

$$\frac{A_{12}}{313}$$

Andrea Bonomolo

**LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

isbn 978-88-548-3608-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2010

*Ai miei adorati figli
Federica e Lorenzo*

9 Introduzione

15 1. L'attività di programmazione strategica e il principio di buon andamento dell'amministrazione

1.1. La programmazione strategica e il principio di buon andamento dell'attività amministrativa – 1.2. L'attività di programmazione: cenni storici – 1.3. La programmazione strategica nella pubblica amministrazione – 1.3.1. Il concetto di programmazione – 1.3.1.1. La programmazione quale sistema iterativo ed interattivo – 1.3.1.2. Programmazione e pianificazione – 1.3.2. Il concetto di strategia – 1.3.2.1. La *mission* – 1.3.2.2. La *vision* – 1.3.3. Programmazione, strategia e obiettivi – 1.4. Programmazione strategica e buon andamento dell'attività amministrativa: due facce della stessa medaglia – 1.4.1. – Buon andamento ed efficienza – 1.4.2. Buon andamento e coordinamento amministrativo

65 2. Il processo di programmazione strategica nella dimensione normativa

2.1. La genesi della programmazione strategica nell'ordinamento italiano – 2.2. Dalla *governance* al *government*: tradurre la strategia in azione – 2.2.1. Il principio di distinzione tra politica e amministrazione – 2.3. La programmazione strategica nelle amministrazioni statali – 2.3.1. Il quadro normativo – 2.3.2. Le fasi del processo di programmazione strategica – 2.3.3. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione – 2.3.3.1. a) La natura giuridica e le funzioni (*segue*) – 2.3.3.2. b) La struttura e i contenuti (*segue*) – 2.3.4. Il raccordo funzionale tra la

programmazione strategica e la programmazione finanziaria – 2.4. La programmazione strategica negli enti pubblici non economici – 2.4.1. Le fasi della programmazione strategica – 2.4.2. La relazione programmatica – 2.4.3. Pianificazione, programmazione e *budget* – 2.5. La programmazione strategica negli enti locali – 2.5.1. Le fasi della programmazione strategica – 2.5.2. Il piano esecutivo di gestione (Peg) – 2.5.2.1. a) Gli organi competenti (*segue*) – 2.5.2.2. b) La struttura (*segue*) – 2.5.2.3. c) Le funzioni (*segue*) – 2.6. La programmazione strategica nelle università – 2.6.1. Il quadro normativo – 2.6.2. Il programma triennale – 2.6.3. Il piano strategico

147 3. La riforma del ciclo di gestione della *performance*

3.1. Pianificazione delle attività e definizione degli obiettivi: dalla legge n. 15/2009 al d.lgs. n. 150/2009 – 3.2. Il ciclo di gestione della *performance* – 3.2.1. a) La definizione e l'assegnazione degli obiettivi (*segue*) – 3.2.1.1. I requisiti degli obiettivi – 3.2.2. b) Il collegamento tra gli obiettivi e le risorse (*segue*) – 3.2.3. c) Il monitoraggio (*segue*) – 3.2.4. d) La misurazione e la valutazione della *performance* (*segue*) – 3.2.5. e) L'utilizzo dei sistemi premianti (*segue*) – 3.2.6. f) La rendicontazione dei risultati (*segue*) – 3.3. Il piano della *performance* – 3.4. Considerazioni di sintesi

175 4. I caratteri dell'azione amministrativa in funzione programmatica

4.1. I caratteri della programmazione strategica tra norma e realtà – 4.1.1. Le amministrazioni statali – 4.1.2. Le amministrazioni parastatali – 4.1.2.1. Il sistema duale – 4.1.3. Le amministrazioni locali – 4.1.4. Le amministrazioni universitarie – 4.2. Considerazioni conclusive

211 *Bibliografia*

Introduzione

Se un'amministrazione pubblica intende variare la dotazione organica relativa ai dipendenti di ruolo, essa deve preliminarmente verificare la coerenza di detta variazione rispetto alla programmazione triennale del fabbisogno di personale; se un'amministrazione aggiudicatrice ha necessità di far eseguire lavori per la realizzazione di un'opera pubblica, essa ha l'onere di programmare, su base triennale, le opere che si intendono far eseguire; ove un'amministrazione voglia coinvolgere il proprio personale in processi di formazione ed aggiornamento professionale, essa deve predisporre preventivamente un apposito piano annuale di formazione.

Ed ancora, le iniziative di comunicazione istituzionale delle amministrazioni statali devono essere svolte nell'ambito di uno specifico programma annuale; la dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni avviene a seguito di appositi piani di sostituzione degli archivi informatici. Finanche nelle contingenti situazioni di necessità ed urgenza (come, ad esempio, in caso di sicurezza pubblica o di calamità naturali), i pubblici poteri mostrano l'esigenza, ai fini del conseguimento dell'obiettivo, di predisporre appositi piani o programmi strategici di intervento.

Gli esempi citati potrebbero essere riproposti per una serie indefinita di casi; lo Stato, in ciò influenzato anche dall'ordinamento comunitario, pianifica gli interventi da porre in essere — e programma i conseguenti obiettivi — in quasi tutti gli ambiti dell'attività amministrativa. Anche le esigenze derivanti dalla globalizzazione economica, giuridica e sociale impongono alle organizzazioni di pianifi-

care e di qualificare in senso strategico l'attività programmatica, con il proposito di innalzare il livello della qualità delle prestazioni e, dunque, di rendere maggiormente competitive le amministrazioni di riferimento. L'utente dei servizi pubblici si spoglia delle vesti di soggetto amministrato per divenire un *customer*, di cui occorre garantire la soddisfazione ed a cui rendere conto delle attività dei pubblici poteri.

Le amministrazioni si trovano oggi a dover interpretare in chiave strategica il proprio ruolo, abbandonando l'approccio semplicemente reattivo e contingente alle esigenze espresse dai cittadini-utenti e dai soggetti portatori di interesse. L'azione dei pubblici poteri tende a valorizzare una nuova tipologia di organizzazione delle attività: una "amministrazione per programmi". La capacità di definire le proprie strategie, analizzare i processi di lavoro, valutare i risultati conseguiti e correggere le imperfezioni diventa fonte di vantaggio competitivo.

In tale ambito, la pianificazione dei risultati da raggiungere per garantire il gradimento degli utenti e la conseguente programmazione delle azioni finalizzate al perseguimento degli obiettivi prefissati assurgono a veri e propri criteri informativi dell'attività amministrativa. La programmazione, la valutazione e la rendicontazione costituiscono l'anima del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto sistemi di governo razionale dell'amministrazione e tecniche metodologiche di organizzazione coordinata delle attività future.

Analizzare la programmazione strategica nelle pubbliche amministrazioni può sembrare, allo stato attuale, un'operazione inutile, in quanto i tentativi di implementazione dell'approccio programmatico, a distanza di molti anni dalla sua introduzione, possono considerarsi sostanzialmente sterili e mal congegnati. Tuttavia, l'esperienza conosciuta, in tema di programmazione e controllo, in altri paesi ad economia avanzata, nonché i recenti interventi legislativi in materia rendono ottimistiche le previsioni per la qualità dell'azione amministrativa (e dei relativi prodotti) ed incoraggiano ad approfondire la materia in argomento.

Prima di illustrare gli obiettivi dell'indagine qui condotta, è necessario spendere qualche parola per giustificare la scelta del titolo

di questo lavoro, composto da due elementi: la “programmazione strategica”, da un lato, e le “amministrazioni pubbliche”, dall’altro.

Sul primo elemento, che dà sostanza all’intera ricerca, la decisione è maturata sulla spinta di un duplice ordine di motivazioni: la prima, di matrice finalistica, deriva dal fatto che affrontare la tematica della programmazione strategica, oggi, è un’operazione sfidante (per la continua evoluzione normativa in materia) e, allo stesso tempo, affascinante (per le immense potenzialità insite nell’approccio metodologico in questione); la seconda, di natura logico-sistematica, attiene all’interesse suscitato dal carattere trasversale e poliedrico dell’argomento trattato, che coinvolge materie classiche (quali il diritto amministrativo e costituzionale e la contabilità pubblica) e discipline ancora poco esplorate dalla letteratura scientifica italiana (come la scienza dell’amministrazione e le tecniche di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche).

Quanto al secondo degli elementi cui prima si accennava, rappresentato dalle pubbliche amministrazioni, la scelta ha risentito dell’utilità connaturata al raffronto tra diverse tipologie di organizzazioni, caratterizzate da differenti missioni istituzionali, anche allo scopo di individuare possibili percorsi di *good practice* di riferimento per le altre organizzazioni pubbliche. Non è un caso che, nella selezione delle amministrazioni, si sia deciso di soffermare l’indagine tanto su enti che alimentano con maggiore evidenza l’offerta di pubblici servizi o prestazioni destinate agli utenti (è il caso dell’università o del comune), quanto su amministrazioni la cui attività ha un impatto tendenzialmente minore o indiretto (ci si riferisce al ministero o all’ente pubblico non economico) sul cittadino-cliente o sui soggetti portatori di interessi.

La programmazione strategica presa in esame in questo lavoro non si riferisce alla programmazione economica e finanziaria, né all’attività programmatica o pianificatoria prevista da specifiche disposizioni normative (come, ad esempio, in materia di ricerca scientifica, di sanità pubblica, di comunicazione istituzionale, di governo del territorio, di affidamento di lavori pubblici, ecc.). La programmazione strategica che qui si analizza in linea generale attiene, sotto il profilo metodologico, al dispiegarsi dell’attività amministrativa e,

sul piano pratico, alla gestione operativa degli obiettivi individuati, nell'ambito della *mission* istituzionale, dalle singole amministrazioni pubbliche.

Ciò premesso sul piano delle ragioni che hanno determinato la scelta dell'argomento trattato e l'ambito — soggettivo ed oggettivo — dell'indagine, ci si sofferma ora sugli obiettivi che ci si propone di raggiungere con il presente lavoro.

Un primo obiettivo consiste nel verificare, in concreto, le modalità di funzionamento della programmazione strategica nelle tipologie di amministrazioni pubbliche prescelte per il *test*, anche al fine di comprendere le cause degli eventuali scostamenti tra la normativa e la prassi.

Altro concorrente obiettivo è quello di dimostrare, sia sul piano teorico che su quello pratico, che l'attività programmatica in funzione strategica soddisfa il principio di distinzione tra politica e amministrazione nonché il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa, anche in un'ottica di soddisfacimento dei cittadini-utenti.

La ricerca si struttura in quattro parti fondamentali.

Nella prima parte, a carattere generale, si analizzano i concetti di pianificazione, di programmazione e di strategia, riguardati nel prisma della *mission* e della *vision* che caratterizzano un'organizzazione pubblica. Particolare evidenza viene conferita, in questo contesto, alle finalità della programmazione strategica, quale metodologia necessaria per un coerente ed ordinato svolgimento dell'azione amministrativa. Di qui, la ricerca si propone di esaminare la relazione funzionale tra l'azione amministrativa di lungo periodo ed il principio costituzionale di buon andamento dell'attività amministrativa, allo scopo di verificare, in esito all'analisi della normativa di settore, se la programmazione strategica possa effettivamente condurre ad una buona amministrazione.

Nella seconda parte, vengono esaminate le fonti normative sull'attività di programmazione strategica nelle amministrazioni centrali, nelle amministrazioni parastatali, nelle amministrazioni locali e nell'ambito del sistema universitario. In questa sede, ci si sofferma, altresì, sulla natura, sui caratteri e sulle finalità dei principali docu-

menti di natura programmatoria delle varie tipologie di organizzazioni pubbliche selezionate per lo studio.

Nella terza parte viene analizzata la riforma del ciclo di gestione della *performance* delle organizzazioni pubbliche, attuata con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che introduce nuovi meccanismi di programmazione degli obiettivi e di valutazione del rendimento e della produttività degli apparati pubblici. Il nuovo quadro delle attività di programmazione, gestione, controllo e rendicontazione delle amministrazioni, pur intervenuto quando la ricerca era già in fase avanzata, ha consentito di disporre di un utile termine di riferimento nell'analisi dei fattori di scostamento tra la normativa e la prassi e nella verifica delle *best practices* di riferimento.

La quarta ed ultima parte è dedicata ad una disamina relativa ai caratteri dei sistemi e dei documenti di programmazione strategica presenti nelle tipologie di amministrazioni sottoposte a scrutinio ed alle differenze funzionali tra di esse. In questa parte del lavoro ci si sofferma sui principali fattori di disallineamento tra la normativa e la prassi amministrativa, anche al fine di individuare le "buone pratiche" presenti nel panorama amministrativo. Prendendo spunto dall'analisi condotta, vengono formulate alcune riflessioni conclusive, di natura generale e sistemica, in materia di programmazione strategica, anche in relazione al principio di buon andamento dell'attività amministrativa ed ai risultati attesi dalla riforma del ciclo di gestione della *performance* delle amministrazioni pubbliche.