



Area 7 - LA FINANZA PUBBLICA

Modulo 3 – Regole e strumenti della programmazione e del controllo

Lezione 7.3.1 – La programmazione nelle Amministrazioni Pubbliche

Introduzione

Ciao e benvenuto/a.

Io sono il Prof. Mario Collevocchio, mi occupo di...

In questa lezione cercheremo di approfondire il concetto di programmazione, partendo da una definizione e proseguendo con l'analizzare le sue fasi e le sue forme. Indagheremo poi il concetto di programma, le tipologie di obiettivi e le 4 principali vie di programmazione attuate in Italia.

Iniziamo quindi a vedere insieme cosa si intende per "programmazione".

La definizione di programmazione

In senso generale, la programmazione consiste in un comportamento razionale orientato a un fine. Per esempio, se vogliamo andare al cinema ci informiamo su quali film si proiettano, in quali locali, in quali giorni e in quali ore, quanto costa il biglietto, con chi andare, quando andare, quale mezzo di trasporto usare, se nel locale è possibile comprare i pop-corn e così via. Quindi decidiamo.

In maniera più appropriata e in un contesto organizzato, la programmazione può essere definita come un processo di decisioni e di azioni rivolte all'individuazione e al conseguimento di obiettivi predeterminati attraverso l'impiego razionale delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e/o acquisibili.

Le fasi del processo di programmazione

Nelle Amministrazioni Pubbliche, e non soltanto in esse, il processo di programmazione si realizza in senso compiuto attraverso le seguenti fasi in successione logica:

- raccolta delle informazioni (rilevazione);
- valutazione e selezione dei bisogni pubblici (analisi);
- formulazione delle scelte e delle priorità (decisioni);
- attuazione delle scelte (azioni);
- verifica delle scelte attuate e non attuate (controlli).

Le forme di programmazione

Sulla base dei soggetti decisori, la programmazione può svolgersi attraverso le seguenti forme:

- top – down (dall'alto verso il basso) quando un soggetto decide il piano e ne assegna l'attuazione ad altri soggetti;
- bottom up (dal basso verso l'alto) nei casi in cui il piano venga proposto al decisore da altri soggetti con i quali è in relazione;
- down - top - down (formazione di tipo circolare) quando il piano viene condiviso dal decisore con altri soggetti. Questa è la forma oggi prevalente nelle Amministrazioni Pubbliche.

Sulla base dei contenuti dei piani, la programmazione si distingue in:



- programmazione in – out;
- programmazione out - in - out.

Nella programmazione in-out, il decisore valuta i vincoli esistenti e contiene gli obiettivi della programmazione all'interno di questi vincoli. Ne deriva che se i vincoli sono molto rigidi, la programmazione ne risente fino ad annullarsi.

È il caso di molte Amministrazioni Pubbliche nelle quali il vincolo organizzativo, procedurale e soprattutto finanziario è talmente forte da impedire forme di programmazione dell'attività da svolgere, con il risultato di ricorrere alla routine quotidiana.

Nella programmazione out-in-out, il decisore programma la sua attività fissando, in un primo tempo, gli obiettivi a prescindere dai vincoli. In un secondo tempo, valuta i vincoli e contiene gli obiettivi entro quei vincoli. Apparentemente sembrerebbe che questa forma sia uguale alla precedente. Ma a ben guardare, in questo caso la programmazione può svolgersi in maniera più razionale attraverso progetti che rientrano in un disegno organico più ampio. Nelle Amministrazioni Pubbliche è questo il caso dell'organizzazione e della tenuta di un 'parco progetti' pronto ad essere utilizzato in presenza di finanziamenti futuri.

Il piano o programma nella PA

Come abbiamo già potuto intuire da queste prime considerazioni, lo strumento-chiave della programmazione è il piano o programma. Con riferimento alle Amministrazioni Pubbliche e in senso ampio il programma viene generalmente inteso come un documento che contiene l'individuazione di obiettivi predeterminati rivolti a realizzare servizi pubblici, opere pubbliche o comunque finalità di interesse generale della comunità.

Distinzione degli obiettivi in riferimento al contenuto

Con riferimento al contenuto, gli obiettivi si distinguono in obiettivi strategici e obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici indicano le scelte fondamentali dell'Amministrazione nell'orizzonte pluriennale per soddisfare bisogni e attese della comunità in relazione alla propria missione istituzionale.

Gli obiettivi operativi traducono gli obiettivi strategici in obiettivi di gestione.

Nelle Amministrazioni Pubbliche, l'individuazione e la definizione degli obiettivi strategici è una tipica funzione degli organi di governo. Essa dipende dalla strategia dell'azione politica che nello Stato e negli Enti territoriali si esprime, o dovrebbe esprimersi, nella scelta del modello fondamentale di riferimento del sistema socio-economico e in azioni di miglioramento e di sviluppo.

La realizzazione degli obiettivi operativi, nell'ambito degli obiettivi strategici, spetta ai Dirigenti in base al principio della distinzione delle funzioni previsto dalla Legge.

Distinzione degli obiettivi in riferimento all'efficacia

Con riferimento all'efficacia invece, gli obiettivi si distinguono in obiettivi intermedi e obiettivi finali.

Gli obiettivi intermedi indicano le prestazioni o i servizi posti in essere per soddisfare bisogni pubblici con riferimento alla missione istituzionale dell'Ente. Si misurano con indicatori di output.

Gli obiettivi finali indicano invece gli effetti d'impatto sul livello di soddisfazione del bisogno pubblico prodotto dalle attività poste in essere nell'ambito della missione istituzionale dell'Ente. Si misurano con indicatori di outcome.



Le vie della programmazione in Italia

Nell'esperienza italiana sono state seguite almeno quattro vie per introdurre logiche e tecniche di programmazione nelle Amministrazioni Pubbliche. Esse sono:

1. la programmazione globale discendente;
2. la programmazione globale circolare;
3. la programmazione di settore e/o per progetti;
4. la programmazione negoziata.

Vediamole una ad una più in dettaglio.

La programmazione globale discendente

La programmazione globale discendente caratterizza le iniziative dei governi di centro-sinistra negli anni '60. Il modello prevalente di riferimento, ritenuto valido in un periodo di cambiamento delle alleanze politiche e di euforia degli ambienti economici, era quello di una programmazione fortemente centralizzata e in grado di coprire tutti i settori di intervento. Una programmazione dunque del tipo "top-down", e cioè "a cascata", dallo Stato verso gli altri soggetti istituzionali chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi indicati. Appartengono a questo periodo:

- l'approvazione del primo piano economico nazionale 1966-70;
- l'elaborazione del "Progetto 1980";
- la codificazione dei primi principi e strumenti di programmazione di settore.

Questa fase è caratterizzata da:

- schemi concettuali teorici;
- da enunciazioni di principio;
- da obiettivi ambiziosi;
- da indicazioni generiche;
- da normative non inderogabili;

Per questi motivi ha avuto un esito operativo molto scarso tanto da configurare la programmazione come "libro dei sogni".

La programmazione globale circolare

La programmazione globale circolare si colloca invece intorno agli anni '70 e prende l'avvio dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. In un clima di rinnovamento istituzionale, il principio della programmazione assume grande rilievo negli statuti dove viene considerato normale metodo di governo.

Accanto ad esso riceve nuovo impulso il principio della partecipazione degli Enti locali, delle forze sociali, delle categorie economiche e dei cittadini alla formazione di programmi, piani e progetti. Il programma regionale di sviluppo, da costruire con il concorso degli Enti locali, si configura come lo strumento fondamentale di riferimento della politica regionale.

Nel corso di questa fase va sottolineato il tentativo di codificare lo schema dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali in ordine alla programmazione operato dal D.P.R. n. 616 del 24.7.1977 sul completamento dell'ordinamento regionale (Legge Giannini).

Lo schema, suggestivo ma teorico, è stato attuato solo in casi eccezionali.



La formazione del programma regionale di sviluppo ha riscontrato spesso l'assenza dell'effettiva partecipazione degli Enti locali alle politiche regionali. Il dialogo tra i diversi soggetti istituzionali è stato a volte critico, pieno di ostacoli e soprattutto avversato da un sistema di poteri chiuso, scarsamente collaborativo, spesso conflittuale che ha finito per impedire la ricerca di soluzioni organiche nei rapporti e nelle decisioni.

Anche questa seconda via della programmazione non ha quindi funzionato.

La programmazione di settore e/o per progetti

Alla fine degli anni '70 e all'inizio degli anni '80 si avvertono i primi segnali in direzione della programmazione di settore e/o per progetti che si consolidano via via nel tempo.

Basti pensare ai piani per l'agricoltura, alla normativa sul fondo per gli investimenti e l'occupazione (FIO), agli interventi straordinari per il Mezzogiorno, ai piani nazionali e regionali in materia sanitaria, ai piani per l'ambiente, ai programmi per l'edilizia, ai piani dell'ANAS, ai piani urbani di traffico, agli interventi per le aree depresse, ai progetti finanziati dall'Unione Europea e così via.

In questo stesso periodo fanno il loro ingresso nell'ordinamento contabile i nuovi strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio che stabiliscono obiettivi rivolti a governare i problemi dello sviluppo e della stabilità. La via della programmazione di settore, e soprattutto quella per progetti, si rivela meno ambiziosa e più praticabile.

La scelta consente approcci parziali e per approssimazioni successive, presenta particolare flessibilità, può essere stimolata da specifiche fonti di finanziamento, si presta meglio a verifiche dei risultati.

È ancora oggi la via seguita.

La programmazione negoziata

Concludiamo la nostra carrellata sulle vie di programmazione parlando della programmazione negoziata che prende avvio nel 1997 attraverso accordi e strumenti introdotti dalla Legge n.662 del 23.12.1996. Per "programmazione negoziata" s'intende la regolamentazione concordata fra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo. Gli interventi a cui ci si riferisce sono quelli che richiedono una valutazione complessiva delle attività di rispettiva competenza.

Le principali forme di programmazione negoziata previste dalla Legge sono: le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma-quadro, i piani territoriali, i contratti di programma, i contratti di area. Queste forme, messe a punto da Leggi successive, sono oggi largamente diffuse e concorrono ad affermare il metodo della programmazione nel governo delle Amministrazioni Pubbliche soprattutto nel campo degli investimenti.

Conclusioni

Con quest'ultima tipologia di programmazione adottata nel nostro Paese siamo arrivati alla fine di questo video.

Insieme abbiamo chiarito alcuni concetti fondamentali in materia di programmazione. Abbiamo poi illustrato i vari tentativi effettuati in Italia per introdurre nelle Amministrazioni Pubbliche le logiche e gli strumenti rivolti a rendere più razionale ed efficace l'azione amministrativa.

Spero che ora questi importanti concetti ti siano più chiari, grazie per la tua attenzione!