

*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

**Seminario : “La Relazione e la Conferenza annuale sulle prestazioni della PA: considerazioni metodologiche e riflessioni”.**

**Roma, 16 aprile 2012**

**La valutazione della performance  
nell'esperienza federale USA**

**Intervento del Prof. Franco Archibugi**

*Sommario*

**1. Premessa**

**2. La legge GRPA e il Piano strategico in ogni Agenzia**

2.1. L'orizzonte strategico pluriennale

2.2. La temporalizzazione e la 'reingegnerizzazione'

**3. Il Piano annuale di performance**

3.1. Il Piano annuale di performance e il Rapporto annuale di performance

3.2. Il ciclo della performance e la sua utilità per l'attuazione di politiche di bilancio

**4. La misurazione (o quantificazione) dei risultati**

4.1 Un glossario unificato della misurazione

4.2 La scelta degli indicatori di performance: una miniera di novità e di conoscenze per la programmazione strategica nella PA.

4.3. Il confronto valutativo fra Piani ex ante e Rapporti ex post

**5. L'evoluzione del sistema americano di gestione, dalla GPRA ad oggi: il 'performance budgeting'**

5.1. L'evoluzione funzionale dei Piani di performance nella gestione del Bilancio federale. Il consolidamento del 'Bilancio di performance.

5.2. Il sistema di valutazione della performance dell'OMB

5.3. Il PART

5.4. La cooperazione e la pubblicità nel PART

**6. Considerazione conclusiva**

**Riferimenti bibliografici**

## 1. Premessa

Non è la prima volta che mi trovo ad esporre e commentare, qui nel mio paese, le iniziative di riforma e i risultati ottenuti in altri paesi, in materia di politiche, sia di *performance* che di *bilancio* nella pubblica amministrazione e in generale nel settore pubblico. Mi sono dedicato a questi temi da quando, docente alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ho creduto mio dovere contribuire alla migliore informazione dei miei studenti candidati a divenire classe dirigente nel settore pubblico della nostra società, su quanto stava avanzando nel campo educativo ed operativo della PA in alcuni grandi paesi.

Ho dedicato poi<sup>1</sup> le mie lezioni alla Scuola e in altri luoghi di formazione degli operatori della pubblica amministrazione (come il Formez, con dirigenti sensibili al bisogno di essere più informati) a questa migliore informazione, cercando di usare tutti i modesti mezzi a mia disposizione per una sua maggiore diffusione, anche nell'ambito dei settori più avanzati della responsabilità politica di ogni tendenza, conoscendo bene che la prima caratteristica delle esperienze su cui mi documentavo era quella che partivano tutte da un approccio tipicamente e rigorosamente *bipartisan*, e nessuna era strumentalizzata da questa o quella parte politica.

Non sono in grado di valutare se questa mia opera di modesta informazione abbia prodotto qualche risultato. Debbo dire però che<sup>2</sup> nessuna delle iniziative intraprese, in diverse scadenze, dai Governi italiani negli ultimi venti/trent'anni, e dalle sue strutture operative in materia di riforma e controllo delle performance è sembrata veramente e adeguatamente informata di quanto avvenisse all'estero, e nessuna di esse, è riuscita a consolidarsi – pur nei suoi limiti sostanziali – in qualcosa di duraturo e progressivamente in crescita e perfezionamento<sup>3</sup>. Finora – mi sembra – si sono avuti solo dei 'fuochi fatui', subito spenti e rientrati nel 'dimenticatoio', soffocati appunto dal rapido ricambio degli addetti e dagli interessi contingenti di carriera degli stessi promotori, politici o amministrativi, senza lasciare alcun segno serio di cambiamento e di progresso.

Benvenuta quindi questa ennesima occasione di riparlare di quanto è avvenuto o avviene in alcune più significative esperienze estere, e di quanto esse abbiano progredito; con la speranza tuttavia di una futura discontinuità rispetto al modo in cui, in questo paese, questo tema e queste esperienze sono stati affrontati finora, (cioè con molta, troppa, approssimazione e sostanziale disinformazione, dispiace affermarlo).

## 2. La legge GRPA e il Piano strategico in ogni Agenzia

### 2.1. L'orizzonte strategico pluriennale

L'esperienza americana (che ha radici lontane<sup>4</sup>) possiamo datarla, per i nostri scopi, con la votazione da parte del Congresso, ad iniziativa di una Commissione *bipartisan* del Senato, di una legge famosa – ormai nota<sup>5</sup> anche in Italia – votata il

3 gennaio 1993, il *Government Performance & Result Act (GPRA)*<sup>6</sup>. Legge che il Presidente Clinton si trovò già sul tavolo per la firma, proprio all'inizio del suo mandato presidenziale.

Le 'dichiarazioni' della legge<sup>7</sup>, stringate ed essenziali, e le sue 'intenzioni' e motivazioni<sup>8</sup> erano, e sono, condivise dalla politica e in ogni pubblica amministrazione di paese avanzato, quindi anche in Italia.

Ciò che merita però una maggiore e particolare attenzione sono le *modalità*, semplici ed efficaci, adottate, che colà hanno assicurato una vita operativa alla legge, con un costante miglioramento della esperienza e un ormai radicato successo, che ha trasformato e innovato il modo di gestire la pubblica amministrazione federale, recando anche un effetto esemplare su tutte le altre amministrazioni pubbliche (o 'governi' come colà si preferisce dire) statali, locali, municipali, etc. Su queste *modalità* credo che valga la pena di concentrare l'attenzione in modo succinto.<sup>9</sup>

L'aspetto più significativo della legge sta nell'obbligo che essa assegnò ad ogni Agenzia governativa federale di *ripensare daccapo* a tutte le sue attività e programmi di spesa in corso (in base a leggi, mandati, missioni, settori e ogni tipo di interventi, consuetudini, emergenze, e quant'altro) e *rifondere* il tutto, in modo sistematico e articolato, attraverso un documento di partenza nuovo, denominato '*Piano strategico*'<sup>10</sup>, avente un orizzonte temporale "*non inferiore a 5 anni*" e contenente una serie di determinazioni elencate dalla legge stessa<sup>11</sup>.

Nell'impegnare i dirigenti di ciascuna Agenzia a rispondere con il Piano strategico ai contenuti richiesti, la GPRA innescava, nella routine amministrativa, un processo di riflessione e di invenzione di soluzioni operative già di per sé innovativo, avente perfino un ruolo formativo e valutativo nuovo delle qualità manageriali dei dirigenti pubblici.

La legge impegnava inoltre gli elaboratori del Piano strategico (e futuri responsabili dell'attuazione del Piano stesso), a commisurare le riflessioni (di cui sopra) all'orizzonte dei 5 anni; e insieme a '*consultare il Congresso*', e anche a '*sollecitare e prendere in considerazione i punti di vista e i suggerimenti di quegli enti potenzialmente colpiti da, o interessati a, tale Piano*'.<sup>12</sup>

## **2.2. La temporalizzazione e la 'reingegnerizzazione'**

Con questa impostazione, il Piano strategico ha innanzitutto tagliato corto (contro decenni e decenni di discussioni e tiriterie inutili, in campo politico e in campo accademico) sulla *temporalizzazione* dei piani; cioè su quanto avesse senso o no vincolarsi a vedute di corto, o medio o lungo periodo, in un mondo in trasformazione e su risultati incerti, e a fronte di difficilmente controllabili emergenze<sup>13</sup>.

La GPRA ha imposto ad ogni Agenzia: da un lato lo sforzo di elaborare un Piano strategico '*non inferiore a cinque anni*'; ma, dall'altro, che esso dovesse '*essere aggiornato e revisionato almeno ogni tre anni*'.

E nello stesso tempo, le ha imposto di legare strutturalmente la prospettiva quinquennale ad uno scaglionamento attraverso un *Piano annuale delle performance* (ed un correlato *Rapporto annuale di performance*), che hanno

collegato in un unico *ciclo* complessivo, la programmazione a medio termine con quella a breve termine, praticamente connessa ai preventivi e ai consuntivi di spesa dei Bilanci finanziari annuali del Governo federale.

### 3. Il Piano annuale di performance

Così, la GPRA ha sancito che ogni azione avente una scadenza inferiore ai cinque anni (come per esempio le azioni che dovessero essere alimentate da risorse finanziarie assegnate annualmente all'Agenzia in questione, attraverso il Bilancio annuo dello Stato) fosse 'programmata' ogni anno attraverso la redazione di un Piano annuale, da intendersi come porzione temporale di quello suddetto 'strategico' quinquennale. La GPRA lo ha denominato 'Piano delle prestazioni' (*Performance Plan*). [dopo che con il nostro DL 150 si è sdoganato il termine, anche in italiano, tradurrei anche io, senza esitazione, il Piano delle prestazioni in 'Piano delle performance'].

Ma – nella sua logica stretta - la GPRA ha previsto che tale Piano fosse formulato *solo dopo e come primo avvio*, del Piano strategico, negando che si potessero sviluppare delle decisioni programmatiche per orizzonti solo annuali. Così la GPRA prevede che il *Piano di performance (annuale)*, per 'essere coerente con il Piano strategico' quinquennale, non dovesse 'essere consegnato per un anno fiscale non coperto da un corrente piano strategico' (perciò, dopo di esso).<sup>14</sup>

#### 3.1. Il Piano annuale di performance e il Rapporto annuale di performance

Ma la grande e fondamentale innovazione della GPRA (per quanto molto ovvia per il buon senso) fu quella di istituire da parte di ogni singola Agenzia una valutazione *ex post* della propria azione, strutturalmente collegata alla programmazione *ex ante* della stessa; e ciò nei termini di un 'Rapporto di performance' (*Performance Report*) alla scadenza di ogni anno, strutturato rigidamente sul 'Piano di performance' per lo stesso anno in questione<sup>15</sup>.

Questa ulteriore innovazione – come si può facilmente immaginare - ha molti e diversi buoni effetti: a) induce a far misurare il passo con la gamba, evitando obiettivi troppo ambiziosi, privi della certezza di poterli raggiungere; b) induce ad evitare l'abitudine di mirare solo ad ottenere automatici ri-finanziamenti di routine, abitudinari, invocando i danni all'interruzione di servizi, o spreco di personale inamovibile, senza quindi incentivare al risparmio di lavoro e l'incremento di produttività; c) spinge ad evitare sprechi dal momento che si passerà prima o poi a confrontare le risorse richieste e ottenute, con i risultati conseguiti, quelli non solo sbandierati *ex ante*, nei modi più generici e senza impegni possibili, ma effettivamente ottenuti *ex post*; e, infine, permette una maggiore generale conoscenza da parte del pubblico, ed in particolare del Parlamento e di ogni altro ente di controllo, tradizionalmente incaricato di valutare l'operato della spesa, di avere delle informazioni un po' più attendibili sui risultati di tale spesa.

Nella formula più vincolata prevista dalla GPRA il Rapporto di performance introduce, insomma, un fattore permanente di ricerca di misurazione e quindi di miglioramento dei risultati in termini di rapporti contabili *input/output* o *input/outcome* o anche *output/outcome*.

Questa è la ragione per la quale era necessario riformare totalmente il sistema delle valutazioni, su larga scala, per quasi tutte le tipologie di valutazione; assumendo la convinzione che le valutazioni *ex post* non hanno senso, non si possono neppure formulare seriamente, senza un confronto con quelle *ex ante*. E le valutazioni *ex ante*, se in qualche modo formulate, non servono a niente se non nella prospettiva che ci saranno quelle *ex post*, sugli stessi indicatori formulati *ex ante*.

Questa d'altra parte è anche la ragione per la quale è così difficile introdurre ovunque un siffatto 'ciclo della valutazione della performance' nelle pubbliche amministrazioni, perché rappresenta un *serio elemento* di valutazione per coloro che sono responsabili dei programmi pubblici, e non solo una chiacchiera. (Ma potrebbe e dovrebbe essere anche un buon sistema di selezionare gli stessi responsabili: chi non è pronto di accettare di introdurre il ciclo di valutazione delle performance nei programmi pubblici che dirige, per questo stesso fatto non dimostra di essere un adeguato responsabile degli stessi! Dimostra di non avere le doti manageriali adatte al compito).

### ***3.2. Il ciclo della performance e la sua utilità per l'attuazione di politiche di bilancio***

Ciò ha significato dunque dare un senso, una direzione, più organica, più sistematica, meno effimera, e più tenuta sotto controllo all'azione pubblica. Si è trattato di un processo permanente chiamato, in gergo nel sistema instaurato con la GPRA, processo di 're-ingegnerizzazione' (*reengineering*) costante. Lo possiamo tradurre in modo più consono alle orecchie italiane, come processo di costante 'ri-progettazione' dei vari programmi pubblici in essere, fondati su leggi, iniziative passate da rivedere e da ri-attualizzare, aggiornandole negli obiettivi, nei mezzi e nei metodi. E ciò con lo stesso metodo esplicito con cui si elabora un 'progetto ingegneristico', includendo tuttavia (come elemento innovativo importante) una ri-progettazione e riconsiderazione politica dei benefici e risultati, in sintonia con i mutevoli obiettivi, bisogni e priorità della società in movimento; garantendo anche una contemporanea consapevolezza dei costi che si è disposti a sostenere (correnti e di capitale) per quei risultati; ed una costante revisione dei programmi pubblici e delle occupazioni umane in ragione dei risultati da attendersi.

Questa innovazione è essenziale inoltre, per dare una qualche razionalità alle procedure di selezione e valutazione delle *policies*; perché - se è vero che tali *policies* stanno ad un livello superiore di scelta politica rispetto a quello delle mere misurazioni di produttività e di efficienza e/o efficacia - tuttavia il discutere di tali *policies*, senza un adeguata, estesa, preventiva, misurazione e valutazione della produttività, in termini di efficienza ed efficacia che si può raggiungere, e

perciò senza una adeguata misurazione dei costi e benefici raggiungibili da dette *policies*, riduce a poco il valore e la utilità di quella pur sacrosanta discussione delle *policies*; la riduce – lasciatemi dire – a pura accademia (se non addirittura a chiacchiera ideologica).

In definitiva la GPRA introdusse la grande novità – per quanto ovvia - di vincolare la misurazione della performance ad un ciclo istituzionale della stessa, attraverso il confronto continuo fra la programmazione *ex ante* (il Piano annuale della performance) e la valutazione *ex post* (il Rapporto annuale della stessa) che si ripete ciclicamente.

Il far funzionare bene questo Rapporto, già è una grande conquista nel governo delle istituzioni pubbliche, una conquista rivoluzionaria assai più realistica di tutte quelle ‘*spending review*’ di cui si sente parlare ormai spesso in giro (soprattutto da persone che conoscono poco le difficoltà e la confusione di esse nel paese da cui proviene l’espressione: la Gran Bretagna).

#### 4. La misurazione (o quantificazione) dei risultati

Perciò il controllo della spesa, il vero controllo e valutazione della spesa pubblica, parte dal controllo e valutazione delle performance della spesa pubblica stessa. E la legge americana GRPA è fondata tutta sulla estrema necessità di arrivare ad una costante, permanente, organica, strutturale, e non *una tantum*, misurazione dei *risultati* dell’azione e dei programmi pubblici; risultati che siano di *output* (efficienza) o di *outcome* (efficacia), a seconda dei casi e delle scelte motivate dalle politiche rispettive.

Non è per caso, quindi, che la GPRA – il cui titolo ufficiale è **Una legge per istituire la pianificazione strategica (*strategic plan*) e la misurazione delle performance (*performance measurement*) nel Governo federale**, è stata poi nel gergo popolare comune chiamata “Legge del risultato”.

Si è diffusa l’opinione che per assicurare un vero controllo dell’azione e della spesa pubblica, si debba curare l’apprezzamento, la misurazione del risultato, non solo *dopo* che l’azione ha avuto luogo, ma nel momento in cui la stessa azione viene concepita. E che lo stesso risultato venga cioè misurato in termini operativi, programmato già nei suoi aspetti esecutivi, ritenuti possibili e fattibili, dati i vincoli e i mezzi valutati *ex ante*. Si è parlato infatti di un cambiamento ‘mentale’ del dirigente, un cambiamento del suo DNA, impostando qualsiasi intenzione di fare, con un parametro di performance già in partenza, e far dominare o guidare l’esecuzione come da una promessa di efficienza già misurata preventivamente, dal progetto stesso di azione.

E’ proprio in ragione di questa indispensabilità per le decisioni pubbliche di anticipare la conoscenza *ex ante* dei reali effetti, in termini di costi presumibili e benefici ottenibili, che la GPRA federale americana ha addirittura *unificato* – ‘per legge’ – un glossario ufficiale di tutto il *sistema di programmazione strategica*, valevole per tutti i *Piani strategici* e i *Piani di performance* richiesti alle singole Agenzie. E ciò allo scopo di diffondere e condividere quella che da un po’ diciamo una comune *cultura del risultato e delle sue misurazioni*. Un glossario di

parametri che merita attenzione non per i suoi contenuti, che potrebbero essere stati altri, o altrimenti espressi (come in realtà ve ne sono ugualmente validi miriadi, diversamente usati nella progettistica pubblica o privata in ogni luogo o settore operativo o paese) ma per il fatto di averli usati come strumento di una ‘legge’, e non come arbitrio casuale di ogni singolo progetto. Per avere uno strumento di scambio e di linguaggio comune, come una moneta intellettuale tendente ad una misurazione comune delle azioni.

#### **4.1 Un glossario unificato della misurazione**

Riporto qui nella sua integralità le sei voci sensibili di tale glossario:

1. **Misura dell’esito** (*outcome measure*), significa un giudizio dei risultati di una attività di programma comparati con le sue intenzioni;
2. **Misura del prodotto** (*output measure*) significa la tabulazione, calcolo o registrazione di una attività o sforzo (*activity or effort*) che possono essere espressi in modo quantitativo o qualitativo;
3. **Finalità di performance** (*goal performance*) significa un obiettivo traguardo di prestazione (*performance*) espresso in modo 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 rateo;
4. **Indicatore di prestazione** (*performance indicator*) significa un valore, o un carattere particolare, usato per misurare il prodotto o l’esito;
5. **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
6. **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.

#### **4.2 La scelta degli indicatori di performance: una miniera di novità e di conoscenze per la programmazione strategica nella PA.**

In questo modo la GPRA ha tagliato la testa ad una altra usuale e ovvia tiritera: quella che al di là di ogni schematismo o glossario, gli indicatori e le performance varieranno secondo la natura e le caratteristiche proprie di ogni settore di operatività del programma e delle circostanze o condizioni nelle quali il servizio si svolge e si programma.

Si è così *by-passata* la infinita tiritera. E si comunemente inteso che schemi e glossari, chiariti addirittura ‘per legge’, servono solo come *linee guida* cui attenersi per assicurare un linguaggio comune comprensibile a tutti, che costituisce già un primo passo per il coordinamento e l’incoraggiamento all’applicazione di nuovi *metodi di valutazione*, prima inesistenti (e ai quali ci si sente inadeguati e impreparati)<sup>16</sup>.

La ricerca di *buoni indicatori*, sulla base delle nozioni-base fissate dalla GPRA, ha innescato un vasto movimento di confronto sulle esperienze in tutto il paese (ed anche nel mondo, ove confrontabile) da parte di coloro che dovevano

misurare in qualche modo i loro programmi, nei ‘Piani strategici’ (a medio termine) e nei ‘Piani di performance’ (a corto termine).

Si è trattato di confronto fra le Agenzie federali, ed altre Agenzie per esempio degli Stati, o di altre istituzioni pubbliche che, anche se non coinvolte dalla GPRA in modo diretto avevano pensato di applicare la programmazione strategica di propria iniziativa (alcune anche molto prima dell’avvento della GPRA considerate colà come antesignane e perfino ispiratori della GPRA, (come Oregon, North Carolina, Texas, Florida, e altri)<sup>17</sup>.

Si sono anche moltiplicate in USA le iniziative, mirate a intensificare il *benchmarking*, il riferimento alla misurazione delle *migliori esperienze* (e conseguenti indicatori e misuratori), e a moltiplicare lo scambio e l’informazione rispetto ad esse. A seguito della legge, si sono istituiti infatti nuovi organismi pubblici per la raccolta di questi ‘*standards*’ utilizzabili (se confrontabili) come indicatori di programma, da essere utilizzati dai diversi operatori impegnati nella programmazione strategica, sia dai progettisti, sia dai valutatori esterni dei progetti. Insomma si è prodotto un movimento anche spontaneo, acceso dalla applicazione su vasta scala dalla GPRA; un movimento di attenzione al cambiamento e miglioramento della performance, che senza di essa non si sarebbe avuto.

Gli Stati Uniti hanno perciò progredito di più nella concreta applicazione di fattori innovativi nella gestione pubblica, mentre - a mio parere - in Europa siamo ancora più distanti (malgrado alcuni tentativi, ancora poco attivi e poco efficienti, di introdurre la misurazione delle performance in Francia e in Gran Bretagna) di quanto non fossero alcuni decenni fa. E ciò dispiace perché usando il passo giusto, rappresentato dalla modalità GPRA, si sarebbe potuto raccorciare, invece che aumentare, le distanze, come è avvenuto in altri settori della vita sociale ed economica.

#### ***4.3. Il confronto valutativo fra Piani ex ante e Rapporti ex post***

La GPRA – dunque - ottiene un razionale processo di valutazione stabilendo esplicitamente (sez.1116) che ‘*ogni Rapporto di prestazione programmatica dovrà esporre gli stessi indicatori di performance stabiliti nel Piano di performance, attraverso cui l’effettiva prestazione di programma conseguita è comparata con le finalità di performance espresse nel piano (per quell’anno in questione)*’.<sup>18</sup>

La GPRA ripete inoltre quanto già avvertito per i Piani strategici ed anche i Piani di performance che, per quanto ogni Agenzia si possa far aiutare da consulenti esterni all’amministrazione per organizzare valutazioni e illustrazione di metodi, ‘*le funzioni e le attività previste dalla legge GPRA stessa sono da considerarsi per loro natura funzioni pubbliche*’ e ‘*l’elaborazione dei Rapporti di performance programmatiche dovrà essere portata a termine solo da dipendenti pubblici*’.



## 5. L'evoluzione del sistema americano di gestione, dalla GPRA ad oggi: il 'performance budgeting'

Dunque, con la GPRA si è espanso il campo operativo della 'gestione basata sul risultato' [*result-based-management*] (formula adottata per sintetizzare in Usa<sup>19</sup>, il nocciolo della riforma), divenuta dominante.

Nella prima fase di applicazione della GPRA, dalla emanazione della legge alla confezione dei primi Piani strategici e dei primi Piani di performance (1997-98, e 1998-2000), come si può immaginare i progressi furono assai disuguali fra le diverse Agenzie.

In questo periodo la preparazione dei suddetti Piani fu fortemente messa in difficoltà dalla scarsa preparazione in generale del personale delle diverse Agenzie, a convertirsi ai nuovi metodi di valutazione, necessari per comporre i Piani. La legge GPRA aveva previsto,

- sia un compito speciale del GAO (il *General Accounting Office*, l'Agenzia federale di controllo della spesa, dipendente dal Congresso e non dalla Casa Bianca) nell'assistere tecnicamente le Agenzie operativa nell'elaborare i loro piani<sup>20</sup>,
- sia un'altra Agenzia facente parte della Branca Esecutiva, quindi ufficio diretto del Presidente, l' *Office of Personnel Management* (OPM) [*Ufficio della Gestione del Personale*] per organizzare per tutte le Agenzie, una attività straordinaria di addestramento dei funzionari pubblici, per metterli in condizione di assolvere ai compiti previsti dalla legge GPRA<sup>21</sup>.

Ma anche queste attività di soccorso e formazione hanno avuto bisogno di tempo e di pazienza per attuarsi e per entrare in funzione.

Tuttavia esse hanno comunque migliorato la qualità delle prestazioni e della performance, senza troppe resistenze e soprattutto senza arresti, malgrado il pericolo, nel 2001, rappresentato dal cambiamento della Presidenza americana.<sup>22</sup>

### 5.1. L'evoluzione funzionale dei Piani di performance nella gestione del Bilancio federale. Il consolidamento del 'Bilancio di performance.

Nel periodo di formazione, concezione ed elaborazione dei primi *Piani strategici* e dei primi *Piani di performance*, (1993-1997) le cose hanno progredito comunque con qualche problema di compatibilità e di conflitto.

Da un lato si continuava in ogni Agenzia, e a livello *interagency*, la routine di sottoporre ogni anno le richieste di fondi all'OMB, (l'ufficio della Presidenza incaricato di formare il 'Bilancio del Presidente', come colà viene chiamato) nel modo tradizionale di sempre. Dall'altro si lavorava a costruire il *Piano strategico*, per reimpostare la visione delle attività nel modo 'programmatico' nuovo, per rispondere al mandato del GPRA, che chiedeva di organizzare anche le richieste di Bilancio, con l'esplicitazione dei risultati o performance possibili attese, e poterle poi misurare – ex post – attraverso il Rapporto annuale con quelle ottenute.

Finché ogni agenzia non avesse imparato a fare in modo nuovo le sue richieste (come previsto dal *Piano delle performance* chiesto dal GPRA) le incompatibilità non emersero. Erano potenziali, ma non attuali. Man mano che la GPRA concludeva il suo iter formativo, e i *Piani strategici* venivano completati e in base ad essi si passava a proporre il controllo della spesa attraverso i *Piani di performance* con i loro indicatori di programma (o di performance) che aprivano la conoscenza e la trasparenza ai veri costi e ai veri risultati della spesa, il vecchio modo di operare diventava sempre più incompatibile e causa di conflitti.

Insomma si realizzava una sorta di *strabismo contabile* tra la misurazione delle performance e le regole di contabilità richieste dall'OMB. Il *Piano e il Rapporto di performance*, annui, non potevano essere utilizzati come 'Bilancio delle performance': occorre che lo stesso Bilancio complessivo del Presidente divenisse, (e si uniformasse al concetto di) un *bilancio delle performance*, costruito nel suo insieme come una sintesi integrata dei diversi bilanci di performance scaturiti dai Piani di performance delle singole agenzie.

Questo fu un momento di crisi drammatica della stessa innovazione programmatica del GPRA (dal 1999 ai primi anni del nuovo secolo). Il *Piano delle performance* non poteva diventare un bilancio 'programmatico' fine a se stesso, espressione solo di studi programmatici e quindi girare a vuoto. Esso doveva avere la sua naturale meccanica frizione ed ingranaggio con le ruote della spesa, e la sua logica corrispondenza con il passaggio dal *programming* al *budgeting*, l'ultimo naturale anello della catena GPRA, l'ultima funzione già concepita dal vecchio PPB system<sup>23</sup>: Un bilancio della nazione commisurato alle scelte in base ad una conosciuta, preferita, controllata e non casuale *performance*, fattibile nel suo realismo, ma intenzionale nella sua selezione..

Gli esperti del GAO, soprattutto quelli arruolati per assistere le Agenzie nel gestire il *Performance Budgeting* (l'ultima fase, conclusiva, del rinnovamento gestionale della programmazione strategica), si limitavano a suggerire alle Agenzie come procedere in una ri-classificazione delle spese in forma coerente con la contabilità derivata dalla strutturazione dei Piani sia strategici che di performance. Ma - essendo il 'Bilancio del Presidente' materia di competenza dell'OMB, - gli esperti del GAO rimanevano sulla soglia e non entravano, se non in via informale, sui problemi di gestione del Bilancio nazionale.

Ma una serie di fattori, quali a) l'insieme delle esercitazioni pratiche di costruzione dei Piani strategici e di performance imposta dal GPRA alle singole Agenzie; b) l'abitudine divenuta sempre più comune di confrontare piani ex ante con risultati ex post in queste stesse Agenzie (a seguito del ciclo operativo dei Piani strategici, dei Piani di performance e dei Rapporti di performance); c) l'addestramento crescente per l'applicazione dei metodi di programmazione strategica presso il personale di tutte le Agenzie, insieme al ricambio generazionale intervenuto nello stesso; tutto ciò ha favorito la penetrazione di una *'cultura del risultato' nei quadri dirigenti dell'amministrazione*.

Con il cambio di amministrazione Clinton/Bush avvenuto alla fine del 2000, l'OMB stesso (che fino allora aveva assistito piuttosto passivamente ai mutamenti di metodi e di procedure stimulate dal GPRA nelle singole Agenzie sotto la guida

del GAO) si rese conto che doveva assecondare il nuovo movimento per un *Bilancio di performance* a scala federale.

E così, nel 2003<sup>24</sup>, si è cominciato a operare il grande cambiamento. L'OMB accettò che il *Piano di performance* che le Agenzie stavano da qualche anno preparando per il Congresso (ed anche per l'OMB) ai sensi del GPRA, diventasse nella sostanza lo stesso documento tradizionalmente richiesto alle Agenzie per la compilazione del Bilancio (annuo) del Presidente. Si operò quindi una 'saldatura' fra i *Piani (annuali) delle performance* di ciascuna agenzia e le tradizionali richieste di fondi. Il *Piano delle performance* di ciascuna agenzie si è così trasformato - in *Bilancio di performance, valido ai fini della* formazione del Bilancio nazionale (del Presidente). E la valutazione pensata e funzionante per il GPRA ( alla scala della singola Agenzia e alla scala annuale) è divenuta come relazione fra Piano *ex ante* e Rapporto *ex post* di performance anche ai fini di una generale valutazione della performance del Bilancio federale.

E' solo dal 2003 che nelle istruzioni della Circolare A-11, si incominciò con una definizione del Bilancio di performance, sulla quale la stessa GPRA non era stata del tutto esplicita:

*'Che cosa è un Bilancio di performance? Il Bilancio di performance è una presentazione che collega chiaramente gli obiettivi di performance con i costi per ottenere i dati livelli di target nelle prestazioni. In generale, un Bilancio di prestazione collega gli obiettivi strategici con i relativi obiettivi di performance annuali e a lungo termine, e con i costi delle specifiche attività chemirano al conseguimento di quegli obiettivi'*<sup>25</sup>

## **5.2. Il sistema di valutazione della performance dell'OMB**

Ma c'è di più e di meglio. Nel 'saldare' come si è detto l'analisi delle performance con il Bilancio nazionale, l'OMB ha dovuto anche trasferire, in qualche modo, il sistema di valutazione previsto dal GPRA, alla scala di agenzia, nella relazione *Piano ex ante/Rapporto ex post* ad una certa standardizzazione federale.

In tal modo come si è abolito il Piano (GPRA) di performance e lo si è fatto diventare *Performance Budget* (OMB), anche il Rapporto di valutazione *ex ante/ex post* (GPRA) lo si è dovuto trasferire alla scala federale.

Così si è studiato un *sistema federale di valutazione dei risultati*, valido e funzionante per tutte le Agenzie, con sue particolari caratteristiche avanzate, che merita di essere conosciuto, come mezzo per assicurare un permanente meccanismo di miglioramento del funzionamento delle gestioni pubbliche.

Tale sistema è fondato sulla valutazione degli stessi gestori o dirigenti dei programmi pubblici; ma consegue, ciò malgrado, un elevato grado di 'obbiettività', a causa dei vincoli ai cui la valutazione stessa dei gestori è costretta. Essi sono :

1. in primo luogo, i vincoli di un rapporto oggettivo già presente nel Rapporto annuale di performance, fra *indicatori-targets promessi* (nel Piano di performance) e *indicatori-risultati conseguiti*;

2. in un questionario *ad hoc* cui i top managers di ogni Agenzia devono rispondere, ne quale dalla quantità di domande fatte e dati di fatto richiesti, si lascia poco spazio alle valutazioni soggettive delle persone interrogate.

### **5.3. II PART**

Tale Sistema di valutazione è chiamato *Performance Assessing Rating Tool-PART*, [*‘Strumento a punteggio per la Valutazione delle performance’*].

L’OMB, che lo ha concepito, lo ritiene uno strumento utile per indurre, innanzitutto le Agenzie a procedere ad una *‘auto-valutazione’* dei risultati nella gestione dei loro Piani (*‘strategici’* e *‘di performance’*), ma lungo linee-guida , istruzioni e metodi ben delimitati, assegnati dall’OMB .

Il meccanismo si basa infatti su un sistema di questioni poste in 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 vincolante<sup>26</sup>.

### **5.4. La cooperazione e la pubblicità nel PART**

Un altro aspetto interessante del PART è il modo in cui i partecipanti stessi al processo di valutazione si articolano in esso. Infatti il PART è un processo cooperativo che coinvolge i partecipanti (sia quelli delle Agenzie che quelli dell’OMB).<sup>27</sup> Il primario contatto dell’OMB con le Agenzie valutate comunque è un *‘esaminatore del programma’* [*Program Examiner*].

Un altro aspetto molto importante è che, i PART, una volta completati sono disponibili allo scrutinio pubblico, ed entrano Online nel Web.<sup>28</sup>. Entrano dapprima attraverso un riassunto in cui vengono messe in evidenza le innovazioni e i miglioramenti. Tramite il sito si accede alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del singolo programma di Agenzia.

Poiché l’informazione sul PART è facilmente accessibile e ricercabile sul Web tutto il sistema di valutazione diventa più trasparente, produce competizione e impegno, e cooperazione consapevole fra tutti<sup>29</sup>.

## **6. Considerazione conclusiva**

Ormai da alcuni anni, quindi, (penso dall’anno fiscale 2006/07) malgrado le drammatiche iniziali difficoltà e incompatibilità, inevitabili nelle innovazioni, si è conclusa in modo definitivo una *‘saldatura’* fra *programmazione strategica* e *formazione dei bilanci annuali*. E’ una nuova realtà, alla scala federale, che sta funzionando abbastanza bene (anche se non sono da escludere nuovi problemi e nuovi progressi). La mia opinione è che molti altri governi, specialmente quelli, europei, più amanti di indipendenza rispetto agli USA, farebbero bene a studiare a fondo e al più presto l’esperienza americana, per saltare tappe e difficoltà inutili, che l’esperienza americana ha già superato, piuttosto che tentare strade diverse

(diciamo di ‘cortile’ nazionale). Strade che – per quanto motivate dalle stesse esigenze – sembrano non uscire, con coraggio da metodi e procedure in esistenza in ciascun paese, e cercare di volersi adattare ai predetti ‘ordinamenti nazionali’ in materia, che invece non sono tanto diversi, e soprattutto facilmente adattabili ai nuovi sistemi – diciamo - moderni. E’ mia opinione che solo quando si conoscono bene e si praticano le esperienze altrui visibilmente migliori, si possono fare autorevolmente dei passi migliori in nome di un legittimo e non farsesco e ridicolo ‘amor proprio’ nazionale, se tali passi effettivamente sono riconosciuti come universalmente migliori ed innovativi.

### **Riferimenti bibliografici**

sugli scritti del Prof. Franco Archibugi sulla materia della programmazione strategica in ambito pubblico e sulla riforma americana del ‘reinventing government’

- (1970), *Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*, Centro Piani, Roma, maggio 1970 (Rapporto per l'ISPE e il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica).
- (1996), *La formazione dei nuovi managers della PA: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi*. Relazione al V convegno Nazionale sulla Formazione sul tema: “L’Università italiana tra autonomia e managerialità. Politiche del personale, formazione e professionalità emergenti”. Università di Palermo, 6-8 Novembre 1996.
- (1997-1998), *La Pianificazione strategica in campo pubblico* . Serie di Lezioni per il Corso-Concorso nazionale promosso dalla SSPA, Roma, Dispense e Internet.
- (1997), *La pianificazione sistemica: strumento della innovazione manageriale nella PA, negli Usa e in Europa*, (con Appendici: trad.della GPRA) Relazione alla XXV Riunione scientifica della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, 29-31 Maggio 1997), pubblicato in “*Rivista di Economia, Demografia e Statistica*”, (Vol.LI, n.1-2, Genn.-Febbr. 1997).
- (1998) *Performed-based Management in Public Administration and its Training Implications*, (Background Paper to the International Symposium on the same theme, promoted by SSPA, Caserta 17-20 September 1997).
- (1998), *Pianificazione strategica e riforme della Pubblica Amministrazione* (Intervista con Francesco Moccia) in: “CRU-Critica della Razionalità Urbanistica”, *Rivista della Università di Napoli Federico II*, 1998, n.9-10.
- (1999), *Proposta programmatica: la pianificazione strategica nella politica e nell'amministrazione italiana* . Appunto personale per l'on. Massimo D'Alema, Presidente del Consiglio e per l'on Franco Bassanini, Ministro della Funzione pubblica. (Marzo 1999).
- (2000), *Reinventare il governo (reinventing government): una rivoluzione americana*, “Lettera internazionale” Anno 16, N.64.
- (2004), *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea editrice, Firenze 2004.
- (2004), *Governabilità ambientale e Programmazione strategica: dalle chiacchiere all'azione*. Intervento al Convegno promosso da Ministero della Funzione pubblica-Formez, sul tema “Ambiente e Pubblica Amministrazione. Lo sviluppo sostenibile tra etica e opportunità economica: il ruolo della formazione”, Roma 1.3 Dicembre 2004.

- (2005), *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea, editore. Firenze. 2005.
- (2005), *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di Governo centrale*. Relazione alla VIII Conferenza Nazionale sulla Misurazione, (Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica) ,SSPA Roma, 5 Dicembre 2005
- (2006). *Come introdurre seriamente la 'Gestione-fondata-sul-risultato' e la 'Programmazione-e-valutazione strategica' nella politica e nell'azione amministrativa italiana'*. Appunto personale preparato per l'On. Prodi, Presidente del Consiglio dei Ministri (Aprile 2006).
- (2006), *Bilancio dello Stato: nuove strutture, nuove procedure*, Nota preparata per l'incontro del Centro Ricerche Europa (CER) sul tema: "Procedure e strutture del Bilancio dello Stato", (Roma, 4 Ottobre 2006)
- (2006) *Dal controllo strategico alla programmazione strategica: passi necessari per rendere credibile l'attuazione dei programmi politici nella PA italiana*. Relazione al Seminario promosso dalla "Rete istituzionale sulla misurazione delle attività pubbliche" (CNEL, 30 Novembre 2006).
- Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*.(Rubbettino, Soveria Mannelli,CZ, 2008)

---

## Note

<sup>1</sup> Trascurando e interrompendo miei preferiti e avviati studi di programmazione e politica economica e territoriale, (chi ne fosse curioso, visiti il mio sito Web: [www.francoarchibugi.it](http://www.francoarchibugi.it)) aventi per me una valenza e un significato generali, ben al di là della mera informazione sulle esperienze estere in materia di bilancio e criteri di gestione (informazione resa peraltro assai poco onerosa, e quindi poco prestigiosa, dalla facilità di documentazione in tempo reale che dagli anni '80 in poi, il Web ha fornito agli studiosi volenterosi e seri). Alcuni prodotti occasionali della mia opera di informazione e persuasione sono indicati – per maggiore documentazione - nella bibliografia in calce a questo scritto.

<sup>2</sup> A giudicare dai prodotti usciti dalle buone intenzioni di alcuni documenti ufficiali e presto insabbiati, della Presidenza del Consiglio, Ministeri, Comitato di 'esperti', Comitati di promozione, etc. ho l'impressione che nè io ne altri abbiamo minimamente intaccato l'operatività, e le cose sono rimaste letteralmente ferme fino ad oggi. Ho espresso in dettaglio, i motivi di una così severa opinione nel libro recente: *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro.* (Rubbettino, 2008).

<sup>3</sup> Non intendo fare riferimento – in questo seminario - , alle più importanti esperienze fatte in Europa, (cioè in Gran Bretagna e in Francia) per la introduzione della misurazione della performance nella pubblica amministrazione, benché le abbia anche accuratamente studiate (vedi ampi dettagli nello stesso libro sopra indicato: *Da burocrate a manager, etc.*). Non mi è stato peraltro neppure assegnato di farlo. Dirò solo che in questi due paesi dall'inizio del secolo, e dietro lo stimolo dell'esperienza americana, almeno qualcosa si è fatto. Ma purtroppo si è ancora lontani dall'aver raggiunto dei risultati chiari e tangibili come in USA, forse perché le riforme discusse e introdotte non sono state impostate *sistematicamente* come in USA.

<sup>4</sup> Esse risalgono all'enorme diffusione degli studi di '*analisi e ingegneria dei sistemi*' dilagati in Usa nel dopoguerra; studi e ricerche che si tentò di adattare anche alla gestione dei programmi sociali ed economici degli enti pubblici (Stato federale, Stati, comunità regionali e municipali, etc.), ricevendo comprensibili resistenze negli ambienti operativi dell'amministrazione pubblica americana. Esse presero la comune nomenclatura di *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), che ebbe qualche eco in Francia, come '*Rationalisation des choix budgétaire*' e perfino in Italia, come '*Programmazione di bilancio*'. Io stesso nel lontano 1970, di ritorno da un viaggio di studi negli Usa compilai un Rapporto per il Governo italiano ('*Rapporto sulla introduzione della programmazione di bilancio in Italia*', Centro di studi e piani economici, maggio 1970).

<sup>5</sup> Ho la ferma impressione più per 'sentito dire' che per diretta lettura; perché non ho visto o sentito da nessuna parte richiamarsi con appropriata conoscenza a questa legge (se non in modo molto allusivo e vago) da parte degli 'addetti ai lavori' che si sono succeduti in questo paese, sia a livello accademico che a livello politico-amministrativo. Questa legge (appena 10 pagine, stringate e precise di indicazioni su cosa e come fare, *da parte di tutte le Agenzie federali Usa*, per introdurre la 'programmazione strategica', fu tradotta integralmente da me in italiano in appendice ad un mio rapporto alla 35a Riunione scientifica della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (Alghero, 1997) e pubblicata nella '*Rivista di Economia, Demografia e Statistica*' (Vol.LI, n.1-2, 1997). (Ho deciso di allegare anche a questa breve comunicazione quella traduzione del testo integrale della legge). Cercai allora (1997-2000) di attirare l'attenzione sull'esperienza americana, appena agli inizi, del Ministero della Funzione pubblica e dell'allora Ministro e suoi collaboratori, ma con scarso successo. Essi - imbevuti solo di diritto amministrativo italiano - erano allora impegnati a riforme procedurali e amministrative che sono poi risultate assai più complesse e farraginose delle 'semplificazioni' cui si pensava di mirare. Riforme utili, ma non sufficienti, ed in certo modo anche destinate ad essere inutili (come in gran parte è poi avvenuto) , se non si fosse abbordata anche quella, - di stampo più profondo di tipo 'ingegneristico', sistemico ed operativo – della 'programmazione strategica' in ogni amministrazione (su cui si veda, in italiano, il mio *Introduzione alla pianificazione strategica in*

ambito pubblico, Firenze, Alinea 2005; e il mio breve corso di lezioni *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea 2004). Come vedremo, in questo paese non si era ancora disposti al rigore (e vigore) tecnico della legge americana che rivoluzionava completamente vecchie abitudini e vecchi metodi di gestione. Lo siamo oggi, dopo tante inerzie e incertezze sperimentate? Vedremo.

<sup>6</sup> La legge ha la sua intitolazione ufficiale di “*Legge per istituire la pianificazione strategica [strategic planning] e la misurazione delle performance [performance measurement] nel Governo federale, etc.*” ma poi nel gergo popolare è stata più brevemente chiamata “*Legge del risultato*” [result law].

<sup>7</sup> (Sez.2) ‘*I dirigenti [(managers)] federali sono seriamente svantaggiati nei loro sforzi per migliorare l’efficienza e l’efficacia [efficiency and effectiveness] di programmi, a causa di una insufficiente articolazione delle finalità programmatiche [(program goals] e da una inadeguata informazione sulle performance dei programmi [program performance]; e la attività politico-decisionale del Congresso [congressional policy-making] deliberando alla cieca decisioni e programmi, è seriamente handicappata da una insufficiente attenzione alle prestazioni e ai risultati programmatici [(program performance and results)]’.* Chi oserebbe negare che questa è anche la situazione che dovrebbe motivare e giustificare cambiamenti in qualsiasi altra amministrazione pubblica?

<sup>8</sup> Tra le quali: (leggere nella legge anche le altre intenzioni) ‘*aiutare i dirigenti federali a migliorare l’erogazione dei servizi, chiedendo loro di pianificare il conseguimento degli obiettivi programmatici [plan for meeting program objectives] e fornendo loro adeguata informazione sui risultati programmatici e la qualità dei servizi*’, nonché ‘*migliorare la attività decisionale del Congresso [congressional decision-making] fornendo una informazione più obbiettiva sul conseguimento degli obiettivi legali e sulla relativa efficacia ed efficienza dei programmi e della spesa federali*’. Chi oserebbe non plaudire a queste intenzioni?

<sup>9</sup> Una assai più estesa ed adeguata trattazione sulla esperienza americana, messa a confronto con quella francese ed inglese, si può trovare nel capitolo 2 di un mio libro del 2008 (*Da burocrate a manager, etc.* Rubbettino 2008), e in modo ancora più esteso da un altro mio lavoro in corso di pubblicazione (*Programmazione e spesa pubblica: Lezioni dall’estero*).

<sup>10</sup> Da consegnare al Direttore dell’OMB (l’Ufficio della Casa Bianca che gestisce il bilancio) e al Congresso; entro il 30 settembre 1997 (quindi per la elaborazione del primo Piano strategico, il GPRA – votato il 5 gennaio 1993 - diede alle singole Agenzie **quasi 5 anni di tempo!**). Per avere il tempo e la calma di elaborare programmi ragionevoli fattibili ed anche per prepararsi adeguatamente a gestirlo con personale adeguatamente istruito a gestirlo, prescindendo totalmente dai tempi politici dei mandati presidenziali (essendo peraltro una legge di riforma decisamente *bipartisan*). Un buon esempio della serietà con la quale – nella ‘politica’ - si concepiscono le riforme di base destinate a durare.

<sup>11</sup> I contenuti essenziali (Sezione 3 della legge) di queste determinazioni sono:

- ‘*una dichiarazione di missione complessiva [comprehensive mission statement] che copra le principali funzioni e operazioni della agenzia;*
- ‘*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;*
- ‘*una descrizione di come le finalità e gli obiettivi debbano essere conseguiti, compresa una descrizione dei processi operativi, delle qualificazioni [skills] e delle tecnologie, e delle risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e quegli obiettivi;*
- ‘*una descrizione di come le finalità di prestazione [performance goals] (che sarebbero stati individuati a scala ‘annuale’ dai piani annuali, ugualmente previsti dalla stessa legge) saranno messi in riferimento con le finalità e gli obiettivi del piano strategico;*
- ‘*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;*
- ‘*una descrizione delle valutazioni programmatiche usate per determinare o riaggiustare le finalità e gli obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni programmatiche.*



<sup>12</sup> Un altro comma della legge afferma che le funzioni e le attività dell'agenzia, in esecuzione della legge GPRA, 'dovranno essere considerate per loro natura funzioni pubbliche' (*governmental functions*)' e 'la elaborazione dei piani strategici dovrà essere portata a termine solo da dipendenti federali'.

<sup>13</sup> Discussioni che hanno poi avuto l'effetto di lasciare campo solo ad una situazione di interventi contingenti ed emergenziali, cioè nell'abolire ogni forma di programmazione, nel navigare 'a vista', e per di più 'nella nebbia', cioè nella incoerenza più totale dei possibili effetti delle iniziative apparentemente opportune.

<sup>14</sup> La legge, oltre a dare uniformi istruzioni sulle date e i dati delle valutazioni, afferma comunque che il Piano di performance deve (sez1115):

- stabilire le finalità di prestazione (*performance goals*) per definire il livello di prestazione da raggiungere da una data attività di programma;
- esprimere tali finalità in una oggettiva, quantificabile, e misurabile forma, (salvo che non sia 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 gli obiettivi programmatici (*performance goals*);
- fissare gli indicatori di performance (*performance indicators*) da usarsi, per la misurazione o la valutazione dei principali prodotti, livelli di servizio, e risultati (*outcome*) di ogni attività programmatica (*program activity*);
- fornire una base per confrontare gli attuali risultati di programma con le prefissate finalità di performance; e
- descrivere i mezzi da usarsi per verificare e validare i valori misurati.

La legge prevede inoltre anche il caso che non si possa (da parte di Agenzia e OMB in solido accordo) esprimere le finalità di prestazione di una particolare attività di programma in forma obbiettiva, quantificabile e misurabile. In tal caso il direttore dell'OMB può autorizzare una forma alternativa.

<sup>15</sup> Questa innovazione è stata inserita chiaramente anche nella riforma francese della cosiddetta 'Lolf', (*loi organique des lois financiers*) del 2001, che tuttavia non mi pare ancora completamente resa operativa (almeno pubblicamente), neppure dopo l'entrata in funzione del sistema Lolf solo con il Bilancio del 2007.

Anche in Gran Bretagna con l'introduzione della *Comprehensive Spending Review* (CSR, 1998) (altro modo di tener conto da parte di un Governo di paese avanzato - dopo quello federale americano - dello stesso problema di controllare la spesa pubblica e dargli un metodo di programmazione), si è cercato di stabilire un metodo di confrontare richieste di input finanziario o di bilancio con gli output progettati con i *Public Service Agreements* (PSA), e valutarne periodicamente la conformità. Tuttavia sul modo di identificare e costruire i PSA, si è messo così spesso le mani nei successivi CSR, cambiandone il sistema, i criteri e i metodi di identificazione, che il confronto *ex ante/ex post* è andato a farsi benedire, insieme a tutto il meccanismo di utile aggiustamento e di permanente miglioramento delle prestazioni, che ne poteva derivare. Per cui non si può dire l'esperienza inglese sia particolarmente brillante, almeno allo stato attuale.

Per ulteriori, e abbastanza completi, approfondimenti sulle esperienze sia francese che britannica, ancora assai inferiori, nell'esecuzione e nei risultati, a quella americana, rinvio al mio lavoro citato *Da burocrate a manager*, etc. (Rubbettino, 2008). E' in corso di stampa un volume, ancora più completo e aggiornato (che uscirà probabilmente prima in inglese che in italiano) *Programmazione e bilanci: lezioni dall'estero (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna)* e in inglese: *Public expenditure performance: Programming and Budgeting. (Unites States, France and Great Britain: three experiences assessment)*.

<sup>16</sup> Quel genere di obiezioni critiche e capziose sono servite e servono per sfuggire agli impegni che la misurazione dei risultati implica. Comunque la stessa legge GPRA prevede anche una serie di norme che rendevano possibili applicazioni flessibili specifiche di misurazione rispetto alle linee guida fissate dalla legge, per tenere conto di casi speciali, adeguatamente illustrati e spiegati. Ma tali esigenze furono praticamente superate nel tempo dalle grandi applicazioni di misurazione dei

risultati e dai buoni indicatori che dilagarono con le procedure di elaborazione dei Piani strategici e dei Piani di performance lanciati dalla GPRA.

<sup>17</sup> Il segretario tecnico della Commissione senatoriale che presentò al Congresso la GPRA, John Mercer – persona brillante che ho conosciuto e con il quale ho rapporti amichevoli - afferma di essere stato (come probabilmente è vero) l'estensore materiale della legge, e proveniva da una esperienza di Sindaco di una media cittadina della California, Sunnyvale, dove aveva cercato di applicare a scala municipale gli stessi schemi della futura GPRA, ed è attualmente celebrato come 'padre' della stessa (vedere nel Web). Si è dedicato, dopo, a consulenze di applicazione degli stessi metodi presso altre istituzioni e governi. Avevo consigliato nel 1997 al nostro Ministro della Funzione Pubblica (Governo D'Alema) di associarlo, come professionista, alla riforma della PA in Italia, e rinnovai il consiglio al Ministro del programma presso la PCM (Governo Prodi), ma nel 2007. Cercavo di appoggiare le mie idee sull'esperienza americana con chi avesse maggiore peso nel rappresentarla. Ma credo di aver capito che non ero io ad essere preso poco in considerazione, ma erano le idee stesse refrattarie per il 'cortile' italiano. Io ero solo un ingombro scomodo da evitare. E la gente aveva ben altro da pensare!

<sup>18</sup> Inoltre la GPRA prevede che *'se le finalità di prestazione sono specificate in una forma alternativa (rispetto alla GPRA) il risultato di tale programma dovrà 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'*

Tale forma alternativa deve:

1. fare una rassegna dei risultati nella acquisizione delle finalità di performance dell'anno cui si riferisce;
2. valutare il piano di performance per il corrente anno di riferimento relativamente alle performance acquisite nei riguardi delle finalità di performance;
3. spiegare e descrivere, nel caso in cui una finalità di performance non è stata raggiunta (compreso anche il caso in cui le performance di una attività di programma non rispondono ai criteri di una attività riuscita oppure un corrispondente livello di acquisizione se è usata una diversa forma alternativa)
  - a. perché la finalità non è stata raggiunta;
  - b. i piani e i prospetti, per conseguire la finalità di performance
  - c. se la prestazione non è praticabile e fattibile, perché è così e quale azione viene raccomandata.

Comunque il Rapporto dovrà rispondere ad un altro gruppo di istruzioni tutte mirate ad un pieno controllo della valutazione della operatività delle indicazioni programmatiche ex ante.

<sup>19</sup> Gli inglesi – HMTreasury – nella necessità di esprimere lo stesso concetto (ma sempre restii ad adottare espressioni dei loro cugini americani sempre guardati con una certa sufficienza) hanno anche mutato l'espressione in *'Outcome-focused-management'*.

<sup>20</sup> L'assistenza del GAO fu realizzata attraverso note e commenti pubblici dei documenti via via provenienti dalle singole Agenzie e con valutazioni di insieme fondate perfino con criteri pubblici di valutazione dei prodotti di Agenzie con assegnazione di punteggi di merito sulla base di metodi multicriteri, di pubblico dominio, che non potevano non avere un forte effetto competitivo sugli alti dirigenti delle Agenzie e dei loro programmi, ad anche un effetto selettivo nelle loro nomine ai posti di responsabilità. Il GAO fu incaricato nella legge GPRA (Sez.8) di presentare ogni anno al Congresso un *Rapporto* sulla 'realizzazione' della legge. In quel periodo nel GAO si produssero vigorosi ricambi e nuove assunzioni di esperti che ne produssero molti cambiamenti nella natura del lavoro e nella direzione, al punto da mutare nel 2003, il nome (conservando la sigla) in *Government Accountability Office*.

<sup>21</sup> L'OPM fu incaricato di *'elaborare una componente di addestramento nel campo della pianificazione strategica e della misurazione delle performance [strategic planning and performance measurement training], per i propri programmi addestramento dirigenziale, o comunque di fornire dirigenti [managers] con un orientamento verso lo sviluppo e l'uso della pianificazione strategica e la misurazione delle performance programmatiche.'* (sez. 9).

<sup>22</sup> Due fattori hanno contribuito alla stabilità della crescita del sistema GPRA: a) il fatto che la GPRA fin dalla sua emanazione era diventata 'emendamento' del 'Codice degli Stati Uniti'

[*United State Code*] (il Codice che regola in permanenza tutta la azione amministrativa interna della vita politica americana, nel quadro dei principi, come si sa molto essenziali, della Costituzione di quel paese); b) il fatto che il GPRA fosse una legge *bipartisan*, normalmente protetta da spinte al cambiamento, revisione, riduzione di ruolo o altro .

<sup>23</sup> Si veda nella nota 4 il ricordo del PPBS. Per maggiori informazioni il libro citato: *Introduzione alla pianificazione strategica, etc.*

<sup>24</sup> Fu infatti con la Circolare A-11 (così è denominata una circolare che da sempre viene inviata dall'OMB a tutte le agenzie, con le istruzioni su come compilare le richieste di budget per un anno a venire che devono seguire un iter di discussione e approvazione da parte delle Commissioni congressuali) del luglio 2003 per la preparazione del bilancio dell'esercizio 2004/05, che introdusse buona parte delle innovazioni per trasformare il Piano delle performance in Bilancio di performance. Le citazioni però si riferiscono però alla Circolare del luglio 2004 per la preparazione del bilancio dell'esercizio 2005/06, perché più aggiornata e completa relativamente al nuovo sistema.

<sup>25</sup> E così continua la definizione:

*Un Bilancio di performance incomincia con una quadro generale [Overview] di quello che l'agenzia intende fare nell'anno di bilancio, strutturato dagli obiettivi del Piano strategico dell'Agenzia. Per ciascun obiettivo strategico, il quadro generale fornirà:*

- una base di 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.

[Più sottosi faremo cenno a che cosa è il PART].

[Per continuare a leggere il seguito di questa definizione e il seguito della circolare A-11, per la parte che riguarda la compilazione del 'Bilancio di performance', si veda la traduzione italiana di essa nel libro citato *Da burocrate a manager, etc.* (2008)]

<sup>26</sup> E' praticamente impossibile sintetizzare tale Guida (di circa 100 pagine di cui il 90% occupate dal Questionario) e neppure darne un'idea rapida. Perciò raccomando vivamente la sua lettura (Il testo tradotto del questionario del PART ed altre informazioni sul suo funzionamento, si trovano nel capitolo 2.1 del volume *Da burocrate a manager, etc.* citato).

Mi limito qui ad indicare come il questionario del PART sia costituito da una serie di quesiti molto articolati e precisi, che si riferiscono a differenti aspetti delle prestazioni di programma; aspetti raccolti in quattro sezioni:

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

Maggiori raggugli sulle procedure e i punteggi prescelti e sui pesi per ciascuna sezione e sul modo in cui, pesando e sommando i punteggi delle quattro sezioni, si ottiene il punteggio complessivo, sono – naturalmente - nella Guida stessa (traduzione indicata).

Le domande del Questionario sono generalmente scritte nel formato SI/NO. Dice la Guida:

*'Una risposta SI 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 nella Guida vi sono anche le risposte opzionali: Molto, oppure Poco.'*

La Guida precisa inoltre: *'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. Le risposte devono basarsi su fatti e non su impressioni o affermazioni generiche. Nella Guida è affermato altresì che il PART è 'centrale' per la gestione di una iniziativa di integrazione bilancio/prestazione.*

---

<sup>27</sup> Le agenzie contribuiscono con una grande varietà di personale – sottolinea la Guida – che proviene 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/performance’ (*Planning/performance*) che lavora al monitoraggio dei risultati e degli effetti dei programmi.

<sup>28</sup> Ogni programma revisionato usando il PART ha un riassunto (*summary*) su **ExpectMore.gov** che include i risultati-chiave e il piano di miglioramenti del programma. Ogni riassunto si collega poi alla valutazione dettagliata del programma e al sito web del programma.

<sup>29</sup> Nella Guida è detto:

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