

pubblica² – è il primo paese che nel vasto e variopinto movimento del *New Public Management* ha trovato una sistemazione organica a livello di intero meccanismo di gestione delle attività produttive pubbliche.

Ci converrebbe perciò seguirlo un po' più da presso, perché è ancora il paese – malgrado i grandi progressi fatti in Europa nel frattempo – a fornire schemi operativi di innovazione nel campo delle amministrazioni pubbliche che siano moderni e razionali, e soprattutto 'fattivi'.

2.2. L'esperienza federale americana

L'esperienza più organica e sistematica – come abbiamo già affermato – è quella che si è avuta negli Stati Uniti dove il Congresso ha varato (nel gennaio 1993) la legge "*Government Performance and Result Act*" (GPRA):

"una legge – è detto nella intitolazione – per istituire la pianificazione strategica (strategic planning) e la misurazione delle prestazioni (performance measurement) nel Governo federale e per altri scopi".

Tale legge – detta comunemente "legge del risultato" (*Result Act*)³ – costituisce anche il fondamento teorico-pratico della nuova gestione e della costruzione dei bilanci annuali e pluriennali del Governo americano⁴.

Sulla base di tale legge, e dei processi di pianificazione strategica che ha introdotto in modo normativo e ufficiale, dopo vari anni di studio e di esperimenti, dal 1993 al 2006, si è determinato anche il modo nuovo di costruire il Bilancio federale americano, cioè un bilancio costruito per obiettivi, programmi, prestazioni e risultati (*performance budgeting*)⁵.

² La letteratura accademica che si è sviluppata fra i cultori della disciplina delle scienze amministrative in proposito è senza fine. Il vasto movimento di riforma è stato chiamato (specialmente nei paesi del Commonwealth, ma anche altrove) 'New Public Management'-NPM. (Un panorama utile su questa riforma è nel volume collettivo a cura di K. McLaughlin, et alii [2002] con ivi un saggio di Barzelay [2002] sulle origini del NPM). L'OCSE ha già fatto da cassa di risonanza di questo movimento [OECD-PUMA, 1995] e in una serie di altre pubblicazioni [OECD-PUMA, 1996, 2001]. Tuttavia nei rispettivi paesi questo movimento non ha dato ancora applicazioni sistematiche e organiche, ma solo esperimenti e applicazioni in singoli settori della PA.

³ Ho pubblicato in italiano il testo integrale di tale legge fin dal 1997, in appendice ad un contributo presentato alla XXXV Riunione scientifica della Società italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, 1997) e pubblicato in versione ridotta in *Rivista di Economia, Demografia e Statistica* [vol. LI, n.1-2, 1997°].

⁴ L'esperienza americana è stata già esaminata ampiamente in altri miei scritti [Archibugi, 1997b, 2000, 2006].

⁵ Benché varata nel 1993, questa legge ha radici lontane. Essa rappresenta un 'rilancio' di antiche iniziative tentate a livello federale negli anni '60 e '70, chiamate allora "Sistema di Pianificazione, Programmazione, Budgetizzazione" (*Planning, Programming, Budgeting System*, o PPBS) cui abbiamo già fatto cenno nel paragrafo 1 del Cap.1. Nel 1970, in piena discussione americana del PPBS [US Congress, 1970] io stesso ne feci oggetto di una proposta – tramite l'ISPE – all'allora Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, nello studio già

Da molto tempo ritengo che la conoscenza di questa legge in Italia⁶, costituisca un riferimento, sia concettuale che pratico, indispensabile per la riforma auspicata⁷, e per tutte le iniziative più o meno sporadiche o settoriali, ad hoc, che vengono prese in tema di politica di bilancio, di discussione dei bilanci e della spesa, di politiche pubbliche di qualsiasi aspetto politico sostantivo, e così via.

La sua caratteristica più interessante è che essa stessa ha istituito in pochissime pagine una procedura che – come tale – ha costituito un ottimo *metodo* di guida alla sua stessa applicazione.

In pratica, la nuova legge ha imposto a *tutte le Agenzie federali*; una organica ma semplice procedura – che oggi è divenuta l'essenza stessa del *reinventing government* (che è stato anche in USA fortemente sbandierato a parole, prima e dopo la legge).

Tale procedura prevede in breve:

- la elaborazione e pubblicazione di '*Piani strategici*' 'almeno quinquennali' da parte di ogni Agenzia dello stato federale;
- la elaborazione e pubblicazione di *Piani di prestazione (performance)* annuali [che con il 2006, si sono integrati nella stessa formazione del 'Bilancio' annuale, che è ora chiamato un '*Bilancio di prestazione*' (*Performance Budget*)];

citato del Centro di studi e piani economici [Archibugi, 1970]. Si vedano informazioni maggiori sulla storia del PPBS nel mio citato volume di *Introduzione alla pianificazione. Strategica* etc.[2005].

⁶ Nei miei corsi (già citati nel Capitolo 1), presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione negli anni '90 e presso il FORMEZ, negli ultimi anni.

⁷ Ma è stata una impresa incredibile e defatigante farla conoscere in Italia; e non ha riscosso subito la attenzione che avrebbe dovuto riscuotere negli ambienti politici, amministrativi e perfino accademici, deputati a ciò. Nel 1997, la Scuola superiore della pubblica amministrazione organizzò (al Palazzo Reale di Caserta), quella Conferenza internazionale che ho già ricordato nell'introduzione, mirata precisamente a discutere le implicazioni formative di un futuro manageriale quale la legge americana prospettava. Alla Conferenza parteciparono i più qualificati esperti federali del GAO e dell'OMB, impegnati nella legge, e una nutrita schiera di esperti delle Scuole europee di pubblica amministrazione, lasciando una eco sulle riviste internazionali della professione. Ma andò disertata dai colleghi italiani della professione invitati, perfino quelli della Scuola stessa. In pratica finì ad essere una iniziativa che andò a beneficio dei colleghi stranieri, e non di coloro che ne erano i veri destinatari e di coloro che avrebbero potuto farne tesoro per le riforme da introdurre in Italia!

Nel Capitolo 4, ricorderò di nuovo le difficoltà ad attirare l'attenzione sulla esperienza americana negli ambienti del Ministero della Funzione pubblica, proprio negli anni che si elaborarono delle leggi di riforma mirate a introdurre elementi di migliore efficienza e modernizzazione nella PA. Tali difficoltà furono le cause non ultime della arretratezza di quelle leggi rispetto ai nuovi tempi che erano maturati negli anni '90, dell'esito non buono delle stesse nell'implementare i loro stessi obiettivi, e delle difficoltà che ancora perdurano nell'impostare in un modo corretto la riforma gestionale della PA, come verremo discutendo in questo Rapporto.

- e la redazione di un *Rapporto di prestazione*, annuale, sui risultati del Piano annuale e sugli aggiustamenti proposti per l'anno successivo, o - ogni triennio - per il quinquennio successivo o oltre).

Tale legge ha fortemente consolidato la sua stabilità, non solo per il fatto di essere frutto di una collaborazione bipartisan del Congresso, ma di essere stata votata come 'emendamento' dell'*United State Code*, il documento fondamentale che regola, da sempre, il funzionamento politico-amministrativo federale degli Stati Uniti.

Ma la 'legge del risultato' (e questo è il suo migliore merito) ha succintamente ma chiaramente indicato *che cosa dovessero contenere* i suddetti "Piani strategici", "Piani di prestazione", e "Rapporti di prestazione". Così facendo, essa indicava un percorso preciso per il lavoro di ciascuna Agenzia, per la preparazione dei suddetti documenti ufficiali richiesti - percorso che corrispondeva ad un processo di *programmazione strategica standard essenziale*, (degno del migliore manuale didattico).

2.2.1. Il Piano strategico

Secondo la legge, i *Piani strategici* devono contenere:

1. una "dichiarazione di missione complessiva" (*comprehensive mission statement*) che copra le principali funzioni ed operazioni della agenzia;
2. le finalità e gli obiettivi generali, compresi le finalità e gli obiettivi connessi ai servizi prodotti (*outcome-related*), per le principali funzioni ed operazioni dell'agenzia;
3. una descrizione di come le finalità e gli obiettivi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione
 - a. dei processi operativi,
 - b. delle qualificazioni (*skills*)
 - c. delle tecnologie,
 - d. delle risorse umane,
 - e. delle risorse di capitale,
 - f. delle risorse di informazione,
 - g. ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e quegli obiettivi.
4. una descrizione di *come* le finalità di prestazione (*performance goals*) incluse nel "Piano delle prestazioni" [vedi sotto] saranno messe in riferimento con le finalità e gli obiettivi del Piano strategico;
5. una identificazione di quei fattori chiave esterni all'Agenzia, e fuori del suo controllo, che possono influenzare in modo determinante il raggiungimento delle finalità generali e degli obiettivi; e
6. una descrizione delle valutazioni programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.

Inoltre la legge prescriveva:

- che il Piano strategico dovesse coprire un periodo *non inferiore a cinque anni* a partire dall'anno fiscale nel quale fosse consegnato, e dovesse essere aggiornato e revisionato *almeno ogni tre anni*.
- che il Piano di prestazioni [vedi sotto] dovesse essere coerente con il Piano strategico dell'Agenzia; e non potesse essere consegnato per un anno fiscale *non coperto da un corrente Piano strategico*.
- che nell'elaborazione (*developing*) di un Piano strategico, l'Agenzia dovesse *consultare il Congresso, e sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale piano*.

2.2.2. Il Piano annuale di prestazione (Performance Plan)

Quanto al Piano di prestazione la legge prevede e prescrive:

- che il Direttore dell'Office of Management and Budget [l'Agenzia facente parte dell'Ufficio del Presidente che si occupa della formazione del Bilancio] richieda a ciascuna agenzia di preparare un Piano annuale di prestazione che copra ogni attività programmatica (*program activity*) inserita nel bilancio di tale agenzia. Tale piano dovrebbe:
 - stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una attività di programma;
 - esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma, (salvo che non fosse autorizzata una forma alternativa);
 - descrivere brevemente i processi operativi, le qualificazioni e le tecnologie, nonché le risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per raggiungere gli obiettivi programmatici (*performances goals*);
 - fissare gli indicatori di prestazione (*performance indicators*) da usarsi per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, i livelli di servizio, e gli esiti di ogni attività programmatica (*program activity*);
 - fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di prestazione; e
 - descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.

Ai fini di conformarsi a quanto sopra prescritto, all'Agenzia si dà facoltà di aggregare, o disaggregare, o consolidare delle attività di programma, (a meno che qualsiasi aggregazione o consolidamento non ometta o non minimizzi il senso di ogni attività di programma che costituisce una delle principali funzioni o operazioni dell'agenzia in questione).

2.2.3. Il Rapporto annuale di prestazione (Performance Report)

Infine la legge GPRA prevedeva che non oltre il 31 Marzo di ogni anno successivo alla presentazione del Piano annuale di prestazione, il capo di ogni Agenzia dovesse preparare e sottoporre al Presidente e al Congresso, un Rapporto sulle prestazioni di programma per il precedente anno fiscale.

E che tale Rapporto di prestazione programmatica esponesse gli stessi indicatori di prestazione stabiliti nel Piano di prestazioni, in modo che l'effettiva prestazione di programma conseguita possa compararsi con le finalità di prestazione espresse nel piano per l'anno fiscale precedente di riferimento.

Inoltre la legge prescriveva che – se le finalità di prestazione di qualche programma di attività dovessero essere specificate in una forma alternativa rispetto a quanto prescritto per il Piano annuale di prestazione, allora il risultato di tale programma dovrebbe essere descritto in relazione a tali specificazioni, ivi compreso se le prestazioni sono venute meno rispetto ai criteri di un programma minimamente effettivo o riuscito.

Nella presentazione del Rapporto annuale di prestazione, la legge prevede che dopo la presentazione del primo e del secondo Rapporto, tutti i Rapporti successivi, avrebbero dovuto includere i risultati effettivi per i tre precedenti anni fiscali.

Quanto ai suoi contenuti la legge prevede che ogni Rapporto dovrebbe:

- fare una rassegna dei risultati nell'acquisizione delle finalità di prestazione dell'anno fiscale;
- valutare il piano di prestazioni per il corrente anno fiscale relativamente alle prestazioni acquisite nei riguardi delle finalità di prestazione nell'anno fiscale coperto dal rapporto;
- spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di prestazione non fosse stata raggiunta, (compreso anche il caso in cui le prestazioni di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita (oppure un corrispondente livello di acquisizione nel caso di diversa forma alternativa)
- perchè la finalità non è stata raggiunta;
- i piani e i prospetti per conseguire la finalità di prestazione prestabilita; e
- se la prestazione non è praticabile e fattibile, perchè è così e quale azione viene raccomandata;
- descrivere l'uso e giudicare la efficacia nel conseguire finalità di prestazione nel caso di ogni rinuncia; e
- includere le sintesi delle conclusioni di queste valutazioni di programma portate a compimento durante l'anno fiscale coperto dal rapporto.

Secondo la legge un capo di agenzia può includere tutte le informazioni sulle prestazioni programmatiche richieste annualmente in una dichiarazione finanziaria annuale.

2.2.4. Altre significative ed essenziali osservazioni connesse alla legge americana e alla sua successiva implementazione

Nella legge – estremamente sintetica (non più di otto pagine) vi sono alcune caratteristiche complementari che meritano di essere segnalate e ricordate.

Innanzitutto, gli autori della legge – una speciale Commissione del Senato, composta da 15 senatori repubblicani e 15 senatori democratici⁸, - avevano una chiara percezione che stavano introducendo una procedura ed un lavoro che, per quanto chiari e precisi – senza eccessivi appesantimenti e riferimenti ad altri atti legislativi –, innovava tuttavia radicalmente le procedure in corso, con tutte le difficoltà tecniche che ciò avrebbe comportato sulla capacità dei funzionari e delle strutture operanti ad adeguarsi alle cose richieste. Questa preoccupazione è ravvisabile nei tempi che la legge lasciava alle Agenzie per presentare il loro primo Programma strategico: infatti la legge varata nel gennaio del 1993, prevedeva che le Agenzie consegnassero al Presidente e al Congresso il loro primo Piano strategico nel novembre del 1997, valido per il quinquennio 1998-2002, quasi cinque anni dopo.

Inoltre il Congresso – pur essendo la legge stessa assai precisa e stringata nelle sue indicazioni su cosa dovessero contenere i tre strumenti di programmazione su cui si articolava tutta la riforma – chiese al *General Accounting Office* (GAO), storico organismo indipendente dall'esecutivo deputato al controllo della contabilità della spesa, di assumersi il ruolo di assistente tecnico e controllore delle Agenzie nella attuazione della legge del risultato. Il GAO si è attrezzato (rinnovando per questo i suoi quadri con nuovo personale adeguatamente addestrato) e ha svolto una funzione di stimolo rigoroso e di osservatorio permanente sia dei tempi che dei contenuti della programmazione delle Agenzie.

Era necessario che ogni Agenzia si muovesse in modo omogeneo e coordinato secondo le direttive della legge. Legge che, essa stessa, per assicurare almeno un linguaggio comune su alcuni concetti, introdusse – pur nella sua brevità – perfino un mini-lessico per la determinazione degli indicatori essenziali richiesti alla preparazione dei Piani annuali di prestazione. Tale lessico sancisce quanto segue (riproduco letteralmente):

- “misura dell'esito” (*outcome measure*) significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;
- “misura del prodotto” (*output measure*) significa la tabulazione, calcolo o registrazione di una attività o sforzo (*activity* o *effort*) che possono essere espressi in modo quantitativo o qualitativo;

⁸ Presieduta da un Senatore repubblicano del Delaware, William V. Roth, Jr, di grande vedute e di grande intelligenza (vedi Internet) (ho avuto il piacere di conoscerlo e stimarlo). La Commissione si è avvalsa inoltre della collaborazione di John Mercer, consulente di politica amministrativa per otto anni della stessa Commissione (altra stimata conoscenza personale), e notoriamente definito negli Usa il “padre della GPRA” (vedi www.John-Mercer.it), in quanto sembra sia stato l'ispiratore e il redattore materiale della Legge.

- “finalità di prestazione” (*goal performance*) significa un obiettivo traguardo di prestazioni espresso come tangibile e misurabile oggettivamente, a fronte del quale si possa misurare un effettivo conseguimento, inclusa una finalità espressa in uno standard quantitativo, un valore, o un tasso;
- “indicatore di prestazione” (*performance indicator*) significa un valore o un carattere particolari usati per misurare il prodotto o l'esito;
- “attività di programma” o “programmatica” (*program activity*) significa una specifica attività o progetto come elencata nel programma e nel prospetto finanziario del bilancio annuale del Governo degli Stati Uniti; e
- “valutazione di programma” (*program evaluation*) significa un giudizio, attraverso una misura obiettiva ed una analisi sistematica, del modo e del grado in cui i programmi federali conseguono obiettivi mirati.

La ‘legge del risultato’ inoltre dichiara esplicitamente che le funzioni e le attività concernenti la elaborazione dei tre documenti chiave sui quali si impenna il processo di programmazione strategica (Piano strategico, Piano annuale di prestazioni, Rapporto annuale di prestazioni) sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche, e pertanto dovrà essere portata a termine solo da dipendenti pubblici. Questa limitazione la dice molto sullo spirito con cui è stata introdotta la programmazione strategica in Usa e ciò merita una specifica considerazione.

Come è noto, in Usa è largamente in uso il ricorso agli apporti del settore privato nelle attività pubbliche. È largamente applicato colà, l'*outsourcing*, cioè il ricorso a risorse esterne per ogni tipo di attività, largamente più vasto di quanto non venga da noi l' ‘appalto’ praticato soprattutto per le cosiddette opere pubbliche e i lavori pubblici. (L'*outsourcing* è così diffuso colà che quando abbiamo dovuto in Italia usare una corrispondente parola italiana abbiamo tradotto un neologismo non bello come “*esternalizzazione*”, il ricorso a risorse ‘esterne’ appunto alla PA). Ma nella ‘legge del risultato’, si è esplicitamente sancito che la preparazione dei piani strategici e derivati fosse questione non solo di responsabilità dei dipendenti pubblici, o delle autorità di Agenzia (con l'abituale ricorso a imponenti strutture di *società di consulting private* in cui si concentra notoriamente in Usa il *know how* innovativo), ma diventasse materia di diretto esercizio, in tutte le sue articolazioni, dello staff di funzionari. E ciò affinché diventasse ‘sangue nelle vene’ degli stessi. Si è voluto evitare che trasferendo altrove le capacità inventive e progettuali, la materia stessa diventasse quasi estranea agli operatori interni; e ciò degenerasse poi nella incapacità degli stessi ad appropriarsi con piena competenza dell'applicazione continua e della gestione corrente dei piani.

Insomma si è voluto evitare che si producesse – come spesso avviene in paesi meno dinamici e più tradizionali (e in tanti altri casi)⁹, una dissociazione fra competenza e potere. Per cui “chi può, non sa fare, e chi sa, non può fare”. Si è voluto assicurare, con la elaborazione dei piani, un sostanziale addestramento sul

⁹ E purtroppo l'Italia è ancora fra questi paesi. Il regime ‘clientelare’ e la scarsa attenzione al ‘merito’ nella vita italiana non fa che rendere più difficile il miglioramento generale.

terreno e sul lavoro, tale da modificare – la cosa più ambita in tutta l'operazione – una modificazione dello spirito e della mentalità del funzionario e dirigente e trasformarlo 'da burocrate a manager'¹⁰.

2.2.5. L'implementazione tecnico-finanziaria dei piani

Il rapporto Piano a lungo termine/Piano annuale (Piano strategico/Piano di prestazione) intercalato con il Rapporto di prestazione, è quello che garantisce nel tempo la *continuità* ma anche la *adattabilità* del sistema di pianificazione, che sono due elementi essenziali del processo generale di pianificazione strategica negli Stati Uniti (almeno a scala federale).

Continuità e adattabilità che vengono gestite nel segno della *fattibilità* e della *realizzabilità* dei piani. Infatti senza continuità e adattabilità non si potrebbe ottenere né fattibilità, né realizzabilità.

Il modello americano sotto questo profilo è chiaro e semplice, e ciò lo rende così attraente, perché non implica le procedure complesse, talora, come vedremo, tortuose e defatiganti delle altre esperienze (francese e britannica)¹¹.

La legge del risultato prevede – e di fatto ha introdotto come sua *implementation* – un processo 'a cascata' dalle finalità generali alle singole azioni di un programma che può essere semplificato nella *Figura 2.1*.

In base a questo processo, il cittadino americano, nonché il politico americano, e tutti gli interessati, perciò la società nel suo complesso, vengono a sapere ad ogni stato di avanzamento di un programma quali sono gli standard di prestazione che il programma è riuscito a ottenere con le risorse che sono state messe a sua disposizione.

Questo elemento – insieme a quello che permette la valutazione rispetto alla capacità realizzativa di ciascun piano annuale rispetto alle sue promesse o aspettative – a quale è ciò che fa dire che si è introdotto nel governo federale un semplice ma efficace controllo dell'efficacia dei piani¹².

¹⁰ Su questo punto, vi è una vasta letteratura di origine anglosassone che meriterebbe di essere più conosciuta negli ambienti della PA in Italia, ed in particolare negli ambienti accademici e di ricerca, ancora fortemente ancorati ad una tradizione 'giuridica' di cui andiamo orgogliosi, ma che dovrebbe essere molto 'riveduta e corretta'.

¹¹ Dell'esperienza italiana non ne parliamo neppure!

¹² Maggiori dettagli sul sistema americano si potranno avere nel mio saggio già citato su *La nuova esperienza americana del Bilancio di prestazione*. Rapporto di ricerca per il FORMEZ (Archibugi, 2008)

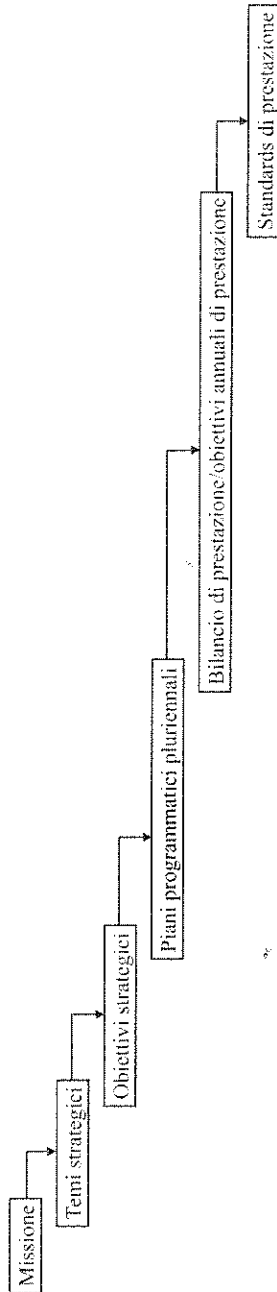
Figura 2.1 - Collegamento a 'cascata' fra gli obiettivi strategici e gli obiettivi annuali di prestazione di una Agenzia federale

[Questo schema è, grossomodo, quello seguito da ogni Dipartimento o Agenzia federale americana nel gestire - in base al GPRA - il proprio processo di programmazione]

La consequenzialità del Piano strategico dell'Ente viene illustrato dal seguente modello 'a cascata' che parte dalla dichiarazione di *missione* che si esprime attraverso dei '*temi strategici*'.

I temi strategici si traducono in *obiettivi strategici generali* articolati in una struttura di programma. Ciascun programma viene a sua volta articolato in obiettivi annuali di prestazione attraverso *piani programmatici pluriennali*. I piani programmatici pluriennali permettono all'Ente di 'strategizzare' per un periodo di cinque anni su come ogni programma attuerà nel tempo gli obiettivi strategici dell'Ente.

Gli obiettivi annuali di prestazione e la valutazione della prestazione relativa agli obiettivi dell'anno precedente sono inclusi nel materiale di giustificazione delle richieste di *bilancio* di ogni anno dell'Ente, per dimostrare che viene presa in considerazione nel processo di bilancio la effettiva ed attesa prestazione. In aggiunta, questi *obiettivi di prestazione annuale* sono collegati agli *standard di prestazione* dei singoli operatori (dirigenti e operatori) e enti sub-contrattenti, in modo da creare un modello di 'responsabilizzazione contabile' (*accountability*) per conseguimento di missione.



Le richieste di bilancio annuali dell'Agenzia vengono basate sulle prestazioni previste con i richiedi finanziamenti. L'Agenzia rendiconta le effettive prestazioni rispetto alle prestazioni progettate ogni anno nel suo Rapporto annuale di prestazione e di responsabilizzazione contabile. Questo rapporto fornisce le basi per valutare i progressi dell'Agenzia nel perseguire la propria missione.

2.2.6. *La difficile applicazione della legge GPRA e della programmazione strategica nelle Agenzie*

Malgrado la buona qualità dell'approccio all'introduzione della programmazione strategica negli USA, anche colà le cose non sono andate del tutto lisce.

Innanzitutto i primi piani strategici delle Agenzie, quelli presentati nel 1997, che dovevano inaugurare il nuovo corso della 'legge del risultato', non erano del tutto conformi a quanto si aspettava. Il GAO, che si era nel frattempo attrezzato con nuovi esperti e forte addestramento dei vecchi, ebbe a fare una grande fatica per aiutare a raddrizzare in materia molte performance di molte Agenzie, cioè molti progetti di Piani. Vi è una vasta produzione di documenti del GAO chiamati "Osservazioni" concernenti i diversi stadi di sviluppo delle attività delle Agenzie nel rispondere alle richieste della 'legge del risultato'. Una lettura di questi documenti è veramente edificante. Sono rimasto impressionato dalla delicatezza di tono e di argomentazione in cui funzionari del GAO, l'organismo incaricato di 'controllare' l'applicazione della legge GPRA da parte delle Agenzie, usano un tono dimesso e persuasivo verso i documenti delle Agenzie, talora molto abborracciati e approssimativi, per consigliarne la revisione totale.

Queste 'Osservazioni' sono dei documenti di pregevole fattura, preparati da uno staff abbondante di alta qualità e preparazione, organizzato per sezioni corrispondenti alle Agenzie che probabilmente - come mi è stato in parte confermato - prima della legge GPRA non era ancora attrezzato a svolgere questo lavoro, ma che ne seguiva un altro - sempre di qualità - ma diverso dalla programmazione strategica. Dopo la legge, questo staff, grazie al suo stile e alla sua qualità si è rapidamente riciclato, con nuove immissioni giovani, regolate dalla stessa deontologia professionale, ed è diventato un autentico strumento di orientamento e di *consulting* delle Agenzie. Gli anni dal 1993 al 1998 sono stati anni cruciali che hanno visto la preparazione dei Piani strategici di ogni Agenzia e la grande collaborazione fra il GAO e gli staff di Agenzia nel ricostruire daccapo tutte le attività federali secondo lo spirito e le tecniche della programmazione strategica.

Il GAO, inoltre, teneva sempre al corrente con testimonianze varie presso la Commissione del Senato e della Camera dei rappresentanti, (molte delle quali 'miste') il Congresso degli sviluppi nell'applicazione della legge e ciò contribuiva a migliorare l'impegno delle Agenzie. La collaborazione e la pubblicazione delle osservazioni del GAO ha avuto come risultato una sempre maggiore omologazione della fattura dei piani e una forte interferenza fra i lavori. Si sono così sempre più perfezionati anche i criteri di valutazione, abbastanza complessi, dei prodotti delle Agenzie al punto che la valutazione diversa sotto diversi criteri ha condotto a stabilire un giudizio articolato e plurimo funzionale (una specie di pagella articolata a punteggio) che è servito a pilotare il costante aggiustamento e miglioramento delle performance delle

Agenzie e dei loro piani. Le ben note tecniche di valutazione multicriteri sono così entrate ordinatamente nella PA per pilotare i miglioramenti e i progressi nella elaborazione degli stessi Piani e sono uscite dalle sterili sofisticazioni accademiche.

Di fatto, i piani strategici del 1997, alcuni ottimi, altri difettosi, furono come una esperienza pilota anticipata non ufficiale. La partenza del nuovo sistema è slittata al 1998, con Piani strategici relativi al periodo 1999- 2004. I Piani annuali iniziarono a funzionare, con il loro bagaglio di indicatori e di traguardi temporali di prestazioni, solo con il 2000. I Rapporti di prestazione, solo un anno dopo, il 2001¹³.

Il periodo iniziale, cruciale, della applicazione della “legge del risultato” cadde nella turbolenza di grandi eventi disturbatori: il cambio di amministrazione (da Clinton a Bush) nel novembre 2000 e l’ “attacco alle torri” dell’ 11 settembre 2001. L’applicazione della legge non ne è stata particolarmente impattata, come molti temevano. La sua radice bipartisan la ha fatta resistere al cambio di amministrazione, essendo una legge emendamento del Codice degli Stati Uniti, quasi una appendice alla Costituzione, una specie di ‘costituzione amministrativa e finanziaria’¹⁴.

La legge ha resistito e ha continuato il suo cammino con qualche ulteriore perfezionamento quale il Bilancio di prestazione (*Performance budgeting*).

2.2.7. *L’avvento del Bilancio di prestazione o di programma* (“Performance Budget”)

La applicazione ufficiale del ‘Bilancio di prestazione’, anzi la trasformazione del Bilancio federale USA (Il ‘Bilancio del Presidente’) in ‘Bilancio di prestazione’¹⁵, è frutto solo di recentissimi sviluppi. Infatti questi sviluppi hanno segnato solo recentemente, a partire dal 2006 (anno fiscale 2005/2006), una forma di ‘saldatura’ tra l’attuazione della programmazione strategica (piani strategici, piani annuali ex ante e rapporti annuali ex post, voluta e promossa dalla legge GPRA, e il modo tradizionale di preparare annualmente il Bilancio degli Stati Uniti.

¹³ Il primo confronto a punti – in base alla valutazione multicriteri suddetta - fu vinto dal Dipartimento dei Trasporti.

¹⁴ In Francia la legge LOLF (2001), che commenteremo più sotto, e che ha un carattere meno radicale di quella GPRA, è stata definita enfaticamente dagli autori *la nouvelle constitution financière de la France*.

¹⁵ Nei miei contributi originali di programmazione economica (fin dagli anni ’70, vedi Archibugi 1970) e di ‘programmazione di bilancio’, e nelle lezioni successive di programmazione strategica, ho sempre usato – insieme ad altri – per dire la stessa cosa l’espressione, ‘Bilancio di programma’ (*Program Budget*). Negli USA, dopo la GPRA, è entrata nell’uso l’espressione *performance budgeting* e *performance budget* (par declinare l’azione e il prodotto). Mi sembra superfluo precisare che entrambe significano la stessa cosa.

Questa saldatura era stata prevista nel 1993 nel testo della legge GPRA, solo in modo molto generico e sfumato. In effetti se da un lato questa saldatura era un logico, naturale sviluppo della programmazione strategica, ben presente in tutti i manuali della disciplina (in origine nata in seno all'esperienza delle grandi organizzazioni pubbliche e, soprattutto, private), in realtà la GPRA non vi dedicò che un cenno molto generico, lasciando alla 'spontaneità' degli ulteriori sviluppi il modo in cui in seno a ciascuna agenzia si sarebbe iniziato a costruire un bilancio annuale facendolo influenzare dalle indicazioni provenienti dai piani strategici e soprattutto da quelli annuali di performance. Il GAO tuttavia, nei suoi documenti non poté fare a meno di disegnare il *performance budgeting* la fase conclusiva del processo di programmazione strategica. E iniziò a rilevare i diversi modi in cui ciascuno Agenzia faceva tentativi e riusciva ad allineare la sua contabilità di bilancio con la sua misurazione delle azioni¹⁶.

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

Ma fin dalla nuova amministrazione Bush, agli inizi del nuovo secolo, l'OMB si è impegnato, cambiando sostanzialmente rotta, ad appoggiare quella che abbiamo chiamato la saldatura tra programmi e bilanci, istituendo il *performance budget*, il bilancio di programma, o di prestazione; e modificando in modo abbastanza radicale le tradizionali istruzioni che ogni anno ritualmente inviava alle singole agenzie per preparare il bilancio dell'anno venturo.

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

Di qui, la grande novità, e quindi importanza di questi anni che corrono, su cui è necessario attirare l'attenzione, perché è il passo decisivo ulteriore – forse più importante di tutti, perché è quello che condiziona la realizzazione di tutto il processo di programmazione – che viene fatto nel quadro del movimento – che viene popolarmente definito già da molti anni – 'reinvenzione del modo di governare' [*reinventing government*].

In connessione alla formazione ex ante del Bilancio di prestazione, un altro evento degno della massima attenzione e studio da parte di tutti, è la introduzione del PART, [*Program Assessment Rating Tool*] ("Strumento per la valutazione a punteggio dei programmi"), che costituisce la base del dialogo fra l'Agenzia che è competente nella costruzione del bilancio, (l'OMB - *Office of Management and Budget*) direttamente dipendente dalla Casa Bianca, e tutte le Agenzie federali,

¹⁶ Si vedano in proposito alcuni rapporti del GAO: *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* (p.58), (April 1999), Washington DC; *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* (p.19) (July 1999), Washington DC.

nella erogazione annuale di fondi per i diversi programmi. Il PART è un sistema per giudicare il grado di efficienza dei programmi e valutare il loro merito a chiedere i fondi per la loro esecuzione.

Su questi due eventi è importante che qui venga data una illustrazione esauriente per quanto sommaria.

Del Performance Budget ce ne occuperemo subito sulla base delle istruzioni dell'OMB fornite a tutte le Agenzie, circa il modo nuovo di costruire il Bilancio.

Poi ci occuperemo del PART, ugualmente attraverso la Guida, sempre dell'OMB, in base alla quale ciascuna Agenzia ha provveduto alla sua autovalutazione.

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

Dopo la

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

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

5. identificazione dei mezzi monetari [*budgeting*] necessari per sostenere il programma, ed è così che, fra risultati attesi e mezzi disponibili, si farà il *trade-off* (o scelta politica) nell'allocazione fra mezzi disponibili e risultati preferiti¹⁷.

Ma sul piano ufficiale e amministrativo anche negli USA questa evoluzione verso la *integrazione* tra la programmazione richiesta dal GPRA e la tradizionale costruzione del Bilancio federale annuale (passando ovviamente per quello di ogni agenzia) ha stentato a realizzarsi.

¹⁷ Su questo punto, molte più ampie trattazioni nel mio volume: *Compendio di programmazione strategica et.*, (2004), in cui la formazione del bilancio si inserisce come quarta fase, ma sempre di un processo 'ciclico', che non ha – se non in esposizione astratta – un solo punto di partenza.

Anzi negli ultimi anni questo è stato il dramma vissuto dall'attuazione del GPRA¹⁸. La elaborazione dei piani progrediva sotto l'impulso del GPRA, e del GAO che ne costituiva il guardiano esigente, ma la sua *integrazione* con la elaborazione del Bilancio segnava il passo (malgrado alcuni importanti tentativi di molte amministrazioni). Il compito dell'integrazione era soprattutto dell'OMB, che tradizionalmente dava istruzioni alle Agenzie su come presentare i loro singoli bilanci all'OMB stesso, e che aveva il compito di armonizzarli, secondo le direttive del Presidente – ma sempre costruiti senza l'integrazione con i piani – e poi presentarli al Congresso.

Questa lentezza del processo di integrazione - bisogna riconoscerlo - fu dovuta anche al fatto, che abbiamo già rilevato, che la GPRA, sintetico ed essenziale ma esauriente e preciso nell'indicare che cosa dovevano contenere i Piani strategici e di performance, e il Rapporto annuale (al punto da contenere perfino un glossario per uniformare i criteri di misurazione dei risultati), non diceva invece molto su come realizzare la *'integrazione fra piani e bilanci'*.

Come detto, la GPRA si limitava a fare riferimento ad una generica normazione che tali piani e bilanci dovessero *'integrarsi'*. E neppure il GAO, successivamente, è stato generoso di linee-guida, osservazioni, sollecitazioni riguardanti questo aspetto un po' trascurato dal GPRA.

Il GAO, infatti, aiutò molto le agenzie nella elaborazione dei piani previsti dalla GPRA, ma fu estremamente avaro di indicazioni su *come* realizzare l'integrazione di essi con la presentazione dei bilanci. Su questo aspetto anzi, nel 1999 si limitò a fare una inchiesta su *come alcune agenzie avevano tentato* di attuare quella integrazione, classificando i metodi raccolti in tre o quattro tipologie, ma rimanendo molto sull'osservazione senza alcuna proposta né tanto meno istruzione. Evidentemente si riteneva che su questo punto dovesse essere l'OMB a prendere l'iniziativa. (si veda GAO, 1999a e 1999b).

2.2.8. Le istruzioni dell'OMB per costruire il Bilancio di prestazione

È solo con la famosa Circolare A-11 del luglio 2003, concernente la preparazione del bilancio all'esercizio 2004/05, che si stabiliscono le modalità della presentazione del Bilancio di prestazione.

Come tutti gli 'addetti ai lavori' sanno (o dovrebbero sapere), la Circolare No.A-11 è una delle forme usuali con la quale l'OMB (a nome del Presidente

¹⁸ Un ottimo saggio, disponibile anche in italiano, e di cui raccomando la lettura, che documenta su quello che un po' enfaticamente ho definito 'dramma' della mancata integrazione fra GPRA e Bilancio, è quello di Johnatan Breuil, (un esperto del GAO), *'Il Bilancio di prestazione'*. Questo saggio, è stato preparato nel 2002, per il simposio internazionale che ho già citato promosso a Roma dal *Centro di studi e piani economici* - in cooperazione con il FORMEZ e sotto la sponsorizzazione del CNR. Allora non si erano ancora sbloccate le più recenti iniziative dell'OMB. Il saggio lo si può trovare nel libro che ha pubblicato in italiano le relazioni di quel simposio: *Pianificazione strategica e governabilità ambientale, un simposio internazionale* (a cura di F. Archibugi e A. Saturnino) [Firenze, Alinea, 2004].

degli Stati Uniti) fornisce a tutte le amministrazioni federali istruzioni periodiche annuali su campi relativi alla gestione e contabilità del Bilancio federale. Per i 'non addetti ai lavori', ricordo che la Circolare No A-11 è forse la più importante di tali Circolari perché concerne la "preparazione, la presentazione e l'esecuzione del Bilancio" da parte di ciascuna agenzia, dipartimento, ufficio e ente dell'amministrazione federale. Essa viene *riproposta annualmente*, ed annualmente viene modificata e aggiornata con le novità interpretative ed innovative del caso. Si tratta di un *vademecum*, di 'istruzioni per l'uso', di ogni leader o dirigente dell'amministrazione che indica come si deve costruire il Bilancio dell'ente da lui gestito. È un documento didascalico, ma fortemente orientato a costituire un'ossatura di concetti, di glossari, di procedimenti da seguire per dare una forte omogeneità alla costruzione di ciascun Bilancio di ciascun ente. È un documento dalla mole importante. L'edizione del 2004, valida per la costruzione del Bilancio dell'anno fiscale 2005/2006, costituiva un volume di 744 pagine. Ogni edizione del documento, contiene una sintesi delle 'novità' (cambiamenti, aggiunte, integrazioni) che essa include, (e segnalate nel testo con una linea verticale lungo il bordo dello stesso).

Ritengo opportuno illustrare tali modalità con lo stesso dettato della Circolare A-11 nell'edizione del 2004, nella quale si operò la modificazione più radicale (nella Sezione 220 della Circolare, che ha come titolo: *Preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione [Performance Budgets]*):

Evidenziazione per la preparazione e presentazione dei Bilanci di prestazione

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

a. In generale

Perfezionando le pratiche iniziate con il Bilancio fiscale 2005, le agenzie prepareranno un Bilancio di prestazione per l'OMB in Settembre e la Giustificazione 'congressuale' [*Congressional Justification*] in Febbraio, pienamente integrante [*fully integrating*] il Piano annuale di prestazione richiesto dal GPRA, con gli altri elementi della richiesta di Bilancio dell'agenzia. *La vostra agenzia deve consultare anticipatamente i vostri comitati parlamentari [congressional]* (corsivo originale), in modo da assicurare la loro presa di coscienza delle modificazioni intervenute nel formato dei documenti di Bilancio della vostra agenzia.

b. Che cosa è un Bilancio di prestazione?

Un Bilancio di prestazione è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di prestazioni con i costi per ottenere livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i

relativi obiettivi di prestazioni annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività che contribuiscono al conseguimento di quegli obiettivi.

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

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

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

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

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

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

Il Bilancio di prestazione include anche altre informazioni necessarie a giustificare le richieste del Bilancio di agenzia. La Sez. 51 [della Circolare] specifica le richieste di giustificazione di base per il Bilancio di prestazione inviato all'OMB. Il vostro Comitato parlamentare di agenzia può richiedere informazioni aggiuntive per la giustificazione del Bilancio di prestazione da inviare al Congresso.

Le migliori pratiche lo scorso anno hanno dimostrato che dei buoni bilanci di prestazione spesso sono più corti che la somma dei precedenti piani + Bilancio di prima. Essi sono più analitici e aggiungono valore attraverso la spiegazione della relazione fra le prestazioni passate e future. Per dare supporto ad una migliore

gestione, hanno bisogno di fondarsi sulla realtà di come i programmi sono condotti e di come l'agenzia è organizzata. Ciò è possibile anche quando programmi in differenti componenti di una Agenzia, lavorano sugli stessi obiettivi strategici. Delle 'giustificazioni' ben organizzate e ben scritte ottengono certamente una migliore ricezione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Rapporto annuale di prestazione presenta informazioni su come l'agenzia ha conseguito i livelli target dei suoi obiettivi nell'anno precedente. Alcune delle

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

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

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

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

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

Nella Sezione 26.1 è detto:

La gestione e il Bilancio basato sulla prestazione devono partire da un sovrastante Piano strategico. Questi piani sono richiesti dal GPRA. In aggiunta ad un Piano strategico, il GPRA richiede alle agenzie di preparare i relativi piani annuali di prestazione e i rapporti annuali di prestazione. I requisiti legali per un Piano annuale di prestazione sono assicurati da un Bilancio di prestazione. Il requisito del Rapporto annuale di prestazione è soddisfatto sia dal Bilancio di prestazione che dal Rapporto di prestazione e di responsabilizzazione contabile [*PAR: Performance and Accountability Report*].

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

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

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

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

Il ‘Sistema di valutazione programmatica a punteggio’ [PART: *Program Assessment Rating Tool*] è lo strumento utilizzato per valutare singoli programmi di prestazione. Le Agenzie dovranno usare gli accertamenti del PART per informare e giustificare le loro richieste di Bilancio¹⁹ [Sez. 26.3].

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

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

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

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

Innanzitutto i requisiti generali sono nella Sezione 51.1 così espressi:

Fornite al vostro rappresentante dell’OMB le cose seguenti:

- Le politiche e le strategie proposte e gli ammontari totali delle risorse di Bilancio discrezionali e obbligatorie [*discretionary and mandatory*] e di FTE [*Full-Time Equivalent*].
- La relazione tra le politiche, le strategie e le risorse richieste per la attuazione della ‘Agenda di gestione del Presidente’ [*President’s Management Agenda*].

¹⁹ Del PART diremo più sotto. Comunque maggiori informazioni su di esso si trovano in: www.omb.gov/part

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

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

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

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

Un Bilancio di prestazione parte da una visione generale di che cosa l'Agenzia intende perseguire nell'anno di Bilancio. La visione di insieme, strutturata come

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

In sintesi un 'Bilancio di prestazione' deve includere:

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

Dove possibile, dovrete includere il *costo pieno* dei programmi, e dovrete *allineare* i conti di Bilancio e le linee programmatiche di attività con i programmi o i singoli componenti dei programmi che contribuiscono ad un singolo scopo o obiettivo strategico.

La vostra richiesta deve essere coerente con i livelli di finanziamento inclusi nella direttiva politica (*policy guidance*). Se la richiesta non è coerente con la direttiva politica, dovete fornire un sommario display di che cosa la vostra richiesta di Bilancio sarebbe ai livelli di direttiva politica e le ragioni perché una richiesta di Bilancio coerente con la direttiva non è appropriata. Inoltre, si potrebbe chiedervi da parte del vostro rappresentante OMB di identificare e discutere le implicazioni di altri livelli di finanziamento.

Dovete preparare la vostra giustificazione in termini concisi, precisi e che coprano tutti i programmi e attività della vostra agenzia. Usate tavole, carte e grafici al posto o come supporto dei testi. Preparate il materiale in modo inteso a

fornire tutte le informazioni che voi e l'OMB avrete concordato che siano necessarie per capire e valutare la richiesta della vostra agenzia e a renderla determinata.

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

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

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

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

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

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

Inoltre dovrete includere anche:

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

di interessi) valutazioni programmatiche e studi analitici relativi, che siano o non siano in accordo con la proposta politica.

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

Nel paragrafo 51.7 (sempre nella Parte 2) sono incluse alcune importanti raccomandazioni che riguardano appunto l'integrazione fra piani annuali e bilanci. Nel paragrafo intitolato "Indicatori di prestazione e obiettivi di prestazione" è detto:

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

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

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

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

I 'mezzi' includono:

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

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

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

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

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

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

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

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

Possono richiedersi nelle giustificazioni di Bilancio informazioni aggiuntive quali:

- analisi sui carichi di lavoro;
- i costi unitari
- i trends di produttività;
- l'impatto degli investimenti di capitale proposti sulla produttività

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

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

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

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

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

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

2.2.9. Considerazioni conclusive sul Bilancio di prestazione

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

Si è ripetutamente affermato che la formazione di un bilancio (*budget*) programmatico di performance è inclusa nel processo stesso di programmazione strategica, cioè è una *fase* dello stesso processo (per sua natura ciclico)²⁰. Nel caso della 'legge del risultato', la connessione con il bilancio federale dei piani delle Agenzie, era alquanto sfumata. Innanzitutto la traduzione degli obiettivi strategici in azioni comportanti una richiesta di mezzi finanziari dello Stato è presa in considerazione vista solo per quanto concerne il Piano annuale di prestazioni, ma non il Piano strategico. Quest'ultimo rappresenta un insieme di obiettivi e azioni, concatenati ad albero e a cascata, e tecnicamente argomentate nella loro fattibilità, ma senza corrispettivi 'indicatori di performance'. Il rapporto con indicatori di performance riguarda solo il Piano annuale.

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

Prescindendo da questa possibile discussione, che ci porterebbe fuori pista, è un fatto che l'aggancio fra il bilancio federale e la legge del risultato poteva avvenire solo attraverso il Piano annuale di performance. La stessa legge lo prevedeva, perché come abbiamo visto, introduce il Piano annuale di

²⁰ Vedi ancora il mio *Compendio di programmazione strategica etc.*. [2004]

performance come richiesto dall'*Office of Management and Budget*, l'Agenzia del presidente che costruisce il bilancio federale.

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

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

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

2.2.10. Il Sistema di valutazione PART

Come già detto, il PART [che può tradursi "*Strumento a punteggio per la valutazione delle prestazioni*"], è un sistema standardizzato di valutazione elaborato dall'OMB, per indurre le agenzie a procedere innanzitutto ad una auto-valutazione dei risultati dei loro piani, ma lungo linee-guida, istruzioni e metodi ben delimitati e assegnati dall'OMB stesso. Questo meccanismo si basa essenzialmente su un sistema di questioni poste da un complesso questionario alle Agenzie, alle quali queste sono tenute a rispondere, seguendo tuttavia come falsariga le istruzioni standard fornite dall'OMB in una "*Guida al PART*", dettagliata e vincolante²¹.

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

Il PART è stato introdotto per gradi, all'interno dei programmi consolidati in ciascuna agenzia. Si sono selezionati, in ogni agenzia, solo alcuni programmi sui quali sperimentare l'applicazione del PART, che ovviamente necessitava di un

²¹ OMB (Office of Management and Budget) (March 2006), *Guide to Program Assessing Rating Tool*. L'ultima edizione di tale Guida, del marzo 2006, è di circa 100 pagine e facilita chiaramente il lettore (gli addetti delle agenzie) a rispondere bene e con chiarezza al questionario dell'OMB. Di questa Guida 15 pagine sono dedicate a spiegare finalità e modalità di esecuzione dei PART, il resto è dedicato al questionario e alle istruzioni ai responsabili dei singoli programmi su come rispondere al questionario.

aggiustamento del tiro, in un costante 'prova e aggiusta', prima di applicarlo a nuovi programmi. Non è qui il caso di illustrare con particolare metodi e tecniche del Sistema PART. Anche in questo caso, mi limiterò a dare uno sguardo generale alle caratteristiche funzionali del PART appunto per dare un'idea su 'a che cosa serve' e su come si procede alla sua applicazione attraverso un ritmo e uno scadenziario predefinito.

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

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

Come si vede le risposte sono strette. Ciò che c'è dietro le risposte può essere anche molto lasco.

La Guida precisa inoltre quanto segue.

Ogni domanda richiede una chiara spiegazione della domanda e citazioni a supporto di rilevante evidenza, come informazioni sulle prestazioni dell'agenzia, valutazioni indipendenti, e informazioni finanziarie. Le risposte devono essere basate sull'evidenza [*evidence-based*]. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche. Nella Guida è affermato che il PART è 'centrale' per la gestione di una iniziativa di "*integrazione bilancio/prestazione*" [*Budget/Performance Integration initiative*] (ormai indicata con un acronimo: BPI). Perché - dice la Guida - 'esso conduce a mettere a fuoco i risultati'. Per guadagnare un alto punteggio PART, un programma deve usare i dati di prestazione da gestire, giustificare le sue richieste di risorse, basandole sulle prestazioni che si aspetta di conseguire, e migliorare di continuo la sua efficienza, tutte finalità della iniziativa BPI²².

2.2.11. I quesiti del PART

Il questionario del PART è costituito da una serie di quesiti che si riferiscono a *differenti aspetti* delle prestazioni del programma, raccolti in quattro sezioni²³. Esse sono:

1. *scopo e progetto del programma*, per accertare se scopo e programma sono chiari e validi;

²² Nella Appendice A della Guida sono elencati i criteri delle iniziative BPI.

²³ OMB (March 2006), pp.11-12. Qui ci limitiamo a indicare le Quattro sezioni. Ma, come si è detto, l'insieme del PART consiste tutto nei *quesiti* che esso pone alle agenzie. È difficile percepire l'essenza del PART senza conoscere la natura e il tipo dei quesiti; e senza conoscere il tipo di *istruzioni per rispondere ai quesiti* che l'OMB impartisce nella Guida.

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

Per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta ed addotte prove, come dati di prestazioni, valutazioni indipendenti e dati finanziari. Ai quesiti di ogni sezione sono attribuiti uguali punti che totalizzano 100 per l'intera sezione. I punteggi possono anche essere variati per enfatizzare l'importanza di alcuni fattori del programma, ma ciò deve essere fatto prima di iniziare a rispondere ai quesiti. Se si ritiene che un quesito non ha rilevanza per il programma, la risposta è *non applicabile* ed al quesito va assegnato punteggio zero. Al punteggio complessivo di ogni sezione viene attribuito un peso percentuale: scopo e progetto 20%; pianificazione, 10%; gestione, 20%; risultati, 50%.

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

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

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

Ovviamente il PART si applica a quelle Unità di programmazione che sono alla base non solo della classificazione per piani strategici e per piani di bilancio, ma anche coerenti con un sistema generale di programmazione. Esso pertanto si riferisce alla unità di programmazione cui si riferisce la giustificazione delle richieste di bilancio che sono state assegnate.

Sebbene la struttura di bilancio non sempre individui chiaramente tutti i programmi, spesso essa ed i documenti associati costituiscono un inventario dei programmi dell'ente. Ma le unità di analisi corrispondono spesso al livello a cui sono effettuate le decisioni di bilancio e l'allocazione delle risorse.

Una Unità di analisi può anche essere un insieme di programmi o di attività che sono gestiti come un'entità unica o hanno chiari obiettivi comuni e sono così interdipendenti che non ha senso esaminarli separatamente. In tal caso l'applicazione del PART prevede una complessa casistica di condizioni e di eccezioni (che non è il caso qui di ricordare).

Come già detto sopra, per ciascun quesito devono essere fornite chiare spiegazioni della risposta e devono essere addotte prove, come dati di prestazione, valutazioni indipendenti e dati finanziari. L'OMB ha fornito, per ciascun quesito, precise *guidelines* della risposta²⁴. Infatti se il contenuto della risposta è nella facoltà soggettiva valutativa delle Agenzie e dei gestori dei programmi, le istruzioni date su come rispondere ai quesiti sono così chiare e precise da lasciare poco spazio a equivoci e malintesi o a eccessiva variabilità di valutazioni.

Sarebbe dunque essenziale come si articolano i singoli quesiti di ciascuna sezione su cui si struttura il PART. E soprattutto è essenziale conoscere come l'OMB ha fornito, per ciascun quesito, le *guidelines* della risposta.

Inoltre le istruzioni alle domande del PART, applicandosi annualmente alla richiesta di fondi dell'anno successivo, inducono le risposta ad essere largamente esplicative delle condizioni in cui ex post si è effettuata la gestione del singolo programma. E, in quanto tali, i quesiti del PART sono venuti a creare una *falsariga* assai più stretta del *reporting*, già previsto dalla GPRA, come Rapporto ex post annuale, che può essere magari più esteso ma meno rispondente al processo di valutazione degli organi centrali del Bilancio.

Per queste ragioni, ritengo utile alla effettiva comprensione del PART, riprodurre qui nel *Prospetto 2.1* che segue l'intera *lista dei quesiti* annessi alla Guida nelle quattro tipologie già dette, numerandoli secondo le stesse. La lettura di essi è estremamente significativa per capire il grande rinnovamento che si è prodotto nella gestione del Bilancio federale della spesa da quando si è introdotta con la GPRA la programmazione strategica, e come attraverso il PART si contribuisca a migliorare proprio l'efficienza delle attività pubbliche federali.

2.2.12. L'articolazione dei quesiti del PART

Si è detto che la struttura dei quesiti su cui si fonda il PART si articola in quattro sezioni. Nel *Prospetto 2.1* ho condensato i 28 quesiti in cui consiste il PART raccolti nelle quattro 'sezioni' di cui abbiamo detto.

Vediamo ora in che cosa consiste questa articolazione. Cioè a quali obiettivi si ispira la ripartizione in quattro sezioni, e a quali necessità o scopi di informazione essa corrisponde.

²⁴ L'importanza che l'OMB attribuisce alle istruzioni per rispondere ai quesiti è evidenziata anche dalla loro estensione totale: occupano da pagina 15 a pagina 60 della Guida, su un totale di 8 pagine (ci riferiamo all'edizione della Guida qui sopra citata).

Prospetto 2.1 - L'elenco dei quesiti del PART

Prima sezione

- 1.1. Lo scopo del programma è chiaro?
- 1.2. Il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno esistente?
- 1.3. Il programma non è ridondante o duplicazione di alcun'altra attività pubblica o privata?
- 1.4. Il progetto del programma è privo di difetti che possono limitarne l'efficienza e l'efficacia?
- 1.5. Le risorse impiegate saranno rivolte direttamente allo scopo del programma e raggiungeranno i desiderati beneficiari?

Seconda sezione

- 2.1. Il programma ha un limitato numero di indicatori a lungo termine orientati ai risultati e rispecchianti lo scopo del programma?
- 2.2. Il programma ha traguardi e scadenze ambiziose per i propri indicatori a lungo termine?
- 2.3. Il programma ha un limitato numero di specifici indicatori annuali di prestazione che possano dimostrare il progresso verso il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine?
- 2.4. Il programma per gli indicatori annuali ha valori di riferimento e traguardi ambiziosi?
- 2.5. Tutti i partner collaborano per il conseguimento degli obiettivi annuali e a lungo termine?
- 2.6. Valutazioni indipendenti di prospettiva e qualità sufficiente sono condotte su base regolare, o quando necessario, per sostenere il miglioramento del programma e stimare l'efficacia e la rilevanza per il problema, interesse o bisogno?
- 2.7. Le richieste di bilancio sono collegate al conseguimento degli obiettivi di prestazione annuali e a lungo termine e le risorse necessarie sono presentate nel bilancio di programma in modo completo e trasparente?
- 2.8. Il programma ha intrapreso azioni significative per correggere le deficienze della sua pianificazione strategica?

Terza sezione

- 3.1. L'agenzia raccoglie regolarmente dati di prestazione tempestivi e credibili, compresi quelli provenienti dai partner chiave e li usa per gestire il programma e migliorare le prestazioni?
- 3.2. I dirigenti federali ed i partner del programma (compresi le organizzazioni sovvenzionate, gli appaltatori, i partner che sostengono parte dei costi ed altri) sono tenuti responsabili per costi, tempi e prestazioni?
- 3.3. I fondi (federali o dei partner) impegnati per una fissata scadenza sono spesi per lo scopo previsto e riportati accuratamente?
- 3.4. Il programma comporta procedure per misurare ed ottenere efficienza ed efficacia della spesa nell'esecuzione (e.g. "competitive sourcing"/confronto dei costi, miglioramenti in tecnologie informatiche, idonei incentivi)?
- 3.5. Il programma collabora e si coordina realmente con i programmi correlati?
- 3.6. Il programma adotta robuste pratiche di gestione finanziaria?
- 3.7. Il programma ha intrapreso passi significativi per eliminare le deficienze gestionali?

Quarta sezione

- 4.1. Il programma ha dimostrato un adeguato progresso nel conseguire i suoi obiettivi di prestazione a lungo termine?
- 4.2. Il programma (partner compresi) raggiunge i suoi obiettivi annuali di prestazione?
- 4.3. Il programma mostra ogni anno miglioramenti dell'efficienza e dell'efficacia della spesa nel conseguimento degli obiettivi?
- 4.4. Il confronto con altri programmi (governativi, privati etc.) con scopi ed obiettivi similari risulta favorevole a questo?
- 4.5. Vi sono valutazioni indipendenti di sufficiente prospettiva e qualità indicanti che il programma è efficace e sta ottenendo risultati?

All'elenco di quesiti di cui al *Prospetto 2.1*, l'OMB aggiunge i seguenti commenti:

1. Prima sezione di quesiti: scopo e progetto del programma

Questa sezione prende in esame la *chiarezza dello scopo del programma e la solidità del progetto*. Considera fattori che il programma o l'agenzia non controllano direttamente, ma che sono entro la loro sfera d'influenza, come legislazione e fattori di mercato. I programmi, in genere, devono essere progettati o per risolvere questioni di efficienza come quelle riguardanti beni pubblici o esternalità, o per perseguire obiettivi distributivi, come assistere le famiglie a basso reddito nel modo meno costoso e più efficiente. Una chiara comprensione dello scopo del programma è essenziale per fissare obiettivi, indicatori e traguardi, mantenerli a fuoco e gestire il programma. I documenti e le prove su cui basare le risposte di questa sezione sono le autorizzazioni legislative, la descrizione del programma nel *Catalog of Federal Domestic Assistance (CFDA)*²⁵, i piani strategici dell'agenzia, i piani di prestazioni/bilanci di prestazioni ed altri rapporti dell'agenzia.

Le possibili risposte sono *si* o *no*. Deficienze progettuali dovute alla legislazione devono essere considerate e comprovate e sono motivo di risposta negativa. I quesiti tendono ad appurare:

- se lo scopo del programma è chiaro e definito con precisione;
- se il programma è destinato a risolvere un problema esistente e rilevante,
- se il programma è ridondante rispetto ad altri aventi lo stesso scopo;
- se con un diverso meccanismo si potrebbe ottenere più alta efficienza o efficacia;
- se le risorse sono impiegate per lo scopo del programma.

2. Seconda sezione di quesiti: pianificazione strategica

I quesiti della seconda sezione pongono l'attenzione sulla pianificazione dei programmi, la fissazione delle priorità e l'allocazione delle risorse.

Tra gli elementi chiave è compreso valutare se il programma dispone di un limitato numero di indicatori con traguardi ambiziosi ma raggiungibili per assicurare che pianificazione, gestione e preventivazione rispettino i principi della pianificazione strategica. La documentazione e le prove per rispondere ai quesiti comprendono documenti della pianificazione strategica, piani/bilanci di prestazione e rapporti dell'agenzia, rapporti e documenti dei partner del programma, piani di valutazione ed altri documenti del programma

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

- il programma disponga di indicatori annuali ed a lungo termine, dotati di traguardi ambiziosi ed in grado di evidenziare il progresso verso gli obiettivi;
- vengano effettuate valutazioni indipendenti dell'efficacia del programma;
- le risorse necessarie siano presentate in modo completo e trasparente;
- le deficienze progettuali eventualmente rilevate vengano corrette.

²⁵ È un database che raccoglie tutti i programmi federali USA di assistenza alla produzione

3. Terza sezione di quesiti: gestione del programma

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

Le risposte possibili sono sì e no, in qualche caso anche non applicabile. I quesiti sono rivolti ad appurare se:

- vengano raccolti regolarmente dati di prestazione collegati agli obiettivi ed essi siano impiegati per guidare la gestione;
- i dirigenti e gli eventuali partner siano responsabilizzati per la gestione;
- le risorse siano impiegate come previsto;
- la gestione sia rivolta a migliorare l'efficacia e l'efficienza, sia priva di deficienze o provveda ad eliminare quelle eventualmente rilevate;
- il programma si coordini con i programmi collegati.

4. Quarta sezione di quesiti: risultati e rendiconto, per valutare i risultati

Questa sezione esamina se il programma raggiunge i propri obiettivi di prestazione, sia annuali sia a lungo termine. Confronta, inoltre il programma con altri simili e ne stima l'efficacia sulla base di valutazioni indipendenti. Fonti documentali e prove per rispondere ai quesiti di questa sezione sono i rapporti di prestazione richiesti dalla GPRA, valutazioni, rapporti del GAO, rapporti dello Ispettore Generale ed altri documenti dell'agenzia. La stima dei risultati del programma deve basarsi sui più recenti rapporti o su altri dati rilevanti. Le risposte per questa sezione sono classificate come sì, in larga misura, in piccola misura, no. Non applicabile è, anche, una possibile risposta. In questa sezione sono previsti punteggi non interi: per le risposte in larga misura e in piccola misura il punteggio si ottiene rispettivamente moltiplicando per 0,67 e per 0,33 quello corrispondente alla risposta sì.

Mentre si ammette che alcuni programmi possano incontrare gravi difficoltà nell'individuare obiettivi di prestazione quantitativi, i programmi sono esortati a servirsi di qualche metodo significativo per dimostrare i risultati. La guida precisa che l'OMB e le agenzie devono collaborare nello sviluppare approcci per i programmi per i quali è difficile individuare indicatori quantitativi, mentre sono più idonei indicatori qualitativi, revisioni da parte di esperti o altri metodi. I quesiti sono rivolti a verificare se il programma

- consegua i propri traguardi annuali e progredisca verso quelli a lungo termine;
- da un anno all'altro mostri miglioramenti di efficienza e di efficacia, riscontrati da valutazioni indipendenti.

5. Le istruzioni per rispondere ai quesiti del PART

Tutti i 28 quesiti di cui si compone il PART (di cui al Prospetto 2.1) sono posti in una peculiare forma, seguendo uno schema unitario. Nella Guida già citata e completamente tradotta nell'altro studio citato su *La riforma del bilancio e la programmazione strategica: lezioni dall'estero* (Stati Uniti - Francia - Gran Bretagna) sono riprodotte le istruzioni intere per ciascuno dei 28 quesiti. Qui ci limiteremo a riprodurne solo due: quelle concernenti i quesiti 1.2 e 1.3 del Prospetto 2.1, solo per dare un'idea del tenore di tali istruzioni e del tipo di risposte sulle quali si basa il PART

a. *Le istruzioni relative al quesito 1.2: "il programma affronta uno specifico problema, interesse o bisogno esistente?"*

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

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che: esiste un problema, interesse o bisogno rilevante e chiaramente definito ed il programma è indirizzato ad esso; il problema al momento sussiste.

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

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

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

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

Un programma può ricevere un sì al quesito x e un no al quesito y e viceversa.

b. *Le istruzioni relative al quesito 1.3: "il programma non è ridondante e non costituisce una duplicazione di un'altra attività pubblica o privata?"*

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

Risposta si: occorre spiegare chiaramente e provare che il programma non si sovrappone eccessivamente con altre attività federali e non federali, incluse quelle degli stati, dei governi locali del settore privato e no profit.

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

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

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

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

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

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

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

Per i programmi R&D un certo grado di duplicazione è accettabile, se è ben giustificato e vi è buon coordinamento. Un sì richiede giustificazione che il programma fornisce ulteriore valore, oltre quello di ogni altra attività simile della medesima agenzia, di altre agenzie degli enti governativi, federali, statali o locali o del settore privato e no profit. In primo luogo, pertanto occorre individuare con attenzione le attività similari passate o presenti.

Prove. Occorre identificare i programmi duplicati ed i loro costi totali e descrivere le attività da essi sostenute che affrontano con metodi simili problemi simili a quelli affrontati dal programma in esame. Le prove possono includere dichiarazioni documentate degli obiettivi e delle attività del programma, rapporti e prodotti di altri programmi e le reazioni degli stakeholder. Per identificare i programmi duplicati ci si può riferire al CFDA (vedi *nota 25*).

2.2.13. La cooperazione e la pubblicità nel PART

Un altro aspetto del PART da conoscere in via approssimativa è quello relativo al modo in cui si articolano nel processo i partecipanti stessi.

Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti sia delle agenzie che dell'OMB. Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che provengono sia dai programmi che devono essere valutati sia dagli Uffici centrali dei Dipartimenti. Questi in particolare includono:

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

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

Un aspetto molto importante del PART è che una volta completati, i PART sono disponibili allo scrutinio pubblico, attraverso un sito internet; ExpectMore.gov. Ogni programma che è stato revisionato usando il PART ha un riassunto [*summary*] su ExpectMore.gov., che include le scoperte chiave e il piano di miglioramento. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma. Poiché l'informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile su ExpectMore.gov., esso diviene più trasparente.

Aumentando la trasparenza del processo del PART, - dice la Guida - lo scopo dell'amministrazione è di farci tutti responsabili [*accountable*] ogni anno dei miglioramenti delle prestazioni dei programmi.

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

2.2.14. I limiti e le prospettive dell'esperienza americana

Anche l'esperienza americana, la più in linea con i principi e i metodi della programmazione strategica, la più chiara e semplice per la comprensione degli operatori e degli utenti, la più vicina all'obiettivo di registrare gli effettivi progressi nelle performance dei diversi strumenti di programmazione, ha ciononostante i suoi limiti.

Mentre essa è particolarmente forte nell'assicurare l'ingegnerizzazione dei programmi all'interno di ciascuna Agenzia e di ciascun Programma, e assicura un ritmo crescente di efficienza e di 'produttività' all'interno dei programmi, essa fornisce pochi esempi di discussione e di dibattito di tipo *interagency* (noi diremmo 'interministeriale' e/o 'trasversale') e quasi nullo di tipo *intergovernmental* (noi diremmo 'interregionale').

Le dimensioni del Paese, lo scarso peso che ha il governo federale su molti dei servizi pubblici complessivi, il peso che hanno gli Stati, nella vita interna e nella amministrazione pubblica complessiva del paese, e più in generale il peso relativamente minore che hanno le attività pubbliche governative nelle attività dell'intera società americana, rendono molto difficile politiche di sintesi nella formulazione di obiettivi politici e sociali a scala nazionale.

Vi sono stati dei tentativi di allargare l'analisi delle prospettive di politica economica e sociale, con delle 'visioni' a scala dell'intero paese, e dell'intero governo, ma sono per lo più della prospettive analitiche, con pochi spunti programmatici. Insomma tali visione non hanno trovato un collegamento con la gestione del GPRA.

Documentazione specifica per il paragrafo 2.2 (Esperienza americana)

US Congress

US Congress (1969). *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: A Compendium of Papers* (Submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee Congress of the United States).

Vol.1. Part I, *The appropriate Functions of Government in an Enterprise System*; Part II, *Institutional Factors Affecting Efficient Public Expenditure Policy*; Part III, *Some problem of analysis in Evaluating Public Expenditure Alternatives*. Washington, U.S. Government Printing Office.

Vol.2. Part IV, *The current Status of the Planning-Programming-Budgeting System*.

Vol.3. Part V, *The Performance of Program Budgeting and Analysis in Federal Government*; Part VI, *Analysis and Evaluation in Major Policy Areas: Unresolved Issues and Next Steps*.

US Congress, (1993). *The Government Performance and Result Act (GPRA)* (pp.8) and *Report of the Committee on Governmental Affairs of US Senate* (pp.57), Washington DC.

General Accounting Office e Government Accountability Office (GAO)

GAO (General Accounting Office). *Executive Guide: Effectively Implementing the GPRA* (June 1996) pp.33. Washington DC.

GAO (General Accounting Office). *Business Process Reengineering Assessment Guide* (Version 3) (may 1997, pp.75, Washington DC.

GAO (Government Accountability Office). (2004). *Strategic Plan (2004-2009)*. Washington DC: pp.258.

GAO, (1999) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act on Linking Plans With Budgets* (pp.58), (April 1999), Washington DC.

GAO, (1999) (General Accounting Office), *Performance Budgeting: Initial Agency Experiences Provide a Foundation to Assess Future Directions* (pp.19) (July 1999), Washington DC.

GAO (2002) (General Accounting Office), *Performance and Accountability: Reported Agency Actions and Plans to Address 2001 Management Challenges and Program Risks..* (pp.188) (October 2002), Washington DC.

GAO (2003),(Government Accountability Office), *Results-Oriented Government: Using GPRA to Address 21st Century Challenges*. (p.16), (September 2003), Washington DC.

GAO (2004), (Government Accounting Office), *Result-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. (pp. 269) (March 2004), , Washington DC.

GAO (2004) (General Accounting Office) *Performance Budgeting, Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*. January 2004, (pp.62). Washington DC.

GAO (2004) (General Accounting Office) *Performance Budgeting . OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Budget and Performance Integration*. (Statement of a GAO officer before the Subcommittee on

- Government Efficiency and Financial Management Committee on Government Reform, House of Representatives). pp 15, (February 2004)
- GAO (2004) (General Accounting Office) Performance Budgeting .OMB's Performance Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Evaluating Program Performance p.16 (March 1004).
- GAO (2005), (Government Accountability Office), Performance Budgeting. Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance, (pp.182) (February 2005). Washington DC.
- GAO (2005),(Government Accountability Office), 21st Century Challenge. Performance Budgeting Could Help Promote Necessary Reexamination (Statement of David M.Walker Comptroller General of the United States, before a Subcommittee of the US Senate), (p p.21), (June 2005) Washington DC.
- GAO (2005), (Government Accountability Office), Program Evaluation. OMB'PART Reviews increased Agencies' attention to improving evidence of program results (October 2005)
- GAO (2005), (Government Accountability Office) Performance Budgeting, PART Focuses on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress. (October 2005), pp.70,Washington DC
- GAO (Government Accountability Office), 21st Century: How Performance Budgeting Can Help (Statement of David M.Walker, Comptroller General of the US, before the Committee on the Budget, US House of representatives). (pp.21), (September) 2007, Washington DC.
- GAO (2007) (Government Accountability Office), 21st Century: How Performance Budgeting Can Help (Statement of David M.Walker, Comptroller General of the US, before the Committee on the Budget, US House of representatives). (pp.21), (September) 2007, Washington DC.

Office of Management and Budget (OMB)

- OMB (Office of Management and Budget) *Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans and Annual Program Performance Reports*. (Circular A-11, Part VI.). June 2002, Washington DC.
- OMB (Office of Management and Budget), *Circular No.A-11. Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, (Estratti) July 2004, Washington DC.
- OMB (Office of Management and Budget), *Circular No.A-11. Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, July 2004, Washington DC.
- OMB, (Office of Management and Budget) , *Guide to 'Program Assessing Rating Tool' – PART*. (March 2006)
- OMB (2006), (Office of Management and Budget), *Three Circulars*
- *for the Initial Guidance and Schedule for 2006 PART Process :*
 - *for the Guidance for Completing 2006 PART*

Altre Agenzie federali e Associazioni scientifiche

DOE (Department of Energy), (2001). *The Performance-based Management Handbook*. A six-volume Compilation of Techniques and Tools for Implementing the GPRA of 1993 (in cooperation of TRADE Network and the ORISE , Oak Ridge Institute for Science and Education). Washington DC.

DOE (Department of Energy) (2006). *Strategic Plan (2006)*. Washington DC, US DOE.

NAPA (National Academy of Public Administration).(1997) *Effectively Implementing the GPRA* (p.54) Washington, September 1997,

NPR (National Performance Review) (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the NPR*, September 1993.

Altri lavori

Archibugi Franco, (2008) *Studi critici sull'avanzamento dei metodi di programmazione in alcuni paesi avanzati*. Rapporto di ricerca per il FORMEZ, 2008.

Archibugi Franco, (2008) 'La nuova esperienza americana del 'Bilancio di prestazione' (*Performance Budgeting*) nel quadro della programmazione strategica', in *Studi critici sull'avanzamento dei metodi di programmazione in alcuni paesi avanzati*. Rapporto di ricerca per il FORMEZ, 2008.

Archibugi Franco, (2008), Il sistema PART : strumento per la valutazione a punteggio dei programmi, introdotto dall'amministrazione federale americana del Bilancio . in *Studi critici sull'avanzamento dei metodi di programmazione in alcuni paesi avanzati*. Rapporto di ricerca per il FORMEZ, 2008.