



**SCUOLA DOTTORALE DI DIRITTO EUROPEO,
STORIA E SISTEMI GIURIDICI DELL'EUROPA
Sez. Diritto amministrativo**

XXI CICLO

TESI

**LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Dott. Andrea Bonomolo

***Il tutor:*
Prof. Gianfranco D'Alessio**

ANNO ACCADEMICO 2008-2009

*Ai miei adorati figli
Federica e Lorenzo*

INDICE

Introduzione	1
--------------------	---

CAPITOLO I

L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E IL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO

1. La programmazione strategica e il principio di buon andamento dell'attività amministrativa	8
2. L'attività di programmazione: cenni storici	13
3. La programmazione strategica nella pubblica amministrazione	17
3.1. Il concetto di programmazione	20
3.1.1. La programmazione quale sistema iterativo ed interattivo	27
3.1.2. Programmazione e pianificazione	29
3.2. Il concetto di strategia	33
3.2.1. La <i>mission</i>	41
3.2.2. La <i>vision</i>	43
3.3. Programmazione, strategia e obiettivi	45
4. Programmazione strategica e buon andamento dell'attività amministrativa: due facce della stessa medaglia	49
4.1. Buon andamento ed efficienza	52
4.2. Buon andamento e coordinamento amministrativo	58

CAPITOLO II

IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLA DIMENSIONE NORMATIVA

1. La genesi della programmazione strategica nell'ordinamento italiano	63
2. Dalla <i>governance</i> al <i>government</i> : tradurre la strategia in azione	69
2.1. Il principio di distinzione tra politica e amministrazione	71
3. La programmazione strategica nelle amministrazioni statali	79
3.1. Il quadro normativo.	80
3.2. Le fasi del processo di programmazione strategica	84
3.3. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione	87
3.3.1. (<i>Segue</i>): a) la natura giuridica e le funzioni	91
3.3.2. (<i>Segue</i>): b) la struttura e i contenuti	93
3.4. Il raccordo funzionale tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria	100

4.	La programmazione strategica negli enti pubblici non economici	113
4.1.	Le fasi della programmazione strategica	114
4.2.	La relazione programmatica	115
4.3.	Pianificazione, programmazione e <i>budget</i>	118
5.	La programmazione strategica nelle amministrazioni locali	121
5.1.	Le fasi della programmazione strategica	121
5.2.	Il piano esecutivo di gestione (Peg)	125
5.2.1.	(Segue): a) gli organi competenti	127
5.2.2.	(Segue): b) la struttura	133
5.2.3.	(Segue): c) le funzioni	138
6.	La programmazione strategica nelle università	141
6.1.	Il quadro normativo	146
6.2.	Il programma triennale	149
6.3.	Il piano strategico	153

CAPITOLO III

LA RIFORMA DEL CICLO DI GESTIONE DELLA *PERFORMANCE*

1.	Pianificazione delle attività e definizione degli obiettivi: dalla l. n. 15/2009 al d.lgs. n. 150/2009	159
2.	Il ciclo di gestione della <i>performance</i>	164
2.1.	(Segue): a) la definizione e l'assegnazione degli obiettivi	168
2.1.1.	I requisiti degli obiettivi	169
2.2.	(Segue): b) il collegamento tra gli obiettivi e le risorse	172
2.3.	(Segue): c) il monitoraggio	173
2.4.	(Segue): d) la misurazione e la valutazione della <i>performance</i>	174
2.5.	(Segue): e) l'utilizzo dei sistemi premianti	176
2.6.	(Segue): f) la rendicontazione dei risultati	176
3.	Il piano della <i>performance</i>	178
4.	Considerazioni di sintesi	187

CAPITOLO IV

LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

1.	L'esperienza del Ministero dell'economia e delle finanze	191
1.1.	La direttiva generale per l'anno 2008	193
1.1.1.	(Segue): a) le linee strategiche	197
1.1.2.	(Segue): b) i piani di azione	199

1.1.3.	(Segue): c) il sistema di monitoraggio	202
2.	L'esperienza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps)	204
2.1.	Il ruolo del Consiglio di indirizzo e vigilanza	206
2.2.	Il contesto normativo	209
2.2.1.	(Segue): a) le linee di indirizzo	210
2.2.2.	(Segue): b) la relazione programmatica	211
2.2.3.	(Segue): c) le linee guida gestionali	213
2.2.4.	(Segue): d) la circolare esplicativa	214
2.2.5.	(Segue): e) il bilancio di previsione	217
2.2.6.	(Segue): f) le direttive generali.	218
2.3.	Il processo di programmazione strategica	219
2.3.1.	La relazione programmatica per gli anni 2007-2009	220
2.3.2.	La circolare esplicativa per l'anno 2007	223
3.	L'esperienza del Comune di Reggio Emilia	229
3.1.	Il piano esecutivo di gestione per l'anno 2008.	231
4.	L'esperienza dell' <i>Alma mater studiorum</i> di Bologna	237
4.1.	Il piano strategico 2007-2009.	238

CAPITOLO V

I CARATTERI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA IN FUNZIONE PROGRAMMATORIA

1.	I caratteri della programmazione strategica tra norma e realtà	245
1.1.	Le amministrazioni statali	247
1.2.	Le amministrazioni parastatali	256
1.3.	Le amministrazioni locali	264
1.4.	Le amministrazioni universitarie	269
2.	Considerazioni conclusive	277
Bibliografia		300

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 pianificare 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.

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 amministrazioni pubbliche prescelte per il *test*, anche al fine di comprendere le cause degli eventuali scostamenti tra la normativa e la prassi. A tale scopo, dopo una prima parte di analisi dedicata al concetto ed alla normativa generale in

materia di programmazione, si intende procedere, in una dimensione empirica, all'esame delle reali attività programmatiche poste in essere dalle amministrazioni scelte come "campione".

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 costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa. Si tratta, in altre parole, di rendere conto del collegamento funzionale tra l'attività di programmazione strategica e la buona amministrazione, anche in un'ottica di soddisfacimento dei cittadini-utenti.

L'analisi viene condotta su due diversi piani. In primo luogo, si esamina la disciplina della programmazione strategica, soffermandosi su *cosa* si programma. In secondo luogo, si procede a verificare il concreto funzionamento della programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche prescelte, concentrando la ricerca sul *come* si programma.

La ricerca si struttura in cinque 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 e delle esperienze maturate nelle amministrazioni prescelte per

l'indagine, 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 documenti di natura programmatica 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 riferimento¹.

La quarta parte è dedicata alla verifica dell'effettivo funzionamento dell'attività di programmazione strategica nelle amministrazioni prese in considerazione quali ipotesi di "buone pratiche" di riferimento, in relazione all'ambito statale, parastatale, locale ed universitario: più specificamente, le amministrazioni individuate ai fini dell'analisi sono il Ministero

¹ Si precisa che i riferimenti bibliografici riguardanti il d.lgs. n. 150/2009 (e la verifica sulle ulteriori evoluzioni normative e attuative) si fermano al 31 gennaio 2010.

dell'economia e delle finanze, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il Comune di Reggio Emilia e l'Università degli studi di Bologna. Come si avrà modo di precisare, la scelta sulle tipologie di amministrazioni prescelte per l'indagine non è casuale, rispondendo ad un duplice ordine di motivazioni: per un verso, si è inteso indirizzare la preferenza verso amministrazioni notevolmente differenziate tra loro in ordine al grado di "contatto sociale" con i cittadini-utenti o con i soggetti portatori di interesse; per altro verso, si è voluto esaminare amministrazioni che presentano, in sede di programmazione strategica, un fattore di impatto diversificato in funzione delle rispettive missioni istituzionali.

La quinta ed ultima parte è dedicata ad una disamina relativa ai caratteri dei sistemi e dei documenti di programmazione strategica presenti nelle amministrazioni sottoposte a scrutinio ed alle differenze funzionali tra le diverse amministrazioni prese in considerazione. 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 empirica 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.

CAPITOLO I

L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E IL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. La programmazione strategica e il principio di buon andamento dell'attività amministrativa. – 2. L'attività di programmazione: cenni storici. – 3. La programmazione strategica nella pubblica amministrazione. – 3.1. Il concetto di programmazione. – 3.1.1. La programmazione quale sistema iterativo ed interattivo. – 3.1.2. Programmazione e pianificazione. – 3.2. Il concetto di strategia. – 3.2.1. La *mission*. – 3.2.2. La *vision*. – 3.3. Programmazione, strategia e obiettivi. – 4. Programmazione strategica e buon andamento dell'attività amministrativa: due facce della stessa medaglia. – 4.1. – Buon andamento ed efficienza. – 4.2. Buon andamento e coordinamento amministrativo.

*La perfezione dei mezzi e la confusione dei fini
sembrano essere le caratteristiche della nostra epoca*

Albert Einstein, *Pensieri di un uomo curioso*

1. La programmazione strategica e il principio di buon andamento dell'attività amministrativa

Più di un secolo fa, un illustre scienziato ebbe ad evidenziare, quale caratteristica peculiare dell'umano modo di affrontare gli ostacoli, “la perfezione dei mezzi e la confusione dei fini”². Trasponendo tale affermazione nell'attuale contesto storico-normativo, si potrebbe constatare che il giudizio conserva ancora tutta la sua verità. Esso mostra una notevole resistenza ai mutamenti dell'ordinamento giuridico. Le amministrazioni pubbliche, piuttosto che investire tempo e risorse per individuare obiettivi strategici e programmi di azione finalizzati al loro perseguimento,

² A. EINSTEIN, *Pensieri di un uomo curioso*, trad. it. S. Coyaud, Milano, Mondadori, 1997, 170.

continuano a dedicare prevalente interesse ai mezzi necessari per ottenere risultati aventi un orizzonte temporale breve, maggiormente graditi per i soggetti portatori di interessi³. Siffatta impostazione, tuttavia, testimonia un'attività amministrativa sterile e, il più delle volte, fine a se stessa.

Al contrario, un'amministrazione pubblica che risulti capace di individuare obiettivi di lungo periodo e di programmare la propria attività, ponendo le risorse a disposizione al servizio dei risultati attesi, è una buona amministrazione. In quest'ottica, programmare significa assumere decisioni razionali e, allo stesso tempo, innovative, ma significa, altresì, rendere l'attività amministrativa – così funzionalizzata al raggiungimento degli obiettivi – sufficientemente impermeabile alle pressioni dei soggetti portatori di interessi contingenti⁴.

La cultura manageriale tipica degli ordinamenti anglosassoni, orientata ad una gestione dell'attività in funzione programmatica ed al raggiungimento di obiettivi strutturali, si è sviluppata, in maniera significativa, nel nostro ordinamento soltanto nel corso degli anni Novanta dello scorso secolo. Come noto, allo stato attuale, le pubbliche amministrazioni – così come, d'altronde, i soggetti che operano nell'ambito del settore privato – si trovano ad agire in un ambiente dominato da una

³ Rileva tale aspetto L. TORCHIA, *Introduzione. La lentissima modernizzazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 18, la quale evidenzia che il sistema amministrativo italiano conferma “una tradizione di indeterminazione del potere di decisione e di sovrapposizione di linee, procedure, interessi che devono trovare il loro equilibrio volta per volta: una sorta di *ad hoc* che va a scapito della trasparenza, dell'efficienza e dell'*accountability* e che, per altro verso, non consente di misurare e verificare la qualità dell'attività svolta”.

⁴ M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1994, 725, il quale sottolinea come “la coerenza venga ricercata sempre meno attraverso gli adattamenti dell'azione concreta e nel corso di essa, e sempre più attraverso strumenti appositi che la prefigurano e la indirizzano secondo linee prestabilite”.

scarsa prevedibilità degli eventi e da una rilevante frequenza dei cambiamenti normativi e macro-economici, anche a livello sopranazionale e globale⁵. In tale contesto, occorre chiedersi se la programmazione in funzione strategica possa essere considerata quale strumento efficace per assicurare, nonostante la predetta turbolenza ambientale e le scarse risorse a disposizione, il buon andamento dell'attività amministrativa e, conseguentemente, il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini-utenti.

I rimedi che vengono proposti dalla letteratura scientifica, per contenere le note disfunzioni dell'attività amministrativa, si incentrano sul ciclo di pianificazione, programmazione, gestione, controllo e valutazione delle attività poste in essere⁶. Il passaggio da un modello di amministrazione basato sul mero rispetto delle regole giuridiche (*rule oriented*) ad un modello di "amministrazione per programmi"⁷, caratterizzato dalla tensione al risultato (*goal oriented*)⁸, impone che si debba soffermare l'attenzione sulla fase che quei risultati presuppongono e da cui vengono generati, ossia sulla programmazione strategica⁹, pena lo svilimento della valorizzazione

⁵ Sul tema della globalizzazione, riguardata nel prisma del diritto, si v. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005. In proposito, per quel che in questa sede maggiormente interessa, l'Autore evidenzia che "la realtà è sempre più mutevole nel tempo, sempre più uniforme nello spazio" (*ivi*, 8).

⁶ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg., VI, Milano, Giuffrè, 2002, 104.

⁷ Sul passaggio ad un'amministrazione "per risultati", v. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 721 ss.; sul nuovo modo di gestire "per programmi" l'amministrazione, v. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974, 187.

⁸ Esprime dubbi sulla formula "amministrazione di risultati" S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941.

⁹ A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 93, il quale afferma che "proprio muovendo dalla constatazione che la tensione verso il risultato deve permeare tutta l'azione amministrativa, sembra necessario concentrare l'attenzione su quel momento logicamente e praticamente necessitato in cui prendono corpo

dei comportamenti umani, delle competenze organizzative e delle attività (anche informali) propedeutiche all'individuazione degli obiettivi da raggiungere. In tale contesto, è evidente che assuma rilievo non già il singolo atto o la specifica decisione, bensì l'attività complessiva dei pubblici poteri¹⁰ ed il rendimento finale dell'amministrazione.

In considerazione della crescente eterogeneità degli interessi pubblici coinvolti nel dispiegarsi dell'attività amministrativa e dei soggetti portatori di interessi, che entrano in contatto – più o meno direttamente – con l'amministrazione procedente, si rende necessario, ai fini del perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa, per un verso, condividere il processo di programmazione strategica con tutti gli attori che saranno chiamati, in fase di attuazione dello stesso, a raggiungere gli obiettivi prefissati e, per altro verso, tenere in debito conto le istanze degli *stakeholders*¹¹ e dei soggetti influenti¹², da cui dipende, in ultima analisi, il giudizio sulla qualità dei servizi e delle prestazioni rese¹³.

quei problemi che impegnano l'amministrazione, problemi sui quali e intorno ai quali si costruisce un programma di obiettivi la cui attuazione finirà poi per dare corpo a risultati più o meno soddisfacenti rispetto al perseguimento efficace degli obiettivi stessi”.

¹⁰ In proposito, si v., anche ai fini dell'inquadramento del concetto di direzione e di coordinamento delle varie attività strumentali all'attuazione dei programmi, M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001, 42 ss.

¹¹ Il termine ha origine anglosassone e, letteralmente, significa soggetti portatori di interesse (parola composta, derivante dall'espressione *to hold a stake*, ossia possedere un titolo). Lo *stakeholder* è un soggetto fisico, un ente o un gruppo di persone che ritengono di detenere un interesse o un titolo specifico per entrare in relazione con una determinata organizzazione pubblica o privata; in tale relazione, i comportamenti, le opinioni o le decisioni del soggetto portatore di interesse sono in grado di favorire od ostacolare il raggiungimento di uno o più obiettivi dell'organizzazione con la quale sono in contatto.

¹² Il soggetto influente è colui che viene reputato tale dall'organizzazione; a differenza dello *stakeholder*, che possiede un interesse proprio ad interagire con l'organizzazione (anche in assenza di esplicito riconoscimento da parte della stessa), il soggetto influente interagisce con l'organizzazione per volontà dell'organizzazione stessa (la quale, ad esempio, potrebbe

A tale ultimo riguardo, merita di essere sottolineato che, come si vedrà in seguito, una corretta analisi dell'ambiente esterno e delle esigenze dei soggetti destinatari dei servizi resi dall'amministrazione consente ai meccanismi di individuazione dei fini (obiettivi), dei modi (programmi strategici) e dei mezzi (risorse necessarie) di poter attuare correttamente il principio costituzionale di buon andamento dell'attività amministrativa. In questa dimensione, i fattori di discontinuità ambientale e la domanda di (sempre migliori) servizi da parte dei cittadini-utenti devono essere riguardati, in una ipotetica analisi s.w.o.t.¹⁴, non già come minacce alla funzionalità dei pubblici poteri ma come opportunità di sviluppo e perfezionamento della *performance* dell'amministrazione¹⁵.

L'ideale di una buona amministrazione¹⁶ si presenta, dunque, come un'amministrazione che programma la propria attività in un'ottica strategica, individuando obiettivi sfidanti ed innovativi, comprendendo le esigenze dei soggetti detentori degli interessi coinvolti e cogliendo le minacce esterne e gli ostacoli quali opportunità per il continuo miglioramento delle prestazioni da rendere ai cittadini-utenti.

reputare come strategica, per il raggiungimento dei propri obiettivi, la scelta di legittimare la relazione con un determinato soggetto influente).

¹³ M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 4300. Sul concetto di "organizzazioni al servizio dell'ambiente" esterno, si v. H.I. ANSOFF, *Management strategico*, Milano, Etas, 1980, 15 ss.

¹⁴ L'analisi s.w.o.t. (*strenght, weakness, opportunities, threats*) rappresenta una metodologia di pianificazione strategica finalizzata all'individuazione ed alla valutazione dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce di un'organizzazione.

¹⁵ In termini, A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico in una logica di apprendimento dinamico*, Milano, Giuffrè, 1998, 108, il quale sostiene che, nel processo di pianificazione strategica, "le forze che definiscono il livello di discontinuità dell'ambiente devono essere considerate come delle opportunità e non come delle inevitabili minacce".

¹⁶ L'espressione appartiene a S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Esi, 2007.

Il presente capitolo si snoda attraverso due direttrici. La prima si sofferma, dopo alcuni cenni storici sull'attività di pianificazione strategica, sull'analisi delle finalità e sui contenuti della programmazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. La seconda ha ad oggetto il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa, riguardato in relazione sia all'efficienza dell'azione dei pubblici uffici che alla funzione del coordinamento amministrativo.

Dal punto di vista puramente teorico, si intende sostenere che la programmazione delle attività e, con essa, l'individuazione di obiettivi da raggiungere entro termini prestabiliti, significa consentire il buon andamento dell'azione amministrativa. Sotto il profilo pratico, poi, si vuole sottoporre a scrutinio ragionato il concreto funzionamento dei sistemi di programmazione strategica nelle amministrazioni prescelte per l'indagine, allo scopo di saggiarne l'impatto rispetto al principio di buon andamento.

Nel caso in cui, a seguito della predetta indagine, sia dimostrato che, allo stato, le pubbliche amministrazioni adottino metodi programmatici nell'individuazione degli obiettivi e nella gestione concreta dell'attività amministrativa, si verificherà se le organizzazioni in esame abbiano introdotto metodologie e tecniche operative realmente finalizzate all'attuazione della "buona amministrazione".

2. L'attività di programmazione: cenni storici

La pianificazione strategica si è affermata, a livello internazionale, a partire dagli anni Sessanta dello scorso secolo. Nella sua concezione iniziale, sorta soprattutto nell'ambito delle grandi società americane, essa

può ricondursi alla “pianificazione a lungo termine” (*long range planning*), che consente di proiettare su un arco temporale piuttosto esteso (circa venti anni) la prevista evoluzione della gestione dell’impresa, sulla base dell’extrapolazione degli eventi passati.

Questo modello di pianificazione si giustificava, essenzialmente, dalla presenza di un duplice ordine di fattori: da un lato, un ambiente esterno tendenzialmente stabile e, dunque, prevedibile (quale era quello presente nel secondo dopoguerra); dall’altro, un’organizzazione aziendale interna semplice e ben definita nella suddivisione delle funzioni.

In conseguenza del cambiamento degli ambienti di mercato, tra la fine degli anni Sessanta e l’inizio degli anni Settanta dello scorso secolo, l’approccio della pianificazione a lungo termine, oramai non più adatto al mutato contesto competitivo, lasciò spazio ad una nuova metodologia pianificatoria: lo *strategic planning*. La pianificazione strategica, al contrario della pianificazione a lungo termine, si fondava sul riconoscimento esplicito dell’ambiente esterno e dei bisogni della collettività quali fattori di rilevante influenza dell’organizzazione¹⁷; in questo senso, dunque, l’azienda si pone come sistema aperto e dinamico, capace di percepire e gestire le perturbazioni ambientali. L’approccio in questione, inoltre, si basava sulla esplicitazione delle strategie dell’organizzazione attraverso la predisposizione (procedimentalizzata e formalizzata) di documenti programmatici aventi la finalità di guidare l’attuazione della strategia individuata; secondo tale impostazione, il rispetto puntuale del piano strategico poteva assicurare il successo dell’organizzazione.

¹⁷ Sul punto, si v. H.I. ANSOFF, *Management strategico*, cit., 15 ss.

Anche questo modello di pianificazione, con il tempo, mostrò i propri limiti funzionali, causati principalmente dalla difficoltà di conciliare la rigidità della sequenza prevista per la formulazione del piano strategico con la forte discontinuità ambientale che caratterizzava quel particolare momento storico¹⁸.

In conseguenza di ciò, si sviluppò un approccio alla pianificazione strategica capace di cogliere in anticipo i segnali di cambiamento dell'ambiente esterno, adeguando tempestivamente – e di conseguenza – le strategie di azione dell'organizzazione. Tale sistema di pianificazione, denominato *strategic management*, sostituisce il concetto di prospettiva a quello di previsione ed assegna una rilevante importanza all'esigenza di rendere l'organizzazione di riferimento fortemente reattiva agli *input* ricevuti dall'ambiente esterno, sia in relazione alle strategie di azione (aspetto dinamico) che all'assetto organizzativo dell'ente (aspetto statico). Secondo l'impostazione di base, lo *strategic management* considera la strategia quale elemento mutevole in funzione delle relazioni che legano, di volta in volta, l'organizzazione ai soggetti portatori di interessi, in una logica che, pertanto, tende a valorizzare quelle che la letteratura scientifica ha definito le “strategie emergenti”, e cioè le strategie non definite a priori ma derivate dai segnali offerti dall'ambiente esterno¹⁹.

E' proprio su queste basi culturali, unitamente alla crescente insoddisfazione per i servizi e le prestazioni rese dal settore pubblico, che trae origine, ad inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, il movimento del

¹⁸ Per un'analisi delle ragioni sottese alla crisi dello *strategic planning*, si v. A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 57 ss.

¹⁹ H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, New York, Prentice Hall, 1994, 25, che parla di “emergent strategy – where a realized pattern was not expressly intended”.

*new public management*²⁰. Tale innovativa tecnica di gestione del pubblico potere, inizialmente sorta nell'ambito delle amministrazioni pubbliche del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America, si è successivamente diffusa anche all'interno dei sistemi amministrativi dei paesi europei a economia avanzata²¹.

Per quel che in questa sede interessa, le caratteristiche principali del *new public management*, tutte accomunate dall'esigenza di attuare un processo di modernizzazione degli apparati pubblici e di innovazione dell'amministrazione verso ambiti di efficienza ed efficacia gestionale, possono essere ricondotte a quattro principali matrici: 1) valorizzazione di piani e programmi strategici che individuino gli obiettivi da raggiungere (*management by objectives*) e, correlativamente, guidino l'azione amministrativa a ciò finalizzata; 2) gestione dell'amministrazione orientata alla massimizzazione dei risultati; 3) misurazione della *performance* dell'amministrazione e valutazione dei risultati perseguiti; 4) misurazione del grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici.

²⁰ La letteratura in materia di *new public management* è alquanto vasta; per un quadro completo dell'argomento, analizzato anche dal punto di vista storico, si v., tra gli altri, L.L. JONES, F. THOMPSON, *L'implementazione strategica del new public management*, in *Azienda pubbl.*, 1997, 567 ss.; P. BARBERIS, *The new public management and a new accountability*, in *Public administration*, spring 1998, vol. 76, 1, 451 ss.; G. GRUENING, *Origini e basi teoriche del new public management*, in *Azienda pubbl.*, 1998, 669 ss.; M. BARZELAY, *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Berkeley e Los Angeles, University of California, 2001. Per i riflessi del *new public management* nell'amministrazione pubblica italiana, si v., tra gli altri, A. DI PAOLO, *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del new public management*, in *Amm. it.*, 2006, 819 ss. (parte prima; la seconda parte si v. *ibid.*, 2006, 989 ss.); ID., *L'introduzione del new public management e della balanced scorecard nel processo di riforma della amministrazione pubblica italiana*, in *Economia pubbl.*, 2007, 3-4, 155 ss.

²¹ Su questo fenomeno, si v. M. GNES, *I sistemi amministrativi nel mondo*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 501 ss.

Nell'ordinamento italiano, il mutamento delle politiche di gestione²² delle strutture pubbliche, nella direzione sopra illustrata, ha condotto ad alcuni significativi miglioramenti nell'impostazione metodologica dell'azione delle amministrazioni²³; tuttavia, il *trade off* delle prestazioni rese rispetto alle aspettative dei cittadini-utenti, ed al contesto degli altri paesi industrializzati, appare ancora rilevante.

Nei successivi capitoli, dedicati all'inquadramento normativo del processo di programmazione strategica ed all'analisi della programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche prese in considerazione per la verifica del concreto funzionamento della stessa, si avrà modo di verificare se, ed in che modo, la funzione programmatoria sia in grado di assecondare l'attività di una "amministrazione che lavori meglio e che costi meno"²⁴ e, dunque, di consentire il buon andamento dell'azione amministrativa.

3. La programmazione strategica nella pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione, al pari di qualsiasi altra organizzazione privata, è chiamata ad attuare, nel migliore dei modi possibili, la propria

²² S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 84, definisce emblematicamente il *new public management* come "un insieme unitario, ma non coerente, di politiche".

²³ Esprime critiche in ordine all'incidenza del nuovo modello di gestione della cosa pubblica F.P. CERASE, *Indirizzo, controllo ed accountability nella pubblica amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 803 ss., spec. 806, ove si afferma che "la definizione di piani, di programmi, di obiettivi di priorità laddove c'è stata è risultata troppo spesso a dir poco vaga. In parte può darsi che ciò sia accaduto per insipienza. Ma, in parte, può essere accaduto perché, una volta definito un determinato indirizzo, è lo stesso attore politico che per primo è chiamato a risponderne, e l'attore politico ha dimostrato fin qui di avere una sostanziale refrattarietà a rendersi *accountable*".

²⁴ Secondo gli obiettivi posti, nell'ambito del modello statunitense del *reinventing government*, dal Rapporto Gore del 1993.

missione istituzionale. A tale scopo, l'attività dei pubblici poteri si sviluppa attraverso una graduale specificazione degli obiettivi posti dalla norma e, in un successivo momento, dalle politiche pubbliche di settore.

Ai fini del raggiungimento del buon andamento dell'attività amministrativa, è necessario che le pubbliche amministrazioni siano guidate non soltanto da regole giuridiche, cui conformare la propria azione, ma anche da uno specifico programma strategico delle attività preordinate al conseguimento di risultati da raggiungere in un determinato periodo temporale²⁵.

Con la formulazione del programma e, di conseguenza, con l'individuazione degli obiettivi e delle priorità l'amministrazione procedente specifica e dà sostanza alla *mission* assegnata dalle norme, "arricch[endo] di contenuti la disciplina dell'attività amministrativa"²⁶.

In sede introduttiva, si è accennato all'attuale fase di transizione della natura delle attività intestate ai pubblici poteri: al mero svolgimento delle funzioni amministrative si è affiancata la massiccia attività di prestazione di servizi²⁷.

²⁵ L. SODA, voce *Missione*, in ID., *Glossario della pubblica amministrazione*, Milano, Egea, 2003, 145.

²⁶ F.G. COCA, voce *Attività amministrativa*, cit., 103. Come è stato evidenziato da M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, cit., 725, una delle attuali caratteristiche dell'attività amministrativa è rappresentata dal fatto di "avere il suo centro in atti che precedono e anticipano l'azione concreta prefigurandola globalmente per interesse materie o per determinati oggetti".

²⁷ La distinzione è evidenziata, in sede di commento alla l. 4 marzo 2009, n. 15, recante "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti", da F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2008, 959.

L'obiettivo cui si dovrebbe tendere è rappresentato dalla creazione, in una logica di quasi-mercato, di una competizione tra pubbliche amministrazioni, che dovrebbero concorrere in termini di innalzamento dei livelli delle prestazioni e di capacità di attrazione dell'utente; ciò avrebbe il pregio di generare, tra l'altro, situazioni virtuose di emulazione tra organizzazioni omogenee. Senonché, l'impressione comune è che la sfida delle amministrazioni pubbliche, oggi, si giochi non tanto sul terreno della produzione normativa – già di per sé abbondante – ma su quello delle tecniche di programmazione e di analisi dei processi produttivi, delle valutazioni delle attività poste in essere e della capacità dei *managers* di sfruttare le opportunità di creare valore pubblico²⁸, facendo leva sulle risorse disponibili²⁹ ed attuando forme di governo *customer driven*.

Come si vedrà in seguito, ai fini del rispetto del principio di buon andamento, è necessario che il circuito di programmazione e gestione si chiuda con la fase del controllo e della verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti nella fase programmatica³⁰ e dell'analisi delle cause degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi predeterminati ed i risultati ottenuti³¹. Sicché, in ogni organizzazione che intenda perseguire il buon

²⁸ M.H. MOORE, *La creazione del valore pubblico: la gestione strategica nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Guerini e associati, 2003, 39 e 49.

²⁹ G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1995, 167 ss.

³⁰ Ad avviso di V. ANTONELLI, *L'orientamento della "struttura manageriale" agli obiettivi strategici: il problema e le vie di soluzione*, in R. FERRARIS FRANCESCHI (a cura di), *Pianificazione e controllo, I, Sistemi di management e logiche di funzionamento*, Torino, Giappichelli, 2007, 306, "il sistema di controllo appare il principale meccanismo elaborato per fronteggiare i rischi derivanti dallo svilupparsi di forze centrifughe", in quanto tali disallineate rispetto al programma di attività prestabilito.

³¹ Evidenzia F.G. COCA, voce *Attività amministrativa*, cit., 103, che le "fasi di ideazione, programmazione, progettazione, decisione, realizzazione, esecuzione e valutazione dei

andamento dell'azione amministrativa il momento programmatico viene concepito in combinazione funzionale con la fase del controllo delle attività svolte e delle *performances*: si programma per consentire di poter controllare e si controlla per poter valutare i risultati conseguiti, comprendere i motivi del disallineamento tra obiettivi prestabiliti e risultati raggiunti e, dunque, affrontare la successiva fase di programmazione disponendo di maggiori elementi informativi per “meglio amministrare”³².

In definitiva, il processo di programmazione e controllo, quale fattore di propulsione ed autocorrezione dell'azione amministrativa, rappresenta un necessario strumento di attuazione del principio di buon andamento.

Nelle pagine che seguono ci si sofferma, partitamente, sul concetto di programmazione e su quello di strategia, anche al fine di verificare se, sovrapposti virtualmente al principio di buon andamento dell'attività dei pubblici poteri, questi possano essere ad esso funzionalmente collegati.

3.1. Il concetto di programmazione

In linea generale, programmare significa assegnare un ordine alle cose³³, prevedendo i possibili scenari futuri³⁴. L'esigenza di programmare è

risultati (...) costituiscono gli stadi logici dello sviluppo delle attività dell'amministrazione”.

³² Non a caso, nella scienza dell'amministrazione, i termini programmazione e controllo sono utilizzati, di frequente, in simbiosi ed in senso interscambiabile. Sul punto, v. H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, cit., 19, secondo cui “organizations must plan to control”; A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 108-109. Ad avviso di S. TERZANI, *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Padova, Cedam, 1999, 102, “pianificare, programmare e controllare [devono essere] processi tra loro opportunamente collegati, coordinati e coerenti”.

³³ Nel governo dell'economia, G. DI NARDI, *La pianificazione come esigenza di ordine*, in *Realtà del Mezzogiorno*, 1961, 638, considera il piano come “uno strumento di ordine, perché costringe la lotta dei gruppi a svolgersi entro uno schema di riferimento”.

comune ad ogni attività umana³⁵, che viene così influenzata, nella maggior parte dei casi, da elaborazioni di progetti, sia pure in forma rudimentale, in ordine al tempo, alle risorse ed alle modalità di raggiungimento di determinati scopi.

Sul piano giuridico, viceversa, la programmazione assume rilievo soltanto nel momento in cui una norma provveda a disciplinarne finalità e contenuti³⁶. In taluni casi, la pianificazione si eleva a criterio informatore dell'attività amministrativa, nel suo complesso, anche allorché un'attività programmatica non venga imposta da una norma giuridica; soltanto per citare un esempio, si pensi al Piano industriale per le pubbliche amministrazioni, che ha ispirato le recenti riforme, avviate dal terzo governo Berlusconi, in materia di lavoro pubblico.

Dal punto di vista concettuale, il programma rappresenta un disegno organizzato di condotte future³⁷, preordinate al raggiungimento di obiettivi prefissati, aventi un orizzonte temporale esteso³⁸. La programmazione, dunque, rappresenta una metodologia di svolgimento dell'azione

³⁴ A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005, 207, secondo cui la programmazione "costituisce una prefigurazione del futuro". Ad avviso di M. VESCI, *I processi strategici e i processi politici nella pubblica amministrazione*, in R. MELE, A. STORLAZZI (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, Cedam, 2006, 73, lo scenario rappresenta "un modello di un futuro possibile o meglio di una possibile evoluzione futura".

³⁵ M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 629, secondo cui "ogni oggetto di attività umana è possibile oggetto di pianificazione"; V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 669.

³⁶ M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, cit., 630; M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, cit., 4298. Su questo aspetto, si v., nella letteratura straniera, K. KATZAROV, *La planification comme problème juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1958, 303, secondo cui "la planification s'impose déjà comme une tâche juridique, une tâche qui devrait, par sa gravité et par son importance, occuper les juristes".

³⁷ Ad avviso di M. CARABBA, voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, 36, "programmare significa stabilire le premesse decisionali per decisioni future: più brevemente, pianificare significa decidere sulle decisioni".

amministrativa, per conferire razionalità alle attività da porre in essere³⁹ ed un ordine, logico e cronologico, alle azioni da intraprendere⁴⁰, in guisa da rendere coerente l'azione stessa rispetto agli obiettivi prefissati⁴¹. Attraverso un programma è possibile organizzare una sequenza di azioni funzionalmente coerenti, correlate e coordinate⁴², inserite all'interno di uno specifico contesto organizzativo ed ambientale⁴³.

In questo senso, l'attività predittiva in parola si atteggia, per l'organizzazione di riferimento, quale sistema di apprendimento e di acquisizione di utili informazioni ricavate dall'esperienza, al fine di attivare un processo di miglioramento continuo della *performance* dell'amministrazione⁴⁴.

Il programma costituisce, allo stesso tempo, uno strumento e un'attività. Come strumento⁴⁵, si sostanzia in una "tecnica dell'azione

³⁸ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1995, 281.

³⁹ L. ANSELMINI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003, 68. Secondo G. FARNETI, *Programmazione e controllare? E' necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca*, in *Azienditalia*, 2009, 4, 277, "la programmazione serve a razionalizzare il processo decisionale in condizioni d'incertezza".

⁴⁰ Sul punto, v. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 281, secondo cui "l'attività di programmazione è un'attività di amministrazione che qualunque soggetto pone in essere, talora senza neppure accorgersene, per dare un ordine al proprio tempo, alla propria vita, soprattutto ai propri affari".

⁴¹ M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, cit., 4300. Ad avviso di G. LASORELLA, C. TUCCIARELLI, *Atti di pianificazione e programmazione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1992, 112, "l'atto di programmazione prevede l'insieme delle misure da perseguire".

⁴² S. RUSSO, *Il management amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000, 120.

⁴³ Emblematica, in proposito, è la considerazione offerta da M. VESCI, *I processi strategici e i processi politici nella pubblica amministrazione*, cit., 67, secondo cui la pianificazione è "un abito mentale vale a dire un modo di porsi di fronte alle scelte da assumere".

⁴⁴ Sulla base di quanto evidenziato, K. GIUSEPPONI, *I sistemi di programmazione e controllo come strumento di governo*, in ID. (a cura di), *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 291, evidenzia che il sistema di programmazione "presenta un'anima informativa".

⁴⁵ Evidenzia il carattere della strumentalità del programma, ancorché nel contesto di un'analisi economica, P. SALVATORE, *Il potere d'intervento sull'economia: le esperienze di*

amministrativa di durata”⁴⁶, consentendo di conferire sistematicità alle decisioni⁴⁷, di ottimizzare le scelte da assumere⁴⁸, di semplificare la realtà e di tenere sotto controllo il sistema dei comportamenti umani⁴⁹. In questa accezione, l’attività programmatica rappresenta un mezzo di

programmazione, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1981, 684, secondo il quale la predetta caratteristica è “intesa nel senso di determinazione del mezzo che consente il perseguimento di obiettivi generali e specifici, nei confronti dei quali l’attività si pone come momento di passaggio aggregato dalla previsione legislativa alla fase programmatica ed attuativa”.

⁴⁶ L’espressione appartiene a M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, 130.

⁴⁷ A. WILDAVSKY, *If planning is everything, maybe it’s nothing*, in *Policy sciences*, 1973, 2, vol. 4, 141, che evidenzia che “planning is good because it is systematic rather than random”. In proposito, secondo G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, 431, i programmi, quali tipologie di atti amministrativi generali, consistono in “decisioni sulle decisioni”.

⁴⁸ Ad avviso di M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, cit., 631-632, “la pianificazione ha da sempre costituito una delle tecniche fondamentali di azione”. Secondo P. MIOLO VITALI, L. ANSELMINI, *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 1989, 61, “il metodo programmatico è l’unica via possibile per dare razionalità alle decisioni”. Gli effetti di razionalizzazione, sia endogeni che esogeni, generati dalla programmazione sono richiamati da F.P. CERASE, *Tra burocrazia e managerialità. Aspetti organizzativi nella riforma dell’amministrazione finanziaria in Italia*, in M.V. LUPÒ AVAGLIANO (a cura di), *L’efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 196, secondo cui “l’adozione di criteri di programmazione delle attività rappresenta per l’amministrazione il tentativo di razionalizzare l’esistente al proprio interno, e, al contempo, la ricerca di una nuova fonte di legittimazione verso l’esterno”. Il collegamento tra l’attività programmatica e la razionalità dei comportamenti è richiamata, più di recente, da G. RICCI, *Programmazione e controllo: evoluzione storica e riferimenti normativi*, in K. GIUSEPPONI, *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, cit., 351. Evidenzia gli effetti negativi dell’assenza di programmazione E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, 321, il quale afferma che “le molteplici decisioni prese giorno per giorno per affrontare e risolvere problemi (...) provocano un progressivo allontanamento dei risultati effettivi dell’amministrazione da quelli desiderati e attesi”. Sul rapporto tra il comportamento *day by day* e le decisioni di lungo periodo, v. L. ZAN, *Strategia d’impresa: problemi di teoria e di metodo*, Padova, Cedam, 1985, 15.

⁴⁹ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, trad. it. S. Cimmino, Bologna, il Mulino, 1958, 339, secondo cui “il programma costituisce un mezzo di controllo più o meno dettagliato di un intero sistema di comportamenti umani”.

coordinamento dell'azione amministrativa⁵⁰ ed una tecnica organizzatoria dei pubblici poteri⁵¹. D'altronde, l'idea che l'attività amministrativa debba essere improntata a criteri di sistematicità, espressa attraverso la predisposizione di un programma di azioni e la scelta delle strategie da seguire, non è nuova alla letteratura che maggiormente si è occupata di scienza dell'amministrazione; le tesi che sono state proposte, e che in questa sede si devono accogliere, pur con le precisazioni che emergeranno nel corso del lavoro, fanno leva sul concetto di razionalità nel processo di formazione delle decisioni (nell'ambito del quale si può annoverare la predisposizione del programma e degli obiettivi strategici) e del comportamento amministrativo (che quel programma e quegli obiettivi dovrà attuare)⁵². In tal modo, la programmazione prefigura e l'azione amministrativa concretizza; la programmazione individua l'orizzonte entro il quale (e verso cui) la funzione amministrativa deve svolgersi.

Come attività, la programmazione individua le azioni concrete da porre in essere, entro un determinato periodo di tempo, per il

⁵⁰ Per la riconduzione della figura della programmazione nel concetto di coordinamento, si v. M.S. GIANNINI, *Premessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, il Mulino, 1982, 17. Sul collegamento tra l'attività di coordinamento e l'attività di programmazione, si v. F. PIGA, *Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, I, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1981, 355, il quale sostiene che le attività in questione "si concretano nell'esercizio di poteri tesi ad assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa e ritenut[e] essenziali per garantire un'azione pubblica ordinata e coerente".

⁵¹ Ad avviso di G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 413, la programmazione può essere considerata come una "tecnica della coerenza dell'azione pubblica, del coordinamento perciò degli interventi pubblici in vista della realizzazione dei fini prescelti".

⁵² Su questo fenomeno, H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., *passim*, spec. 119 ss.; in particolare, in relazione alla strategia, l'Autore evidenzia che "il comportamento razionale richiede una disposizione delle conseguenze in ordine di preferenza, e la scelta di quella strategia cui corrisponda l'alternativa situata più in alto nell'ordine di preferenza" (*ivi*, 134).

raggiungimento dei risultati attesi, consentendo, in tal modo, di controllare il futuro mediante l'attività preordinata agli obiettivi da perseguire⁵³.

Alla luce di quanto sopra osservato, pertanto, si può conferire alla programmazione la dignità di funzione amministrativa⁵⁴ e di principio informatore dell'azione amministrativa.

Intesa come funzione, la programmazione testimonia l'esercizio di un potere preordinato al soddisfacimento dell'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione procedente; più in particolare, si può affermare che l'attività programmatrice rappresenta un modulo di organizzazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo, nella quale l'organo di governo, dopo aver individuato gli obiettivi strategici, le risorse ed i tempi occorrenti per il loro raggiungimento, lascia agli organi burocratici il potere di decidere in ordine alle modalità concrete di implementazione del programma⁵⁵.

⁵³ A. WILDAVSKY, *If planning is everything, maybe it's nothing*, cit., 128, secondo cui "planning is the attempt to control the consequences of our actions". Sul punto, si v. anche le considerazioni di S.M. GREENHOUSE, *The planning-programming-budgeting system: rationale, language and idea-relationship*, in *Public administration review*, 1966, 4, 273, secondo cui "a program is a package which encompasses each and every one of the agency's efforts to achieve a particular objective".

⁵⁴ L. D'ALESSIO, *Le funzioni manageriali di programmazione e controllo nell'azienda pubblica*, in ID., *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, I, Stato, regioni, enti locali, enti previdenziali, Napoli, Liguori, 2008, 94, secondo la quale "la funzione di programmazione è da intendersi, quindi, come un processo decisionale creativo ed intelligente proteso a determinare gli assetti futuri da realizzare con le specificazioni delle attività e delle risorse necessarie per conseguirli". Nella ricostruzione storica dei modelli di *management*, evidenzia la qualificazione come funzione dell'attività pianificatoria L. DEL BENE, *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008, 9.

⁵⁵ M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica*, cit., 133, nt. 186, la quale afferma che "il termine "programmazione" vuole essere inteso come un modulo positivo di organizzazione delle funzioni pubbliche, e, in particolare, della funzione di indirizzo politico-amministrativo". Riconduce il piano ed il programma all'attività di indirizzo anche M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 137.

Riguardata come principio ispiratore dell'*agere* pubblico, l'attività di programmazione costituisce, come si avrà modo di verificare in seguito, una specifica modalità di attuazione del più generale principio di buon andamento dell'attività amministrativa⁵⁶, sostanziandosi in un "disegno ordinato di condotte composte"⁵⁷ ed in un insieme di interventi organici finalizzati al perseguimento di obiettivi predeterminati, entro un certo tempo e mediante l'utilizzo di risorse limitate⁵⁸.

A tale ultimo riguardo, qui basti evidenziare come l'attività programmatica renda coordinate tra di loro la sfera dell'unità dei fini (assegnati dalle norme e, perciò, non modificabili dagli organi di governo) e la sfera delle pluralità delle azioni (di competenza degli organi burocratici per il raggiungimento degli obiettivi)⁵⁹.

Sul piano concreto, l'attività programmatica assume un connotato positivo ed un carattere negativo. In senso positivo, la programmazione

⁵⁶ P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Bologna, il Mulino, 2008, 22.

⁵⁷ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 282.

⁵⁸ C. GESSA, voce *Programmazione (diritto pubblico e politica economica)*, in *Nov. dig. it.*, app., VI, Torino, Utet, 38, secondo cui la programmazione consiste in un metodo di "progettazione e procedimentalizzazione di determinate azioni e di comportamenti rilevanti in vista di uno scopo prefigurato da raggiungere entro un certo tempo e ambito, con l'impiego di dati mezzi e risorse". Alla stesse conclusioni giunge G. GUARINO, voce *Atti e poteri amministrativi*, in ID., *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1983, 193, per il quale "la programmazione, in quanto postula un insieme coordinato di interventi, si risolve in definitiva in un procedimento di procedimenti".

⁵⁹ Al riguardo, G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, Cedam, 1989, 183, afferma che il programma rappresenta uno "strumento di disciplina e di misura dell'attività: esso non è, quindi, guida all'azione ma norma dell'azione". Nello stesso senso, M. CARABBA, voce *Programmazione*, cit., 46, secondo cui "i procedimenti di programmazione sono da ricondurre alla connotazione dei "procedimenti precettivi o prescrittivi" volti a definire obiettivi, modi, mezzi, tempi, della attività amministrativa". In proposito, si deve constatare che la necessità di conferire un ordine all'attività concreta dei pubblici poteri è presente in numerosi ambiti dell'azione amministrativa: dall'urbanistica alle politiche di reclutamento del personale, allo svolgimento dei lavori pubblici, alle politiche ambientali, agli interventi in materia sanitaria, alla comunicazione istituzionale, al governo dell'economia.

consiste nell'impegno degli organi burocratici a porre in essere atti ed attività amministrativa conformi al programma prestabilito; in senso negativo, essa implica la rinuncia all'assunzione di comportamenti difformi dal programma medesimo o il rifiuto allo svolgimento di attività che ne possano compromettere la realizzazione⁶⁰.

3.1.1. La programmazione quale sistema iterativo ed interattivo

Al fine di consentire all'attività programmatoria di poter assolvere alla precipua funzione cui è preordinata, è necessario considerare la stessa quale sistema interattivo ed iterativo⁶¹. E' utile soffermarsi, sia pure brevemente, sui tre termini da ultimo utilizzati per qualificare la funzione programmatoria.

In primo luogo, la programmazione costituisce un sistema, ossia un insieme di procedure concertate tra più organi della medesima amministrazione, finalizzate all'individuazione della migliore modalità (tra le possibili) di perseguimento degli obiettivi prestabiliti⁶². In questo senso, l'attività in questione si inserisce nell'architettura generale dei processi di pianificazione, gestione, controllo, valutazione e rendicontazione dei risultati dell'amministrazione di riferimento.

⁶⁰ C. GESSA, voce *Programmazione*, cit., 39.

⁶¹ Per la qualificazione della pianificazione come sistema interattivo ed iterativo, si v. P. LORANGE, *Introduzione ai concetti della pianificazione strategica*, in S. BARALDI, C. DEVECCHI (a cura di), *I sistemi di pianificazione programmazione e controllo*, Torino, Giappichelli, 1995, 172. Secondo M. MENEGUZZO, *Le strategie e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in L. HINNA (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2006, 7, "il processo di pianificazione strategica va quindi visto in modo integrato e basato sulla continua integrazione fra ideazione e immaginazione, il guardare alla realtà e il fare".

⁶² Ad avviso di M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica*, cit., 127, la programmazione (strategica) assume quale "nuova relazione organizzativa tra organi di governo e dirigenti".

La programmazione assume, poi, il carattere della interattività⁶³. Tale carattere deve essere inteso in una duplice accezione: da un lato, come relazione funzionale tra più organi, anche di diversa tipologia, della stessa organizzazione (si pensi alle relazioni di tipo *top-down* tra organo di governo, titolare del centro di responsabilità amministrativa e dirigenti afferenti al medesimo centro, al fine di stabilire gli obiettivi strategici dell'amministrazione di riferimento⁶⁴); dall'altro, come interazione reciproca tra l'amministrazione e l'ambiente esterno⁶⁵.

Non a caso, nelle organizzazioni più evolute, le tecniche di programmazione considerano l'ambiente esterno in un'ottica sistemica di relazioni di interdipendenza, dalle quali poter ricavare utili informazioni per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa, con la conseguenza di spostare il campo di indagine dalle esigenze meramente razionalizzatrici dell'attività dei pubblici poteri all'analisi anticipatrice delle tendenze future dell'organizzazione, anche in funzione delle esigenze degli *stakeholders*⁶⁶.

La programmazione, infine, presenta la caratteristica dell'iteratività, dovendo garantire una continuità ciclica nel tempo, nella forma del processo

⁶³ J. MAGRETTA, N. STONE, *Management scientifico*, trad. it. C. Negri, Milano, Egea, 2004, 93, riferiscono il carattere dell'interattività anche al concetto di strategia; secondo gli Autori, il pensiero strategico "prende atto che il mondo è pieno di potenziali rivali e alleati e tiene conto sia della competizione sia della cooperazione".

⁶⁴ La materia è trattata, più diffusamente, nell'ambito del capitolo secondo. In tema, si v. M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica*, cit., 134, la quale individua tre livelli in cui si articola il processo di programmazione strategica: un primo livello *corporate*, identificabile con la dimensione politica dell'organizzazione; un secondo livello *business*, che coincide con la dirigenza di vertice; un terzo livello funzionale, rappresentato dagli organi burocratici chiamati a dare attuazione concreta ai programmi.

⁶⁵ S. RUSSO, *Il management amministrativo*, cit., 113.

⁶⁶ Così G. FERRARA, *Pianificazione strategica*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, II, Milano, FrancoAngeli, 1995, 361, che afferma che "le analisi finalizzate alla formulazione della strategia sono essenzialmente incentrate sull'individuazione delle

di pianificazione, gestione, controllo (e valutazione) e riprogrammazione, anche allo scopo di pervenire a nuove e migliorative decisioni programmatiche⁶⁷ ed a continui fenomeni di autocorrezione dell'attività amministrativa.

3.1.2. Programmazione e pianificazione

I termini di programmazione e pianificazione vengono spesso utilizzati, sia in ambito normativo che nella letteratura scientifica, in senso indifferenziato o reciprocamente fungibile⁶⁸. Tale interscambiabilità terminologica deriva, tra l'altro, dal fatto che i concetti in questione non ammettono definizioni dal contenuto predeterminato – così come avviene, d'altronde, per la strategia – ma, piuttosto, continui adattamenti a seconda del contesto normativo, ambientale, organizzativo e sociale in cui l'amministrazione si trovi ad agire⁶⁹.

Sul piano legislativo, la testimonianza della promiscuità dei termini è confermata da alcune disposizioni normative di rilevante interesse: così, l'art. 13 della l. 13 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche esclude

relazioni di interdipendenza che legano le attività d'impresa alle variabili del suo contesto ambientale”.

⁶⁷ L. D'ALESSIO, *Le funzioni manageriali*, cit., 95, secondo cui l'andamento iterativo della programmazione “evidenzia un continuo processo di riconsiderazione delle scelte già identificate in precedenza alla luce di nuove informazioni”. Più in generale, secondo P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., 84, la pianificazione “illumina e indirizza consapevolmente l'attività, altrimenti non protesa da sé al miglioramento”.

⁶⁸ In dottrina, per l'equivalenza dei vocaboli, si v. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., 130. In termini, P. CESAREO, voce *Programmazione (diritto pubblico)*, in *Nov. dig. it.*, XIV, Torino, Utet, 1967, 61.

⁶⁹ M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, cit., 629, afferma che “l'attività di pianificazione (...) non ammette definizioni né giuridiche né economiche, ma solo una nozionizzazione logica”; sulla promiscuità dell'uso dei vocaboli “programma” e “piano”, *ivi*, 630, e V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, cit., 683.

espressamente dall'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo gli "atti (...) di pianificazione e di programmazione", senza specificare ulteriormente la natura ed i contenuti degli atti medesimi. Ed ancora, l'art. 4, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, individuando le funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo di governo, contempla la definizione di "piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione", riconducendo, in tal modo, le attività in questione ad una medesima tipologia di funzione pubblica. Anche in relazione ai compiti di programmazione della provincia, l'art. 20, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche prevede il concorso dell'ente locale alla determinazione dei "programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale". Sul piano delle semplificazioni amministrative, poi, l'art. 25 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2008, n. 133, sembra utilizzare in maniera indifferenziata, ai fini della misurazione degli oneri derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, il termine "programma" e "piano di riduzione degli oneri amministrativi". In taluni casi, infine, i due termini sono utilizzati in un rapporto di accessoria dell'uno rispetto all'altro, per identificare un unico concetto⁷⁰.

Come si vedrà più attentamente nel successivo capitolo, le stesse disposizioni legislative in materia di programmazione strategica, ed i

⁷⁰ E' il caso, ad esempio, del "piano programmatico" previsto dall'art. 2, comma 429, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ai fini dell'assegnazione delle risorse da destinare all'università, per il miglioramento della qualità globale del sistema universitario e del livello di efficienza degli atenei.

conseguenti atti di indirizzo, hanno mutato – in apparenza senza una precisa ragione pratica – la terminologia riferita all’attività che ci occupa, passando dalla disciplina del processo di “programmazione strategica”⁷¹ alle indicazioni operative in ordine alla “pianificazione strategica”⁷².

In questa sede, i termini di pianificazione e programmazione vengono intesi in un rapporto di continenza funzionale del secondo rispetto al primo; ne è conferma il fatto che, in taluni casi, alcune attività programmatiche necessitano, a loro volta, di altre (e più generali) attività di pianificazione, che ne costituiscono presupposto logico e funzionale (si pensi alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, che presuppone una più generale pianificazione strategica degli obiettivi dell’amministrazione o, ancora, al piano di comunicazione di un’amministrazione, che implica una preventiva determinazione degli obiettivi strategici che l’organizzazione intende perseguire).

Gli accennati profili conducono ad affermare che la pianificazione e la programmazione possono essere tenute distinte sia dal punto di vista contenutistico, sia sotto il profilo cronologico.

In relazione ai contenuti, se la pianificazione rappresenta un’attività di individuazione delle politiche e degli obiettivi generali dell’amministrazione, la programmazione si sostanzia nella determinazione degli obiettivi specifici della gestione operativa e delle linee di azione

⁷¹ Si v., ad esempio, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 2004, recante “Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l’attività amministrativa e la gestione” (spec. punto 1).

⁷² Si v. le “Linee guida per la pianificazione strategica”, elaborate dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 12 marzo 2007, recante “Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di governo”; si v., altresì, l’art. 2 del d.p.r. 12 dicembre 2006,

concreta da porre in essere per il perseguimento dei risultati prefissati⁷³. In altre parole, si può affermare che l'attività di pianificazione rappresenti il *prius* (logico e cronologico) dell'attività di programmazione, la quale, a sua volta, costituisce il presupposto dell'attività di gestione concreta, finalizzata al raggiungimento dei risultati programmati.

Da un punto di vista temporale, la pianificazione implica un orizzonte temporale più esteso rispetto alla programmazione, che si riferisce, di norma, ad un periodo breve o medio⁷⁴. A titolo meramente indicativo, si può citare l'esempio di un'amministrazione che decida di pianificare la totale dematerializzazione dei documenti cartacei, da realizzare nel termine massimo di tre anni; nel caso di specie, mediante la programmazione (strategica), l'amministrazione individuerà, in concreto, anche dal punto di vista temporale, i percorsi più idonei al raggiungimento dell'obiettivo (previa creazione di una piattaforma informatica integrata, organizzazione di corsi per la fascicolazione e l'archiviazione informatica della documentazione, istituzione della posta elettronica certificata, ecc.).

La programmazione, infine, si differenzia dalla pianificazione per un ulteriore elemento: mentre la prima possiede una valenza essenzialmente endogena, essendo rivolta all'attività degli apparati dell'amministrazione, la seconda, invece, può avere, altresì, una valenza esterna, implicando un

n. 315, che assegna al predetto Comitato tecnico-scientifico compiti in materia di "pianificazione strategica" delle amministrazioni centrali.

⁷³ *Contra*, G. LASORELLA, C. TUCCIARELLI, *Atti di pianificazione e programmazione*, cit., 111, i quali definiscono come piani gli "interventi diretti non solo ad una definizione di attività, ma anche alla indicazione analitica degli obiettivi e delle risorse necessarie".

⁷⁴ A. SPANO, *La pianificazione politica*, in A. BUCCELLATO, A. ASQUER, A. SPANO, *Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo*, Milano, Giuffrè, 2004, 160. In senso parzialmente difforme, si v. L. D'ALESSIO, *Le funzioni manageriali*, cit., 99, la quale fa seguire la pianificazione all'attività di programmazione.

impatto ed una influenza anche sui cittadini-utenti e sui soggetti portatori di interesse.

Dopo aver esaminato il concetto di programmazione, anche nei suoi elementi di differenziazione rispetto alla pianificazione, nelle pagine che seguono si intendono fornire alcune chiavi di lettura del concetto di strategia, cercando, successivamente, di capire il tipo di relazione esistente tra la programmazione, la strategia e gli obiettivi predeterminati dall'organizzazione di riferimento.

3.2. Il concetto di strategia

Dal punto di vista etimologico, il termine strategia deriva dal greco *strategos*, che assume il significato di generale o comandante dell'esercito. Non a caso, il vocabolo viene prevalentemente utilizzato in ambito militare, ove indica un piano, predisposto da coloro che possiedono la linea di comando, per raggiungere un determinato obiettivo.

In via generale, la strategia può essere definita quale scelta della direzione verso la quale l'amministrazione vuole andare, in funzione delle proprie missioni istituzionali. Più specificamente, la strategia rappresenta quel complesso di decisioni in ordine alla scelta di alternative possibili⁷⁵, le quali determinano una serie di comportamenti che devono essere seguiti per un certo periodo temporale⁷⁶. In questo senso, la strategia tende a confondersi con la *vision*, ossia con il disegno di ciò che l'amministrazione

⁷⁵ G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, cit., 119, parlano di "architettura strategica", la quale "indica "ciò che dobbiamo fare ora" per intercettare il futuro. E' un indispensabile anello di congiunzione fra l'oggi e il domani, fra il breve e il lungo termine" (*ivi*, 123).

⁷⁶ In questo senso, H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., 127.

sarà nel tempo, superando così il proprio “essere” per orientarsi sul “voler essere”⁷⁷. Essa, dunque, assolve ad una funzione di guida dell’azione amministrativa, la cui gestione concreta, come si vedrà in seguito, è affidata alla cura degli organi burocratici.

L’attività amministrativa programmatrice diviene strategica, dunque, allorché si effettuano analisi riguardanti il ruolo che l’organizzazione intende svolgere nel futuro e le “scelte di fondo”⁷⁸ che devono guidare l’agire dell’amministrazione⁷⁹. Per adoperare una brillante metafora, la definizione della strategia può essere paragonata alla predisposizione di una carta automobilistica, in cui sono indicate le principali arterie stradali ed i punti di snodo più importanti, ma senza che vengano offerte le informazioni di dettaglio. In questo senso, la strategia assume i connotati di una linea guida per i soggetti chiamati a percorrere le strade tracciate, lasciando agli stessi la libertà di scelta delle decisioni in ordine alle modalità operative di percorrenza⁸⁰.

⁷⁷ L. ZAN, *Strategia d’impresa*, cit., 7; G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, cit., 166, ad avviso dei quali “il processo di sviluppo di una strategia deve tener conto di una “disonomia” creata di proposito tra ciò che un’impresa è e ciò che vuole diventare”; A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 23, secondo cui la pianificazione strategica deve “delineare un “voler essere” (“to be”) che sia coerente con il comportamento in “essere””; *contra*, C. DEMATTÈ, *Gestione strategica: una prassi mal compresa e male applicata*, in *Economia & Management*, 2002, 1, 7, secondo cui la strategia “non coincide con la *mission*, né con la *vision*”.

⁷⁸ L. ZAN, *Strategia d’impresa*, cit., 15, nt. 27, secondo cui, relativamente al concetto di strategia, “sarebbe forse più significativo parlare di scelte di fondo piuttosto che di scelte di lungo periodo, posto che non tutte le scelte di lungo periodo sono di fondo (e non hanno quindi significato “strategico”) e non tutte le scelte di fondo sono di lungo periodo”.

⁷⁹ Al riguardo, E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., 328, fa riferimento alla necessità di “definire “le regole per decidere””. Secondo M. VESCI, *I processi strategici e i processi politici nella pubblica amministrazione*, cit., 70, “l’assunzione di una scelta strategica consiste nell’adozione di decisioni destinate ad influenzare in modo significativo il futuro dell’organizzazione”.

⁸⁰ La metafora è tratta da G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, cit., 121. Secondo gli Autori, “l’architettura strategica è una sorta di carta automobilistica di ottima

Così come per la programmazione, anche il concetto di strategia possiede natura poliedrica e carattere mutevole in funzione degli ambiti (politico, economico, giuridico, tecnico) nei quali viene utilizzato⁸¹. In questo senso, al fine di non pervenire a definizioni limitative della portata e della natura della strategia, così come calata nell'azione dei pubblici poteri, è necessario, in via preliminare, prendere atto della sua multidimensionalità, riguardata dal punto di vista sia spaziale sia temporale⁸².

Da una prospettiva spaziale, il concetto di strategia risulta cangiante a seconda, per un verso, del livello gerarchico di adozione e, per altro verso, dell'ambito funzionale di applicazione della relativa azione. Al contrario, sul piano temporale, la strategia assume (*rectius*, dovrebbe assumere) connotati differenti in relazione al contesto storico nell'ambito del quale essa viene adottata, allo scopo di meglio adattarla alle esigenze degli *stakeholders*⁸³.

qualità in cui vengono segnate le autostrade che collegano i diversi Stati, ma non uno stradale. E' abbastanza specifica da fornire indicazioni di carattere generale sulle varie direzioni, ma non riporta le singole strade che si dipartono dalle arterie principali".

⁸¹ In questo senso, v. L. ZAN, *Strategia d'impresa*, cit., 5, secondo cui la strategia non va intesa "come unico significato, ma significante che assume in diversi contesti e in diversi approcci differenti significati". Sulla discrasia tra il concetto di strategia ed il concreto utilizzo di essa nell'ambito delle organizzazioni complesse, si v. H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, cit., 23, il quale sottolinea che la "strategy is one of those words that we inevitably define in one way yet often use in another".

⁸² Per il riferimento al carattere multidimensionale del concetto di strategia, si v. A.C. HAX, N.S. MAJLUF, *La gestione strategica dell'impresa*, trad. it a cura di L. Sicca, Napoli, Esi, 1991, 4 ss.; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica*, cit., 133, secondo la quale la strategia è un concetto che "viene usato per indicare sia il mezzo attraverso cui è determinato l'obiettivo di un'azienda sia il modello d'azione tendenzialmente onnicomprensivo e integrato per l'intera organizzazione aziendale".

⁸³ Secondo M. MENEGUZZO, *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, cit., 42 ss., si possono annoverare tre diversi livelli di scelte strategiche: un primo livello, di strategie orizzontali, che considerano l'amministrazione pubblica nel suo insieme; un secondo livello, di strategie di funzione, che consistono nella predisposizione di insiemi di interventi rivolti alla soddisfazione di specifiche aree di bisogni; un terzo livello, di strategie di servizio, volte all'offerta di determinate prestazioni.

Attraverso una gestione strategica delle politiche di settore e degli obiettivi prefissati in sede di programmazione, l'amministrazione ha la possibilità di raggiungere una posizione originale rispetto al contesto ambientale in cui si trova ad operare⁸⁴ e, dunque, può acquisire quel "vantaggio competitivo"⁸⁵, quella *leadership* e quella posizione di eccellenza, rispetto alle altre amministrazioni, che sembrano, ormai, esigibili anche per il settore pubblico.

Ma che cosa significa, per un'amministrazione pubblica, fare strategia e, dunque, generare valore e conquistare un vantaggio competitivo rispetto alle altre amministrazioni di riferimento? Sino a qualche anno fa, il quesito posto non avrebbe potuto trovare adeguata risposta. Allo stato attuale, sono due, principalmente, i motivi che devono spingere le amministrazioni pubbliche a generare valore reale per il cittadino-utente: il primo, di ordine economico, deriva dai recenti (e sempre più intensi) processi di globalizzazione dei mercati (oltre che degli ordinamenti giuridici e sociali), che impongono, ai soggetti di diritto privato così come a quelli di diritto pubblico, di rendere servizi e prestazioni adeguati ed a bassi costi⁸⁶; il secondo, di natura giuridica, scaturisce dalle recenti politiche governative

⁸⁴ C. DEMATTÈ, *Gestione strategica*, cit., 6.

⁸⁵ Il termine è stato introdotto da M.E. PORTER, *The competitive advantage of nations*, New York, Free press, 1990, *passim*. Sul punto, ad avviso di A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, Milano, Giuffrè, 1999, 204, il concetto di "vantaggio competitivo", e quello ad esso funzionalmente collegato di "creazione del valore" da parte di un'organizzazione, "si afferma sia come obiettivo ultimo della strategia, sia come parametro valutativo del successo di una strategia".

⁸⁶ L'impatto dei fenomeni di globalizzazione, sull'attività delle organizzazioni, è stato, da tempo, ben messo in evidenza da M.E. PORTER, *The competitive advantage*, cit., *passim*, spec. 30.

che mirano, per un verso, ad avvicinare il settore pubblico a quello privato⁸⁷ e, per altro verso, a generare un processo di competizione virtuosa tra le stesse amministrazioni pubbliche⁸⁸.

L'attività amministrativa connaturata da una visione strategica del futuro conduce ad un virtuoso meccanismo di concorrenza tra le varie amministrazioni pubbliche, secondo le esigenze sottese alle disposizioni della recente l. 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo d.lgs. n. 150/2009⁸⁹, le quali si troverebbero "costrette" ad offrire servizi pubblici sempre migliori, continuamente adattati ai bisogni dei soggetti portatori di interessi⁹⁰ ed a prezzi competitivi (si pensi, soltanto per citare qualche esempio, all'offerta didattica proposta dalle università, ai servizi di trasporto pubblico locale, all'offerta formativa delle istituzioni scolastiche o ai servizi messi a disposizione delle imprese da parte delle amministrazioni centrali e locali).

Correlativamente alla concezione della strategia come fattore di concorrenza tra le amministrazioni, deve, altresì, essere qui accolta la definizione della strategia come "dinamica competitiva"⁹¹, intendendo l'accezione "competizione" non già nel suo significato deterioro, ma come ricerca continua di elevati *standards* di rendimento e del migliori livello di

⁸⁷ Al riguardo, appare emblematica la predisposizione, da parte del governo, nel mese di maggio 2008, del "Piano industriale delle pubbliche amministrazioni", consultabile su www.governo.it.

⁸⁸ Si v., in proposito, le disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 150/2009.

⁸⁹ Il d.lgs. n. 150/2009 reca "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

⁹⁰ Secondo G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, cit., 146, l'intento strategico deve essere orientato ai bisogni dei futuri clienti.

⁹¹ L'espressione è utilizzata da P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., 79, per affermare che "la strategia implica il confronto e la rivalità, il superamento dei propri limiti attuali e di quelli dei concorrenti".

soddisfazione del cittadino-utente⁹². A differenza dell'ambito politico, difatti, ove la competizione per il consenso elettorale si rivela un "gioco a somma zero"⁹³, ossia una partita in cui la vittoria di una coalizione implica la sconfitta dell'altra, nel comportamento delle pubbliche amministrazioni il conseguimento di risultati di eccellenza innesca un meccanismo esponenzialmente virtuoso, in base al quale le prestazioni migliori recano in sé l'effetto trascinamento (indotto) degli altri soggetti pubblici la cui azione amministrativa insista sulle medesime prestazioni⁹⁴.

Nel senso descritto, dunque, la strategia assume un duplice significato: per un verso, proposizione di idee e percorsi innovativi⁹⁵; per altro verso, e quale logica conseguenza, creazione di valore aggiunto⁹⁶, e cioè servizi e prestazioni adeguati, per i soggetti che quei servizi e quelle prestazioni intendano fruire⁹⁷.

Per quel che qui interessa, è necessario chiarire, sin d'ora, che la strategia è individuata dall'organo politico, in sede di attività programmatica, mediante tecniche e metodologie differenziate a seconda

⁹² Sul concetto di strategia come creazione del valore e di vantaggi competitivi, si v. A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, cit., 200 ss.; M. BARZELAY, *The new public management*, cit., 164, secondo cui "in government, a strategy is sometimes conceived as a pattern of decisions geared to creating public value"; P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, cit., 85 ss.

⁹³ Le parole sono tratte da J. MAGRETTA, N. STONE, *Management scientifico*, cit., 84.

⁹⁴ J. MAGRETTA, N. STONE, *Management scientifico*, cit., 84, ad avviso dei quali "la competizione non è sempre un gioco a somma zero. Nel mondo degli affari e nel settore sociale c'è spazio per più di un vincitore".

⁹⁵ In proposito, ed in un'ottica di *benchmarking*, G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, cit., 25, sostengono che "non si arriva al futuro per primi lasciando che sia qualcun altro a tracciare il percorso".

⁹⁶ Sul punto, si v. A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, cit., 216, secondo cui "la strategia aziendale diventa in prima istanza la definizione del valore che si intende generare per il sistema, e solo di conseguenza si traduce negli obiettivi operativi".

⁹⁷ A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, cit., 216.

della natura dell'amministrazione procedente e dell'ambito normativo di riferimento. Va da sé che la strategia, nel senso sopra illustrato, possa assumere contenuti differenti non soltanto in relazione alle diverse tipologie di amministrazioni pubbliche – come, del resto, è ovvio – ma anche con riferimento alle varie amministrazioni appartenenti al medesimo genere, atteggiandosi la stessa in funzione sia dell'ambiente esterno su cui insiste l'azione amministrativa⁹⁸ (contesto economico, ambientale, sociale e politico) sia dei soggetti portatori di interessi.

Al di là degli adattamenti che possano caratterizzare, nei diversi contesti normativi ed ambientali, la strategia da adottare⁹⁹, risulta evidente la necessità che le amministrazioni pubbliche, per poter realizzare il buon andamento dell'attività, si muovano in un'ottica di *strategic thinking*, quale presupposto logico per determinare programmi di lungo periodo e per individuare obiettivi innovativi e sfidanti. In questa prospettiva, la strategia d'azione deve essere intesa, altresì, come atteggiamento di proattività strategica, finalizzata alla ricerca di una posizione originale dell'amministrazione, nel contesto ambientale di riferimento, ed alla prefigurazione dello scenario entro il quale l'organizzazione si troverà ad agire, anticipando le risposte alle istanze dell'utenza.

Di qui, la necessità di affiancare al concetto della strategia quello della dinamicità, in un'ottica, per un verso, di valorizzazione delle risorse disponibili e, per altro verso, di metabolizzazione dei fattori esterni e delle

⁹⁸ M. BERGAMIN BARBATO, *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino, Utet, 1991, 8.

⁹⁹ Si sofferma sulle diverse tipologie di strategia da assumere in relazione alle circostanze in cui l'organizzazione si muove G. REBORA, *La definizione delle strategie: la scelta delle formule istituzionali e gestionali*, in G. REBORA, M. MENEGUZZO, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Utet, 1990, 104 ss.

richieste degli *stakeholders*¹⁰⁰. In questo senso, l’atteggiamento strategico si rivela un processo creativo ed intuitivo, “che percepisce nelle irregolarità, nel disordine, nelle interrelazioni multiple e nella complessità l’espressione naturale di un divenire dinamico che deve essere intuito con anticipo e, poi, “governato””¹⁰¹.

Come si può ben vedere, alla stessa stregua della programmazione, anche il concetto di strategia è collegato “a doppio filo” con il principio di buon andamento dell’azione amministrativa, in quanto l’atteggiamento strategico asseconda l’efficacia nel raggiungimento degli obiettivi predeterminati¹⁰² e l’economicità – in funzione della accennata competitività – dei processi produttivi e dei servizi resi.

Le osservazioni sopra esposte conducono ad affermare che il cattivo funzionamento delle amministrazioni pubbliche, il mancato raggiungimento degli obiettivi predeterminati e, in definitiva, l’insoddisfazione generale dei cittadini-utenti per la scarsa qualità dei servizi resi non dipendono dall’inefficacia dei comportamenti strategicamente orientati, ma dall’aver omesso di adottare comportamenti strategici o dall’aver commesso errori di valutazione nell’individuazione della strategia¹⁰³.

¹⁰⁰ A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., *passim*, spec. 183, ove si afferma che la strategia “deve consistere non in una ricerca continua di “ricette” certe, ordinate ed universalmente valide, ma nello sforzo di capire quello che sta succedendo e di intuire quello che succederà al fine di guidare in modo dinamico il comportamento dell’organizzazione”. Lo stesso Autore, inoltre, associa metaforicamente la strategia ad un canovaccio, che rappresenta “un cantiere continuamente aperto, ove i lavori di definizione e di rifinitura sono costantemente in corso” (*ivi*, 213).

¹⁰¹ A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 184.

¹⁰² Così H.I. ANSOFF, *Management strategico*, cit., 100, che definisce la competenza strategica come la misura dell’efficacia di un’organizzazione nel sostenere un particolare progetto.

¹⁰³ C. DEMATTÈ, *Gestione strategica*, cit., 12.

La strategia deve essere tenuta distinta rispetto alla tattica, la quale indica l'azione preordinata al raggiungimento di un obiettivo contingente, non necessariamente programmato e, comunque, di breve termine. Utilizzando una metafora militare, si può affermare che la tattica afferisce alle modalità di combattimento di una determinata battaglia, mentre la strategia implica una più generale decisione sull'opportunità di intraprendere la stessa; la strategia sta alla tattica così come la guerra sta alla battaglia. In estrema sintesi, si può affermare che la strategia si riferisce alla visione globale dell'organizzazione; la tattica, invece, afferisce ai dettagli ed alle singole azioni operative¹⁰⁴, anche se non si può escludere che una o più tattiche possano costituire il presupposto per l'individuazione di una nuova linea strategica¹⁰⁵.

Attraverso l'analisi del concreto funzionamento della programmazione strategica nelle amministrazioni prescelte per la ricerca che qui ci occupa, si tenterà di capire se le predette organizzazioni abbiano effettivamente assunto comportamenti strategicamente orientati e, in caso affermativo, se questi risultino strumenti efficaci ai fini del raggiungimento degli obiettivi predeterminati e della soddisfazione degli utenti in ordine alla qualità della *performance* posta in essere dall'amministrazione di riferimento.

3.2.1. La *mission*

La *mission* rappresenta lo scopo ultimo e la ragion d'essere di un'organizzazione, configurandosi quale riaffermazione del proprio

¹⁰⁴ Sul punto, H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, cit., 27, afferma che "strategies refer to the important things, tactics to the mere details".

mandato istituzionale. Essa possiede natura permanente, in quanto indica la funzione intima dell'amministrazione e l'interesse pubblico che questa è chiamata a garantire nel tempo.

Proprio in quanto giustificazione della stessa esistenza dell'organizzazione, la *mission* risulta funzionalmente collegata, per un verso, ai valori intrinseci di cui l'amministrazione si fa portatrice e, per altro verso, agli obiettivi che questa deve perseguire in ossequio alla norma attributiva del potere di agire.

Il termine *mission*, riferito alle pubbliche amministrazioni, è entrato a far parte del linguaggio comune soltanto nel corso degli ultimi anni; in particolare, il vocabolo ha trovato adeguato spazio nel recente disegno di riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato¹⁰⁶, ove ha assunto il significato di finalità dell'azione pubblica. In una dimensione orientata alla cosiddetta *spending review*¹⁰⁷, che nasce dall'esigenza di superare il metodo puramente storico-incrementale nelle decisioni di allocazioni di bilancio, per privilegiare il riesame dell'insieme delle politiche di spesa in atto, le missioni rappresentano le "funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica"¹⁰⁸.

In questa sede, tuttavia, il concetto di missione sopra menzionato, di matrice giuscontabilistica, deve essere tenuto distinto dalla missione

¹⁰⁵ In argomento, si v. H. MINTZBERG, *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, trad. it. P. Lanzoni, Torino, Isedi, 1996, 192, il quale sostiene che "ciò che può essere apparso tattico all'inizio (...) può in definitiva rivelarsi strategico".

¹⁰⁶ Per la riforma della struttura del bilancio dello Stato, v. la l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), art. 1, comma 520.

¹⁰⁷ La *spending review* si inserisce nell'ambito del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, previsto dall'art. 1, comma 480, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

¹⁰⁸ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, circolare n. 21 del 5 giugno 2007, punto 2.

dell'amministrazione, che "identifica l'ambito in cui l'amministrazione opera in termini di politiche pubbliche perseguite"¹⁰⁹.

Risulta evidente come, nel corso dell'attività di programmazione strategica, l'autorità procedente debba tenere costantemente presente la *mission* dell'amministrazione di riferimento, costituendone presupposto logico e funzionale¹¹⁰; in altri termini, è la missione istituzionale, intesa quale complesso di funzioni essenziali attribuite all'apparato amministrativo, a conformare tutte le altre attività imputabili all'ente, siano esse finali o strumentali¹¹¹.

3.2.2. La *vision*

La *vision* indica la direzione nella quale l'organizzazione intende muoversi nel lungo periodo. Essa rappresenta il "voler essere" dell'amministrazione, ossia l'idea del come questa intende essere percepita dagli interlocutori sociali – sia dal punto di vista organizzativo che funzionale – e le aspettative future in termini di raggiungimento degli obiettivi predeterminati.

¹⁰⁹ Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, avente ad oggetto l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di governo (punto 2.1.1, nt. 5).

¹¹⁰ Sul legame tra strategia e missione, si v. A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, cit., 218, secondo cui la missione rappresenta "una naturale conseguenza dell'attività strategica". Nello stesso senso, S. RUSSO, *Il management amministrativo*, cit., 114, nt. 13, ad avviso del quale la programmazione strategica "fissa la *mission* della p.a., i suoi obiettivi fondamentali, la strategia occorrente".

¹¹¹ In questo senso, M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 1959, n. 23, 11 ss., ora in ID., *Scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 2004, 719.

In questo senso, la visione rispecchia le aspirazioni dell'organizzazione di riferimento e la percezione, da parte dell'ente, dello scenario futuro entro il quale l'amministrazione dovrà muoversi.

Proprio in quanto immagine del futuro auspicato, la visione costituisce, allo stesso tempo, il presupposto e la sostanza della pianificazione strategica dell'amministrazione¹¹², in ciò accomunandosi alla *mission*.

La visione possiede due finalità: la prima, di carattere interno, consente agli organi preposti all'elaborazione della programmazione strategica di proiettare l'organizzazione verso posizioni di eccellenza e di vantaggio competitivo; la seconda, a rilevanza esterna, si traduce nell'obiettivo di comunicazione, agli *stakeholders* di riferimento, della natura dell'amministrazione, della missione e degli aspetti strategici rilevanti dell'organizzazione¹¹³.

Le osservazioni sopra esposte consentono di individuare i principali caratteri differenziali tra la *mission* e la *vision*. Il primo elemento di distinzione poggia sulle fonti di promanazione: mentre la *mission* è stabilita da un'apposita disposizione normativa, la *vision* è individuata dall'organo politico.

Inoltre, dal punto di vista strutturale, la missione, riflettendo i valori dell'amministrazione, è tendenzialmente stabile nel tempo; al contrario, la *vision*, pur dovendo essere coerente con la prima, è maggiormente soggetta a

¹¹² Al riguardo, v. V. BACH, P. RAVAIOLI, *Pianificazione strategica e balanced scorecard negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, FrancoAngeli, 2007, 25-26, che sembrano anticipare, rispetto alla pianificazione strategica, il momento della estrinsecazione della *vision*, essendo "abbondantemente presente nel programma elettorale o nel programma di mandato dell'amministrazione".

¹¹³ A.C. HAX, N.S. MAJLUF, *La gestione strategica dell'impresa*, cit., 405.

cambiamenti in relazione all'immagine del futuro dell'organizzazione auspicato dall'organo politico in carica.

3.3. Programmazione, strategia e obiettivi

Che relazione sussiste tra la programmazione e la strategia? Con questo stimolante interrogativo si apre lo studio di uno degli autori che maggiormente si è occupato di pianificazione strategica¹¹⁴. In realtà, oltre alla relazione tra la programmazione e la strategia, è possibile analizzare, per quanto consentito dall'economia del presente lavoro, il collegamento funzionale tra l'individuazione degli obiettivi che dovranno essere raggiunti dall'amministrazione ed il momento della formazione della strategia¹¹⁵.

Sembra utile soffermarsi brevemente sulle due coppie di concetti menzionati: programmazione e strategia, da un lato, obiettivi e strategia, dall'altro.

Quanto al primo aspetto, occorre chiedersi se l'attività di programmazione presupponga l'individuazione di una strategia o se, al contrario, ne costituisca il necessario *prius* logico (e cronologico). Sulla base di quanto chiarito in sede di analisi del concetto di programmazione, invero, si ha avuto modo di verificare che l'attività di programmazione reca in sé un duplice ordine di contenuti.

¹¹⁴ H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, cit., 5, che si domanda emblematicamente, in esordio, se il concetto di pianificazione strategica debba essere riguardato in maniera unitaria o se, al contrario, non possa essere considerato un ossimoro.

¹¹⁵ P. LORANGE, *Introduzione ai concetti della pianificazione strategica*, cit., 148, distingue tra obiettivi, che sono "dichiarazioni di valore più generale in merito alla direzione in cui l'impresa intende procedere", e la meta, la quale, rispetto ai primi, è più specifica e "indica il punto in cui ci si deve trovare in un certo momento. Una meta, dunque, è una trasformazione operativa di un obiettivo".

Per un verso, essa implica necessariamente la contestuale individuazione degli obiettivi da raggiungere in un determinato periodo temporale¹¹⁶; non c'è obiettivo senza un programma finalizzato al suo raggiungimento, così come non c'è un programma senza che lo stesso rechi in sé un obiettivo¹¹⁷. Diversamente opinando, l'attività programmatoria sarebbe connotata dai caratteri dell'autoreferenzialità, non avendo alcun senso prestabilire modalità e tempi dell'azione amministrativa senza stabilire, nella stessa sede, i risultati cui orientare l'azione medesima¹¹⁸.

Per altro verso, l'attività di programmazione comporta la concomitante formulazione di una strategia per il raggiungimento degli

¹¹⁶ Secondo A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 210, la programmazione, piuttosto che implicare la predeterminazione dei risultati da raggiungere, dà luogo ad una "attività di fissazione degli obiettivi e di predisposizione dei mezzi per raggiungerli".

¹¹⁷ S.M. GREENHOUSE, *The planning-programming-budgeting system*, cit., 273, ad avviso del quale "there is a strong conceptual relationship between objective(s) and program. (...) there are no objectives recognized except those which suggest a program designed specifically to fulfil them; and there can be no recognized entity describable as a program unless it is designed to accomplish explicit objectives". Nello stesso senso, R.N. ANTHONY, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Milano, Etas, 1973, 20, secondo cui "la pianificazione strategica è il processo di decisione su gli obiettivi della organizzazione". Tra coloro che ritengono che, da un punto di vista metodologico, il momento della predisposizione del piano, della identificazione degli obiettivi e della scelta della strategia, debbano essere concepiti in un medesimo momento storico, si v. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995, 291, secondo cui "la pianificazione strategica consiste nell'esaminare la situazione presente e gli sviluppi futuri di un'organizzazione o di una comunità, nello stabilirne gli obiettivi, nello sviluppare una strategia per conseguirli e nel misurare i risultati".

¹¹⁸ In questa direzione si esprime G. RICCI, *Programmazione e controllo*, cit., 356, secondo la quale "la pianificazione è un processo con il quale l'ente determina gli obiettivi di medio-lungo periodo e individua le azioni più idonee per il loro raggiungimento. E' un'attività dinamica volta a scrutare il futuro al fine di definire la direzione delle risorse da impiegare e di stabilire obiettivi, strategie e politiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi stessi".

obiettivi medesimi¹¹⁹. Non è un caso, difatti, che l'una sia utilizzata quale aggettivazione dell'altra, come due facce della stessa medaglia¹²⁰.

Sulla base di quanto sopra evidenziato, pertanto, non può qui essere accolto l'orientamento secondo cui la strategia costituisce un presupposto logico dell'attività di programmazione¹²¹, che si limita a razionalizzare le modalità di azione da porre in essere in funzione dell'esecuzione della strategia¹²².

La prima relazione, pertanto, può essere agevolmente risolta nel senso che programmazione e strategia coincidono temporalmente (poiché ideate e generate nel medesimo momento storico) e convergono teleologicamente (in quanto adottate e trasfuse nel medesimo documento programmatico) costituendo, in tal modo, un'endiadi.

La seconda relazione, esistente tra gli obiettivi operativi e la strategia, richiama alla mente la vecchia (ed ancora irrisolta) questione della precedenza esistenziale dell'uovo rispetto alla gallina o viceversa. E così, è

¹¹⁹ G. GUARINO, voce *Atti e poteri amministrativi*, cit., 193, secondo cui “per programmazione si intende (...) predeterminazione di obiettivi e predisposizione di una strategia per realizzarli attraverso un insieme di interventi coordinati”. Nello stesso senso sembra muoversi G. FERRARA, *Pianificazione strategica*, cit., 360, secondo il quale “la pianificazione strategica viene definita come il processo di formulazione esplicita delle strategie d'impresa, finalizzato a trasformare gli obiettivi strategici in indicazioni progettuali e comportamentali ben definite”; ed infatti, “la pianificazione strategica non deve essere rivolta (...) ad elaborare le conseguenze di una strategia già concepita, ma deve essere un importante presupposto per una sua corretta formulazione sia in termini metodologici sia di raccolta, elaborazione e gestione delle informazioni” (*ivi*, 364).

¹²⁰ Considera la strategia quale atteggiamento mentale di individuazione di un piano o di un programma H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, cit., 23, secondo cui “strategy is a plan, or something equivalent”.

¹²¹ H. MINTZBERG, *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, cit., 246, secondo cui “la strategia non è la conseguenza della pianificazione, bensì l'opposto: il punto d'avvio”.

¹²² H. MINTZBERG, *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, cit., 249, che afferma che “la pianificazione subentra dunque dopo che la strategia è stata identificata, cosicché i due elementi del dilemma della pianificazione si combinano in sequenza. L'uno crea la

la strategia che, per sua stessa natura, ha il compito di individuare e selezionare gli obiettivi prioritari o, al contrario, essa deve soltanto tracciare le migliori modalità di raggiungimento di obiettivi già predeterminati?

Secondo l'orientamento che qui deve essere accolto, è necessario separare nettamente la fase della determinazione della *strategy* da quella della previsione dei risultati da raggiungere; ciò in quanto l'elaborazione della strategia consiste, essenzialmente, in un processo di proiezione nel futuro dell'organizzazione di riferimento, nonché di formulazione delle *policies* più idonee allo scopo di poter rispondere adeguatamente alle sollecitazioni derivanti dal cambiamento ambientale; in tal modo, la strategia rappresenta esclusivamente la modalità attraverso cui l'organizzazione tende a perseguire i fini prestabiliti¹²³.

Secondo questa impostazione, gli obiettivi dell'ente si devono considerare come "variabili indipendenti" rispetto alla formulazione del processo strategico, ossia come un dato predeterminato e presupposto alle conseguenti attività¹²⁴.

In definitiva, la terna di concetti in questa sede posti a raffronto deve essere sistemata, dal punto di vista cronologico e funzionale, nel senso che l'individuazione degli obiettivi necessita di una programmazione delle attività (preordinate al loro raggiungimento) e di una strategia di azione per il miglior conseguimento dei risultati.

direzione attraverso la sintesi, l'altro chiarifica e ordina quella direzione attraverso l'analisi". Sul punto, v. anche A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 219.

¹²³ M. MENEGUZZO, *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, cit., 7.

¹²⁴ Nel senso che, al contrario, l'individuazione della strategia ricomprenda la determinazione degli obiettivi, si v. C. PAROLINI, *Le strategie*, in R. FERRARIS FRANCESCHI (a cura di), *Pianificazione e controllo*, I, *Sistemi di management e logiche di funzionamento*, Torino, Giappichelli, 2007, 80.

Dopo aver esaminato le tematiche generali relative alla programmazione strategica, si può ora passare ad analizzare il principio di buon andamento dell'attività amministrativa ed il rapporto che lega quest'ultima all'attività programmatica.

4. Programmazione strategica e buon andamento dell'attività amministrativa: due facce della stessa medaglia

Il passaggio dal processo al prodotto, dalla forma alla sostanza, dall'attività al risultato, cui si è già accennato nella parte iniziale del presente lavoro, consente di poter confermare pieno valore al principio di buon andamento dell'azione amministrativa? Al quesito deve essere attribuita risposta positiva; tuttavia, al fine di conferire significato al principio in questione, nel quadro delle attuali riforme amministrative, è necessario assegnare rilevanza proprio a quell'attività che il buon andamento favorisce ed attua: la programmazione strategica.

Dopo aver illustrato, sotto il profilo puramente teorico, le caratteristiche dell'attività di programmazione strategica, è ora necessario soffermarsi sul principio di buon andamento dell'attività amministrativa, al fine di verificare se la prima sia funzionale al rispetto del secondo.

Per consentire di raggiungere l'obiettivo che ci si propone, occorre selezionare preliminarmente gli aspetti di maggiore rilevanza del principio di cui si discute, limitandosi, allo stesso tempo, ad analizzare soltanto le tematiche più strettamente riconducibili all'oggetto del presente lavoro¹²⁵.

¹²⁵ La letteratura sul principio di buon andamento dell'attività amministrativa è vastissima; in argomento, tra le opere più significative, si v. R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, II, *Diritto amministrativo*,

Il principio di buon andamento dell'azione amministrativa, che trova riconoscimento espresso nell'art. 97, comma 1, della Costituzione, impone l'obbligo¹²⁶, per la pubblica amministrazione, di agire nel modo più adeguato per il fine pubblico ad essa assegnato dalla norma giuridica¹²⁷. Come affermato dalla dottrina pubblicistica, in modo quasi unanime, il buon andamento assume valenza non soltanto con riferimento all'attività degli apparati amministrativi (buon andamento in senso funzionale), ma anche in relazione all'organizzazione dell'amministrazione (buon andamento in senso strutturale)¹²⁸.

Ai fini del presente lavoro, è sufficiente soffermarsi sul buon andamento riferito all'attività amministrativa. In questo ambito, esso indica la capacità degli apparati pubblici di amministrare in maniera efficace ed efficiente e, dunque, in ultima analisi, evidenzia l'idoneità a soddisfare le

Padova, Cedam, 1940, 105 ss.; G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1953; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979; G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, Clua, 1993; M. GALDI, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Liguori, 1996. Per un quadro complessivo della materia, anche dal punto di vista storico ed in relazione alla giurisprudenza, si v. R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1889 ss.

¹²⁶ Qualifica il principio in questione in termini di onere, e non già di dovere o obbligo, R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, cit., *passim*, spec. 136, ove si afferma che “la posizione giuridica della volontà amministrativa di fronte a una direttiva di buona amministrazione riconosciuta come tale dalla norma giuridica (cioè presupposta o richiamata espressamente o implicitamente), è quella del dovere, nella forma specifica dell'onere in quanto il vincolo imposto per la soddisfazione di un suo interesse (fine specifico) è utilizzato e riconosciuto dalla norma per la soddisfazione dell'interesse pubblico generale”.

¹²⁷ Secondo G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., 64, il rispetto del principio di buon andamento comporta che l'attività amministrativa “deve svolgersi nel modo più congruo, più opportuno, più adeguato al fine da raggiungere, attraverso la scelta dei mezzi e del tempo di usarli che siano ritenuti i più idonei”.

¹²⁸ In argomento, per tutti, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 78; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento*, cit., 40; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993, 91; M. GALDI, *Buon andamento*, cit., 64-65.

attese espresse dai cittadini-utenti e ad adattarsi alle mutevoli manifestazioni dei bisogni della collettività¹²⁹.

Così inquadrato, il buon andamento può essere inteso come principio che influenza in senso positivo la qualità dell'azione amministrativa¹³⁰ e, dunque, che dà sostanza ad una "buona amministrazione"¹³¹ e ad una "buona gestione finanziaria"¹³² delle risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti in sede di programmazione.

Nel principio in esame, l'espressione "andamento" porta ad avere riguardo non già ai singoli atti, ma ai processi, ai comportamenti ed al complesso delle attività da compiere¹³³. A questa conclusione, d'altronde, era già pervenuta la dottrina tradizionale, la quale aveva assegnato al principio di buon andamento una duplice valenza di azione preordinata al raggiungimento dei fini prestabiliti¹³⁴ e di combinazione ottimale delle

¹²⁹ G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., 63. Parla di "atteggiamento mutevole" del buon andamento, in funzione della specifica attività amministrativa da svolgere e dei particolari obiettivi da raggiungere, R. ROLLI, *Verso l'amministrazione di risultato: principi e problemi*, in AA.VV., *Democrazia amministrazione controlli*, Napoli, Esi, 2008, 354.

¹³⁰ In questo senso, si v. E. CASSETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, Utet, 1987, 531.

¹³¹ Per l'identificazione del principio di buon andamento con la buona amministrazione, si v. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, Jovene, 1989, 584, secondo cui "il principio di buona amministrazione ("di buon andamento" dell'amministrazione) esige che l'azione amministrativa sia necessariamente esplicita in vista della realizzazione di una amministrazione efficiente ed appropriata ("congrua)". In tema, si v. anche U. ALLEGRETTI, voce *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, 134; L. MERCATI, voce *Buon andamento*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 758. In senso parzialmente difforme si pone G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, 95, nt. 33, ove si afferma che "il buon andamento è concetto più ampio e più rigoroso della buona amministrazione".

¹³² Il principio, di matrice comunitaria, è contemplato dall'art. 274 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

¹³³ In questo senso, G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 82.

¹³⁴ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., 120, il quale rileva che "la "buona" amministrazione non è altro che un comportamento adattato realisticamente ai suoi fini".

attività stesse¹³⁵. Sicché, è proprio questo stretto collegamento tra attività e obiettivi, tra andamento e rendimento, tra pianificazione e prestazione, che testimonia, come accennato in precedenza, la relazione funzionale tra l'attività programmatica ed il buon andamento.

Tale relazione viene corroborata dal carattere dinamico del buon andamento¹³⁶, che si esprime attraverso numerosi principi¹³⁷. Per quel che in questa sede interessa, è possibile sviluppare il concetto di buon andamento lungo due direttrici: la prima, riferita all'efficienza dell'azione amministrativa; la seconda, relativa al coordinamento delle attività.

4.1. Buon andamento ed efficienza

Sotto il primo aspetto, l'identità di contenuti e di finalità tra il principio di buon andamento ed il criterio di efficienza dell'azione amministrativa è stata messa in evidenza, già da tempo, dalla dottrina pubblicistica¹³⁸; in taluni casi, la sovrapposizione funzionale tra buon

¹³⁵ A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento*, cit., 39.

¹³⁶ Tra gli altri, si v. G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 83.

¹³⁷ Parla, al plurale, di principi di buona amministrazione A. POLICE, *Principi e azione amministrativa. I principi di buona amministrazione in particolare*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, 208 ss.

¹³⁸ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 67 ss., spec. 85, ove si afferma che "buon andamento ed efficienza sono la stessa cosa"; N. SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità dell'amministrazione nell'art. 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, 2, II, 82, in nota a Cons. St., ad. plen., 22 febbraio 1972, n. 2, *ibid.*, 79; M. CANTUCCI, *Il coordinamento nell'esercizio delle funzioni dirigenziali*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, il Mulino, 1982, 192, secondo il quale "senza coordinamento l'efficienza dell'azione amministrativa che caratterizza il buon andamento è molto difficile"; A. SAIITA, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1988, 57; U. ALLEGRETTI, voce *Imparzialità e buon andamento*, cit., 135, ad avviso del quale "il buon andamento non si riferisce in alcun modo più al fine, ma alla funzionalità (efficienza in senso lato) dell'attività amministrativa"; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006, 39; L. MERCATI, voce *Efficienza della pubblica*

andamento ed efficienza ha condotto finanche a trattare i due concetti in maniera congiunta¹³⁹.

Limitandosi agli aspetti che assumono rilevanza ai fini di questo lavoro, è utile richiamare il concetto di efficienza: essa esprime il rapporto tra i risultati ottenuti (*output*) e le risorse o i tempi utilizzati per il loro

amministrazione, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 2144; B.G. MATTARELLA, voce *Organizzazione amministrativa, principi*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, 475; B. RAGANELLI, voce *Amministrazioni pubbliche, principi costituzionali*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, cit., 51, secondo la quale “il principio di buon andamento impone adeguatezza e convenienza nell’esercizio dell’azione amministrativa orientata al raggiungimento di risultati efficienti (in tal senso viene anche definito principio di efficienza della pubblica amministrazione)”; L. FIANDACA, voce *Buon andamento dell’azione amministrativa*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, ItaliaOggi, 2008, 181; R. ROLLI, *I principi dell’azione amministrativa*, in F. LUCIANI, R. ROLLI (a cura di), *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, Napoli, Esi, 2008, 26, ove si afferma che il buon andamento “afferisce dunque al rapporto più favorevole sussistente tra i mezzi impiegati nel perseguimento di alcuni risultati fissati secondo gli obiettivi da raggiungere e il risultato cui concretamente si perviene”. Sul piano normativo, testimonia il collegamento tra i due principi l’art. 5, comma 2, lett. e), della l. 23 agosto 1988, n. 400 e successive modifiche, che prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri “adotta le direttive per assicurare l’imparzialità, il buon andamento e l’efficienza degli uffici pubblici”. Esprime dubbi sull’equivalenza tra il principio di buon andamento e l’efficienza dell’azione amministrativa M. GALDI, *Buon andamento*, cit., 38 ss.

¹³⁹ G. D’ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, cit., *passim*, ove buon andamento ed efficienza vengono utilizzati quali criteri informativi nelle procedure di reclutamento dei pubblici dipendenti, nell’individuazione delle responsabilità amministrative, nell’organizzazione dei pubblici uffici, nell’attività degli apparati amministrativi e nei rapporti tra amministrazione e cittadini; G. ROSSI, *Diritto amministrativo, I, Principi*, Milano, Giuffrè, 2005, 129. Gli orientamenti dottrinari che hanno ricondotto il buon andamento all’efficienza della pubblica amministrazione sono stati avvalorati anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha qualificato il buon andamento, prevalentemente, come dovere pubblico funzionale; tra le tante, si v. Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1032, in *Giur. cost.*, 1988, 5036, ove si afferma che il principio di buon andamento e quello del controllo contabile “sono legati al comune fine di assicurare l’efficienza e la regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici”; Corte cost., 4 giugno 1993, n. 266, in *Giur. cost.*, 1993, 1902; Corte cost., 17 dicembre 1997, n. 404, in *Giur. cost.*, 1997, 3757.

raggiungimento (*input*)¹⁴⁰, indicando la congruità dei mezzi rispetto ai fini ed alle risorse a disposizione¹⁴¹. In altri termini, “il criterio di efficienza permette di individuare quella scelta fra le alternative che è in grado di produrre il massimo risultato sulla base della disponibilità di una data quantità di risorse”¹⁴².

¹⁴⁰ R. BETTINI, *Il principio d'efficienza in scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1968, 82-83. Il concetto di efficienza va tenuto distinto rispetto a quello di efficacia, che esprime il rapporto tra i risultati raggiunti e gli obiettivi prestabiliti in sede di programmazione. Sulla relazione tra efficacia ed efficienza, si v. C.M. RADAELLI, voce *Efficienza*, in G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1996, 112, il quale evidenzia che “mentre a prima vista l'efficienza pare essere correlata con l'efficacia, generalmente l'efficienza non può essere considerata una condizione necessaria e nemmeno sufficiente per l'efficacia (...). Il controllo di efficacia, al contrario, si presenta nella valutazione delle politiche come una precondizione, una priorità logico-concettuale, per poter assegnare significato alla dimensione dell'efficienza”.

¹⁴¹ La letteratura in materia di efficienza dell'azione amministrativa è sterminata; per tutti, si v. M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, cit., 722, il quale precisa che l'efficienza si deve intendere come “rapporto trilatero fra risorse, obiettivi e risultati”; L. MERCATI, voce *Efficienza della pubblica amministrazione*, cit., 2144, secondo la quale l'efficienza “equivale ad idoneità a conseguire i risultati programmati ed idoneità dei modi e dei mezzi ad ottenerne il raggiungimento”. In tema, si v. anche E. GIUDICI, *Efficienza ed efficacia*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, cit., 620, che definisce l'efficienza come “il conseguimento del risultato voluto col minimo dispendio di risorse, o, con espressione sostanzialmente equivalente, il conseguimento del maggior risultato possibile con l'utilizzazione di tutte le risorse a disposizione”. Secondo M. AGNOLI, *L'efficienza dell'azione amministrativa*, in *Amm. it.*, 1982, 523, “l'efficienza non costituisce il fine dell'azione, ma il mezzo per il raggiungimento dei fini economico-sociali e politici della pubblica amministrazione”. Sulla distinzione tra il concetto di efficienza e quelli di produttività e rendimento, si v. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Le ragioni dello sviluppo economico e sociale, l'efficienza dell'azione amministrativa e l'ingresso nell'ordinamento della “nuova” cultura delle misurazioni*, in ID. (a cura di), *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 12-13, secondo la quale “l'efficienza *strictu sensu* è diversa dalla produttività perché esprime un'attitudine, una capacità dell'organismo, mentre la produttività non è altro che un riflesso dell'efficienza. E' anche diversa dal rendimento in quanto qualifica una tecnica, un procedimento, mentre il rendimento, come la produttività, si riferisce a singoli determinati fattori di un processo produttivo”.

¹⁴² La definizione è tratta da H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., 272. Sul punto, si v. anche G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999, 39, il quale fa notare che “il buon andamento implica anche l'adeguatezza delle scelte organizzative alla diversità e peculiarità delle situazioni: le scelte di mezzi di volta in volta proporzionati ai fini perseguiti e ai risultati attesi”.

Sulla base di tale affermazione, dunque, l'efficienza costituisce il "mezzo per bene amministrare"¹⁴³, in quanto "assicurare il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione non vuol dire altro che predisporre procedure logiche, lineari e congrue rispetto allo scopo"¹⁴⁴. Da questo punto di vista, il criterio in parola assurge a vero e proprio requisito dell'azione amministrativa e canone di condotta della pubblica amministrazione¹⁴⁵, sia quanto all'attività in senso stretto che in relazione alla metodologia prescelta per il concreto dispiegarsi dell'attività stessa¹⁴⁶.

E' proprio con riferimento a tale ultimo aspetto che il principio di efficienza, ai fini che qui ci occupano, viene in rilievo: esso si manifesta nelle modalità di ordinazione e sistemazione delle attività (*id est*, programmazione), in modo da raggiungere il risultato voluto¹⁴⁷ utilizzando le limitate risorse a disposizione dell'amministrazione¹⁴⁸. Così, a ben

¹⁴³ O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1975, 8.

¹⁴⁴ Così G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, cit., 184. Sulla congruità dell'azione amministrativa, si v. G. CLEMENTE, *Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario*, in *Riv. Corte conti*, 2007, 5, 284.

¹⁴⁵ R. GUERRIERO, *Il principio dell'efficienza quale canone di condotta della pubblica amministrazione*, in *Amm. it.*, 1980, 655.

¹⁴⁶ Su questo fenomeno, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, cit., 86, secondo cui "il criterio di efficienza si risolve (...) in un principio di elasticità o puntualità dell'azione amministrativa", che trova applicazione "con riferimento al contenuto dell'attività amministrativa o con riferimento al suo modo di farsi" (*ivi*, 88).

¹⁴⁷ F. LOGIUDICE, "Buon andamento" e "risultato": parametri dell'azione amministrativa, in www.altalex.com, identifica l'"efficienza come "rispondenza effettiva rispetto al voluto", ossia come perseguimento del risultato".

¹⁴⁸ Evidenzia il collegamento diretto tra la programmazione delle attività e l'efficienza dell'azione amministrativa O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, cit., 265. Più di recente, la relazione tra il buon andamento ed i criteri di efficienza, efficacia ed economicità è sottolineato da D. SORACE, *La buona amministrazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, 132, secondo cui "se ha da essere strumento per la concreta realizzazione dei diritti dei cittadini in attuazione degli indirizzi della Costituzione e delle leggi, l'amministrazione (...) potrà essere giudicata buona solo se e nella misura in cui riesca ad assolvere realmente il suo compito (sia efficace), ottimizzando l'uso dei mezzi di

guardare, le “procedure logiche, lineari e congrue rispetto allo scopo”, cui si faceva riferimento poc’anzi, sono proprio i piani ed i programmi attraverso i quali l’amministrazione individua obiettivi strategici, razionalizza le attività ad essi preordinate, indica i tempi occorrenti per il raggiungimento dei risultati e assegna le risorse a coloro che dovranno perseguire gli obiettivi.

Come accennato in precedenza, la dottrina pubblicistica ha ricostruito il principio di buon andamento sulla base del criterio della funzionalizzazione al perseguimento degli obiettivi predeterminati in occasione della formulazione del programma strategico dell’amministrazione. Il buon andamento si attua, cioè, nella misura in cui garantisce la massima funzionalità dell’apparato amministrativo¹⁴⁹, proprio in relazione ai programmi da svolgere, formulati dall’organo politico, ed ai risultati da raggiungere, affidati alla cura della dirigenza¹⁵⁰.

cui dispone (sia efficiente) e facendo comunque un uso molto oculato delle risorse pubbliche messe a sua disposizione (sia economica)”.

¹⁴⁹ Per la dottrina più risalente, si v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1967, 487, ove si afferma che il buon andamento è identificabile con “l’insieme dei congegni tecnici di organizzazione scientifica del lavoro per assicurarne il massimo rendimento e conseguire un *optimum* di funzionalità”. In argomento, si v. anche A. SAITTA, *Il principio di buon andamento*, cit., 57, il quale evidenzia che “il concetto di buon andamento è per sua intima natura un concetto eminentemente dinamico. In quanto tale, sembra più opportuno riferirlo al profilo funzionale che a quello organizzativo della pubblica amministrazione”. Nella giurisprudenza costituzionale, si v. Corte cost., 17 ottobre 1985, n. 232, in *Giur. cost.*, 1985, 1909.

¹⁵⁰ Rileva questo aspetto, già emerso in sede di lavori preparatori alla Costituzione, C. PINELLI, *Art. 97 1° comma, parte I*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., 1994, 48, il quale mette in evidenza che il principio di buon andamento era inteso “come corretto funzionamento di un’amministrazione non indipendente dal potere politico, ma immune dalle ingerenze di questo”.

Sicché, affinché l'azione amministrativa possa essere considerata "buona"¹⁵¹, deve essere eziologicamente ricollegata ai contenuti del programma strategico formulato a monte e teleologicamente preordinata al raggiungimento degli obiettivi individuati nel predetto programma di attività¹⁵². Ne deriva che, quale modalità di esercizio del potere pubblico, il principio di buon andamento viene a coincidere con il criterio di efficienza, essendo entrambi preordinati al raggiungimento, nel migliore dei modi possibili, degli scopi dell'amministrazione¹⁵³.

La (buona) azione amministrativa, pertanto, può considerarsi efficiente nella misura in cui si sviluppi secondo logiche di coerenza complessiva tra i mezzi a disposizione e gli obiettivi prefissati in sede programmatoria¹⁵⁴.

Come si può agevolmente osservare, se il buon andamento viene a coincidere con l'efficienza dell'azione amministrativa, sulla base di quanto affermato in precedenza, e se l'efficienza consiste nella propensione al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione nel minor tempo

¹⁵¹ Respinge l'idea che l'aggettivazione "buona", riferita al sostantivo "amministrazione", possa limitarsi ad un concetto intermedio tra il cattivo e l'ottimo G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., 60-61.

¹⁵² Sul contenuto teleologico del buon andamento, si v. M. GALDI, *Buon andamento*, cit., 62 ss.; in particolare, l'Autore definisce le regole di buona amministrazione come dei "buoni conduttori di indirizzo politico" (ivi, 62).

¹⁵³ G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, cit., 65; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3° comma e 97, 1° comma, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 833, il quale parla di "vincolo strumental-finale". In senso parzialmente diverso sembra orientato R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, cit., 128, secondo cui la "buona amministrazione esprime un concetto finale: è l'attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, al fine specifico da raggiungere".

¹⁵⁴ In questo senso, P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, *Amministrazione e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1987, 162, secondo cui "l'agire per programmi conferisce razionalità e quindi efficienza all'azione, sia raccordando più soggetti in un comune contesto programmatico, sia raccordando più azioni programmatiche".

possibile e con il massimo rendimento, dunque, si può concludere nel senso che la programmazione strategica, che pure si risolve nella predisposizione dei mezzi che consentano di raggiungere i risultati voluti, asseconda il principio di buon andamento dell'attività amministrativa conferendogli sostanza e vitalità.

In quest'ottica, particolarmente significativo si presenta l'orientamento dottrinario che, assegna al principio di buon andamento un contenuto che trascende il criterio dell'efficienza dell'azione amministrativa (elemento endogeno)¹⁵⁵, rilevandosi come fattore di funzionalizzazione degli obiettivi prestabiliti dall'amministrazione alla domanda dei cittadini-utenti (elemento esogeno)¹⁵⁶.

In conclusione, un'amministrazione che programma la propria attività è una "buona amministrazione".

4.2. Buon andamento e coordinamento amministrativo

La seconda direttrice di sviluppo del principio di buon andamento è rappresentata dalla figura del coordinamento amministrativo¹⁵⁷. Come si potrà verificare nel prosieguo della ricerca, tale funzione contribuisce considerevolmente al buon funzionamento dell'attività programmatica, sia

¹⁵⁵ F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi miti*, in *Dir. soc.*, 2004, 559.

¹⁵⁶ R. BETTINI, *Il principio d'efficienza*, cit., 80. Tra gli autori che evidenziano come il riferimento al parametro dell'efficienza non esaurisca il possibile significato del buon andamento, si v. G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, cit., 65, ove si afferma che, rispetto all'efficienza, "il buon andamento presenta una articolazione e una ricchezza maggiori".

¹⁵⁷ Il collegamento funzionale tra il principio di buon andamento e la funzione di coordinamento amministrativo è ben messa in evidenza da G. VARRIALE, *Profili del principio di buon andamento nell'attività della pubblica amministrazione*, in *Fin. loc.*, 2007, 7-8, 11 ss., spec. 23 ss.

nella fase della preparazione del piano strategico che in quella della sua attuazione.

Per meglio comprendere il collegamento tra il buon andamento ed il coordinamento amministrativo, è utile soffermarsi brevemente su tale ultima figura.

Il coordinamento amministrativo rappresenta una funzione razionalizzatrice dell'attività della pubblica amministrazione ed ha lo scopo di indirizzare ed ordinare tra di loro più azioni che tendono verso risultati di interesse comune¹⁵⁸. Sicché, così come si è avuto modo di osservare in relazione all'efficienza amministrativa, anche il coordinamento assurge a criterio informatore dell'attività dei pubblici poteri.

Proprio in quanto conferisca una guida all'azione amministrativa generale, attraverso l'individuazione di schemi logici e coerenti di comportamento amministrativo¹⁵⁹, il coordinamento può considerarsi un'attività strumentale all'attuazione del principio del buon andamento.

Alla conclusione proposta si può giungere attraverso un percorso logico di tipo deduttivo. Lo schema qui utilizzato sintetizza le conclusioni che possono essere tratte dall'analisi comparata di un duplice binomio funzionale di concetti: da una parte, l'attività di programmazione ed il coordinamento amministrativo; dall'altra, il coordinamento amministrativo ed il buon andamento dell'azione dei pubblici poteri.

¹⁵⁸ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 242.

¹⁵⁹ P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*, spec. 1, secondo cui "con la canonizzazione del principio del buon andamento spetta [all'amministrazione] inquadrare in schemi non solo di legalità ma anche di razionalità ed efficienza gli obiettivi generali contenuti nell'indirizzo governativo". Sulla necessità che il comportamento amministrativo sia guidato dalla razionalità delle decisioni, si v. H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., *passim*.

Di seguito, le due coppie di concetti vengono esaminate separatamente.

In primo luogo, si è già avuto modo di constatare che la figura della programmazione ben può essere ricondotta al concetto di coordinamento amministrativo di una pluralità di azioni o poteri¹⁶⁰ che insistono sugli stessi obiettivi¹⁶¹. Mediante il coordinamento, difatti, l'azione amministrativa assume i caratteri dell'organicità, della sistematicità, della coerenza interna e della unitarietà. Come la programmazione, esso è volto a realizzare obiettivi specifici, anche di diversa matrice, tenendo in considerazione esigenze generali¹⁶². Per le stesse ragioni, l'attività di programmazione si muove in una "logica essenzialmente coordinativa, tra l'unità dei fini e la pluralità delle azioni"¹⁶³, essendo finalizzata a "raggiungere un certo grado di coordinamento e di compatibilità dei vari e molteplici interessi"¹⁶⁴ presenti nell'amministrazione precedente.

In secondo luogo, il coordinamento amministrativo, per come sopra descritto, genera buona funzionalità dell'amministrazione¹⁶⁵, nelle forme dell'efficienza delle azioni poste in essere e della razionalità delle decisioni

¹⁶⁰ In tema, si v. G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 81 ss., spec. 485, che mette in evidenza come le programmazioni siano volte a disciplinare più settori di attività per il raggiungimento di una pluralità di fini tra di loro coordinati.

¹⁶¹ V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 633, dove viene rilevato che il coordinamento "tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni".

¹⁶² Sul punto, si rinvia alle osservazioni formulate da F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, Treccani, 1988, *ad vocem*.

¹⁶³ Lo afferma, a proposito del potere di indirizzo politico, esercitato per mezzo dell'attività direttiva, G. MARONGIU, *L'attività direttiva*, cit., 143.

¹⁶⁴ Per riprendere le parole di A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento*, cit., 169; lo stesso Autore, in argomento, evidenzia che l'attività di pianificazione "appare per definizione un meccanismo individuatore di fini e di livelli ordinati e coordinati di [interessi pubblici] presenti in una pluralità composita di figure soggettive" (*ivi*, 167).

assunte dagli organi che sono chiamati a dare attuazione ai programmi¹⁶⁶. Da questo punto di vista, l'attività di coordinamento funzionale di più obiettivi e delle azioni che devono essere attuate per il loro raggiungimento implica la bontà dell'andamento amministrativo¹⁶⁷.

D'altra parte, a ben riflettere, se, da un lato, programmare significa anche conferire un coordinamento agli obiettivi ed alle azioni da porre in essere, dall'altro, e reciprocamente, anche il coordinamento amministrativo implica una programmazione di attività: in entrambi i casi, come è agevole notare, il principio di buon andamento viene soddisfatto¹⁶⁸.

Riepilogando i concetti sin qui sinteticamente espressi, si profila una proporzione logica tale che la programmazione sta al coordinamento così come il coordinamento sta al buon andamento. Ne deriva che, sulla scorta della nota proprietà transitiva, che assegna eguale natura a concetti riferiti ad un comune elemento intermedio, l'attività programmatoria è un'attività che conforma il buon andamento dell'attività amministrativa¹⁶⁹.

¹⁶⁵ M. CANTUCCI, *Il coordinamento*, cit., 189.

¹⁶⁶ Ad avviso di G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, cit., 134, "il principio di buon andamento non tollera che nella organizzazione dell'amministrazione siano introdotti elementi di incertezza, di casualità e di irrazionalità".

¹⁶⁷ G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., 95, nt. 33, il quale fa presente che "il buon andamento si pone in evidenza perciò non per il modo nel quale un potere, isolatamente preso, viene esercitato, ma per il modo nel quale più poteri vengono coordinati tra loro, implicita essendo in tale coordinamento la bontà dell'andamento amministrativo".

¹⁶⁸ Sul collegamento tra il coordinamento ed il buon andamento, M. CANTUCCI, *Il coordinamento*, cit., 190, ove si afferma che "il coordinamento, infatti, talora è nella stessa gerarchia e al di fuori di ogni prescrizione normativa che non sia quella del principio generale, affermato dalla Costituzione, del buon andamento".

¹⁶⁹ Giunge alla medesima conclusione, dopo aver inquadrato gli atti di programmazione strategica tra gli atti di indirizzo politico-amministrativo, A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, I, *Teoria e storia. Diritto amministrativo generale*, Padova, Cedam, 2007, 324.

Nelle pagine che seguono, dopo aver illustrato il contesto normativo della programmazione strategica, si avrà modo di verificare se l'attuale assetto legislativo e le prassi esistenti presso le amministrazioni pubbliche prescelte per l'indagine siano effettivamente serventi il principio costituzionale del buon andamento, riguardato dalle prospettive, poc'anzi analizzate, dell'efficienza dell'azione amministrativa e del coordinamento delle attività degli apparati pubblici.

CAPITOLO II

IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLA DIMENSIONE NORMATIVA

SOMMARIO: 1. La genesi della programmazione strategica nell'ordinamento italiano. – 2. Dalla *governance* al *government*: tradurre la strategia in azione. – 2.1. Il principio di distinzione tra politica e amministrazione. – 3. La programmazione strategica nelle amministrazioni statali. – 3.1. Le fasi della programmazione strategica. – 3.2. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione. – 3.2.1. (*Segue*): a) la natura giuridica e le funzioni. – 3.2.2. (*Segue*): b) la struttura e i contenuti. – 3.3. Il raccordo funzionale tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria. – 4. La programmazione strategica negli enti pubblici non economici. – 4.1. Le fasi della programmazione strategica. – 4.2. La relazione programmatica. – 4.3. Pianificazione, programmazione e *budget*. – 5. La programmazione strategica negli enti locali. – 5.1. Il quadro normativo. – 5.2. Le fasi della programmazione strategica. – 5.3. Il piano esecutivo di gestione (Peg). – 5.3.1. (*Segue*): a) gli organi competenti. – 5.3.2. (*Segue*): b) la struttura. – 5.3.3. (*Segue*): c) le funzioni. – 6. La programmazione strategica nelle università. – 6.1. Il quadro normativo. – 6.2. Il programma triennale. – 6.3. Il piano strategico.

1. La genesi della programmazione strategica nell'ordinamento italiano

In questa parte del lavoro viene esaminato il contesto normativo nel quale si sviluppa la programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche.

Come accennato in sede introduttiva, l'analisi del quadro legislativo si rende necessaria al fine di poter svolgere, con la completezza di elementi che la materia richiede, l'indagine sul concreto funzionamento della programmazione strategica nelle amministrazioni prescelte per il *test*. Lo studio delle specifiche norme di settore, inoltre, consentirà lo svolgimento di una valutazione comparativa tra le disposizioni attualmente in vigore – e sulle quali si è basata la presente ricerca – e le disposizioni normative di cui al d.lgs. n. 150/2009, che hanno modificato, sia nei contenuti che nella

metodologia, il ciclo di programmazione, gestione e controllo nelle amministrazioni. Queste ultime disposizioni saranno esaminate, nello specifico, nel successivo capitolo terzo.

La ricognizione normativa qui condotta viene estesa, con analisi ripartita, a quattro diverse tipologie di organizzazioni: amministrazioni statali, amministrazioni parastatali, amministrazioni locali ed amministrazioni universitarie. Ciò nondimeno, prima di spingersi nella disamina delle disposizioni di settore, si può in questa sede dare conto della normativa applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, da cui ha avuto origine il processo di programmazione strategica.

L'esigenza che l'attività di programmazione si dotasse di procedure prestabilite era stata già da tempo avvertita dalla dottrina tradizionale¹⁷⁰; le disposizioni normative che si passano in rassegna nel prosieguo del presente lavoro hanno, in parte, colmato la lacuna. Si tratta qui di capire se le varie amministrazioni, nell'attuazione e nell'interpretazione delle regole, abbiano consentito quel buon andamento dell'attività amministrativa cui si faceva riferimento nel capitolo precedente e, in caso di risposta negativa, se vi siano margini per l'ottimizzazione della funzione programmatoria.

A differenza di quanto avviene per gli interessi connessi all'economia, negli altri settori dell'attività amministrativa non è dato rinvenire, nella Costituzione, alcuna norma di disciplina specifica della programmazione¹⁷¹. Ciò nondimeno, l'attività di pianificazione strategica può essere considerata quale specie del più ampio genere rappresentato dalla funzione di indirizzo del governo, prevista dall'art. 95 della Costituzione; questa disposizione

¹⁷⁰ M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, Treccani, 1988, 3.

¹⁷¹ Lo fa notare A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento*, cit., 169.

costituzionale, tra l'altro, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e mantenendo l'unità dell'azione di governo.

L'attività di cui si discute è esplicitata anche dalla l. n. 400/1988, che stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri “indirizz[i] ai ministri le direttive politiche ed amministrative” (art. 5, comma 2, lett. a)) e “adott[i] le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici” (art. 5, comma 2, lett. e))¹⁷².

Ai fini del presente lavoro, non pare necessario addentrarsi nella disamina della funzione di indirizzo politico. Piuttosto, occorre prendere in considerazione il potere di indirizzo politico-amministrativo; esso risulta qualificato da due elementi: uno, di carattere soggettivo, in quanto l'atto di indirizzo è emanato dall'organo di governo dell'ente; l'altro, di carattere oggettivo, poiché questo si esprime attraverso direttive, piani o, più in generale, atti di programmazione¹⁷³.

Senza voler anticipare quanto si dirà nel successivo paragrafo, dedicato alla fase del passaggio dalla sfera politica a quella amministrativa, qui basti accennare alle finalità degli atti di indirizzo politico-

¹⁷² Rileva M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, cit., 704, che nel delineato sistema di unità politico-amministrativa, il ministro assume la funzione di cerniera tra governo e amministrazione.

¹⁷³ Al riguardo, secondo P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2004, 100, “quando si parla di indirizzo politico ed amministrativo si tocca quasi per forza un po' la politica, ed un po' l'amministrazione”. Per il rapporto tra la fase teleologica, la fase strumentale e la fase effettuale dell'indirizzo politico si v. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, Milano, Giuffrè, 134 ss., spec. 142, secondo cui “se all'individuazione del fine non seguisse la programmazione, nei limiti e con l'apporto strumentale dell'apparato organizzativo, della volontà, non più di indirizzo politico, potrebbe parlarsi, ma, se mai, di un aborto di indirizzo, conseguenza di una volontà politica velleitaria o che non riesce ad avvalersi degli strumenti giuridici predisposti per la sua realizzazione”.

amministrativo, che si pongono “come il momento iniziale, dal punto di vista logico e cronologico, del successivo fluire dell’azione amministrativa verso il raggiungimento degli obiettivi concreti cui essa è preordinata”¹⁷⁴.

Viene così ad evidenziarsi la linearità del flusso decisionale a cascata, in cui la legge stabilisce i fini istituzionali, la pianificazione politica individua le politiche pubbliche e gli obiettivi prioritari, la programmazione strategica determina i programmi di azione e gli obiettivi operativi e la gestione amministrativa realizza i risultati predeterminati¹⁷⁵.

In questo senso, la funzione di programmazione rappresenta la fase di specificazione dell’indirizzo politico¹⁷⁶ e di definizione della politica pubblica, ovvero il momento in cui le missioni istituzionali vengono tradotte, con maggiori dettagli, in una serie di obiettivi strategici ed operativi da raggiungere in un certo periodo temporale; ne è conferma l’espressione utilizzata dal legislatore costituente, che fa riferimento all’indirizzo “politico e amministrativo”, ove la particella “e” può essere intesa sia come disgiuntiva che come congiuntiva¹⁷⁷ e, dunque, può ricondurre l’indirizzo amministrativo (*id est*, la programmazione strategica) nel più ampio genere indirizzo politico. Nel settore pubblico, l’attività programmatica in funzione strategica – intesa, come evidenziato poc’anzi, quale attività di

¹⁷⁴ Per riprendere le parole di A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 320.

¹⁷⁵ P. FORTE, *Commento art. 3*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1090, ricomprende tra gli atti di indirizzo politico-amministrativo, tra gli altri, gli “atti di definizione di obiettivi e priorità (...), programmazione e pianificazione”.

¹⁷⁶ M. CARABBA, voce *Programmazione*, cit., 37.

¹⁷⁷ V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2007, 16.

determinazione dell'indirizzo politico – ha conosciuto soltanto di recente un organico assetto normativo ed un apprezzabile sviluppo pratico da parte dei competenti organi di governo. L'esigenza che le amministrazioni pubbliche ispirino la propria azione al criterio del buon andamento generale e della funzionalità rispetto a programmi di attività preventivamente stabiliti ha trovato il primo, vero impulso normativo con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, le cui disposizioni in materia sono ora confluite negli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, a mente dell'art. 4 del predetto decreto delegato, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, gli organi di governo, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono, tra l'altro, i “programmi da attuare”, nonché gli obiettivi, le priorità, i piani e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione.

La materia programmatica ha conosciuto, anche sulla spinta delle contestuali riforme amministrative, un ulteriore sviluppo con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, che rappresenta l'atto normativo più avanzato verso l'architettura di un sistema di programmazione-gestione-controllo dell'attività amministrativa.

Il predetto decreto, pur essendo finalizzato al potenziamento dei controlli interni alle amministrazioni e, dunque, pur concentrandosi essenzialmente sulla fase valutativa dell'attività amministrativa, tuttavia ha il merito di aver menzionato espressamente, senza precedenti rinvenibili tra la normativa di settore, la “programmazione strategica” (art. 1, comma 2, lett. *a*), del d.lgs. n. 286/1999).

In materia, non sembra superfluo notare che la disposizione citata stabilisce, tra i principi generali cui attenersi per la progettazione dei controlli interni, il supporto del controllo strategico all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo dell'organo di governo.

Tale circostanza conferma un duplice ordine di considerazioni, già osservate in precedenza: per un verso, l'appartenenza dell'attività di programmazione strategica alla più generale funzione di indirizzo politico-amministrativo, di cui è naturale espressione e conseguenza; per altro verso, l'affermazione (e la conseguente validità, in termini di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa) di quel carattere iterativo, in funzione migliorativa, del ciclo di programmazione, gestione, controllo, valutazione e (ri)programmazione cui si è fatto cenno nel capitolo precedente.

Da una lettura sistematica degli artt. 4 e 27 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 286/1999 si può desumere che il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, riservate all'organo politico, e l'attività gestionale, affidata alla cura degli apparati burocratici, possiede portata generale ed è inderogabile non solo da parte delle amministrazioni centrali ma anche da parte delle amministrazioni pubbliche non statali.

In particolare, l'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 prescrive alle amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica di adeguare i propri ordinamenti al principio in questione; allo stesso modo, l'art. 27 del medesimo decreto delegato stabilisce che le amministrazioni non statali adeguino ai principi di cui al predetto art. 4 i propri ordinamenti, precisando

che gli enti pubblici non economici ottemperino al dettato normativo “anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinino”.

In argomento, ancor più esplicito e stringente, rispetto alla generica prescrizione di adeguamento degli ordinamenti delle amministrazioni interessate, appare l’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999, il quale, tra l’altro, consente alle amministrazioni pubbliche non statali e non territoriali di derogare dai principi stabiliti in materia di controlli interni alle amministrazioni “fermo restando il principio di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29” (ora art. 4 del d.lgs. n. 165/2001).

Come accennato, il panorama legislativo sopra illustrato è destinato a subire alcuni significativi cambiamenti ad opera del d.lgs. n. 150/2009, che sarà esaminato, per quanto di interesse, nel successivo capitolo terzo.

Ferma restando l’applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche della normativa sin qui richiamata, nelle pagine che seguono si esaminano le specifiche disposizioni di riferimento per le tipologie di amministrazioni prescelte per l’indagine. Tale ricognizione è preceduta da una breve analisi rapporto tra politica e amministrazione, nell’ambito del quale, come visto, è destinata ad inserirsi l’attività di programmazione strategica.

2. Dalla *governance* al *government*: tradurre la strategia in azione

Il trasferimento delle politiche pubbliche dal programma di governo agli organi burocratici, competenti a dare attuazione alle priorità politiche, avviene attraverso uno specifico documento programmatico che, in relazione alle varie tipologie di amministrazioni, assume molteplici denominazioni (piano strategico, linee d’indirizzo, direttiva, piano esecutivo

di gestione, ecc.). La programmazione strategica, dunque, traduce la *vision* dell'organo politico in progetti specifici; trasla la pianificazione politica nelle attività e negli obiettivi operativi che dovranno essere attuati dal *management* entro un periodo di tempo predeterminato¹⁷⁸; consente il passaggio concreto delle politiche pubbliche dalla dimensione di governo dell'ente a quella amministrativa¹⁷⁹; trasferisce le priorità di governo dell'ente dalla *governance* al *government*¹⁸⁰. In breve, essa traduce la strategia in azione.

Dal punto di vista strettamente funzionale, il processo di attuazione amministrativa delle politiche pubbliche risulta chiaro: alla sfera politica compete decidere *cosa fare*; agli organi burocratici, al contrario, sono attribuite le competenze su *come farlo*¹⁸¹.

Dalla programmazione discende a cascata, ma in un rapporto di consequenzialità teleologica, l'attività amministrativa preordinata alla realizzazione degli obiettivi strategici stabiliti dall'organo di governo. La programmazione, dunque, costituisce un importante banco di prova della separazione tra le competenze che la legge assegna agli organi di vertice dell'amministrazione e quelle attribuite agli organi burocratici, costituendo

¹⁷⁸ A. STORLAZZI, *La programmazione strategica*, in R. MELE, A. STORLAZZI (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, cit., 91.

¹⁷⁹ G. VARRIALE, *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, in *Fin. loc.*, 2005, 6, 23, secondo cui "la programmazione strategica (...) è la risultante della separazione tra la sfera di influenza politica e quella gestionale amministrativa".

¹⁸⁰ Per un'interessante ricognizione delle differenze tra il concetto di *governance* e quello di *government*, si v. D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in *Azienda pubbl.*, 2005, 105 ss.

¹⁸¹ S. RUSSO, *Il management amministrativo*, cit., 116.

uno snodo nevralgico tra indirizzo e gestione e possedendo una vera e propria “funzione di cerniera fra politica e amministrazione”¹⁸².

Proprio le susposte caratteristiche hanno indotto parte della dottrina pubblicistica ad intravedere nell’attività di programmazione strategica, quale espressione della funzione di indirizzo politico-amministrativo, un elemento di induzione ed attuazione della buona amministrazione¹⁸³. Ciò posto, si tratta di verificare se gli strumenti utilizzati in concreto dalle singole organizzazioni (direttive annuali, piani triennali, linee di indirizzo, ecc.) siano idonei a garantire il rispetto delle regole di buon andamento e del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

2.1. Il principio di distinzione tra politica e amministrazione

Come evidenziato nelle pagine che precedono, l’attività di programmazione strategica rappresenta la cinghia di trasmissione delle priorità politiche dall’organo di governo all’amministrazione. E’ in questo momento, dunque, che viene in rilievo il principio di distinzione tra le competenze assegnate all’organo di vertice dell’amministrazione e quelle attribuite alla dirigenza.

Su tale principio conviene quindi soffermarsi, anche in funzione della successiva analisi delle varie metodologie di formalizzazione dei documenti programmatico-strategici.

¹⁸² Così M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica*, cit., 5; nello stesso senso, si v. G. VARRIALE, *Evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2004, 2, 55, il quale osserva che la programmazione rappresenta “la “cerniera” fra le decisioni-chiave sulla missione di un’organizzazione (...) e le decisioni sul futuro”.

¹⁸³ P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., 181, il quale rileva che “il rapporto tra indirizzo politico-amministrativo e buon andamento amministrativo, starebbe nel fatto che quello è in grado di fissare i parametri di questo”.

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione¹⁸⁴ ha trovato compiuta e generale disciplina nel d.lgs. n. 29/1993 (ora d.lgs. n. 165/2001). L'esigenza posta a fondamento del disegno normativo derivava, tra l'altro, dalla necessità di porre fine ai noti fenomeni di *maladministration* che avevano caratterizzato la pubblica amministrazione tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo.

Con la richiamata disposizione normativa (in particolare, l'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001), il legislatore ha inteso riposizionare la linea di confine tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, riservate all'autorità di governo (organo a legittimazione politico-elettiva), e la gestione concreta dell'attività amministrativa, affidata alla cura del dirigente (organo a legittimazione tecnico-professionale).

¹⁸⁴ La letteratura sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, pur essendosi sviluppata soltanto negli anni Novanta del secolo scorso, è alquanto vasta. Tra gli scritti di maggiore interesse si segnala C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 152 ss.; S. AMOROSINO, *In tema di rapporto tra direzione politica e dirigenza amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 1, 5 ss.; F. MERLONI, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione "imparziale". A proposito dei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 319 ss.; G. D'AURIA, *La politica alla (ri)conquista dell'amministrazione*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, 853 ss.; S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2003, 231 ss.; C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2004; C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, 955 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., cui adde, per un'indagine comparatistica del tema, M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005 e F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, il Mulino, 2006. Per un quadro completo del rapporto fra politica e amministrazione, analizzato dal punto di vista sociologico e storico, oltre che giuridico, si v. F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007. Sul tema, si v. inoltre, se vuoi, A. BONOMOLO, voce *Distinzione fra politica e amministrazione*, in G. D'AURIA (a cura di), *Glossario dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte conti*, 2009, 1, 182 ss.

Più specificamente, secondo l'impianto legislativo citato, agli organi di governo è riservata la individuazione degli obiettivi strategici, dei piani e dei programmi da attuare nonché il controllo e la verifica della corrispondenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prestabiliti ed agli indirizzi impartiti. In proposito, il citato art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 individua – con elencazione configurata dalla dottrina ora come tassativa ora come meramente indicativa – le categorie di atti qualificabili di indirizzo politico-amministrativo¹⁸⁵. Di contro, alla dirigenza è attribuita, in via esclusiva, l'attività di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria nonché la competenza ad adottare gli atti ed i provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Nell'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione strategica, i dirigenti assumono la responsabilità per i risultati raggiunti¹⁸⁶.

Per le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica (come, ad esempio, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, amministrazione prescelta, in rappresentanza degli enti pubblici non economici, ai fini della presente ricerca), l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 prescrive che queste adeguino i rispettivi ordinamenti al principio di distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione, dall'altro.

Nell'ottica della valorizzazione dell'autonomia e della responsabilizzazione della dirigenza pubblica, si deve ricordare che il d.lgs. n. 150/2009 ha confermato l'esigenza di "rafforzare il principio di

¹⁸⁵ Per l'individuazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi dell'atto di indirizzo politico-amministrativo, v. Tar Lazio, sez. II, 15 dicembre 2007, n. 13361.

¹⁸⁶ In argomento, per tutti, si v. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000.

distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza”¹⁸⁷, anche al fine di migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi erogati alla collettività¹⁸⁸.

La distinzione tra la sfera politica e quella gestionale può essere riguardata sia da un punto di vista statico che sotto il profilo dinamico: in senso statico, la distinzione testimonia un principio di organizzazione delle pubbliche amministrazioni¹⁸⁹; in senso dinamico, essa supporta i principi di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa ed assolve alla funzione di responsabilizzazione dell’attività degli organi burocratici.

Come è stato evidenziato da un’attenta dottrina, il rapporto tra *policy* e *management* si fonda sulla distinzione funzionale tra le due sfere, piuttosto che sulla separazione, atteso che i rispettivi ambiti di competenza, pur essendo analiticamente ripartiti dal legislatore, sono tra di loro coordinati ed implicano una costante opera di raccordo e collaborazione reciproca¹⁹⁰. Ciò significa che la relazione tra l’organo politico e la dirigenza non è più qualificabile in termini di gerarchia ma è ascrivibile al modello della

¹⁸⁷ Art. 37 del d.lgs. n. 150/2009.

¹⁸⁸ Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, riguardato alla luce del d.lgs. n. 150/2009, si v. S. BATTINI, *L’autonomia della dirigenza pubblica e la “riforma Brunetta”: verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 39 ss.

¹⁸⁹ F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L’amministrazione sta cambiando?*, cit., 47; nello stesso senso, si v. S. BATTINI, *L’autonomia della dirigenza pubblica*, cit., 44, secondo cui “la distinzione fra *policy* e *management* è divenuto un fondamentale principio di organizzazione degli apparati amministrativi”.

¹⁹⁰ Secondo S. BATTINI, *Dirigenza pubblica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 1862, le sfere di competenza della politica e dell’amministrazione “sono separate e coordinate, non sovrapposte”; *contra*, R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, 221, secondo la quale la tensione tra politica e amministrazione “conosce un’insopprimibile area di sovrapposizione e contiguità”.

direzione, alla stregua del quale l'autorità politica è abilitata ad emanare gli atti di indirizzo che, nell'ambito dell'autonomo potere discrezionale attribuito alla dirigenza, dovranno essere attuati dagli apparati burocratici¹⁹¹. Tale circostanza emergerà, con evidenza, in sede di esame della specifica normativa in materia di elaborazione e formalizzazione dei documenti di programmazione strategica delle amministrazioni "campione".

Una volta accolta l'interconnessione tra politica e amministrazione, si pone il problema dell'esatta individuazione della linea di confine tra i due poli. Nel corso degli anni, il rapporto tra le competenze dell'organo politico e dei dirigenti ha subito alcune significative trasformazioni, dovute principalmente a due fattori: da una parte, i ripetuti interventi legislativi sulla disciplina della dirigenza pubblica; dall'altra, gli interventi della Corte costituzionale.

La tendenza normativa che è possibile riscontrare, negli ultimi anni¹⁹², si muove nel senso di una parziale ingerenza degli organi di governo nei confronti della burocrazia. Le cause di questo fenomeno sono varie: cessazione automatica degli incarichi dirigenziali, attraverso il meccanismo del cosiddetto *spoils system*; durata limitata dell'incarico dirigenziale, che sottopone il soggetto preposto all'assunzione delle decisioni concrete alle pressioni da parte dell'organo di vertice, "tali da pregiudicare l'imparzialità (soggettiva) del dirigente e l'imparzialità (oggettiva) dell'azione amministrativa"¹⁹³; ampliamento dell'area della dirigenza di nomina

¹⁹¹ C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, cit., 977.

¹⁹² Tra gli interventi legislativi che maggiormente hanno inciso sulla disciplina della dirigenza pubblica, si ricorda la l. 15 luglio 2002, n. 145; deve essere, altresì, menzionato, in materia di cessazione automatica degli incarichi dirigenziali, l'art. 2, comma 161, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella l. 24 novembre 2006, n. 286.

¹⁹³ F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, cit., 181.

fiduciaria che, determinando un rapporto di dipendenza tra l'organo di governo e i dirigenti, "inevitabilmente contraddice il principio di distinzione fra politica ed amministrazione"¹⁹⁴; ampliamento smisurato (sia da un punto di vista quantitativo che funzionale) degli uffici di diretta collaborazione dell'organo di governo – cui sono preposti soggetti legati al vertice politico da uno stretto rapporto di fiducia –, che ha determinato, da parte di questi, l'invasione dell'area della gestione amministrativa, la sovrapposizione delle funzioni di *staff* rispetto a quelle di *line* ed un conseguente svilimento delle competenze attribuite ai dirigenti.

In questo contesto, le aree di competenza riservate agli organi di governo ed ai dirigenti, lungi dall'essere caratterizzate dalla "reciproca infungibilità"¹⁹⁵, si connotano per i continui sconfinamenti delle attività dei primi rispetto ai secondi¹⁹⁶. Queste forme di ingerenza si manifestano in maniera diversificata; limitandosi ad esaminare gli aspetti che qui interessano, si può richiamare l'attenzione sul rischio in cui si incorre nella predisposizione, da parte dell'organo di governo, di direttive o di documenti programmatori talmente dettagliati da non consentire agli organi di gestione di poter assumere, nell'autonomia conferita dal legislatore, le decisioni preordinate al raggiungimento degli obiettivi dichiarati in sede di

¹⁹⁴ G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2001, 31.

¹⁹⁵ L'espressione è utilizzata da A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2006, 165.

¹⁹⁶ Sul punto, evidenziano G. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, in www.giurcost.it, che "occorre neutralizzare il pericolo tanto di un eccesso di autonomia quanto di un eccesso di subordinazione politica del dirigente". Osserva B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando?*, cit., 152, che l'ingerenza della classe politica nella gestione concreta della cosa pubblica ha fatto sì che "l'orizzonte finalistico (in termini di efficacia) dell'azione dei pubblici poteri si è spostato dalle esigenze della collettività a quelle del ceto politico".

programmazione strategica, eludendo così il principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Né tale problematica sembra aver trovato adeguata disciplina con il d.lgs. n. 150/2009, il quale, come si avrà modo di verificare nel prosieguo di questo lavoro, non prevede alcuna disposizione normativa specificamente dedicata al rapporto tra la sfera politica e la sfera gestionale, oltre a quella, di carattere generale contenuta nell'art. 37, dedicato alle finalità delle norme in materia di dirigenza pubblica¹⁹⁷.

Le conseguenze di tale assetto legislativo sono inevitabili: intensificazione dei legami funzionali (e strutturali) tra gli organi di indirizzo e la burocrazia amministrativa; assoggettamento della dirigenza all'autorità governativa *pro tempore*¹⁹⁸; aumento dell'incertezza della linea di confine tra politica e amministrazione; flessione dei livelli di efficienza, buon andamento e rendimento dell'azione amministrativa¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Le lacune della l. n. 15/2009, in materia di distinzione tra politica e amministrazione, sono ben messe in evidenza da G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, Roma, Ediesse, 2009, 53 ss., spec. 57, ove si afferma che "sarebbe stato necessario affrontare il problema, così complesso e delicato, del rapporto fra decisore politico e soggetti responsabili (al massimo livello) dell'attività e della gestione amministrativa anche, se non principalmente, attraverso una disarticolazione della figura dirigenziale in relazione alle posizioni ricoperte ed alle relative funzioni". Tale anomalia era stata evidenziata, nel corso di un'audizione al Senato sul disegno di legge A.S. 847 (poi trasformatosi nella l. n. 15/2009), dallo stesso Autore, che sottolineava come "andrebbe affrontato esplicitamente e chiaramente il nodo cruciale del rapporto fra politica e amministrazione" (il testo integrale dell'audizione è reperibile su *Arannewsletter*, 2008, 4-5, inserto).

¹⁹⁸ G. GARDINI, *Il conferimento d'incarico dirigenziale tra politica e amministrazione*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *Riforme organizzative e atti amministrativi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005, 66.

¹⁹⁹ Lo fa notare L. SALTARI, *Dirigenza pubblica e modelli di amministrazione*, in AA. VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, 200, secondo il quale "se la legittimazione dell'amministrazione si forma sul piano politico-clientelare e non su quello dei risultati ottenuti a vantaggio della collettività, l'attenzione non cade sul rendimento operativo (efficienza ed efficacia: idoneità al conseguimento di output) ma sul rendimento politico".

A questa situazione anomala ha posto rimedio, sia pure parzialmente, un recente orientamento della Corte costituzionale, espresso nelle sentenze nn. 103²⁰⁰ e 104 del 23 marzo 2007, con le quali il giudice delle leggi ha affermato, per quanto qui rilevi, che i dirigenti, nello svolgimento delle loro funzioni, ancorché sottoposti alle direttive ed agli indirizzi del vertice politico, non possono essere posti in condizione di precarietà e sudditanza nei confronti dell'organo politico²⁰¹. Essi, piuttosto, nell'espletamento dei compiti loro attribuiti dalla legge, devono poter garantire l'efficacia ed il buon andamento dell'azione amministrativa, attraverso la corretta attuazione dei piani, dei programmi e degli obiettivi prestabiliti dall'organo di governo.

In relazione a tale ultimo aspetto, è evidente come la programmazione strategica debba soddisfare due distinte (ma funzionalmente collegate) esigenze: per un verso, quella di consentire il raccordo tra la sfera di azione dell'organo di governo e l'attività gestoria dell'amministrazione²⁰²; per altro verso, quella di assicurare un efficace ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa, conciliando tra di loro "il disporre in linea preventiva e

²⁰⁰ La decisione è reperibile in *Foro it.*, 2007, I, 1631, con nota di D. DALFINO, *Dirigenza regionale e locale di vertice: il metodo delle relazioni tra politica e amministrazione e il giusto procedimento*. Per un commento alla sentenza n. 103 del 2007 della Corte costituzionale, anche nell'ottica della ricostruzione storica della disciplina degli incarichi dirigenziali, si v. A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1307 ss. Le sentenze nn. 103 e 104 della Corte costituzionale sconfessano l'orientamento precedentemente espresso, in materia di dirigenza regionale, da Corte cost., 16 giugno 2006, n. 233, in *Giur. cost.*, 2006, 2327, con nota di C. PINELLI, *L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost.* Su tale decisione, si v. anche S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 911 ss.

²⁰¹ In materia v. anche Corte cost., 20 maggio 2008, n. 161, in www.cortecostituzionale.it.

²⁰² E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, cit., 324, il quale parla di "saldatura tra la dimensione istituzionale e di governo e la dimensione aziendale e di amministrazione".

generale (la fissazione della regola della azione) e il provvedere caso per caso e in concreto”²⁰³.

E' quanto emergerà dall'analisi normativa che segue e dalla successiva verifica del funzionamento della programmazione strategica nelle amministrazioni prescelte per l'indagine.

3. La programmazione strategica nelle amministrazioni statali

Nell'ambito delle amministrazioni centrali, l'attività programmatica in funzione strategica ha cominciato a svilupparsi soltanto nel corso degli anni Novanta dello scorso secolo, parallelamente ad altri importanti riforme in materia di attività amministrative, di controlli e di bilancio pubblico. In tale contesto, l'evoluzione dei sistemi direzionali della pubblica amministrazione ha condotto ad una valorizzazione del ruolo della programmazione, percepita sempre più come strumento di ottimizzazione della funzione pubblica e di miglioramento del rendimento dei pubblici poteri.

Qui di seguito viene passata in rassegna la normativa specifica sulla programmazione strategica nell'ambito delle amministrazioni statali, soffermandosi, in particolare, sulla direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione e sugli aspetti di rilievo del raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria. Si tratta di un complesso di norme appartenenti a diversi impianti legislativi ed integrate da indicazioni e linee guida fornite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Al contempo, la normativa in questione deve essere

²⁰³ Così M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, cit., 4300.

letta alla luce del d.lgs. n. 150/2009, nella parte in cui introduce la disciplina del ciclo di gestione della *performance* delle amministrazioni, che verrà esaminato in apposito capitolo.

Come si avrà modo di notare, la normativa di settore, pur essendo stata introdotta da ormai quindici anni e pur potendosi ritenere tendenzialmente “attuata” dalle amministrazioni coinvolte, tuttavia, ha mostrato di possedere alcune criticità metodologiche, in ordine ai contenuti del processo di pianificazione strategica ed al suo collegamento funzionale con la programmazione finanziaria.

3.1. Il quadro normativo

Come accennato in precedenza, l’esigenza che le amministrazioni pubbliche ispirino la propria azione al criterio della funzionalità rispetto a programmi di attività preventivamente stabiliti ha trovato il primo, vero impulso normativo con il d.lgs. n. 29/1993, le cui disposizioni in materia sono ora confluite negli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, a mente dell’art. 4 del predetto decreto delegato gli organi di governo, nell’esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono i “programmi da attuare”, nonché gli obiettivi, le priorità, i piani e le direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione.

Con analoga disposizione normativa, l’art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 prevede, tra l’altro, che l’organo di governo, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, definisca i piani ed i programmi da attuare ed emani la conseguente direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione.

Senza voler anticipare i contenuti e la funzione della citata direttiva, sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo del presente lavoro, qui basti richiamare l'attenzione sulla volontà del legislatore di collegare funzionalmente i piani ed i programmi formulati dall'organo di indirizzo politico alle direttive in questione, come dimostrato dalla locuzione "consequenti", frapposta tra i primi e le seconde²⁰⁴. Nel contesto che ci occupa, la riferita *voluntas legis* non è di poco conto, considerato che il processo di programmazione strategica, come illustrato in precedenza, deve essere riguardato come un'attività iterativa e ciclica²⁰⁵, nell'ambito della quale ciascuna fase costituisce, allo stesso tempo, effetto della precedente e presupposto per la successiva.

Proseguendo nell'individuazione dei riferimenti normativi relativi all'attività programmatica, deve essere menzionato l'art. 8 del d.lgs. n. 286/1999, che disciplina, più dettagliatamente, i contenuti della direttiva emanata dal ministro, emblematicamente definita quale "documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello".

Le succitate fonti normative per l'attività programmatica delle amministrazioni centrali hanno trovato una più specifica declinazione operativa nelle diverse direttive del Presidente del Consiglio dei ministri (cosiddette "direttive madre"), contenenti gli indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione. Sul punto, giova ricordare che lo stesso art. 8 del d.lgs. n. 286/1999 prevede

²⁰⁴ A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 989.

che la direttiva annuale del ministro venga emanata “in coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei ministri”.

All’inizio della XIV legislatura, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, recante “Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002”, ha inteso assicurare il coordinamento degli obiettivi delle politiche pubbliche, attraverso la predisposizione delle linee guida sulla struttura e sui contenuti delle direttive generali dei ministri²⁰⁶, anche al fine di accrescere la capacità di programmazione delle singole amministrazioni, la managerialità nella gestione amministrativa e la responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell’attività amministrativa. Al riguardo, è opportuno evidenziare, sin da ora, che le linee guida in questione – cui deve essere attribuita natura prescrittiva – si soffermano, tra l’altro, sulla necessità che le amministrazioni definiscano, in sede di predisposizione della direttiva annuale, i meccanismi di monitoraggio per la verifica del grado di realizzazione degli obiettivi prefissati nonché il sistema di valutazione delle prestazioni dei dirigenti²⁰⁷, al fine di consentire alle amministrazioni interessate di poter meglio comprendere le ragioni dell’eventuale mancato

²⁰⁵ G. VARRIALE, *Evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, cit., 53, identifica la programmazione strategica in un “processo circolare tra definizione degli obiettivi e gestione delle risorse”.

²⁰⁶ A conferma dell’importanza di tale strumento di *policy*, la “direttiva madre” del 15 novembre 2001 definisce la direttiva generale annuale dei ministri come “vero cuore della politica amministrativa del governo” (punto 1 della direttiva).

²⁰⁷ Ad avviso di F. ARCHIBUGI, *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2004, 41, “un processo di programmazione strategica che non sia integrato da un ricorrente e permanente sistema di valutazione dei risultati non è – semplicemente – una programmazione strategica”, in quanto quest’ultima “nasce dalla esigenza di “monitorare” e valutare in permanenza i risultati delle organizzazioni”.

raggiungimento degli obiettivi e, conseguentemente, di migliorare la successiva fase di programmazione, nell'ottica dell'ottimizzazione della funzione amministrativa²⁰⁸.

L'importanza attribuita dal governo ai programmi di azione dei vari ministeri risulta confermata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 2002, recante "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003", la quale, come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, ha disciplinato, ancor più nel dettaglio, il processo di programmazione strategica nelle amministrazioni centrali, ora chiaramente distinto in precise fasi procedurali²⁰⁹.

A completamento del sistema così congegnato, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la direttiva del 27 dicembre 2004, recante "Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione", ha fornito ulteriori indicazioni in materia, anche al fine di armonizzare i processi di programmazione strategica e di programmazione finanziaria e di migliorare il funzionamento dei controlli interni.

Il quadro normativo così delineato deve essere integrato con il richiamo alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, recante "Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di governo", le cui linee guida per la pianificazione strategica dell'azione di

²⁰⁸ G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni. Commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2002, 112. L'esigenza della "ottimizzazione della funzione amministrativa" viene richiamata anche dall'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 286/1999.

governo – predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato – illustrano le proposte operative per lo sviluppo di un ciclo integrato fra il programma di governo, la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria²¹⁰.

Da ultimo, deve essere ricordata la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 febbraio 2009, la quale ha specificato gli obiettivi strategici del programma di governo ed ha fornito indicazioni ai ministri in ordine all’emanazione degli atti di indirizzo politico-amministrativo delle rispettive organizzazioni ed alla necessità del raccordo tra l’impostazione del bilancio e le missioni definite nel programma politico.

3.2. Le fasi del processo di programmazione strategica

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004, citata in precedenza, articola il processo di programmazione strategica, nelle amministrazioni dello Stato, in tre fasi: a) la fase della formulazione delle priorità politiche (fase discendente); b) la fase della proposta degli obiettivi strategici (fase ascendente); c) la fase della determinazione definitiva degli obiettivi strategici (fase del consolidamento).

Qui di seguito vengono illustrate analiticamente le suddette fasi, tenendo presente che la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del

²⁰⁹ Per un commento alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell’8 novembre 2002, si v. M. DE BENEDETTO, *La programmazione strategica dei ministeri e le direttive generali per l’attività amministrativa nell’anno 2003*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 793 ss.

²¹⁰ Secondo B. DENTE, N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D’ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”*, Torino, Giappichelli, 2009, 191, la direttiva del 12 marzo

12 marzo 2007 – e le allegate linee guida predisposte dal Comitato tecnico-scientifico – ha apportato significativi mutamenti al processo in questione, sia dal punto di vista meramente terminologico (considerato che il processo deve essere oggi denominato di “pianificazione strategica”), che dal punto di vista funzionale (in relazione al rapporto con la programmazione finanziaria) e temporale (avuto riguardo alle scadenze delle varie fasi), di cui si darà conto nelle pagine che seguono. La tempistica prevista dalla predetta direttiva è stata confermata dalla “direttiva madre” del 25 febbraio 2009.

a) la fase discendente

In coerenza con le scelte operate dal governo nel programma elettorale, nei documenti di programmazione economico-finanziaria e nella legge finanziaria e di bilancio, l’organo politico, con proprio atto di indirizzo, individua, entro il mese di marzo di ciascun anno²¹¹, le priorità politiche del ministero di riferimento.

L’atto di indirizzo, che costituisce l’impulso del procedimento di programmazione strategica, deve indicare le priorità da seguire nell’allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione dell’amministrazione di riferimento, nonché tutti gli elementi necessari per la redazione della nota preliminare, di cui deve essere corredato ogni stato di previsione del bilancio dello Stato.

2007 ha operato una “mutazione genetica” del sistema di programmazione, controllo e rendicontazione delle amministrazioni centrali.

²¹¹ Tale termine è stato stabilito dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, nelle linee guida per la pianificazione strategica allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007. In precedenza, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004 aveva individuato il termine in questione nel mese di febbraio (punto 1 della direttiva).

L'atto di cui si discute deve essere tempestivamente comunicato ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa dello stesso dicastero, per gli adempimenti di propria competenza.

b) la fase ascendente

Successivamente al ricevimento, da parte del ministro, dell'atto di indirizzo, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa, nella logica della programmazione partecipata²¹², elaborano, entro il mese di settembre di ciascun anno, una proposta di obiettivi strategici, in numero limitato ed a carattere pluriennale (tendenzialmente triennale), destinati a realizzare le priorità politiche indicate dall'organo di indirizzo politico. La proposta in questione deve indicare – in un percorso logico che si sviluppa attraverso i livelli macro, meso e micro dell'amministrazione di riferimento – i piani di azione²¹³, i conseguenti obiettivi operativi e gli eventuali programmi operativi.

c) la fase del consolidamento

Il ministro, dopo aver ricevuto le proposte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, consolida le proposte di questi ultimi, a tal fine emanando, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, nella quale sono definite, come si vedrà tra breve, le priorità politiche delineate con l'atto di indirizzo nonché gli obiettivi strategici del dicastero di riferimento.

²¹² F. CALCÒ, *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, in *Riv. Corte conti*, 2005, 1, 359.

²¹³ I piani di azione, previsti dalle linee guida per la pianificazione strategica predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato ed allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, hanno sostituito i “programmi di azione”, previsti dalla “direttiva madre” del 27 dicembre 2004.

Dall'analisi delle predette fasi del procedimento di predisposizione della direttiva generale del ministro emerge l'esigenza di evitare, da un lato, un'impostazione "di tipo completamente verticistico", in cui gli obiettivi vengono individuati direttamente dall'organo politico, dall'altro, la predisposizione di direttive che si limitino "a ratificare gli obiettivi proposti dai dirigenti"²¹⁴, rischiando, in tal modo, di penalizzare, nella fase della valutazione dei risultati conseguiti, i dirigenti che propongono obiettivi maggiormente innovativi rispetto a quelli che abbiano fatto proposte più conservative e, in quanto tali, più facilmente raggiungibili.

Ne deriva che il documento programmatico di cui si discute non è soltanto "formulato" dall'organo politico, ma è, altresì, "formato" a seguito di un processo di confronto costruttivo tra organo di governo ed organi di gestione²¹⁵.

3.3. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione

Come accennato, nell'ambito delle fasi del ciclo integrato della pianificazione e programmazione strategica, l'emanazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, da parte del ministro, si colloca nella fase del consolidamento, ossia nella fase della determinazione definitiva degli obiettivi strategici dell'amministrazione di riferimento e dei relativi piani d'azione.

²¹⁴ Punto 3 della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001.

²¹⁵ Si sofferma sulla distinzione tra la formulazione e la formazione del piano strategico A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico*, cit., 66, secondo cui "“formulare” implica l'applicazione di meccanismi automatici (...) mentre “formare” comporta anche un'attività creativa ed informale”.

Con tale atto di indirizzo, l'organo politico "trasla gli obiettivi programmatici di propria competenza dal piano politico-istituzionale al piano amministrativo-gestionale"²¹⁶, nel rispetto di quel *continuum* logico che lega tra loro la programmazione di primo livello (programma di governo) e quella di secondo livello (programmazione strategica dei singoli ministeri, secondo le rispettive competenze politico-istituzionali)²¹⁷.

L'esigenza di una costante coerenza programmatica fra gli obiettivi politico-istituzionali del governo e le direttive generali emanate da ciascun ministro per indirizzare l'attività amministrativo-gestionale risulta chiaramente testimoniata, sul piano normativo, dall'art. 1, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 286/1999, il quale, nell'elencare i principi (previsti, per le amministrazioni centrali, come obbligatori) da rispettare in occasione della realizzazione del sistema dei controlli interni, sembra correlare finalisticamente l'attività di "programmazione strategica" e di "indirizzo politico-amministrativo".

Anche la relazione tra la definizione, mediante la direttiva annuale, del programma strategico e l'individuazione degli obiettivi da perseguire sembra trovare conferma normativa negli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 e nell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999, laddove le locuzioni "programmi", "obiettivi" e "direttive" vengono proposte quasi in un'endiadi ed in un'ottica teleologicamente orientata²¹⁸.

²¹⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, recante "Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di governo" (punto 2.3).

²¹⁷ Sulla differenza tra direttive e linee guida del governo, si v. A. SPANO, *La pianificazione politica*, cit., 185.

²¹⁸ Sul punto, A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 989, evidenzia che la formulazione adottata dal legislatore si limita a giustapporre la direttiva e gli obiettivi in una più ampia elencazione, nella quale compaiono anche le priorità politiche ed i piani di azione.

In relazione alle fonti normative della direttiva ministeriale, si richiama l'attenzione sulla diversa terminologia – per il vero rilevante esclusivamente sul piano letterale – usata dal d.lgs. n. 165/2001 e dal d.lgs. n. 286/1999, per indicare il medesimo atto di indirizzo: “direttive generali” (artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001²¹⁹) e “direttiva annuale” del ministro (art. 8 del d.lgs. n. 286/1999).

Come osservato in precedenza, la direttiva generale rappresenta un limpido esempio del principio di separazione tra politica e amministrazione²²⁰, in quanto, pur essendo espressione del potere di indirizzo politico-amministrativo, nasce proprio dall'esigenza di non ledere la sfera di autonomia del dirigente. Sulla medesima lunghezza d'onda si è, da tempo, assestata anche la giurisprudenza, la quale ha affermato che “le direttive (...) devono essere dirette a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione, di indirizzo e di coordinamento (...) senza vincolare le scelte amministrative, tecniche e gestionali degli apparati”²²¹.

²¹⁹ Secondo F. MERLONI, *Commento art. 14*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione*, cit., 1137, l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993 (ora d.lgs. n. 165/2001) può considerarsi una norma di “precisazione e procedimentalizzazione” dell'art. 3, comma 1 (ora art. 4, comma 1), dello stesso decreto delegato.

²²⁰ C. CHIAPPINELLI, *La programmazione di governo e nei ministeri*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004, 113, che evidenzia l'evoluzione delle direttive generali “da provvedimenti cardine, di snodo tra indirizzo politico e gestione amministrativa, a raccordo tra programma di governo e politiche di settore”. Esprime perplessità sulla funzione della direttiva annuale P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., 132, secondo cui la direttiva in questione “spesso si risolve in un atto generalissimo o in una tratiziosa traduzione dei compiti istituzionali, tradendo la sua funzione di vero e proprio fulcro della distinzione tra politica e amministrazione”.

²²¹ Corte dei conti, sez. contr. St., 28 luglio 1995, n. 104, in *Foro it.*, 1996, III, 608. Sul punto, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 369, definisce tali direttive come “il *trait d'union* tra la politica, intesa come definizione degli obiettivi dell'azione pubblica e dei relativi mezzi, e la concreta gestione”.

La direttiva annuale – che, in ossequio al principio di coerenza tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria, deve essere emanata entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio – costituisce il “documento base”²²² attraverso il quale il ministro definisce conclusivamente gli obiettivi delle *public policies* (già individuate con l’atto di indirizzo), trasmettendo le priorità dell’azione di governo all’amministrazione²²³. Dal tenore delle disposizioni normative di settore, sopra richiamate, la direttiva generale deve essere considerata quale “atto principale e obbligatorio”²²⁴ dell’organo di governo.

L’atto di indirizzo in questione si colloca sul crinale di due attività distinte, ma funzionalmente collegate: esso, da un lato, conclude il ciclo di pianificazione strategica e, dall’altro, dà avvio all’attività di controllo e verifica del raggiungimento dei risultati ottenuti dall’amministrazione, in un ideale processo circolare, “nel quale continuamente indirizzo, gestione e controllo dei risultati interagiscono”²²⁵.

Anche al fine di meglio comprendere il raccordo, per un verso, tra programmazione strategica e programmazione finanziaria e, per altro verso,

²²² L’espressione è utilizzata dall’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999.

²²³ C. CHIAPPINELLI, *La programmazione di governo e nei ministeri*, cit., 95, che evidenzia che “le direttive generali scompongono le politiche pubbliche di settore in indirizzi per la gestione, traducendo la pianificazione strategica, e cioè l’esplicitazione di obiettivi e priorità dell’azione amministrativa (...) in programmazione operativa”.

²²⁴ L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2004, 342.

²²⁵ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, cit., 32. La rilevanza della fase del controllo, nell’ambito del più generale processo di pianificazione, gestione e controllo delle amministrazioni, è ben messa in evidenza da G. VARRIALE, *Profili della programmazione strategica nella pubblica amministrazione: il controllo di attuazione ed il controllo strategico*, in *Azienda pubbl.*, 2003, 349 ss., spec. 350, ove si afferma che la programmazione strategica ha “lo scopo primario di pianificare prima e di verificare poi l’attuazione dei programmi e delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti generali di indirizzo”.

tra l'attività di programmazione, quella di gestione e quella di valutazione e controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione sulla natura giuridica della direttiva annuale, sulle finalità sottese alla stessa nonché sui contenuti e sulla struttura dell'atto di indirizzo in argomento.

3.3.1. (Segue): a) la natura giuridica e le funzioni

Quanto alla natura giuridica della direttiva generale, si può affermare che la stessa sia configurabile quale atto di alta amministrazione²²⁶, avente contenuto precettivo²²⁷ e predeterminato²²⁸.

Dal tenore letterale del combinato disposto degli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 286/1999, emerge che la direttiva di che trattasi possiede carattere generale, essendo intesa a definire il complesso delle priorità politiche e gli obiettivi strategici del singolo ministero. Al riguardo, è bene ricordare che la direttiva, per poter rispettare il principio di distinzione tra politica e amministrazione, di cui è

²²⁶ Per l'inquadramento delle direttive amministrative tra gli atti di alta amministrazione, come tali distinti dagli atti di indirizzo politico-amministrativo, si v. M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, cit., 708-709. In senso parzialmente difforme, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 369, il quale qualifica la direttiva ministeriale ai dirigenti quale atto di indirizzo.

²²⁷ La natura cogente della direttiva generale, pur non essendo espressamente prevista a livello legislativo, è contemplata dalle "Linee guida sulla struttura delle direttive generali annuali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione", allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, recante "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002". In particolare, le predette linee guida definiscono la direttiva generale quale "documento di natura prescrittiva" (punto 2). Sul carattere prescrittivo della direttiva, v. F. BATTINI, *La direttiva generale sull'azione amministrativa*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 183.

espressione, deve limitarsi ai contenuti di carattere, per l'appunto, "generale" dei progetti e degli obiettivi – che pure è necessario che possiedano un adeguato livello di chiarezza e di precisione –, al fine di non invadere la sfera decisionale riservata agli organi chiamati a dare attuazione alle previsioni del programma contenuto nella direttiva²²⁹.

Ciò nondimeno, al fine di garantire il necessario raccordo tra l'organo politico e i dirigenti, pur nel rispetto del principio di distinzione delle rispettive attribuzioni, l'art. 8 del d.lgs. 286/1999 prescrive che i titolari dei centri di responsabilità amministrativa forniscano elementi utili per l'elaborazione della direttiva annuale, svolgendo così un ruolo attivo nella formazione delle *policies* di settore²³⁰.

Da una prospettiva più generale, poi, si può affermare che la direttiva annuale assolve ad una funzione di trasparenza dell'attività amministrativa,

²²⁸ Di avviso contrario è G. VARRIALE, *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, cit., 26, secondo cui, in relazione alla direttiva ministeriale, "non esiste un contenuto-base".

²²⁹ Lo fa notare P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., 133. In giurisprudenza, si v. Corte conti, sez. centr. contr., 28 luglio 1995, n. 104, in *Foro it.*, 1996, III, 608.

²³⁰ L'esigenza di confronto e coordinamento tra l'organo politico e quello burocratico è avvertita da F. GAGLIARDUCCI, A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, il Mulino, 2008, 167, secondo i quali, in sede di preparazione della direttiva annuale, "sarebbe necessario formalizzare un'adeguata fase istruttoria in cui pervenire, sulla base delle priorità indicate dall'organo di governo e della conoscenza dei vertici amministrativi rispetto alle potenzialità ed ai limiti delle macrostrutture da loro coordinate, a documenti di programmazione concordati il cui livello di concreta fattibilità non debba poi essere messo in discussione nel corso della gestione". Sul punto, si v. anche le considerazioni di L. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 993, che pone in risalto "la necessità di evitare tanto un'impostazione di "tipo completamente verticistico", che potrebbe dar luogo ad obiettivi "poco realistici rispetto alle risorse disponibili", quanto di limitarsi a "ratificare gli obiettivi proposti dai dirigenti", rischiando di penalizzare chi fa proposte meno "conservative" e di assegnare obiettivi poco stimolanti e molto disomogenei".

sia nei confronti degli organi interni all'organizzazione, chiamati a darvi attuazione, che nei confronti dei soggetti portatori di interesse e dei cittadini-utenti²³¹.

La direttiva, infine, ha una durata temporale limitata all'anno solare, funzionalmente coincidente, come si vedrà tra breve, con l'esercizio finanziario.

3.3.2. (Segue): b) la struttura e i contenuti

In ordine alla struttura ed ai contenuti della direttiva, si deve osservare, in primo luogo, che, nel rispetto dell'esigenza di semplificazione dell'azione amministrativa, l'atto di indirizzo in argomento deve avere "dimensioni contenute"²³², onde poter consentire ai soggetti coinvolti nell'attività di gestione ed attuazione degli obiettivi (dirigenti) e nell'attività di verifica della congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi prestabiliti (servizi di controllo interno) una maggiore facilità di svolgimento delle funzioni cui sono preposti²³³. Come è evidente, il riferimento ad un limite quantitativo

²³¹ P. RICCI, *La direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002: gli indirizzi di programmazione e controllo dell'attuale governo di centrodestra*, in *Fin. loc.*, 2002, 9, 999.

²³² Punto 2 delle "Linee guida sulla struttura delle direttive generali annuali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione", allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, cit. In argomento, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 2002 stabilisce che, nella fase ascendente del procedimento di predisposizione della direttiva annuale, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa propongano all'organo politico un "numero contenuto di obiettivi strategici" (punto 1 della direttiva).

²³³ Rileva G. DELLA CANANEA, *La direttiva annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sull'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 736, che "del contenuto, il decreto legislativo n. 286/1999 stabilisce la componente necessaria. Ne fanno parte sia "i principali risultati da realizzare" (...) sia gli obiettivi di miglioramento, che vanno determinati in relazione alle risorse assegnate (...) sia, infine, i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione".

del tutto generico consente a ciascuna amministrazione, nell'ambito della propria autonomia, di poter definire le priorità politiche in un percorso più o meno sviluppato.

Sulla base di queste indicazioni, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, citata in precedenza, ha individuato, anche se con elencazione non tassativa²³⁴, alcuni punti in cui deve essere articolata la direttiva ministeriale, tra i quali si ricordano la definizione degli obiettivi generali delle politiche pubbliche del ministero, l'indicazione dei tempi per la trasposizione degli obiettivi strategici in precisi programmi attuativi²³⁵, la definizione dei meccanismi di monitoraggio e misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi²³⁶ e la definizione del sistema di valutazione della dirigenza²³⁷.

²³⁴ Il carattere non tassativo dell'elencazione contenuta nella direttiva in questione (punto 2) risulta confermato dalla presenza dell'avverbio "normalmente", che anticipa l'elencazione dei punti in cui deve essere articolata la direttiva generale.

²³⁵ Al riguardo, evidenzia A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato*, cit., 313, come "la direttiva annuale del ministro sia tenuta a definire precisi obiettivi al fine di consentire una corretta misurazione delle attività gestionali effettuate in esecuzione di quanto in essa stabilito".

²³⁶ Mette in luce tale aspetto M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 452-453, secondo cui "le direttive ministeriali di indirizzo, che dovrebbero individuare gli obiettivi dell'azione amministrativa – cioè, i parametri dei controlli sui risultati –, o non vengono emanate o sono talmente generiche da risultare inservibili ai fini del controllo".

²³⁷ G. VARRIALE, *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, cit., 26-27, distingue tra un contenuto politico della direttiva, che "si riagganci[a] al programma politico espresso nei vari documenti generali dell'esecutivo", ed un contenuto tecnico-giuridico, che si sostanzia, come previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, nell'indicazione degli obiettivi delle politiche pubbliche del ministero, nella previsione di un sistema di monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, nella definizione del ruolo dei servizi di controllo interno e nella coerenza (esterna ed interna) nel sistema degli obiettivi.

E' solo nel corso del 2008 che, grazie all'attività del Comitato tecnico-scientifico, è stato messo a punto un *format* di direttiva ministeriale²³⁸ (oltre a un *format* di rapporto di *performance* ed un *set* di indicatori per misurare i risultati dell'azione amministrativa), in modo da consentire a tutte le amministrazioni centrali di disporre di uno strumentario e di una metodologia comune nel processo di pianificazione strategica. Su questo schema-tipo di direttiva ministeriale conviene soffermarsi.

Il *format* proposto dal Comitato tecnico-scientifico prevede una struttura suddivisa in due parti. La prima contiene indicazioni relative alle priorità politiche, agli obiettivi strategici, ai responsabili della realizzazione degli obiettivi stessi, all'attribuzione delle risorse, al raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico ed al sistema di monitoraggio della direttiva. La seconda espone in modo analitico tutti gli elementi inerenti alla pianificazione per l'anno di riferimento.

Le due parti della direttiva meritano di essere illustrate con maggiore dettaglio.

La prima parte della direttiva è articolata nelle sezioni di seguito specificate:

- 1) quadro sinottico delle priorità politiche e degli obiettivi strategici;
- 2) realizzazione degli obiettivi strategici e attribuzione delle risorse;
- 3) raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico;
- 4) sistema di monitoraggio.

Il quadro sinottico espone le priorità politiche desunte dall'atto di indirizzo del ministro ed individua gli obiettivi strategici destinati a

²³⁸ Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008. La pianificazione strategica nei ministeri*, Roma, 2008, 27 ss.

realizzare le suddette priorità, in coerenza con le missioni ed i programmi in cui è organizzato il bilancio dello Stato.

La parte relativa alla realizzazione degli obiettivi strategici individua i titolari dei centri di responsabilità amministrativa destinatari della direttiva annuale del ministro, chiamati a porre in essere le attività preordinate alla realizzazione degli obiettivi medesimi. In questa sezione della direttiva, sono indicate le risorse assegnate per il raggiungimento dei risultati attesi.

Nel paragrafo riguardante il raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico sono illustrate le modalità con le quali il controllo di gestione supporta il controllo strategico, attraverso la messa a disposizione degli elementi e delle informazioni necessarie per monitorare l'attuazione degli obiettivi.

Nella sezione dedicata al sistema di monitoraggio viene individuata la cadenza dei rapporti periodici di monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi stabiliti nella direttiva.

La prima parte della direttiva è chiusa da una clausola finale, con la quale si sensibilizzano i titolari dei centri di responsabilità ad avviare senza indugio, in attesa degli esiti del prescritto controllo della Corte dei conti²³⁹, tutte le attività necessarie per la compiuta attuazione dell'atto di indirizzo in questione.

La seconda parte della direttiva è suddivisa in due sezioni:

1) quadro di riferimento e priorità politiche;

²³⁹ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche. Sul controllo preventivo di legittimità sulle "direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa", si v. F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1998, 68, il quale riconduce tale tipologia di atti alle direttive annuali del ministro emanate ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 29/1993 (ora d.lgs. n. 165/2001).

2) obiettivi strategici e piani d'azione.

Nella prima sezione, sono contenuti gli elementi generali che definiscono il quadro politico istituzionale di riferimento per il processo di pianificazione strategica innescato dalla direttiva annuale. Nell'ambito di tali elementi, viene indicato il contesto specifico sul quale le politiche dell'amministrazione vanno ad impattare, i bisogni da soddisfare e le priorità politiche definite in coerenza con gli indirizzi per l'attuazione del programma di governo forniti con la direttiva madre.

Nella seconda sezione sono individuate, partitamente, le priorità politiche definite dal ministro, a ciascuna delle quali sono collegati gli obiettivi strategici e, nell'ambito di questi, i piani d'azione contenenti le azioni necessarie alla loro realizzazione ed i corrispondenti obiettivi operativi. Per ciascun obiettivo strategico è indicato il riferimento alla missione ed al programma del bilancio dello Stato – che saranno meglio analizzati nel paragrafo che segue –, nonché la denominazione del centro di responsabilità amministrativa di riferimento e le risorse ad esso assegnate per il conseguimento degli obiettivi.

Questi, in sintesi, i contenuti e la struttura della direttiva generale, alla luce del *format* proposto dal Comitato tecnico-scientifico.

In realtà, la distinzione tra obiettivi strategici, piani d'azione e obiettivi operativi era stata già effettuata dalle linee guida del Comitato tecnico-scientifico allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

Le predette linee guida mettono in luce che “gli obiettivi strategici sono definiti in relazione a ciascuna priorità politica e si riferiscono alle politiche pubbliche che sono di competenza dell'amministrazione in quanto

coerenti con la sua missione”. In questa sede, il piano d’azione, necessario per il conseguimento di ciascun obiettivo strategico, viene definito come “lo strumento che assicura lo stretto collegamento tra obiettivo strategico, azioni necessarie al suo conseguimento ed obiettivi operativi associati alle azioni”.

Nel suo complesso, la direttiva generale deve assicurare, da un lato, la coerenza esterna degli obiettivi strategici rispetto alle priorità politiche del ministero ed ai documenti programmatici generali del governo e, dall’altro, la coerenza interna tra i diversi livelli degli obiettivi. In particolare, con riferimento alla coerenza esterna, è necessario che la direttiva assicuri, in ottica bidirezionale, sia il raccordo tra gli obiettivi e le *public policies* del dicastero, sia, ad un livello più generale, il collegamento tra le priorità politiche di settore e le politiche pubbliche contenute nei documenti programmatici del governo. Al contempo, la coerenza interna assicura che la realizzazione dei progetti, che costituiscono un programma specifico di azione, sia in grado di raggiungere l’obiettivo operativo che sovrintende al programma d’azione medesimo²⁴⁰.

Senza voler anticipare le osservazioni sulle esperienze concrete, relative alla programmazione strategica nelle amministrazioni “campione”, anche in ordine ai fattori di criticità riscontrati, qui basti accennare, sia pure in estrema sintesi, alle conseguenze giuridiche del mancato esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell’organo di vertice. Sul punto, occorre differenziare le suddette conseguenze a seconda che la direttiva generale non venga emanata in conseguenza della mancata proposta, da

²⁴⁰ S. BORGHI, *La valutazione ed il controllo strategico nell’ambito della nuova disciplina dei controlli interni nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 6, 260. In particolare, secondo A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 994,

parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi strategici ovvero in conseguenza della mancata definizione, da parte dell'organo politico, degli atti di indirizzo o delle direttive medesime.

Quanto alla mancata proposta, da parte dei dirigenti, degli obiettivi strategici, in disparte la responsabilità dirigenziale derivante dall'inosservanza delle direttive (cui devono essere assimilati gli atti di indirizzo del ministro) "imputabili al dirigente", per accogliere la quale non sembra possano sorgere dubbi, si deve ritenere che l'organo politico ben possa procedere autonomamente alla definizione della direttiva. Diversamente opinando, si finirebbe per interrompere il processo di programmazione strategica, previsto dal legislatore quale momento di fondamentale importanza per l'esplicazione della funzione di indirizzo politico, in mancanza della quale gli organi burocratici non potrebbero svolgere le competenze attribuite²⁴¹.

In relazione alla mancata definizione, da parte dell'organo politico, della direttiva annuale, si deve concordare con l'orientamento dottrinale che riconduce l'omissione in parola ad una ipotesi di responsabilità politica²⁴². In proposito, si deve ritenere che la sua mancata emanazione non possa

la coerenza interna concerne "il "sistema gerarchico" nel quale vengono ordinati gli obiettivi".

²⁴¹ Ad avviso di V. TALAMO, *Le funzioni, le competenze i poteri e le attribuzioni della dirigenza pubblica*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 1137, si deve ritenere "esclusa la surrogazione delle funzioni del dirigente da parte dell'organo politico, atteso che quest'ultimo è radicalmente incompetente per la gestione".

²⁴² A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 995. Sul punto, si v. anche L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 346, secondo la quale "l'assenza di direttive o la loro scarsa significatività nella determinazione di obiettivi e programmi non può non comportare un'esposizione dei ministri a responsabilità politica". La questione delle conseguenze dell'assenza degli atti di indirizzo politico-amministrativo è stata affrontata da Corte dei conti, sez. contr. St., 28 luglio 1995, n. 104, cit.

precludere ai dirigenti lo svolgimento dell'attività gestionale, poiché ciò significherebbe, in buona sostanza, paralizzare l'attività amministrativa²⁴³.

3.4. Il raccordo funzionale tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria

Allo scopo di meglio rispondere al governo dell'economia e della finanza pubblica, il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, attuativo della l. 3 aprile 1997, n. 94, ha introdotto, nell'ambito delle amministrazioni statali, la contabilità economica analitica per centri di costo. Essa testimonia il passaggio da una logica giuridico-contabile del bilancio, basata su controlli di tipo formale, ad una logica economica, tesa a verificare i risultati dell'azione amministrativa attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti delle politiche pubbliche²⁴⁴.

Il principio informatore della nuova disciplina contabile muove dalla triplice esigenza di migliorare la *performance* delle amministrazioni, di responsabilizzare gli organi preposti alla gestione amministrativa e di ridurre la spesa pubblica, anche al fine di far fronte agli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea²⁴⁵. In tale ottica, il nuovo

²⁴³ A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, cit., 995; *contra*, L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 168-169, ad avviso della quale “l'indirizzo politico-amministrativo è indispensabile per l'attività di gestione dei dirigenti, in quanto il mancato adempimento dei compiti ministeriali sembra avere l'effetto di precluderla”.

²⁴⁴ Ad avviso di L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 265, si muove in questo senso l'esigenza di “adeguare la struttura del bilancio ad una significativa rappresentazione delle politiche pubbliche”.

²⁴⁵ Evidenzia M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, cit., 448, che l'ampliamento dello scopo del bilancio pubblico dà luogo al fenomeno del *super budgeting*, vale a dire “un bilancio che, accanto alla tradizionale funzione di indirizzo politico-economico, funge da strumento di separazione tra politica e amministrazione e, insieme, da parametro di misurazione delle *performances* delle amministrazioni”.

sistema di contabilità analitica consente di rilevare, sotto il profilo economico, i servizi resi e le attività prodotte dalle amministrazioni pubbliche, ponendo in correlazione le risorse impiegate, i costi sostenuti²⁴⁶ ed i risultati conseguiti dagli organi preposti alla gestione.

Tale impostazione, che pure aveva prodotto significativi risultati in ordine alla responsabilizzazione della gestione delle risorse assegnate, tuttavia non ha consentito di superare alcuni limiti, essenzialmente riconducibili a due aspetti: in primo luogo, la rigidità del sistema, derivante dall'articolazione della spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del governo (profilo strutturale); in secondo luogo, la scarsa considerazione della destinazione finale della spesa (profilo funzionale)²⁴⁷.

A tali limiti ha posto rimedio la cosiddetta *spending review*²⁴⁸, che muove dall'esigenza di superare il metodo puramente storico-incrementale nelle decisioni di allocazioni di bilancio, per privilegiare il riesame dell'insieme delle politiche di spesa in atto e delle attività e delle risorse

²⁴⁶ In tale ottica, a differenza della spesa – che, nella contabilità finanziaria, si sostanzia nell'esborso monetario legato all'acquisizione di beni e servizi – il costo rappresenta la valorizzazione monetaria delle risorse, ovvero l'onere derivante dall'utilizzo effettivo delle risorse umane e strumentali; il costo, pertanto, viene valorizzato in relazione all'effettivo consumo della risorsa stessa. Sul punto, si rinvia alle indicazioni fornite dal decreto 30 dicembre 2002 del Ministero dell'economia e delle finanze, recante principi e regole contabili del sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni (v., in particolare, il punto 3.1 dell'allegato 1 al predetto decreto).

²⁴⁷ Sull'evoluzione della finanza pubblica, a partire dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, si v. A. BRANCASI, *La finanza pubblica a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., 213 ss.

²⁴⁸ La *spending review* si inserisce nell'ambito del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, previsto dall'art. 1, comma 480, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Sul fenomeno, si v. quanto evidenziato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica*, Roma, 2007, 107 ss. Esprime critiche sul predetto libro verde R. Perotti, *I rubinetti della spesa da chiudere subito*, in *Il Sole 24 Ore* del 13 settembre 2007, secondo cui si tratta di "un documento davvero poco utile".

impiegate dalla pubblica amministrazione per conseguire determinati obiettivi²⁴⁹, al fine di assumere politiche di bilancio sempre più rispondenti ai canoni dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa²⁵⁰.

In buona sostanza, lo scopo della *spending review* è quello di raggiungere un più coerente raccordo tra le specifiche azioni perseguite dalle amministrazioni, sulla base delle politiche pubbliche e dei programmi strategici stabiliti, e gli obiettivi di finanza pubblica.

In questa direzione si muove la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, la quale, ricordando che l'attuale struttura di bilancio non permette una chiara identificazione delle attività svolte dalle amministrazioni attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche, ha inteso rivisitare il sistema di classificazione del bilancio – anche al fine di poter meglio monitorare e valutare le politiche pubbliche e facilitare la definizione delle priorità dell'azione politica e amministrativa – introducendo, a

²⁴⁹ Sulla *spending review*, si v., per tutti, R. PEREZ, *Prime osservazioni sulla spending review*, in ID. (a cura di), *Finanza pubblica e finanza privata. I mutui subprime e la spending review*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009, 127 ss., spec. 127-128, ove si afferma che il fenomeno “segnala il passaggio all'adozione di un nuovo metodo, non volto direttamente alla riduzione della spesa, come era avvenuto in passato, ma, prioritariamente, ad una indagine sulle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, per misurare e valutare il loro operato utilizzando strumenti di *performance*, in vista dell'effettivo raggiungimento dei risultati”.

²⁵⁰ E' utile ricordare che i principi della *spending review* vengono ad intrecciarsi con le disposizioni della recente l. 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” e della l. 31 dicembre 2009, n. 196, recante “Legge di contabilità e finanza pubblica”. In ordine ad alcuni specifici aspetti della l. n. 42/2009 – come, ad esempio, l'istituzione di appositi organismi in materia di coordinamento della finanza pubblica –, L. FIORENTINO, *I profili organizzativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 836, rappresenta il “rischio di sovrapposizioni tra le due normative”. Sul disegno di legge da cui ha tratto origine la predetta l. n. 196/2009 (A.C. 2555), si v. le osservazioni formulate dalla Corte dei conti in sede di relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008, allegata a Corte dei conti, sez. riun., 25 giugno 2009, n. 26/CONTR/D.REL-S/09 (384 ss.).

decorrere dal bilancio di previsione del 2008, due livelli di aggregazione, le “missioni” e i “programmi”.

Le prime, che costituiscono una rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, individuano le funzioni principali da svolgere (ad esempio, ordine pubblico e sicurezza, ricerca e innovazione, tutela della salute) e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica²⁵¹; nelle missioni viene indicato il costo di una funzione, a prescindere dal soggetto che la svolge²⁵². I secondi sono delle specificazioni delle missioni e si traducono in aggregati omogenei di attività svolte nell’ambito di ogni singola amministrazione centrale²⁵³; i programmi²⁵⁴, che servono a realizzare le missioni

²⁵¹ La circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, contempla 34 missioni (punto 2 della circolare).

²⁵² Rileva A. MONORCHIO, *La gestione finanziaria ed economica*, in A. MONORCHIO, L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2008, 161, che le missioni “possono essere ricondotte al concetto “di risorse di settore”, nel senso che la missione circoscrive l’insieme di risorse disponibili per quella specifica funzione”.

²⁵³ La direttiva del 3 luglio 2007 del Presidente del Consiglio dei ministri, recante “Modalità per la predisposizione della legge finanziaria” – preannunciata dalla circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell’economia e delle finanze – ha definito i programmi quali “insiemi omogenei di azioni immediatamente e univocamente individuabili”. In sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2008, cit., la Corte dei conti ha evidenziato che le “missioni [sono] espressioni di finalità in qualche modo permanente dell’azione amministrativa perseguita, tendenzialmente stabili nel tempo con un respiro di lungo periodo, mentre i programmi hanno carattere di dinamicità, consentendo progressivi affinamenti per le variazioni normative e organizzative intervenute e per la più puntuale cognizione delle attività svolte (*ivi*, 373). Da un punto di vista funzionale, le missioni, oltre che essere attribuite ad un singolo ministero, possono anche essere trasversali a più ministeri; i programmi, al contrario, si riferiscono, di norma, alle attività da svolgere all’interno di ogni singolo ministero. Inoltre, fra il concetto di missione e quello di programma sussiste una relazione asimmetrica o univoca; difatti, se, per un verso, ogni missione può insistere su più programmi, per altro verso, ogni programma può far capo ad un’unica missione. Sulle criticità riscontrate in ordine ai raccordi tra la nuova classificazione del bilancio e l’articolazione organizzativa delle amministrazioni statali, si v. la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2007, vol. I, allegata a Corte dei conti, sez. riun., 26 giugno 2008, n. 26/CONTR/D.REL-S/08, laddove viene sottolineato “il carattere solo tendenziale della riorganizzazione indotta dalla nuova classificazione sulla attuale configurazione delle

dell'amministrazione, si articolano, a loro volta, in macroaggregati di spesa (di norma, coincidenti con le spese di funzionamento, le spese per interventi e gli investimenti), cui si riferiscono i vari centri di responsabilità di primo livello chiamati a gestire le risorse finanziarie assegnate per il raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma²⁵⁵.

Il nuovo sistema di classificazione funzionale del bilancio dovrebbe consentire, in coerenza con il profilo finalistico della spesa, per un verso, di evidenziare la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo e, per altro verso, di migliorare la capacità dell'amministrazione di raggiungere obiettivi definiti²⁵⁶, favorendo il passaggio da una cultura di previsione per capitoli di spesa ad una programmazione per politiche pubbliche²⁵⁷.

strutture gestionali e dei centri di responsabilità amministrativa, che non risulta adeguatamente collegata con il quadro programmatico del bilancio" (*ivi*, 406).

²⁵⁴ La circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze, cit., menziona 169 programmi (punto 2 della circolare).

²⁵⁵ Per questo motivo, C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, cit., 978, considera i titolari dei centri di responsabilità amministrativa come veri e propri "amministratori delegati" del ministro di riferimento.

²⁵⁶ Sul legame esistente tra finanza e amministrazione, si v. R. PEREZ, *Riforme finanziarie e pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 2008, 4, 257 ss., spec. 270, ove si afferma che "la finanza perde il carattere strumentale per acquisire quello di guida delle decisioni amministrative. Da mezzo per consentire il finanziamento, e quindi la mera attuazione di decisioni pubbliche, previste in atti legislativi o amministrativi, lo strumento finanziario condiziona l'assunzione di decisioni amministrative".

²⁵⁷ Come previsto dalla circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze, cit., "l'attenzione si sposta dal centro di responsabilità amministrativa, che costituiva nella struttura precedente l'unità previsionale di base di primo livello, ai programmi" (punto 2.1 della circolare) e, dunque, alle funzioni-obiettivo delle allocazioni finanziarie. Al riguardo, si v. il documento relativo alle "Nuove regole del processo di bilancio: per aumentarne la trasparenza, consentire la partecipazione, rendere efficace la gestione", consultabile in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 415, elaborato nell'ambito dell'Osservatorio della finanza pubblica, coordinato da Gaetano D'Auria, Luigi Fiorentino e Rita Perez e costituito dall'Istituto di ricerca per la pubblica amministrazione (Irpa).

Proprio tale finalità è stata valorizzata dalle linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, avente ad oggetto l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di governo, già citata in precedenza.

In particolare, il predetto documento ha fornito precise indicazioni in ordine alla tempistica relativa alle fasi della pianificazione strategica, in modo tale che questa possa svilupparsi in stretta connessione funzionale con la programmazione finanziaria ed al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con i programmi e gli obiettivi strategici dell'amministrazione di riferimento²⁵⁸. L'obiettivo dichiarato dalle predette linee guida è, difatti, quello di "assicurare che siano le priorità politiche connesse all'attuazione del programma di governo ad orientare la programmazione finanziaria e non viceversa".

Il ciclo integrato fra il programma di governo, la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria²⁵⁹ può essere rinvenuto, sia pure in maniera non dettagliata, in alcune disposizioni normative antecedenti all'introduzione della *spending review*; su queste disposizioni conviene soffermarsi brevemente.

Con l'art. 2, comma 4-*quater*, della l. 5 agosto 1978, n. 468, modificato dalla l. 3 aprile 1997, n. 94, è stato valorizzato il legame tra le risorse stanziare e le azioni perseguite dall'amministrazione, attraverso la disciplina del contenuto delle note preliminari della spesa, che illustrano i

²⁵⁸ C. CHIAPPINELLI, *La riforma del bilancio dello Stato per missioni e programmi: prime riflessioni a margine di un "cantiere aperto"*, in *Riv. Corte conti*, 2008, 1, 251.

principali elementi di carattere politico, programmatico e finanziario di ciascuno stato di previsione. Nelle note preliminari devono essere “indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi”.

Oltre alle note preliminari, il raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria è confermato dall’art. 4-*bis* della medesima l. n. 468/1978, che prevede che “in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione i ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero”.

Sulla stessa linea si pone il d.lgs. n. 279/1997, il quale, nell’ambito dei criteri di formazione del bilancio di previsione, stabilisce che “gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili (...) tenuto conto degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione” (art. 2, comma 1). Inoltre, in sede di formazione del bilancio, “la determinazione delle unità previsionali di base deve assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti all’azione amministrativa dello Stato” (art. 1, comma 1)²⁶⁰.

Il modello teorico previsto dalla normativa sin qui richiamata, che muove dal punto di vista del processo di formazione del bilancio, è ribadito

²⁵⁹ Sul collegamento tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria nelle amministrazioni centrali, F. CALCÒ, *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, cit., 353 ss.

²⁶⁰ In argomento, il comma 7 dello stesso art. 7 prevede che nell’allegato tecnico che integra le note preliminari a ciascuno stato di previsione siano indicati “i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell’ambito dello stato di previsione”.

anche dalla successiva legislazione in materia di controlli interni alle amministrazioni – che, al contrario, si muove nell’ottica del processo di valutazione delle attività amministrative e di riprogrammazione strategica –, laddove si prevede che la direttiva annuale del ministro debba “identifica[re] i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo” (art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999).

In coerenza con tale impostazione, il raccordo tra i due processi in argomento (pianificazione strategica e programmazione finanziaria) viene rafforzato dal regolamento di riordino del Comitato tecnico-scientifico (d.p.r. n. 315/2006), il quale attribuisce al predetto organismo, tra l’altro, i compiti finalizzati a migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l’allocazione e l’uso delle risorse ed a sviluppare una progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

Le predette disposizioni normative hanno trovato una progressiva declinazione operativa nelle periodiche “direttive madre” della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché nelle varie circolari emanate dal Ministero dell’economia e delle finanze (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato) per la predisposizione del bilancio di previsione.

Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004, sulla quale ci si è già soffermati in precedenza, l’innesco del processo di pianificazione strategica è stato opportunamente anticipato all’inizio dell’anno, in modo da precedere cronologicamente l’avvio del processo di formazione del bilancio di previsione. La direttiva in questione, per quanto qui interessa, contempla, tra i principi cui si deve ispirare il

processo di programmazione strategica, quello della “coerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica”²⁶¹.

Già in sede di prima applicazione della normativa sopra menzionata sono emersi alcuni aspetti di criticità del rapporto tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria²⁶², che possono essere ricondotti, in buona sostanza, ad un duplice ordine di fattori.

Il primo, di ordine teleologico, è identificabile nella fase della decisione sull’allocazione delle risorse e deriva dal fatto che le amministrazioni centrali partecipano al processo di formazione del bilancio in assenza delle linee direttive concernenti la pianificazione strategica; questa, dunque, viene a perdere gran parte del proprio potenziale di influenza sulla fase della programmazione finanziaria.

Il secondo, di ordine cronologico, può essere rinvenuto nella fase della determinazione degli obiettivi strategici, che prende corpo nella direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione, e che assume come quadro di riferimento finanziario l’allocazione delle risorse già stabilita dalla legge di bilancio; questa, invece, dovrebbe essere compiuta tenendo conto degli obiettivi e dei programmi strategici di ogni singolo ministero²⁶³.

²⁶¹ Punto 1 della direttiva.

²⁶² I fattori di criticità del rapporto tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria sono ben messi in luce dalle linee guida per la pianificazione strategica (appendice), predisposte dal Comitato tecnico-scientifico ed allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

²⁶³ L’incongruenza ed il mancato raccordo temporale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria risulta curiosamente (ed emblematicamente) dimostrato – e, per questo, assume una valenza ancora più significativa – proprio dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell’8 novembre 2002, recante indirizzi (*sic!*) per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003, laddove prevede che il ministro, dopo aver individuato le priorità politiche, dovrà comunicare tale atto di indirizzo, ai titolari

Anche al fine della completa realizzazione della *spending review*, il Ministero dell'economia e delle finanze ha specificato, con apposite circolari²⁶⁴, il contenuto da inserire nelle note preliminari che accompagnano gli stati di previsione della spesa. Con tali circolari, le cui indicazioni sono state richiamate anche dalla citata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007 e dalle allegate linee guida del Comitato tecnico-scientifico, è stato messo in rilievo come la nota preliminare si inserisca all'interno di un più ampio processo di programmazione, che prende avvio dalla definizione degli obiettivi di governo, passa attraverso la verifica della compatibilità delle previsioni iniziali con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica e si conclude con l'elaborazione della direttiva annuale del ministro²⁶⁵.

Per queste ragioni, nella nota preliminare vanno riportate sia le priorità politiche del dicastero di riferimento che gli obiettivi strategici dell'amministrazione²⁶⁶. Sicché, la puntuale redazione della nota preliminare costituisce una premessa indispensabile per la complessiva

dei centri di responsabilità amministrativa, entro il 31 ottobre 2002 (ossia entro una data antecedente alla data di emanazione della "direttiva madre" in questione).

²⁶⁴ Tra tutte, si v. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, 28 aprile 2006, n. 18 e 5 giugno 2007, n. 21.

²⁶⁵ F. CALCÒ, *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, cit., 356, secondo la quale le note preliminari "acquistano il valore di presupposti necessari per la successiva gestione amministrativa". A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 196/2009, le note preliminari sono sostituite, per ciascuno stato di previsione, da una "nota integrativa" (art. 21, comma 11, lett. a), della l. n. 196/2009), che "illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di governo".

²⁶⁶ Sulle incongruenze tra il contenuto delle note preliminari e quello delle direttive annuali, si v. L. CAVALLINI CAEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 270 ss.

razionalizzazione del processo integrato di programmazione strategica e finanziaria.

Gli accennati profili non fanno che confermare l'importanza, ai fini del raggiungimento di elevati *standards* di rendimento delle amministrazioni pubbliche, del legame fra il ciclo della pianificazione strategica e quello della programmazione finanziaria²⁶⁷. Entrambi i processi procedono in modo parallelo ed integrato, secondo l'articolazione in fasi e strumenti indicati nelle più volte richiamate linee guida del Comitato tecnico-scientifico, e che possono sintetizzarsi come segue: a) definizione delle priorità politiche; b) elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare; c) aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare; d) determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani di azione ed emanazione della direttiva annuale; e) monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

E' utile specificare, con maggiore grado di dettaglio, le singole fasi sopra richiamate.

a) definizione delle priorità politiche

Nella fase della definizione delle priorità politiche, l'organo di governo stabilisce, con proprio atto di indirizzo, da emanarsi entro il mese di marzo di ciascun anno, le priorità politiche dell'amministrazione di riferimento, che devono essere seguite nell'allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione del bilancio di previsione.

²⁶⁷ Evidenzia L. CAVALLINI CAEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 291, che "mancando la programmazione manca il presupposto per erogare alle singole attività finanziamenti differenziati, giustificati dal valore del programma".

L'atto di indirizzo deve essere comunicato tempestivamente ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa e deve indicare tutti gli elementi necessari per una corretta redazione della nota preliminare di cui deve essere corredato ogni stato di previsione del bilancio dello Stato.

Questa fase può essere identificata nella cosiddetta "fase discendente", già esaminata in precedenza, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004.

b) elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici

Nella seconda fase, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa elaborano una proposta contenente gli obiettivi strategici preordinati alla realizzazione delle priorità politiche indicate dall'organo di vertice con l'atto di indirizzo.

La proposta degli obiettivi strategici, da parte dei titolari dei centri di responsabilità, deve confluire nella nota preliminare che accompagna lo stato di previsione della spesa del ministero.

Attraverso la nota preliminare, ciascun ministero trasferisce nel processo di formazione del bilancio di previsione gli obiettivi strategici da raggiungere, consentendo così quel raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria indicato in più di una occasione dalle periodiche direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

La trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato della nota preliminare avviene, di norma, entro il mese di maggio di ciascun anno.

c) aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare

Successivamente alla trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze della nota preliminare, i titolari dei centri di responsabilità provvedono alla revisione degli obiettivi strategici e delle note preliminari, in funzione delle previsioni del documento di programmazione economica e finanziaria²⁶⁸ e del disegno di legge di bilancio²⁶⁹.

L'aggiornamento conclusivo avviene, di norma, entro il mese di ottobre di ciascun anno.

Le fasi della proposta e dell'aggiornamento degli obiettivi strategici e della nota preliminare, appena descritte, possono trovare corrispondenza nella cosiddetta "fase ascendente" prevista dalla più volte citata "direttiva madre" del 27 dicembre 2004.

d) Determinazione definitiva degli obiettivi strategici

A conclusione dell'*iter* sopra illustrato, il ministro determina, in via definitiva, gli obiettivi strategici dell'amministrazione di riferimento ed i relativi piani di azione.

A tal fine, emana la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. La brevità del suddetto termine trova spiegazione proprio nella coerenza, già preconstituita nel corso dell'anno, tra la pianificazione strategica ed il processo di formazione del bilancio di previsione²⁷⁰.

²⁶⁸ Il documento di programmazione economica e finanziaria deve essere presentato dal governo, al Parlamento, entro il 30 giugno.

²⁶⁹ Il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale deve essere presentato dal governo, al Parlamento, entro il 30 settembre.

²⁷⁰ F. BATTINI, *La direttiva generale*, cit., 191, definisce la direttiva annuale come "terminale della programmazione finanziaria".

Questa fase trova un momento di corrispondenza nella cosiddetta “fase del consolidamento” descritta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004.

Viene così ad evidenziarsi “un *continuum* tra processo di formazione del bilancio ed elaborazione delle direttive generali”²⁷¹. Ma il circuito tra le due attività è anche inverso; la pianificazione strategica costituisce il presupposto funzionale per la programmazione finanziaria²⁷². In tal modo, “il processo prefigurato dal legislatore costituisce un circolo virtuoso mediante il quale l’approvazione della legge di bilancio rappresenta l’*iter* conclusivo di un modo razionale e ragionato di amministrare e governare”²⁷³; in breve, una metodologia di buona amministrazione.

4. La programmazione strategica negli enti pubblici non economici

Con riferimento agli enti pubblici non economici, l’attività programmatica in funzione strategica è disciplinata dal d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97, regolamento concernente l’amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla l. 20 marzo 1975, n. 70²⁷⁴.

²⁷¹ L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 346.

²⁷² Evidenzia C. CHIAPPINELLI, *La riforma del bilancio dello Stato*, cit., 252, che “il bilancio funzionale viene dunque a ritrovarsi “al centro” dell’azione amministrativa, non già come mera “cornice di riferimento”, ma come sede di rappresentazione ed evidenziazione dinamica dei programmi perseguiti”.

²⁷³ Per riprendere le parole di F. CALCÒ, *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, cit., 353.

²⁷⁴ Il d.p.r. n. 97/2003 è stato emanato in attuazione dell’art. 1, comma 3, della l. 25 giugno 1999, n. 208, recante “Disposizioni in materia finanziaria e contabile”, ed abroga il precedente omologo regolamento di cui al d.p.r. 18 dicembre 1979, n. 686.

Le considerazioni svolte in relazione al raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, nelle amministrazioni statali, conducono ad affermare che l'inserimento della materia che ci occupa, per gli enti pubblici non economici, nell'ambito di un contesto normativo dedicato proprio al sistema contabile, sia, in realtà, frutto di una scelta ben precisa, rappresentando il risultato della volontà di consentire, anche a livello parastatale, il massimo collegamento tra le suddette attività programmatiche.

4.1. Le fasi della programmazione strategica

L'art. 3 del d.p.r. n. 97/2003 individua nell'organo di vertice dell'ente il soggetto competente a definire l'indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione di riferimento. In virtù del rinvio all'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001, operato dalla disposizione normativa in commento, la funzione di indirizzo deve essere esercitata nel rispetto del principio di distinzione tra direzione politica e controllo, da un lato, ed attuazione della programmazione e gestione delle risorse, dall'altro.

Nello svolgimento della funzione di indirizzo politico, l'organo di vertice definisce, con cadenza almeno annuale, "le linee strategiche e le politiche di settore" dell'ente; a tal fine, questo emana le "direttive generali per l'azione amministrativa e per la conseguente gestione".

In relazione alle linee strategiche individuate dall'organo di vertice, degna di nota appare la necessità, prevista dall'art. 3, comma 1, lett. a), del regolamento in questione, che queste siano definite in conformità alle direttive del governo e dell'amministrazione vigilante, nonché al documento di programmazione economica e finanziaria dello Stato.

A differenza del modello di disciplina statale, il d.p.r. n. 97/2003 non definisce la tempistica della formulazione e della elaborazione dei vari documenti relativi alla programmazione strategica, che è rimessa all'autonoma regolamentazione dei singoli enti.

Ciò posto, i punti che si devono qui analizzare sono due: da un lato, la relazione programmatica; dall'altro, il processo di pianificazione, programmazione e *budget*.

4.2. La relazione programmatica

La relazione programmatica, prevista dall'art. 7 del d.p.r. n. 97/2003, rappresenta il documento con il quale l'organo di vertice dell'ente esplicita il proprio indirizzo politico-amministrativo. In particolare, la relazione, che deve essere redatta con cadenza annuale, descrive le linee strategiche da intraprendere nel corso del mandato dell'organo di governo dell'amministrazione.

Il riferimento contestuale, ad opera del predetto art. 7, alla periodicità annuale della redazione della relazione ed alla sua valenza pluriennale coincidente con la durata del mandato dell'organo di vertice dell'ente consente di poter definire il documento in questione come relazione annuale a scorrimento pluriennale. Ciò viene confermato anche dalla previsione dell'obbligo di “motiva[re] le eventuali variazioni intervenute rispetto alla relazione programmatica del precedente anno”²⁷⁵.

La relazione programmatica ha carattere generale e “descrive le linee politiche e sociali a cui debbono uniformarsi le decisioni operative degli organi amministrativi”. A tal fine, essa indica le risorse umane, strumentali e

finanziarie necessarie per realizzare le finalità istituzionali e gli obiettivi strategici.

Proprio per queste sue caratteristiche, la relazione programmatica testimonia, sulla falsariga del modello statale, un sistema di amministrazione che distingue funzionalmente la sfera di azione politica, assegnata all'organo di vertice, e l'area di competenza gestionale, attribuita ai dirigenti²⁷⁶.

Definita la natura ed i contenuti del documento in questione, se ne possono analizzare le similitudini e le differenze rispetto all'analogo strumento di indirizzo utilizzato nell'ambito delle amministrazioni centrali.

Alla stessa stregua della direttiva generale del ministro per l'attività amministrativa e la gestione, la relazione programmatica deve essere caratterizzata dalla coerenza interna ed esterna.

La prima, può essere riguardata da un duplice punto di vista: per un verso, in relazione al coordinamento delle linee strategiche, ivi individuate, con "le direttive e le scelte pluriennali e di programmazione del Paese"²⁷⁷; per altro verso, con riferimento alla predisposizione del bilancio pluriennale (che descrive, tra l'altro, le linee strategiche dell'ente, già evidenziate nella relazione stessa) e del bilancio di previsione annuale. A tale ultimo proposito, il raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria trova conferma sia nel processo di predisposizione che nel contenuto della nota preliminare al preventivo finanziario.

²⁷⁵ Art. 7, comma 3, del d.p.r. n. 97/2003.

²⁷⁶ A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici (D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97)*, Milano, Giuffrè, 2005, 89.

²⁷⁷ Art. 7, comma 1, del d.p.r. n. 97/2003.

Quanto al processo di predisposizione della nota preliminare, l'art. 11, comma 6, del d.p.r. n. 97/2003 stabilisce che gli obiettivi ed i programmi ivi contenuti “devono provenire da un analitico e diffuso processo di programmazione esercitato da tutti i responsabili della struttura amministrativa” facenti capo allo stesso centro di responsabilità; in relazione al contenuto della nota preliminare, l'art. 11, comma 5, del d.p.r. n. 97/2003 prescrive che la stessa deve indicare, tra l'altro, il collegamento tra gli obiettivi ed i programmi che i centri di responsabilità amministrativa intendono conseguire in termini di servizi e prestazioni e le linee strategiche descritte nella relazione programmatica (coerenza interna).

Oltre alla coerenza interna, la relazione programmatica assicura l'esigenza di dimostrare “le compatibilità tra le richieste e le aspettative dei cittadini e le specifiche finalità dell'ente”²⁷⁸. Sul punto, si richiama l'attenzione sulla terminologia utilizzata dal legislatore, che fa (opportuno e generale) riferimento alle aspettative dei “cittadini”, non limitandosi, in tale accezione, ai soli soggetti che fruiscono dei servizi resi dall'ente.

Tale riferimento assume notevole rilievo per almeno due ordini di ragioni: per un verso, esso dimostra l'importanza assegnata alla *customer satisfaction*, quale strumento di supporto alla funzione amministrativa e tecnica di acquisizione della percezione del grado di soddisfazione, da parte della comunità, in ordine alla qualità dei servizi resi; per altro verso, testimonia l'utilità derivante dall'impostazione di un corretto rapporto con l'ambiente esterno, finalizzato all'individuazione di preziosi elementi informativi per il miglioramento continuo dei servizi offerti²⁷⁹.

²⁷⁸ Art. 7, comma 2, del d.p.r. n. 97/2003.

²⁷⁹ A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, cit., 91-92.

4.3. Pianificazione, programmazione e *budget*

Il d.p.r. n. 97/2003 non reca una disciplina specifica dedicata alle singole fasi del processo di programmazione strategica. Tuttavia, dalle laconiche norme in materia, contenute nell'art. 6, è possibile ricavare il seguente procedimento.

Successivamente alla definizione, da parte dell'organo di vertice, delle linee strategiche dell'ente, esplicitate mediante la redazione della relazione programmatica, i titolari dei centri di responsabilità di primo livello (ossia, i responsabili delle strutture organizzative di livello dirigenziale generale) avviano il processo di programmazione tra le unità funzionali subordinate.

Alla realizzazione di tale processo di programmazione concorrono gli organi amministrativi chiamati ad attuare gli obiettivi individuati nelle linee di indirizzo, i quali devono descrivere in un apposito documento le previsioni quali-quantitative dei programmi, i progetti e le attività che intendano realizzare nel corso dell'anno. Nella fase della proposta degli obiettivi operativi, i preposti ai centri di responsabilità di primo livello assicurano il coordinamento dell'intero processo, allo scopo di rendere coerenti le linee strategiche dell'organo di vertice con i programmi ed i progetti presentati dai centri di responsabilità di livello inferiore.

Come si può notare, il procedimento descritto dà luogo ad un processo negoziato, dalla natura mista, di tipo *up-bottom-up*, in cui, in una visione sistemica dell'attività di programmazione strategica, gli organi di gestione divengono parte attiva nel percorso di definizione degli obiettivi strategici

dell'ente²⁸⁰, nel rispetto ed entro la cornice delle politiche di settore contenute nella relazione programmatica.

Avendo riguardo alla tecnica di redazione normativa, si deve osservare come il processo di pianificazione, programmazione e *budget*, descritto all'art. 6, avrebbe dovuto essere topograficamente collocato dopo la norma relativa alla relazione programmatica (art. 7), atteso che questo fa seguito a quella, sia da un punto di vista logico che cronologico²⁸¹.

Da un esame sistematico delle disposizioni normative sopra richiamate, si possono ricavare, sul piano terminologico, alcune considerazioni, in ordine alla distinzione tra pianificazione e programmazione ed al raccordo con la programmazione finanziaria.

Quanto al primo degli aspetti sopra menzionati, si deve prendere atto della volontà, da parte del legislatore del 2003, di tenere ben distinte le attività di pianificazione e di programmazione, in linea con quanto avviene, come visto in precedenza, nell'ambito delle amministrazioni centrali. La prima, relativa alla determinazione dell'indirizzo dell'ente ed all'individuazione delle politiche di settore, in un arco temporale medio-lungo; la seconda, riferita alla definizione, nel medio-breve periodo (di norma coincidente con l'esercizio finanziario), delle linee strategiche dell'amministrazione, coerentemente a quanto stabilito negli atti di indirizzo dell'organo di vertice dell'ente.

Ad avvalorare la suesposta conclusione depone il dato testuale delle disposizioni normative del d.p.r. n. 97/2003, relative alla materia in argomento, che utilizzano le espressioni "indirizzo", "pianificazione" e

²⁸⁰ A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, cit., 90.

²⁸¹ A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, cit., 85.

“programmazione” non solo per disciplinare attività diverse tra loro, ma anche in un ordine logico che implica una graduazione di funzioni, da quella più generale a quella caratterizzata da maggiore specificità.

Anche con riferimento al raccordo tra programmazione strategica e finanziaria, il regolamento in parola si pone in linea con le disposizioni vigenti per le amministrazioni dello Stato, prescrivendo un necessario collegamento funzionale tra la prima e la seconda, affinché i programmi ed i progetti dei centri di responsabilità amministrativa siano coerenti con le linee strategiche e di indirizzo degli organi di governo.

Lo stesso art. 6, comma 6, del d.p.r. n. 97/2003 prevede che il processo di pianificazione, programmazione e *budget* sia rappresentato, tra gli altri documenti, dalla relazione programmatica, dal bilancio pluriennale, dal bilancio di previsione e dal *budget* finanziario ed economico dei centri di responsabilità.

Ed ancora, a conferma della correlazione teleologica tra programmazione strategica e finanziaria, si deve ricordare che “il bilancio pluriennale è redatto (...) in relazione alle strategie ed al piano pluriennale approvati dagli organi di vertice” dell’ente e che lo stesso descrive “le linee strategiche dell’ente coerentemente evidenziate nella relazione programmatica” (art. 8, comma 1).

Non a caso, lo stesso *budget*, a chiusura del ciclo integrato di pianificazione politica, programmazione strategica e programmazione finanziaria, quantifica, dal punto di vista economico, gli obiettivi operativi da perseguire e le relative azioni da compiere ed individua ed assegna ai responsabili le risorse necessarie per il raggiungimento dei risultati.

5. La programmazione strategica nelle amministrazioni locali

Negli enti locali, il ruolo della programmazione dell'attività amministrativa ha cominciato ad assumere importanza negli anni Ottanta dello scorso secolo, soprattutto in materia di contabilità e bilancio.

Negli anni successivi, gli strumenti di programmazione strategica dell'azione amministrativa hanno trovato esplicito ed organico riconoscimento con la l. n. 142/1990, che ha introdotto, in *subiecta materia*, il metodo della pianificazione delle decisioni, in cui vengono indicate le priorità e le strategie gestionali dell'ente nel medio-lungo periodo.

La normativa di settore introdotta dalla l. n. 142/1990, relativa alla programmazione e al bilancio, è stata successivamente trasfusa nel d.lgs. n. 267/2000. Emblematica, al riguardo, è la definizione di programma offerta dall'art. 165, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, quale "complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito".

5.1. Le fasi della programmazione

Il processo di programmazione strategica attuato negli enti locali presenta numerose analogie con quello relativo alle amministrazioni centrali, ma se ne differenzia, come si vedrà tra breve, nel momento conclusivo.

L'attività di pianificazione vede il suo momento iniziale nelle linee programmatiche di governo, presentate dal Sindaco o dal Presidente della

provincia al Consiglio. Nel rispetto della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni relative alla gestione, le linee programmatiche si riferiscono “alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato” (art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000). Come si può notare dalla lettura del testo normativo, l’attività programmatica, posta in essere dagli organi di governo, presuppone l’adozione, da parte degli organi burocratici, di “azioni” e di “progetti”, che costituiscono la traduzione operativa degli obiettivi strategici individuati in sede di presentazione delle linee programmatiche di mandato.

Il collegamento tra la fase programmatica politica, sopra richiamata, e quella amministrativa è rappresentata dal “piano generale di sviluppo” e dalla “relazione previsionale e programmatica”.

Il piano generale di sviluppo, citato dall’art. 165, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, può essere definito come lo strumento di traduzione delle informazioni contenute nelle linee programmatiche, adottate dagli organi di vertice, in obiettivi operativi, la cui gestione è riservata ai dirigenti²⁸². Esso rappresenta, pertanto, un documento attuativo delle linee programmatiche di mandato, in cui viene illustrato lo specifico contesto socio-economico dell’ente²⁸³ e la conseguente strategia di sviluppo²⁸⁴.

²⁸² Secondo G. CASONE, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, in *Azienditalia*, 2007, 3, VI dell’inserito, il piano generale di sviluppo “costituisce una sorta di interfaccia tra la pianificazione strategica e la programmazione operativa”. La medesima definizione si può rinvenire in L. MAZZARA, *Gli strumenti della programmazione di mandato*, in C. D’ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione dei risultati*, Milano, Ipsoa, 2002, 58.

²⁸³ Per tale motivo, C. VERMIGLIO, *La funzione di programmazione e di previsione secondo il disposto normativo vigente*, in L. D’ALESSIO, *Le aziende pubbliche*, cit., 368-369, definisce il piano generale di sviluppo quale “documento di programmazione strategica “globale””.

Seguendo un ordine di continenza logica (oltre che cronologico), al piano generale di sviluppo segue la relazione previsionale e programmatica, prevista dall'art. 170 del d.lgs. n. 267/2000, quale strumento contenente le linee guida strategiche dell'azione amministrativa dell'ente locale.

Di recente, il documento in questione ha trovato organica disciplina nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170, recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici; secondo quanto previsto dall'art. 17 del predetto decreto delegato, la relazione previsionale e programmatica “ha carattere generale e contenuto programmatico e finanziario” e, per la parte spesa, è redatta “per programmi e per eventuali progetti”, con l'indicazione delle finalità che l'ente intende conseguire, delle motivazioni delle scelte di indirizzo effettuate e delle risorse umane e strumentali ad esse destinate.

La relazione in questione, cui deve essere attribuito un vero e proprio contenuto precettivo, è strettamente correlata, oltre che al bilancio annuale (di cui costituisce un allegato), anche al bilancio pluriennale; in particolare, mentre il bilancio pluriennale esprime, in termini quantitativi, le scelte derivanti dal processo di pianificazione dell'ente, la relazione previsionale e programmatica descrive le scelte medesime da un punto di vista qualitativo, individuando, tra l'altro, il rapporto tra gli obiettivi prefissati e le “caratteristiche relative alla popolazione, al territorio, all'economia insediata ed ai servizi dell'ente” (art. 17, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 170/2006).

²⁸⁴ C. CHIAPPINELLI, *La programmazione negli enti territoriali*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 133, secondo cui il piano generale di sviluppo “esprime (...) le linee dell'azione dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare, nelle risorse finanziarie correnti acquisibili e negli investimenti e delle opere pubbliche da realizzare”.

Come si può notare, il documento di che trattasi costituisce il perno dell'intero processo di pianificazione e programmazione dell'attività amministrativa dell'ente locale, rappresentando, in definitiva, "l'anello di congiunzione"²⁸⁵ tra le funzioni di indirizzo e controllo, da un lato, e quelle di gestione, dall'altro.

Come accennato, il collegamento funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria è assicurato, oltre che dalla relazione previsionale e programmatica (la quale, giova ripeterlo, costituisce un allegato del bilancio di previsione annuale), anche dal bilancio pluriennale²⁸⁶; esso rappresenta un documento contabile preventivo, a valenza ultrannuale, e si sostanzia nella quantificazione, in termini finanziari, delle scelte adottate in sede di pianificazione ed individuazione degli obiettivi strategici.

Il bilancio pluriennale è disciplinato dall'art. 171 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 18 del d.lgs. n. 170/2006; dalle citate disposizioni legislative si può ricavare che il documento in parola, allegato al bilancio annuale di previsione, deve essere redatto, tra l'altro, "tenendo conto delle linee programmatiche, del piano generale di sviluppo e degli effetti degli indirizzi programmatici della relazione previsionale e programmatica".

Strettamente collegato al bilancio pluriennale è il bilancio annuale di previsione, sia da un punto di vista strutturale – di cui, come visto, il bilancio pluriennale costituisce un allegato – sia da una prospettiva

²⁸⁵ L'espressione appartiene a C. MELLONE, *La relazione previsionale e programmatica ed il piano esecutivo di gestione nell'attività di programmazione degli enti locali*, in www.diritto.it.

²⁸⁶ La relazione tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria è dimostrata, tra l'altro, dalla stessa rubrica "Programmazione e bilanci" del titolo II della parte seconda del d.lgs. n. 267/2000.

funzionale; a tale ultimo riguardo, si può affermare che il bilancio annuale, attesa la sua “funzione ambivalente di strumento di programmazione e di strumento di governo”²⁸⁷, si pone a cavallo tra la fase di programmazione strategica (*programming*) e quella della gestione operativa degli obiettivi stabiliti nei documenti di piano (*budgeting*).

Difatti, il bilancio annuale è strettamente correlato al piano esecutivo di gestione (Peg), sul quale ci si soffermerà più dettagliatamente tra breve, di cui rappresenta una promanazione gestionale e operativa, essendo quest’ultimo un documento di disaggregazione, a fini amministrativi, degli obiettivi e dei programmi, già individuati in sede di predisposizione del bilancio annuale.

L’intera impostazione illustrata nelle pagine che precedono può ricondursi, se non nella sostanza, quantomeno da un punto di vista logico, al metodo statunitense di programmazione degli anni Sessanta dello scorso secolo, conosciuto come *planning, programming, budgeting system* (Ppbs), in cui ad una fase di pianificazione strategica (necessariamente preliminare e propedeutica) segue una fase di programmazione pluriennale degli obiettivi e dei progetti, necessari per conseguire la *mission* dell’ente, ed una fase di gestione operativa, nel medio-corto periodo, degli obiettivi e delle decisioni assunte nella fase della programmazione.

5.2. Il piano esecutivo di gestione (Peg)

Il piano esecutivo di gestione, disciplinato dall’art. 169 del d.lgs. n. 267/2000, rappresenta il documento di programmazione attraverso il quale

²⁸⁷ G. CASONE, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, cit., X dell’inserito.

l'organo esecutivo dell'ente locale determina gli obiettivi strategici e di gestione e li affida, unitamente alle relative risorse, ai responsabili dei servizi²⁸⁸.

Il documento in questione consente di definire nel dettaglio, ed in termini operativi, le linee strategiche assunte dal Consiglio in sede di relazione previsionale e programmatica e di predisposizione del bilancio pluriennale ed annuale. Pertanto, sulla base di quanto suggerito dalla stessa denominazione del documento in questione – che, appunto, rappresenta un “piano” operativo –, tra gli strumenti della programmazione di mandato dell'ente locale ed il piano esecutivo di gestione sussiste un rapporto di continenza funzionale, nel senso che il Peg trova il proprio presupposto logico negli atti di indirizzo dei competenti organi dell'ente locale e viene predisposto sulla base del bilancio di previsione annuale²⁸⁹. Al riguardo, lo stesso d.lgs. n. 170/2006, individuando, tra gli strumenti della programmazione di mandato, esclusivamente le “linee programmatiche per azioni e progetti [ed il] piano generale di sviluppo” (art. 13, comma 3), colloca implicitamente il piano esecutivo di gestione nell'ambito della programmazione operativa dell'azione amministrativa.

La disamina del Peg e l'analisi della sua natura consentiranno di comprendere se tale strumento programmatico possa essere equiparato, quanto a funzione e caratteri sostanziali, alla direttiva annuale del ministro

²⁸⁸ Del piano esecutivo di gestione fa menzione, nell'ambito dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, anche l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 170/2006.

²⁸⁹ Sul collegamento tra il piano esecutivo di gestione ed il bilancio di previsione, si v. E. ZUFFADA, *Il piano esecutivo di gestione negli enti locali: aspetti metodologici ed implicazioni organizzative*, in *Azienda pubbl.*, 1999, 12.

per l'attività amministrativa e la gestione ed agli speculari strumenti di programmazione presenti negli enti pubblici non economici.

Al fine di agevolare l'illustrazione del piano esecutivo di gestione e di meglio comprendere le analogie e le differenze rispetto agli speculari strumenti di programmazione strategica presenti nelle altre amministrazioni pubbliche, è necessario analizzarne partitamente gli organi competenti all'approvazione, la struttura formale e le funzioni.

5.2.1. (Segue): a) gli organi competenti

Quanto al primo degli aspetti sopra menzionati, da una lettura congiunta e sistematica degli artt. 169 e 108 del d.lgs. n. 267/2000 emerge che gli organi coinvolti nella definizione del documento in questione sono due: per un verso, il Direttore generale è competente in ordine alla “predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi (...) nonché [al]la proposta del piano esecutivo di gestione”; per altro verso, l'organo esecutivo dell'ente, ossia la Giunta, “definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione”. Come si può notare, il processo descritto dalle norme richiamate instaura un meccanismo di tipo *bottom-up*, facendo seguire alla “proposta” dell'organo burocratico la “definizione” dell'organo politico.

Più in particolare, la predisposizione, da parte del Direttore generale, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano esecutivo di gestione deve essere considerata come il prodotto di una sommatoria degli obiettivi e dei *budgets* proposti dai vari responsabili dei servizi dell'ente locale²⁹⁰.

²⁹⁰ G. CASONE, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, cit., XII dell'inserito.

In questo senso, il Peg costituisce il risultato di un processo negoziale e partecipato²⁹¹, nel corso del quale vengono individuati e graduati gli obiettivi da conseguire e le risorse da utilizzare²⁹², nell’ottica di quel collegamento funzionale e di quella necessaria concertazione ed interazione tra i diversi organi burocratici (e tra questi e l’organo di governo) del medesimo ente, voluto, nelle amministrazioni statali come in quelle locali, dal legislatore ed imposto, ad un livello più generale, dal principio costituzionale di buon andamento dell’azione amministrativa²⁹³.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, pertanto, si può affermare che il piano esecutivo di gestione consente la demarcazione tra l’attività di indirizzo (e controllo), affidata agli organi di governo (Consiglio e Giunta), e l’attività di gestione, spettante ai dirigenti. In tal modo, il Peg, così come avviene per le amministrazioni statali, con la direttiva generale annuale per l’attività amministrativa e la gestione, asseconda il principio di distinzione tra politica e amministrazione – previsto, per le amministrazioni locali, dall’art. 107, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000²⁹⁴ –, rappresentando una “cerniera” tra gli organi di governo e gli organi burocratici.

²⁹¹ C. D’ARIES, *La programmazione finanziaria e le rilevazioni preventive*, in C. D’ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile*, cit., 135; C. VERMIGLIO, *La funzione di programmazione*, cit., 375.

²⁹² Ad avviso di G. CASCONI, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, cit., XIII dell’inserito, la predisposizione del piano esecutivo di gestione darebbe atto non già di una imposizione dall’alto, ma di un processo di “negoziato politico-gestionale”.

²⁹³ Come evidenziato in precedenza, anche per le amministrazioni centrali, la disposizione di cui all’art. 8 del d.lgs. 286/1999 prescrive che i titolari dei centri di responsabilità amministrativa forniscano elementi utili per l’elaborazione della direttiva annuale, svolgendo così un ruolo attivo nella formazione delle *policies* di settore.

²⁹⁴ Al riguardo, l’art. 53, comma 23, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha previsto che gli enti locali con popolazione inferiore a tremila abitanti, che riscontrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, anche in deroga all’art. 107 d.lgs. n. 267/2000, al

Sotto tale profilo, sono tre i soggetti coinvolti dal processo di programmazione e gestione: il Consiglio, la Giunta e i dirigenti. Tra i predetti soggetti si innestano due momenti di autorizzazione: il primo livello di autorizzazione, dal Consiglio alla Giunta, è rappresentato dall'approvazione del bilancio di previsione (annuale e pluriennale), in cui l'organo di indirizzo esprime, in termini quantitativo-monetari, le scelte strategiche adottate in sede di redazione della relazione previsionale e programmatica; il secondo livello di autorizzazione, dalla Giunta ai dirigenti, è costituito dal piano esecutivo di gestione.

Come si può notare, il primo stadio autorizzatorio interviene tra un organo politico ed un altro organo politico, mentre il secondo meccanismo di autorizzazione si assesta tra un organo politico e gli organi burocratici. Da un lato, il Consiglio, essendo competente in ordine all'individuazione dell'indirizzo politico e strategico, dà corpo, in sede di approvazione del bilancio e della allegata relazione previsionale e programmatica, alle priorità politiche dell'ente (ad esempio, decidendo di aumentare l'offerta del servizio di asilo nido o ampliando determinate aree a vocazione commerciale) e, di conseguenza, stanZIA in forma aggregata, nelle previsioni di bilancio, le relative risorse finanziarie. Dall'altro lato, la Giunta, attraverso l'approvazione del piano esecutivo di gestione, specifica in maniera più dettagliata gli obiettivi operativi ed i piani di azione,

fine di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale. In questa direzione sembra muoversi un recente orientamento del giudice amministrativo (Tar Piemonte, sez. I, 13 giugno 2007, n. 2584), secondo cui deve ritenersi legittimo il provvedimento amministrativo in materia di urbanistica adottato dal Sindaco di un comune con meno di cinquemila abitanti, sul presupposto che le disposizioni regolamentari organizzative dello stesso comune prevedono espressamente, in deroga all'art. 107 d.lgs. n. 267/2000, la

assegnando, appunto, ai dirigenti le dotazioni necessarie²⁹⁵. Infine, spetterà ai responsabili dei servizi decidere relativamente alle modalità concrete di raggiungimento degli obiettivi ed alla più proficua utilizzazione delle risorse assegnate (ad esempio, scegliendo la migliore tipologia di gestione del servizio di asilo nido o decidendo di concludere accordi con i soggetti privati direttamente interessati da un'eventuale espropriazione delle aree da destinare ad uso pubblico).

Alla luce di quanto previsto dall'art. 169, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, secondo cui il Peg è definito, prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, "sulla base del bilancio di previsione annuale", sembrerebbe che la predisposizione del piano esecutivo di gestione debba essere successiva alla redazione del bilancio stesso²⁹⁶. In questo senso, da un punto di vista ermeneutico, l'espressione "sulla base", utilizzata dal legislatore, condurrebbe a considerare il Peg quale documento redatto in un periodo temporale posteriore rispetto al bilancio, che, in tal modo, si attergerebbe quale imprescindibile presupposto cronologico e, dunque, condizione di validità del piano²⁹⁷.

possibilità che gli organi politici svolgano anche attività di gestione, al fine di ovviare alle carenze di organico dell'ente.

²⁹⁵ E. ZUFFADA, *Il piano esecutivo di gestione*, cit., 14, che evidenzia che "il Peg realizza una disaggregazione o scomposizione degli obiettivi strategici in una gerarchia di sotto-obiettivi che vengono assegnati alle differenti unità organizzative".

²⁹⁶ C. COLAIACOMO, *L'attività di indirizzo e gestione negli enti locali: il caso del piano esecutivo di gestione*, in *Riv. Corte conti*, 2006, 2, 285, definisce il piano esecutivo di gestione quale "terminale della programmazione finanziaria".

²⁹⁷ L. RAMADÙ MARIANI, *I sistemi di pianificazione e programmazione. La pianificazione della gestione nell'ente locale: la traduzione delle politiche pubbliche in piani di azione*, in K. GIUSEPPONI (a cura di), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni*, cit., 382, secondo cui, in tal modo, il piano esecutivo di gestione "ha la funzione di concludere il processo di programmazione dandogli compiutezza e, al tempo stesso, divenire punto di riferimento e di avvio della pianificazione operativa".

A ben vedere, siffatta conclusione non può essere accolta. Ed infatti, la sequenza logica di una corretta attività di programmazione – che, come più volte illustrato in precedenza, implica una preliminare fase di pianificazione (che si sostanzia nella relazione previsionale e programmatica), in cui vengono individuate le priorità politiche ed i macro-obiettivi da raggiungere nel medio-lungo periodo, una successiva fase di programmazione strategica (che trova corpo nel piano esecutivo di gestione), ed una fase di programmazione finanziaria (che dà vita ai documenti di bilancio) – impone la realizzazione di un processo inverso rispetto a quello poc'anzi prospettato.

Più specificamente, la formazione del piano esecutivo di gestione deve prendere le mosse in un periodo temporale precedente al termine dell'esercizio finanziario e si basa sui dati economico-finanziari e contabili, di prechiusura dell'esercizio in corso, forniti ai dirigenti dai competenti uffici di ragioneria ed indicativi, tra l'altro, della spesa futura. Sulla base di questi dati, ancorché meramente stimativi, ed in coerenza con la programmazione pluriennale già approvata, i responsabili dei servizi predispongono, per il Direttore generale, un ventaglio di programmi, progetti ed obiettivi da perseguire nel successivo esercizio finanziario. Successivamente, il Direttore generale predispose il piano dettagliato degli obiettivi ritenuti prioritari, anche in coerenza rispetto agli altri documenti di indirizzo politico, e propone alla Giunta il piano esecutivo di gestione (art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000). Ne deriva che il Peg risulta approvato successivamente al bilancio di previsione annuale soltanto da un punto di vista formale, essendo il processo di programmazione strategica

cominciato ben prima della delibera dell'organo di indirizzo sul documento contabile in questione.

Sul piano operativo, il Peg collega le risorse finanziarie e strumentali a due fattori: per un verso, ai risultati ed agli obiettivi da raggiungere, nel rispetto del programma di mandato e degli altri atti di indirizzo; per altro verso, ai dirigenti ed ai titolari dei centri di costo. Nel primo caso, sia le risorse finanziarie, sia gli obiettivi risultano già predeterminati a monte, rispettivamente, dal documento di bilancio e dalla relazione previsionale e programmatica, i quali, come evidenziato in precedenza, costituiscono atti propedeutici rispetto al piano esecutivo di gestione. Nel secondo caso, il collegamento tra le dotazioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi e gli organi burocratici (responsabili dei servizi e titolari dei centri di costo) presuppone la definizione della struttura organizzativa dell'ente locale e, dunque, impone che siano preliminarmente individuati i centri di costo dell'ente stesso, cui poter imputare il complesso dei costi delle "linee di produzione" e dei fattori produttivi impiegati per l'erogazione di un determinato servizio o per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione²⁹⁸.

Appare di tutta evidenza, pertanto, la necessità di una precisa corrispondenza tra la struttura organizzativa e le funzioni-obiettivo dell'amministrazione, che ne esprimono le missioni istituzionali. In tal modo, sulla base delle rilevazioni di contabilità economica, è possibile misurare e controllare i risultati dell'azione amministrativa, verificarne la

²⁹⁸ C. CAGNANI, *Centri di responsabilità e centri di costo*, in A. CALOPRISCO, M. DE PAOLIS (coordinato da), *I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni. Fondamenti, compiti, tecniche, nodi problematici, esperienze*, Padova,

congruenza rispetto agli obiettivi definiti dall'organo politico (o dal Peg), e individuare eventuali responsabilità dirigenziali derivanti da una scorretta gestione delle risorse assegnate.

La coerenza tra l'impianto contabile e quello strutturale rappresenta un elemento di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Peg e, ad un livello più generale, nella relazione previsionale e programmatica; per questo, nella parte del lavoro dedicata all'analisi delle esperienze presenti nelle amministrazioni prescelte per l'indagine si tenterà di verificare se, nell'ambito degli enti locali, sia ravvisabile siffatto collegamento, rinviando poi alle considerazioni conclusive le osservazioni in ordine alle differenze riscontrate rispetto alle amministrazioni statali, agli enti pubblici non economici ed alle università.

5.2.2. (Segue): b) la struttura

Da un punto di vista strutturale, il piano esecutivo di gestione non soggiace a formati o modelli predeterminati, rappresentando, piuttosto, un documento a schema libero, che dovrebbe essere predisposto tenendo conto delle specificità organizzative, strutturali, ambientali, sociali e territoriali dei singoli enti. Tuttavia, in considerazione della sua natura e delle sue funzioni, il Peg non dovrebbe essere strutturato in forma meramente divulgativa, come invece avviene, ad esempio, per il bilancio sociale. Alla stregua delle funzioni cui è preordinato, il Peg deve essere impostato seguendo criteri prevalentemente operativi, ossia scomponendo e disaggregando analiticamente le risorse finanziarie contemplate nel bilancio di previsione

Cedam, 1998, 68, definisce i centri di costo come "contenitori contabili" attraverso i quali è possibile acquisire i costi dei fattori produttivi impiegati.

annuale ed individuando, contestualmente, le responsabilità in capo ai dirigenti o ai titolari dei centri di costo.

A tale scopo, il documento in questione si compone di una parte descrittiva, che analizza qualitativamente gli elementi aventi natura extra-contabile, e di una parte tecnica, relativa agli elementi di tipo quantitativo-monetario ed alle risorse finanziarie assegnate ai responsabili dei servizi o ai titolari dei centri di costo. In proposito, giova ricordare, anche al fine di cogliere le differenze rispetto alle altre tipologie di amministrazioni pubbliche prese in considerazione in questo lavoro, che, nell'ambito del piano esecutivo di gestione, i valori individuati per ciascun centro di costo possiedono natura esclusivamente finanziaria e, dunque, si riferiscono ai soli valori di spesa, essendo compito del controllo (interno) di gestione verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, con l'ausilio del sistema di contabilità economica analitica (ove presente²⁹⁹), il rapporto tra i costi sostenuti dall'ente ed i risultati raggiunti³⁰⁰.

In relazione alla parte descrittiva, preme qui evidenziare che il Peg identifica due tipologie di obiettivi: gli obiettivi di sviluppo (o ordinari), che sono finalizzati al mantenimento degli *standards* raggiunti dall'ente locale

²⁹⁹ Come previsto dal d.lgs. n. 279/1997, il nuovo modello di analisi e valutazione della spesa pubblica deve essere considerato come *benchmark* per tutte le amministrazioni pubbliche. Tuttavia, le decisioni in ordine all'adozione del sistema di contabilità economica analitica per centri di costo – obbligatorio per le amministrazioni centrali dello Stato – sono rimesse alle autonome determinazioni degli enti locali (comuni e province) e territoriali (regioni), nel rispetto del nuovo assetto normativo delineato dal titolo V (parte seconda) della Costituzione, ferma restando la potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” (art. 117, comma 3, Cost.). In proposito, l'art. 232 d.lgs. n. 267/2000 prevede che gli enti locali adottino il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze.

³⁰⁰ C. CHIAPPINELLI, *La programmazione negli enti territoriali*, cit., 143 (nt. 54).

ed al miglioramento dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi; gli obiettivi strategici, che sono legati all'introduzione di attività di tipo innovativo o all'adozione di nuovi processi produttivi di servizi dell'ente. E' proprio con riferimento a tale ultima tipologia di obiettivi che si viene ad attuare quella programmazione in funzione strategica descritta nel primo capitolo di questo lavoro, come attività proiettata verso la ricerca di traguardi inesplorati e l'acquisizione, rispetto alle altre amministrazioni, di vantaggi competitivi.

Come osservato in precedenza, il piano esecutivo di gestione è redatto sulla base del bilancio di previsione annuale, il quale è deliberato dall'organo di indirizzo dell'ente, ovvero dal Consiglio. Tuttavia, anche al fine di meglio comprendere i limiti ed i margini di miglioramento (strutturale e funzionale) dello strumento di programmazione di cui si discute – che saranno analizzati più avanti – giova evidenziarne sin da subito le differenze rispetto al documento di bilancio ed al *budget*³⁰¹.

Quanto al primo aspetto, la differenza tra il bilancio di previsione ed il Peg può agevolmente ricavarsi dalla lettura delle specifiche disposizioni normative contenute nel vigente testo unico degli enti locali. Sicché, si può affermare che il primo si caratterizza per un contenuto esclusivamente finanziario, mentre il secondo contiene, oltre a questo, sia gli obiettivi da raggiungere che le dotazioni assegnate ai dirigenti per la realizzazione degli obiettivi stessi. Dunque, mentre nel bilancio vengono stanziati le risorse finanziarie finalizzate al perseguimento delle priorità politico-strategiche, nel piano esecutivo di gestione vengono specificati con maggior dettaglio, in

³⁰¹ Sulle differenze tra il piano esecutivo di gestione ed il *budget*, si v. C. D'ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema integrato dei controlli interni*, in ID., *Il sistema informativo contabile*, cit., 466.

termini quali-quantitativi, i programmi e le politiche direzionali, operando come guida, in un determinato periodo temporale, per i dirigenti chiamati a perseguire, con le dotazioni a disposizione, gli obiettivi prestabiliti.

L'approccio gestionale per obiettivi, che caratterizza, come appena evidenziato, il piano esecutivo di gestione, introduce l'ulteriore differenza tra il Peg ed il *budget*, il quale non è espressamente contemplato dalla normativa di settore relativa agli enti locali³⁰². Entrambi i documenti in questione si basano su un *set* di obiettivi da raggiungere in un determinato periodo temporale; entrambi gli strumenti sono finalizzati ad un riscontro sistematico dei risultati di gestione ottenuti con le risorse a disposizione; sia il Peg che il *budget* rappresentano strumenti necessari all'assegnazione delle risorse ed all'attribuzione delle relative responsabilità in capo ai dirigenti; entrambi, infine, hanno una durata temporale coincidente, di norma, con l'esercizio finanziario dell'ente.

Tuttavia, tra i due strumenti è possibile riscontrare due elementi di differenziazione. In primo luogo, mentre il Peg si basa, tra l'altro, su un concetto di contabilità finanziaria, legato alla mera quantificazione monetaria delle risorse assegnate ai dirigenti per il raggiungimento dei risultati prefissati, il *budget*, al contrario, è impostato secondo un approccio

³⁰² In proposito, si deve ricordare che, per le amministrazioni locali, sussiste, in *subiecta materia*, l'obbligo di prevedere un sistema di contabilità analitica ma non anche un sistema di contabilità economica (prescritta soltanto per la fase di consuntivazione), come previsto, invece, per le amministrazioni statali, dal d.lgs. n. 279/1997. Sul punto, v. l'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 170/2006, che consente agli enti locali, ai fini della predisposizione del rendiconto di gestione, di adottare il sistema di contabilità economico-patrimoniale più idoneo per le proprie esigenze.

di tipo economico, con conseguente possibilità di verifica del rapporto tra costi e ricavi³⁰³.

I due strumenti si diversificano, inoltre, a seconda dei destinatari e della funzione: il Peg è predisposto per consentire ai dirigenti lo svolgimento concreto dell'attività amministrativa ed è finalizzato alla comprensione del grado di raggiungimento degli obiettivi, delle cause dello scostamento tra obiettivi prestabiliti e risultati ottenuti ed alla verifica dell'eventuale responsabilità dell'organo burocratico; il *budget*, invece, non viene predisposto soltanto per consentire agli organi di gestione di poter svolgere, da un punto di vista operativo, l'attività tecnico-amministrativa sulla base degli obiettivi, ma anche per rendere evidenti, attraverso l'analisi dei costi sostenuti dai vari centri di responsabilità, i risultati economico-finanziari che l'ente intende raggiungere nel periodo temporale di riferimento, valorizzando, in termini monetari, i programmi di esercizio e quantificando, dal punto di vista finanziario, le esigenze della gestione futura³⁰⁴. Il *budget*, pertanto, costituendo essenzialmente un sistema di valori previsionali³⁰⁵, è finalizzato ad aggregare e coordinare le risorse

³⁰³ M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Le ragioni dello sviluppo economico e sociale*, cit., 17, ove si afferma che il *budget* "permette non solo di prevedere e finalizzare il futuro (*budget* significa previsione), ma, soprattutto, di controllare l'andamento della realtà aziendale nel suo evolversi ed in ogni suo componente, rendendo possibile l'uso tempestivo di azioni correttive atte ad eliminare storture e far rientrare nuovamente ogni elemento nel prefissato programma aziendale".

³⁰⁴ Ad avviso di A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, cit., 93, il *budget* "esplicita gli obiettivi quantitativi della gestione ed assume la funzione di scelta tra le diverse modalità di acquisizione e di impiego delle risorse, definisce il calendario delle azioni, individua i responsabili della gestione (...) assume[ndo] anche funzioni di carattere valutativo dell'operato dei *manager* circa il raggiungimento degli obiettivi prefissati".

³⁰⁵ Anche nell'accezione anglosassone del termine, il *budget* identifica una stima ed una previsione delle risorse di cui necessita una struttura amministrativa al fine di raggiungere gli scopi prefissati. Al riguardo, v. la voce *budget*, in *Oxford advanced learner's dictionary*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 145, *ad vocem*, secondo cui il documento in

messe a disposizione degli organi di gestione ed a rappresentare gli obiettivi da perseguire nel successivo periodo temporale, fornendo un utile supporto direzionale per il processo decisionale³⁰⁶.

5.2.3. (Segue): c) le funzioni

Dopo essersi soffermati sugli organi competenti all'approvazione del piano esecutivo di gestione, sui soggetti coinvolti nel procedimento finalizzato alla sua redazione, sui contenuti e sulla struttura del Peg, è ora necessario, come anticipato in precedenza, analizzare le funzioni del documento in questione.

Il piano esecutivo di gestione assolve essenzialmente a tre funzioni: la separazione tra politica e amministrazione, la responsabilizzazione della dirigenza e la verifica della rispondenza dell'attività dei dirigenti rispetto ai programmi ed agli obiettivi stabiliti dall'organo di governo. Le prime due funzioni possono essere considerate quale diretta conseguenza dell'approvazione del Peg, mentre l'ultima due può essere interpretata come funzione indotta, ossia come risultato indiretto (ed auspicato) di una corretta visione dell'attività di programmazione e controllo.

Le succitate finalità meritano di essere analizzate separatamente con maggiore dettaglio. Con riferimento alla prima, il piano esecutivo di gestione rappresenta il documento attraverso il quale viene attuato il

questione si definisce "an estimate or plan of the money available to somebody and how it will be spent over a period of time".

³⁰⁶ Così come il bilancio di previsione, anche il *budget* ha un valore predittivo, ma se ne differenzia in quanto, per un verso, non riveste carattere di vincolatività e non rappresenta un mero strumento autorizzatorio della spesa, per altro verso, possiede un contenuto variabile in funzione dei programmi e degli obiettivi che l'ente, di volta in volta, si prefigge di raggiungere.

principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo attribuite agli organi di governo dell'ente locale e le competenze in ordine alla gestione amministrativa, finanziaria e tecnica assegnate agli organi burocratici³⁰⁷. In questo senso, il Peg costituisce una cerniera tra organi politici e dirigenti³⁰⁸, i quali, dovendo perseguire gli obiettivi stabiliti nel piano, con le risorse all'uopo messe a disposizione, assumono contestualmente la responsabilità della gestione operativa delle attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi stessi³⁰⁹.

Da ciò si ricava, quale naturale corollario, la seconda delle funzioni sopra menzionate, ovvero la responsabilizzazione dei dirigenti, chiamati alla realizzazione degli obiettivi prefissati (e, come visto, dagli stessi proposti in una fase antecedente all'approvazione del Peg) e, nell'attività gestionale, all'ottenimento di elevati *standards* di qualità dei servizi erogati dall'ente locale ed al perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tale ultima considerazione introduce la terza funzione del piano esecutivo di gestione, ossia quella di consentire all'organo di governo di controllare l'operato degli organi burocratici, verificare il rapporto tra obiettivi prestabiliti e risultati raggiunti e valutare la qualità delle

³⁰⁷ C. D'ARIES, *La programmazione finanziaria*, cit., 131, evidenzia come il piano esecutivo di gestione rappresenti "il passaggio di consegne fra organi politici ed organi tecnici".

³⁰⁸ I primi, individuando obiettivi ed assegnando le risorse ai dirigenti, cedono il testimone dello svolgimento della gestione, in un'ideale staffetta verso il comune traguardo del perseguimento del principio di buon andamento dell'azione amministrativa; i secondi, ricevendo "chiavi in mano" il compito di raggiungere gli obiettivi prefissati, con le risorse a disposizione, completano il percorso mettendo a disposizione le proprie competenze manageriali. In questo senso, al piano esecutivo di gestione è stata assegnata da L. RAMADÙ MARIANI, *I sistemi di pianificazione e programmazione*, cit., 381, la funzione di "delega di gestione".

³⁰⁹ In questo senso, al piano esecutivo di gestione è stata assegnata da L. RAMADÙ MARIANI, *I sistemi di pianificazione e programmazione*, cit., 381, la funzione di "delega di gestione".

competenze organizzative del dirigente. A tale scopo, oltre alle risultanze del controllo di gestione e del controllo strategico, risulta di fondamentale importanza che il Peg individui un'adeguata griglia di indicatori e parametri per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte del dirigente³¹⁰.

Quest'ultimo aspetto conferma la natura multidimensionale del Peg, che presenta elementi di collegamento funzionale con diverse tipologie di fattori produttivi: risorse finanziarie (collegamento finanziario), risorse umane e strumentali (collegamento con le dotazioni non finanziarie), obiettivi strategici (collegamento progettuale) e centri di responsabilità (collegamento con la struttura organizzativa).

Infine, appare utile richiamare l'attenzione su due aspetti correlati al documento programmatico in parola, anche al fine di poter effettuare gli opportuni confronti con i documenti di programmazione strategica previsti per le altre amministrazioni pubbliche: da un lato, la normativa di settore non prevede alcuna forma di consuntivazione del piano esecutivo di gestione o di verifica *ex post* del grado di raggiungimento degli obiettivi ivi definiti; dall'altro, per espressa previsione dell'art. 169, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, la predisposizione del documento in questione è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, oltre che per le comunità montane.

Quanto al primo degli aspetti sopra menzionati, è evidente che l'impianto normativo presenti una grave lacuna, soprattutto ove si pensi che la mancanza di una successiva fase di verifica della gestione e di riscontro

³¹⁰ C. CHIAPPINELLI, *La programmazione negli enti territoriali*, cit., 145, secondo cui gli indicatori rappresentano strumenti idonei a "favorire il buon andamento e assicurare nel contempo condizioni di trasparenza".

del conseguimento degli obiettivi prefissati implica un meccanismo incompleto di programmazione-gestione-controllo, finalizzato proprio al miglioramento ed alla ottimizzazione della funzione pubblica.

In relazione alla facoltatività, per gli enti succitati, di predisporre il piano esecutivo di gestione, si deve rilevare che, attesa l'importanza degli effetti di una gestione amministrativa basata sul Peg, soprattutto nell'ambito di piccoli enti, ove il rapporto tra classe politica e ceto burocratico si presenta fisiologicamente più intenso, sarebbe stato più opportuno estendere l'obbligo in questione a tutti gli enti locali.

6. La programmazione strategica nelle università

Nell'ambito delle istituzioni universitarie, l'attività programmatica assume connotati peculiari e, rispetto agli analoghi meccanismi presenti nelle altre tipologie di amministrazioni pubbliche esaminate in questo lavoro, se ne differenzia sensibilmente sia nella metodologia, sia nella procedura.

Proprio in considerazione della sua specificità, l'analisi dell'attività e delle fasi della programmazione strategica nelle università non può prescindere da una (sia pur breve) definizione della natura giuridica delle stesse³¹¹; difatti, come si avrà modo di verificare in seguito, il particolare meccanismo di programmazione e gestione presente nel panorama universitario si giustifica proprio in relazione alle caratteristiche, alle

³¹¹ Per una disamina completa della disciplina delle università, si v. R. FINOCCHI, *Le università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, Giuffrè, 2003, 1349 ss.

funzioni ed ai poteri assegnati dal legislatore alle amministrazioni universitarie.

Le università sono “istituzioni di alta cultura”, chiamate a promuovere e stimolare la ricerca scientifica ed a svolgere compiti di istruzione superiore nei confronti di una specifica collettività di studiosi e di studenti³¹².

Con l’entrata in vigore della Carta costituzionale, le università sono riconosciute come enti dotati di autonomia, nei limiti stabiliti dalla legge ordinaria (art. 33, comma 6, Cost.). La riserva relativa di legge prevista dalla Costituzione ha trovato attuazione con la l. 9 maggio 1989, n. 168, che ha configurato le università come enti pubblici dotati di personalità giuridica³¹³ e piena autonomia normativa, organizzatoria e didattica³¹⁴.

La l. n. 59/1997 proietta le università nell’ambito delle autonomie funzionali³¹⁵, rafforzando l’idea dell’università come ente *multi-purpose*³¹⁶.

³¹² S. MORETTINI, *Gli statuti*, in G. GENTILE, S. MORETTINI, *L’ordinamento universitario. L’autonomia universitaria*, Milano, Ipsoa, 2006, 5, configura l’università come “ente pubblico indipendente esponenziale della comunità scientifica di riferimento”.

³¹³ Secondo V. LANZA, *Manuale di legislazione universitaria*, Roma, EuroLink, 2008, 28, le università sono da annoverare tra gli “enti pubblici cosiddetti strumentali”; *contra*, F. MERLONI, voce *Università*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 6110, secondo cui le università non costituiscono enti strumentali, in quanto la loro attività non è svolta nell’interesse di altro soggetto pubblico, ma sono “enti pubblici “ad autonomia costituzionale garantita””. In giurisprudenza, si segnala Cass., sez. un., 10 marzo 2006, n. 10700, secondo cui le università, dopo l’entrata in vigore della l. n. 168/1989, non possono essere più annoverate tra gli organi dello Stato, ma tra gli enti pubblici autonomi.

³¹⁴ Per un’interessante ricostruzione storica dell’autonomia universitaria, si v. F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. amm.*, 2008, 738 ss. Sulle anomalie dell’attuale autonomia universitaria, F. MERLONI, voce *Università*, cit., 6109, secondo cui “l’attuale sistema di raccordi con lo Stato appare dunque viziato dal permanere in capo al ministro di pervasivi poteri di determinazione degli elementi essenziali dell’assetto del sistema universitario e in capo al ministero di numerosi e penetranti poteri amministrativi di diretta gestione”.

³¹⁵ Art. 1, comma 4, lett. d), della l. n. 59/1997.

³¹⁶ R. FINOCCHI, *Le università*, cit., 1361; L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei. Dalla valutazione al governo aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 31, definisce le università come “tipiche aziende multi-prodotto”.

Trattasi di un'autonomia, appunto, funzionale³¹⁷ al raggiungimento di obiettivi coerenti con gli indirizzi in materia di politiche del sistema universitario stabiliti a livello ministeriale³¹⁸.

Di qui, la necessità che le università operino in un contesto orientato alla competitività³¹⁹, secondo logiche di *value for money* e favorendo tecniche di valorizzazione delle (limitate) risorse a disposizione.

Nell'ambito del sistema universitario, si possono annoverare almeno due livelli di programmazione: l'uno, che trova presupposto in una dimensione normativa nazionale e che, successivamente, si sviluppa all'interno dei singoli atenei³²⁰; l'altro, che si innesca e si attua nell'ambito delle stesse università³²¹. In altri termini, il sistema universitario viene esplicitato attraverso una funzione pubblica duale, che aggrega, da un lato, le funzioni di indirizzo dell'apparato centrale e, dall'altro, le attività di pianificazione strategica dei singoli atenei.

Il sistema di programmazione strategica, ed i conseguenti meccanismi di valutazione delle attività degli atenei, rivestono indubbia rilevanza se si

³¹⁷ Di "autonomia funzionale" delle università parla S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 517.

³¹⁸ F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, cit., 748, ritiene più corretto parlare di "autonomia nell'ambito di una funzione predeterminata dall'etero finanziamento e dalla necessaria uniformità del risultato per quanto riguarda i titoli di studio". Sul punto, l'Autore, adoperando una brillante metafora, definisce l'attuale autonomia universitaria come una "autonomia al guinzaglio" (*ivi*, 755).

³¹⁹ C. DEL SORDO, *Il controllo direzionale nelle università. Dal sistema di bilancio alla balanced scorecard*, Milano, FrancoAngeli, 2005, 42.

³²⁰ Secondo A. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università*, Milano, Ipsoa, 2005, 94, la programmazione nazionale costituisce "il primo momento di riferimento del sistema, anche se va conciliata con la riconosciuta autonomia degli atenei che però deve muoversi entro parametri fissati a livello centrale e, spesso, di derivazione europea".

³²¹ R. DE FALCO, *La funzione di programmazione e di previsione nel sistema di governance dell'università*, in L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, II, *Aziende sanitarie, università, enti strumentali regionali*, Napoli, Liguori, 2008, 63.

ha riguardo alle particolari funzioni svolte dalle università, che assumono un ruolo sempre più significativo per il progresso economico e per la crescita sociale del Paese³²².

Nelle specifiche disposizioni normative relative alla materia che ci occupa, il legislatore non utilizza mai l'aggettivo "strategica" per caratterizzare l'attività di programmazione del sistema universitario; tuttavia, l'intrinseca propensione degli strumenti in questione ad accrescere notevolmente l'efficienza dell'attività delle università ed a migliorarne la qualità del servizio offerto, portano agevolmente a concludere nel senso di poter considerare la programmazione universitaria come un insieme coordinato di azioni finalizzate al perseguimento, nel medio-lungo periodo, di determinati interessi pubblici di rilevanza strategica.

Il processo riformatore che sta conducendo le università a godere di una sempre maggiore autonomia nelle proprie scelte gestionali e, dunque, ad assumere precise responsabilità di risultato, ha determinato la necessità di dotarsi di metodologie di lavoro innovative per una gestione efficiente ed efficace delle attività da porre in essere. Gli accennati profili delineano l'insorgenza di metodi di differenziazione meritocratica tra le università, che prevedono incentivi a favore degli atenei che abbiano ottenuto un miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia delle attività poste in essere.

Nell'ambito universitario, la dottrina³²³ distingue tre tipologie di programmazione. Nel modello di programmazione centralizzata, l'organo

³²² A. VILLA, *La governance del sistema universitario in Italia*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2008, 1166.

³²³ A. COTTINI, A. SIDDI, *La programmazione delle università 2007-2009*, in *Universitas*, 2007, n. 106, 23.

politico governa direttamente il sistema universitario, fissando autonomamente gli obiettivi e le azioni che le istituzioni universitarie devono intraprendere, nel periodo temporale di riferimento, per il raggiungimento dei risultati così prefissati³²⁴. In tale contesto, le risorse finanziarie vengono assegnate sulla base dei risultati effettivamente conseguiti dalle università in relazione agli obiettivi autonomamente, unilateralmente ed anticipatamente stabiliti dal ministero.

Nel modello della programmazione concertata, per un verso, gli obiettivi sono determinati dal ministero, per altro verso, le azioni sono decise in esito ad un processo di negoziazione svolto con le singole università. Sicché, i programmi di attività vengono valutati *ex ante* dall'organo politico, sia ai fini della loro approvazione, sia ai fini dell'assegnazione delle relative risorse.

Infine, con la programmazione indicativa, il ministero fissa le linee generali di indirizzo e gli obiettivi del sistema universitario, sulla base dei quali le università programmano autonomamente le azioni da porre in essere. Il modello in questione consente al ministero di conservare una supervisione a distanza del sistema di governo universitario; in tale contesto, le risorse finanziarie vengono assegnate in funzione ed a seguito della valutazione successiva dei risultati conseguiti dai singoli atenei nell'attuazione dei programmi prestabiliti³²⁵.

³²⁴ Segnala A. SIDDI, *L'architettura istituzionale del sistema. Gli strumenti di governo: programmazione, finanziamento pubblico e valutazione. La programmazione*, in A. MASIA, M. MORCELLINI (a cura di), *L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione*, Milano, Giuffrè, 2009, 81, che, nel modello di programmazione centralizzata, le università sono considerate come una sorta di "stabilimenti produttivi" del ministero.

³²⁵ Ad avviso di A. COTTINI, A. SIDDI, *La programmazione delle università 2007-2009*, cit., 23, con la programmazione indicativa viene attuato un "modello di supervisione e di governo a distanza del sistema".

Tra breve, dopo aver ripercorso sinteticamente le disposizioni che hanno condotto alla vigente normativa in materia, sarà possibile verificare le tipologie di attività programmatica presenti nel panorama universitario.

6.1. Il quadro normativo

Al fine di meglio comprendere la portata innovativa delle vigenti disposizioni concernenti la programmazione delle università, è opportuno ripercorrere brevemente il quadro normativo che, dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, ha condotto all'attuale disciplina di settore³²⁶.

L'*excursus* storico-normativo relativo alla programmazione universitaria deve prendere l'abbrivio dall'art. 1, comma 2, della l. n. 168/1989, il quale prevede, tra l'altro, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca “dà attuazione all'indirizzo e al coordinamento nei confronti delle università (...) nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione”.

Per come congegnata, la disposizione richiamata offre un duplice ordine di elementi valutativi: per un verso, il legislatore, dando attuazione a quanto previsto dalla Carta costituzionale, ribadisce l'autonomia normativa, organizzativa e contabile delle istituzioni universitarie, cui conseguono, come si vedrà tra breve, importanti effetti anche sull'attività programmatica; per altro verso, viene implicitamente affermato che la valutazione dei programmi individuati dalle università non deve essere effettuata “a monte”, ai fini dell'approvazione degli stessi, bensì “a

³²⁶ Sul difficile rapporto tra i continui interventi normativi di settore ed i comportamenti amministrativi delle università, si v. A. MARI, *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 673, che parla di un “evidente intreccio perverso tra normazione e amministrazione”.

consuntivo”, attraverso adeguati meccanismi di monitoraggio e verifiche dell’attuazione dei programmi medesimi.

Il prospettato circuito, d’altronde, sembra rispondere appieno al principio secondo cui l’organo governativo svolge le funzioni di indirizzo politico-amministrativo (oltre che di controllo della corrispondenza tra obiettivi prestabiliti e risultati raggiunti), coordinando, sia in forma monocratica (ministero), sia in forma collegiale (Consiglio dei ministri), l’attività degli apparati pubblici.

La materia della programmazione del sistema universitario è stata regolata, a seguito della l. n. 168/1989, dalla l. 7 agosto 1990, n. 245, che ha previsto, tra l’altro, una complessa procedura per la redazione e la definizione dei programmi universitari. Senza entrare nel dettaglio delle singole fasi, qui basti ricordare la predisposizione, da parte delle università, e la conseguente trasmissione al competente ministero di appositi programmi di sviluppo, cui faceva riscontro una proposta di piano, da parte dello stesso ministero, e la sua approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

La procedura descritta ha subito una radicale modifica ad opera del d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25³²⁷, che ha inteso semplificare e razionalizzare il procedimento che conduce alla programmazione universitaria, migliorando la qualificazione del sistema e venendo incontro alle esigenze della realtà esterna al mondo accademico e del mercato del lavoro³²⁸.

³²⁷ Il d.p.r. n. 25/1998 è stato emanato in attuazione dell’art. 20, comma 8, lett. a), della l. n. 59/1997, ove si prevedeva la delegificazione delle materie concernenti lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario.

³²⁸ I propositi e le finalità del regolamento possono ricavarsi dalla relazione illustrativa del decreto, nel testo inviato al Consiglio dei ministri il 22 gennaio 1998, disponibile su www.miur.it.

Tale normativa prevedeva, per ciascun triennio oggetto di programmazione, la determinazione, con decreto del competente ministro, di specifici “obiettivi del sistema universitario” (art. 2, comma 3, lett. *a*), del d.p.r. n. 25/1998) e la formulazione, da parte delle università, di “apposite proposte, coerenti con gli obiettivi” già individuati dall’organo politico (art. 2, comma 3, lett. *b*), del d.p.r. n. 25/1998), indicando le risorse all’uopo necessarie. A queste fasi propedeutiche alla definizione della programmazione, secondo un processo di tipo *top-down*, seguiva una fase, per così dire, di consolidamento, rappresentata dall’adozione di un decreto del ministro, con il quale venivano individuate le iniziative da realizzare nel triennio, nonché i criteri di ripartizione delle relative risorse finanziarie.

Come è evidente, siffatto meccanismo, oltre a non tener conto delle peculiari caratteristiche, delle vocazioni e delle specificità del contesto di riferimento delle singole università, si appalesa in contrasto con le disposizioni costituzionali che conferiscono piena autonomia alle istituzioni universitarie, pur nel rispetto del programma di governo e degli altri atti di indirizzo politico ed economico. In particolare, in conseguenza di quanto previsto, le università, avendo la possibilità di intervenire soltanto nella fase della formulazione delle proposte (peraltro basate, come accennato, su attività e su obiettivi predefiniti dal ministro), non erano orientate, di fatto, ad una programmazione organica delle loro attività e, quale naturale corollario, ad una efficiente, efficace ed economica gestione delle risorse assegnate. Inoltre, i risultati dell’attuazione della programmazione, a causa degli sfasamenti temporali previsti dal d.p.r. n. 25/1998, non potevano essere tenuti presenti nella fissazione degli obiettivi del successivo triennio,

con evidenti conseguenze negative sull'intero processo di programmazione, gestione, controllo e riprogrammazione.

6.2. Il programma triennale

Di recente, il descritto modello di programmazione, centralizzata e governata direttamente dall'organo politico, ha lasciato il passo ad una nuova azione programmatica, stabilita dal ministro solo nell'impianto generale e gestita autonomamente dalle università.

Il nuovo strumento, che innova sensibilmente, rispetto al passato, sia la metodologia, sia la procedura attuativa di programmazione, è disciplinato dall'art. 1-*ter* del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella l. 31 marzo 2005, n. 43, secondo cui, a decorrere dall'anno 2006, le università adottano "programmi triennali" coerenti con le linee generali di indirizzo definite dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In particolare, entrando maggiormente nel dettaglio, la suddetta normativa prevede: a) la definizione, con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di "linee generali di indirizzo" per il sistema universitario; b) l'adozione, da parte delle università, entro il 30 giugno di ogni anno, di "programmi triennali", coerenti con le predette linee generali di indirizzo³²⁹; c) la valutazione ed il periodico monitoraggio

³²⁹ Nella logica della programmazione, i programmi triennali avrebbero dovuto essere formulati entro il 2006, rappresentando un'attività predittiva di azioni future; in tal senso, la scelta dei pesi da attribuire alle varie aree di intervento interessate sarebbe dovuta scaturire in funzione degli obiettivi individuati nel piano strategico, della valutazione della capacità competitiva dell'ateneo e delle risorse disponibili da dedicare a ciascuna area. Sicché, i ritardi nell'attuazione della programmazione 2007-2009 hanno snaturato il significato della politica programmatoria, poiché i programmi triennali hanno riguardato risultati già conseguiti nella realtà.

dei risultati delle attività svolte in attuazione dei succitati programmi, sulla base di “parametri e criteri” individuati, con apposito decreto, dal ministero.

Come si può notare, ai fini del completamento del processo di programmazione e valutazione delle università, l’art. 1-ter rinvia a due decreti ministeriali: in ordine al precedente punto a), le linee generali di indirizzo sono state definite con decreto ministeriale 3 luglio 2007, n. 362, il quale, tra l’altro, individua gli obiettivi specifici da raggiungere nel periodo di riferimento e le possibili linee d’azione per il perseguimento degli stessi, con le connesse indicazioni operative; in relazione al punto c), con decreto ministeriale 18 ottobre 2007, n. 506³³⁰, sono state individuate le modalità per la valutazione ed il periodico monitoraggio dei programmi delle università. Con quest’ultimo decreto, l’organo politico ha individuato i parametri ed i criteri, definiti mediante indicatori di tipo quali-quantitativo, per il monitoraggio e la valutazione dei risultati dell’attuazione dei programmi triennali delle università³³¹.

³³⁰ A parziale rettifica di quanto previsto dall’art. 3, comma 1, del d.m. n. 362/2007, l’art. 2 del d.m. n. 506/2007 ha opportunamente stabilito che i programmi relativi al triennio 2007-2009 possono essere adottati dalle università, in coerenza con gli indicatori previsti dal decreto stesso, entro novanta giorni dalla data di registrazione del decreto da parte della Corte dei conti (i.e. entro novanta giorni da 22 novembre 2007). Per completezza di informazione, si ricorda che con successive note prot. n. 37 dell’8 febbraio 2008 e prot. n. 203 del 23 giugno 2008 del Ministero dell’università, il termine per l’adozione, da parte delle università, dei programmi triennali è stato posticipato, rispettivamente, al 30 giugno 2008 ed al 30 ottobre 2008, “considerata la novità e la rilevante complessità per ciascun ateneo nel predisporre e approvare un programma triennale che abbia come riferimento l’insieme delle proprie attività”.

³³¹ I programmi delle università sono valutati e periodicamente monitorati dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca. Nell’attività di monitoraggio e valutazione dei risultati delle attività svolte dalle istituzioni universitarie, in attuazione dei programmi in questione, il ministero può avvalersi del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (ora Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell’università e della ricerca). L’Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell’università e della ricerca (Anvur) è stata istituita con d.p.r. 21 febbraio 2008, n. 64, regolamento governativo attuativo dell’art. 2, comma 140, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con

Al fine di valorizzare le vocazioni scientifiche e disciplinari e le situazioni territoriali di ciascuna università, le stesse possono effettuare “specifiche opzioni” relativamente alle ponderazioni da attribuire ai risultati nelle diverse aree di attività alle quali si riferiscono le predette linee generali di indirizzo, entro i limiti, minimo e massimo, del 10 per cento e del 30 per cento per ciascuna area, fermo restando che la sommatoria delle predette percentuali deve risultare pari a cento³³².

Senza entrare nel dettaglio dell’impianto metodologico previsto dalla normativa richiamata, la cui trattazione non è rilevante ai fini che ci occupano, qui basti ricordare che il sistema prende in considerazione cinque aree di attività, definendo, per ciascuna di esse, un certo numero di indicatori, di cui si dovrà tener conto in sede di ripartizione delle risorse relative al fondo di finanziamento ordinario delle università³³³. Le predette

modificazioni, nella l. 24 novembre 2006, n. 286. Con l’art. 23, comma 20, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella l. 3 agosto 2009, n. 102, il Cnvsu è stato prorogato fino al completamento delle procedure occorrenti a rendere effettivamente operativa l’Anvur e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2009. Con l’art. 7, comma 1, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, il termine per il funzionamento del Cnvsu è stato prorogato fino al 30 giugno 2010. In tema, tra i primi commenti relativi alla predetta Agenzia, v. A. MARI, *L’Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell’università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 384 ss.

³³² Art. 4, comma 3, del d.m. n. 362/2007.

³³³ Art. 5 della l. 24 dicembre 1993, n. 537. Con d.m. 28 luglio 2004, n. 146, il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ha approvato il nuovo modello per il finanziamento statale alle università, che prevede una ripartizione del fondo a ciascun ateneo sulla base della valutazione dei risultati conseguiti. Sul punto, si v. il d.l. 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella l. 9 gennaio 2009, n. 1, recante “Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca”, il quale dispone, tra l’altro, che, a decorrere dall’anno 2009, al fine di promuovere e sostenere l’incremento qualitativo delle università e di migliorare l’efficacia e l’efficienza nell’utilizzo delle risorse, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di finanziamento ordinario è ripartita prendendo in considerazione la qualità dell’offerta formativa, i risultati dei processi formativi e la qualità della ricerca scientifica (art. 2, comma 1). Su tale modello di quantificazione delle risorse finanziarie da destinare a ciascun ateneo, si v. F. MERLONI, *La “moralizzazione” delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 580, secondo cui “si tratta di una innovazione interessante, perché

aree di attività si riferiscono, in particolare, a: a) razionalizzazione dell'offerta formativa; b) sviluppo della ricerca scientifica; c) azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti; d) sviluppo dell'internazionalizzazione; e) risorse di personale docente e tecnico amministrativo³³⁴. Per ciascuna area è individuato un macro obiettivo, articolato in sotto obiettivi misurabili sulla base di indicatori prescelti dalle università. L'obiettivo del sistema così delineato è quello di ottenere un indice sintetico che rappresenti la variazione complessiva dei risultati conseguiti da ciascun ateneo rispetto agli altri.

La nuova procedura, per come sopra sinteticamente illustrata, testimonia il passaggio da una valutazione *ex ante*, da parte dell'organo politico, dei programmi delle università, ai fini della loro approvazione, ad una valutazione *ex post* degli stessi, prendendo in considerazione gli effetti dell'attuazione dei programmi e rafforzando, di conseguenza, la fase del controllo e della verifica successiva dell'operato degli atenei.

prefigura un sistema di finanziamento ordinario che, a regime, invece di seguire il criterio della spesa storica, sarà riferito a indicatori relativi alla qualità dei risultati conseguiti dalle università". Sui nuovi meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie esprime perplessità la Corte dei conti, in sede di relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008, secondo cui "la strategia posta in essere, complessivamente, rischia non poche difficoltà nel conseguire gli obiettivi perché, nascendo in un contesto di risorse insufficienti per le funzioni ordinarie, potrebbe premiare non la migliore didattica o la migliore ricerca, ma chi realizza i maggiori risparmi, rischiando di incidere sulle garanzie del personale e sulla tenuta del diritto allo studio" (*ivi*, 597).

³³⁴ Con nota ministeriale prot. n. 48 del 17 marzo 2009 sono state fornite ulteriori indicazioni operative sulla programmazione triennale ed è stata indicata nel 30 aprile 2009 la data ultima per riportare nel documento i dati relativi alle ponderazioni da attribuire ai risultati delle cinque aree di attività previste dalla programmazione. L'indice di variazione dei risultati conseguiti da ciascun ateneo viene utilizzato ai fini della ripartizione di una parte delle risorse finanziarie statali.

In linea generale, rispetto al sistema previsto dalla l. n. 25/1998, si è passati da una procedura di programmazione molto articolata ad un sistema sostanzialmente privo di una procedura e basato su indirizzi del ministero³³⁵.

In tal modo, volendo inquadrare l'impostazione congegnata dal d.l. n. 7/2005 nell'ambito di una delle tre tipologie di programmazione citate in precedenza, si può affermare che la stessa deve essere ricondotta nell'ambito della programmazione indicativa. Essa testimonia, come si può evincere dall'espressione utilizzata dal legislatore, il passaggio da una "programmazione del sistema universitario" (l. n. 25/1998) ad una "programmazione e valutazione delle università"³³⁶, volendo così dare risalto, per un verso, alle peculiarità delle singole università e, per altro verso, alla reciproca funzionalizzazione dell'attività di programmazione e di verifica dei risultati, qui considerate in un'endiadi.

Dopo aver analizzato il programma triennale, viene esaminato ora il piano strategico delle università, ad esso funzionalmente collegato.

6.3. Il piano strategico

Come si è visto nel paragrafo che precede, la programmazione triennale delle attività delle università promana, in via diretta, da una fonte normativa, la quale, anche attraverso i relativi decreti ministeriali di attuazione, disciplina nel dettaglio i contenuti e la metodologia di redazione dei programmi triennali.

³³⁵ Così come congegnato, il descritto approccio metodologico risulta ossequioso del principio di autonomia delle università, stabilito dall'art. 33 Cost., nonché del principio secondo cui l'organo governativo svolge le funzioni di "coordinamento" nei confronti delle attività delle università (art. 1, comma 2, della l. n. 168/1989).

³³⁶ Sul punto, v. A. COTTINI, A. SIDDI, *La programmazione delle università 2007-2009*, cit., 24.

Il piano strategico delle università³³⁷, al contrario, non è espressamente contemplato dalla normativa di settore. Esso prende corpo, in via indiretta o mediata, sulla base di una triplice tipologia di fonte normativa.

In primo luogo, le disposizioni di cui all'art. 6 della l. n. 168/1989, che conferiscono, tra l'altro, autonomia normativa ed organizzativa alle università. Sulla base di tali forme di autonomia, ciascun ateneo è in grado di disegnare, per mezzo dello statuto e dei regolamenti, il proprio assetto funzionale e strutturale³³⁸. In tale prospettiva, le università possono adeguare la ripartizione delle competenze attribuite ai vari organi – tra cui, appunto, la pianificazione strategica – e l'organizzazione amministrativa in funzione delle specifiche esigenze da soddisfare³³⁹.

Una seconda tipologia di fonte normativa dalla quale trae giustificazione l'attività finalizzata alla predisposizione del piano strategico delle università è rappresentata dall'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui le amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni statali, tra le quali le istituzioni universitarie³⁴⁰, devono adeguare i propri ordinamenti, tra l'altro, al principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di attuazione e gestione³⁴¹. Nel rispetto di tale principio, dunque, le

³³⁷ Sulla gestione strategica delle università, si v. A. PALETTA, *Il governo dell'università. Tra competizione e accountability*, Bologna, il Mulino, 2004, 197 ss. Sul processo di programmazione strategica interna ai singoli atenei, si v. R. DE FALCO, *La funzione di programmazione*, cit., 66-67.

³³⁸ Secondo M. GRASSI, E. STEFANI, *Il sistema universitario italiano*, Padova, Cedam, 2007, 118, l'autonomia organizzativa si sostanzia nella "possibilità di autogoverno".

³³⁹ A. PALETTA, *Il governo dell'università*, cit., 30, si riferisce, in particolare, ad una "autonomia sostantiva", intesa quale capacità di "fissare scopi e programmi".

³⁴⁰ V. art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

³⁴¹ Mette in luce le interconnessioni tra le due dimensioni, politica e amministrativa, A. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università*, cit., 42, il quale afferma che "come vi sono indirizzi gestionali, vi sono gestioni di indirizzo, in una sorta di "chiasmo" organizzativo". Sul punto, G. LUCIANELLI, *L'azienda pubblica università: caratteristiche e*

università sono indotte a specificare le competenze degli organi di governo (Rettore, Senato accademico, Consiglio di amministrazione) e ad assegnare, eventualmente, i compiti di supporto alle funzioni di programmazione e controllo ad uno o più organi appositamente costituiti.

Infine, il piano strategico può essere considerato quale naturale conseguenza dell'obbligo, per le università, di istituire i "nuclei di valutazione interna" (art. 5, comma 22, della l. 24 dicembre 1993, n. 537³⁴²), nonché dell'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di dotarsi di strumenti idonei a "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (art. 1, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 286/1999).

Quanto ai nuclei di valutazione interna, essi hanno il compito di verificare, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa³⁴³. Nello specifico, l'organismo in questione ha lo scopo di fornire supporto alle attività di indirizzo, pianificazione, programmazione e controllo svolte dagli organi di governo

specificità, in L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, II, cit., 56, considera la struttura di *governance* delle università come "una forma moderna e qualificata del modello duale, di tipo pubblico o modello dualistico di tipo privatistico in cui il governo strategico e di indirizzo è di competenza del Senato accademico e la conduzione operativa ed amministrativa della tecnostruttura accademica è di competenza del Consiglio di amministrazione".

³⁴² Le funzioni dei nuclei di valutazione interna hanno trovato ulteriore valorizzazione a seguito della l. 14 ottobre 1999, n. 370, recante "Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica", che ha disciplinato con maggiore dettaglio, rispetto all'art. 5 della l. n. 537/1993, i compiti del "nucleo di valutazione di ateneo".

³⁴³ *Amplius* in argomento, P. POPOLI, *La funzione del "nucleo di valutazione" nelle università italiane in teoria e in pratica: "controllo interno" versus "controllo esterno"*, in *Azienda pubbl.*, 1999, 407 ss.

dell'università³⁴⁴. Esso svolge, tra l'altro, attività di monitoraggio dell'attuazione del piano strategico ed il supporto alla programmazione operativa.

In relazione alla valutazione ed al controllo strategico, va da sé che le università, per poter utilmente effettuare tale tipologia di controllo interno, debbano preventivamente predisporre adeguati piani strategici, in cui siano indicati gli obiettivi da raggiungere, la distribuzione delle risorse, la tempistica per il conseguimento dei risultati e le strutture responsabili della gestione delle attività ad essi correlate³⁴⁵.

In tale prospettiva, il piano strategico delle università rappresenta uno strumento indispensabile per poter correttamente gestire l'attività amministrativa e per consentire agli organi competenti di poter controllare e valutare la *performance* degli organi di gestione³⁴⁶.

In un contesto competitivo e sottoposto a continui cambiamenti, come quello del sistema universitario, ove diventa rilevante la capacità di soddisfare la domanda degli utenti e dei soggetti portatori di interessi, il

³⁴⁴ Sulle funzioni di verifica *ex post* dell'attuazione delle decisioni assunte in sede di pianificazione, si v. V. LANZA, *Manuale di legislazione universitaria*, cit., 528, secondo cui l'attività di controllo del nucleo di valutazione si esprime "con riferimento all'intera attività istituzionale svolta nell'arco dell'intero esercizio finanziario, con riferimento ai risultati raggiunti, alle risorse impiegate ed ai parametri prefissati dagli organi di indirizzo o individuati dallo stesso nucleo", in modo da "fornire agli organi di indirizzo elementi quantitativi e qualitativi per meglio modulare gli obiettivi programmatici nella gestione delle risorse".

³⁴⁵ M. GRASSI, E. STEFANI, *Il sistema universitario italiano*, cit., 210, che evidenziano come "la pianificazione strategica rappresent[er] il momento in cui l'organizzazione definisce i suoi obiettivi di fondo e le strategie per conseguirli".

³⁴⁶ Si sofferma sulla differenza tra l'attività di controllo e l'attività di valutazione L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei*, cit., 14-15. Evidenzia A. PALETTA, *Il governo dell'università*, cit., 297, gli aspetti negativi dei processi di individuazione degli obiettivi e di allocazione delle relative risorse degli atenei, definiti come "poco selettivi e strategicamente focalizzati"; ad avviso dell'Autore, le università sono "organizzazioni

piano strategico assolve ad un duplice compito: per un verso, impostare processi decisionali in grado di guidare le scelte operative degli organi di gestione (Direttore amministrativo e dirigenti); per altro verso, rendere trasparenti, e dunque verificabili da parte degli utenti, le politiche e gli obiettivi che l'ateneo intende perseguire.

Il documento di che trattasi ha, generalmente, una valenza temporale di tre anni³⁴⁷, con possibilità di essere revisionato periodicamente, sulla base delle risultanze dell'attività di verifica dell'attuazione degli obiettivi strategici individuati nel piano. In questo senso, il piano strategico presenta una componente dinamica ed un'anima flessibile, dando luogo a continui riallineamenti ed integrazioni *on going* da parte degli organi di vertice dell'ateneo, in funzione delle diverse politiche del sistema universitario, adottate dal governo, e delle esigenze del contesto ambientale di riferimento.

Dal punto di vista strutturale, il piano si compone, di norma, di due parti. Nella prima parte, di carattere descrittivo, sono indicate le missioni dell'amministrazione, la visione dell'università a conclusione dell'arco temporale preso in considerazione e la metodologia utilizzata per la formazione del piano strategico (approccio di tipo *top-down* o *bottom-up*, analisi dell'ambiente esterno e interno, utilizzazione degli strumenti messi a disposizione dall'analisi s.w.o.t., ecc.). Nella seconda parte, di natura operativa, sono individuate le macroazioni strategiche, gli obiettivi e le azioni concrete da porre in essere per il raggiungimento dei risultati attesi.

eterogenee, senza una formale definizione di linee strategiche o con scopi definiti in modo ambiguo" (*ivi*, 297).

³⁴⁷ Alcuni atenei, come ad esempio l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", hanno adottato un piano strategico avente una valenza di sei anni.

L'elaborazione delle specifiche azioni strategiche ha lo scopo di indicare i tempi e le modalità di attuazione dei singoli obiettivi, le unità organizzative responsabili, gli indicatori per la verifica del loro raggiungimento e le risorse da allocare per l'implementazione del piano.

In analogia a quanto avviene nelle altre tipologie di programmazione strategica esaminate in precedenza, il piano strategico delle università determina la programmazione operativa secondo un ordine di continenza logico-funzionale, in modo tale che gli obiettivi più complessi raggruppino azioni affini o logicamente integrate tra loro.

CAPITOLO III

LA RIFORMA DEL CICLO DI GESTIONE DELLA *PERFORMANCE*

SOMMARIO: 1. Pianificazione delle attività e definizione degli obiettivi: dalla l. n. 15/2009 al d.lgs. n. 150/2009. – 2. Il ciclo di gestione della *performance*. – 2.1. (*Segue*): a) la definizione e l’assegnazione degli obiettivi. – 2.1.1. I requisiti degli obiettivi. – 2.2. (*Segue*): b) il collegamento tra gli obiettivi e le risorse. – 2.3. (*Segue*): c) il monitoraggio. – 2.4. (*Segue*): d) la misurazione e la valutazione della *performance*. – 2.5. (*Segue*): e) l’utilizzo dei sistemi premianti. – 2.6. (*Segue*): f) la rendicontazione dei risultati. – 3. Il piano della *performance*. – 4. Considerazioni di sintesi.

1. Pianificazione delle attività e definizione degli obiettivi: dalla l. n. 15/2009 al d.lgs. n. 150/2009

I sistemi di pianificazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni, così come disciplinati dalla normativa richiamata nel precedente capitolo, sono stati radicalmente modificati ad opera delle deleghe contenute nella l. n. 15/2009³⁴⁸.

La riforma, per il vero, ha interessato numerosi ambiti del lavoro pubblico, tra i quali il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni³⁴⁹, la contrattazione collettiva, la dirigenza, le responsabilità dei pubblici dipendenti ed il sistema sanzionatorio, il tutto

³⁴⁸ Tra i primi commenti alla l. n. 15/2009, si v. i contributi di V. Talamo, S. Battini, B. Cimino e G. D’Auria su *La riforma del pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 468 ss., di R. Salomone, A. Boscati e M. Lozito su *La terza riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2009, 1 ss. e di M. CLARICH, *La “cura Brunetta” punta su formazione e premi ma il giudizio è rinviato ai decreti legislativi*, in *Guida dir.*, 2009, n. 13, 38 ss.

³⁴⁹ In materia, anche con riferimento alle modifiche introdotte dalla l. n. 15/2009, si v. le considerazioni di S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 475, il quale evidenzia che “il datore di lavoro è uno, quello pubblico bino. Nel settore privato c’è l’imprenditore; nel settore pubblico questa figura si sdoppia, perché occorre (...) un datore di lavoro “politico-amministrativo””.

con lo scopo generale di “rompere l’equilibrio del vivi e lascia vivere”³⁵⁰ ormai sedimentato nell’ambito delle organizzazioni pubbliche.

Come è noto, i pubblici poteri, producendo beni e servizi non verificati dal mercato, si trovano ad agire in una condizione protetta dalla concorrenza. Sulla base di tale considerazione, l’obiettivo di fondo della riforma può essere sintetizzato nell’esigenza di “far sentire anche all’interno delle amministrazioni pubbliche una pressione competitiva, in modo da incentivare l’efficienza e la produttività, surrogando quella che nel settore privato è la funzione svolta dal mercato e dalla concorrenza”³⁵¹.

Per quel che in questa sede maggiormente interessa, le finalità che hanno ispirato la disposizione legislativa in esame sono rappresentate dall’esigenza di “assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell’intero procedimento di produzione del servizio resa all’utenza”³⁵² dalle pubbliche amministrazioni. In funzione di ciò, la l. n. 15/2009 ha previsto, tra gli altri, l’obbligo, per i pubblici poteri, di predeterminare “gli obiettivi che l’amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell’anno precedente è stata effettivamente conseguita”³⁵³.

In quest’ottica, il cittadino viene assunto quale baricentro dell’intero sistema e come imprescindibile termine di riferimento per la funzione di programmazione strategica e per la rendicontazione delle attività svolte³⁵⁴,

³⁵⁰ M. CLARICH, G. FONDERICO, *Con il primo tassello di un programma ambizioso prende il volo un restyling che punta all’efficienza*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, IV dell’inserito.

³⁵¹ C. DEODATO, F. FRETTONI, *La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico*, Roma, Neldiritto, 2009, 25.

³⁵² Art. 4, comma 1, della l. n. 15/2009.

³⁵³ Art. 4, comma 2, lett. b), della l. n. 15/2009.

³⁵⁴ Confermando, in tal modo, il passaggio dal modello della *citizenship* a quello della *citizenry*.

poiché lo stesso, finanziando i costi delle amministrazioni pubbliche mediante il prelievo fiscale, vanta legittime aspettative all'ottenimento di servizi efficaci, efficienti ed economici. Le innovazioni più significative, dunque, fanno leva non solo sulla capacità di miglioramento della produttività delle amministrazioni ma anche sulla "pressione" che può derivare da un più accentuato scrutinio pubblico.

Non è un caso che, in questa direzione, si sia voluto perseguire lo "scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento"³⁵⁵, assurgendo il parametro della qualità dei servizi offerti al pubblico quale decisivo criterio di giudizio delle prestazioni rese e di valutazione dei risultati raggiunti.

Le deleghe contenute nella l. n. 15/2009 sono state congiuntamente esercitate dal governo attraverso l'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, che costituisce la più importante ed imponente innovazione degli assetti normativi del lavoro pubblico degli ultimi quindici anni.

In coerenza con quanto previsto dalla l. n. 15/2009, gli obiettivi della riforma sono riassumibili nell'esigenza di far convergere il mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, di migliorare l'offerta dei servizi pubblici, anche attraverso il confronto con gli *standards* internazionali di qualità, e di definire un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici. Non è un caso che tra le espressioni utilizzate più di frequente dal legislatore delegato ricorra quella di "*performance*" delle amministrazioni, quasi a voler rimarcare "l'intenzione di abbracciare l'andamento complessivo dell'attività amministrativa in

³⁵⁵ Art. 4, comma 7, della l. n. 15/2009.

termini di raggiungimento degli obiettivi politici, di risultati oggettivamente misurabili nonché di percezione da parte dei destinatari”³⁵⁶.

Il proposito del legislatore delegato è quello di liberare gli strumenti di valutazione e misurazione delle attività delle amministrazioni dall'autoreferenzialità che spesso le caratterizzano, anche in considerazione delle rilevanti ricadute che tali strumenti generano sulla vita dei cittadini.

In linea generale, le modifiche apportate all'intero sistema dal d.lgs. n. 150/2009 hanno riguardato sia gli aspetti strutturali (organi coinvolti nel processo di programmazione strategica) che gli aspetti funzionali (natura, finalità e contenuto dei documenti programmatori).

Quanto al primo aspetto, il decreto individua quattro soggetti coinvolti nel processo di gestione della *performance*, di cui tre interni all'amministrazione ed uno esterno.

Gli attori interni all'amministrazione sono identificati nell'organo di indirizzo politico, nell'Organismo indipendente di valutazione e nei dirigenti. In particolare, l'organo di governo di ciascun ente, oltre alle competenze attribuite dal d.lgs. n. 165/2001, “emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici” dell'ente di riferimento, definisce, tra gli altri documenti programmatici, il piano della *performance* – sul quale ci soffermerà più nel dettaglio tra breve – e “verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici”³⁵⁷. Il decreto, inoltre, affida alla cura dell'organo di vertice la promozione della cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità dell'amministrazione di riferimento, divenendo in tal modo protagonista

³⁵⁶ M. CLARICH, G. FONDERICO, *Con il primo tassello di un programma ambizioso*, cit., III dell'inserto.

³⁵⁷ Art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009.

attivo del ciclo virtuoso della gestione non soltanto attraverso l'adozione degli atti generali sopra menzionati ma anche mediante il coinvolgimento del personale e l'attività di impulso e sensibilizzazione al rispetto dei nuovi valori introdotti dalla riforma.

Tra gli attori interni all'amministrazione, poi, va annoverata la dirigenza, la quale è chiamata ad attuare le priorità politiche traducendole, attraverso l'attività di gestione, in servizi resi ai cittadini.

Il terzo attore del ciclo di gestione della *performance* è rappresentato dall'Organismo indipendente di valutazione, che sostituisce i servizi di controllo interno alle amministrazioni. All'organismo in questione sono affidati, tra gli altri, i compiti di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, di garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione delle attività svolte dall'amministrazione e di supporto metodologico allo svolgimento del ciclo di gestione della *performance*³⁵⁸.

Oltre agli attori interni, il processo di valutazione e misurazione della *performance* conosce un soggetto esterno all'amministrazione: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, organismo centrale, di livello nazionale³⁵⁹. Essa ha il compito, tra quelli indicati dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009 – e per quanto qui maggiormente interessa

³⁵⁸ Art. 14 del d.lgs. n. 150/2009.

³⁵⁹ La Commissione si è insediata il 22 dicembre 2009. Sulla natura giuridica della Commissione, si v. L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009, 64, secondo cui "l'organismo, anche se denominato Commissione, svolge compiti e funzioni di una vera e propria autorità indipendente". In senso parzialmente difforme, si v. D. PONTE, *Soggetti ad hoc nella gestione della performance*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, XVI dell'inserto, ad avviso del quale la formulazione del decreto delegato sembrerebbe proporre una "soluzione di compromesso" tra l'istituzione di una autorità indipendente e di un organismo centrale operante in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

–, di fornire supporto metodologico all’attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione, di definire la struttura e le modalità di redazione del piano della *performance* e di promuovere analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche. In buona sostanza, l’obiettivo del decreto delegato è quello di assicurare, attraverso le funzioni svolte dalla Commissione, la standardizzazione di modelli operativi comuni a tutte le amministrazioni, in base ai quali gestire il ciclo della *performance*³⁶⁰.

Gli aspetti funzionali, relativi alla natura, alle finalità ed al contenuto dei documenti programmatici, vengono analizzati, più da vicino, e per quanto di interesse ai fini del presente lavoro, nelle pagine che seguono.

2. Il ciclo di gestione della *performance*

Il ciclo di gestione della *performance*³⁶¹ è disciplinato dagli artt. 4 ss. del d.lgs. n. 150/2009³⁶², nell’ambito del titolo dedicato alla misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*. Esso assurge a “modello di funzionamento generale”³⁶³ delle pubbliche amministrazioni, in quanto

³⁶⁰ Non a caso, D. PONTE, *Soggetti ad hoc nella gestione della performance*, cit., XV dell’inserito, afferma che la Commissione, nell’ottica del legislatore delegato, “agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma”,

³⁶¹ Sul ciclo di gestione della *performance*, si v. G. FALASCA, G. BOCCHIERI, *Riforma pubblico impiego*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2009, 39 ss. In argomento, si v. anche le osservazioni delle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di audizione presso la prima Commissione “Affari costituzionali” della Camera dei deputati, in data 23 giugno 2009, sullo schema di decreto legislativo di attuazione della delega contenuta nella l. n. 15/2009.

³⁶² Ad avviso di L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 21, la disposizione di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 150/2009 possiede carattere soltanto “ricognitivo e non innovativo”, raccogliendo conclusioni già da tempo presenti nella letteratura di settore nonché previsioni normative e contrattuali analoghe, già vigenti per gli enti locali.

³⁶³ P. ONELLI, *PA a prova di performance*, in *Guida pubbl. imp.*, 2009, 11, 25.

articolato secondo una “struttura portante omogenea nazionale”³⁶⁴, ferma restando la possibilità di adattare lo schema in questione alla realtà funzionale ed organizzativa delle varie tipologie di amministrazioni.

Lo strumento di che trattasi, vero e proprio “fulcro della riforma Brunetta”³⁶⁵, incide su un duplice ambito di riferimento. Per un verso, il ciclo di gestione mira a favorire il “miglioramento della qualità dei servizi offerti”, in un quadro di “trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro conseguimento”³⁶⁶ (ambito esterno); per altro verso, esso è volto a realizzare la “crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l’erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative”³⁶⁷ (ambito interno).

In proposito, è agevole osservare che le due sfere di incidenza del ciclo di gestione della *performance*, quella esterna e quella interna, rappresentano l’una il presupposto funzionale dell’altra³⁶⁸, posto che un valido (e reale) sistema meritocratico e premiale si giustifica proprio in rapporto alla qualità dei servizi resi ai cittadini-utenti³⁶⁹.

Come si avrà modo di notare in seguito, il decreto delegato ha inteso concepire l’amministrazione come sistema globale ed apparato di interdipendenze tra funzioni produttive di servizi e funzioni di supporto alle

³⁶⁴ Così C. DEODATO, F. FRETTONI, *La riforma Brunetta*, cit., 22.

³⁶⁵ L’espressione è utilizzata da T. Grandelli e M. Zamberlan, *Incentivi legati a obiettivi concreti*, in *Il Sole 24 Ore* del 30 novembre 2009.

³⁶⁶ Art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009.

³⁶⁷ Artt. 3, comma 1, e 7 del d.lgs. n. 150/2009.

³⁶⁸ Sulla funzionalizzazione della misurazione e valutazione della *performance* rispetto al miglioramento della qualità dei servizi ed alla crescita della competenze funzionali, si v. L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 18.

³⁶⁹ D. GIUNTA, *Obiettivi organizzati su base triennale*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, IX dell’inserito.

prime, in un quadro logico in cui il sistema stesso è considerato non già un fine ma un mezzo per verificare il continuo miglioramento dei servizi offerti alla collettività³⁷⁰.

In via preliminare, prima di esaminare con maggiore grado di dettaglio le singole fasi del ciclo di gestione, si fa notare che il termine *performance* non viene utilizzato dal legislatore delegato nell'accezione inglese di prestazione, rendimento, resa o produttività. Questi ultimi significati, difatti, sono collegati esclusivamente al concetto di efficienza, mentre la *performance* si riferisce ad un insieme di valori, quali l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la competenza professionale³⁷¹.

Ai fini che ci occupano, non essendo presente, nel d.lgs. n. 150/2009, una definizione del termine *performance*, esso deve essere delimitato avendo riguardo al criterio di interpretazione sistematica nonché all'intenzione del legislatore³⁷². Sicché, ai fini del d.lgs. n. 150/2009, la *performance* può essere definita, quale "contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, *team*, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza,

³⁷⁰ L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 17.

³⁷¹ Evidenzia R. NOBILE, *Il piano della performance. Prime annotazioni sulla programmazione degli obiettivi in attuazione della legge 15/2009*, in *Ris. umane nella p.a.*, 2009, 4-5, 111, che la *performance* "si caratterizza non solo per il raggiungimento degli obiettivi, ma anche per i comportamenti organizzativi intrapresi. Dunque, non solo in relazione al "fare" ed al "saper fare", ma anche al ruolo. Ossia all'"essere", al "saper essere" ed al "saper di dover essere". E quindi non solo in relazione al "chi fa che cosa", ma anche al "come il che cosa è (o deve essere) fatto da chi"".

³⁷² V. ITALIA, *I nodi da sciogliere della riforma Brunetta*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 11, 11, secondo il quale il fatto che il termine non sia stato definito dal legislatore delegato è "degnò di critica".

alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita”³⁷³.

La definizione sopra offerta consente di poter affermare che la *performance* esprime una nozione complessa e multidimensionale: per un verso, essa è riferita al concetto di ampiezza, ossia al rapporto tra le risorse utilizzate (*input*), i risultati conseguiti (*output*) ed i bisogni della collettività (*outcome*); per altro verso, è connessa all'immagine di profondità, intesa come relazione con la collettività, i soggetti portatori di interesse, le politiche di settore dell'amministrazione ed i relativi programmi di attuazione.

Da un punto di vista letterale, la disposizione richiamata, definendo il sistema così congegnato come un “ciclo di gestione”, mette in rilievo due aspetti.

In primo luogo, viene valorizzata l'esigenza che le attività di programmazione, controllo e rendicontazione delle pubbliche amministrazioni debbano rivestire il carattere della iteratività temporale; in tal modo, assume maggiore valore quanto già osservato nella parte iniziale di questo lavoro in ordine all'opportunità, ai fini del buon andamento dell'azione amministrativa, di consentire all'attività dei pubblici poteri un andamento a sequenza ripetuta, ai fini dell'attuazione di processi di autodiagnosi delle attività poste in essere, ai fini del miglioramento continuo del rendimento.

In secondo luogo, il legislatore considera le attività in argomento come un processo (circolare) di lavoro, nell'ambito del quale deve essere garantita

³⁷³ La definizione è contenuta nelle *Istruzioni per l'uso*, predisposte dal Comitato per l'implementazione e il monitoraggio della riforma, nell'ambito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, reperibili in www.riformabrunetta.it.

la corretta “gestione della *performance*”. La programmazione, il controllo e la rendicontazione delle attività svolte e degli obiettivi raggiunti costituiscono fasi che vanno “gestite”, ossia funzionalizzate alla buona amministrazione ed alla trasparenza dell’azione amministrativa³⁷⁴.

Il ciclo di gestione della *performance* si sviluppa attraverso cinque fasi, indicate dall’art. 4 del d.lgs. n. 150/2009 in un ordine logico.

2.1. (Segue): a) la definizione e l’assegnazione degli obiettivi

Il primo passaggio è rappresentato dalla definizione e dalla conseguente assegnazione, agli organi di gestione, degli obiettivi che l’organizzazione di riferimento intende raggiungere nel medio-lungo periodo. Il decreto assegna un notevole rilievo agli obiettivi, dedicando agli stessi due delle sei fasi del ciclo di gestione della *performance* e, come si vedrà tra breve, una apposita disposizione normativa (art. 5, comma 2) che ne disciplina nel dettaglio i requisiti; essi, pertanto, possono essere considerati quale preconditione necessaria (anche se non sufficiente) per una ottimale gestione della *performance*.

Gli obiettivi sono definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo prima dell’inizio del periodo temporale sui quali gli stessi insistono³⁷⁵ e devono essere “programmati su base triennale”.

³⁷⁴ Ad avviso di P. ONELLI, *PA a prova di performance*, cit., 26, la scansione dettata dal testo si sarebbe resa necessaria in conseguenza di un “eccesso di atti di programmazione” adottati dalle pubbliche amministrazioni.

³⁷⁵ La disposizione normativa secondo cui gli obiettivi devono essere programmati “prima dell’inizio del rispettivo esercizio”, per quanto possa sembrare scontata, mira ad evitare che le amministrazioni individuino ed assegnino ai dirigenti gli obiettivi “in corso d’opera”, vanificando l’essenza stessa della pianificazione e non consentendo agli organi di attuazione degli obiettivi di poter disporre dell’intero periodo temporale previsto per il perseguimento dei risultati.

In questa fase, al fine di consentire il successivo controllo delle attività preordinate al perseguimento degli obiettivi, devono essere contestualmente specificati gli indicatori del grado di raggiungimento dei risultati attesi.

Considerato che gli obiettivi da raggiungere costituiscono un elemento comune alle diverse tipologie di documenti programmatici presi in esame nella presente indagine (direttiva ministeriale, relazione programmatica, piano esecutivo di gestione, piano strategico), è utile soffermarsi sulle caratteristiche minime obbligatorie degli stessi, così come prescritto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, anche per poter verificare quali siano le differenze tra l'impostazione sin qui seguita dalle varie amministrazioni e quella richiesta dal decreto delegato.

3.1.1. I requisiti degli obiettivi

In primo luogo, gli obiettivi devono essere “rilevanti e pertinenti” rispetto ai bisogni della collettività, alla *mission* dell'amministrazione, alle priorità politiche ed alle strategie individuate per il perseguimento dei risultati attesi. La rilevanza attiene alla consistenza dell'impatto dell'obiettivo sulla qualità dei servizi offerti ed alle concrete ricadute sui bisogni dei cittadini; la pertinenza si riferisce all'attinenza funzionale tra gli obiettivi prestabiliti e le esigenze della collettività e degli utenti, nonché alla correlazione tra gli obiettivi, il programma politico-amministrativo dell'ente e le linee strategiche dell'amministrazione³⁷⁶.

La norma in commento, poi, richiede che gli obiettivi siano “specifici e misurabili in termini concreti e chiari”, lasciando intendere che non

possono giustificarsi obiettivi qualificati in maniera generica o sommaria. La specificità è funzionale alla misurabilità; la concretezza e la chiarezza dell'operazione di misura derivano, poi, dall'individuazione di indicatori di *performance* predeterminati e oggettivi, ossia fondati su unità di misura tangibili.

Nell'elencazione dei requisiti minimi degli obiettivi, l'art. 5 prescrive che questi debbano essere "tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi". La caratteristica in commento implica un rilevante impatto della *performance* sul livello generale dei servizi offerti dalle amministrazioni, poiché la finalità è quella di migliorare il prodotto finale rispetto ad una situazione di partenza³⁷⁷. Va da sé che il presupposto per poter verificare il grado di miglioramento conseguito è rappresentato da una preliminare mappatura della qualità "di partenza", che si atteggi quale parametro di riferimento per le operazioni di misurazione.

La quarta delle caratteristiche che il decreto individua per gli obiettivi è la riferibilità ad un arco temporale determinato, che di norma corrisponde ad un anno. Tale caratteristica rappresenta il naturale completamento del secondo dei requisiti sopra descritti, in quanto soltanto a conclusione del periodo temporale di riferimento sarà possibile misurare i risultati conseguiti nella gestione degli obiettivi assegnati.

³⁷⁶ Secondo M. KROGERUS, R. TSCHÄPPELER, *Piccolo manuale delle decisioni strategiche*, Milano, Rizzoli, 2009, 20, "se una meta non è raggiungibile, non c'è alcuna speranza; se non è impegnativa, non riuscirà a motivarvi".

³⁷⁷ L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 25. Il modello è analogo al processo di monitoraggio e valutazione dei risultati raggiunti dalle amministrazioni universitarie; ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.m. n. 362/2007 (Ministero dell'università e della ricerca), difatti, il predetto processo è effettuato in relazione "ai miglioramenti o ai peggioramenti che caratterizzano gli esiti delle attività di ciascuna università".

Gli obiettivi, poi, devono essere “commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe”. Il requisito in esame completa quanto richiesto dal legislatore in ordine al “significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi” – cui si è accennato prima – nel senso che il miglioramento andrà verificato e valutato non solo in termini assoluti, ossia misurando lo sviluppo rispetto ad una situazione di partenza, ma anche in termini relativi, verificando il differenziale di produttività rispetto alla media generale ed alle amministrazioni di analoga *mission*.

La sesta caratteristica richiede che gli obiettivi siano “confrontabili con le tendenze della produttività dell’amministrazione”, avendo riguardo, preferibilmente, al triennio precedente. Il requisito in parola, che si ricollega alla necessità, già rilevata in precedenza, di individuare obiettivi che possano incrementare i benefici per la collettività, obbliga le amministrazioni ad effettuare una ricognizione della produttività degli ultimi tre anni, che rappresenti il parametro di riferimento per la definizione degli obiettivi di ulteriore crescita.

L’ultimo requisito enunciato dall’art. 5 del d.lgs. n. 150/2009 si riferisce alla correlazione degli obiettivi rispetto alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili. Lo scopo del legislatore è quello di consentire un rapporto funzionale diretto e reciproco tra gli obiettivi e le risorse effettivamente assegnate agli organi chiamati a realizzare gli obiettivi stessi, in modo da evitare ingiustificate sproporzioni, in eccesso o in difetto, tra obiettivi e risorse. Sotto tale profilo, dunque, la destinazione delle risorse non deve seguire criteri di tipo incrementale ma deve variare di anno in anno

in ragione delle priorità, dei programmi strategici e degli obiettivi operativi. Il requisito trova riscontro nell'art. 4, comma 2, lett. *b*), del decreto (ove si stabilisce, nell'ambito dell'articolazione del ciclo di gestione della *performance*, il “collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse”) e nell'art. 5, comma 1 (che prevede che “gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici”).

Come si può osservare, i requisiti sopra menzionati descrivono caratteristiche metodologiche, tipiche del settore privato, che possono essere riassunte nell'acronimo “smart”³⁷⁸ e che sono finalizzate ad ottenere, nel tempo, una continua crescita della produttività.

2.2. (Segue): b) il collegamento tra gli obiettivi e le risorse

La seconda fase è costituita, nel disegno legislativo in esame, dal collegamento tra gli obiettivi così stabiliti e l'allocazione delle risorse, in modo tale che le risorse da allocare (umane, finanziarie e strumentali) siano definite in funzione degli obiettivi strategici e dei programmi di attuazione, e non già viceversa.

Tale esigenza, peraltro, risulta confermata dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, che prescrive che gli obiettivi debbano essere definiti in coerenza con i documenti di bilancio e con la programmazione finanziaria, in ciò confermando quanto già previsto, in tema di raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, dal d.p.r. n. 315/2006, dalle linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo

³⁷⁸ L'acronimo racchiude i seguenti lemmi, riferiti agli obiettivi: specifici, misurabili, accessibili, realistici, (legati al fattore) tempo.

strategico nelle amministrazioni dello Stato³⁷⁹ nonché dalle periodiche circolari emanate, ai fini della predisposizione del bilancio annuale di previsione, dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Va da sé che, in coerenza con quanto previsto dalla disposizione in esame, la programmazione dovrà essere realistica, in modo che tra gli obiettivi e le risorse assegnate vi sia una adeguata commisurazione e, dunque, il *budget* previsto sia coerente con i risultati attesi.

2.3. (Segue): c) il monitoraggio

Il terzo profilo caratterizzante il ciclo di gestione della *performance* si sostanzia nel monitoraggio, da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo, delle attività svolte, in corso di esercizio, e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi. A tal fine, l'organo di governo si avvale delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione di riferimento.

Così come, al momento della definizione degli obiettivi, l'organo di indirizzo politico-amministrativo deve sentire i vertici dell'amministrazione (che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative), nella fase del monitoraggio, in maniera speculare, l'organo di governo svolge il controllo *in itinere* “con il supporto dei dirigenti” (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009). Anche in questo caso, dunque, risulta evidente la *voluntas legis* di concepire l'amministrazione non già quale sommatoria di organi che agiscono a compartimenti stagni ma come un

³⁷⁹ Linee guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, avente ad oggetto l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di

unico apparato caratterizzato dal concerto delle funzioni assegnate ai vari soggetti che vi operano.

Sotto il profilo terminologico, si evidenzia che il legislatore, nell'ambito della disciplina del monitoraggio del rendimento, qualifica l'attività in questione quale "verifica" dell'andamento della *performance*, intendendo così riscontrare la congruenza delle azioni poste in essere rispetto agli obiettivi programmati ed accertare le eventuali cause dello scostamento tra i risultati attesi e quelli effettivamente raggiunti.

2.4. (Segue): d) la misurazione e la valutazione della *performance*

La quarta fase si sviluppa attraverso la misurazione e la valutazione del rendimento dell'azione amministrativa, che si pone a valle dell'attività di programmazione³⁸⁰. È importante notare che la misurazione e la valutazione della *performance* vengono contemplate dal legislatore in maniera sempre congiunta³⁸¹, a testimonianza del fatto che i due termini in questione esprimono attività necessariamente complementari, pur costituendo l'una (misurazione) il presupposto per l'altra (valutazione).

La misurazione consiste nella verifica, effettuata in relazione a predeterminati parametri di riferimento, del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, attraverso la determinazione di un rapporto tra grandezze omogenee, di cui una è scelta convenzionalmente come unità³⁸²;

governo.

³⁸⁰ In argomento, si v. F.G. GRANDIS, *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 23 ss.

³⁸¹ Si v., ad esempio, gli artt. 3, comma 3, 4, comma 2, lett. d) e 7 del d.lgs. n. 150/2009.

³⁸² Ad esempio, numero di trattamenti di fine rapporto liquidati entro novanta giorni dalla data di collocamento a riposo del dipendente, rispetto al totale dei dipendenti collocati a riposo.

essa può essere ricondotta ad una manifestazione di scienza, basata sul raffronto tra determinati eventi ed i relativi indicatori di *performance*.

La valutazione, invece, rappresenta un procedimento di esame di specifiche attività o del risultato di tali attività, riguardati nel prisma dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa³⁸³; essa, pur basandosi sulle risultanze della misurazione, contiene elementi soggettivi di apprezzamento e, pertanto, si sostanzia in una manifestazione di giudizio sulla *performance* organizzativa e individuale³⁸⁴. La valutazione ha una cadenza temporale su base annuale e costituisce oggetto di un apposito provvedimento dell'amministrazione di riferimento³⁸⁵.

La principale caratteristica della fase in commento è rappresentata dal fatto di sostanziarsi un "sistema"³⁸⁶. A differenza di quanto evidenziato nell'ambito del monitoraggio della *performance* – ove l'organo di indirizzo "verifica" il rendimento dell'amministrazione – il sistema di misurazione e valutazione della *performance* è finalizzato ad esprimere, nel suo insieme, un vero e proprio giudizio di valore in ordine all'attuazione dei piani e dei programmi, degli obiettivi definiti nei relativi documenti e, in definitiva,

³⁸³ Riprendendo l'esempio citato nella nota precedente, la valutazione consente di verificare, attraverso il confronto con i valori programmati o con i dati storici, il miglioramento dell'efficienza produttiva correlata al minor tempo di attesa nell'accreditamento degli emolumenti di fine rapporto.

³⁸⁴ L'attività di valutazione possiede una intrinseca finalità di supporto agli organi di governo, sul modello del sistema di *reporting* direzionale, onde consentire agli stessi di poter analizzare retrospettivamente processi e risultati.

³⁸⁵ Sulla natura del provvedimento in questione, si v. L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 29, che lo considera un "provvedimento amministrativo di macro organizzazione".

³⁸⁶ C. DEODATO, F. FRETTONI, *La riforma Brunetta*, cit., 25.

all'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (*outcome*).

2.5. (Segue): e) l'utilizzo dei sistemi premianti

Il quinto livello si traduce nell'utilizzo dei sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, concepiti in maniera da valorizzare il merito dei soggetti interessati e di coloro che hanno maggiormente contribuito, da un punto di vista quali-quantitativo, al raggiungimento dei risultati.

Per quel che qui interessa, si evidenzia che il successivo art. 18, dedicato ai criteri ed alle modalità per la valorizzazione del merito, contempla, ai fini dell'attribuzione dei premi, sia la *performance* organizzativa che quella individuale, confermando così che entrambi gli aspetti assumono rilevanza nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi e del soddisfacimento dei bisogni della collettività.

2.6. (Segue): f) la rendicontazione dei risultati

Il sesto ed ultimo *step* del ciclo di gestione in parola è rappresentato dalla rendicontazione dei risultati raggiunti. Tale processo di *accountability* è rivolto ad un triplice livello di destinatari: il primo livello è costituito dagli organi di indirizzo politico-amministrativo; il secondo si identifica negli organi di vertice delle amministrazioni; il terzo fa riferimento agli *stakeholders* ed ai soggetti influenti (competenti organi esterni, cittadini, soggetti a vario titolo interessati, utenti e destinatari dei servizi).

Riguardato nel suo insieme, il ciclo di gestione può essere suddiviso, a sua volta, in tre macroattività. Le prime due fasi (definizione e assegnazione

degli obiettivi che si intendono raggiungere e collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse) possono essere identificate in quello che nelle teorie aziendalistiche viene definito il *performance plan*, ossia un documento programmatico di lungo periodo, redatto secondo una logica di *budget*; le fasi del monitoraggio, della misurazione e valutazione e del conseguente utilizzo dei sistemi premianti coincidono con le attività tipiche del controllo di gestione, per le quali è necessario individuare le unità organizzative a livello delle quali si debba verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa; il terzo passaggio (rendicontazione dei risultati conseguiti) dà luogo al *performance report*, un documento nel quale viene dato conto, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi resi, dei risultati conseguiti e delle risorse utilizzate.

In linea ancora più generale, l'intero ciclo di gestione della *performance* può essere riassunto nel processo iterativo conosciuto dalla letteratura in tema di programmazione e controllo, nella prima metà dello scorso secolo, come *plan, do, check, act* (pdca)³⁸⁷, o "ruota di Deming"³⁸⁸; questa metodologia testimonia il passaggio da una fase di pianificazione degli obiettivi e definizione dei risultati attesi (*plan*)³⁸⁹, ad una fase di implementazione del processo di perseguimento degli obiettivi programmati (*do*), ed ancora ad un momento di controllo del grado di raggiungimento dei

³⁸⁷ Ne riferisce C. SILVESTRO, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Roma, Dike, 2009, 40.

³⁸⁸ Dal nome di Edwards Deming, che nel 1946 introdusse in Giappone il controllo di qualità nei processi decisionali e produttivi.

³⁸⁹ Questo stadio di attività può essere ricondotto alle fasi indicate dall'art. 4, comma 2, lett. a) e b) del d.lgs. n. 150/2009.

risultati prestabiliti (*check*)³⁹⁰ e di analisi delle cause degli eventuali scostamenti, di rendicontazione dei risultati e di riprogrammazione (*act*)³⁹¹.

Da quanto sopra evidenziato, emerge chiaramente il ruolo peculiare del ciclo di gestione della *performance*, che non è fine a se stesso ma si sostanzia in un vettore di miglioramento della produttività delle amministrazioni e della qualità delle prestazioni lavorative, nella prospettiva della piena soddisfazione del cittadino-utente.

3. Il piano della *performance*

Il piano della *performance*, disciplinato nell'art. 10, comma 1, lett. *a*), del decreto delegato, è un “documento programmatico triennale”³⁹², nel quale sono indicati gli indirizzi strategici dell'amministrazione, gli obiettivi da perseguire nel medio-lungo periodo (obiettivi strategici) e nel corto periodo (obiettivi operativi) e gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*³⁹³.

Mediante il documento in questione, l'ente di riferimento, nell'ambito del proprio ciclo di gestione della *performance*³⁹⁴, conferisce veste di pianificazione all'amministrazione per risultati, traducendo le priorità

³⁹⁰ La fase del *check* può essere rapportata al contenuto dell'art. 4, comma 2, lett. *c*) e *d*) del d.lgs. n. 150/2009.

³⁹¹ Lo *step* in questione è riconducibile alle attività delineate dall'art. 4, comma 2, lett. *e*) e *f*) del d.lgs. n. 150/2009.

³⁹² Art. 10, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 150/2009.

³⁹³ Ad avviso di F.G. GRANDIS, *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, cit., 27, il piano della performance è un “document[o] descrittiv[o] avent[e] natura (...) programmatica”.

³⁹⁴ Riferisce R. NOBILE, *Il piano della performance*, cit., 112, che il piano della *performance* “costituisce momento ineliminabile e baricentrico” del ciclo di gestione della *performance*.

politiche e gli orientamenti strategici in progetti da attuare ed azioni da porre in essere per il raggiungimento dei risultati attesi³⁹⁵.

La finalità della norma consiste nel consentire alle organizzazioni pubbliche di poter riepilogare, in un unico documento (comune a tutte le amministrazioni), gli obiettivi da raggiungere, le risorse occorrenti per il perseguimento dei risultati e gli indicatori per la misurazione del rendimento delle strutture coinvolte nel processo di attuazione delle strategie.

Ad un livello più generale, lo scopo enunciato dal legislatore è quello di assicurare la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità dei documenti rappresentativi della *performance* (art. 10, comma 1). La qualità è garantita mediante documenti programmatici completi ed esaustivi, contenenti le informazioni necessarie ai fini di una corretta gestione operativa degli obiettivi ivi individuati; la comprensibilità si riferisce alla fruibilità delle predette informazioni anche da parte dei soggetti non direttamente coinvolti nel processo di attuazione degli obiettivi strategici (si pensi ai soggetti portatori di interesse, i quali avranno modo di consultare il piano visitando il sito istituzionale dell'amministrazione³⁹⁶); l'attendibilità, infine, viene assicurata ove il documento in questione riporti dati reali, credibili e verificabili in ogni momento da parte dei cittadini.

Come si può notare dall'assetto topografico del titolo II del decreto delegato, dedicato alla misurazione, alla valutazione ed alla trasparenza della *performance*, l'ordine logico-sistematico seguito dal legislatore ha

³⁹⁵ S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009, 259, secondo cui nel piano della *performance* "confluiscono i poteri di indirizzo del vertice politico".

³⁹⁶ L'obbligo di pubblicazione del piano sul sito istituzionale dell'amministrazione è previsto dall'art. 11, comma 8, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009.

condotto a disciplinare, dapprima, il ciclo di gestione nel suo insieme, per poi analizzare, soltanto in un successivo momento, quel documento che del ciclo rappresenta il momento iniziale: il piano della *performance*, che rappresenta un presupposto funzionale delle successive attività di monitoraggio, misurazione e valutazione, valorizzazione del merito e rendicontazione ai cittadini³⁹⁷.

La disciplina del documento in questione – contenuta, come detto, nell’art. 10 – offre pochi elementi informativi, in quanto il legislatore riserva la definizione della struttura e delle modalità di redazione del piano³⁹⁸ alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche³⁹⁹.

Il *performance plan* è definito dall’organo di indirizzo politico-amministrativo dell’amministrazione di riferimento, deve essere redatto entro il 31 gennaio di ogni anno ed ha una valenza di tre anni. Tale indicazione normativa conferisce al piano una natura scorrevole⁴⁰⁰, nel senso che il primo anno preso in considerazione dal documento coincide con il periodo di riferimento per la gestione delle attività e l’implementazione degli obiettivi, mentre gli anni successivi sono soggetti agli aggiornamenti annuali in conseguenza delle risultanze dell’anno precedente e delle nuove

³⁹⁷ D. GIUNTA, *Obiettivi organizzati su base triennale*, cit., X dell’inserito.

³⁹⁸ Art. 13, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009.

³⁹⁹ Al riguardo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, con delibera n. 3 del 18 gennaio 2010, ha precisato che l’art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009, nella parte in cui prevede la redazione del piano della *performance* entro il 31 gennaio di ciascun anno, “non può che riferirsi, pur in mancanza di espressa norma transitoria, al 2011, attesa la necessità che la Commissione, preventivamente, definisca la struttura e le modalità di redazione del suddetto piano ai sensi del successivo art. 13, comma 6, lett. b)”.

⁴⁰⁰ L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 46.

esigenze che, alla luce del ciclo di gestione della *performance*, dovessero emergere.

Da una lettura della disposizione normativa in esame emerge che il *performance plan* viene predisposto nell'ambito del (ed in coerenza con il) ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio⁴⁰¹. In ciò, il decreto delegato conferma pienamente le indicazioni in materia già fornite in passato dal legislatore⁴⁰², dal governo⁴⁰³ e dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato⁴⁰⁴.

E' lecito chiedersi se, con riferimento alle amministrazioni statali, il documento programmatico di cui si discute sostituisca la direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione⁴⁰⁵. In relazione a questo punto, dal combinato disposto dell'art. 10, comma 4 e dell'art. 15 del d.lgs. n. 150/2009 emerge che il piano e la direttiva rappresentino due documenti funzionalmente separati, anche se strutturalmente riuniti. Il decreto delegato, difatti, stabilisce che il piano della *performance* "contiene" la direttiva annuale del ministro, lasciando così intendere che, tra i due documenti,

⁴⁰¹ Tale esigenza è posta in evidenza anche dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009, laddove si prevede che "gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468".

⁴⁰² Si pensi all'art. 2, comma 4-*quater*, della l. n. 468/1978 (in tema di note preliminari); all'art. 4-*bis* della medesima disposizione legislativa (in materia di stati di previsione della spesa); all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 279/1997 (in ordine alle unità previsionali di base); all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999 (che disciplina i contenuti della direttiva annuale del ministro); al d.p.r. n. 315/2006 (di riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato).

⁴⁰³ E' il caso della circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004.

⁴⁰⁴ Linee guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

⁴⁰⁵ In senso positivo, L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 46.

sussista una relazione di continenza teleologica, tale che il secondo sia una parte del più ampio documento del piano.

A tale riguardo, si deve evidenziare che la previsione normativa da ultimo richiamata persegue un duplice ordine di finalità. Per un verso, essa mira ad evitare che vengano adottati più documenti programmatici di contenuto analogo, che in tal modo potrebbero generare confusione in relazione alle funzioni da svolgere ed alle responsabilità degli organi coinvolti nel processo di gestione della *performance*. Per altro verso, la disposizione intende rafforzare il nesso tra gli indirizzi strategici, gli obiettivi operativi, la misurazione e la valutazione delle attività e, in ultima istanza, l'attribuzione dei premi. L'esigenza è, dunque, quella di rafforzare la "convergenza dialettica tra gli organi politici e quelli tecnici"⁴⁰⁶, in una dimensione di coinvolgimento dei dirigenti nel processo di definizione degli obiettivi strategici dell'amministrazione (modello *bottom-up*)⁴⁰⁷.

Le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali, non hanno alcun margine di discrezionalità in ordine alla scelta di redigere o meno il piano. Sono due le argomentazioni a supporto di tale affermazione.

La prima argomentazione, di natura testuale, trae sostegno dalla terminologia prescrittiva utilizzata dal legislatore per imporre alle amministrazioni l'adozione del documento in parola (le amministrazioni "redigono" il piano). Siffatta conclusione si evince, inoltre, dalla previsione

⁴⁰⁶ A. CAPALBO, *Riforma Brunetta. Tutte le novità nel pubblico impiego. Commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Matelica, Nuova giuridica, 2010, 42.

⁴⁰⁷ Rileva L. LAPERUTA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009, 158, la tendenza "a far sì che i dirigenti del livello operativo non si limitino ad obbedire agli ordini ricevuti, ma tirino fuori le proprie idee, in partecipazione con gli altri alle attività collegiali di individuazione e contrattazione

normativa degli obblighi di pubblicazione del piano e di trasmissione, agli organismi interessati, del documento di cui si discute. Quanto al primo dei summenzionati obblighi, l'art. 11, comma 8, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009, stabilisce che le amministrazioni pubbliche debbano pubblicare sul proprio sito istituzionale, in apposita sezione di facile accesso e consultazione, tra l'altro, il piano della *performance*, incorrendo, in caso contrario, nel divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti nel mancato assolvimento del predetto obbligo. In relazione all'obbligo di trasmissione, l'art. 11, comma 6, del decreto dispone che il piano venga presentato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza, alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato.

La seconda argomentazione, che trae origine dalla natura sanzionatoria delle norme poste a presidio del precetto⁴⁰⁸, muove dalle conseguenze cui l'amministrazione va incontro nel caso in cui non adotti il piano della *performance*. Più specificamente, l'effetto è costituito da un duplice divieto: da un lato, di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione del documento in questione; dall'altro, di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati⁴⁰⁹.

Oltre alle predette sanzioni espresse, si profila una ulteriore tipologia di sanzione, di natura indiretta, nell'ipotesi della mancata adozione del documento programmatico in questione; le conseguenze negative

degli obiettivi. Il coinvolgimento dei responsabili dunque non è limitato ai mezzi con cui si agisce, ma si estende innovativamente sugli scopi che si è stabilito di raggiungere”.

⁴⁰⁸ C. DEODATO, F. FRETTONI, *La riforma Brunetta*, cit., 24.

⁴⁰⁹ Entrambi i divieti sono contenuti nell'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009.

dell'inerzia degli organi competenti per la (o coinvolti nella) predisposizione del piano, difatti, si potrebbero riverberare nei confronti della generalità dei dipendenti dell'amministrazione di riferimento, ai quali non potranno essere riconosciuti i premi collegati proprio alla *performance*.

Passando ad analizzare i contenuti del piano, l'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 150/2009 distingue tre macro categorie di elementi costitutivi del documento.

In primo luogo, il piano "individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi" dell'amministrazione. La norma contempla, inoltre, gli "obiettivi finali ed intermedi", in relazione ai quali devono essere definiti gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*. Dall'esame della norma in commento, emerge che gli indirizzi e gli obiettivi devono essere individuati in coerenza con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

La seconda categoria di contenuto del piano è rappresentata dagli "indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione". La definizione degli indicatori costituisce un elemento imprescindibile del piano, poiché la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi deve essere effettuata mediante strumenti oggettivi e predeterminati⁴¹⁰. L'art. 10 prevede che gli indicatori debbano essere definiti "con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse". Da una interpretazione meramente letterale della norma si evince che gli indicatori sono associati esclusivamente agli obiettivi finali ed

⁴¹⁰ Un interessante studio sugli indicatori è stato svolto, di recente, dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, *Una analisi degli indicatori di performance delle note preliminari 2008-2009*, aprile 2009, reperibile in www.rgs.mef.gov.it.

intermedi; tuttavia, al fine di non vanificare l'esigenza, più volte richiamata dal decreto, di ottenere, nel tempo, significativi miglioramenti della produttività e di creare utilità per i cittadini-utenti, la locuzione "obiettivi finali", utilizzata dal legislatore nella disposizione normativa in commento, deve essere intesa come comprensiva degli "obiettivi strategici ed operativi".

Quanto alla terza categoria di contenuti, infine, la norma prevede che il *performance plan* definisca "gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori". Al riguardo, giova ricordare che i dirigenti, oltre a rappresentare, come visto all'inizio del presente capitolo, una delle tre categorie di attori interni all'amministrazione – e, in quanti tali, chiamati a dare attuazione agli obiettivi programmati –, risultano destinatari, unitamente al personale responsabile di unità organizzative in posizione di autonomia e responsabilità, dell'attività di misurazione e valutazione della *performance* individuale, ai fini dell'attribuzione dei premi, del trattamento economico accessorio o delle responsabilità.

Con riferimento all'individuazione dell'organo competente all'adozione del piano della *performance*, occorre interrogarsi sulla competenza in relazione alle amministrazioni che annoverino una pluralità di organi di indirizzo politico-amministrativo (enti locali, università e, per quanto visto, gli enti pubblici ove è presente un sistema duale), tenendo presente che gli articoli che richiamano il documento in questione fanno riferimento alle amministrazioni che "redigono" il piano (art. 10) ed all'organo di indirizzo politico-amministrativo che lo "definisce" (art. 15).

La questione, invero, dovrebbe essere risolta in base a una interpretazione logico-sistematica (che prenda a riferimento l'intero contesto

normativo sul quale insiste la materia in questione) e secondo un criterio storico-normativo (che leghi il contenuto della materia di cui si discute al significato che essa aveva nell'ordinamento vigente al momento della sua entrata in vigore).

Per le amministrazioni universitarie e per gli enti parastatali caratterizzati da un sistema duale, si deve ritenere che la competenza permanga in capo agli organi cui sono affidate, rispettivamente, dalle norme statutarie⁴¹¹ e dalle vigenti disposizioni legislative, le funzioni di indirizzo e controllo, le quali, come visto, trovano sostanza, attraverso l'individuazione degli obiettivi strategici e degli indicatori di risultato, nel documento di cui si discute.

In relazione alle amministrazioni locali, per contro, la questione presenta maggiori problemi interpretativi. Secondo un primo, possibile orientamento⁴¹², l'approvazione del piano sarebbe da attrarre alla competenza del Consiglio, in considerazione del fatto che l'art. 42, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000 assegna al Consiglio⁴¹³ la competenza sui "programmi, relazioni previsionali e programmatiche" ed altri documenti a valenza programmatica.

⁴¹¹ Sul punto, maggiore specificazione sull'ambito delle competenze assegnate agli organi collegiali delle università viene fornita dal disegno di legge di iniziativa governativa A.S. 1905, recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario", il quale, al momento in cui si scrive, è in corso di esame, in prima lettura, presso la settima commissione permanente del Senato.

⁴¹² L. Oliveri, Performance, *un piano per due*, in *ItaliaOggi* del 4 dicembre 2009; in senso contrario, anche in relazione alla fase del monitoraggio, R. NOBILE, *Il piano della performance*, cit., 121.

⁴¹³ Il Consiglio è definito dal testo unico quale "organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo".

Seguendo una diversa impostazione, si potrebbe giungere alla conclusione che gli organi competenti all'adozione del piano siano, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, il Consiglio e la Giunta⁴¹⁴. La prima parte del piano, difatti, contenendo “gli indirizzi e gli obiettivi strategici”, potrebbe essere assimilata alla relazione previsionale e programmatica (la cui competenza è assegnata al Consiglio), mentre la seconda parte, riportando “gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori”, può essere equiparata al piano esecutivo di gestione (la cui competenza è assegnata alla Giunta⁴¹⁵).

In proposito, si auspica che i dubbi possano trovare adeguato ristoro a seguito dell'attività della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, cui il decreto rinvia per la definizione della struttura e delle modalità di redazione del documento di che trattasi⁴¹⁶.

Da quanto sopra illustrato, in ordine ai contenuti ed alle finalità del piano della *performance*, si può agevolmente ricavare la rilevanza ed il valore intrinseco del documento in parola, vero motore dell'intero ciclo di gestione della *performance* e “cinghia di trasmissione” delle priorità e degli indirizzi dell'amministrazione dal livello politico a quello burocratico.

4. Considerazioni di sintesi

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, la funzione di programmazione strategica delle amministrazioni pubbliche, pur restando

⁴¹⁴ La conclusione è proposta da L. Oliveri, *Performance, un piano per due*, cit.

⁴¹⁵ Art. 169, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000.

sostanzialmente legata allo scopo precipuo per la quale è stata concepita, tuttavia registra importanti cambiamenti nella fisionomia e negli attori coinvolti⁴¹⁷.

Il nuovo processo di pianificazione strategica si inserisce in un contesto funzionale caratterizzato dalla iteratività e dalla sistematicità: è iterativo in quanto dà vita ad una sequenza perenne di azioni finalizzate al continuo miglioramento della *performance* delle pubbliche amministrazioni; è sistematico poiché è incluso in un articolato ciclo di fasi coordinate tra loro allo scopo di perseguire il buon andamento dell'attività amministrativa.

Il valore aggiunto del sistema è dato da un duplice ordine di fattori: per un verso, dal fatto che il processo ha ricevuto – nella sua interezza e per tutte le amministrazioni pubbliche – compiuta e sistematica disciplina ad opera di una medesima fonte normativa⁴¹⁸; per altro verso, dal fatto che la disposizione legislativa in argomento individua una disciplina di base espressamente ricondotta ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁴¹⁹ ed ai principi indicati dall'art. 97 Cost.⁴²⁰.

⁴¹⁶ Art. 13, comma 6, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009.

⁴¹⁷ Ad avviso di A. TARDIOLA, *Dai controlli interni al controllo diffuso? Prime valutazioni sulla riforma*, in www.amministrativamente.it, 2009, 11, 6, le norme sul ciclo di gestione del rendimento complessivo delle pubbliche amministrazioni sembrano apportare, rispetto all'impianto legislativo congegnato dal d.lgs. n. 286/1999, innovazioni più nella forma che nella sostanza.

⁴¹⁸ Per il vero, alcuni principi del d.lgs. n. 150/2009 sono stati già affrontati, in passato, da altre disposizioni legislative (si v., ad esempio, le disposizioni di cui agli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 ed al d.lgs. n. 286/1999), dalle direttive del governo o dalle linee guida predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Sul punto, si v. le considerazioni di M. CLARICH, *La “cura Brunetta”*, cit., 38 e di B. CIMINO, *Il merito e la responsabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 482, secondo cui nel testo normativo “mancano veri elementi di novità”.

⁴¹⁹ Si tratta, ad esempio, delle norme sulla trasparenza o sul procedimento disciplinare.

Come visto nelle pagine che precedono, il fulcro dell'intero ciclo di pianificazione, gestione, controllo e rendicontazione è rappresentato dal piano della *performance*; esso ospita la nuova programmazione e può essere considerato il momento propulsore dell'intero sistema. E' attraverso il piano della *performance* che trova linfa la nuova programmazione strategica delle amministrazioni.

La definizione della struttura e delle modalità di redazione del documento in questione, affidate alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, unitamente alla concreta applicazione dello strumento, scioglieranno i nodi legati alla effettiva funzionalizzazione della nuova metodologia programmatica all'attuazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa. Sul punto, si richiama l'attenzione su quanto previsto dall'art. 74, comma 2, che qualifica, tra le altre, le disposizioni relative al ciclo di gestione della *performance* ed alla responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo come di diretta attuazione dell'art. 97 Cost. e, dunque, quali "principi generali dell'ordinamento" ai quali si devono adeguare le regioni e gli enti locali⁴²¹. La riconduzione del sistema integrato (e ciclico) di pianificazione, gestione, monitoraggio, valutazione e riprogrammazione alla "buona amministrazione", dunque, riceve una significativa conferma anche a livello normativo.

⁴²⁰ E' il caso, a titolo esemplificativo, delle norme sul ciclo di gestione della *performance* o sul sistema premiale.

⁴²¹ Rileva L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, cit., 449, che "l'espressa qualificazione di tali principi come diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, chiarisce a regioni ed enti locali come ogni applicazione di regole interne difformi da tali principi risulterebbe illegittima, per conclamato contrasto con principi comunque cogenti *erga omnes*, perché discendenti dalla Costituzione".

L'indagine che viene condotta in questo lavoro, in linea con il piano formativo previsto dal corso di dottorato di ricerca, si basa su fonti normative e su documenti programmatici antecedenti al decreto Brunetta; tuttavia, la nuova disciplina del ciclo di gestione della *performance* verrà utilizzata quale parametro di riferimento per verificare se, ed in quale misura, le attuali metodologie di programmazione strategica delle amministrazioni pubbliche prescelte per il *test* siano coerenti con gli strumenti previsti dal d.lgs. n. 150/2009 e, più in generale, con le esigenze sottese alla nuova concezione del lavoro pubblico.

CAPITOLO IV

LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

SOMMARIO: 1. L'esperienza del Ministero dell'economia e delle finanze. – 1.1. La direttiva generale per l'anno 2008. – 1.1.1. (*segue*): a) le linee strategiche. – 1.1.2. (*segue*): b) i piani di azione. – 1.1.3. (*segue*): c) il sistema di monitoraggio. – 2. L'esperienza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. – 2.1. Il ruolo del Consiglio di indirizzo e vigilanza. – 2.2. Il contesto normativo. – 2.2.1. (*segue*): a) le linee di indirizzo. – 2.2.2. (*segue*): b) la relazione programmatica. – 2.2.3. (*segue*): c) le linee guida gestionali. – 2.2.4. (*segue*): d) la circolare esplicativa. – 2.2.5. (*segue*): e) il bilancio di previsione. – 2.2.6. (*segue*): f) le direttive generali. – 2.3. Il processo di programmazione strategica. – 2.3.1. La relazione previsionale e programmatica per gli anni 2007-2009. – 2.3.2. La circolare esplicativa per l'anno 2007. – 3. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia. – 3.1. Il piano esecutivo di gestione per l'anno 2008. – 4. L'esperienza dell'*Alma mater studiorum* di Bologna. – 4.1. Il piano strategico 2007-2009.

1. L'esperienza del Ministero dell'economia e delle finanze

Il contesto istituzionale in cui si trova ad operare il Ministero dell'economia e delle finanze risulta caratterizzato da elementi di notevole impatto sul tessuto sociale e sulla vita civile dei cittadini. L'attuale situazione dei conti pubblici, il perdurante clima congiunturale e le poco incoraggianti stime di crescita assegnano al predetto dicastero un ruolo determinante in ordine al controllo della spesa pubblica, alla redistribuzione del reddito, alla qualità delle prestazioni e, più in generale, al benessere sociale. La *mission* intestata al ministero assume rilevanza ancora più accentuata se solo si pensi ai compiti attribuiti dalla legge in relazione alla predisposizione dei documenti di indirizzo macroeconomico, alla politica economica e finanziaria, al documento di bilancio e alla *governance* macroeconomica, anche in funzione dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In tale contesto, è evidente come la fase della programmazione strategica, che si concretizza nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la conseguente gestione, svolga una funzione di fondamentale importanza nella sfida inerente il contenimento della spesa pubblica, unitamente al miglioramento della qualità delle prestazioni offerte agli utenti.

In questa sede, viene presa in esame la direttiva generale per l'anno 2008, emanata in data 24 gennaio 2008. Ma prima di passare in rassegna gli obiettivi ed i contenuti del documento in questione, è necessario chiarire le motivazioni che hanno qui condotto a prescegliere, quale amministrazione di riferimento, il Ministero dell'economia e delle finanze e ad individuare, quale periodo temporale da analizzare, l'anno 2008.

Quanto al primo aspetto, la decisione di assumere il Ministero dell'economia e delle finanze ad oggetto dell'analisi trova ragione nel fatto che il suddetto dicastero può essere considerato una *best practice* di riferimento per le altre amministrazioni centrali, come confermato, peraltro, dai periodici rapporti predisposti dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato⁴²². Sicché, tale caratteristica consentirà di valutare, nell'ambito delle amministrazioni statali, lo stato di attuazione del processo di programmazione strategica, anche in relazione alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 150/2009.

⁴²² Da ultimo, v. Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, marzo 2006, 73, ove si afferma che, nel Ministero dell'economia e delle finanze, "il processo di programmazione strategica ha subito decisi miglioramenti ed è entrato in una fase di consolidamento sia da un punto di vista metodologico che procedurale".

In relazione al secondo degli aspetti sopra menzionati, la scelta del periodo temporale sul quale effettuare il *test* è ricaduta sull'anno 2008 in quanto coincidente con il primo esercizio finanziario di concreta applicazione della nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni" e per "programmi", avviata dalla legge finanziaria 2007⁴²³; esso, dunque, consentirà di verificare se la direttiva sia stata redatta in coerenza con le innovazioni sopra richiamate ed in funzione del raccordo con l'attività di programmazione finanziaria e con i documenti di bilancio.

1.1. La direttiva generale per l'anno 2008

In coerenza con quanto previsto dalle "direttive-madre" della Presidenza del Consiglio dei ministri, la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, qui presa in esame, trae origine dall'atto di indirizzo dell'8 giugno 2007, con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha definito le priorità politiche per l'anno 2008 ed ha contestualmente approvato le linee guida per la relativa pianificazione strategica.

Preliminarmente, si deve osservare che, da un punto di vista cronologico, l'adozione del predetto atto di indirizzo (fase discendente), la formulazione delle conseguenti proposte degli obiettivi strategici e strutturali, da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa (fase ascendente) e l'emanazione della direttiva annuale, da parte dell'organo politico (fase del consolidamento) si pongono in perfetta sintonia con la tempistica prevista dalle periodiche direttive della Presidenza

⁴²³ Sul punto, v. la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

del Consiglio dei ministri, in materia di programmazione strategica, e si inseriscono in maniera ottimale nel circolare processo di pianificazione strategica e programmazione finanziaria, nella prospettiva della massima integrazione tra le due attività, auspicata dal legislatore anche al fine del buon andamento dell'azione amministrativa.

Ciò posto, sotto l'aspetto strutturale la direttiva di che trattasi, dopo aver offerto alcune indicazioni di carattere trasversale, rispetto alle attività da assumere, si articola in tre sezioni, distinte in base alla tipologia della materia trattata. La prima sezione, dopo aver illustrato le linee strategiche dell'azione amministrativa del ministero, individua le risorse umane, il *budget* economico e le risorse finanziarie, suddivise, come previsto dalla nuova classificazione del bilancio dello Stato, per missioni e programmi. La seconda sezione si riferisce, più in dettaglio, agli obiettivi strategici, agli obiettivi strutturali ed ai piani di azione dei vari centri di responsabilità. La terza sezione, infine, dà conto del sistema di monitoraggio della direttiva, specificando i contenuti della valutazione del livello di conseguimento e dello stato di realizzazione degli obiettivi strategici assegnati ai destinatari della direttiva.

Prima di illustrare, con maggiore grado di dettaglio, i contenuti della seconda e della terza sezione, oltre all'allegato relativo allo stato di realizzazione degli obiettivi strategici ed operativi dell'anno 2007, è necessario soffermarsi sui contenuti interdisciplinari e sulle indicazioni di massima della direttiva.

In linea generale, la direttiva è rivolta ai dirigenti apicali dei vari centri di responsabilità amministrativa di primo livello⁴²⁴ e “definisce le priorità politiche, gli obiettivi dell’amministrazione e le connesse strategie di conseguimento”, coerentemente a quanto stabilito con il programma di governo. Più specificamente, il circuito relativo alla programmazione strategica ed alla concreta attività amministrativa è costituito: a) dagli “obiettivi strategici”, opportunamente suddivisi in relazione ai vari centri di responsabilità; b) dai “piani di azione”, correlati a ciascun obiettivo strategico.

Oltre agli obiettivi strategici, la direttiva prende in considerazione gli “obiettivi strutturali” di ciascun centro di responsabilità. Secondo le indicazioni offerte dal documento in esame, attraverso gli obiettivi strutturali viene declinato il complesso delle attività istituzionali ordinarie, in base alle competenze ed alle funzioni assegnate dalla legge all’amministrazione di riferimento. L’esigenza sottesa all’individuazione degli obiettivi strutturali consiste nel rappresentare, in un quadro di coerenza sistemica, per un verso, la dimensione dell’efficacia del processo di allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e, per altro verso, la dimensione dell’efficienza della concreta azione amministrativa.

Come affermato nella parte introduttiva della direttiva, e come richiesto dalla più volte richiamata normativa di settore, gli obiettivi

⁴²⁴ Il Ministero dell’economia e delle finanze ha subito un importante processo di riorganizzazione a seguito del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, prima, e del d.p.r. 30 gennaio 2008, n. 43, da ultimo. Ai fini che qui interessano, i centri di responsabilità amministrativa di primo livello del ministero sono rappresentati dal Dipartimento del tesoro, dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, dal Dipartimento per le politiche fiscali, dal Dipartimento dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dalla Scuola superiore

strategici ed i relativi piani di azione dei singoli centri di responsabilità amministrativa sono individuati in una prospettiva di massima integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

Anche ai fini della verifica dell'armonia sistemica tra la direttiva qui presa in esame ed i documenti di indirizzo politico-amministrativo e di programmazione economica, su cui ci si soffermerà in seguito, merita di essere evidenziato il riferimento al consolidamento del processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato in missioni e programmi – anche nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e del riesame dell'insieme delle politiche di spesa in atto – ed all'esigenza di riorganizzazione delle strutture del ministero, finalizzata al miglioramento della qualità e del livello dei servizi nei confronti dei cittadini.

Quanto al primo aspetto, la direttiva individua alcune linee di azione comune ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa, riferite sia agli obiettivi strategici che a quelli strutturali, finalizzate alla riqualificazione della spesa ed al conseguimento di risparmi delle spese di funzionamento e per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria. In particolare, nell'ottica della razionalizzazione ed ottimizzazione della spesa è interessante, anche per quel che si vedrà in sede di comparazione tra gli strumenti di programmazione strategica delle varie tipologie di amministrazioni pubbliche qui prese in esame, il riferimento alla predisposizione di “piani triennali” per il contenimento delle spese di funzionamento riguardanti le dotazioni strumentali, le autovetture di servizio ed i beni immobili ad uso abitativo e di servizio.

dell'economia e delle finanze, dal Servizio consultivo ed ispettivo tributario e dal Corpo della Guardia di finanza.

In relazione al secondo degli aspetti sopra menzionati, la direttiva si sofferma sulla necessità che il ministero attui le disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007, relative alla revisione organizzativa degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, al fine di razionalizzare ed ottimizzare la gestione della spesa e dei costi di funzionamento dei ministeri⁴²⁵.

Dopo aver illustrato i contenuti generali della direttiva, aventi carattere trasversale, e le linee di azione comuni ai centri di responsabilità, è ora necessario passare in rassegna, più in dettaglio, il programma proposto dall'organo politico, anche al fine di meglio comprenderne i punti di forza, i limiti e gli elementi di criticità.

Come accennato in precedenza, la direttiva si compone di tre parti (sezioni), in linea con quanto previsto dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato⁴²⁶.

1.1.1. (segue): a) le linee strategiche

La prima parte illustra le linee strategiche dell'azione amministrativa del ministero, nel periodo di riferimento, in coerenza con il documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011, con gli altri documenti

⁴²⁵ Il complesso delle misure di riorganizzazione degli apparati amministrativi è previsto dall'art. 1, commi da 404 a 416, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007). Le predette disposizioni normative hanno previsto l'emanazione di appositi regolamenti governativi intesi, tra l'altro, alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con contestuale riduzione degli stessi in misura non inferiore, rispettivamente, al 10 ed al 5 per cento.

⁴²⁶ Sul punto, v. le linee guida per la pianificazione strategica (in particolare, punto 2.1.4), allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007; per indicazioni più dettagliate relativamente al *format* di direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, v. Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle

di indirizzo politico e, più in generale, con il programma di governo, così come descritto nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007⁴²⁷.

In linea con la nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi – la quale, giova ricordarlo, ha trovato la sua prima attuazione a partire dal bilancio di previsione per l'anno 2008 – la direttiva conferma che gli obiettivi strategici individuati dai titolari dei centri di responsabilità fanno dovuto riferimento, oltre che alle priorità politiche definite nel corso del 2007, anche alle missioni ed ai programmi in cui il bilancio di previsione del ministero è stato strutturato, favorendo la trasparenza delle scelte adottate ed il processo di riesame delle politiche di spesa.

Nel complesso, il bilancio del ministero individua 25 missioni, articolate in 45 programmi, cui fanno riferimento, oltre alle priorità politiche già individuate dal ministro con l'atto di indirizzo dell'8 giugno 2007, i relativi obiettivi strategici, distinti in relazione ai vari centri di responsabilità amministrativa. A tale ultimo riguardo, la direttiva stabilisce 142 obiettivi, i quali, come si vedrà tra breve, vengono distinti, a seconda della funzione cui sono preordinati, in obiettivi strategici e obiettivi strutturali.

La sezione della direttiva qui analizzata riporta, inoltre, un quadro sinottico della programmazione strategica, nel quale sono individuate, in relazione alle missioni ed ai programmi di pertinenza del ministero, fissati nella legge di bilancio, le priorità politiche definite dal ministro con il

amministrazioni dello Stato, *Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008. La pianificazione strategica nei ministeri*, cit., 27.

⁴²⁷ Le priorità di intervento stabilite dal governo in carica al momento dell'emanazione della direttiva in questione erano tre: la crescita, il nuovo *welfare*, la sicurezza.

predetto atto di indirizzo e gli indirizzi programmatici di cui alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, direttamente coinvolti dal processo di pianificazione strategica del Ministero dell'economia e delle finanze⁴²⁸.

Completano la sezione dedicata alle linee strategiche le tabelle relative alle risorse umane, agli stanziamenti, distinti per tipologia di missione, ed al *budget* economico.

1.1.2. (segue): b) i piani di azione

La seconda parte della direttiva illustra, per ciascun centro di responsabilità amministrativa, il contesto politico-istituzionale e le priorità politiche del ministero e riporta, in appositi quadri sinottici, le risorse umane, le risorse finanziarie ed il *budget* economico del centro di responsabilità di riferimento.

Dopo aver evidenziato i predetti elementi, la direttiva individua, sempre in relazione ai singoli centri di responsabilità, gli obiettivi strategici, gli obiettivi strutturali ed i piani di azione, in cui sono articolati i predetti obiettivi, con l'indicazione, per ognuno di essi, delle scadenze temporali e degli indicatori di misurazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo. Per ogni centro di responsabilità, la direttiva riporta, separatamente, gli obiettivi strategici e gli obiettivi strutturali.

Allo scopo di comprendere meglio il contenuto ed il funzionamento concreto dei piani di azione, anche nell'ottica dell'individuazione di eventuali fattori di criticità o di elementi di scostamento rispetto allo schema

⁴²⁸ Gli indirizzi programmatici coinvolti, per l'anno 2008, sono due: l'agenda per la crescita e la sicurezza interna ed esterna, cui si deve aggiungere il monitoraggio, la valutazione e la

di direttiva offerto dal Comitato tecnico-scientifico, si prenderà in considerazione un obiettivo strategico ed un obiettivo strutturale (e relativi piani di azione) afferenti al Dipartimento del tesoro.

Preliminarmente, è necessario ricordare che le funzioni amministrative ascritte al predetto centro di responsabilità coinvolgono due missioni e tre programmi, tra quelli già individuati dalla previsione di bilancio per l'anno 2008. Le missioni sono rappresentate da: a) politiche economico-finanziarie e di bilancio (missione 29); servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (missione 32)⁴²⁹.

Nell'ambito della prima delle suddette missioni, i programmi interessati sono due: a) programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio; b) regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario. Nell'ambito della seconda missione, il programma di pertinenza, ai fini dell'individuazione degli obiettivi strategici del Dipartimento del tesoro, è unico: servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza.

Ciascun programma fa riferimento alle attinenti priorità politiche individuate dall'organo di governo nell'atto di indirizzo dell'8 giugno 2007; a loro volta, ciascuna priorità politica si sviluppa in uno o più obiettivi strategici. Come si vedrà tra breve, gli obiettivi strutturali, a differenza di quelli strategici, si riferiscono esclusivamente alla missione ed al programma nel cui contesto devono essere raggiunti, prendendo in considerazione non già la priorità politica ma l'attività istituzionale di riferimento.

qualità dell'azione di governo.

⁴²⁹ La numerazione delle missioni è quella assegnata dalla circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

Ma entriamo in maggiore dettaglio. In questa sede verrà esaminata la prima scheda presente nell'ambito del centro di responsabilità afferente al Dipartimento del tesoro: essa espone in modo analitico le azioni da porre in essere per il conseguimento dell'obiettivo strategico individuato.

Il primo elemento riportato nella scheda in questione è rappresentato dall'obiettivo strategico relativo alla "lotta all'usura, al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, attività di revisione normativa in materia valutaria e di commercio degli armamenti". In ordine visivo, il secondo elemento presente nella scheda è costituito dalla strategia da seguire nel perseguimento dell'obiettivo, cui è associata l'indicazione della data di avvio della strategia (che, nel caso di specie, è fissata al 1° gennaio 2008) e della data di conseguimento dell'obiettivo strategico (stabilita al 31 dicembre 2009) nonché la determinazione delle risorse finanziarie.

Alla definizione dell'obiettivo strategico e della strategia segue l'indicazione della missione (politiche economico-finanziarie e di bilancio), del programma (regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario) e della priorità politica (interventi per la competitività e lo sviluppo) nell'ambito dei quali si inserisce funzionalmente il predetto obiettivo strategico.

Scorrendo ulteriormente la scheda in argomento, si può rinvenire la sezione dedicata agli indicatori di misurazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo prefissato, sulla cui base verrà effettuato il monitoraggio dello stato di attuazione dello stesso. Nel caso che ci occupa, viene proposto un solo indicatore di realizzazione fisica, finalizzato a misurare il grado di realizzazione del piano d'azione, in relazione alle varie fasi temporali di attuazione dell'intervento; sicché, il punteggio finale attribuibile, su base 100, per la piena realizzazione dell'obiettivo strategico, viene

proporzionalmente distribuito a seconda del periodo temporale in cui viene conseguito il risultato ed in relazione alle azioni poste in essere (da gennaio ad aprile: 40 punti; da maggio a settembre: 30 punti; da ottobre a dicembre: 30 punti).

Per il raggiungimento dell'obiettivo strategico, la scheda individua un piano di azione che si suddivide in quattro tipologie di azioni, cui viene attribuito un differente peso, in termini di punteggio. La prima azione, mirata alla "pianificazione ed attuazione, in collaborazione con il Ministero dell'interno, di un programma di azioni comuni mirate ad una più incisiva lotta al fenomeno dell'usura", se realizzata, consente l'attribuzione di un punteggio massimo di 40 punti, secondo la proporzione legata al periodo temporale di conseguimento dell'obiettivo, come visto in precedenza. Anche alle altre tre azioni sono collegati altrettanti punteggi relativi (rispettivamente di 30, 10 e 20 punti), nel rispetto del punteggio totale massimo ottenibile, pari a 100.

La scheda appena esaminata, come tutte le altre, è accompagnata da ulteriori schede di specificazione, per le singole azioni di cui si compone il piano, dell'unità organizzativa del centro di responsabilità amministrativa, interessata dall'azione da porre in essere, e dei soggetti interni ed esterno coinvolti nell'esplicazione dell'attività.

1.1.3. (segue): c) il sistema di monitoraggio

La sezione dedicata al sistema di monitoraggio risulta, rispetto alle altre, di contenuto alquanto limitato. Come accennato in precedenza, essa dà conto dell'attività di controllo e verifica di quanto previsto dalla direttiva, specificando i contenuti e le modalità della valutazione del livello di

conseguimento e dello stato di realizzazione degli obiettivi strategici assegnati ai destinatari della direttiva stessa.

In particolare, è previsto che la valutazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati ai titolari dei centri di responsabilità debba essere effettuato in base al grado di attuazione delle azioni relative agli obiettivi (strategici e strutturali) indicati nella direttiva stessa, al livello di congruenza tra le missioni affidate al ministero dalle norme e le conseguenti scelte operative compiute, alla corretta pianificazione delle attività, ai costi effettivamente sostenuti rispetto a quelli previsti nel *budget* economico ed alle capacità di gestione delle risorse finanziarie.

A tal fine, la direttiva stabilisce, per i titolari dei centri di responsabilità, una precisa tempistica in ordine all'obbligo di fornire al Servizio di controllo interno gli elementi relativi al grado di avanzamento degli obiettivi assegnati, ai risultati conseguiti al termine dell'anno solare ed allo stato di attuazione dei procedimenti di riorganizzazione funzionale della struttura organizzativa ministeriale.

A chiusura del ciclo di programmazione strategica, gestione, controllo e riprogrammazione, la direttiva in questione prevede che i titolari dei centri di responsabilità presentino, entro il 31 gennaio successivo all'anno di riferimento, il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati e la correlazione delle risorse finanziarie umane e strumentali destinate al raggiungimento degli obiettivi con le missioni ed i programmi contemplati dalla legge di bilancio, le iniziative adottate per superare le criticità e le devianze riscontrate, i motivi che hanno eventualmente determinato il mancato o ritardato raggiungimento degli obiettivi, le specifiche attività intraprese, sottoforma di puntuali atti adottati, nonché ogni altro elemento,

avente natura qualitativa o quantitativa, utile allo scopo di verificare l'attuazione delle linee di azioni comuni ai titolari dei centri di responsabilità, cui si è già accennato in precedenza.

A completamento delle tre sezioni dedicate alle linee strategiche, ai piani di azione ed al sistema di monitoraggio, e come richiesto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004⁴³⁰, la direttiva qui presa in esame riporta, in apposito allegato, lo stato di realizzazione degli obiettivi strategici ed operativi dell'anno 2007.

In estrema sintesi, per ciascun obiettivo, strategico ed operativo, individuato dalla direttiva per l'anno 2007 in riferimento ai vari centri di responsabilità, vengono forniti i relativi esiti, a seconda che l'obiettivo sia stato raggiunto, parzialmente raggiunto o non raggiunto. Negli ultimi due casi, la direttiva indica se l'obiettivo sia superato, non raggiungibile, riproposto o rimodulato.

2. L'esperienza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale

Nell'ambito degli enti pubblici non economici, l'attività programmatica posta in essere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale assume particolare rilievo, sia da un punto di vista metodologico, sia

⁴³⁰ Punto 2 della direttiva, che stabilisce che la direttiva annuale “deve dare contezza dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova direttiva”.

in relazione al nuovo assetto ordinamentale introdotto, per gli enti pubblici previdenziali, dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479 e successive modifiche⁴³¹.

Quanto al primo aspetto, senza entrare nel dettaglio dei documenti programmatici dell'ente, che saranno esaminati più in dettaglio tra breve, occorre subito sottolineare che, in linea generale, il processo di programmazione strategica adottato dall'Inps si caratterizza per un diffuso coinvolgimento degli organi di gestione, dei titolari dei vari centri di responsabilità amministrativa e delle strutture territoriali e periferiche, attraverso un percorso di progressiva specificazione degli obiettivi da raggiungere.

Inoltre, come si vedrà in seguito, l'attività di pianificazione delle strategie e di programmazione degli obiettivi si sviluppa parallelamente e contestualmente al processo di programmazione finanziaria e di definizione dei *budget* dei centri di responsabilità, inserendosi così in un corretto ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

In relazione al riordino degli enti pubblici di previdenza e assistenza, si evidenzia che il d.lgs. n. 479/1994 dà vita ad un sistema duale, in cui a fronte di un organo cui sono affidate le funzioni politiche di indirizzo (il Consiglio di indirizzo e vigilanza), si annoverano altri organi dell'ente (Presidente, Consiglio di amministrazione, Direttore generale), cui sono riservate, nell'ambito dei rispettivi compiti, le competenze di natura tecnico-gestionale⁴³².

⁴³¹ Il d.lgs. n. 479/1994 reca "Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza".

⁴³² In questo senso, il sistema duale può essere considerato come "plurale". Al riguardo, v. le osservazioni formulate, nelle linee di indirizzo 2004-2007, dal Consiglio di indirizzo e

Come si avrà modo di verificare in seguito, il sistema dualistico, che pure ha sollevato alcuni dubbi in dottrina⁴³³, non contraddice il precetto del buon andamento dell'attività amministrativa e la tensione al perseguimento di risultati prestabiliti, consentendo di realizzare, in virtù di una chiara distinzione delle competenze tra gli organi dell'ente, un equilibrato rapporto dialettico tra la funzione di indirizzo e la funzione gestionale.

Prima di esaminare il processo di programmazione strategica dell'Inps, è necessario soffermarsi preliminarmente sulle funzioni svolte dal Consiglio di indirizzo e vigilanza e sul contesto normativo nell'ambito del quale si sviluppa il processo stesso.

2.1. Il ruolo del Consiglio di indirizzo e vigilanza

Come accennato, l'attività di programmazione strategica dell'Inps si inserisce in un contesto normativo caratterizzato da un nuovo assetto ordinamentale, in cui viene maggiormente valorizzato, rispetto alla disciplina precedente, il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, da una parte, e le funzioni aventi natura meramente gestionale, dall'altra.

Al riguardo, il d.lgs. n. 479/1994, nel disciplinare gli organi degli enti di previdenza e assistenza, ha specificato, tra l'altro, le competenze del

vigilanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (in particolare, p. 7), reperibili in www.inpdap.it.

⁴³³ Al riguardo, si v. le osservazioni di P. Sandulli, nel corso dell'audizione del 27 luglio 2005, in seno alla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato (in particolare, p. 6 del resoconto stenografico).

Consiglio di indirizzo e vigilanza, sulle quali, per quel che in questa sede interessa, occorre soffermarsi brevemente.

Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del succitato d.lgs. n. 479/1994, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, tra l'altro, "definisce i programmi e individua le linee di indirizzo dell'ente", determinando, nell'ambito della programmazione generale, gli obiettivi strategici pluriennali; a tal fine, "emana le direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente" e, a conferma della stretta correlazione funzionale tra l'attività di pianificazione strategica e quella di programmazione finanziaria, "approva in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo", nonché i "piani pluriennali" e i "criteri generali" dei piani di investimento e disinvestimento dell'Istituto.

Come si può desumere dalla terminologia adottata dal legislatore in sede di elencazione delle competenze istituzionali intestate al Consiglio di indirizzo e vigilanza, al predetto organo collegiale sono affidate le funzioni di natura politica dell'Istituto, connesse, appunto, ai compiti di indirizzo dell'attività amministrativa, da una parte, e di vigilanza sulla corretta gestione delle risorse occorrenti per raggiungere gli obiettivi individuati in sede di programmazione strategica, dall'altra. Al riguardo, anche le espressioni utilizzate per descrivere le funzioni di che trattasi (il Consiglio "definisce" i programmi, "individua" le linee di indirizzo, "determina" gli obiettivi strategici, "emana" le direttive generali, "approva" il bilancio preventivo ed i piani pluriennali) risultano sintomatiche del carattere programmatico delle funzioni assegnate all'organo in questione.

A fronte delle descritte attività del Consiglio di indirizzo e vigilanza, la disposizione normativa da ultimo citata enumera, al comma 5, le funzioni riservate al Consiglio di amministrazione, tra cui si ricorda, a titolo

meramente indicativo, l'approvazione dei "piani annuali", nell'ambito della programmazione, l'individuazione dei "piani d'impiego" dei fondi disponibili, la "predisposizione" del bilancio preventivo e, in via residuale, "ogni altra funzione che non sia compresa nella sfera di competenza degli altri organi dell'ente". Anche in questo caso, la natura gestionale delle funzioni imputate al Consiglio di amministrazione può agevolmente ricavarsi, oltre che dall'oggetto delle competenze, anche dalla terminologia adoperata dal legislatore per introdurre le competenze medesime: per un verso, l'organo in questione "predispone" (per il Consiglio di indirizzo e vigilanza) i piani pluriennali ed il bilancio preventivo, svolgendo una funzione servente nei confronti dell'organo di indirizzo; per altro verso, esso "approva" i piani annuali e "delibera" i piani d'impiego dei fondi, laddove le predette funzioni sono da considerare in funzione attuativa ed esecutiva dei programmi generali stabiliti dal Consiglio di indirizzo e vigilanza e, dunque, tipicamente gestionali.

Come si può notare, già nella denominazione degli organi sopra menzionati è possibile stigmatizzare una significativa differenza: per un verso, il termine "indirizzo", riferito al primo, evidenzia una funzione decisionale di carattere politico, di medio-lungo periodo, in cui vengono individuate le linee programmatiche e stabiliti gli obiettivi strategici dell'ente; per altro verso, il termine "amministrazione", associato al secondo, identifica gli strumenti ed i meccanismi attraverso i quali le linee programmatiche e gli obiettivi strategici, fissati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, vengono realizzati.

Completano le funzioni di gestione concreta dell'attività amministrativa le competenze intestate al Direttore generale: il comma 6 del

citato art. 3, difatti, riserva a quest'ultimo la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi", assicurando l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo dell'organizzazione dei servizi.

2.2. Il contesto normativo

Mentre, da un lato, per le amministrazioni statali il processo di programmazione strategica è disciplinato direttamente (ed esaustivamente) da disposizioni normative generali, da atti di indirizzo o da linee guida dell'organo politico, che conferiscono al processo medesimo un carattere di sostanziale omogeneità, pur nel rispetto dell'autonomia riconosciuta alle singole amministrazioni, dall'altro lato, per gli enti pubblici, il d.p.r. n. 97/2003 rinvia ai regolamenti interni degli enti stessi, in ragione del loro assetto dimensionale ed organizzativo, la disciplina dell'amministrazione e della contabilità (tra cui, pertanto, anche l'attività di pianificazione strategica e di programmazione finanziaria), nelle materie non specificamente disciplinate dal predetto regolamento (art. 2, comma 2)⁴³⁴.

Sicché, prima di soffermarsi sul concreto funzionamento del processo di programmazione previsto nell'ambito dell'Inps, è necessario dar conto di quanto previsto dal vigente regolamento di amministrazione e contabilità, con riferimento ai principali documenti programmatici dell'Istituto.

Il processo di pianificazione strategica previsto dall'Inps, che si sviluppa secondo un percorso di contestuale attività di programmazione finanziaria, è realizzato attraverso la predisposizione dei seguenti documenti

programmatici, che saranno analizzati partitamente: a) linee di indirizzo, approvate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza; b) relazione programmatica, redatta dal Consiglio di indirizzo e vigilanza; c) linee guida gestionali, predisposte dal Consiglio di amministrazione; d) circolare esplicativa delle linee procedurali da seguire per la formazione del bilancio di previsione annuale, emessa dal Direttore generale; e) bilancio di previsione annuale, predisposto dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Direttore generale, e approvato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza; f) direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, emanate dal Direttore generale.

2.2.1. (segue): a) le linee di indirizzo

Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 479/1994 e dell'art. 2, comma 1, del regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'Inps, il Consiglio di indirizzo e vigilanza individua annualmente le linee di indirizzo dell'ente, in conformità ai documenti programmatici del governo in materia di politica economico-finanziaria⁴³⁵. Esse definiscono le scelte strategiche dell'Istituto, aventi una valenza di lungo periodo, ed indicano le politiche di settore da attuare nell'ambito della programmazione operativa

⁴³⁴ L'osservazione è formulata, sia pure con riferimento al controllo strategico, da A. VILLA, *Sistemi di controllo*, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici*, cit., 542.

⁴³⁵ La disposizione di cui all'art. 2 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps, dedicato all'indirizzo politico (affidato al Consiglio di indirizzo e vigilanza) e amministrativo (assegnato al Consiglio di amministrazione) dell'ente, risulta sostanzialmente coerente con quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.p.r. n. 97/2003, secondo cui l'organo di vertice dell'ente "definisce almeno annualmente (...) le linee strategiche e le politiche di settore".

ed in sede di gestione concreta delle attività preordinate al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Le linee di indirizzo descrivono le politiche, i piani e gli obiettivi generali che i competenti organi di gestione dell'Istituto dovranno attuare e raggiungere nel corso dell'intera consiliatura del Consiglio di indirizzo e vigilanza; sul punto, il dato testuale offerto dal vigente regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (art. 2, comma 1) farebbe pensare ad un documento pluriennale scorrevole (il Consiglio definisce "annualmente" le linee di indirizzo generale), in cui le scelte strategiche vengono eventualmente rimodulate, di anno in anno, al fine di meglio adattare ai documenti programmatici del governo ed alle esigenze contingenti dell'ente.

Come si vedrà tra breve, le scelte strategiche individuate nelle linee di indirizzo sono assunte dal Consiglio di indirizzo e vigilanza in maniera autonoma e, di norma, senza il coinvolgimento di altri organi, come avviene, ad esempio, per il bilancio di previsione, che risulta "redatto" dal Consiglio di amministrazione e sottoposto alla "definitiva approvazione" del Consiglio di indirizzo e vigilanza⁴³⁶.

2.2.2. (segue): b) la relazione programmatica

La relazione programmatica, redatta dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, indica gli indirizzi delle attività istituzionali dell'ente, descrive le linee politiche cui devono uniformarsi le decisioni operative degli organi amministrativi e determina le scelte strategiche da intraprendere in un arco

⁴³⁶ Così si esprime l'art. 8, commi 3 e 6, del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps.

temporale coincidente, di regola, con la durata del mandato del Consiglio stesso⁴³⁷.

Le linee programmatiche contenute nella relazione si sviluppano, di regola, per un triennio, ferma restando la facoltà di apportare eventuali variazioni delle strategie in essa individuate rispetto a quelle definite nel precedente periodo; tale aggiornamento annuale conferisce alla relazione programmatica, alla stessa stregua di quanto visto per le linee di indirizzo, il carattere della scorrevolezza, nel senso che le strategie del secondo o del terzo anno, se modificate o aggiornate alla luce delle nuove esigenze o delle mutate situazioni di criticità, costituiscono le previsioni del nuovo triennio di riferimento.

Il documento programmatico in questione, disciplinato dettagliatamente, nei contenuti e nelle finalità, dall'art. 6 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps, pur presentando un carattere generale e descrittivo, indica, da un punto di vista quantitativo, le scelte strategiche che l'ente intende realizzare, individuando le fonti di finanziamento necessarie per il perseguimento degli obiettivi e le principali voci di impegni che devono essere previste nel periodo di riferimento.

Volendo tentare un'analisi parallela rispetto ad analoghi documenti di indirizzo presenti nell'ambito delle amministrazioni centrali, è possibile paragonare la relazione programmatica dell'ente al documento di programmazione economica e finanziaria predisposto dal governo (nella sua accezione di organo collegiale), nella cui cornice dovranno muoversi gli organi politici del governo stesso (in quanto organi monocratici), in sede di

⁴³⁷ Ai sensi dell'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 479/1004, il Consiglio di indirizzo e vigilanza (così come il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il collegio dei sindaci ed il Direttore generale) dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

programmazione strategica, e gli organi burocratici, in sede di attuazione degli obiettivi prestabiliti⁴³⁸.

In questo senso, si può affermare che la relazione programmatica dà l'avvio al processo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria, il quale si conclude, come si vedrà in seguito, con l'approvazione del bilancio di previsione annuale, di cui la relazione stessa costituisce uno degli allegati. Non a caso, lo stesso regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto dedica apposite disposizioni normative, racchiuse in un unico articolo (art. 5), al ciclo integrato di "pianificazione, programmazione e *budget*"⁴³⁹.

2.2.3. (segue): c) le linee guida gestionali

Le linee guida gestionali sono predisposte ed approvate annualmente dal Consiglio di amministrazione, ed individuano gli obiettivi che l'Istituto intende perseguire per l'assolvimento dei fini istituzionali, in coerenza con le scelte strategiche, la relazione programmatica e le linee di indirizzo definite dal Consiglio di indirizzo e vigilanza.

⁴³⁸ Al riguardo, si v. le considerazioni introduttive alla relazione programmatica 2007-2009, svolte in data 5 aprile 2006 dal Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps, Franco Lotito, secondo cui "la relazione programmatica del Consiglio è per il bilancio previsionale dell'Inps ciò che il documento di programmazione economica e finanziaria è per la legge finanziaria dello Stato" (p. 4 del dattiloscritto, disponibile su www.inps.it).

⁴³⁹ Anche il d.p.r. n. 97/2003 disciplina, in un unico articolo (art. 6), il processo integrato di pianificazione (delle strategie), di programmazione (delle decisioni operative) e di *budgeting* (delle attività e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi strategici). Al riguardo, secondo A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, cit., 87, il processo di pianificazione, programmazione e *budget* non deve essere confuso con l'attività diretta alla predisposizione della relazione programmatica, essendo quest'ultima "riferita alla definizione da parte dell'organo di indirizzo dell'ente delle linee strategiche (obiettivi strategici), mentre il processo disciplinato dall'art. 6 consiste nella traduzione, da parte degli organi di gestione, degli obiettivi strategici in obiettivi operativi".

Con il documento in questione, il Consiglio di amministrazione individua le direttrici gestionali per la redazione del bilancio di previsione e della correlata nota preliminare, formulando le indicazioni che dovranno essere prese a riferimento dai titolari dei centri di responsabilità per la definizione dei propri piani operativi e dei propri *budget* per l'esercizio finanziario successivo.

Come si può notare, con questo documento ha inizio il passaggio dall'attività di indirizzo politico (svolta dal Consiglio di indirizzo e vigilanza) all'attività di indirizzo amministrativo (posta in essere dal Consiglio di amministrazione e dal Direttore generale). In altri termini, le linee guida gestionali, dando avvio alla fase attuativa del processo di programmazione strategica, assumono valenza di cerniera operativa tra gli indirizzi strategici e le direttive gestionali.

Esse possono essere ricondotte ai "piani annuali nell'ambito della programmazione" ed ai "piani d'impiego dei fondi disponibili" – coerenti con i piani pluriennali e con le linee strategiche individuate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza – citati, tra le funzioni assegnate al Consiglio di amministrazione, dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 479/1994.

2.2.4. (segue): d) la circolare esplicativa

Successivamente all'approvazione delle linee guida gestionali del Consiglio di amministrazione, ed in coerenza con queste, il processo di programmazione strategica prende corpo attraverso l'emanazione, da parte del Direttore generale, della circolare esplicativa delle attività e delle procedure da seguire per la formazione del bilancio di previsione.

Il documento di che trattasi, espressamente contemplato dall'art. 5 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps, individua i programmi da realizzare e le strutture responsabili del raggiungimento degli obiettivi strategici individuati nella relazione programmatica.

Come accennato, la circolare in questione, da emanare entro il 31 marzo di ogni anno, sviluppa i programmi individuati dal Consiglio di amministrazione, definisce i piani di attività, di produzione e di impiego delle risorse ed individua gli obiettivi gestionali, assegnandoli ai titolari dei centri di responsabilità, nel rispetto dell'autonomia organizzativa a ciascuno riconosciuta.

In tal modo, il passaggio dalla relazione programmatica alle linee guida predisposte dall'organo collegiale di indirizzo amministrativo e, ancora, alle linee procedurali adottate dal Direttore generale, conferisce al processo di programmazione strategica una natura gradualmente specializzante e progressivamente operativa, sia in termini qualitativi che quantitativi, consentendo agli organi burocratici di gestire concretamente l'attività funzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'organo di indirizzo.

In altri termini, il processo di cui si discute discende a cascata dall'organo politico agli organi di gestione, secondo un percorso che muove dall'alto verso il basso (*top-down*), nel rispetto del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo, affidate al Consiglio di indirizzo e vigilanza, e le competenze gestionali, assegnate agli organi di indirizzo amministrativo ed agli organi burocratici.

In particolare, a seguito dell'emanazione della circolare esplicativa ha inizio la fase discendente del processo di "pianificazione, programmazione e

budget”, finalizzato a garantire lo stretto collegamento tra gli indirizzi formulati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, le linee guida gestionali approvate dal Consiglio di amministrazione ed i programmi-obiettivo attribuiti dal Direttore generale ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa, in ragione delle specifiche competenze funzionali.

Questi ultimi, a seguito della circolare in questione, promuovono il processo di programmazione dei centri di responsabilità subordinati, allo scopo di acquisire, per mezzo di aggregazioni progressive, i vari *budget* (finanziari ed economici) pertinenti al centro di responsabilità di primo livello, avendo cura di accertare la coerenza dei piani di attività e delle risorse economiche e finanziarie rispetto a quanto previsto dalle linee guida gestionali.

Ha così inizio, tra i titolari dei centri di responsabilità di primo livello e gli organi burocratici subordinati, una fase di negoziazione degli obiettivi e delle risorse necessarie al loro conseguimento, finalizzata alla condivisione del *budget* economico e finanziario e dei relativi indicatori di efficienza ed efficacia individuati per la realizzazione del piano di produzione dell’anno di riferimento.

A conclusione della suddetta fase di negoziazione, entro il 31 maggio di ogni anno, i titolari dei centri di responsabilità comunicano al Direttore generale “le proposte relative agli obiettivi da conseguire nell’anno successivo indicando i relativi fabbisogni finanziari” (fase ascendente o *bottom-up*), i quali, unitamente ai *budget* dei singoli centri di responsabilità, consentono di poter disporre di un quadro completo e sistematico ai fini della definizione del bilancio di previsione.

2.2.5. (segue): e) il bilancio di previsione

Come accennato, il processo di formazione del bilancio dell'Inps trova il suo abbrivio nell'approvazione, da parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza, della relazione programmatica. A differenza di quanto avviene per la relazione programmatica, che definisce autonomamente le linee strategiche da seguire e gli obiettivi da realizzare, per il bilancio di previsione si viene a creare una situazione dualistica, in cui ad una fase di predisposizione del documento, da parte del Consiglio di amministrazione, segue una fase di approvazione dello stesso, da parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Il bilancio di previsione, che viene proposto dal Direttore generale, redatto dal Consiglio di amministrazione e approvato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza⁴⁴⁰, risulta organizzato in un sistema di *budget*, inteso quale insieme di piani delle attività e di correlate previsioni finanziarie ed economiche, predisposti dai titolari dei centri di responsabilità amministrativa, che permettono di identificare gli obiettivi strategici dell'Istituto, di qualificare le attività necessarie per il loro raggiungimento e di valorizzare (sia da un punto di vista finanziario che economico) le risorse da acquisire e da utilizzare.

⁴⁴⁰ Ai sensi dell'art. 20 della l. 9 marzo 1989, n. 88, "i bilanci preventivi dell'Inps devono essere deliberati entro il 30 novembre dell'anno precedente l'esercizio al quale si riferiscono". Al riguardo, è opportuno ricordare che il d.p.r. n. 97/2003 stabilisce che il bilancio di previsione deve essere "deliberato dall'organo di vertice entro il 31 ottobre, salvo diverso termine previsto da norme di legge o da disposizione statutaria" (art. 5). In virtù della predetta clausola di salvaguardia, pertanto, si deve ritenere inalterata la scansione temporale dei termini di approvazione dei bilanci dell'Inps, prevista dalla l. n. 88/1989.

In questo senso, come si avrà modo di verificare in seguito, la metodologia adottata, basata sulla logica del *budgeting system*, presenta caratteri analoghi a quelli presenti nelle amministrazioni locali.

2.2.6. (segue): f) le direttive generali

Successivamente all'approvazione definitiva, da parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza, del bilancio di previsione, il Direttore generale emana le direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione.

Esse indicano gli obiettivi generali, le priorità, i piani ed i programmi da attuare nell'esercizio finanziario successivo a quello di adozione dell'atto, sulla base delle risorse assegnate ai titolari dei centri di responsabilità di primo livello, nonché i criteri di verifica, di valutazione e di misurazione dell'attività amministrativa.

Come si avrà modo di verificare in seguito, le direttive in questione, quanto all'oggetto, rispondono alle medesime finalità perseguite, nell'ambito delle amministrazioni statali, con la direttiva generale del ministro; tuttavia, quanto all'organo emanante, le direttive generali qui in esame non sono adottate dall'organo politico, essendo espressamente riservate alla competenza dell'organo cui è attribuita "la responsabilità dell'attività diretta al conseguimento dei risultati e degli obiettivi"⁴⁴¹.

Dopo aver analizzato, sia pure in estrema sintesi, la natura dei documenti programmatici previsti nell'ambito dell'attività dell'Inps, è ora possibile esaminare, in dettaglio, uno specifico percorso di pianificazione strategica e contestuale programmazione finanziaria.

2.3. Il processo di programmazione strategica

Come evidenziato in precedenza, il processo di pianificazione, programmazione e *budget* si sviluppa attraverso il passaggio dagli obiettivi politici, indicati nella relazione programmatica, alle linee guida gestionali, fissate dall'organo collegiale di indirizzo amministrativo, ed alle scelte operative, affidate alla competenza degli organi burocratici.

In questa sede, si intende soffermare l'attenzione sulla relazione tra la fase di indirizzo politico (pianificazione) e la fase di indirizzo amministrativo (programmazione), anche al fine di comprendere le differenze, strutturali e funzionali, tra l'attività di programmazione strategica in uso negli enti pubblici e quella adottata nell'ambito delle amministrazioni statali; in particolare, verranno analizzati i contenuti della relazione programmatica per gli anni 2007-2009 e della correlata circolare esplicativa del Direttore generale, emanata nell'anno 2006, contenente le linee procedurali per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2007⁴⁴².

I motivi della scelta relativa ai documenti programmatici sopra menzionati vanno ricercati in un duplice ordine di fattori: per un verso, l'esercizio finanziario 2007 rappresenta, per stessa ammissione del Consiglio di indirizzo e vigilanza, l'"anno zero" delle nuove procedure di redazione del bilancio di previsione, secondo le previsioni del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (approvato, come più volte ricordato, nel 2005) ed in attuazione del d.p.r. n. 97/2003⁴⁴³; per altro verso,

⁴⁴¹ Art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 479/1994.

⁴⁴² Si tratta della circolare n. 79 del 12 giugno 2006.

⁴⁴³ Al riguardo, risultano significative le osservazioni svolte dal Consiglio di indirizzo e vigilanza nell'ambito della relazione programmatica per gli anni 2008-2010, secondo cui il

il 2007 rappresenta l'ultimo anno di mandato naturale del Consiglio di indirizzo e vigilanza (dunque, senza tener conto della proroga delle funzioni disposte fino al mese di giugno 2008), cui è seguita, nell'anno 2008, la cessazione delle funzioni degli organi di vertice dell'Istituto. Questi due ultimi eventi (scadenza della consiliatura del Consiglio di indirizzo e vigilanza e degli organi di vertice dell'Inps), pertanto, non avrebbero consentito di condurre, con la completezza di informazioni che la materia richiede, un'approfondita analisi sul processo di programmazione strategica, atteso che i documenti programmatici relativi al 2008 (relazione programmatica 2008-2010 e circolare esplicativa del 2007, relativa alla formazione del bilancio di previsione per l'anno 2008) sono stati redatti, per evidenti motivi, in forma estremamente esemplificata⁴⁴⁴.

Ciò posto in ordine alle ragioni sottese alla selezione dei documenti da analizzare, si può ora procedere nell'esame della relazione programmatica e della circolare esplicativa, avendo riguardo sia agli aspetti strutturali, sia ai contenuti ed alla funzione svolta dai documenti stessi.

2.3.1. La relazione programmatica per gli anni 2007-2009

La relazione programmatica per gli anni 2007-2009 è stata approvata dal Consiglio di indirizzo e vigilanza in data 28 marzo 2006. Essa si compone di una parte descrittiva, relativa alle variabili socio-economiche, al

2007, per il regolamento di amministrazione e contabilità, è considerato "l'anno della prova del mare aperto" (p. 3 della relazione).

⁴⁴⁴ A titolo meramente esemplificativo, si fa notare come lo stesso oggetto della circolare emanata nell'anno 2007 (circolare n. 108 del 25 luglio 2007) rechi un ambito ben più generico rispetto all'analogo documento emanato nell'anno 2006, vertendo esclusivamente sulle "procedure relative al bilancio 2008", e non già, come invece è avvenuto con la

quadro macroeconomico di riferimento per l'Istituto, ai riflessi derivanti dall'applicazione di talune disposizioni normative di settore ed agli interventi attuativi della precedente relazione (per gli anni 2006-2008), ed una parte specifica, avente ad oggetto le strategie e gli obiettivi da realizzare nel periodo temporale di riferimento.

Più analiticamente, gli interventi contemplati nella relazione, finalizzati al raggiungimento della *mission* dell'Istituto, sono stati suddivisi, in un quadro di sostanziale continuità rispetto al precedente triennio 2006-2008, su tre livelli funzionali: interventi strategici, obiettivi innovativi ed obiettivi prioritari di miglioramento e di mantenimento⁴⁴⁵.

Gli interventi strategici rappresentano le attività, aventi valenza temporale di medio-lungo periodo, finalizzate al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente, attraverso strategie di cambiamento. Essi, pertanto, implicano l'individuazione di obiettivi complessi o, per così dire, di secondo grado, la cui realizzazione costituisce il presupposto funzionale per il raggiungimento di ulteriori traguardi (si pensi alla riorganizzazione informatica dell'Istituto, il cui corretto funzionamento può condurre all'erogazione di un servizio maggiormente efficiente). In questo senso, gli interventi strategici spiegano effetti, principalmente, sull'organizzazione e sui processi di produzione interni.

circolare dell'anno 2006, sulle "linee procedurali per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2007".

⁴⁴⁵ In ordine all'individuazione delle macrocategorie di obiettivi, la relazione programmatica per gli anni 2007-2009 – che, in materia, non si discosta dalla relazione del precedente triennio – subisce, in occasione della predisposizione dell'analogo documento programmatico per gli anni 2008-2010, un significativo cambiamento. Quest'ultimo, difatti, ha limitato l'articolazione degli obiettivi a due categorie: obiettivi di consolidamento ed obiettivi strategici.

Gli obiettivi innovativi si sostanziano negli obiettivi collegati all'introduzione di nuovi progetti finalizzati alla soddisfazione dell'utenza, ai livelli quali-quantitativi dei servizi resi, alla diffusione, nelle strutture dell'Istituto, di metodiche di qualità, al miglioramento delle tecniche di comunicazione ed all'istituzione di nuovi servizi in favore degli *stakeholders*. A differenza degli interventi strategici, gli obiettivi innovativi hanno valenza, soprattutto, nei confronti dei soggetti esterni.

Gli obiettivi prioritari di miglioramento e mantenimento costituiscono gli obiettivi relativi alla gestione corrente, determinati dalla necessità, per un verso, di confermare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti (mantenimento) e, per altro verso, di intervenire sulle criticità riscontrate, al fine di recuperare l'efficacia e l'efficienza dei servizi stessi (miglioramento). In questa accezione, gli obiettivi in argomento possiedono una valenza mista, ossia producono sia un impatto interno all'amministrazione, sia effetti esterni alla stessa.

Nell'ambito degli interventi innovativi, la relazione programmatica in questione ha individuato le seguenti attività: revisione organizzativa, riorganizzazione informatica, politiche del personale e formazione, comunicazione, politiche immobiliari e patrimoniali, indicatori sociali. Per ciascuna di queste attività, la relazione ha descritto sinteticamente il contenuto ed ha contestualmente individuato gli obiettivi da perseguire nel triennio di riferimento.

Tra gli obiettivi innovativi, la relazione programmatica ha indicato: riscossione s.p.a., agricoltura, certificazione di malattia, prestazioni per l'invalidità civile, previdenza complementare, sportello polifunzionale, digitalizzazione ed eliminazione degli archivi cartacei, previdenza e

assistenza. Anche in questo caso, ad ogni obiettivo corrisponde una sintetica descrizione dell'oggetto e la determinazione dei risultati da raggiungere.

Gli obiettivi prioritari di miglioramento e mantenimento sono così enumerati: adeguamento alle nuove regole di amministrazione e contabilità, mensilizzazione dei flussi contributivi, innovazione dei processi produttivi ed *auditing*, casellario delle posizioni previdenziali attive, entrate e recupero dei crediti, vigilanza, prestazioni a sostegno del reddito, politiche internazionali, contenzioso amministrativo e giudiziario. Così come per le precedenti macrocategorie di interventi, la relazione programmatica, dopo aver descritto le tipologie di attività in questione, stabilisce i relativi obiettivi da realizzare nell'arco temporale preso in considerazione dal documento medesimo.

2.3.2. La circolare esplicativa per l'anno 2007

Come accennato in precedenza, successivamente all'approvazione della relazione programmatica, da parte dell'organo di indirizzo politico, ed alla individuazione delle linee guida gestionali, da parte dell'organo di indirizzo amministrativo, viene emanata la circolare esplicativa delle linee procedurali per la programmazione finanziaria, la cui attività si sviluppa contestualmente, da un punto di vista cronologico, e parallelamente, da un punto di vista funzionale, al processo di pianificazione strategica.

La circolare esplicativa rappresenta il cuore della programmazione strategica, in quanto segna il passaggio dalla fase dell'indirizzo politico a quella dell'individuazione degli obiettivi operativi (programmi-obiettivo) e dell'avvio del processo di negoziazione, con i titolari dei centri di

responsabilità amministrativa, dei *budget* necessari per la realizzazione degli obiettivi stessi.

Nell'ottica del governo unitario delle strutture dell'Istituto, la circolare garantisce, per un verso, la coerenza degli obiettivi operativi della gestione con le predette linee guida e, per altro verso, anche in esito alla citata fase di negoziazione dei *budget*, la congruità delle risorse finanziarie ed economiche impiegate per il conseguimento degli obiettivi.

Come anticipato ad inizio di questo paragrafo, si prende in esame, in questa sede, la circolare n. 79 del 12 giugno 2006, emanata dal Direttore generale, avente ad oggetto le linee procedurali per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2007.

Il predetto documento ha lo scopo di sviluppare le linee guida ed i programmi-obiettivo, individuati dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 174 del 7 giugno 2006, e di descrivere in maniera dettagliata il processo di programmazione e *budget*. In quest'ottica, la circolare formula le direttrici gestionali che dovranno essere prese a riferimento dai titolari dei centri di responsabilità per la definizione dei piani operativi per l'esercizio 2007.

Dal punto di vista strutturale, la circolare si compone di due parti: la prima parte è dedicata alle indicazioni operative per le attività delle strutture di direzione generale (suddivise in otto unità previsionali di base⁴⁴⁶) e per

⁴⁴⁶ Le unità previsionali di base previste dalla circolare sono le seguenti: Direzione centrale entrate contributive (Upb 1), Direzione centrale prestazioni pensionistiche (Upb 2), Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito (Upb 3), Direzione centrale sviluppo e gestione risorse umane (Upb 4), Direzione centrale approvvigionamenti logistica e patrimonio (Upb 5), Direzione centrale sistemi informativi e telecomunicazioni (Upb 6), Direzione centrale formazione e sviluppo competenze (Upb 7), cui si aggiungono altre strutture di direzione generale (come, ad esempio, la Direzione centrale organizzazione e la

l'attività di produzione delle Direzioni regionali per l'esercizio finanziario 2007; la seconda parte descrive il processo di programmazione e *budget*, le strutture coinvolte nel processo stesso, la fase di negoziazione dei *budget* ed il calendario delle fasi di programmazione.

Nell'ambito delle linee guida per le attività delle strutture di direzione generale, la circolare individua, per ciascuna struttura, gli interventi strategici, gli obiettivi innovativi e gli obiettivi prioritari di miglioramento e mantenimento, secondo la tripartizione delle macrocategorie di obiettivi effettuata, come visto in precedenza, dalla relazione programmatica per gli anni 2007-2009.

Al fine di meglio comprendere il contenuto e le finalità delle linee guida in questione, conviene analizzare la descrizione delle tipologie di attività imputate ad una determinata unità previsionale di base.

Prendendo in esame, ad esempio, la Direzione centrale organizzazione, collocata nel contesto dell'Upb 8, denominata "Altre strutture di Direzione generale", la circolare individua distintamente, per ognuna delle suddette macrocategorie di obiettivi, le linee guida gestionali per la programmazione delle attività relative all'anno 2007. Più specificamente, nell'ambito delle linee guida, vengono indicati i relativi programmi obiettivo e, per ciascuno di essi, i centri di responsabilità cui è affidata la gestione delle attività correlate al programma medesimo.

Così, proseguendo nell'analisi delle linee guida gestionali individuate per la Direzione centrale organizzazione, la circolare propone, per la prima linea guida, relativa alla reingegnerizzazione dei processi organizzativi di

Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione), che rappresentano l'unità previsionale di base 8.

produzione in ottica “tempo reale”, e nell’ambito degli obiettivi strategici, cinque programmi obiettivo, affidati alla responsabilità di altrettanti centri di responsabilità. La stessa impostazione strutturale (linea guida, programma obiettivo, centro di responsabilità di riferimento) è seguita per gli obiettivi strategici e per gli obiettivi prioritari di miglioramento e mantenimento.

Il quadro degli interventi strategici per l’anno 2007 è riassunto nell’allegato 1 alla circolare esplicativa in discussione, nel quale sono indicati, su colonne distinte, e seguendo un ordine di continenza teleologica, le linee di indirizzo 2007-2009, contenute nella relazione programmatica prima esaminata, le linee guida gestionali, individuate dal Consiglio di amministrazione, ed i programmi obiettivo, fissati dal Direttore generale nella circolare esplicativa⁴⁴⁷.

Da punto di vista funzionale, ad ogni linea di indirizzo possono far capo più linee guida gestionali; allo stesso modo, ciascuna linea guida si può sviluppare in una pluralità di programmi obiettivo.

Sotto il profilo della imputazione delle linee guida e dei programmi alle strutture dell’Istituto, occorre effettuare una distinzione: mentre le linee guida gestionali si riferiscono ad un unico centro di responsabilità amministrativa, i programmi obiettivo possono risultare attribuiti alla gestione di più centri di responsabilità. E’ il caso del programma obiettivo denominato “Sviluppo dei prodotti ed innovazione dei processi organizzativi di produzione nell’ottica della semplificazione amministrativa e dell’adeguamento funzionale”, riferito a tre Direzioni centrali (entrate contributive, prestazioni pensionistiche e prestazioni a sostegno del reddito),

⁴⁴⁷ Alle linee di indirizzo, alle linee guida gestionali ed ai programmi obiettivo è attribuito un codice identificativo, espresso in forma alfanumerica progressiva.

nell'ambito della linea guida gestionale avente ad oggetto la "reingegnerizzazione dei processi organizzativi di produzione in ottica tempo reale", imputata alla responsabilità della Direzione centrale organizzazione.

Nell'ambito dei flussi documentali per la programmazione delle attività e per il *budget*, i titolari dei centri di responsabilità, cui è affidata la cura delle relative linee guida gestionali, sono chiamati a redigere un documento nel quale sono descritte le linee programmatiche funzionali alla realizzazione della collegata linea guida gestionale.

A seguito del consolidamento delle proposte, a livello di unità previsionali di base, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa propongono al Direttore generale i *budget* necessari al raggiungimento degli obiettivi individuati nella circolare; a sua volta, il Direttore generale, ai sensi dell'art. 8 del regolamento di amministrazione e contabilità, propone al Consiglio di amministrazione il progetto di bilancio di previsione, affinché possa essere formalmente redatto dall'organo di indirizzo amministrativo e, successivamente, approvato dall'organo di indirizzo politico.

Prendendo in considerazione, per quel che in questa sede interessa, il bilancio preventivo dell'anno 2007, approvato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza con deliberazione n. 1 del 24 gennaio 2007, si può notare come questo documento contabile, completato dalla nota preliminare, contenga gli obiettivi, i programmi ed i progetti assegnati ai centri di responsabilità amministrativa, per l'attuazione delle linee strategiche indicate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza nella relazione programmatica, nonché il collegamento dei predetti programmi-obiettivo alle linee strategiche dell'Istituto e, a completamento del ciclo integrato di pianificazione,

programmazione, gestione e controllo, gli indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati conseguiti dagli organi burocratici⁴⁴⁸.

Più in particolare, oltre al preventivo finanziario ed economico, che risultano costituiti, rispettivamente, dalle aggregazioni dei *budget* finanziari istituzionali e di funzionamento dei vari centri di responsabilità e dalla somma dei *budget* economici delle medesime strutture, il bilancio di cui si discute si compone, altresì, delle schede dei programmi-obiettivo, nelle quali sono individuati i centri di responsabilità intestatari del programma, il peso attribuito all'obiettivo ed i tempi di esecuzione, nonché delle schede di *budget* di ogni centro di responsabilità (allegato tecnico al preventivo finanziario decisionale), con le quali sono state attribuite, per ciascuna attività programmata, le risorse finanziarie e umane che, a conclusione della fase di negoziazione, sono state ritenute congrue per la realizzazione degli obiettivi assegnati⁴⁴⁹.

Secondo tale impostazione, dunque, il bilancio di previsione rappresenta la risultante di un processo di formazione e progressivo consolidamento di programmi, piani di attività e correlati *budget* finanziari ed economici, che valorizza appieno il collegamento funzionale tra le direttrici fondamentali del buon andamento dell'azione amministrativa: la pianificazione strategica, la programmazione finanziaria, la gestione delle

⁴⁴⁸ L'art. 9, comma 4, del regolamento di amministrazione e contabilità prevede che nella nota preliminare vengano individuati "gli obiettivi, i programmi e i progetti scelti dai responsabili dei centri di responsabilità di 1° livello", nonché "i tempi e le modalità di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito del bilancio di previsione".

⁴⁴⁹ Ai sensi dell'art. 9, comma 4, del regolamento di amministrazione e contabilità, nell'allegato tecnico sono definiti "i programmi, i progetti e i piani operativi, descritti nella nota preliminare, relativi ai centri di responsabilità inferiore al 1° livello nonché i criteri con cui sono state assegnate loro le risorse finanziarie, umane e materiali".

attività dirette alla realizzazione degli obiettivi ed il controllo (in ottica propositiva e migliorativa) del livello quali-quantitativo di raggiungimento dei risultati prestabiliti.

3. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia

Il ciclo di pianificazione, programmazione e controllo presente nel Comune di Reggio Emilia ha conosciuto un'importante fase di cambiamento metodologico nel corso del 2007, finalizzato ad allineare tutti i documenti di programmazione ed a raccordare la pianificazione strategica con la programmazione finanziaria. I contenuti del percorso di accompagnamento per il perfezionamento delle modalità di elaborazione dei documenti programmatici annuali e pluriennali sono stati fissati in un apposito "piano di lavoro", predisposto dall'area pianificazione strategica.

Nel processo così definito, le linee strategiche dell'ente, che si identificano nelle strategie macro dell'amministrazione, si sviluppano nelle relative politiche e sono tradotte in programmi di fattibilità; questi trovano evidenza nella relazione previsionale programmatica, elaborata di concerto tra i dirigenti di *policy* ed i direttori d'area e con l'apporto dei dirigenti di *line* (ossia esterni alle *policy* dell'ente). In linea generale, la *mission* e la *vision* dell'ente vengono riassunte nei "tre binari per il futuro"⁴⁵⁰, che rappresentano le sintesi della direzione in cui l'ente intende muoversi e

⁴⁵⁰ I tre binari sono rappresentati da: 1) Reggio Emilia città europea; 2) Reggio Emilia città della creatività e del saper fare; 3) Reggio Emilia che investe sui valori della cultura civica, sull'innovazione dei servizi, sul sapere, sulla socialità, sull'integrazione e sulla sostenibilità ambientale.

l'idea di come l'amministrazione vuole essere percepita dagli interlocutori sociali.

Il passaggio dalla sfera politica a quella gestionale viene attuato attraverso lo strumento del piano esecutivo di gestione, che traduce i contenuti della relazione previsionale programmatica in obiettivi operativi ed in risorse per la loro attuazione.

A chiusura del nuovo percorso delineato, il piano di lavoro ha individuato un meccanismo di monitoraggio integrato del peg e del piano di lavoro stesso, al fine di verificare l'effettiva attuazione delle linee strategiche attraverso l'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi strategici, le decisioni adottate e le risorse assegnate, di riscontrare la coerenza delle finalità istituzionali con le aspettative della collettività e di individuare le azioni correttive per la ridefinizione delle strategie.

Ciò posto in linea generale, nello specifico, la relazione previsionale programmatica per il periodo 2008-2010, dopo aver analizzato lo scenario interno ed esterno all'ente e le azioni avviate negli anni precedenti, individua quattro linee strategiche⁴⁵¹ e, nell'ambito di queste, dodici politiche⁴⁵², cui si aggiunge una politica trasversale alle varie linee strategiche⁴⁵³.

⁴⁵¹ Linea strategica 1 – Reggio città di qualità; linea strategica 2 – Reggio città plurale e solidale; linea strategica 3 – Reggio città della cultura, dello sport e del turismo; linea strategica 4 – Reggio città della formazione, della ricerca e dell'innovazione.

⁴⁵² Nell'ambito della linea strategica 1, le politiche sono: 1) rinnovare e riqualificare la città per promuovere coesione sociale e qualità dei luoghi; 2) valorizzare la città storica e le sue relazioni con il territorio come nuovo volano di rigenerazione urbana; 3) promuovere la rigenerazione delle frazioni attraverso progetti fondati sulla partecipazione sociale e culturale; 4) attuare politiche per promuovere e diffondere nuove forme di mobilità sostenibile; 5) sostenere e attuare politiche per migliorare la qualità ambientale e la qualità del vivere. Nell'ambito della linea strategica 2, le politiche sono: 1) attuare politiche per la

Sulla base della relazione previsionale programmatica è stato costruito il bilancio finanziario di previsione e sono stati articolati i *budget* di spesa (sia di parte corrente che per investimenti) per ciascuna politica e per ciascuno dei prodotti e dei progetti individuati nel piano esecutivo di gestione.

In tal modo, il processo messo a punto dal piano di lavoro ha potuto realizzare un allineamento funzionale tra la relazione previsionale programmatica, i documenti di bilancio ed il piano esecutivo di gestione, nel rispetto dell'esigenza – confermata, di recente, anche dal d.lgs. n. 150/2009⁴⁵⁴ e dalla l. n. 196/2009⁴⁵⁵ – del raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria.

3.1. Il piano esecutivo di gestione per l'anno 2008

Il piano esecutivo di gestione per l'anno 2008 è stato approvato dalla Giunta il 26 marzo 2008, a conclusione di un percorso di confronto con i

coesione sociale, attraverso la pianificazione del sistema integrato di interventi e servizi; 2) promuovere e favorire programmi per lo sviluppo delle politiche per l'integrazione, l'inclusione e la convivenza. Nell'ambito della linea strategica 3, le politiche sono: 1) programmi ed azioni per la promozione turistica della città; 2) promuovere, sostenere e realizzare progetti ed azioni per valorizzare il patrimonio storico, artistico e culturale della città. Nell'ambito della linea strategica 4, le politiche sono: 1) favorire e sviluppare politiche per i giovani, la formazione, l'università la ricerca; 2) diffondere la conoscenza e l'uso delle nuove tecnologie; 3) sostenere politiche e progetti per lo sviluppo economico.

⁴⁵³ Si tratta della politica denominata "Decentramento, partecipazione e *accountability*".

⁴⁵⁴ In proposito, si ricorda la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, secondo cui gli obiettivi dell'amministrazione "sono definiti in coerenza con quelli di bilancio", nonché quanto previsto dall'art. 10, comma 1, lett. *a*), a mente del quale il piano della *performance* delle amministrazioni pubbliche deve essere adottato "in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio".

⁴⁵⁵ Si v., ad esempio, l'art. 11 (inserito nell'ambito del titolo III della legge, le cui norme sono applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche), che prevede, al comma 5, che le disposizioni della legge di stabilità (già legge finanziaria) sono articolate, di norma, per missione e "indicano il programma cui si riferiscono".

dirigenti responsabili delle strutture sugli obiettivi da raggiungere e sulle risorse a disposizione. Il peg 2008 definisce i prodotti ed i progetti che devono essere attuati nel corso del periodo temporale di riferimento nonché il *budget* assegnato al dirigente responsabile ai fini della realizzazione degli obiettivi determinati.

Da un punto di vista strutturale, il documento in esame è suddiviso per aree organizzative⁴⁵⁶, coincidenti con la macro struttura organizzativa dell'ente; nell'ambito delle predette aree, il piano individua i centri di responsabilità cui riferire gli obiettivi gestionali.

Per ciascun centro di responsabilità è indicato il nominativo del dirigente responsabile ed è proposta una tabella a matrice incrociata, riportante il riepilogo dei "prodotti" e dei "progetti" afferenti al centro di responsabilità stesso. Il prodotto si sostanzia in un'attività ordinaria e ripetuta nel tempo (ad esempio, il servizio di asilo nido comunale); il progetto, invece, si identifica con un'attività nuova, rispetto a quelle previste dai piani precedenti, che può essere scomposta in varie fasi e che, avendo un inizio ed una fine, non si ripeterà nel tempo (ad esempio, la creazione di uno sportello dedicato alla gestione delle pratiche che disciplinano l'uso del territorio pubblico).

Più nel dettaglio, il peg 2008 si compone di tante schede quanti sono i prodotti ed i progetti che contengono gli obiettivi assegnati al dirigente responsabile. Ogni prodotto e progetto, contraddistinto da un codice alfanumerico, reca una sintetica descrizione ed è associato ad un *budget* finanziario previsto per la relativa realizzazione. Per ciascun prodotto e

⁴⁵⁶ Le aree organizzative sono le seguenti: area ingegneria, area servizi alla città, area servizi alla persona, direzione generale.

progetto, poi, è indicata la percentuale di assorbimento delle risorse finanziarie sul totale delle risorse assegnate al centro di responsabilità di pertinenza; la percentuale di impegno del personale coinvolto è stabilito in relazione ai carichi di lavoro del servizio competente.

Alle schede sopra illustrate seguono, sia per i prodotti che per i progetti, altre tabelle riportanti, più nel dettaglio, la descrizione dei contenuti, degli obiettivi specifici, delle azioni da porre in essere, degli indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento dei risultati, del personale coinvolto e del *budget* previsto.

Da una lettura globale del documento in esame sono emersi alcuni elementi di differenziazione tra una scheda prodotto o progetto ed un'altra. Quanto agli obiettivi, si evidenzia che alcune schede riportano un solo obiettivo, mentre altre individuano più risultati da perseguire. Con riferimento alle azioni da intraprendere per il raggiungimento dell'obiettivo, si rileva che talune schede prodotto/progetto, in ragione della natura dell'obiettivo, non ne fanno menzione. In relazione, poi, al personale interessato, in alcuni casi la scheda riporta il nominativo di un solo dipendente coinvolto, peraltro a volte coincidente con il dirigente titolare del relativo centro di responsabilità. Il *budget* previsto per i singoli prodotti o progetti, infine, si compone delle eventuali entrate e, riguardo alle risorse in uscita, delle spese correnti e di quelle per eventuali investimenti.

Al fine di meglio comprendere il funzionamento del peg 2008, si analizzano, di seguito, uno dei prodotti ed uno dei progetti ricompresi nell'area organizzativa "Pianificazione strategica" (identificata con il codice A5).

Il prodotto preso in considerazione, tra i quindici contemplati nell'ambito del centro di responsabilità "Pianificazione strategica", è denominato "Leva giovanile" ed è contraddistinto dal codice 2008_PD_7222. L'intento enunciato nella parte descrittiva è quello di richiamare e reclutare i giovani nell'ambito delle attività di volontariato e di determinati progetti di gestione delle politiche comunitarie finalizzate alla crescita del benessere.

La scheda riporta, poi, l'indicazione delle linee strategiche di riferimento del progetto in argomento: in relazione al "binario", la linea strategica intercettata è denominata "Reggio Emilia città della creatività del saper fare"; per la "linea strategica" del progetto viene richiamata "Reggio città della formazione, della ricerca e dell'innovazione"; la "politica" di riferimento, infine, attrae la linea strategica denominata "favorire e sviluppare politiche per i giovani, la formazione, l'università la ricerca".

L'obiettivo indicato nell'ambito del progetto in discussione è unico e si riferisce alla necessità di "promuovere ed incrementare la cittadinanza attiva dei giovani (16-26 anni)". All'obiettivo sono associati quattro indicatori di *performance*, di tipo numerico (ad esempio, in relazione all'"aumento ragazzi aderenti" al progetto il valore previsto coincide con un incremento del trenta per cento rispetto al dato rilevato nel precedente periodo di riferimento).

Le fasi individuate per il raggiungimento dell'obiettivo sono tre⁴⁵⁷ e, per ciascuna di queste, è previsto un termine iniziale e finale per lo svolgimento delle relative attività.

⁴⁵⁷ La fase 1 è denominata "Emissione bandi per le diverse nuove chiamate alla leva"; la fase 2 è chiamata "Pubblicizzazione delle nuove opportunità di leva a *target* di

Chiudono la scheda del progetto in esame la sezione dedicata al *budget* previsto e la tabella riportante i nominativi del personale coinvolto. Quanto al *budget*, la sezione indica il capitolo di bilancio sul quale dovranno gravare le risorse finanziarie, la denominazione del capitolo stesso (“spese per promozione attività giovanili”) e la quantificazione delle spese correnti per l’esercizio finanziario 2008, stimate come necessarie per il raggiungimento dei risultati attesi. In ordine ai soggetti coinvolti nel progetto, la sezione indica, oltre al ruolo professionale ricoperto nell’ambito dell’amministrazione, la quota percentuale di impegno personale da apportare nello svolgimento delle attività necessarie per perseguire l’obiettivo.

Come accennato in precedenza, il piano esecutivo di gestione 2008 prende in considerazione, con riferimento al centro di responsabilità in esame, non solo i prodotti ma anche sei progetti. Tra questi, il progetto che si intende qui sottoporre a scrutinio è denominato “Progetto di riqualificazione delle frazioni”, ed è identificato con il codice 2008_PG_A511. Il progetto prevede l’analisi, lo studio e la valorizzazione urbana e sociale di alcune frazioni del comune, individuate nella sezione descrittiva della scheda del progetto stesso.

Così come per la scheda di prodotto, anche per il progetto in questione sono indicate le linee strategiche di riferimento, di modo che al “binario” corrisponda la linea “Reggio Emilia città europea”, la “linea strategica” si abbini a “Reggio città di qualità” e la “politica” si identifichi nel

riferimento”; la fase 3 richiede la “Selezione dei volontari, sviluppo e realizzazione dei vari servizi di leva”.

“Promuovere la rigenerazione delle frazioni attraverso progetti fondati sulla partecipazione sociale e culturale”.

L’obiettivo del progetto è unico e coincide con la denominazione della linea strategica della politica. Abbinati all’obiettivo in discussione la scheda annovera due indicatori di risultato, di natura quantitativa, relativi al numero di progetti di riqualificazione assegnati (il cui valore previsto è di otto) ed al numero di quartieri o frazioni assoggettate ad atti di pianificazione volti a valorizzarne e sostenerne la specificità (che fa riferimento a dieci unità).

Le fasi individuate per il raggiungimento dell’obiettivo sono tre e sono indicate in ordine cronologico: all’individuazione dei professionisti selezionati per la redazione dello studio di fattibilità sulle frazioni interessate (per la quale è previsto un termine iniziale fissato al 1° gennaio 2008 ed un termine finale al 15 febbraio 2008) fa seguito l’attività di conferimento dei relativi incarichi professionali (da affidare tra il 16 febbraio 2008 ed il 28 febbraio 2008) e, infine, la collaborazione tecnica del Servizio pianificazione per la definizione degli scenari progettuali (tra il 1° marzo 2008 ed il 30 giugno 2008).

Come si può notare, sul progetto insistono attività di competenza di unità organizzative non afferenti al centro di responsabilità di riferimento del progetto stesso, cui corrisponde, in un’ottica di complementarità, altro specifico progetto.

La scheda prevede, nell’ambito della sezione dedicata al *budget*, risorse finanziarie da destinare ad investimenti, gravanti sul capitolo del bilancio di previsione denominato “Progetti riqualificazione frazioni”.

Il progetto si chiude con l’indicazione del personale interessato dalle relative attività e, per ciascuno dei soggetti coinvolti, l’impegno personale in

quota percentuale, con variazione da un minimo di cinque ad un massimo di venti punti.

4. L'esperienza dell'*Alma mater studiorum* di Bologna

Come già avuto modo di osservare nella parte relativa alla normativa sui processi di programmazione delle amministrazioni, l'attività pianificatoria delle università si identifica nella predisposizione dei "programmi triennali" e dei piani strategici. In questa sede, viene sottoposto ad analisi quest'ultima tipologia di documento programmatico.

Al riguardo, la pianificazione strategica dell'Università di Bologna rappresenta, senza dubbio, una *best practice* di riferimento per le altre istituzioni universitarie. Essa, difatti, si contraddistingue per un duplice ordine di caratteristiche: da un lato, essa dimostra di prestare particolare attenzione alla coerenza tra le decisioni di programmazione finanziaria e le scelte strategiche; dall'altro, essa rappresenta il risultato di un più ampio processo di "pianificazione partecipata", in cui, come si vedrà, le strategie di azione sono state condivise, per quanto possibile, dalle diverse strutture universitarie e dai singoli portatori di interesse.

Il processo di programmazione strategica dell'*Alma mater studiorum* si è concluso il 19 giugno 2007, mediante l'approvazione, da parte del Senato accademico, del piano strategico relativo al triennio 2007-2009. Da un'indagine condotta visitando i siti *web* istituzionali dei maggiori atenei italiani, l'Università di Bologna, al momento in cui si scrive, risulta tra le poche ad aver adottato e pubblicizzato un piano strategico. Nelle pagine che seguono, si tenterà di verificare se la metodologia seguita ed i contenuti del

piano strategico 2007-2009 possano condurre al raggiungimento (o, quantomeno, al miglioramento) del buon andamento dell'amministrazione.

4.1. Il piano strategico 2007-2009

Come accennato in precedenza, il piano strategico 2007-2009 è stato adottato, in via definitiva, il 19 giugno 2007, a conclusione di un lungo percorso teso al coinvolgimento di varie strutture organizzative, mediante l'analisi, la discussione e la conseguente declinazione degli obiettivi strategici.

Il piano che qui si esamina – che, come affermato nella parte introduttiva del documento, costituisce il punto di partenza di un “processo di pianificazione strategica sperimentale” – dopo aver individuato i valori, la visione e la missione dell'università, individua gli obiettivi strategici da perseguire, distinguendoli in base alle prospettive dell'ateneo.

Prima di analizzare la struttura del piano e la configurazione dei predetti obiettivi, è necessario qualche breve cenno al significato conferito, dall'università in questione, alla visione ed alla missione. Con il primo termine, ci si riferisce alla direzione nella quale l'università intende muoversi ed in che modo vuole essere percepita. In termini sintetici, la visione indica il voler essere dell'ateneo, sia dal punto di vista organizzativo che funzionale. La missione, invece, mira a specificare l'ambito in cui l'università intende operare, fornendo un quadro di riferimento nella fase di individuazione degli obiettivi strategici (valenza interna della missione) e nei rapporti con gli interlocutori sociali ed i portatori di interessi (valenza esterna della missione). Di norma, essa rappresenta una riaffermazione dei mandati istituzionali e, dunque, specifica la funzione complessiva che

l'università intende svolgere e la sua ragion d'essere. In tale contesto, i valori dell'università costituiscono i principi fondamentali alla base dei comportamenti dell'amministrazione e riflettono l'identità dell'organizzazione.

Nella specifica realtà dell'*Alma mater studiorum*, la visione dell'ateneo è contenuta nello statuto, laddove si riconoscono come “compiti primari la promozione e l'organizzazione della ricerca scientifica e dell'istruzione superiore al fine di perseguire un sapere critico, aperto al dialogo, allo scambio di informazioni, alle necessità inderogabili della cooperazione e della interazione delle culture, nel rispetto delle libertà della scienza e dell'insegnamento”⁴⁵⁸. Con riferimento alla missione dell'università, il piano qui preso in esame si articola in quattro “prospettive”: la ricerca, la formazione, le risorse umane e la responsabilità sociale.

Ciò posto in ordine agli intendimenti generali ed al contesto strategico del piano, si può ora analizzare la struttura del documento ed i contenuti specifici degli obiettivi individuati.

Preliminarmente, appare degno di nota il fatto che, come affermato nella parte introduttiva, il piano intenda realizzare un “sistema di obiettivi”, così facendo intendere che l'azione amministrativa deve essere svolta in un contesto organizzativo in cui le funzioni vengono esercitate in modo integrato tra loro, favorendo la circolarità dell'azione amministrativa e, dunque, garantendo un costante coordinamento tra le fasi dell'indirizzo, dell'attuazione e del controllo.

⁴⁵⁸ Art. 1, comma 2, dello Statuto generale d'ateneo, emanato con decreto rettorale 24 marzo 1993, n. 142 e successive modifiche.

Sulla base della missione e della visione dell'università ed a partire dai valori dell'organizzazione, il piano giunge ad individuare gli obiettivi strategici attraverso un percorso articolato in quattro fasi: la fase della diagnosi, la fase della progettazione, la fase dell'attuazione e la fase del monitoraggio.

In ordine alla fase della diagnosi, l'attività programmatica seguita nella predisposizione del piano si è basata su un'analisi dei fattori interni ed esterni, necessaria per comprendere appieno la realtà in cui l'università opera, i fattori economici, sociali e tecnologici che possono influenzare le decisioni, le risorse e le competenze a disposizione. La metodologia prescelta per l'esatta definizione del contesto di riferimento è quella dell'analisi s.w.o.t. (*strenght, weakness, opportunities, threats*), finalizzata all'individuazione ed alla valutazione dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce⁴⁵⁹. Con il predetto strumento di pianificazione strategica, pertanto, l'ateneo bolognese ha potuto esaminare le caratteristiche dell'ambiente esterno ed interno, consentendo così all'amministrazione di stabilire, con la necessaria completezza di informazioni, come utilizzare le risorse e come adattare l'organizzazione in funzione del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

⁴⁵⁹ Nell'analisi s.w.o.t. dell'ateneo bolognese, le categorie prese in considerazione possono così sintetizzarsi: le minacce sono rappresentate dalle difficoltà economiche, dalla contraddizione tra aspettativa e fiducia, dall'evoluzione del sistema accademico verso il quasi-mercato, dalla dimensione dell'Università di Bologna, dalla struttura economico-produttiva della regione e dalla sfida della qualità urbana; le opportunità sono state individuate nei fondi per la ricerca, nel sistema di qualità e di accreditamento dei corsi di studio e nella dimensione dell'ateneo; i punti di forza sono rappresentati dal potenziale delle persone che fanno parte dell'ateneo, dai rapporti con il territorio, dalla struttura organizzativa e dai rapporti con le rappresentanze sindacali; i punti di debolezza sono stati individuati nella disomogeneità del sistema di *governance*, nella mancanza di un razionale quadro di allocazione delle risorse, collegato al piano strategico, e nell'insufficiente chiarezza del sistema di responsabilità nell'ambito dell'ateneo.

Dopo aver terminato la fase della diagnosi, il piano dà conto della fase della progettazione, in cui sono stati definiti gli obiettivi strategici ed operativi e sono state declinate le relative linee d'azione, in base al citato modello della pianificazione partecipata⁴⁶⁰.

Secondo la definizione offerta dal documento programmatico in parola, l'obiettivo strategico "rappresenta una linea di indirizzo strategico che l'ateneo intende perseguire nel medio-lungo periodo". In altri termini, esso individua, in coerenza con la missione, la visione ed i valori dell'università, la direzione in cui l'ateneo intende muoversi. Dalla definizione offerta dal piano, possono essere identificati due aspetti della fase di progettazione: per un verso, il riferimento alla linea di indirizzo fa sì che l'obiettivo strategico si sostanzi in una naturale declinazione degli indirizzi ministeriali, quasi a completamento di una fisiologica prosecuzione del processo di definizione delle linee generali stabilite dall'organo di governo; per altro verso, il riferimento alla dimensione temporale di medio-lungo periodo consente all'obiettivo strategico di rappresentare un punto di riferimento per l'intero triennio di programmazione.

Seguendo un rapporto di continenza funzionale, tra gli obiettivi individuati dal piano strategico, l'obiettivo operativo puntualizza e specifica l'obiettivo strategico di riferimento, stabilendone le mete che l'ateneo intende raggiungere. Ai fini della sua attuazione e del controllo in ordine alla sua realizzazione, esso è imputato ad un soggetto politico, ovvero ad un organo (monocratico o collegiale) che rivesta una carica istituzionale dell'ateneo.

⁴⁶⁰ Il piano strategico 2007-2009 considera (correttamente) il modello di pianificazione partecipata non soltanto come una istanza etica, ma anche come un'esigenza organizzativa.

La linea d'azione definisce gli strumenti per raggiungere lo specifico obiettivo operativo cui si riferisce, esplicitando le iniziative che l'ateneo intende promuovere, i diversi livelli di responsabilità ed i tempi stimati per la sua realizzazione. Anche in questo caso, il piano individua uno o più soggetti gestionali (accademici o tecnico-amministrativi) responsabili dell'attuazione delle attività collegate agli obiettivi del piano.

Entrando maggiormente nello specifico del piano, si illustra di seguito la scheda degli obiettivi e delle linee d'azione individuati dall'Università di Bologna, nell'ambito di una delle quattro missioni dell'ateneo, citate in precedenza: la missione relativa alla ricerca.

Con riferimento a quest'ultima, il piano strategico determina cinque obiettivi strategici: miglioramento del dottorato di ricerca, sviluppo della ricerca a livello internazionale, incentivo al trasferimento della conoscenza, modifiche al sistema di finanziamento della ricerca, aumento della capacità di attrarre fondi.

Soffermandosi sul primo dei predetti obiettivi strategici, il piano individua, ulteriormente, quattro obiettivi operativi: aumento dell'attrattività dei dottorati, potenziamento della dimensione internazionale dei dottorati, potenziamento dei collegamenti nazionali dei dottorati, razionalizzazione del dottorato di ricerca. Ad ognuno dei predetti obiettivi operativi è stato attribuito un presidio organizzativo, avente carattere politico, ai fini del monitoraggio delle attività ad essi collegate; nel caso di specie, il presidio è rappresentato dalla Commissione ricerca.

Più specificamente, nell'ambito dell'obiettivo operativo relativo all'aumento dell'attrattività dei dottorati, il piano definisce quattro linee d'azione: aumentare la flessibilità delle procedure di reclutamento e

selezione dei dottorati, sviluppare la comunicazione in inglese, valutare l'inserimento di procedure di valutazione *in itinere*, realizzare uno studio di fattibilità sui percorsi di carriera collegati al dottorato. Ad ogni linea d'azione è associato un periodo temporale di realizzazione, con un termine iniziale ed uno finale, entro cui si intendono avviare, consolidare e concludere le attività funzionalmente collegate alle linee d'azione. Così come visto per gli obiettivi operativi, anche per le linee d'azione sono attribuiti dei presidi organizzativi; tuttavia, questi ultimi, a differenza dei primi, rivestono natura di presidi gestionali, cui è attribuito il compito di progettare o porre in essere le attività coerenti con le linee d'azione.

Sintetizzando le suesposte considerazioni, pertanto, si può affermare che le missioni d'ateneo si esplicitano negli obiettivi strategici i quali, a loro volta, sono distinti in obiettivi operativi, che si traducono ulteriormente, ai fini della loro attuazione, in specifiche linee d'azione. Sicché, come si può notare, il livello di dettaglio ed il grado di concretezza, dalla missione alla linea d'azione, è sempre più intenso: l'obiettivo strategico indica una direzione, l'obiettivo operativo esplicita le mete (il "dove"), la linea di azione individua il percorso di attuazione (il "come").

Nell'ultima parte del documento programmatico in esame sono specificate, per il vero in estrema sintesi, le fasi dell'attuazione e del monitoraggio delle attività collegate agli obiettivi del piano.

Quanto all'attuazione, viene opportunamente messa in evidenza la necessità di un collegamento funzionale tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria, con particolare riferimento alla predisposizione dei documenti di bilancio dell'ateneo.

In relazione al monitoraggio, il piano rinvia ad una successiva fase di diagnosi l'individuazione di appositi indicatori per la misurazione del rapporto e dell'eventuale scostamento tra obiettivi prestabiliti in sede programmatica e risultati raggiunti al termine del periodo di riferimento. Al riguardo, il piano assegna notevole rilievo ai presidi organizzativi di controllo *on going* delle attività poste in essere dalle strutture cui è demandata l'attuazione degli obiettivi operativi e delle relative linee d'azione: per i primi, il presidio riveste natura politica, trattandosi, come visto, di organi di rilievo istituzionale dell'ateneo; per le seconde, il presidio ha carattere gestionale, essendo affidato a organi di tipo accademico o tecnico-amministrativo cui sono attribuite competenze (e connesse responsabilità) gestionali.

Con la descrizione della fase del monitoraggio si conclude l'esame del piano strategico dell'Università di Bologna e, allo stesso tempo, l'analisi dei modelli di pianificazione strategica presenti nelle amministrazioni prescelte per l'indagine. La verifica sin qui condotta ha evidenziato numerosi aspetti di differenziazione, sia dal punto di vista metodologico che strutturale, tra i vari documenti programmatici.

Nella parte finale di questo lavoro ci si sofferma sulle diversità degli approcci nonché sugli elementi virtuosi e di criticità del processo e degli strumenti di programmazione strategica adottati, cercando di mettere in luce i fattori di scostamento tra la normativa vigente e la prassi e verificando se la metodologa seguita dalle varie amministrazioni assecondi effettivamente il principio di distinzione tra politica e amministrazione ed il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

CAPITOLO V

I CARATTERI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA IN FUNZIONE PROGRAMMATORIA

SOMMARIO: 1. I caratteri della programmazione strategica tra norma e realtà. – 1.1. Le amministrazioni statali. – 1.2. Le amministrazioni parastatali. – 1.3. Le amministrazioni locali. – 1.4. Le amministrazioni universitarie. – 2. Considerazioni conclusive.

1. I caratteri della programmazione strategica tra norma e realtà

Come anticipato in esordio del presente lavoro, lo studio della normativa vigente in materia di programmazione strategica e l'analisi del funzionamento concreto dell'attività programmatrice delle amministrazioni prescelte per l'indagine – anche attraverso l'esame dei vari documenti utilizzati per tradurre la strategia in azione – avrebbero condotto, per un verso, ad individuare i fattori di disallineamento tra la disciplina di settore e la prassi e, per altro verso, a verificare il perseguimento del “buon andamento” delle organizzazioni pubbliche.

Sotto il primo profilo, le aspettative del lettore possono trovare riscontro nelle pagine che seguono, in cui vengono illustrate le caratteristiche dei processi e dei documenti di programmazione adottati nelle amministrazioni individuate per il *test*, al fine di poterli confrontare con il modello richiesto dalla normativa di riferimento.

L'analisi sui processi di programmazione utilizzati prenderà in considerazione, oltre alla normativa di settore vigente al momento in cui il processo stesso si è sviluppato, anche le novità introdotte, in materia di implementazione del ciclo di gestione della *performance*, dal d.lgs. n.

150/2009; tale raffronto consentirà di poter verificare quale modello, tra quelli sottoposti a indagine, meglio si adatti alle nuove disposizioni legislative ed individuare gli aspetti funzionali sui quali le varie amministrazioni dovranno investire di più.

Dopo aver esaminato le caratteristiche dell'azione amministrativa in funzione programmatica, anche alla luce delle esperienze rilevate nelle amministrazioni prese in considerazione, ci si sofferma, come accennato in precedenza, sul rapporto tra l'attività di programmazione strategica ed il principio di buon andamento dei pubblici poteri. Anche in questo caso, l'analisi delle ricadute della metodologia programmatica sul principio costituzionale in questione consentirà di verificare se, ed in quali termini, vengano soddisfatte le due direttrici del buon andamento prese a riferimento ai fini del presente lavoro: l'efficienza dell'azione amministrativa ed il coordinamento delle attività degli organi che compongono un'organizzazione pubblica.

In sede di considerazioni conclusive, infine, la comparazione tra le diverse tecniche di programmazione strategica adottate dalle amministrazioni qui prescelte permetterà di individuare i processi maggiormente orientati al soddisfacimento del benessere della collettività e di esprimere un giudizio complessivo sull'utilità dell'approccio metodologico analizzato in questa ricerca. Come si avrà modo di constatare, il grado di coerenza tra il modello teorico e gli strumenti pratici risulta maggiormente accentuato in talune amministrazioni e meno apprezzabile in altre: in proposito, si offriranno alcune chiavi di lettura delle esperienze rilevate e alcune riflessioni di carattere generale sui sistemi di

programmazione presenti nell'ordinamento italiano, anche alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 150/2009.

1.1. Le amministrazioni statali

In questo paragrafo ci si sofferma sulle caratteristiche principali del processo di programmazione strategica disciplinato, per le amministrazioni statali, dalla normativa esaminata nel capitolo secondo. Successivamente, si analizza il documento di programmazione strategica adottato nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, già illustrato nel quarto capitolo; la valutazione in ordine agli aspetti contenutistici e funzionali dell'atto in questione terrà conto della normativa applicabile al momento della sua adozione e della recente disciplina di riforma del ciclo di gestione della *performance*.

Con riferimento al primo degli aspetti sopra menzionati, si deve osservare che la normativa di settore, che ha trovato una più specifica declinazione operativa nelle diverse direttive del Presidente del Consiglio dei ministri (cosiddette "direttive madre") e nelle linee guida predisposte dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, si presenta ben congegnata ed alquanto dettagliata, sia in ordine ai contenuti dei documenti programmatori, sia con riguardo alla tempistica determinata per l'adozione degli atti in questione.

In particolare, le disposizioni in argomento, che si sono evolute e perfezionate nel tempo, vanno apprezzate soprattutto in relazione a due aspetti. Il primo attiene al raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria; in proposito, si osserva che la metodologia prevista per le amministrazioni centrali ben si sposa con le esigenze

correlate alla *spending review* ed alle finalità del nuovo sistema di classificazione del bilancio per missioni e programmi⁴⁶¹. Il secondo riguarda il rapporto tra gli organi politici e gli organi burocratici: la disciplina delle attività riferite alla fase ascendente, alla fase discendente ed alla fase del consolidamento testimonia l'attenzione riposta dal legislatore sull'esigenza del coordinamento tra l'attività di indirizzo e quella di gestione.

Si può passare ora ad esaminare, nello specifico, il documento di programmazione strategica preso in considerazione, ai fini della presente ricerca, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. L'analisi condotta sul contenuto e sulla metodologia seguita dalla direttiva generale per l'anno 2008 consente, per un verso, di poterne apprezzare gli aspetti positivi e, per altro verso, di evidenziarne gli elementi di criticità.

In primo luogo, merita di essere posto in risalto il fatto che la direttiva in parola ha messo in corretta relazione, armonizzandoli tra loro, gli obiettivi strategici con le missioni ed i programmi sui quali è strutturato il bilancio di previsione. Ciò dimostra, tra l'altro, che il processo di programmazione è stato avviato, nel corso dell'anno 2007, in parallelo con la predisposizione dei documenti di bilancio, in modo da consentire il raccordo tra il ciclo di pianificazione strategica ed il ciclo di programmazione finanziaria.

In proposito, appare opportuno evidenziare due aspetti, invero di non trascurabile rilevanza, connessi alla tempistica della direttiva in questione ed agli atti ad essa propedeutici.

⁴⁶¹ La metodologia in questione, peraltro, si pone in simbiosi con le recenti disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, di cui alla l. n. 196/2009.

In particolare, il primo elemento che merita di essere sottolineato è rappresentato dal fatto che la direttiva di cui trattasi è stata emanata in data 24 gennaio 2008; la formalizzazione della direttiva ad inizio anno, pur non rispettando il termine di dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, previsto dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001⁴⁶², dimostra tuttavia, per quel che in questa sede interessa, la volontà di consentire alla dirigenza di conoscere, sin dall'inizio dell'esercizio finanziario, gli obiettivi strategici dell'amministrazione di appartenenza nonché gli obiettivi operativi da conseguire nell'anno di riferimento.

Quanto al secondo degli aspetti sopra accennati, si deve osservare che l'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze – propedeutico alla direttiva oggetto del presente lavoro – con cui sono state individuate le priorità politiche cui dare avvio nel 2008 (cosiddetta fase discendente), è stato emanato soltanto in data 8 giugno 2007, dunque con notevole ritardo rispetto a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004, più volte citata. La predetta direttiva stabilisce, difatti, che l'atto di indirizzo deve essere emanato entro il mese di febbraio⁴⁶³ di ciascun anno, onde consentire al ministro, dopo aver

⁴⁶² Al riguardo, si deve segnalare che il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione", aveva previsto, all'art. 1, comma 8, successivamente soppresso dalla legge di conversione 9 marzo 2006, n. 80, la proroga di sessanta giorni del termine di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (direttiva annuale del ministro), limitatamente alla definizione dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle indicazioni programmatiche e degli obiettivi definiti da ciascun ministro, al fine di consentire l'adeguamento di questi ultimi al sistema informatico messo a punto dal Ministro per l'attuazione del programma di governo. Sul predetto decreto-legge, si v. A. MARI, *L'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione: misure urgenti e questioni di lungo periodo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 585 ss.

⁴⁶³ Si ricorda che il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, nelle linee guida allegate alla direttiva del Presidente del

acquisito, entro il mese di settembre, le proposte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa in ordine agli obiettivi strategici dell'amministrazione di appartenenza (cosiddetta fase ascendente), di poter emanare la direttiva generale annuale in linea e nel rispetto della programmazione economico-finanziaria del governo.

Da questo punto di vista, contrariamente a quanto illustrato in ordine alla data di emanazione della direttiva in commento, si deve rilevare un disallineamento rispetto alla normativa ed all'esigenza che programmazione strategica e finanziaria procedano, anche nella fase preparatoria, in maniera coordinata.

Tra gli elementi virtuosi, riscontrati nella direttiva di cui si discute, deve essere citata la coerenza tra gli obiettivi strategici, gli obiettivi di governo, attribuiti alla competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, e gli indirizzi programmatici di governo, individuati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

Proseguendo nella disamina degli aspetti positivi, la direttiva in argomento dimostra di considerare di primaria importanza, nonché un *prius* logico rispetto all'azione amministrativa generale, lo sviluppo ed il corretto funzionamento dei controlli interni. A conferma di quanto poc'anzi osservato, anche nella sezione dedicata al sistema di monitoraggio viene indicato, tra i compiti assegnati al Servizio di controllo interno, l'utilizzo di una procedura informatizzata, collegata con l'attività di valutazione e controllo strategico, che consenta il monitoraggio sistematico e continuo del

Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, ha stabilito, quale termine per l'emanazione degli atti di indirizzo, il mese di marzo.

raggiungimento degli obiettivi, anche strutturali, e del livello di realizzazione dei programmi di azione⁴⁶⁴.

Al riguardo, sarebbe forse stato opportuno se la direttiva avesse previsto una rendicontazione periodica, da parte del Servizio di controllo interno, sulla valutazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati ai centri di responsabilità – anche, eventualmente, al fine di ripianificare gli obiettivi stessi in ragione della rilevazione di scostamenti tra i risultati parziali effettivamente ottenuti e quelli attesi –, sulla base di una relazione analitica sull'attività svolta dai titolari dei centri di responsabilità amministrativa⁴⁶⁵.

Con riferimento al processo di revisione degli apparati amministrativi, individuato dalla direttiva tra le linee di azione comuni ai titolari dei centri di responsabilità, va da sé che il nuovo sistema di classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi ed il conseguente passaggio da una cultura di previsione per capitoli di spesa ad una programmazione per politiche pubbliche dovranno essere supportati da un'adeguata riorganizzazione amministrativa del ministero, che elimini duplicazioni strutturali ed accorpi unità organizzative aventi analoghe funzioni amministrative.

⁴⁶⁴ La procedura *web* in questione è denominata “Processo di pianificazione e controllo della direttiva generale” e consente l'acquisizione *just in time* degli elementi di pianificazione e monitoraggio. Sull'incentivazione del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche si v., da ultimo, la direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 19 dicembre 2007; per una disamina della predetta direttiva, si v. G. SGUEO, *La direttiva ministeriale “per una pubblica amministrazione di qualità”: vecchi problemi e nuove prospettive di riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 467 ss.

⁴⁶⁵ Sul punto, si ricorda che la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2004, chiarisce, tra l'altro, che il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della direttiva annuale, da parte dei Servizi di controllo interno, deve essere effettuato “nel corso dell'esercizio ed alla fine dello stesso” (punto 2 della direttiva).

In ordine a tale ultimo aspetto, la direttiva dimostra di voler dare attuazione alle norme della legge finanziaria per l'anno 2007, relative ai processi di rivisitazione degli apparati ministeriali, richiedendo, nella sezione dedicata al sistema di monitoraggio, ai titolari dei centri di responsabilità di fornire al Servizio di controllo interno gli elementi sullo stato di avanzamento dei procedimenti previsti dalla predetta legge finanziaria⁴⁶⁶. Anche in questo caso, al fine di non vanificare gli obiettivi posti dal legislatore, e considerato che l'organizzazione degli uffici deve essere determinata in funzione del buon andamento dell'azione amministrativa, anche in chiave programmatica, e dell'accrescimento dell'efficienza delle attività dei pubblici apparati (art. 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 165/2001), sarebbe stato opportuno se la direttiva avesse previsto un più puntuale meccanismo di "monitoraggio a regime" sull'osservanza delle disposizioni normative di cui si discute, da parte del competente organo di controllo⁴⁶⁷.

Tra gli elementi di criticità, devono essere segnalati almeno tre fattori.

In primo luogo, la direttiva in questione, dopo aver individuato gli obiettivi strategici, nell'ambito della missione, del programma e della priorità politica di riferimento, nonché il relativo piano di azione, non evidenzia, per ciascuna azione di cui si compone il piano, l'obiettivo operativo ad essa associato, come richiesto dalle più volte citate linee guida

⁴⁶⁶ Sul collegamento tra la struttura di bilancio e l'organizzazione degli apparati amministrativi, v. L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 279 ss.; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *La riforma del bilancio dello Stato*, Padova, Cedam, 1998, 18 ss.

⁴⁶⁷ L'espressione è utilizzata dal d.p.c.m. 13 aprile 2007, recante "Linee guida per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 404 a 416 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)", il quale, al punto 4, lett. c), ricorda che il

per la pianificazione strategica predisposte dal Comitato tecnico-scientifico⁴⁶⁸. Si ricorda, difatti, che l'introduzione del piano di azione, quale strumento di realizzazione di ciascun obiettivo strategico, è finalizzata proprio a rendere trasparente, oltre che coerente, la declinazione dell'obiettivo strategico in obiettivo operativo.

Ad ogni modo, anche a voler considerare le singole azioni, di cui si compone il piano, quali obiettivi operativi, si deve osservare che, nella direttiva in esame, non si rinviene traccia dell'assegnazione, da parte dei titolari dei centri di responsabilità, degli obiettivi operativi ai dirigenti chiamati ad attuare le strategie individuate. Invero, la direttiva prevede⁴⁶⁹, nella parte descrittiva, che i destinatari della stessa assegnino gli obiettivi ai dirigenti titolari degli uffici di livello subordinato entro trenta giorni dalla data della sua emanazione, predisponendo la conseguente programmazione operativa⁴⁷⁰. Quand'anche si volesse concepire l'assegnazione degli obiettivi operativi come un'operazione distinta, dal punto di vista temporale, rispetto all'individuazione degli obiettivi strategici, la pubblicizzazione di tale assegnazione, unitamente all'indicazione nominativa della persona fisica responsabile dell'attuazione dell'obiettivo e delle fasi temporali di attuazione del progetto, avrebbe senza dubbio il pregio di rendere maggiormente trasparente l'azione amministrativa, anche nell'ottica di un controllo diffuso dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

sistema di monitoraggio e verifica deve essere effettuato semestralmente dai competenti organi di controllo delle amministrazioni.

⁴⁶⁸ In particolare, v. il punto 2.2 delle linee guida.

⁴⁶⁹ Punto 1 della direttiva, avente ad oggetto i destinatari.

⁴⁷⁰ La prescrizione si pone in linea con quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui i dirigenti di uffici dirigenziali generali, tra l'altro, "attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni".

In secondo luogo, da una lettura dell'allegato relativo allo stato di realizzazione degli obiettivi strategici ed operativi individuati nell'anno 2007 non è dato comprendere, come sarebbe stato opportuno, le motivazioni del mancato raggiungimento degli obiettivi e le ragioni che hanno condotto ad un raggiungimento soltanto parziale dell'obiettivo programmato. Anche in questo caso, l'esternazione del grado di attuazione della direttiva risponde a due necessità: per un verso, sul piano interno, a quella di monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi, ai fini della riuscita della successiva fase di programmazione⁴⁷¹; per altro verso, sul piano esterno, a quella di rendere conto agli *stakeholders* dei risultati raggiunti con le risorse assegnate.

Quest'ultimo aspetto introduce l'ultimo fattore di criticità riscontrato nella direttiva che ci occupa. Nel predetto documento programmatico, difatti, nonostante le linee guida predisposte dal comitato tecnico-scientifico si siano soffermate sull'argomento, evidenziandone l'utilità ed i pregi, non compare il rapporto di *performance*⁴⁷², quale strumento di comunicazione esterna, rivolta ai cittadini ed ai portatori di interessi, e di rendicontazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati. Vero è che il documento in questione è stato disciplinato con maggior dettaglio, anche nella sua versione strutturale, soltanto nel rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008, predisposto, nel mese di aprile 2008, dal comitato tecnico-scientifico – dunque, in un momento successivo all'adozione della direttiva generale qui presa in esame – ma la totale

⁴⁷¹ Ad avviso di G. VARRIALE, *Profili della programmazione strategica nella pubblica amministrazione*, cit., 352, “un andamento del piano strategico in linea con i tempi programmati (...) costituirà un parametro certo di riferimento entro il quale pianificare le strategie future”.

mancanza di un meccanismo di *accountability* della gestione degli obiettivi prestabiliti in sede di programmazione potrebbe rappresentare un *vulnus* dell'intero impianto di programmazione, gestione, controllo e riprogrammazione dell'attività amministrativa.

In conclusione, le osservazioni formulate in precedenza consentono di poter affermare che il processo di programmazione strategica attuato dal Ministero dell'economia e delle finanze può essere considerato una buona pratica di riferimento per le altre amministrazioni, anche alla luce delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009. In particolare, sono due gli aspetti che accomunano la prassi in uso e le nuove disposizioni legislative sul ciclo di gestione della *performance*.

Il primo si riferisce all'esigenza che la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria siano raccordati sotto l'aspetto funzionale e coordinati dal punto di vista cronologico. In questo senso, i nuovi adempimenti cui sono tenute le amministrazioni centrali⁴⁷³ non si discostano dalle prescrizioni previste dalla normativa previgente al d.lgs. n. 150/2009.

Il secondo aspetto che conferma una continuità tra la vecchia e la nuova disciplina è rappresentato dalla necessità della misurazione e della valutazione delle prestazioni. Per il vero, come già evidenziato in sede di analisi della normativa sulla programmazione strategica nelle amministrazioni statali, il rapporto di *performance* è stato definito dal Comitato tecnico-scientifico soltanto nel 2008; tuttavia, l'introduzione dello

⁴⁷² V. punto 2.1.5 delle linee guida.

⁴⁷³ Si v., in particolare, l'art. 4, comma 2, lett. b), che prevede il "collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse", l'art. 5, comma 1, che stabilisce, tra l'altro, che "gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio" e l'art. 10, comma 1, lett. a), secondo cui il piano della *performance* deve essere adottato "in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio".

strumento in questione testimonia la propensione dei sistemi in uso nelle amministrazioni centrali ad attuare processi di autovalutazione delle attività poste in essere, anche al fine di perseguire un continuo miglioramento della produttività, in linea con le finalità più volte esplicitate dal d.lgs. n. 150/2009.

Inoltre, non va dimenticato che la direttiva annuale del ministro, di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001, viene ad essere contenuta nel nuovo documento di programmazione triennale previsto dal d.lgs. n. 150/2009: il piano della *performance*. Per un verso, il documento programmatico di cui si dovranno dotare le amministrazioni dello Stato cambia la denominazione, ma non il contenuto, rappresentato dagli obiettivi strategici e operativi e dagli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*; per altro verso, il nuovo strumento muta radicalmente la propria valenza temporale, che si assesta ora su un triennio, ossia su un (molto più) lungo termine.

1.2. Le amministrazioni parastatali

Il processo di programmazione strategica presente negli enti pubblici non economici, così come congegnato dal d.p.r. n. 97/2003, possiede, in linea generale, caratteri analoghi a quelli già esaminati per le amministrazioni statali.

Tuttavia, emergono alcuni elementi di differenza. Un primo aspetto di diversità, di carattere metodologico, è rappresentato dal documento programmatico prescelto per la definizione delle linee strategiche dell'ente, ossia la relazione programmatica. Questa assolve alla funzione che, nelle

amministrazioni statali, viene svolta dalla direttiva generale annuale del ministro.

Un secondo elemento di differenza tra il modello statale e quello previsto dal d.p.r. n. 97/2003 risiede nell'assenza, nel sistema parastatale, di una tempistica relativa alla formulazione ed alla emanazione degli atti di programmazione strategica; nelle amministrazioni statali, al contrario, questa è ben definita dal punto di vista temporale, anche mediante l'ausilio di appositi cronoprogrammi di attività, contenuti nelle linee guida e nelle direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri. In realtà, la lacuna presente nelle disposizioni normative del settore parastatale trova spiegazione nell'esigenza di salvaguardare l'autonomia dei singoli enti, i quali, difatti, in ragione dell'assetto dimensionale ed organizzativo, possono integrare, con proprio regolamento, l'amministrazione e la contabilità nelle materie non specificamente disciplinate dal d.p.r. n. 97/2003.

Infine, nel modello parastatale, risulta, con maggiore evidenza, il collegamento tra il processo di pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, se non altro per il fatto che le due attività sono disciplinate nel medesimo apparato normativo.

Ciò posto in linea generale, il processo di programmazione strategica adottato dall'Inps, per come descritto nel capitolo quarto, presenta numerosi aspetti virtuosi ed alcuni elementi di criticità.

Tra i primi, si segnala l'effettivo ed efficace collegamento con la programmazione finanziaria, la rilevanza assegnata, dai documenti programmatici, agli strumenti di monitoraggio e controllo, la conseguente responsabilizzazione della dirigenza e la rendicontazione sociale delle attività dell'Istituto.

Con riferimento al rapporto tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, si è già avuto modo di verificare come le predette attività si svolgano in maniera cronologicamente contestuale e funzionalmente collegata. Il processo integrato, difatti, si sviluppa, sin dall'inizio dell'esercizio finanziario, secondo un approccio che, per un verso, garantisce la coerenza tra gli indirizzi strategici (individuati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza) e le direttive gestionali (fissate dal Consiglio di amministrazione e dal Direttore generale) e, per altro verso, assicura il collegamento tra gli obiettivi prestabiliti e le risorse necessarie al loro conseguimento⁴⁷⁴.

Viene così valorizzata l'idea secondo cui, per ogni programma di attività, è necessario quantificare le risorse occorrenti per una corretta gestione degli obiettivi ad esso correlati. Inoltre, la fase di formulazione dei *budget*, per come proposti in sede di negoziazione tra i titolari dei vari centri di responsabilità, si muove nel senso di una condivisione, da parte dell'apparato amministrativo, in ordine agli obiettivi che si intendono perseguire, alle azioni che si ritiene necessario compiere ed alle connesse responsabilità dirigenziali.

In tale logica, il processo così configurato si caratterizza per un duplice ordine di funzioni: da un lato, la funzione di responsabilizzazione dei dirigenti, che sono chiamati a realizzare i programmi assegnati; dall'altro, la funzione di controllo, finalizzata a verificare le cause degli scostamenti tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati e a trarre

⁴⁷⁴ In questo senso, deve essere assegnato il giusto rilievo al vigente regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps, approvato nel 2005, che ha introdotto, in attuazione al d.p.r. n. 97/2003, tra l'altro, il sistema di contabilità economica analitica ed ha collegato

indicazioni utili, in una visione “automigliorativa”, per ricondurre la gestione operativa lungo il percorso programmato.

Proseguendo nell’analisi degli aspetti virtuosi del descritto processo di programmazione strategica, si deve osservare che l’Istituto, assegnando notevole rilievo agli strumenti di monitoraggio delle attività svolte, di controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi predeterminati e di reportistica direzionale, dimostra di condividere pienamente quella cultura manageriale e della tensione al risultato che consenta il raggiungimento, oltre che dell’equilibrio finanziario, economico e patrimoniale, anche del buon andamento generale dell’attività amministrativa.

D’altronde, la stessa denominazione dell’organo di indirizzo politico conferma la necessità di considerare le funzioni di indirizzo e di vigilanza come un’endiadi, attesa la finalità cognitiva, propositiva e propulsiva della funzione di vigilanza, rappresentando essa stessa, attraverso i rilievi e le indicazioni di cambiamento segnalati, un nuovo momento di pianificazione e programmazione di natura correttiva rispetto al precedente.

Sempre in relazione agli elementi positivi del processo di programmazione strategica adottato dall’Inps, è necessario evidenziare la presenza, all’interno dell’Istituto, di un efficace modello di rendicontazione delle attività svolte, delle modalità di utilizzazione delle risorse finanziarie e del grado di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti: il bilancio sociale.

Da una verifica effettuata, con i mezzi telematici, nell’ambito delle più rilevanti amministrazioni pubbliche, risulta che l’Inps è tra i pochi enti ad aver adottato, e pubblicizzato sul sito *internet* istituzionale, il documento in

le funzioni di pianificazione e programmazione all’attività di elaborazione del bilancio di previsione.

questione, a testimonianza della condivisione di una metodologia di divulgazione delle informazioni sul raggiungimento degli obiettivi, non soltanto in termini quantitativi (numero degli obiettivi realizzati rispetto a quelli programmati e quantità di risorse finanziarie necessarie per il conseguimento degli stessi), ma anche in un'ottica qualitativa (modalità di perseguimento dei risultati ed analisi degli eventuali scostamenti tra obiettivi predeterminati e risultati raggiunti).

Siffatto modello di governo degli obiettivi strategici, finalizzato a ricercare continuamente la soddisfazione dell'utente, la valorizzazione delle aspettative dei soggetti portatori di interesse, la sostenibilità economico-finanziaria dei piani e dei programmi ed il miglioramento dei processi di erogazione dei servizi e delle prestazioni, rappresenta così un efficace mezzo di raccordo con i cittadini e gli utenti, dando sostanza al principio di trasparenza dell'attività amministrativa, in linea con quanto previsto dalla direttiva del 16 marzo 2006 del Ministro della funzione pubblica, in materia di rendicontazione sociale nelle pubbliche amministrazioni e, più di recente, dal d.lgs. n. 150/2009⁴⁷⁵.

Per essere ancora più efficace, però, tale strumento dovrebbe essere redatto con cadenza temporale prestabilita (come richiesto, peraltro, dal predetto d.lgs. n. 150/2009), in coincidenza con la chiusura dell'esercizio finanziario, in modo da dar conto periodicamente delle attività dell'Istituto, delle priorità e degli obiettivi dell'amministrazione. In altre parole, il bilancio sociale, essendo concepito come uno strumento di coinvolgimento

⁴⁷⁵ Lo strumento di rendicontazione dei risultati è rappresentato dalla relazione sulla *performance*, prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009.

della struttura interna e, all'esterno, dei soggetti portatori di interessi, dovrebbe essere caratterizzato dalla continuità dell'iniziativa.

Tra i fattori di criticità, si devono segnalare i possibili effetti distorsivi del sistema duale, la tempistica dell'approvazione del bilancio preventivo ed il rapporto tra l'individuazione degli obiettivi strategici e l'assetto organizzativo dell'Istituto.

Quanto al primo aspetto, gli elementi di maggiore difficoltà sono rappresentati dal potenziale conflitto tra le funzioni attribuite al Consiglio di indirizzo e vigilanza e quelle assegnate al Consiglio di amministrazione: il primo, quale organo di indirizzo politico, il secondo quale organo di indirizzo amministrativo.

In particolare, si pone il problema della sanzionabilità (assente, allo stato della vigente normativa di settore) delle decisioni assunte dal Consiglio di amministrazione, che non siano coerenti con le linee strategiche individuate dal Consiglio di indirizzo e vigilanza, e della riscontrabilità e della esigibilità degli obiettivi predeterminati in sede di programmazione strategica⁴⁷⁶. Sul punto, appare necessario un intervento legislativo che chiarisca meglio l'ambito delle competenze degli organi coinvolti nel processo di programmazione.

In relazione alla tempistica, si deve segnalare che l'approvazione del bilancio preventivo dell'Inps, così come previsto, per gli altri enti previdenziali, dalla l. n. 88/1989 (concepita anteriormente all'introduzione del sistema duale, in cui, come già evidenziato, l'organo di indirizzo approva il bilancio successivamente alla predisposizione del Consiglio di

⁴⁷⁶ In proposito, si v. le osservazioni di P. Sandulli, nel corso dell'audizione del 27 luglio 2005, cit. (in particolare, p. 8 del resoconto stenografico).

amministrazione), avviene sulla base della legislazione vigente, non potendo, in tal modo, recepire le modifiche normative introdotte dalla legge finanziaria, le cui disposizioni assumono, come noto, particolare rilevanza sulla situazione economico-finanziaria dell'Istituto.

In questo contesto, la questione potrebbe essere superata mediante una revisione dei termini di approvazione dei bilanci di previsione dell'Istituto, affinché gli stessi possano tener conto delle norme introdotte dalla legge finanziaria, analogamente a quanto avviene per gli enti locali, nei quali i termini per la deliberazione dei bilanci possono essere prorogati sulla base di un decreto del Ministero dell'interno, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze⁴⁷⁷.

Con riferimento, infine, all'assetto organizzativo, lo stesso Consiglio di indirizzo e vigilanza ha avuto modo, nella relazione programmatica per gli anni 2007-2009, di soffermare l'attenzione sulla necessità di garantire la coerenza tra gli obiettivi individuati in sede di programmazione strategica ed il modello organizzativo assunto dall'Istituto, soprattutto a livello territoriale e periferico, affinché possa essere ricondotto ad unità organica il sistema di contabilità economica analitica per centri di costi ed il collegamento funzionale tra gli obiettivi ed i programmi assegnati alla responsabilità degli organi dell'apparato amministrativo e l'organigramma dell'Istituto.

Infine, merita di essere accennato un ultimo elemento di criticità, consistente nell'inconciliabilità tra la funzione della relazione

⁴⁷⁷ L'art. 151, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione per l'anno successivo debba essere deliberato entro il 31 dicembre e che il termine predetto possa essere differito sulla base di un decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza Stato-città ed autonomie locali. Al riguardo, v. il d.m. 20 dicembre 2007 ed il d.m. 20 marzo 2008 del Ministro

programmatica, intesa ad individuare gli obiettivi strategici dell'ente, e la natura della maggior parte delle risorse finanziarie dell'Istituto, finalizzate a coprire costi di gestione e ad affrontare spese obbligatorie. Sicché, l'incrocio tra il contenuto dei documenti programmatici e quelli di bilancio conduce ad una incongruenza congenita, difficilmente sanabile, costituita dal fatto che la relazione programmatica e, successivamente, le linee guida gestionali per la redazione del bilancio di previsione, tengono conto, nell'individuazione dei programmi-obiettivo, di risorse finanziarie non sufficienti al raggiungimento dei risultati prestabiliti.

In linea generale, dall'esame della normativa in materia di programmazione strategica negli enti pubblici non economici e dall'analisi del processo di pianificazione, programmazione e *budget* dell'Inps emergono alcuni aspetti di forte assonanza rispetto alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 150/2009.

Più specificamente, le fasi del ciclo di gestione della *performance*, individuate dal predetto decreto delegato, trovano riscontro sia nel d.p.r. n. 97/2003, sia nella metodologia in uso all'Inps: la definizione e l'assegnazione degli obiettivi si sostanzia nelle fasi ascendente e discendente di negoziazione, tra organi burocratici di vertice e dirigenza di base, dei risultati da raggiungere; il collegamento tra gli obiettivi e l'allocatione delle risorse è garantito dal raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria; la rendicontazione dei risultati è assicurata dalla redazione e pubblicazione del bilancio sociale dell'amministrazione.

dell'interno, che hanno differito il termine per la deliberazione del bilancio di previsione da parte degli enti locali, rispettivamente, al 31 marzo 2008 ed al 31 maggio 2008.

1.3. Le amministrazioni locali

L'attività di pianificazione e programmazione negli enti locali, così come disciplinata dalla normativa di settore, presenta i seguenti elementi distintivi: dà vita, da un punto di vista temporale e funzionale, ad un processo decisionale piramidale o "a scatole cinesi"; è un'attività ad andamento ciclico e circolare; si contrassegna per essere un'attività negoziata tra gli organi politici e quelli burocratici⁴⁷⁸.

Il processo decisionale è piramidale in quanto ciascun documento finalizzato a pianificare, programmare o consentire la gestione operativa è, sia sotto il profilo funzionale, sia sotto il profilo temporale, conseguenza logica del precedente e, allo stesso tempo, presupposto del successivo⁴⁷⁹. Il sistema di programmazione strategica presente negli enti locali, inoltre, dà vita ad una tecnica dello "spacchettamento"⁴⁸⁰ dei contenuti degli indirizzi politico-amministrativi in piani, programmi, obiettivi e linee d'azione che tendono ad assumere progressiva specificità nel momento in cui vengono declinati dagli atti programmatori più generali (linee programmatiche di governo e piano generale di sviluppo) a quelli più particolari (relazione previsionale e programmatica e piano esecutivo di gestione).

L'attività di *planning*, *programming* e *budgeting*, inoltre, è ciclica e circolare poiché per un verso si ripete nel tempo e, in esito alle risultanze dei controlli interni, consente di apportare correttivi per il passato e di poter

⁴⁷⁸ G. CASONE, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, cit., V dell'inserto.

⁴⁷⁹ L. RAMADÙ MARIANI, *I sistemi di pianificazione e programmazione*, cit., 382, il quale sostiene che "le fasi della programmazione, della pianificazione e della attuazione individuano un percorso che si realizza, senza soluzione di continuità, attraverso strumenti costituenti l'uno il completamento dell'altro e tra loro strettamente connessi".

avanzare proposte migliorative per il futuro; per altro verso, i sistemi di *reporting* e controllo (interno) chiudono il ciclo di programmazione-gestione-controllo e consegnano all'organo politico, allo stesso tempo, i dati e gli strumenti utili per l'avvio di una nuova (e più efficace) attività programmatoria. A tale riguardo, si osserva che la natura circolare dell'attività di programmazione conferisce al processo in parola caratteristiche simili a quelle presenti nelle amministrazioni statali: difatti, anche nell'ambito dei ministeri, come visto in precedenza e come segnalato in più occasioni dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, il processo di programmazione strategica si articola nella fase della formulazione delle priorità politiche (che dà luogo al documento di programmazione economico-finanziaria ed agli altri atti di indirizzo dell'organo politico, che possono essere paragonati, negli enti locali, alla relazione previsionale e programmatica), nella fase della programmazione finanziaria (bilancio di previsione annuale e pluriennale) e nella fase della determinazione definitiva degli obiettivi strategici (che dà corpo alla direttiva annuale del ministro per l'attività amministrativa e per la gestione, cui corrisponde, nelle amministrazioni locali, il piano esecutivo di gestione).

Il processo decisionale, infine, è negoziato tra i soggetti coinvolti dall'attività di programmazione e gestione, e non già imposto dall'alto, in quanto, da un lato, i dirigenti sono chiamati a proporre al vertice amministrativo o all'organo di governo gli obiettivi ed i piani di intervento che si rendono necessari in coerenza con le missioni istituzionali dell'ente e

⁴⁸⁰ A. MEOLA, R. ANTONELLI, *Pianificazione strategica, controlli e peg nella pubblica amministrazione locale*, Milano, FrancoAngeli, 2006, 44.

con gli altri atti di indirizzo, eventualmente evidenziando le eventuali soluzioni alternative; dall'altro, l'organo di governo individua gli obiettivi strategici ed i programmi da attuare sulla base di quanto prospettato dai dirigenti, dando vita ad un rapporto sinergico con gli organi di gestione. Il tutto, nell'ottica di sviluppare la responsabilizzazione dei dirigenti ed il coordinamento delle attività delle varie unità organizzative dell'ente, nonché di favorire razionali processi di allocazione delle risorse.

In linea generale, si può affermare che il processo di programmazione strategica presente negli enti locali contribuisce alla diffusione di una cultura della gestione dell'attività amministrativa basata sulla predeterminazione degli obiettivi e sulla conseguente tensione al corretto utilizzo delle risorse ed al raggiungimento del risultato⁴⁸¹, grazie anche all'utilizzo del *budget* economico quale strumento di controllo di gestione delle singole unità organizzative e di supporto direzionale per il processo decisionale. In questo senso, la logica del *budget* consente al responsabile di ciascun servizio di tenere sotto controllo l'andamento delle sue attività, il *trend* evolutivo complessivo e di esercitare le azioni correttive maggiormente efficaci.

Ciò nondimeno, nel processo circolare di pianificazione strategica e programmazione finanziaria si rileva uno sdoppiamento tra documenti aventi le medesime finalità di fondo e, allo stesso tempo, contenuti differenti: la relazione previsionale e programmatica ed il piano esecutivo di gestione. La prima, come visto, definisce gli obiettivi specifici, i programmi, i progetti ed i relativi piani di azione; il secondo associa ad ogni obiettivo – assegnato all'organo di gestione – un *budget* specifico necessario per il raggiungimento dei risultati attesi. Orbene, questi contenuti ben potrebbero

⁴⁸¹ B. PONTI, *Amministrazione di risultato*, cit., 167 (nt. 39).

essere racchiusi in un unico documento programmatico, così come avviene, ad esempio, nelle amministrazioni centrali, ove la direttiva generale del ministro individua la missione, il programma, gli obiettivi strategici, le linee di azione e le risorse a disposizione del titolare del centro di responsabilità per il perseguimento degli obiettivi assegnati.

Di qui, un'osservazione di carattere generale. Nelle amministrazioni locali, l'attuale normativa di settore contempla numerosi documenti aventi natura programmatica; ciò rischia di generare confusione, anche da parte dei non addetti ai lavori, sui programmi e sugli obiettivi dell'ente. Sul punto, l'adeguamento ai principi generali della recente riforma del lavoro pubblico, prescritto, per gli enti locali, dall'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, avrà indubbe ricadute positive sull'intero sistema di programmazione degli enti stessi.

Vediamo ora come si rapporta alla normativa di settore il processo di programmazione strategica dell'amministrazione prescelta per l'indagine.

Come si è avuto modo di evidenziare nel capitolo quarto, il piano esecutivo di gestione per l'anno 2008, adottato dal Comune di Reggio Emilia, indica i prodotti ed i progetti che contengono gli obiettivi assegnati ai vari dirigenti responsabili. Il documento programmatico in questione si presenta ben dettagliato e facilmente comprensibile sul piano generale.

Quanto agli obiettivi, si osserva che l'incardinazione degli stessi nell'ambito dei prodotti (riferiti ad attività ordinarie e ripetute nel tempo) e dei progetti (relativi ad attività nuove – e non ripetibili nel tempo – rispetto a quelle previste dai piani precedenti) si allinea con i contenuti della parte descrittiva del piano esecutivo di gestione, composta, come visto nella parte dedicata all'analisi della normativa in tema di programmazione degli enti

locali, da due tipologie di obiettivi: gli obiettivi di sviluppo (o ordinari), finalizzati al mantenimento degli *standards* raggiunti dall'ente locale ed al miglioramento dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi; gli obiettivi strategici, che sono legati all'introduzione di attività di tipo innovativo o all'adozione di nuovi processi produttivi di servizi dell'ente.

Tuttavia, si possono riscontrare alcuni elementi di disallineamento rispetto alla vigente normativa.

In primo luogo, secondo le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000, il peg è uno strumento di gestione per *budget*, in cui sono evidenziate, oltre all'attribuzione degli obiettivi ai responsabili, anche le risorse strumentali e umane assegnate per raggiungere gli obiettivi stessi e portare a termine le azioni ed i progetti affidati nell'esercizio di riferimento. Orbene, nel peg 2008, ancorché siano indicate le risorse finanziarie assegnate al responsabile del prodotto o del progetto, da dedicare al raggiungimento degli obiettivi, non si fa alcun riferimento alle risorse strumentali a ciò finalizzate. Ciò potrebbe comportare problemi in ordine all'eventuale imputazione di responsabilità dirigenziali nel caso in cui gli obiettivi affidati non dovessero essere raggiunti.

In secondo luogo, non è ben chiaro il collegamento funzionale tra le strutture individuate dal piano esecutivo, nell'ambito delle quali si delineano progetti e prodotti da implementare, e l'organigramma dell'ente. Sul punto, è evidente che la coerenza strutturale tra il peg ed i centri di costo dell'ente avrebbe positive ricadute non soltanto allo scopo di eliminare unità organizzative che, alla luce delle attività da svolgere e degli obiettivi da raggiungere, espletano funzioni analoghe o sovrapposte, ma anche ai fini del controllo di gestione.

Infine, si deve rilevare che il documento programmatico in questione non risulta pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'amministrazione. Nell'ottica della trasparenza dell'azione amministrativa e della funzionalizzazione delle attività poste in essere dagli apparati pubblici alle esigenze dei cittadini-utenti, tale omissione rischia di vanificare gli obiettivi e le finalità poste dallo stesso d.lgs. n. 150/2009.

1.4. Le amministrazioni universitarie

Il sistema di programmazione strategica delle università è bicefalo. Esso dà luogo a due processi paralleli: da una parte, si formulano i piani strategici delle singole università⁴⁸²; dall'altra, ed in coerenza con i primi, si sviluppano i programmi triennali, in linea con gli indirizzi ministeriali.

Su questa base, peraltro, vengono ad incidere gli obiettivi stabiliti, in sede di programmazione strategica, dalla direttiva annuale del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca⁴⁸³, nella parte relativa alle politiche del sistema universitario⁴⁸⁴.

Le osservazioni formulate in ordine ai programmi triennali ed al piano strategico inducono ad affermare che, tra il piano strategico ed il programma triennale, debba sussistere una stretta connessione funzionale reciproca.

⁴⁸² R. DE FALCO, *La funzione di programmazione*, cit., 66, la quale evidenzia che “mentre la programmazione del sistema universitario influenza la gestione delle singole università in relazione alle attività strategiche aventi rilevanza sullo sviluppo del sistema universitario nel suo complesso, il processo di programmazione interno degli atenei guida la gestione complessiva della didattica, ricerca e attività di supporto”.

⁴⁸³ Il d.p.r. 29 gennaio 2009, n. 17, ha provveduto alla riorganizzazione del Miur; ai sensi dell'art. 2 del predetto regolamento, il ministero è articolato in tre dipartimenti, tra i quali il dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca.

Sono due, in buona sostanza, i caratteri di tale correlazione: in primo luogo, i programmi triennali, contemplando ambiti di attività già circoscritti dalla norma, si muovono, giocoforza, nella più ampia cornice logico-finalistica del piano strategico; in secondo luogo, il piano strategico viene rimodulato ciclicamente, tra l'altro, in funzione dei pesi attribuiti dai singoli atenei alle aree di intervento prese in considerazione dal programma triennale, il quale, come visto in precedenza, è espressione degli indirizzi generali forniti dal ministero.

Da altra prospettiva, il meccanismo di programmazione delle università assume i tratti caratteristici di un sistema a rete, in cui entrano in contatto soggetti di diversa natura (ministero, Anvur, nuclei di valutazione interna degli atenei): il centro fornisce gli indirizzi; le università implementano gli stessi⁴⁸⁵; gli altri organismi che insistono sul sistema universitario collaborano, per quanto di rispettiva competenza, ai fini dell'ottimizzazione della programmazione⁴⁸⁶.

Un aspetto che deve essere tenuto in debita considerazione nella predisposizione dei due documenti programmatici esaminati nelle pagine che precedono è quello del raccordo tra i programmi triennali, elaborati sulla base degli indirizzi della competente amministrazione statale, ed i piani strategici delle singole università, formulati in relazione alle esigenze di ciascun ateneo.

⁴⁸⁴ La direttiva generale per l'anno 2009 prevede, tra l'altro, priorità politiche ed obiettivi strategici nell'ambito della missione 23, denominata "Istruzione universitaria", e dei vari programmi riferiti al sistema universitario.

⁴⁸⁵ Tale sistema, presente sin dall'entrata in vigore della l. n. 168/1989, ha indotto S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, cit., 516, a evidenziare che "l'autonomia riconosciuta riguarda in prevalenza i mezzi (...), meno i fini".

Le funzioni relative alla programmazione nelle università sono ripartite, fra lo Stato e gli atenei, secondo un criterio di complementarità, per cui spetta allo Stato dettare le linee programmatiche generali ed alle istituzioni universitarie approvare i piani strategici ed i documenti di programmazione triennale, nel rispetto della programmazione statale⁴⁸⁷. La responsabilità di assumere le decisioni strategiche delle università non è più assunta da un'autorità centrale, ma è delegata agli amministratori di ciascuna di esse.

La programmazione disciplinata dalla normativa del 2005 presenta alcuni aspetti vantaggiosi: in primo luogo, essa favorisce un utilizzo responsabile, da parte delle università, delle risorse assegnate, considerato, tra l'altro, che le stesse sono ripartite tra gli atenei sulla base di un meccanismo competitivo e premiale legato alla valutazione dei risultati ed agli *standards* di qualità delle università più virtuose⁴⁸⁸; inoltre, questa consente una maggiore flessibilità rispetto ai fattori esterni (ambiente, territorio, altri atenei, ecc.) ed alle differenti peculiarità delle singole università; infine, essa stimola un positivo automatismo concorrenziale tra le varie università, in quanto il processo di monitoraggio e valutazione dei risultati perseguiti è effettuato facendo riferimento non già agli obiettivi

⁴⁸⁶ Per l'identificazione del "sistema a rete", in relazione alla valutazione delle università, si v. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 200.

⁴⁸⁷ L'esigenza di "assicurare l'adozione sistematica del metodo della programmazione" nelle università è stata messa in luce anche dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica*, cit., 63.

⁴⁸⁸ Rileva E. VAGNONI, *La programmazione strategica dell'università*, in E. VAGNONI, E. PERITI (a cura di), *Efficienti perché pubblici 2. L'innovazione per la trasparenza e l'accountability nell'università*, Roma, Carocci, 2009, 21, che "nel sistema universitario, l'articolazione del meccanismo di finanziamento costituisce un'ulteriore spinta verso la sostanziale implementazione di processi di programmazione strategica e di controllo delle *performance*".

raggiunti, in valore assoluto, bensì “ai miglioramenti o ai peggioramenti che caratterizzano gli esiti delle attività di ciascuna università”⁴⁸⁹.

Si viene così ad attuare un sistema basato sulla “incentivazione concorrenziale”⁴⁹⁰ e sulla competizione tra università, pur sotto la supervisione del ministero, attraverso meccanismo di “concorrenza amministrata”, in cui ciascuna università agisce in funzione del raggiungimento degli obiettivi strategici prestabiliti e, quale conseguenza, dell’ottenimento di una maggiore quota-parte delle risorse finanziarie statali⁴⁹¹.

L’attuale modello di programmazione universitaria, in definitiva, ha il pregio di incentivare anche un sistema di emulazione competitiva fra gli atenei, con l’effetto indotto di innalzare i livelli della qualità dei servizi offerti agli utenti.

L’esame del piano strategico 2007-2009, analizzato nel capitolo quarto, consente di poter svolgere alcune considerazioni di sintesi, sia con riferimento agli aspetti contenutistici del documento in questione, sia in relazione agli aspetti funzionali. Così come visto per i documenti programmatici adottati dalle amministrazioni pubbliche prese in esame, anche il piano strategico triennale dell’*Alma mater studiorum* presenta punti di forza ed elementi di criticità.

⁴⁸⁹ Art. 4, comma 1, del d.m. n. 362/2007.

⁴⁹⁰ A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, Giappichelli, 2009, 104, il quale utilizza l’espressione in relazione alle attuali tendenze di riforma del sistema universitario.

⁴⁹¹ A. SIDDI, *L’architettura istituzionale del sistema*, cit., 82; secondo l’Autore, il modello proposto dal legislatore “sembra realizzare un soddisfacente equilibrio tra Stato e mercato”. Posto che la concorrenza tra le università può essere considerata come una competizione tra diseguali, l’obiettivo che la normativa di settore intende perseguire è il miglioramento dell’intero sistema universitario, premiando gli sforzi delle università più deboli.

Gli aspetti positivi del piano sono riconducibili, principalmente, alla metodologia adottata ed agli effetti sul buon andamento dell'attività amministrativa.

Quanto alla prima, deve essere posto in rilievo il fatto che l'ateneo abbia deciso di utilizzare l'analisi s.w.o.t. quale strumento di pianificazione strategica finalizzato a valutare, oltre alle opportunità ed alle minacce (fattori esterni all'organizzazione), anche i punti di forza e di debolezza dell'amministrazione (fattori interni all'organizzazione). In questo senso, nell'ottica della continua tensione al miglioramento delle prestazioni, la tecnica di analisi in questione consente, così come dichiarato dal piano strategico esaminato, di far leva sulle (e valorizzare le) risorse interne (*resource based theory*), di intervenire sugli elementi di criticità dell'università e, conseguentemente, di assumere una posizione di vantaggio competitivo nell'ambito del sistema universitario. Peraltro, l'approccio metodologico seguito dal piano strategico 2007-2009 sembra essere implicitamente suggerito anche dal d.m. n. 362/2007 del Ministero dell'università e della ricerca – con il quale, si ricorda, sono state definite le linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2007-2009 –, laddove prevede che ciascun ateneo, in sede di elaborazione del piano strategico, potrà “definire per quali aspetti vuole superare le eventuali proprie criticità e per quali migliorare i propri punti di forza”⁴⁹².

Un ulteriore aspetto positivo da tenere in considerazione è rappresentato dalla graduazione delle responsabilità connesse agli obiettivi operativi (per i quali viene individuato un presidio politico) ed alle linee

⁴⁹² *Linee generali di indirizzo per il triennio 2007-2009*, all. A), p. 2.

d'azione (cui sono associati presidi gestionali), coerentemente alle indicazioni fornite dall'organo di governo del sistema universitario, in sede di adozione delle linee generali di indirizzo per il triennio 2007-2009⁴⁹³.

Ed ancora, è necessario assegnare giusto risalto al coinvolgimento, in sede di analisi, interna ed esterna, dei fattori di influenza dell'organizzazione (diagnosi) e di individuazione degli obiettivi (progettazione), delle diverse componenti dell'università, nella prospettiva di una programmazione partecipata. Al riguardo, va apprezzato lo sforzo inteso a considerare siffatta impostazione quale esigenza organizzativa della struttura accademica, riguardata nel suo complesso, e, dunque, quale consapevole scelta strategica finalizzata al perseguimento del buon andamento dell'attività amministrativa.

Nell'ottica di una cultura programmatica, infine, va evidenziato il fatto che il piano strategico in argomento è stato definitivamente approvato dai competenti organi universitari nel corso del mese di giugno 2007, dunque in linea con l'esigenza dell'ateneo di predeterminare le attività da porre in essere nel medio-lungo periodo⁴⁹⁴, di imputare agli organi burocratici le responsabilità di gestione degli obiettivi⁴⁹⁵ e, in definitiva, di migliorare continuamente, anche alla luce della riprogrammazione delle attività,

⁴⁹³ Nelle linee generali di indirizzo, il Ministero dell'università e della ricerca ha suggerito agli atenei di individuare un percorso di trasferimento "a cascata" dei principi individuati nel documento stesso, allo scopo di "fornire elementi per la "governance interna", basati sulla responsabilità e la *accountability*".

⁴⁹⁴ Lo stesso Statuto dell'*Alma mater studiorum* di Bologna prevede, nell'ambito dei principi relativi all'attività amministrativa e gestionale, che l'ateneo adotti il "metodo della programmazione e del controllo di gestione" (art. 5, comma 1).

⁴⁹⁵ L'art. 6, comma 2, dello Statuto dell'Università di Bologna stabilisce, tra l'altro, che l'organizzazione dell'ateneo è ispirata ai principi dell'attribuzione delle funzioni di indirizzo e di programmazione agli organi di governo e delle funzioni di attuazione e di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa alla dirigenza.

l'andamento dell'azione amministrativa e le prestazioni nei confronti degli utenti.

Dopo aver illustrato i punti di forza del piano strategico in esame, ci si può ora soffermare sugli elementi di criticità riscontrati. In particolare, si possono rinvenire tre fattori di debolezza del documento programmatico in questione.

Un primo elemento di debolezza del piano è rappresentato dalla mancanza di qualsivoglia definizione ed imputazione ai dirigenti delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento delle iniziative indicate nelle linee d'azione e per il raggiungimento degli obiettivi operativi. Tale mancanza non consente di poter verificare il grado di coerenza delle decisioni contenute nei documenti di programmazione finanziaria – in particolare, il bilancio di previsione – rispetto a quanto previsto in sede di pianificazione strategica.

Vero è che la ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università avviene soltanto a seguito della valutazione sui programmi triennali, effettuata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con l'avvalimento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'università e della ricerca⁴⁹⁶, ed in considerazione dei risultati dell'attuazione degli stessi programmi, sulla base dei parametri e dei criteri individuati dallo stesso dicastero. Tuttavia, occorre tenere in considerazione che il piano, come peraltro evidenziato dalle linee guida per il bilancio di previsione per l'anno 2008, approvate dal Consiglio di amministrazione dell'Università di Bologna in data 13 novembre 2007, avrebbe potuto assumere, come vincoli finanziari di riferimento, gli stanziamenti iniziali

⁴⁹⁶ Art. 1-ter, comma 2, del d.l. n. 7/2005 e art. 4 del d.m. n. 362/2007.

assegnati nell'esercizio finanziario 2007, ferme restando le operazioni di assestamento, positivo o negativo, da effettuarsi nel corso del 2008, e lasciando impregiudicata l'applicazione degli indicatori di risultato per la programmazione finanziaria 2009.

Il secondo fattore di debolezza presente nel piano strategico qui analizzato è costituito dalla mancanza di un collegamento diretto tra gli obiettivi operativi e gli organi (presidi gestionali) responsabili dell'attuazione degli obiettivi medesimi, in quanto, nella maggior parte dei casi, la competenza in ordine alla cura delle iniziative preordinate al raggiungimento del risultato è ripartita, indistintamente, tra molteplici unità organizzative universitarie.

Infine, il documento programmatico in questione appare carente nella parte relativa all'attuazione del piano ed al monitoraggio del grado di perseguimento degli obiettivi prefissati. Esso si limita a rinviare ad un successivo momento l'analisi degli indicatori sulla base dei quali verificare lo scostamento tra obiettivi programmati e risultati raggiunti.

Dopo aver illustrato i punti di forza ed i fattori di criticità della programmazione strategica nel sistema universitario, ci si deve ora chiedere se il d.lgs. n. 150/2009 possa essere applicato, *sic et simpliciter*, anche alle università. Le perplessità in ordine ad un'applicazione incondizionata del predetto decreto delegato anche nei confronti delle istituzioni universitarie poggiano su due argomentazioni.

La prima, di valenza ermeneutica, fa leva sulla disposizione di cui all'art. 6 della l. n. 168/1989, che esclude che possano essere applicate alle università le disposizioni normative che non vi facciano espresso riferimento. Sul punto, si deve osservare che il d.lgs. n. 150/2009 non

menziona mai, ai fini della definizione dell'ambito soggettivo di applicazione, le università.

La seconda argomentazione, di carattere sistemico, trae origine dalla considerazione che, come emerso in precedenza, sul sistema di programmazione delle università insistono disposizioni normative aventi diverse finalità: dalla valorizzazione del merito all'esigenza di individuare criteri ed indicatori per l'assegnazione delle risorse finanziarie, alla definizione dell'autonomia funzionale, alla necessità di verificare la congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

In questo contesto, le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 non sembrano sovrapponibili, a meno di evidenti (e controproducenti) forzature, all'attuale assetto normativo vigente per il sistema universitario, il quale, per sua stessa natura, ha bisogno di strumenti di governo specifici e non già, come invece disegnato dal decreto delegato, standardizzati ed omogenei per tutte le amministrazioni pubbliche.

2. Considerazioni conclusive

Nell'attuale contesto di congiuntura economica e di competitività internazionale del mercato le esigenze di razionalizzazione dell'attività amministrativa e di ottimizzazione delle limitate risorse a disposizione costituiscono un passaggio obbligato per conservare e migliorare i livelli di prestazione delle organizzazioni pubbliche. Il fallimento delle politiche che si sono affidate alle misure emergenziali, quale strumento sistematicamente utilizzato per affrontare le situazioni di difficoltà, hanno suggerito lo

sviluppo di metodologie basate sulla pianificazione delle attività e sulla programmazione degli obiettivi da raggiungere nel lungo periodo.

A conclusione dell'indagine svolta ed alla luce dell'analisi condotta sulla normativa in tema di programmazione strategica e sulle esperienze maturate nelle amministrazioni pubbliche sottoposte a *test*, si possono tirare le fila e formulare alcune considerazioni conclusive. Le riflessioni si soffermano su quattro aspetti: primo, il rapporto tra la programmazione strategica ed il principio di distinzione tra politica e amministrazione; secondo, il collegamento funzionale tra programmazione e buon andamento dell'azione amministrativa; terzo, le ricadute dell'attività programmatica sui cittadini-utenti; quarto, le differenze tra i diversi modelli di programmazione presenti nelle amministrazioni pubbliche.

Quanto al primo degli aspetti sopra menzionati, in sede di verifica del concreto funzionamento dei processi di programmazione strategica presenti nelle organizzazioni prescelte per l'indagine si è potuto constatare che questa, traducendo la strategia dell'organo politico dell'ente in azione concreta da porre in essere da parte degli organi burocratici, favorisce il trasferimento delle politiche pubbliche dell'amministrazione di riferimento dal programma di governo dell'ente stesso agli organi competenti a dare attuazione alle priorità politiche.

Così riguardata, la programmazione strategica dà sostanza al principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, riservate all'autorità di governo, e le funzioni di gestione dell'attività amministrativa, affidate alla cura dei dirigenti, consentendo il "passaggio di consegne" dalla *governance* al *government*, nel rispetto degli artt. 4 e 27 del d.lgs. n. 165/2001. In altri termini, l'attività programmatica in questione proietta il

rapporto tra la sfera politica e quella amministrativa in un ambito di confini più certo e definito e, soprattutto, meno permeabile ai reciproci condizionamenti.

Ciò posto in linea generale, si deve tuttavia rilevare che, in esito all'esame delle metodologie adottate dalle amministrazioni "campione", la programmazione strategica assolve a funzioni diversificate a seconda del contesto di riferimento.

Nelle amministrazioni statali e negli enti locali, i documenti programmatici in uso (direttiva annuale del ministro, piano esecutivo di gestione) traslano gli obiettivi programmatici dell'organo di governo dal piano politico-istituzionale al piano amministrativo-gestionale, assicurando il necessario collegamento funzionale con le risorse finanziarie previste dal bilancio di previsione. Essi, dunque, sono realmente orientati al rispetto del principio di distinzione tra politica e amministrazione ed al raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, in quanto consentono agli organi burocratici, entro un periodo temporale determinato e con un *budget* prestabilito, di poter tradurre la strategia individuata dall'organo di vertice in azione orientata al raggiungimento di risultati concreti.

Negli enti pubblici non economici, di contro, il principio di distinzione tra politica e amministrazione, riguardato in funzione dell'intero processo di programmazione strategica, non trova riscontro in un preciso documento programmatico, essendo presente, a "macchia di leopardo" ed in via graduata, sia nella relazione programmatica (che descrive le linee politiche cui debbono uniformarsi le decisioni operative degli organi amministrativi, senza che tuttavia siano loro assegnate le risorse necessarie per il

raggiungimento degli obiettivi), sia nelle linee guida gestionali (che individuano gli obiettivi che l'ente intende raggiungere e le direttrici gestionali per la redazione del bilancio di previsione), sia, infine, nella circolare esplicativa delle attività e delle procedure da seguire per la formazione del bilancio di previsione. La citata graduazione dell'intensità del principio di distinzione tra politica e amministrazione trova conferma, oltre che, come appena visto, nei contenuti degli atti programmatici, anche nella natura degli organi competenti alla loro formalizzazione (Consiglio di indirizzo e vigilanza, Consiglio di amministrazione, Direttore generale).

Nelle amministrazioni universitarie, infine, il piano strategico, pur assicurando, da un punto di vista formale, la distinzione funzionale tra *policy* e *management*, tuttavia non attribuisce alla dirigenza obiettivi specifici (individuati nei programmi triennali dei singoli atenei) e *budget* necessario per il raggiungimento dei risultati attesi. In questo senso, si può dire che i documenti di programmazione strategica presenti nelle università assolvono, principalmente, a funzioni di comunicazione pubblica nei confronti dei cittadini-utenti, rispondendo solo indirettamente (ossia per il tramite dei programmi triennali e dei provvedimenti del Direttore amministrativo di assegnazione degli obiettivi ai singoli dirigenti, in coerenza con il piano strategico) all'esigenza di garantire una concreta autonomia degli organi chiamati a perseguire i risultati attesi.

In tale contesto di diversificazione strutturale e funzionale dei vari documenti programmatici, sin qui analizzati, il d.lgs. n. 150/2009 ha il pregio di ricondurre ad unità la metodologia (ciclo di gestione della *performance*) che le amministrazioni pubbliche dovranno utilizzare al fine di garantire elevati livelli di qualità dei servizi pubblici.

In relazione al collegamento funzionale tra la programmazione strategica ed il principio di buon andamento, si ricorderà che, nella parte iniziale di questo lavoro, è stata posta in evidenza l'esigenza che l'attività amministrativa, sia che venga riguardata nel suo farsi, sia che venga considerata nel suo momento terminale, debba seguire uno svolgimento razionale e finalizzato al soddisfacimento degli interessi dei cittadini-utenti. La necessità di garantire il raggiungimento degli obiettivi nel rispetto dei noti criteri dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità hanno condotto il legislatore, come si è potuto constatare nei capitoli che precedono, a prevedere una distribuzione delle funzioni amministrative incentrata sulla distinzione tra il disporre in linea preventiva e generale (attraverso la predisposizione del programma strategico) ed il provvedere in concreto (mediante le azioni operative poste in essere dai dirigenti in funzione del raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma strategico)⁴⁹⁷. Da questo punto di vista, si può affermare che gli atti amministrativi generali, quali sono i piani ed i programmi, costituiscono, senza dubbio, strumenti di razionalizzazione dell'azione amministrativa, in quanto tali idonei a riempire di contenuto il principio costituzionale di buon andamento dell'attività amministrativa⁴⁹⁸.

Senonché, la pianificazione degli obiettivi strategici, pur non garantendo, di per sé, il raggiungimento dei risultati contenuti nel

⁴⁹⁷ Al riguardo, evidenzia F.G. COCA, voce *Attività amministrativa*, cit., 103, che l'azione amministrativa "si incentra nella preventiva determinazione di criteri e valori, nonché di obiettivi volti a governare (e indirizzare) il (susseguente) processo di specificazione dell'interesse pubblico nella fattispecie concreta".

⁴⁹⁸ G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 61, secondo cui gli "atti amministrativi generali costituiscono strumenti di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri nelle odierne società complesse, fungendo da veicolo di prescrizioni integrative delle prescrizioni rivestite di forma normativa".

programma, assicura, tuttavia, che le decisioni assunte, sulla base dello stesso, saranno razionali, lineari e non influenzate dall'ambiente esterno, in quanto inserite in un contesto predeterminato e funzionalizzate al perseguimento di obiettivi già asseverati, a monte, dall'organo di governo ed inserite, come lo sono i singoli tasselli di un *puzzle*, nella più ampia cornice riferita alla *mission* dell'amministrazione⁴⁹⁹.

Peraltro, come evidenziato nel capitolo dedicato alla riforma del ciclo di gestione della *performance*, ai tradizionali criteri di efficienza, efficacia ed economicità si sono, di recente, affiancati altri indicatori, quali la produttività ed il rendimento dell'azione amministrativa, che focalizzano l'attenzione sull'*output* dell'attività dei pubblici uffici e sulla qualità dei risultati raggiunti. In tale contesto, è importante che non si perdano di vista le modalità di perseguimento dei risultati, di cui la programmazione rappresenta la tecnica più evoluta; in altre parole, non va sottovalutato il concetto di "buon andamento nelle dinamiche reali"⁵⁰⁰, ove assume importanza non soltanto il *cosa* si raggiunge, ma anche il *come* si raggiungono gli obiettivi⁵⁰¹, in relazione alle risorse effettivamente disponibili nel momento in cui gli organi burocratici sono chiamati a realizzare i risultati attesi.

⁴⁹⁹ D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare*, cit., 292, i quali sostengono che "la pianificazione strategica non garantisce che le decisioni che verranno prese saranno giuste, ma solo oculate".

⁵⁰⁰ L'espressione è stata utilizzata da S. Lariccia nel corso del seminario su *Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica*, tenutosi il 20 ottobre 2008 presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

⁵⁰¹ Sembrano muoversi in questo senso le osservazioni formulate da G. CORSO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 96, secondo il quale "la considerazione del risultato deve accompagnare tutta l'azione amministrativa, e non soltanto la fase finale della decisione".

L'analisi della vigente normativa di settore e dei sistemi di pianificazione presenti nelle amministrazioni sottoposte ad indagine conduce a rilevare che il rapporto funzionale tra la programmazione strategica ed il principio di buon andamento presenta una duplice valenza.

La prima, di carattere endogeno, attiene all'efficienza dell'azione amministrativa ed al coordinamento delle attività. Si è già detto, nella parte iniziale del presente lavoro, che questi due concetti possono essere considerati quali strumenti per assicurare il principio di buon andamento. Si tratta qui di capire se gli stessi si possano ritenere soddisfatti alla luce della normativa in materia programmatoria ed in relazione alle esperienze di programmazione strategica presenti nelle amministrazioni selezionate per la ricerca.

Ebbene, si deve rilevare che i sistemi e le metodologie di programmazione esaminati presentano indici sintomatici della propensione al rispetto del principio costituzionale in questione, sia se riguardato sotto l'aspetto dell'efficienza che se osservato dal punto di vista del coordinamento.

In particolare, quanto al primo aspetto, si osserva che l'esigenza di conseguire il massimo risultato (raggiungimento degli obiettivi) con il minimo sforzo (utilizzo delle limitate risorse a disposizione) e, dunque, di funzionalizzare le risorse disponibili agli obiettivi strategici stabiliti dall'organo politico è ben evidente, soprattutto nelle amministrazioni statali e locali. Nelle prime, il collegamento tra i risultati da raggiungere e le risorse finanziarie messe a disposizione degli organi burocratici è riscontrabile nella direttiva annuale del ministro, nella quale sono indicate, tra l'altro, le risorse assegnate al centro di responsabilità amministrativa, per il conseguimento

degli obiettivi, nonché il riferimento alla missione ed al programma del bilancio dello Stato nell'ambito dei quali si colloca l'obiettivo strategico da perseguire. Nelle seconde, il raccordo tra obiettivi e risorse trova conferma nel piano esecutivo di gestione, che definisce i *budgets* di spesa per il perseguimento degli obiettivi strategici ivi individuati, in coerenza con quanto stabilito nel bilancio di previsione annuale dell'ente locale.

Anche in relazione al coordinamento delle attività, le tecniche di programmazione confermano l'attitudine ad assecondare il buon andamento dell'azione amministrativa: ne dà conferma, soprattutto nell'ambito dei sistemi di programmazione strategica delle amministrazioni centrali, la previsione di un processo negoziato e partecipato, per un verso, tra gli organi politici e quelli burocratici e, per altro verso, tra la dirigenza di vertice e quella di base (fase ascendente, fase discendente e fase del consolidamento), in relazione alla definizione degli obiettivi strategici e delle risorse necessarie per il loro raggiungimento (coordinamento tra organi) ed alla necessità del raccordo funzionale tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria (coordinamento delle funzioni)⁵⁰². Nelle amministrazioni locali, poi, la logica della gestione collegata al *budget*, oltre a fornire un utile supporto direzionale per il processo decisionale, consente di aggregare e coordinare le risorse messe a disposizione degli organi di gestione e di rendere evidenti, attraverso l'analisi dei costi sostenuti dai vari centri di responsabilità, i risultati che l'ente intende raggiungere nel periodo temporale di riferimento. In questo

⁵⁰² Sul coordinamento tra soggetti e tra attività, si v. P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, cit., 162, secondo cui "l'agire per programmi conferisce razionalità e quindi efficienza all'azione, sia raccordando più soggetti in un comune contesto programmatico, sia raccordando più azioni programmatiche".

contesto, dunque, è proprio l'esigenza di programmazione (in funzione strategica) delle varie attività amministrative a garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa, nel senso della sua coerenza complessiva, ed il buon funzionamento generale dei pubblici uffici⁵⁰³.

Come si può rilevare, la programmazione ed il buon andamento, riguardati nel loro insieme, lungi dall'essere fini a se stessi, sono strumentali al raggiungimento del benessere della collettività; così come nelle aziende private l'adozione della metodologia pianificatoria è concepita in vista di un'aspettativa economica (il profitto), nel settore pubblico essa si identifica con il concetto di buon andamento dell'attività amministrativa, finalizzato al soddisfacimento delle istanze dei destinatari delle prestazioni e dei servizi resi dalle organizzazioni pubbliche⁵⁰⁴.

Da quanto emerso in sede di analisi delle disposizioni normative in tema di programmazione e delle prassi esistenti presso le amministrazioni si può affermare, in definitiva, che la programmazione strategica è attività effettivamente servente il principio costituzionale del buon andamento, sostanziandosi in un disegno ordinato e sistematizzato dei diversi interventi che i vari organi di gestione sono chiamati a svolgere per il raggiungimento degli obiettivi (coordinamento delle attività), entro un periodo temporale predeterminato e mediante l'utilizzo di risorse limitate (efficienza dell'azione amministrativa).

La seconda valenza che presenta il rapporto tra la programmazione strategica ed il principio di buon andamento possiede, a differenza della prima, una natura esogena ed introduce il terzo ambito di riflessioni cui si

⁵⁰³ F. PIGA, *Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, cit., 366.

⁵⁰⁴ Lo fa rilevare G. VARRIALE, *Evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, cit., 80.

accennava in precedenza: quello relativo alle conseguenze dell'attività programmatoria sulla relazione tra gli apparati pubblici e la collettività.

In particolare, la valenza che presenta il rapporto tra la programmazione strategica ed il principio di buon andamento si riferisce, da un lato, all'esigenza di rendicontare i soggetti portatori di interesse in ordine agli obiettivi raggiunti⁵⁰⁵ ed alle attività svolte dalle amministrazioni avvalendosi delle risorse pubbliche⁵⁰⁶; dall'altro, all'idea che programmare significa liberare l'azione amministrativa, in tal modo precostituita e preordinata al raggiungimento di obiettivi predeterminati, dalla pressione di soggetti esterni e dall'esigenza di dover soddisfare interessi contingenti e non coerenti con la direzione in cui si muova l'amministrazione⁵⁰⁷. In relazione a questo ultimo aspetto, programmare significa sottrarre l'azione amministrativa a scelte estemporanee, isolate e, in quanto tali, non rientranti in un disegno organico di attività etiologicamente orientate al raggiungimento di obiettivi predeterminati in funzione dell'interesse pubblico.

⁵⁰⁵ Al riguardo, sono emblematiche le considerazioni svolte, in tema di *accountability*, da L. DEL BENE, *Lineamenti di pianificazione e controllo*, cit., 288, secondo cui "minori, dunque, saranno le possibilità di controllo da parte della collettività e tanto più alto sarà il rischio che i criteri di scelta, le decisioni, gli orientamenti tengano conto, come la realtà attuale ci dimostra, di particolarismi, o di interessi la cui considerazione esula dal modello istituzionale di riferimento".

⁵⁰⁶ L'impatto del buon andamento dell'attività amministrativa sui cittadini è ben messo in evidenza da G. CORSO, *L'attività amministrativa*, cit., 40, il quale riconduce il principio in questione, tra le altre, ad una "regola volta a garantire rapporti corretti ed equilibrati fra amministrazione e amministrati".

⁵⁰⁷ Rileva M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica*, cit., 137. che, anche nel settore privato, il concetto di strategia è collegato all'idea della "durevolezza" e della "stabilità", nel periodo medio, degli obiettivi i quali dovrebbero subire modificazioni solo in casi eccezionali, ossia solo in presenza di condizioni esterne o cambiamenti interni all'azienda stessa di dimensioni tali da portare ad un riesame di tutti gli impegni a lungo termine della medesima".

Nelle prospettate direzioni, le disposizioni normative aventi ad oggetto l'attività programmatica mettono in evidenza l'esigenza, comune a tutte le amministrazioni qui prese in esame, di rendere trasparente l'attività svolta ed i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predeterminati, anche attraverso lo strumento del bilancio sociale, e di "blindare" a monte gli obiettivi da perseguire e, dunque, le azioni da porre in essere per il raggiungimento dei risultati. Nell'esame del funzionamento concreto della programmazione strategica nelle amministrazioni prescelte per l'indagine, poi, si è potuto rilevare che queste due esigenze – di *accountability*, da un lato, e di neutralità rispetto all'ambiente esterno, dall'altro – vengono rispettate soprattutto negli enti pubblici e nelle amministrazioni locali, ove è maggiormente sentito il controllo diffuso da parte dei cittadini-utenti.

E' noto come la domanda di servizi da parte dei cittadini-utenti, nei confronti delle amministrazioni, sia cresciuta significativamente negli ultimi anni. Anche i soggetti portatori di interesse hanno assunto, nel tempo, un peso ed un'influenza sempre maggiore nei processi decisionali dei pubblici poteri. Ben si comprende allora perché, alla funzione programmatica, è affidato, nel delineato contesto, un ruolo di fondamentale impatto nei confronti della collettività.

Si delineano nuovi modelli gestionali, fondati sulla valorizzazione del grado di soddisfacimento dell'utenza e sulla parametrizzazione delle risorse economiche da assegnare ai risultati conseguiti (*performance pay*⁵⁰⁸). Di qui, l'idea che l'attività di programmazione strategica rappresenti una sorta

⁵⁰⁸ L'espressione è utilizzata da S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 516.

di “contratto sociale”⁵⁰⁹, una offerta irrevocabile (trasparente e predeterminata) di servizi ed un impegno formale a raggiungere una serie di obiettivi in un determinato periodo temporale. Sicché, il documento che ospita l’attività programmatica assume a manifesto del cittadino, assimilabile, quanto a finalità e funzioni, alle carte dei servizi. Gli obiettivi devono essere chiari *ex ante* e verificabili *ex post* da parte della collettività⁵¹⁰; più in generale, la programmazione diviene lo strumento per l’attuazione degli obiettivi dell’organo di governo dell’ente, di cui rispondere politicamente alla scadenza del mandato.

In quest’ottica, non è un caso che il legislatore abbia inteso rafforzare, soprattutto ad opera del recente disegno di riforma del lavoro pubblico, la fase della valutazione *ex post* delle attività delle amministrazioni, al fine di poter analizzare la qualità dell’azione posta in essere, il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati e, in funzione automigliorativa, le cause dello scostamento tra gli obiettivi stabiliti (dall’organo politico) ed i risultati raggiunti (dall’organo burocratico). In tale contesto, risulta chiara l’importanza del momento valutativo, che rappresenta un punto di arrivo del ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria e, allo stesso tempo, punto di partenza e presupposto logico per il successivo ciclo di pianificazione-programmazione. La valutazione dei risultati raggiunti e l’analisi delle cause ostative alla realizzazione degli obiettivi prefissati, difatti, consente all’organo politico di poter modificare l’indirizzo

⁵⁰⁹ L. CAVALLINI CAEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., 299.

⁵¹⁰ In questo senso, si v. anche Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica*, cit., 111, dove si evidenzia l’opportunità di creare la figura del “coordinatore di programma”, che sia “responsabile dell’elaborazione dei piani di

precedente, apportandovi gli opportuni correttivi emersi in sede valutativa⁵¹¹.

Il quarto ordine di considerazioni attiene allo scostamento tra le norme vigenti e la prassi ed alle differenze riscontrate nelle metodologie adottate dalle varie amministrazioni.

Quanto al primo aspetto, si deve rilevare che le asimmetrie tra il dato normativo e la realtà, nell'esperienza degli ultimi anni, si sono attenuate notevolmente⁵¹². In proposito, le informazioni fornite dai periodici rapporti del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato confermano, sia pure limitatamente agli apparati pubblici centrali, che le amministrazioni interessate hanno progressivamente aumentato le proprie capacità di programmare le attività e gli obiettivi strategici. Sarebbe tuttavia semplicistico interpretare il dato come un risultato acquisito e per il quale sentirsi appagati. Se, da un lato, le organizzazioni pubbliche hanno sviluppato significativamente, di recente, la consapevolezza delle potenzialità insite nella metodologia programmatoria, dall'altro, la competizione che si impone, anche per il settore pubblico, in un contesto globale e la perdurante esigenza di contenimento della spesa pubblica conseguente all'attuale momento di congiuntura economica obbligano ad uno sforzo ulteriore nel consolidamento della cultura della gestione amministrativa per obiettivi.

attuazione e del monitoraggio dell'efficacia ed efficienza della gestione e che renda conto regolarmente dei risultati ottenuti".

⁵¹¹ In argomento, si v. A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2007, 42, il quale ricollega il processo valutativo ad un "andamento complessivo [che] non descrive un cerchio, ma una spirale", consistendo in una "progressiva ridefinizione di problemi e soluzioni".

⁵¹² Ne danno conferma gli ultimi rapporti redatti dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Quanto al secondo aspetto, l'esame dettagliato delle disposizioni normative in tema di programmazione, dedicate alle amministrazioni prescelte per l'indagine, nonché l'analisi del funzionamento del processo di programmazione nelle organizzazioni pubbliche qui prese in considerazione mettono in evidenza una forte disomogeneità tra le varie amministrazioni e numerosi aspetti di differenziazione, sia dal punto di vista metodologico che strutturale.

In linea generale, i fattori di diversità dipendono, in buona sostanza, dai vari modelli di *governance* presenti nelle tipologie di amministrazione in argomento. Nelle organizzazioni ove si riscontra un sistema composto da più organi di indirizzo politico-amministrativo (enti locali e università⁵¹³) l'architettura del processo pianificatorio risulta più complessa, sia nella ripartizione delle competenze in capo agli organi di governo che nella negoziazione degli obiettivi strategici tra gli organi politici e quelli burocratici. Alle medesime conclusioni, peraltro, si giunge anche in relazione alle amministrazioni a sistema di governo duale (ad esempio, l'Inps), in cui, sul modello del vigente diritto societario, le funzioni di indirizzo strategico e di vigilanza sono espressamente assegnate ad un

⁵¹³ L'attuale assetto della *governance* delle università costituisce oggetto di apposito disegno di legge (A.S. 1905) che, al momento in cui si scrive, risulta in discussione presso la settima commissione permanente "Istruzione pubblica, beni culturali" del Senato. In argomento, fa notare A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?*, cit., 114-115, che "le modifiche di assetto istituzionale o organizzativo interno di ateneo [non hanno] una importanza e una incidenza significativa sul recupero di efficienza del servizio e sull'incremento della qualità delle prestazioni. Molto più importanti (...) sono le regole di *governance* dell'intero sistema nazionale". Sembra seguire un approccio logico inverso G. Capano, *Università, miti e dati*, in *Europa* del 30 dicembre 2009, il quale evidenzia che "cambiare la *governance* [delle università] è condizione necessaria, non sufficiente" per conseguire un reale cambiamento del sistema universitario.

organo collegiale diverso dal Consiglio di amministrazione, competente per gli aspetti propriamente gestionali.

Anche in relazione alle esigenze di trasparenza e di comunicazione pubblica, si possono riscontrare palesi differenze di approccio tra le varie amministrazioni: mentre per le amministrazioni statali e per quelle universitarie i documenti di programmazione sono, in molti casi, reperibili sul *web*, gli enti pubblici non economici e gli enti locali, generalmente, non mettono a disposizione la documentazione di cui si discute.

Quanto all'aspetto metodologico, strutturale e contenutistico, i documenti ed il processo di programmazione strategica presenti nelle amministrazioni centrali risultano maggiormente definiti e meglio congegnati, grazie anche alle periodiche "direttive madre" emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle indicazioni fornite dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Dal punto di vista finalistico, di contro, il meccanismo di programmazione previsto per il sistema universitario, basato – come si ricorderà – sui programmi triennali delle università (predisposti sulla base degli indirizzi generali forniti dall'amministrazione centrale) e sui piani strategici dei singoli atenei (redatti in funzione della missione e della visione dell'amministrazione di riferimento), appare maggiormente orientato a favorire un virtuoso sistema competitivo tra gli attori del sistema stesso (attraverso il procedimento di ripartizione delle risorse finanziarie che si fonda sulla meritocrazia) e, in definitiva, ad innalzare i livelli della qualità dei servizi offerti agli utenti.

I processi di programmazione descritti nelle pagine che precedono, però, presentano anche alcune caratteristiche comuni. Tra tutti, l'aspetto che

maggiormente accomuna le amministrazioni individuate per l'indagine – quantomeno quelle statali, parastatali e locali – è rappresentato dall'effettivo raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria. L'integrazione tra i predetti percorsi non è stata riscontrata per le università, ove però è presente, come visto, un sistema programmatico funzionalizzato all'ottenimento di una quota di risorse finanziarie (a valere sullo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) maggiore rispetto alle altre amministrazioni del sistema universitario e, dunque, legato dal processo di programmazione finanziaria e dai documenti di bilancio.

Dopo essersi soffermati sugli aspetti riferiti alle ricadute sulla distinzione tra politica e amministrazione, al rapporto tra programmazione e buon andamento, all'impatto dell'attività programmatica sui cittadini ed alle differenze tra i modelli di programmazione strategica presenti nelle diverse tipologie di amministrazioni qui prese in considerazione, occorre ora verificare se, ed in che misura, gli stessi trovino riscontro nelle disposizioni di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Con riferimento al buon andamento, si osserva che quest'ultimo principio, riguardato nel prisma dei criteri dell'efficienza dell'azione amministrativa e del coordinamento delle attività, viene effettivamente assecondato e valorizzato dalle prescrizioni della recente disciplina di riforma del lavoro pubblico. Relativamente all'efficienza, essa trae linfa dalle norme dedicate al collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse, all'ambito della misurazione e valutazione della *performance*, alla riconduzione degli obiettivi alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili e, in generale, alla produttività degli apparati pubblici. Quanto al

coordinamento, questo trova conferma nella stessa filosofia di fondo dell'intero impianto legislativo del d.lgs. n. 150/2009, il quale considera il ciclo di gestione della *performance* quale attività sistemica, coordinata ed inserita nel più ampio contesto dell'organizzazione di riferimento. Più in generale, poi, giova ricordare che l'art. 74, comma 2, del decreto delegato, qualificando le disposizioni relative, tra l'altro, al ciclo di gestione della *performance* ed alla responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo come norme di diretta attuazione dell'art. 97 Cost., imprime una significativa conferma del collegamento funzionale tra la programmazione strategica ed il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Anche la funzionalizzazione del ciclo di gestione della *performance* al soddisfacimento delle istanze dei cittadini-utenti trova copertura nelle disposizioni di cui al d.lgs. n. 150/2009. In particolare, ci si riferisce alle norme che prevedono, nell'ambito del ciclo integrato di gestione, la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi⁵¹⁴.

Si può passare così in rassegna il quarto ambito di verifica, riferito, come annunciato, alle risposte che provengono, in ordine ai riscontrati elementi di differenziazione dei sistemi di programmazione strategica, dal d.lgs. n. 150/2009.

⁵¹⁴ A tal fine, l'art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009 prevede che le amministrazioni debbano redigere, con cadenza annuale, una relazione sulla *performance*, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati.

Sul punto, occorre da subito evidenziare che il predetto decreto delegato ha offerto un significativo contributo nella direzione della omogeneizzazione dei documenti di programmazione e della pubblicizzazione degli obiettivi strategici determinati dalle amministrazioni⁵¹⁵. Sarà compito della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, attraverso la definizione delle modalità di redazione del piano della *performance*, assicurare le opportune differenziazioni in relazione alle esigenze organizzative e funzionali delle varie amministrazioni. Ci si riferisce, in particolare, agli enti territoriali, per i quali l'autonomia funzionale ed organizzativa trova copertura costituzionale, ed alle università, anch'esse investite di ampia autonomia normativa e contraddistinte dalla specificità delle missioni affidate dalla normativa di settore e dei soggetti coinvolti nei processi decisionali⁵¹⁶.

Così inquadrata, la riforma attuata con il d.lgs. n. 150/2009 deve essere guardata con favore, pur nella consapevolezza che, per un verso, è necessario tenere in considerazione gli elementi di peculiarità di talune organizzazioni pubbliche e, per altro verso, si tratta di un semplice "punto di

⁵¹⁵ Sulla necessità di avere una disciplina organica, e applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, in ordine al sistema di pianificazione strategica e programmazione finanziaria, si v. S. PONZO, *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2009, 238-239, secondo la quale "l'assenza di una apposita norma, che obblighi le amministrazioni alla tenuta di un sistema di contabilità generale, ha determinato la circostanza per cui, nonostante il diffuso convincimento che l'applicazione del principio di competenza economica possa determinare un miglioramento della qualità dell'informazione contabile pubblica e, conseguentemente, un maggior supporto ai processi di pianificazione e controllo, l'alternativa predominante è stata quella di conservare un modello contabile consolidato, caratterizzato dal mantenimento di un sistema procedurale".

⁵¹⁶ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, allo *status* rivestito dai professori di prima e di seconda fascia.

partenza”, una sfida nei confronti dei cittadini-utenti e del sistema di mercato internazionale. Da questo punto di vista, la definizione di una cornice di riferimento, quale quella delineata dal d.lgs. n. 150/2009, appare condivisibile e, al tempo stesso, necessaria. E’ condivisibile in quanto la moltiplicazione dei livelli di governo ed il proliferare delle fonti normative – fattori entrambi ben conosciuti, negli ultimi anni, dal nostro ordinamento – impongono un innalzamento dei livelli di certezza dei cittadini ed un aumento delle esigenze di *accountability* dei soggetti portatori di interesse. E’ necessaria poiché gli effetti indotti da un sistema di mercato che è divenuto competitivo anche per il settore pubblico costituiscono una condizione indispensabile per ottenere elevati livelli di soddisfacimento della collettività.

D’altronde, il percorso delineato dal d.lgs. n. 150/2009 non fa altro che confermare la tendenza generale in corso in altri paesi occidentali ad economia avanzata, quali gli Stati Uniti d’America e la Francia.

Nell’esperienza americana, le tecniche di programmazione strategica sono state utilizzate, a partire dall’inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, come leva per il rinnovamento del sistema amministrativo del settore pubblico. I contenuti di siffatto approccio metodologico hanno trovato consacrazione in un apposito testo normativo: il *Government performance and result act* (Gpra), approvato nel 1993⁵¹⁷. Senza entrare nello specifico della disposizione legislativa in questione, che necessiterebbe di un apposito studio non consentito in questa sede, qui basti evidenziare che il Gpra, allo scopo dichiarato di migliorare l’efficacia dei programmi federali e la responsabilizzazione dei soggetti chiamati a raggiungere gli obiettivi e di

⁵¹⁷ Il testo dell’atto normativo è reperibile in www.whitehouse.gov.

innalzare i livelli della qualità dei servizi e la soddisfazione dei clienti, introduce i piani strategici (*strategic plans*)⁵¹⁸, a valenza temporale quinquennale, i piani di prestazione (*performance plans*)⁵¹⁹, aventi una durata annuale, ed i rapporti di prestazione (*performance reports*), da redigere, annualmente, a conclusione delle attività previste dai piani di prestazione.

In Francia, poi, la modernizzazione dell'amministrazione ha tratto linfa dalla *loi organique relative aux lois de finances* (Lolf) del 1° agosto 2001⁵²⁰, che ha riformato la struttura e gli obiettivi del bilancio pubblico⁵²¹. Il nuovo sistema contabile congegnato dalla Lolf – che ha trovato piena applicazione soltanto dal 2007 – punta a valorizzare i risultati delle politiche pubbliche determinate dal governo (e approvate dal Parlamento), attraverso la continua verifica delle *performances* degli apparati burocratici⁵²². La struttura della legge finanziaria annuale, prima organizzata in capitoli di spesa, è ora articolata in missioni (che rappresentano i macro-obiettivi strategici), programmi (che individuano le politiche pubbliche da attuare) ed

⁵¹⁸ Il piano strategico deve contenere, tra l'altro, una dichiarazione generale di missione, che comprenda le principali funzioni dell'apparato pubblico interessato, le finalità e gli obiettivi generali dell'amministrazione, la descrizione delle modalità con cui le finalità e gli obiettivi devono essere raggiunti e la descrizione delle valutazioni di programma utilizzate per determinare o revisionare le finalità e gli obiettivi generali, con l'individuazione di un prospetto per le future valutazioni.

⁵¹⁹ Il piano delle prestazioni deve individuare gli obiettivi specifici di ciascun programma di azione, esprimere tali obiettivi in forma oggettiva, quantificabile e misurabile, descrivere le risorse necessarie per conseguire i risultati attesi e determinare gli indicatori di *performance* che saranno utilizzati per la misurazione e la valutazione dei livelli di servizio.

⁵²⁰ Il testo della legge organica è reperibile in www.minefi.gouv.fr/lolf.

⁵²¹ In tema, si v. S. BRONDEL, *La Lolf à la recherche d'un nouveau souffle*, in *L'actualité juridique, droit administratif*, 2006, 11, 2038 ss. ; M. CONAN, *La loi organique relative aux lois de finances n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007*, in *Revue de droit public*, 2006, 1, 31 ss. ; R. PEREZ, *La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 211 ss.

⁵²² R. PEREZ, *La Lolf*, cit., 213.

azioni (che rappresentano l'articolazione di un programma e ne specificano i contenuti). Sulla base dell'impianto normativo descritto, è possibile allocare risorse finanziarie non già in relazione alla spesa storica incrementale, bensì in ragione delle singole azioni prese in considerazione dal programma.

Come si può notare, dunque, l'ordinamento italiano è in larga parte debitore delle esperienze già conosciute da tempo in altri paesi occidentali; l'elemento comune dei diversi percorsi di riforma è rappresentato dall'esigenza di collegare la pianificazione degli obiettivi alla programmazione ed ai documenti contabili, in modo da consentire una costante correlazione funzionale tra ciò che gli apparati pubblici si propongono di fare e le risorse di cui si dispone.

Così come per le riforme statunitensi e francesi, anche il percorso avviato dal d.lgs. n. 150/2009 e dalla legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009) si iscrive in una prospettiva di innovazione dei prodotti (servizi pubblici) e dei processi (metodologie programmatiche concertate). Il modello di "buona amministrazione" che viene proposto dalla vigente normativa in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico offre l'immagine di un'organizzazione che programma in funzione strategica gli obiettivi da raggiungere nel lungo periodo e l'attività finalizzata al soddisfacimento delle istanze della comunità. Solo così potrà assumere pieno significato il buon andamento dell'attività amministrativa, quale principio strumentale alla "qualità della vita della generalità dei cittadini"⁵²³. In effetti, i propositi del recente disegno di riforma del lavoro pubblico inducono ad una evoluzione funzionale del buon andamento dell'azione amministrativa: da principio in funzione dell'efficienza e

⁵²³ D. SORACE, *La buona amministrazione*, cit., 128.

dell'efficacia della pubblica amministrazione a principio in funzione dei diritti dei cittadini⁵²⁴.

E' dunque necessario che le amministrazioni prendano coscienza del nuovo contesto, normativo, sociale e concorrenziale, in cui i pubblici poteri si trovano ad operare. L'idea che l'immobilismo o, ancora peggio, la "regola del precedente" possano garantire l'immunità da ogni forma di responsabilità non trova più fondamento logico. Vero è che, ancora oggi, nonostante qualche eccezione riferita a singole realtà amministrative, l'azione amministrativa risulta troppo concentrata sui mezzi e poco attenta ai fini⁵²⁵; l'atteggiamento scarsamente pionieristico continua a prevalere sulla programmazione amministrativa di obiettivi sfidanti⁵²⁶, ma i tempi sembrano ormai maturi per una definitiva riflessione sul ruolo delle organizzazioni pubbliche, sia nei confronti dei destinatari dei servizi che nel contesto ordinamentale, economico e sociale internazionale.

Allo stato attuale, appare ancora valida l'affermazione secondo cui gli ordinamenti cambiano, le amministrazioni "segnano il passo"; le norme mutano le coordinate funzionali e strutturali in cui i pubblici poteri si

⁵²⁴ S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges" della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, p. 6 del dattiloscritto. Lo stesso Autore evidenzia che "nella prima veste, ha valore "programmatico", costituisce un obiettivo fissato dalla Costituzione e diretto dal legislatore. Ha, quindi, una valenza limitata e interna all'apparato statale. Nella seconda veste, si proietta all'esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione" (*ivi*, 7).

⁵²⁵ Rileva tale aspetto, sia pure riferito alla produzione normativa, A. SANDULLI, *Le disfunzioni e le riforme*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, cit., 439.

⁵²⁶ S. CASSESE, *Le prospettive*, cit., 517, il quale osserva che "nei grandi apparati pubblici dominano la "routine" e il precedente, non la definizione di obiettivi e la strutturazione di procedure" e che "il *laissez-faire* burocratico prevale sulla programmazione amministrativa".

trovano ad operare ma i risultati non sembrano registrare i miglioramenti auspicati.

I nuovi modelli gestionali proposti dalla normativa di riforma del ciclo di gestione della *performance* rappresentano meccanismi potenzialmente in grado di capovolgere l'affermazione dalla quale ha tratto origine questo lavoro, ripresa da Albert Einstein, per cui l'umano modo di affrontare gli ostacoli sarebbe caratterizzato dalla perfezione dei mezzi e, al contempo, dalla confusione dei fini. Le recenti riforme del lavoro pubblico e del bilancio dello Stato mettono (inesorabilmente) in condizione tutti i soggetti coinvolti nel processo di innovamento di poter disporre, se non della perfezione dei mezzi, quantomeno dell'utilità insita nei programmi di azione da svolgere e negli obiettivi strategici da raggiungere.

BIBLIOGRAFIA

- M. AGNOLI, *L'efficienza dell'azione amministrativa*, in *Amm. it.*, 1982, 523 ss.
- U. ALLEGRETTI, voce *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, 131 ss.
- G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 413 ss.
- S. AMOROSINO, *In tema di rapporto tra direzione politica e dirigenza amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 1, 5 ss.
- A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979
- L. ANSELMINI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003
- H.I. ANSOFF, *Management strategico*, Milano, Etas, 1980
- R.N. ANTHONY, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Milano, Etas, 1973
- V. ANTONELLI, *L'orientamento della "struttura manageriale" agli obiettivi strategici: il problema e le vie di soluzione*, in R. FERRARIS FRANCESCHI (a cura di), *Pianificazione e controllo, I, Sistemi di management e logiche di funzionamento*, Torino, Giappichelli, 2007, 297 ss.
- F. ARCHIBUGI, *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2004
- V. BACH, P. RAVAIOLI, *Pianificazione strategica e balanced scorecard negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, FrancoAngeli, 2007

- V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 630 ss.
- P. BARBERIS, *The new public management and a new accountability*, in *Public administration*, spring 1998, vol. 76, 1, 451 ss.
- M. BARZELAY, *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Berkeley e Los Angeles, University of California, 2001
- P. BASTIA, *Sistemi di pianificazione e controllo*, Bologna, il Mulino, 2008
- F. BATTINI, *La direttiva generale sull'azione amministrativa*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni. Commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2002, 181 ss.
- S. BATTINI, *Dirigenza pubblica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 1859 ss.
- S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 911 ss.
- S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009, 255 ss.
- S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 475 ss.
- S. BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 39 ss.
- A. BERETTA ZANONI, *Pianificazione, controllo e bilancio del valore*, Milano, Giuffrè, 1999
- M. BERGAMIN BARBATO, *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino, Utet, 1991

- G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968
- R. BETTINI, *Il principio d'efficienza in scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1968
- A. BONOMOLO, voce *Distinzione fra politica e amministrazione*, in G. D'AURIA (a cura di), *Glossario dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte conti*, 2009, 1, 182 ss.
- S. BORGHI, *La valutazione ed il controllo strategico nell'ambito della nuova disciplina dei controlli interni nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 6, 254 ss.
- E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005
- A. BOSCATI, *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2006
- A. BRANCASI, *La finanza pubblica a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009, 213 ss.
- S. BRONDEL, *La Lof à la recherche d'un nouveau souffle*, in *L'actualité juridique, droit administratif*, 2006, 11, 2038 ss.
- C. CAGNANI, *Centri di responsabilità e centri di costo*, in A. CALOPRISCO, M. DE PAOLIS (coordinato da), *I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni. Fondamenti, compiti, tecniche, nodi problematici, esperienze*, Padova, Cedam, 1998, 67 ss.
- P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet, I, Amministrazione e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1987, 155 ss.

- P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*
- F. CALCÒ, *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, in *Riv. Corte conti*, 2005, 1, 353 ss.
- M. CANTUCCI, *Il coordinamento nell'esercizio delle funzioni dirigenziali*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, il Mulino, 1982, 189 ss.
- A. CAPALBO, *Riforma Brunetta. Tutte le novità nel pubblico impiego. Commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Matelica, Nuova giuridica, 2010
- M. CARABBA, voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, 35 ss.
- R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1889 ss.
- F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2008, 949 ss.
- L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974
- G. CASCONI, A. VERDOLIVA, *Il sistema modulare di bilancio nel circuito di programmazione-gestione-controllo*, in *Azienditalia*, 2007, 3, inserto
- E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, Utet, 1987, 521 ss.
- S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 515 ss.
- S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss.

- S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2003, 231 ss.
- S. CASSESE, *Che cosa vuol dire “amministrazione di risultati”?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941
- S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Esi, 2007
- S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 507 ss.
- L. CAVALLINI CADEDDU, *Il bilancio nella riforma della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2004
- D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in *Azienda pubbl.*, 2005, 105 ss.
- F.P. CERASE, *Indirizzo, controllo ed accountability nella pubblica amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 803 ss.
- F.P. CERASE, *Tra burocrazia e managerialità. Aspetti organizzativi nella riforma dell'amministrazione finanziaria in Italia*, in M.V. LUPÒ AVAGLIANO (a cura di), *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 186 ss.
- V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2007, 15 ss.
- P. CESAREO, voce *Programmazione (diritto pubblico)*, in *Nov. dig. it.*, XIV, Torino, Utet, 1967, 59 ss.
- C. CHIAPPINELLI, *La programmazione di governo e nei ministeri*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004, 77 ss.

- C. CHIAPPINELLI, *La programmazione negli enti territoriali*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2004, 115 ss.
- C. CHIAPPINELLI, *La riforma del bilancio dello Stato per missioni e programmi: prime riflessioni a margine di un “cantiere aperto”*, in *Riv. Corte conti*, 2008, 1, 248 ss.
- B. CIMINO, *Il merito e la responsabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 479 ss.
- M. CLARICH, *La “cura Brunetta” punta su formazione e premi ma il giudizio è rinviato ai decreti legislativi*, in *Guida dir.*, 2009, n. 13, 38 ss.
- M. CLARICH, G. FONDERICO, *Con il primo tassello di un programma ambizioso prende il volo un restyling che punta all’efficienza*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, inserto, III ss.
- G. CLEMENTE, *Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario*, in *Riv. Corte conti*, 2007, 5, 276 ss.
- C. COLAIACOMO, *L’attività di indirizzo e gestione negli enti locali: il caso del piano esecutivo di gestione*, in *Riv. Corte conti*, 2006, 2, 283 ss.
- C. COLAPIETRO, *Governo e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2004
- M. CONAN, *La loi organique relative aux lois de finances n’entrera totalement en vigueur qu’en 2007*, in *Revue de droit public*, 2006, 1, 31 ss.
- G. CORSO, *L’attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999
- G. CORSO, *Il risultato nella teoria dell’azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 96 ss.
- G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006

- G. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, in www.giurcost.it
- A. COTTINI, A. SIDDI, *La programmazione delle università 2007-2009*, in *Universitas*, 2007, n. 106, 23 ss.
- G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, Clua, 1993
- G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, Roma, Ediesse, 2009, 53 ss.
- L. D'ALESSIO, *Le funzioni manageriali di programmazione e controllo nell'azienda pubblica*, in ID., *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo, I, Stato, regioni, enti locali, enti previdenziali*, Napoli, Liguori, 2008, 89 ss.
- C. D'ARIES, *La programmazione finanziaria e le rilevazioni preventive*, in C. D'ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione dei risultati*, Milano, Ipsoa, 2002, 83 ss.
- C. D'ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema integrato dei controlli interni*, in ID., *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione dei risultati*, Milano, Ipsoa, 2002, 453 ss.
- G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2001, 15 ss.
- G. D'AURIA, *La politica alla (ri)conquista dell'amministrazione*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, 853 ss.
- G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni. Commento al decreto legislativo n. 286 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2002, 101 ss.
- M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001

- M. D'ORSOGNA, voce *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 4298 ss.
- C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 152 ss.
- C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, 955 ss.
- M. DE BENEDETTO, *La programmazione strategica dei ministeri e le direttive generali per l'attività amministrativa nell'anno 2003*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 795 ss.
- M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005
- R. DE FALCO, *La funzione di programmazione e di previsione nel sistema di governance dell'università*, in L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, II, *Aziende sanitarie, università, enti strumentali regionali*, Napoli, Liguori, 2008, 63 ss.
- L. DEL BENE, *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008
- C. DEL SORDO, *Il controllo direzionale nelle università. Dal sistema di bilancio alla balanced scorecard*, Milano, FrancoAngeli, 2005
- G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000
- G. DELLA CANANEA, *La direttiva annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sull'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 734 ss.
- C. DEMATTÈ, *Gestione strategica: una prassi mal compresa e male applicata*, in *Economia & Management*, 2002, 1, 3 ss.

- B. DENTE, N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, Torino, Giappichelli, 2009, 171 ss.
- C. DEODATO, F. FRETTONI, *La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico*, Roma, Neldiritto, 2009
- G. DI NARDI, *La pianificazione come esigenza di ordine*, in *Realtà del Mezzogiorno*, 1961, 625 ss.
- A. DI PAOLO, *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del new public management*, in *Amm. it.*, 2006, 819 ss.
- A. DI PAOLO, *L'introduzione del new public management e della balanced scorecard nel processo di riforma della amministrazione pubblica italiana*, in *Economia pubbl.*, 2007, 3-4, 155 ss.
- A. EINSTEIN, *Pensieri di un uomo curioso*, trad. it. S. Coyaud, Milano, Mondadori, 1997
- G. FALASCA, G. BOCCHIERI, *Riforma pubblico impiego*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2009
- G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1953
- G. FARNETI, *Programmare e controllare? E' necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca*, in *Azienditalia*, 2009, 4, 277 ss.
- G. FERRARA, *Pianificazione strategica*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, II, Milano, FrancoAngeli, 1995, 360 ss.
- L. FIANDACA, voce *Buon andamento dell'azione amministrativa*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, ItaliaOggi, 2008, 180 ss.

- L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei. Dalla valutazione al governo aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2001
- R. FINOCCHI, *Le università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, Giuffè, 2003, 1349 ss.
- L. FIORENTINO, *I profili organizzativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 831 ss.
- P. FORTE, *Commento art. 3*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1089 ss.
- P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2004
- F. GAGLIARDUCCI, A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, il Mulino, 2008, 159 ss.
- M. GALDI, *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Liguori, 1996
- F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005
- G. GARDINI, *Il conferimento d'incarico dirigenziale tra politica e amministrazione*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *Riforme organizzative e atti amministrativi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005
- F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1998
- C. GESSA, voce *Programmazione (diritto pubblico e politica economica)*, in *Nov. dig. it., app.*, VI, Torino, Utet, 1986, 38 ss.

- M.S. GIANNINI, *Premessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, il Mulino, 1982, 15 ss.
- M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 721 ss.
- M.S. GIANNINI, voce *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 629 ss.
- M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1993
- M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1995
- M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, II, 1959, n. 23, 11 ss., ora in ID., *Scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 2004, 719 ss.
- E. GIUDICI, *Efficienza ed efficacia*, in L. CASELLI (a cura di), *Le parole dell'impresa*, Milano, FrancoAngeli, 1995, 615 ss.
- D. GIUNTA, *Obiettivi organizzati su base triennale*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, inserto, VII ss.
- K. GIUSEPPONI, *I sistemi di programmazione e controllo come strumento di governo*, in ID., *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2009, 287 ss.
- M. GNES, *I sistemi amministrativi nel mondo*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 477 ss.
- F.G. GRANDIS, *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 23 ss.
- M. GRASSI, E. STEFANI, *Il sistema universitario italiano*, Padova, Cedam, 2007

- S.M. GREENHOUSE, *The planning-programming-budgeting system: rationale, language and idea-relationship*, in *Public administration review*, 1966, 4, 271 ss.
- G. GRUENING, *Origini e basi teoriche del new public management*, in *Azienda pubbl.*, 1998, 669 ss.
- G. GUARINO, voce *Atti e poteri amministrativi*, in ID., *Dizionario amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1983, 101 ss.
- R. GUERRIERO, *Il principio dell'efficienza quale canone di condotta della pubblica amministrazione*, in *Amm. it.*, 1980, 655 ss.
- G. HAMEL, C.K. PRAHALAD, *Alla conquista del futuro*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1995
- A.C. HAX, N.S. MAJLUF, *La gestione strategica dell'impresa*, trad. it a cura di L. Sicca, Napoli, Esi, 1991
- K. KATZAROV, *La planification comme problèm juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1958, 298 ss.
- M. KROGERUS, R. TSCHÄPPELER, *Piccolo manuale delle decisioni strategiche*, Milano, Rizzoli, 2009
- V. ITALIA, *I nodi da sciogliere della riforma Brunetta*, in *Dir. prat. amm.*, 2009, 11, 10 ss.
- L.L. JONES, F. THOMPSON, *L'implementazione strategica del new public management*, in *Azienda pubbl.*, 1997, 567 ss.
- V. LANZA, *Manuale di legislazione universitaria*, Roma, Eurolink, 2008
- L. LAPERUTA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009
- G. LASORELLA, C. TUCCIARELLI, *Atti di pianificazione e programmazione*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1992, 109 ss.

- A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005
- A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2007
- F. LOGIUDICE, "Buon andamento" e "risultato": parametri dell'azione amministrativa, in www.altalex.com
- R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003
- P. LORANGE, *Introduzione ai concetti della pianificazione strategica*, in S. BARALDI, C. DEVECCHI (a cura di), *I sistemi di pianificazione programmazione e controllo*, Torino, Giappichelli, 1995, 128 ss.
- G. LUCIANELLI, *L'azienda pubblica università: caratteristiche e specificità*, in L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo*, II, *Aziende sanitarie, università, enti strumentali regionali*, Napoli, Liguori, 2008, 49 ss.
- M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *La riforma del bilancio dello Stato*, Padova, Cedam, 1998
- M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Le ragioni dello sviluppo economico e sociale, l'efficienza dell'azione amministrativa e l'ingresso nell'ordinamento della "nuova" cultura delle misurazioni*, in ID. (a cura di), *L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 9 ss.
- J. MAGRETTA, N. STONE, *Management scientifico*, trad. it. C. Negri, Milano, Egea, 2004
- A. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università*, Milano, Ipsoa, 2005
- A. MARI, *L'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione: misure urgenti e questioni di lungo periodo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 585 ss.

- A. MARI, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 384 ss.
- A. MARI, *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 673 ss.
- G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, Cedam, 1989
- T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, Milano, Giuffrè, 134 ss.
- A. MASSERA, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione: la Corte costituzionale alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1307 ss.
- B.G. MATTARELLA, voce *Organizzazione amministrativa, principi*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, 468 ss.
- L. MAZZARA, *Gli strumenti della programmazione di mandato*, in C. D'ARIES, L. MAZZARA, *Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione dei risultati*, Milano, Ipsoa, 2002, 43 ss.
- V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 665 ss.
- C. MELLONE, *La relazione previsionale e programmatica ed il piano esecutivo di gestione nell'attività di programmazione degli enti locali*, in www.diritto.it
- M. MENEGUZZO, *Le strategie e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in L. HINNA (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2006, 1 ss.
- A. MEOLA, R. ANTONELLI, *Pianificazione strategica, controlli e peg nella pubblica amministrazione locale*, Milano, FrancoAngeli, 2006

- L. MERCATI, voce *Buon andamento*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 758
- L. MERCATI, voce *Efficienza della pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 2143 ss.
- F. MERLONI, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione "imparziale". A proposito dei rapporti tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 319 ss.
- F. MERLONI, *Commento art. 14*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999
- F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, il Mulino, 2006
- F. MERLONI, voce *Università*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 6103 ss.
- F. MERLONI, *Distinzione tra politica e amministrazione e spoils system*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, 47 ss.
- F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007
- F. MERLONI, *La "moralizzazione" delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 577 ss.
- F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Dir. amm.*, 2008, 738 ss.
- H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, New York, Prentice Hall, 1994

- H. MINTZBERG, *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, trad. it. P. Lanzoni, Torino, Isedi, 1996
- P. MIOLO VITALI, L. ANSELMi, *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 1989
- A. MONORCHIO, *La gestione finanziaria ed economica*, in A. MONORCHIO, L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2008, 14 ss.
- M.H. MOORE, *La creazione del valore pubblico: la gestione strategica nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Guerini e associati, 2003
- S. MORETTINI, *Gli statuti*, in G. GENTILE, S. MORETTINI, *L'ordinamento universitario. L'autonomia universitaria*, Milano, Ipsoa, 2006, 1 ss.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1967
- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966
- M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, Treccani, 1988, *ad vocem*
- M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1994, 699 ss.
- R. NOBILE, *Il piano della performance. Prime annotazioni sulla programmazione degli obiettivi in attuazione della legge 15/2009*, in *Ris. umane nella p.a.*, 2009, 4-5, 107 ss.
- L. OLIVERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009
- P. ONELLI, *PA a prova di performance*, in *Guida pubbl. imp.*, 2009, 11, 25 ss.

- D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995
- A. PALETTA, *Il governo dell'università. Tra competizione e accountability*, Bologna, il Mulino, 2004
- C. PAROLINI, *Le strategie*, in R. FERRARIS FRANCESCHI (a cura di), *Pianificazione e controllo, I, Sistemi di management e logiche di funzionamento*, Torino, Giappichelli, 2007, 79 ss.
- R. PEREZ, *La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 211 ss.
- R. PEREZ, *Riforme finanziarie e pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 2008, 4, 257 ss.
- R. PEREZ, *Prime osservazioni sulla spending review*, in ID. (a cura di), *Finanza pubblica e finanza privata. I mutui subprime e la spending review*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2009, 127 ss.
- F. PIGA, *Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato, I*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1981, 355 ss.
- F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, Treccani, 1988, *ad vocem*
- C. PINELLI, *Art. 97 1° comma, parte I*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., 1994, 31 ss.
- A. POGGI, *Pianificazione e controllo strategico in una logica di apprendimento dinamico*, Milano, Giuffrè, 1998
- A. POLICE, *Principi e azione amministrativa. I principi di buona amministrazione in particolare*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, 208 ss.
- A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance nelle università?*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito*

- nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, Giappichelli, 2009, 101 ss.
- D. PONTE, *Soggetti ad hoc nella gestione della performance*, in *Guida dir.*, 2009, n. 46, inserto, XV ss.
- B. PONTI, *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, 143 ss.
- S. PONZO, *Il sistema delle informazioni per la pianificazione e il controllo nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2009
- P. POPOLI, *La funzione del "nucleo di valutazione" nelle università italiane in teoria e in pratica: "controllo interno" versus "controllo esterno"*, in *Azienda pubbl.*, 1999, 407 ss.
- M.E. PORTER, *The competitive advantage of nations*, New York, Free press, 1990
- C.M. RADAELLI, voce *Efficienza*, in G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1996, 110 ss.
- B. RAGANELLI, voce *Amministrazioni pubbliche, principi costituzionali*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, 49 ss.
- L. RAMADÙ MARIANI, *I sistemi di pianificazione e programmazione. La pianificazione della gestione nell'ente locale: la traduzione delle politiche pubbliche in piani di azione*, in K. GIUSEPPONI (a cura di), *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2009, 381 ss.
- G. REBORA, *La definizione delle strategie: la scelta delle formule istituzionali e gestionali*, in G. REBORA, M. MENEGUZZO, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Utet, 1990, 94 ss.

- R. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, II, *Diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1940, 105 ss.
- P. RICCI, *La direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002: gli indirizzi di programmazione e controllo dell'attuale governo di centrodestra*, in *Fin. loc.*, 2002, 9, 995 ss.
- G. RICCI, *Programmazione e controllo: evoluzione storica e riferimenti normativi*, in K. GIUSEPPONI, *Gestione e controllo delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2009, 351 ss.
- R. ROLLI, *I principi dell'azione amministrativa*, in F. LUCIANI, R. ROLLI (a cura di), *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, Napoli, Esi, 2008, 7 ss.
- R. ROLLI, *Verso l'amministrazione di risultato: principi e problemi*, in AA.VV., *Democrazia amministrazione controlli*, Napoli, Esi, 2008, 345 ss.
- G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, I, *Principi*, Milano, Giuffrè, 2005
- S. RUSSO, *Il management amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000
- A. SAITTA, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1988, 53 ss.
- L. SALTARI, *Dirigenza pubblica e modelli di amministrazione*, in AA. VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, 169 ss.
- P. SALVATORE, *Il potere d'intervento sull'economia: le esperienze di programmazione*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1981, 659 ss.
- F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi miti*, in *Dir. soc.*, 2004, 551 ss.

- A. SANDULLI, *Le disfunzioni e le riforme*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 425 ss.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, Jovene, 1989
- M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 435 ss.
- F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg., VI, Milano, Giuffrè, 2002, 75 ss.
- O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1975
- G. SGUEO, *La direttiva ministeriale "per una pubblica amministrazione di qualità": vecchi problemi e nuove prospettive di riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 467 ss.
- A. SIDDI, *L'architettura istituzionale del sistema. Gli strumenti di governo: programmazione, finanziamento pubblico e valutazione. La programmazione*, in A. MASIA, M. MORCELLINI (a cura di), *L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione*, Milano, Giuffrè, 2009, 80 ss.
- C. SILVESTRO, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Roma, Dike, 2009
- H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, trad. it. S. Cimmino, Bologna, il Mulino, 1958
- L. SODA, voce *Missione*, in ID., *Glossario della pubblica amministrazione*, Milano, Egea, 2003, 145 ss.
- D. SORACE, *La buona amministrazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, 117 ss.
- A. SPANO, *La pianificazione politica*, in A. BUCCELLATO, A. ASQUER, A. SPANO, *Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo*, Milano, Giuffrè, 2004, 149 ss.

- N. SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità dell'amministrazione nell'art. 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, 2, II, 79 ss.
- S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, 3° comma e 97, 1° comma, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, Giuffrè, 1988, 795 ss.
- A. STORLAZZI, *La programmazione strategica*, in R. MELE, A. STORLAZZI (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, Cedam, 2006, 87 ss.
- V. TALAMO, *Le funzioni, le competenze i poteri e le attribuzioni della dirigenza pubblica*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, 1088 ss.
- A. TARDIOLA, *Dai controlli interni al controllo diffuso? Prime valutazioni sulla riforma*, in www.amministrativamente.it, 2009, 11
- S. TERZANI, *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Padova, Cedam, 1999
- L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000
- L. TORCHIA, *Introduzione. La lentissima modernizzazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009, 7 ss.
- E. VAGNONI, *La programmazione strategica dell'università*, in E. VAGNONI, E. PERITI (a cura di), *Efficienti perché pubblici 2. L'innovazione per la trasparenza e l'accountability nell'università*, Roma, Carocci, 2009, 15 ss.
- G. VARRIALE, *Profili della programmazione strategica nella pubblica amministrazione: il controllo di attuazione ed il controllo strategico*, in *Azienda pubbl.*, 2003, 349 ss.
- G. VARRIALE, *Evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2004, 2, 53 ss.

- G. VARRIALE, *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, in *Fin. loc.*, 2005, 6, 13 ss.
- G. VARRIALE, *Profili del principio di buon andamento nell'attività della pubblica amministrazione*, in *Fin. loc.*, 2007, 7-8, 11 ss.
- C. VERMIGLIO, *La funzione di programmazione e di previsione secondo il disposto normativo vigente*, in L. D'ALESSIO, *Le aziende pubbliche. Management, programmazione, controllo, I, Stato, regioni, enti locali, enti previdenziali*, Napoli, Liguori, 2008, 363 ss.
- M. VESCI, *I processi strategici e i processi politici nella pubblica amministrazione*, in R. MELE, A. STORLAZZI (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, Cedam, 2006, 67 ss.
- G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197 ss.
- A. VILLA, *La pianificazione, la programmazione e il budget*, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici (D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97)*, Milano, Giuffrè, 2005, 83 ss.
- A. VILLA, *Sistemi di controllo*, in L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici (D.P.R. 27 febbraio 2003 n. 97)*, Milano, Giuffrè, 2005, 537 ss.
- A. VILLA, *La governance del sistema universitario in Italia*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2008, 1153 ss.
- A. WILDAVSKY, *If planning is everything, maybe it's nothing*, in *Policy sciences*, 1973, 2, vol. 4, 127 ss.
- L. ZAN, *Strategia d'impresa: problemi di teoria e di metodo*, Padova, Cedam, 1985

- A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 87 ss.
- A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli, I, Teoria e storia. Diritto amministrativo generale*, Padova, Cedam, 2007, 319 ss.
- A. ZOPPOLI, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2004, 985 ss.
- E. ZUFFADA, *Il piano esecutivo di gestione negli enti locali: aspetti metodologici ed implicazioni organizzative*, in *Azienda pubbl.*, 1999, 9 ss.