I PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NELLO STATO

Giuseppe Varriale

Indice

Introduzione

Capitolo 1. La programmazione strategica in generale.

1.1. Il processo di programmazione strategica: la definizione della missione e l'identificazione dei soggetti portatori di interesse.

1.2. Il processo di programmazione nel dettaglio.

1.3. Il controllo strategico.

1.4. La funzione di coordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.5. Analisi di alcune metodologie e tecniche applicabili alla programmazione strategica:il bilancio sociale e la *balanced scorecard.*

1.5.1. Il Bilancio sociale.

1.5.2. La *Balanced scorecard.*

Capitolo 2. La programmazione strategica in alcune esperienze straniere.

2.1. L'esperienza della Gran Bretagna: Il *Cabinet Office* del Governo Britannico.

2.2. Le strutture del *Cabinet Office* che si occupano del monitoraggio delle politiche governative e della verifica dell'attuazione del programma. In particolare la *Delivery Unit.*

2.3. La programmazione strategica nell'ordinamento statunitense.

2.4. L'esperienza del *new public management* negli Stati Uniti d'America.

2.5. Le esperienze di Spagna, Francia, Germania e Svezia.

Capitolo 3. Il Governo di programma nell'esperienza costituzionale italiana.

3.1. Il Governo italiano quale governo parlamentare.

3.2. Evoluzione in senso bipolare del sistema politico italiano e forma di governo.

3.3. Indirizzo politico e programma di governo. Le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Capitolo 4. Il programma di Governo.

4.1. L'Attuazione del programma.

4.2. L'attuazione del programma di governo nella realtà amministrativa italiana. Le esperienze pregresse.

4.3. L'*accountability* e la specificità della situazione italiana.

4.4. Il Ministro per l'attuazione del Programma di Governo e la sua missione istituzionale.
Considerazioni conclusive

Introduzione

La Pubblica Amministrazione, negli ultimi 16 anni[1], è stata al centro di una vasta azione di cambiamento che ha generato una complessa riforma dell'organizzazione dei pubblici poteri. I mutamenti hanno riguardato la finanza, l'assetto federale, il rapporto di lavoro pubblico, le tecniche di comunicazione, il procedimento amministrativo, la privatizzazione dell'economia ed il sistema dei controlli.

L'inizio di tale modernizzazione risale ai primi anni 90 indipendentemente dai governi che si sono succeduti[2]. Per il progetto di riforma si è registrata fin dall'inizio, una visione comune tra tutte le principali forze politiche. Il carattere *bipartisan* della riforma esprime l'accordo basilare sulle strutture dello Stato; questo ad indicare l'importanza del fenomeno stesso e l'improrogabilità di una sua attuazione molte volte invocata ma mai in concreto applicata. Anche prima degli anni '90 alcuni tentativi furono fatti. Massimo Severo Giannini, già a partire dalla metà degli anni '70, cercò di illustrare i rapporti esistenti tra Stato ed economia, evidenziando, nel suo Rapporto (1979) i principali problemi dell'amministrazione dello Stato e proponendo, tra le altre cose, una gestione di tipo manageriale del potere pubblico. I tempi tuttavia non erano ancora maturi perché il processo di modernizzazione potesse avviarsi: mancava non solo la cultura al cambiamento ma anche una vera e propria "intelaiatura" normativa che lo favorisse.

All'interno del processo di modernizzazione è possibile rinvenire un unico comun denominatore che è costituito dal tentativo di adeguare il sistema delle imprese e dell'offerta dei servizi a quello dei principali paesi democratici. Viene così gradualmente a prodursi un concetto nuovo di intendere l'amministrazione, non più basato solo su un rispetto formale- procedurale delle norme, bensì orientato su valori di efficienza, efficacia, economicità, (le famose tre E, quattro con equità) della gestione delle risorse, di trasparenza, di responsabilizzazione dei dirigenti pubblici e di controllo sui risultati della gestione. Si affaccia una nuova cultura ed un diverso sistema di valori, in cui ciò che conta è come vengono svolte le funzioni.

Il principio cui tendere è quello di operare una corretta gestione delle attività pubbliche e delle risorse e per questo occorre rimodulare l'assetto organizzativo di chi gestisce la cosa pubblica in vista del raggiungimento degli obiettivi prefissati (risultati) e nell'assunzione delle proprie responsabilità. Diventa quindi indispensabile anche modificare le logiche comportamentali degli apparati burocratici verso una logica di congruenza tra risultati ed obiettivi. Tutto ciò si identifica, in buona sostanza, con il disegno proprio della programmazione strategica il cui "proprium" consiste nel collegare la fase di pianificazione/programmazione(controllo strategico) alla fase del controllo e della valutazione(verifica dell'attuazione dei programmi generali), mediante la predisposizione di un sistema di indicatori adeguati per ciascun obiettivo individuato. Una programmazione non solo dall'alto ma anche dal basso (da parte dei responsabili), di tipo aziendale, ad uso interno, strettamente legata alla fase del controllo. La

determinazione dei traguardi da raggiungere costituisce dunque un'esplicitazione "ex ante" dei risultati attesi dall'applicazione del programma. Qualsiasi scostamento rappresenta l'occasione e lo strumento per rivedere la coerenza e la compatibilità dei piani nel tempo e per migliorare la definizione dei traguardi stessi.

E' un modo nuovo di fare amministrazione estraneo alla cultura preesistente e proprio per questo, nonostante siano passati più di sei anni dai primi riferimenti normativi (risale infatti al 1999 l'emanazione del d.lgs 286/99 recante disposizioni in ordine al riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attivita' svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) ancora il cambio di "passo" non può dirsi concluso in quanto il cambiamento gioca, come è evidente, non solo a livello normativo ma anche a livello culturale.

La sola normativa, per quanto raffinata ed all'avanguardia, non riesce da sola ad indurre gli amministratori pubblici a modificare la propria condotta; i comportamenti sono determinati principalmente dalle trasformazioni culturali.

Per un proficuo inserimento delle nuove tematiche sono necessari due elementi: la (piena) conoscenza (organizzativa, tecnologica, contabile) del fenomeno, e la sua contestualizzazione , nel caso specifico, nella pubblica amministrazione.

Per tale ragione un ruolo cruciale è svolto dagli apporti di conoscenza ed esperienza provenienti dal mondo accademico e d'impresa, dal settore delle professioni, e dalla *formazione* del personale pubblico.Resta allo stesso tempo indiscutibile, che le organizzazioni pubbliche non possono rispondere soltanto a criteri di redditività, ma devono accomunare ad essi elementi di socialità che sono propri della funzione pubblica[3].

Vari fattori hanno determinato e favorito il diffondersi del processo di modernizzazione e segnatamente delle tematiche della programmazione strategica. Un primo fattore è dato dall'Unione Europea (Mercato Globale), che ha esposto la pubblica amministrazione ad un costante confronto, sia con le forze economiche, amministrative e gestionali del mercato globale, sia con i sondaggi di opinione dei cittadini/elettori, evidenziando da un lato i limiti storici ed ordinamentali del settore pubblico, ma permettendo allo stesso tempo di intraprendere il cammino dell'innovazione verso il miglioramento.

Un altro elemento determinante è stato dato dalla cosiddetta "logica del mercato" che, di fatto, ha originato una politica del confronto.Un mercato esiste ed è costituito dalla collettività, fruitrice del servizio reso e componente della domanda da soddisfare in termini di bisogni collettivi. In questa accezione si può parlare di una forma anomala di concorrenza, che produce però lo stesso effetto finale, vale a dire creare una sorta di "conflitto" tra le amministrazioni per soddisfare meglio il cittadino-cliente divenuto molto più esigente e sensibile alle sue necessità[4].

Nel nostro Paese il confronto si è sviluppato inizialmente a livello di uffici periferici; tali amministrazioni sono, infatti, a diretto contatto con gli utenti finali e per questo sono facilmente osservabili e quindi giudicabili.

Gli enti locali offrono un prodotto misurabile in termini di qualità, efficienza, tempestività, mentre a livello centrale il confronto ha per oggetto le politiche, le scelte e le soluzioni organizzative di ciascuna amministrazione.

Ci sono quindi alcune amministrazioni la cui azione trova origine nel momento elettorale (ad esempio gli enti locali, le aziende sanitarie locali, le università); altre che svolgono un ruolo strumentale rispetto a queste per specifiche "missioni" (come i Ministeri).

In questo contesto la riforma del sistema elettorale ha contribuito a stimolare il confronto a livello locale: la possibilità di scelta del proprio sindaco, ad esempio, fa sì che il confronto non si giochi solo sui programmi politici, bensì sulle azioni e risultati che si realizzeranno. La mancata realizzazione o la cattiva gestione costituisce un dato importante a disposizione dell'elettore, poiché la rielezione o meno dipenderà dalle *performance* che è riuscito a realizzare durante il suo mandato. La sfida quindi non sorge al momento dell'elezione ma nel momento in cui si inizia ad operare, tenendo ben presente che il cittadino compie costantemente delle valutazioni comparative tra amministrazioni che offrono il medesimo servizio e dall'esito della sua valutazione deciderà se premiare il politico o sanzionarlo, attraverso la non rielezione.

A livello periferico quindi la riforma elettorale ha avvicinato sempre più il politico al cittadino. Vengono, di conseguenza, maggiormente "esaltate" le caratteristiche manageriali ed umane a scapito di quelle relative all'appartenenza politica e le capacità di dare risposta ai problemi locali.

Più si sale nella scala piramidale e più il livello di insoddisfazione degli operatori cresce, perché a livello centrale, venendo meno il confronto diretto, il processo è più lento, dovendo abbattere il concetto dell'*autoreferenzialità*, ossia l'insindacabilità dell'amministrazione al suo interno.

L'obiettivo è quello di entrare più nell'ottica dell'*outcome* (analisi in termini di impatto sull'utente), affiancandola a quella dell'*output* (analisi in termini di attività svolta), tipica del burocrate interessato solo al risultato interno.La riforma del sistema elettorale quindi può essere considerata come l'ultimo atto attraverso il quale si è riconosciuto al cittadino un ruolo e un potere che gli è proprio, quale quello di essere quasi come un "cliente" della pubblica amministrazione, ovvero colui il quale attribuisce le risorse e delega l'esercizio del potere agli amministratori.

CAPITOLO 1. La Programmazione strategica in generale

1.1. Il processo di programmazione strategica: la definizione della missione istituzionale e l'identificazione dei soggetti portatori di interesse.

La programmazione[5] strategica racchiude, unitariamente considerata, quell'insieme di attività mediante le quali si procede prima a pianificare e poi a verificare l'attuazione dei programmi(verifica del programma di Governo) e delle scelte contenute negli atti generali di indirizzo degli enti o delle organizzazioni operanti sia nel settore pubblico che in quello privato. Mediante l'attività in essere si supporta al meglio l'organo che detiene il potere decisorio all'interno dell'ente nella predisposizione delle linee generali per l'azione, rendendo possibile un processo circolare tra definizione degli obiettivi e gestione delle risorse[6].

Il concetto in parola, mutuato da significative esperienze statunitensi in materia[7] è stato introdotto nel nostro ordinamento in modo organico dal decreto legislativo 286/99 recante disposizioni in materia di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche[8]. La programmazione strategica è quindi un modo nuovo di concepire la gestione delle attività nelle realtà aziendali e nella Pubblica Amministrazione, basato essenzialmente sulla razionalità delle decisioni. Una decisione è razionale quando è coerente con i suoi obiettivi e compatibile con le possibilità, i vincoli esistenti e con i mezzi a sua disposizione.

In questo senso essa costituisce il fulcro di quella riforma che è alla base di una nuova gestione pubblica che vede l'introduzione anche nella Pubblica Amministrazione di una programmazione strategica fondata sulla realizzazione di qualsiasi intervento secondo un disegno ordinato facente capo ad un piano. Un piano programmatico -strategico rappresenta, per così dire, una "cerniera" fra le decisioni chiave sulla missione di un'organizzazione – o di una parte di essa – e le decisioni sul futuro.

Un corretto inizio del processo di programmazione strategica presuppone, inoltre, che sia ben delineata la missione istituzionale dell'ente che effettua la programmazione.E' questa una fase fondamentale che inciderà su tutto il ciclo della programmazione.

Con il termine ''missione'' si intende , in via di prima approssimazione, la "ragion d'essere" dell'ente, ovvero la sua finalità. Nell'ambito di una organizzazione aziendale la missione rappresenta la funzione svolta dall'azienda nel contesto socio-economico in cui essa si trova inserita.

La missione deve essere resa nota al pubblico e quindi ai potenziali consumatori-clienti. Essa serve ad identificare il mercato e le sue caratteristiche, pertanto più la missione è chiara e più facilmente si potrà individuare il mercato su cui operare.

Il concetto di missione non è né facilmente traducibile nel linguaggio tecnico-giuridico né facilmente ''trasmigrabile'' nel contesto della Pubblica Amministrazione. L'equiparazione al concetto di "ragion d'essere" esaminato per le aziende costituisce indubbiamente una base interpretativa da cui partire.

Tuttavia, mentre nelle aziende e negli enti privati ,una volta identificata la ragion d'essere nel perseguimento dell'attività propria , la programmazione strategica ne discende come logica conseguenza, a maggior difficoltà si va incontro allorquando si cerca di identificare la missione istituzionale nel contesto della pubblica amministrazione. Sul punto è bene precisare che l'azione della P.A. (ovvero la missione istituzionale), investe tutti i campi propri dell'attività che fa capo allo Stato (compiti generali di benessere, di sicurezza, di sviluppo, di istruzione e così via).

Ciò posto è di estrema importanza che l'azione dell'esecutivo si rapporti ad un piano e/o disegno programmatico di interventi in modo che si possa al meglio delineare proprio la missione specifica della P. A. In altre parole, il disegno organizzativo di interventi secondo un piano dettagliato consentirà di far emergere con più chiarezza proprio la missione istituzionale della P.A. così come rappresentata dall'azione dell'esecutivo. Tale missione avrà sempre – è chiaro - un connotato generale (compiti di benessere, sicurezza, etc.) ma, in più (elemento qualificante) conterrà uno specifico rapporto al piano (programma di interventi) proprio ed esclusivo di quel determinato esecutivo[9]. In questa ottica, quindi, il

piano di interventi, consentendo una più opportuna e dettagliata specificazione della missione istituzionale della P.A. consentirà la creazione di un corretto ciclo di programmazione.

Strettamente connessa alla definizione della missione è la fase della identificazione degli interessi che è di estrema importanza sia per dare l'abbrivio ad un corretto inizio del ciclo di programmazione strategica sia per consentire di delineare al meglio i soggetti e gli attori coinvolti nell'intero processo programmatorio.

Analogamente però a quanto visto in precedenza per il concetto di missione istituzionale, il concetto di interesse si definisce e si modella più facilmente con riferimento all'attività di una azienda privata e non nei confronti della P.A., atteso che non sono facilmente enucleabili tutti gli interessi (ed i relativi "portatori") nell'organizzazione della pubblica amministrazione. Tornando all'ambito aziendale è interessante introdurre il concetto di *stakeolders*[10]. Il termine deriva dall'inglese e significa "detentori e/o portatori di interessi". È molto vicino all'italiano "interlocutori", ma implica qualcosa di più, ossia l'intensità relazionale tra costoro e l'impresa. Gli interessi di cui sono detentori hanno un riconoscimento ed un ruolo nelle decisioni strategiche, nel governo dei percorsi, nella valutazione degli andamenti aziendali.

I modi con i quali "dosare" il coinvolgimento di tali interessi, dipendono dalla capacità innovatrice di chi gestisce l'impresa.

Infatti l'aumento di consapevolezza sul ruolo (sociale ed ambientale, oltre che economico) dell'impresa determina la volontà di migliorarne la qualità totale, rapportandosi più coerentemente agli interessi dei vari *stakeholders*.

Oggi le imprese più consapevoli (e competenti) tengono conto degli interessi di una vasta gamma di *stakeholders*.Nel corso degli anni le sollecitazioni provenienti da tutti gli interlocutori sociali delle imprese hanno subito una profonda trasformazione, conquistando sempre più voce e riuscendo ad influenzare, indirettamente, anche il dinamismo delle aziende stesse le quali hanno dovuto elaborare strategie ed acquisire strumenti in grado di capire e rappresentare l'impatto che le "performance" sociali possono avere nell'evoluzione strutturale e dinamica dell'organizzazione. Il successo di un'impresa, oggi, è quindi legato ai propri interlocutori sociali e dipende dalla qualità dei rapporti con i diversi gruppi di *stakeholders* con i quali essa interagisce attraverso il reciproco mercato di beni e servizi o, in ogni modo, entra in contatto. In quest'ottica si configurano nuove finalità per le imprese che vogliono distinguersi e dare evidenza della loro presenza nel mercato.

Nel contesto della pubblica amministrazione il concetto è ugualmente richiamabile. Una pubblica amministrazione vicina ai bisogni dei cittadini deve fare sempre più attenzione ai portatori di interesse, a coloro che, in qualche modo, devono essere coinvolti nel processo decisionale in quanto destinatari delle politiche attuate.

Nel corso degli ultimi anni soprattutto si è modificato il rapporto tra Stato e cittadini, ovvero tra amministratori ed amministrati. Il concetto che è emerso è quello dell'*accountability* (vedi diffusamente infra). Secondo questo principio il cittadino è sempre più visto non più come destinatario (*passivo*) dell'azione dei pubblici poteri, ma come colui che dà le risorse e che delega l'esercizio del potere degli amministratori. Nell'ambito di tale rapporto è normale quindi da un lato operare delle verifiche periodiche

sul rispetto del mandato e dall'altro prendere in esame, per la formulazione dei programmi e dei piani generali, tutte le "sollecitazioni" provenienti dai cittadini per far si che il piano si modelli sempre di più, nel concreto, a tutte le esigenze della comunità.

Si pensi, significativamente, ad esempio, agli interessi dei cittadini sottesi al recupero delle aree urbane degradate, o ancora agli interessi sottesi alla lotta alla droga, o al contrasto della microcriminalità.

Tutte queste "sollecitazioni" potranno senz'altro consentire la formulazione di un piano di interventi (programma di governo) più aderente agli interessi della maggioranza della collettività.

Occorre, tuttavia, sforzarsi sempre di più per consentire, anche di fatto, che tutti gli interessi siano sempre più accolti e trovino piena cittadinanza all'interno dei meccanismi decisionali della P.A. in quanto non sempre è facile "tradurre" gli interessi e di conseguenza "introdurli" al cospetto dell'autorità decidente.

L'auspicio è che le "sollecitazioni" provenienti dagli *stakeholders* siano raccolte e si posizionino "a monte" del momento decisionale ovvero nel momento in cui vengono ideati e predisposti i piani generali per la collettività. Soltanto in questo caso si potrà avere un piano di Governo più aderente agli interessi (che sono peraltro in continua evoluzione) della maggioranza dei cittadini.

1.2. Il processo di programmazione nel dettaglio

Il processo di programmazione nella P.A. è stato introdotto in generale, come detto, dal decreto legislativo 286/9 citato.

La normativa di cui al decreto in argomento prevede, in particolare, il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

La programmazione strategica,[11] che è, come accennato, la diretta conseguenza di un processo di tipo evolutivo che ha investito tutta l'organizzazione della pubblica amministrazione, rappresenta un logico portato che discende dai principi di separazione tra sfera di influenza politica e sfera gestionale-amministrativa. Tali concetti, a partire dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, recante disposizioni in tema di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, sono ormai entrati a far parte costantemente del sistema di assetto e di equilibrio dei poteri pubblici. In tal senso prima il decreto legislativo 29/93 citato e successivamente il decreto legislativo 286/99 hanno innovato profondamente i sistemi direzionali della pubblica amministrazione.

Per inquadrare in generale i principi propri della programmazione strategica, può essere d'ausilio richiamare la figura della "formula organizzatoria"[12].

L'espressione indica "una sintesi verbale" [13]che significa che in un certo diritto positivo vige un determinato modo di organizzazione dei pubblici poteri

Orbene, il collegamento tra la fattispecie facente capo alla formula organizzatoria e programmazione strategica è evidente e si può agevolmente cogliere nel principio di separazione tra politica e amministrazione sancito con il decreto legislativo n. 29/93 citato[14].

La separazione (o l'interdipendenza) tra politica e amministrazione quindi produce l'effetto di rafforzare l'area di autonomia della dirigenza pubblica; in parallelo a tale autonomia è necessario (formula organizzatoria) mettere a "fuoco" dei sistemi di controllo (di tipo strategico) che assicurino la coerenza tra le diverse azioni amministrative e gli indirizzi politici generali.

Più puntualmente, tali sistemi si possono suddividere in:

- sistemi di controllo della capacità di utilizzare in modo efficace ed efficiente le risorse;
- sistemi di controllo del rispetto dei "confini" assegnati all'azione amministrativa.

Questi sistemi devono poi garantire che:

- l'allocazione delle risorse sia coerente con le priorità identificate a livello politico;
- i diversi Centri di responsabilità amministrativa (CRA) non utilizzino un livello di risorse finanziarie tale da mettere in discussione l'equilibrio finanziario complessivo.

I principi propri della programmazione strategica proiettano il rapporto tra politica ed amministrazione in un ambito di confini certo e più definito. Mediante l'applicazione dei principi propri della programmazione strategica inoltre, (il riferimento è, in particolare, alla verifica ex post dei programmi) si colma una esigenza fondamentale di comunicazione da sempre particolarmente avvertita nella P.A. Infatti, uno dei problemi che, specie per il passato, costituiva un punto di vulnerabilità nell'assetto dei pubblici poteri era costituito dal palese distacco che si avvertiva tra poteri pubblici e cittadini[15]. L'immagine di estraneità dipendeva, in larga parte, anche dalla circostanza che non c'era un sistema che prevedesse in maniera sistematica l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di " informare '' la comunità dei cittadini circa le attività poste in essere dai pubblici poteri[16].

La situazione adesso è radicalmente cambiata con l'introduzione della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante "disciplina alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni"

Con la normativa in parola le pubbliche amministrazioni dispongono di un nuovo indispensabile strumento per sviluppare le relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazione e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini tutti ad un'efficace comunicazione.

La comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi.

Lo sviluppo delle attività legate alla comunicazione e alla pubblicità, in grado di determinare scelte organizzative e strategiche che influiscono positivamente sulla visibilità e sull'immagine aziendale e che coinvolgono trasversalmente tutto il processo produttivo, attraverso azioni di comunicazione interna, ha accompagnato nel nostro Paese il percorso e la crescita delle imprese del settore privato e, recentemente, anche alcune pubbliche amministrazioni.

1.3. Il controllo strategico

Il controllo di tipo strategico in particolare, opera come meccanismo di valutazione dell'azione amministrativa, nell'ottica del più volte richiamato sistema di regolazione (e di equilibrio) tra politica e amministrazione. In questa accezione non vi è più una valutazione di effetti (raggiungimento di scopi e

obiettivi) all'esterno ma, più propriamente, un meccanismo di ricostruzione(recte = valutazione) che si proietta anche all'interno[17].

Il controllo strategico si fonda, tra le altre cose, su un documento programmatico generale, la direttiva emanata dal Presidente del Consiglio sull'azione amministrativa prevista dall'art. 8 del D.L.vo 286/99.

Tale documento ha un quadro prescrittivo c.d " a maglie larghe" contenendo, di norma, le indicazioni tecnico-operative per la redazione della successiva direttiva (di indirizzo ai singoli Ministri) generale dei Ministri. Quest'ultima rappresenta il punto centrale della politica amministrativa del governo.

Ciascun Ministro infatti, ai sensi dell'art. 14, comma 1del d. l g s. n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999 cit. deve emanare annualmente la direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione che riveste dunque un ruolo essenziale nel nuovo modello di amministrazione.

Non esiste un contenuto-base di questo documento. E' di tutta evidenza, peraltro, come il contenuto per così dire "politico" della direttiva sia conseguenza della fase politica e si riagganci al programma politico espresso nei vari documenti generali dell'esecutivo.

A fronte però di un contenuto come detto "politico" (e quindi non analizzabile in concreto) si possono enucleare, all'interno della direttiva, tutta una serie di contenuti per così dire tecnico-giuridici che ne connotano sempre, in misura minore o maggiore, il contenuto.

Essi possono così essere sintetizzati:

1) Obiettivi delle politiche pubbliche : la direttiva dovrà identificare con chiarezza le linee guida dell'azione amministrativa e cioè evidenziare come le priorità dell'azione di governo vadano declinate all'interno della singola amministrazione in piena applicazione della distinzione di responsabilità tra indirizzo politico (facente capo al Ministro) e gestione amministrativa (facente capo ai dirigenti).
2) Previsione di un sistema di monitoraggio: la direttiva dovrà contenere anche un sistema di monitoraggio in grado di misurare secondo criteri, il più possibile oggettivi e verificabili, se gli obiettivi previsti siano stati effettivamente raggiunti. Nel caso contrario occorrerà fare emergere i motivi degli eventuali spostamenti sì da stimolare gli interventi correttivi necessari per consentire anche la valutazione dei dirigenti.
3) Definizione del ruolo dei Servizi di controllo interno(SECIN): in ogni direttiva dovrà sempre e comunque esservi un preciso riferimento al ruolo dei SECIN, che hanno una funzione estremamente importante nell'assicurare la diffusione di meccanismi di pianificazione e controllo nella amministrazione.
4) Coerenza nel sistema degli obiettivi: nella direttiva deve essere comunque assicurata quanto più possibile una opportuna coerenza tra gli obiettivi. A tal proposito si parla di coerenza esterna, per significare che gli obiettivi strategici indicati nella direttiva devono essere rappresentativi delle politiche del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del governo, e di coerenza interna (tra i diversi livelli degli obiettivi).

La direttiva annuale riveste, dunque, un ruolo essenziale nel nuovo modello di amministrazione.Il vertice politico, infatti, mediante l'assegnazione degli obiettivi esplicita il proprio indirizzo politico alla amministrazione e, associando agli obiettivi un sistema di indicatori[18], ha la possibilità di monitorare

effettivamente i risultati dell'azione amministrativa. Gli indicatori possono essere di vario tipo a seconda della tipologia di prestazione che andranno a misurare. Si avranno così, esemplificativamente, indicatori che misureranno l'avanzamento della spesa o il grado di realizzazione del progetto e/o dell'intervento o, infine, l'impatto che il raggiungimento dell'obiettivo genera sul sistema di riferimento (pubblica amministrazione e/o collettività intera).In particolare il controllo strategico è uno dei settori che emerge dall'analisi delle norme contenute nel Decreto Legislativo. n. 286/99 (art. 1) cit., che a sua volta ricomprende più "aree" di controllo e cioè:

a) Il controllo di regolarità amministrativa e contabile
b) Il controllo di gestione
c) La valutazione delle politiche pubbliche
d) La valutazione dei dirigenti.Esaminando nel dettaglio tale articolazione vediamo come il controllo di regolarità amministrativo contabile (art. 2 d.lgs. n 286/99) sia affidato agli organi facenti capo al Ministero dell'economia e finanze –dipartimento della ragioneria dello Stato - da sempre depositari, nel sistema dei controlli , della verifica amministrativa contabile.

Significativo appare il richiamo nella normativa di riferimento (art. 2 punto 2 del d.lgs. n. 286/99) al principio per cui le verifiche di regolarità amministrativa e contabili "devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore".

Sul punto è invero emerso[19] che tale modalità di controllo non è stata ancora del tutto messa a punto; l'unica struttura (sempre per altro facente capo alla ragioneria dello Stato) che utilizza delle modalità operative in certa qual misura assimilabili a quelle dei principi propri della revisione aziendale (che richiamano il controllo di auditing) è l'ispettorato generale di finanza della ragioneria che, comunque, presenta struttura limitata.

Per quanto concerne il controllo di gestione[20] (articolo 4 del d. l g s. 286/99) occorre dire che esso rappresenta una particolare tipologia di controllo che permette di indirizzare l'attività gestionale verso il conseguimento degli obiettivi prefissati, in modo economico ed efficiente. Il controllo di gestione si fonda, in sintesi, sull'analisi del rapporto costi/risultati e comporta a sua volta una valutazione globale del costo di una attività (compreso il costo del personale).

La valutazione delle politiche pubbliche delineata per grandi linee, come precedentemente accennato, dall'art. 6 del d.lgs. 286/99, mira a verificare il modo con cui sono state attuate le scelte (politiche) contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico.

Per quanto concerne infine la valutazione dei dirigenti, prevista dagli artt. 1 e 5 del decreto 286/99 citato, occorre dire che è anch'essa un'attività strettamente collegata ai risultati del controllo strategico e di gestione. In particolare, l'art. 8 del decreto 286/99 citato rapporta la valutazione dei dirigenti ai contenuti della direttiva annuale del Ministro.

Occorre a questo punto precisare che fino ad oggi , per disciplinare nel dettaglio il processo del controllo strategico, sono state emanate varie direttive di indirizzo.

La prima direttiva risale al 12 dicembre 2000 e reca ''indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa ''[21]. A questa primo documento programmatico generale ne sono

seguiti altri. La direttiva 15 novembre 2001 in primis e soprattutto quella emanata in data 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".

Quest'ultimo documento è particolarmente importante perché pone le basi per l'avvio del processo di programmazione strategica. La Direttiva infatti, sulla base delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente Direttiva dello stesso Presidente del Consiglio in data 15 novembre 2001, definisce ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e prosegue nell'azione finalizzata a migliorare la qualità delle Direttive generali dei Ministri in termini di coerenza interna ed esterna e di chiarezza espositiva.

L'ultima direttiva è stata emanata , in data 27 dicembre 2004 e reca '' indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2004'' Questo documento , che rappresenta l'ultima evoluzione delle direttive generali del Presidente del Consiglio sul processo di programmazione strategica, si colloca nella scia della direttiva del 2002 , affinando alcune fasi del processo e, soprattutto, richiamando l'esigenza di un atto generale di indirizzo in materia di controllo di gestione[22].

1.4. La funzione di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per presidiare e coordinare la materia della programmazione strategica, fornendo nel contempo una necessaria azione di supporto metodologico(tanto più necessaria atteso il carattere fortemente innovativo della materia), l'art. 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 ha disposto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvalga di un apposito Organo , il Comitato tecnico scientifico[23] per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Le attività esercitate dal Comitato a norma di legge , e tutte riconducili ad una generale azione di coordinamento, mirano a "verificare in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico '' e consistono "nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi" (art. 6 d.lgs n. 286/99).

L'articolo 7 del d.lgs n. 286/99 prevede anche che Il Presidente del Consiglio dei Ministri possa chiedere al Comitato di esprimere "valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali". L'azione di coordinamento[24] che fa capo in materia al Comitato tecnico-scientifico , si sostanzia in una generale opera definita di *moral suasion* in quanto l'attività di coordinamento , che ha visto peraltro l'emanazione di periodiche relazioni e rapporti nonché la predisposizione di norme tecniche[25], si indirizza soprattutto nei confronti di soggetti che sono titolari di competenze proprie (per lo più i Servizi di controllo interno)[26]. Il ruolo del Comitato dunque si identifica con quello di una figura priva del potere di amministrazione attiva nei confronti di altre figure, ciò comporta anche come corollario la diversità di compiti tra il coordinatore e coordinato:tra le due figure, infatti, non vi è identità

di competenze. (Il preside di un istituto scolastico può esercitare ovviamente la funzione di coordinamento, ma non riveste lo stesso ruolo di un professore in aula ; allo stesso modo, il Presidente del Consiglio può sì indirizzare e coordinare l'azione dei singoli Ministri, ma non può emanare un atto che è di competenza specifica di un singolo Ministro).La funzione di coordinamento che la legge prevede in capo alla presidenza del Consiglio dei Ministri in *subiecta* materia presuppone quindi una posizione di terzietà o di neutralità; ci sarà un'autorità che traccia le linee di indirizzo (autorità coordinante) ed un'altra (autorità coordinata) che, nella propria azione, pur decidendo autonomamente, deve tenerne conto. C'è da considerare inoltre che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e' costituita una banca dati ed un osservatorio. La Banca dati accessibile in via telematica e pienamente integrata nella rete unitaria della pubblica amministrazione, alimentata dalle amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono, in ogni caso, le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza, economicita' relativi ai centri di responsabilita' e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato. L'osservatorio istituito sempre nell'ambito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e' organizzato con decreto del Presidente del Consiglio. L'osservatorio, tenuto anche conto delle esperienze in materia maturate presso Stati esteri e presso organi costituzionali, ivi compreso il CNEL, fornisce indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, con riferimento anche, ove da queste richiesto, alle amministrazioni pubbliche non statali.

1.5. Analisi di alcune metodologie e tecniche applicabili alla programmazione strategica:il bilancio sociale e la *balanced scorecard*

1.5.1 Il bilancio sociale

Il bilancio sociale[27] rappresenta un documento annuale di gestione e di comunicazione dell'attività di un ente volto, da un lato, ad illustrare i compiti istituzionali, la "missione" e le responsabilità sociali, economiche e relazionali, e dall'altro finalizzato a consentire una rendicontazione più significativa e valida di progetti, programmi, attività intraprese, risorse collocate e risultati conseguiti.

L'obiettivo principale è quello di fornire un quadro analitico dell'attività dell'Ente, soprattutto per gli aspetti sociali e ambientali, ovvero sull'effettiva rispondenza dell'attività svolta rispetto agli impegni intrapresi verso i cittadini, i propri dipendenti, gli altri enti e tutti coloro che hanno rapporti con l'Ente stesso rispondendo al principio di trasparenza della gestione. Mentre il bilancio tradizionale non evidenzia l'aspetto sociale dell'attività dell'Ente e non è facilmente leggibile dai non addetti ai lavori, il bilancio sociale è uno strumento integrativo di comunicazione che fornendo la lettura dell'attività sociale svolta e degli obiettivi prefissati raggiunti, favorisce la partecipazione e il dialogo con i "portatori di interesse '', rendendo disponibili i dati necessari per valutare l'effettivo operato dell'Ente. Attraverso il bilancio sociale i soggetti portatori di interesse possono analizzare l'azione politico-amministrativa dell'Ente, valutarne la capacità a perseguire gli obiettivi dichiarati ovvero gli aspetti economicamente non quantificabili, valutare l'andamento complessivo dell'azione e l'efficacia della spesa sostenuta per il raggiungimento degli obiettivi. Per facilitare la lettura del bilancio, il modello deve essere semplice, chiaro, ed essenziale.

Oltre a migliorare la comunicazione con l'esterno, il bilancio sociale si rivela un ottimo strumento di gestione e di comunicazione interna: aiuta a esplicitare le politiche di governo e a raccogliere sistematicamente i dati significativi, favorendo la pianificazione e la programmazione strategica. In un'ottica di continua crescita e miglioramento, il bilancio sociale deve essere considerato dai vari enti non solo come documento di rendicontazione, ma anche come uno strumento per attivare un continuo processo di valutazione, confronto, definizione delle politiche e delle linee guida di azione attraverso il coinvolgimento diretto degli "attori sociali ''.

Anche nel campo della pubblica amministrazione può trovare spazio l'idea di fondo del bilancio sociale. Essendo infatti cambiato il rapporto tra lo Stato e i cittadini che si fonda ormai su di una delega di funzioni che vengono attribuite sulla base di un programma di interventi dettagliato, è del tutto normale che nelle verifiche periodiche del rispetto del piano, si dia spazio alle tematiche proprie del bilancio sociale.

Sotto un altro angolo visuale occorre considerare che l'idea del "report", ovvero del rendiconto periodico dello "stato dell'arte" risponde proprio all'esigenza particolarmente sentita di dare una risposta, ovvero un segnale alla intera comunità. Tutto ciò favorirà, come è evidente, la partecipazione ed il dialogo con i cittadini – (in questa veste considerati come portatori di interesse) – consentendo, nell'ottica del principio della trasparenza, di verificare l'andamento complessivo dell'azione e l'efficacia della spesa sostenuta per il raggiungimento degli obiettivi. Il principio della "comunicazione istituzionale" viene così ulteriormente rafforzato e delineato sotto tutte le possibili angolazioni.

In conclusione, il bilancio sociale, inteso come processo che si integra nelle prassi organizzative e nei cicli di programmazione, controllo e comunicazione esistenti, può costituire una grande opportunità di cambiamento per le Pubbliche Amministrazioni poiché rappresenta insieme e congiuntamente un nuovo canale di alimentazione della programmazione e della rendicontazione e, soprattutto, una nuova leva di comunicazione. In particolare esso serve a presidiare la relazione tra il funzionamento della macchina amministrativa, il rendimento istituzionale, e il capitale sociale, ovvero monitorare e comprendere le regole che ne sono alla base, al fine di gestire efficacemente le leve per influenzarla, a vantaggio della reale implementazione degli indirizzi e dei piani strategici.

Nell'epoca della Amministrazione pubblica "regolatrice" infatti risulta anacronistico pensare che tali leve dipendano solo dall'ottimizzazione dei sistemi di *Governance* interna, senza tener conto di come è articolata la catena del valore pubblico e delle modalità tramite le quali questo valore si produce; il che comporta la sempre maggior consapevolezza del ruolo cruciale dei nuovi *stakeholders*, istituzionali e non, pubblici e privati- e delle nuove relazioni da gestire

1.5.2. La balanced scorecard

La *balanced scorecard* rappresenta uno strumento integrato di controllo[28] basato su un insieme equilibrato di indicatori gestionali (quattro prospettive bilanciate: aspetto finanziario, clienti, processi interni, apprendimento e crescita) che consente alle organizzazioni di monitorare l'andamento delle proprie "performance" nel tempo. Essa si identifica non solo con un metodo per migliorare il sistema di misurazione della *performance* dell'organizzazione, ma anche con un nuovo modo di gestire l'impresa, in quanto l'intento che deve essere perseguito non è solo quello di mettere a punto una nuova serie di

misure, ma anche e soprattutto, quello di costituire un superamento della logica basata sugli indicatori classici di valutazione, direttamente derivati dal bilancio, (e cioè il controllo di gestione nel senso tradizionalmente inteso)[29]. La *balanced score card* permette di identificare fra le tante variabili quelle che concretamente contribuiscono alla creazione di valore e che quindi influiscono sul risultato finale, contribuendo a mantenere o incrementare un vantaggio competitivo (nell'ambito privato) o un utilità sociale (nell'ambito pubblico). Il sistema può richiamare l'immagine di un "cruscotto" attraverso il quale guidare ed impostare le strategie dell'organizzazione in maniera efficiente. L'area finanziaria, da sempre presente nei tradizionali sistemi di controllo di gestione (e legata ad un ottica di breve periodo) viene ad essere affiancata da altre aree di analisi attraverso le quali viene valutata la capacità dell'impresa di creare valore nel medio/lungo termine prendendo in considerazione la capacità dell'organizzazione di valorizzare anche i propri "assetti di base" (c.d. *intangibles assets*), ovvero la propria "ragion d'essere" (c.d. *knowledge* base).Il sistema sotteso al principio della *balanced score card* racconta la storia della strategia, cominciando con gli obiettivi finanziari a lungo termine e poi collega la sequenza di azioni che devono essere compiute rispetto ai processi finanziari, ai clienti, ai processi interni e infine al personale. Per la maggior parte delle organizzazioni, i temi finanziari dell'aumento delle entrate, del miglioramento nei costi e della produttività, dell'ampliamento nell'utilizzo del capitale e della riduzione del rischio possono fornire i collegamenti necessari tra tutte le prospettive entro le quali si muove la *balanced score card*[30]. La *balanced scorecard* comunica la visione del futuro all'intera organizzazione, conoscenza condivisa è un modello di strategia che permette a tutto il personale di verificare come ciascuno contribuisce al successo dell'organizzazione. Senza tale collegamento, gli individui e i reparti possono ottimizzare le loro *performance* locali ma non contribuire al raggiungimento di obiettivi strategici. La tecnica in parola mette a fuoco gli sforzi di cambiamento. Se gli obiettivi e le misure giusti vengono identificati, probabilmente si verificherà un'implementazione efficace. Altrimenti, gli investimenti e le iniziative andranno perduti. La *performance* assume una connotazione multidimensionale scandita dalla qualità e quantità delle prospettive attraverso cui viene costruito il modello di *score card*.La *balanced score card*, per offrire una visione più ampia sul *business*, cattura informazioni finanziarie e non, contabili e analitiche, ma anche qualitative. Infatti, una impresa può scegliere diversi indicatori di efficienza di processo, sicurezza sul lavoro o ambientale, "customer satisfaction", morale dei dipendenti, ecc.: tali indicatori monitorano la performance attuale ed evidenziano le aree di miglioramento per il futuro.La costruzione di un modello di *balanced score card* si propone di definire una strategia, degli obiettivi pluriennali e degli indicatori che permettano di apprezzare se la gestione sta andando verso gli obiettivi e quali sono le future azioni da intraprendere a correzione o integrazione dell'andamento attuale. Anche nell'ambito della pubblica amministrazione può trovare spazio ed applicazione l'idea sottesa alla *balanced score card*; significative esperienze sono state realizzate soprattutto negli enti locali (Comuni) ma anche alcune amministrazioni centrali stanno studiando l'applicazione concreta di questo strumento.La prima prospettiva da prendere in considerazione sarà, come nell'azienda privata, quella di natura finanziaria (conti pubblici); ma, (e tale fenomeno è nella P.A. ancor più marcato), una idonea strategia programmata deve correttamente e congiuntamente delineare se il piano attuato porti alla piena soddisfazione del cittadino, se il processo di organizzazione dell'apparato supporti al meglio tale processo

o, ancora, se le mutate esigenze internazionali possano, in certo qual modo ,influire sulla politica interna e così via. A tal proposito, nei sistemi pubblici più evoluti i piani prevedono alcune priorità nei "gangli" più strategici della società: verificare correttamente l'avanzamento di tali priorità costituirà già di per sé un corretto indicatore di programma. Il sistema di programmazione strategica quindi, se correttamente progettato ed implementato, può contribuire a risolvere diverse criticità e favorire l'allineamento della strategia con gli obiettivi chiave di *performance*[31].

Capitolo 2. La programmazione strategica in alcune esperienze straniere

2.1. L'esperienza della Gran Bretagna: Il *Cabinet Office* del Governo Britannico.

Le tematiche della programmazione strategica hanno trovato spazio per approfondimenti anche in altri contesti internazionali. In Gran Bretagn è opportuno focalizzare l'attenzione sul Cabinet Office, che è l' ufficio di supporto tecnico-politico del Primo Ministro. Preliminarmente ,tuttavia, è necessario premettere le -tipicità del sistema giuridico inglese e le connesse incidenze nell'ambito della public administration. Infatti,il sistema inglese, anche per la mancanza di una Costituzione scritta e per la forte predominanza della prassi nelle procedure e nei rapporti istituzionali[32], ha un approccio ai problemi e alla loro risoluzione più pragmatico.Inoltre si deve anche sottolineare che il "gabinetto" inglese presenta delle particolarità che non sono assimilabili alla corrispettiva struttura italiana di supporto al Presidente del Consiglio (la Presidenza del Consiglio dei Ministri) , ed anche il "gabinetto ristretto" del Premier britannico non è assimilabile all'analoga struttura che per prima fu introdotta nel 1988 nell'ordinamento italiano e all'interno della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri[33]. Il *Cabinet Office*[34], coadiuva il Premier nel processo di decision making, fornendo supporto per l'analisi ex ante delle varie policies di settore svolgendo anche il compito di coordinamento tra i vari Ministri del Governo sulle principali politiche pubbliche. Il *Cabinet Office*, sotto il diretto controllo del Premier, svolge una funzione di coordinamento generale, unitamente ad un ruolo di contemperamento dei vari interessi che talune volte possono tendere a sovrapporsi nell'ambito del perseguimento delle singole politiche settoriali. L'incardinamento del *Cabinet Office* all'interno del Governo, favorisce la promozione delle politiche governative su temi e progetti specifici mediante il ricorso alle *cross-cutting units* (strutture di missione su temi specifici tali da coinvolgere trasversalmente oltre al Governo anche vari altri soggetti pubblici).Il *Cabinet Office* ha il compito ulteriore di sviluppare nuovi modelli di gestione dell'Amministrazione Pubblica Centrale ispirando, tale attività, alla cultura aziendale e manageriale propria del settore privato. Sotto il profilo organizzativo, la vastità delle funzioni comporta un dimensionamento rilevante in termini di risorse umane(lo staff è di circa 1600 unità), nonché la necessità di distribuire le molte competenze per materia attribuendole a commissioni permanenti (economia, politica interna, Unione Europea, difesa e esteri, sicurezza ed intelligence, ecc.). *Il Cabinet Office* svolge inoltre un'efficace attività di comunicazione,soprattutto mediante il sito web.Negli ultimi anni si sono modificate alcune prassi procedurali del Governo inglese e al sistema organizzativo dei suoi uffici. Fino al 1997 il Governo inglese operava molto con i Comitati di Ministri, la posizione del Premier era di *primus inter pares*, con la

funzione principale di presiedere il *Cabinet. Il* suo staff era molto ridotto ed era composto dal Segretario particolare, dal Consigliere diplomatico, da un addetto stampa, da un ufficio di gestione dei rapporti con il partito e da una *Policy Unit* che si occupava delle strategie.Nel 1997 è stata introdotta la prassi dell'incontro bilaterale con i Ministri interessati, aumentando la spinta politica dal centro e allargando il ruolo della *Policy unit*, attraverso l'inserimento di altri consiglieri politici con il compito di monitorare l'andamento del programma. Diretta conseguenza di questi cambiamenti è stata la creazione, nell'ambito del *Cabinet office*, di unità di lavoro che si affiancano a quelle più classiche e che agiscono con una stretta interazione e flessibilità, assicurando il raggiungimento dei risultati anche tramite un intreccio tra competenze più specificamente tecniche,(provenienti dal mondo esterno alla pubblica amministrazione) e input politico. Spesso i relativi responsabili, appartenenti formalmente al Cabinet, hanno anche l'incarico di *advisor* del Premier e, quindi, hanno con lui un rapporto diretto. D'altronde il rapporto diretto con il Premier ed il diretto interessamento di questi appare fondamentale per la riuscita stessa delle missions delle singole unità (e, in particolare, della Delivery unit).

Queste unità possono essere,come in parte accennato, trasversali alle amministrazioni (*cross-cotting units*), con obiettivi precisi e temporalmente limitati, raggiunti i quali cessano di esistere. Fra queste unità si segnalano quelle in materia di modernizzazione e gestione dei servizi pubblici (*The Modernising Public Services Group*), di regolamentazione (*Regulatory Impact Unit*), di innovazione (*Performance and Innovation Unit*).

La soluzione di possibili "conflitti", interni o con le amministrazioni, è affidata ad una serie di rapporti anche informali per risolvere concretamente i problemi, al di là di aspetti burocratici sostanzialmente inesistenti.

Proprio per la accennata valenza politica ed insieme per la concretezza della funzione, ultimamente si è preferito abbandonare il modello in precedenza adottato, del *report* a 360 gradi di verifica puntuale di ciascuno degli obiettivi inizialmente assunti dal Governo. Tale iniziale forma di *report* scontava, in termini di immediatezza delle informazioni messe a disposizione del *Premier*, la lunga opera di raccolta, monitoraggio, aggiornamento ed elaborazione, dell'enorme quantità di dati trasferiti dalle amministrazioni interessate, necessari ad una puntuale valutazione dello stato di attuazione del Programma. Proprio per evitare tale discrasia tra l'esigenza di tempestività dell'informazione e l'esaustività della stessa finalizzata alla modifica o precisazione delle singole *Policy*, si è preferito concentrare la verifica su quelle priorità che richiedono un forte impegno in termini di impulso, coordinamento e supporto, anche se questo significava tralasciare il monitoraggio di alcuni punti del programma.

2.2. Le strutture del C*abinet Office* che si occupano del monitoraggio delle politiche governative e della verifica dell'attuazione del programma. In particolare la *Delivery Unit.*

Tra le strutture che si interessano del monitoraggio delle politiche governative ed alla verifica dell'attuazione del programma si segnalano: la *Policy directorate*, di più antica data, che si occupa dei

problemi quotidiani, raccogliendo informazioni da tutti i Dipartimenti (Ministeri) e la *Delivery Unit*, che ha lo scopo di individuare le priorità nell'ambito del programma di Governo e monitorarne l'attuazione.

In particolare la *Delivery Unit* concentra la sua attenzione sulle aree più importanti della politica governativa e su un numero ridotto di obiettivi. La scelta delle aree da monitorare è politica, ma naturalmente le procedure e le metodologie utilizzate per il monitoraggio sono essenzialmente tecniche e sono tratte dalle ricerche sulle riforme nel settore pubblico, dall'esperienza dei grandi organi comunitari, dalla scienza politica dell'attuazione. La *Delivery Unit* è composta da un numero ridotto di persone, di varia provenienza, è strutturata in *staff* e si pone in funzione collaborativa con i Ministri titolari delle aree individuate come prioritarie.

Snodo fondamentale dell'attività della *Delivery Unit* è l'organizzazione di un meeting - il cosiddetto *stock-take* (presa d'atto) - che il Premier effettua ogni sei-otto settimane con ogni singolo Ministro e attraverso il quale segue il processo attuativo delle politiche nelle aree prioritarie, ponendo l'accento soprattutto su ciò che resta da fare, piuttosto su ciò che è stato fatto. Lo *stock-take* inizia con la presentazione dei dati tecnici frutto del monitoraggio delle politiche di settore, utili a stabilire se e come intervenire.

La *Delivery Unit* controlla che le misure adottate vengano attuate, ma non entra nelle decisioni politiche, se non in una fase successiva, allorché, sulla base dei dati del monitoraggio, ci sia da sostenere l'efficacia o meno di una misura adottata. Per ognuna delle aree prioritarie individuate esiste un piano di attuazione programmato per 2 o 3 anni, su cui si effettua periodicamente una relazione sui modi e sui tempi di attuazione. A tal fine la *Delivery unit* utilizza un sistema informativo che fornisce tendenze temporali e previsioni sull'evoluzione dell'obiettivo monitorato basandosi sui dati esistenti e tenendo conto dell'aggiornamento delle politiche. Una parte del sistema informativo - non ancora pronto - si propone di offrire i dati sulla percezione delle politiche da parte dell'utente.

Il referente politico della *Delivery Unit* è un ministro appositamente designato; in realtà, però, vi è anche una linea diretta con il *Premier* (c.d doppio cappello), al quale il capo della *Delivery* riferisce direttamente. Tale rapporto diretto consente al capo della *Delivery unit*, qualora necessario, di contattare direttamente i singoli Ministri.

La *Delivery Unit* non produce *reports* a carattere esterno, essa non ha alcun profilo pubblico operativo. Il *report* è interno al Governo ed è presentato al *Premier*, al quale, inoltre, ogni settimana il capo della *Delivery unit* invia alcuni appunti brevi, con i quali si propone di intervenire con misure di immediata applicazione, su alcuni problemi individuati nelle aree prioritarie.

2.3. La Programmazione strategica nell'ordinamento statunitense.

Anche negli Stati Uniti sono state poste in essere significative esperienze in materia di pianificazione strategica. In particolare nel 1993, al termine di un lungo dibattito iniziato alla fine degli anni '70, è stato messo a punto un sistema di riforma della P.A. *(Reinverting government, o re-engineering)* la cui portata e cui contenuti hanno in seguito influenzato la costruzione di analoghi sistemi in altri paesi.

Sempre nel 1993, ha visto la luce, il *"Government performance and result act* "(GPRA)[35]. Tale legge che ha previsto (ed esteso) lo sviluppo della pianificazione strategica e delle misurazioni delle prestazioni all'interno del governo federale, stabilisce che le Agenzie sviluppino piani (quinquennali) su ciò che intendono realizzare e misurino altresì come gli stessi siano correttamente attuati nel dettaglio.

I piani annuali di attuazione rappresentano dunque le priorità dei dipartimenti federali e forniscono la descrizione delle attività annuali per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano quinquennale.

Il GPRA dispone inoltre che il piano strategico quinquennale, i piani annuali di attuazione e le conseguenti relazioni annuali si intreccino strettamente con le tematiche della pianificazione (per il raggiungimento delle attività e gli obiettivi) e del " *budgeting* " (bilancio preventivo per assicurare che le risorse finanziarie siano adeguate per la realizzazione dei piani strategici). In relazione a tali collegamenti assumono rilievo i rapporti sia con il *"The United States Generale accounting Office"* (GAO, Ufficio Generale di contabilità) sia con "*L'office of management and budget*" (OMB).

La prima struttura è divenuta una sorta di "braccio operativo" del congresso, supportandolo nelle sue responsabilità costituzionali e aiutandolo a migliorare l'attività di verifica.

Il GAO, che è composto da professionalità multidisciplinari , esamina l'utilizzo dei fondi pubblici, valuta i programmi federali e le attività, fornisce analisi, scelte, pareri legali, valutazioni e raccomandazioni e fornisce ogni ulteriore assistenza al Congresso sempre nell'ottica dell'economia, efficienza ed efficacia delle attività poste in essere dal governo federale, nonché nell'interesse dei cittadini.

Il secondo ufficio è, come detto, l'"*Office of Management and budget"* (OMB) la cui missione principale è di assistere il Presidente nel sovrintendere alla preparazione del bilancio federale e supervisionare la gestione delle Agenzie dell'Esecutivo. Esso contribuisce a formulare i piani di spesa del Presidente, nonché a valutare l'efficacia dei programmi, le politiche, le procedure e la ripartizione dei fondi, tra le agenzie, per l'attuazione delle priorità. L'OMB garantisce inoltre che i rapporti dei ogni singola Agenzia, le norme e la legislazione proposta siano coerenti con il budget del Presidente e con l'indirizzo politico dell'Amministrazione.

In concreto l'attività di monitoraggio sull'attuazione dei programmi adottati dai singoli stati federali viene effettuata da appositi uffici federali ; tra i più importanti si possono citare l'*Office or Program Policy analysis and Government Accountability* (OPPAGA) della Florida, *l'Office or the Legislative Auditor (OLA)* del Minnesota, *l'Office or Policy and LegaI Analysis (OPLA)* del Maine, *l'Oversight Division* del Missouri[36].

Tali strutture sono unità tecniche di valutazione incardinate all'interno degli organi legislativi *(Legislature)* del singolo Stato, sorte, prevalentemente, nel corso degli anni Settanta e deputate alla cosiddetta funzione di *oversight* (supervisione e sorveglianza) dell'Assemblea nei confronti dell'Esecutivo, intesa come momento di verifica dell'applicazione delle norme e come controllo sull'amministrazione chiamata a dar loro attuazione, in rappresentanza del cittadino -elettore,.

I destinatari delle informazioni raccolte e rielaborate sono i singoli Parlamenti.

Particolarmente interessante appare l'esperienza *dell'OLA* del Minnesota.

La struttura si compone di due divisioni, la prima delle quali competente all'audit finanziario, con poteri di investigazione (assimilabile, con qualche inevitabile forzatura, all'Ispettorato Generale di Finanza -IGF-, istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato). La seconda divisione è deputata, invece, al *Program Evaluation e produce* ogni anno alcuni *reports* valutativi su politiche di particolare rilevanza scelte di volta in volta, e ricognizioni di *best practices* dei servizi erogati a livello locale.

Di fondamentale importanza per il successo dell'attività di valutazione è il diritto di accesso garantito ai componenti dell'OLA su ogni registrazione, documento o informazione necessaria.

I *working papers,* redatti dall'OLA sono strettamente confidenziali fino alla pubblicazione del *report* finale, che diviene quindi accessibile a tutti, anche *on line.*

L'organizzazione del lavoro per progetti comporta la necessità per il direttore della divisione di individuare i *project managers* per ogni singola missione di valutazione, nonché, per ogni progetto, i valutatori da scegliersi in funzione delle competenze professionali di volta in volta necessarie.

2.4. L'esperienza del *new public management* negli Stati Uniti d'America

Le tematiche della programmazione strategica costituiscono il perno di quella riforma che è alla base di una nuova gestione pubblica e che comunemente è definito come new public management. Questo disegno prevede l'introduzione anche nella Pubblica Amministrazione di una programmazione strategica fondata sulla realizzazione di qualsiasi intervento secondo un disegno ordinato facente capo ad un piano. In particolare in base ai principi propri del new public management è stato individuato un nuovo profilo di management pubblico che dovrebbe, soprattutto, identificare i bisogni del cittadino-cliente, comunicare attivamente con esso, e coinvolgere i politici nel processo di programmazione strategica. Inoltre, per far fronte al crescente fenomeno dell'internazionalizzazione dell'amministrazione pubblica, il funzionario pubblico dovrebbe acquisire una base di conoscenze, di competenze, di valori e di attitudini avvicinandosi sempre più al modello della leadership di impresa. Questa tendenza non è incoraggiata solo dalle esigenze variabili dei nuovi compiti imposti ai funzionari, ma anche dal bisogno crescente di coordinamento internazionale delle politiche nazionali.Per identificare sinteticamente ed in modo schematico gli effetti del *new public management* si utilizza normalmente il modello c.d delle "**5R**"[37].Secondo questo modello le cinque "r" stanno per: **ristrutturare**, ovvero identificare le principali competenze dell'organizzazione eliminando tutto ciò che non aggiunge valore ai servizi e inibisce le performance ed esternalizzare tutto ciò che non rappresenta una competenza fondamentale dell'organizzazione; **riprogettare**,ovvero ripensare ex novo i processi esistenti piuttosto che "aggiustare" quelli già esistenti con soluzioni di natura provvisoria ,informatizzare tutte le attività e costruire i processi partendo dalla base dell'organizzazione piuttosto che dal vertice, basare la struttura dell'ente sui processi piuttosto che sulle funzioni o posizioni, concentrarsi sul miglioramento della qualità dei servizi, sulla riduzione dei tempi e dei costi e prevedere strumenti di tecnologia avanzata,quali il project management e il benchmarking[38]; **reinventare** , ovvero sviluppare un processo di pianificazione ;individuare una strategia di servizio e/o mercato; concepire strumenti completi di pianificazione strategica; **riallineare**, ovvero allineare le strutture amministrative e i centri di responsabilità dell'ente alla sua nuova strategia ; attribuire maggiore importanza ai centri

operativi; **ripensare**,ovvero accelerare il ciclo - osservazione, orientamento, decisione e valutare le performances del servizio fornendo informazioni di ritorno sulla strategia seguita; attuare un decentramento unito alla previsione di strumenti di controllo di natura flessibile.

Le idee sottese al nuovo modello di new public management innovano in senso assoluto la pubblica amministrazione sostituendo alla vecchia cultura burocratica una nuova cultura maggiormente orientata ai risultati. Contemporaneamente si introducono tematiche nuove, soprattutto per le pubbliche amministrazioni che erogano servizi , in un'ottica tesa privilegiare soprattutto il cittadino-utente[39].

2.5. Le esperienze di Spagna , Francia , Germania , Svezia.

Spagna

In Spagna il monitoraggio e l'analisi delle politiche di Governo è svolto, sin dalla Costituzione del 1977, da una nuova struttura amministrativa risalente direttamente al capo dell'esecutivo (Presidenza del Gobiernó) e da una struttura propria dell'intero esecutivo , chiamata ministero della presidenza {Ministerio della Presidenza). Tale modello è simile a quello della Gran Bretagna (con il Prime Minister 's office da un lato ed il cabinet office dall'altro).

Lo sviluppo dell'ufficio privato del Presidente (Gabinete della Presidenza del Gobiernó) ha assunto negli ultimi anni uno spessore rilevante sia sotto il profilo del personale impiegato che sotto quello dei progetti intrapresi per conto della presidenza. Di recente poi è stata creata (con apposito decreto reale) una nuova direzione che affianca il Presidente in una serie di compiti informativi (Subdirección del Gabinete de la Presidenza del Gobiernó), che ha come funzioni basilari l'assistenza politica e tecnica al Presidente del Governo. Il gabinetto conta oggi 4 dipartimenti (Tematiche Istituzionali , Politica Internazionale e Sicurezza, Analisi e Studi e Educazione e Cultura) al cui vertice vi è un Segretario di Stato.

Il monitoraggio del programma di Governo avviene a cura di questa struttura che peraltro si avvale in maniera piuttosto massiccia di commissioni ad hoc e consulenze soprattutto nell'ambito del Ministero dell'Economia. Il monitoraggio avviene comprendendo gran parte delle politiche e , soprattutto, seguendo l'intero ciclo di spesa degli interventi legislativi. Un rilievo importante ha iniziato ad assumere la materia della comunicazione istituzionale il cui peso e la cui importanza è cresciuta in maniera considerevole. In particolare l'Esecutivo si fa carico di una serie di informazioni sulle *performance* istituzionali che vanno a rafforzare le risorse informative già presenti nella documentazione prodotta dal governo e in parte replicate attraverso la pagina web del presidente del governo.

In questa disegno di *accountabilty* si colloca anche la comunicazione via web con un apposito sito dedicato al rapporto tra cittadino e amministrazione.

Francia

In Francia il monitoraggio e la valutazione delle politiche di governo risentono della caratterizzazione propria della repubblica di tipo presidenziale. In questo contesto il Presidente ,come vertice del governo, rappresenta l'ispiratore delle più importanti politiche pubbliche e, quindi, delle priorità dell'azione di governo da portare al cospetto del parlamento. Pertanto, in un contesto politico di coerenza tra

maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare, si può affermare che tutta l'amministrazione lavora per realizzare il programma presidenziale anche se , in alcuni casi, la "coabitazione" tra Presidente e governo, espressione di diverse coalizioni, ha generato una coesistenza difficile che ha dato origine quasi a due distinte amministrazioni: quella presidenziale e quella del Primo Ministro.

Il Primo ministro francese ha una struttura di sua pertinenza piuttosto articolata che si compone di un gabinetto , di una segreteria generale del governo, e di altri organismi , come l'ufficio di coordinamento dei servizi di informazione. Il gabinetto del Primo ministro fu creato nel 1912 proprio con la specifica missione di coadiuvare il controllo sulle politiche pubbliche da parte del capo dell'esecutivo.

Il Presidente invece dispone di una propria struttura di consulenti che lega la propria attività di valutazione ai dati provenienti dal governo; essa è composta da circa 800 funzionari divisi tra gabinetto personale del presidente, segretario generale della presidenza e stato maggiore particolare del presidente con il compito precipuo di fornire un raccordo sui dati di origine governativa relativa alle politiche attuate.

Nel sistema francese ampio spazio viene dedicato anche al tema della comunicazione , soprattutto di quella esterna (nel sito del governo viene riportata una ampia ripartizione di compendio che riporta il bilancio in macro-aree di intervento), e ampio spazio viene dedicato anche al settore dei c.d. "grandi orientamenti" ovvero delle priorità politiche indicate dal governo con una sintesi che ricostruisce l'impegno di policy e le principali "cifre" che richiamano i principali risultati ottenuti.

Germania

In Germania il Cancelliere si appoggia per le operazioni di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche su di una struttura complessa e notevole.

Fin dai tempi dell'immediato secondo dopoguerra il governo ha posto in essere una vasta azione di monitoraggio su tutti gli atti normativi di origine governativa e quindi collegati al programma. Di solito il cancelliere guida personalmente il monitoraggio delle politiche attraverso incontri a cadenza settimanale sia con i protagonisti dell'attuazione delle politiche (i ministri di volta in volta selezionati e convocati per riunioni informali), sia tramite una serie di incontri con *opinion makers* selezionati che riportano le percezioni della società in merito alla azione di governo.

Per quanto attiene al supporto amministrativo e tecnologico attualmente vi sono all'interno dell'ufficio, i ''referat'' che hanno il compito di seguire una serie di specifiche azioni. I ''Referat'' fanno capo a una serie di sottodivisioni, accorpate poi in sei divisioni di policy (Abtelilungerì) rispettivamente dedicate ad affari centrali, politica estera e sicurezza, politica sociale ed ambientale, politiche finanziarie ed economiche.

Solitamente i responsabili dei referat si occupano dei programmi d'azione sottoponendo i loro colleghi dei vari ministeri ad una revisione sistematica e ciclica sull'impatto delle riforme tramite questionari e schede valutative che includono criteri qualitativi e quantitativi.

Per quanto attiene alla specifica attività di monitoraggio da parte dei singoli ministeri, non esiste una unità o un ufficio che si occupi della fase post-attuativa in particolare. Sulla base dello spoglio dei documenti emerge che la valutazione istituzionale (sia ex ante che ex post) delle politiche è certamente aumentata attraverso una serie di iniziative coordinate dal governo in una serie di tematiche. In

particolare, le politiche sociali e altre iniziative con forte impatto sociale. Normalmente, sono le commissioni di esperti lo strumento più tipicamente utilizzato dal governo per affiancare i suoi dirigenti in questa attività.

Svezia

In Svezia le esperienze in materia di programmazione e monitoraggio dell'attività di Governo offrono spunti di notevole interesse.

Il punto di partenza è dato da un processo di riforma, iniziato nel 1997,che ha originato un vasto processo di riorganizzazione dello Statsradsberedning (ufficio centrale di governo). Questa riforma di fatto ha introdotto i principi del new public management statunitense adattandoli al contesto amministrativo svedese. Nel concreto ad occuparsi di monitoraggio dell'attività di governo è l'ufficio centrale di governo (Fórvaltningsavdelningerì), all'interno del quale si posiziona lo staff del primo ministro. La struttura dell'ufficio centrale di governo è particolarmente curata ed importante. Tale istituzione è presidiata da un ministro senza portafoglio e da assistenti e consiglieri diretti del Primo ministro ; i ministri senza portafoglio rivestono un ruolo consultivo soprattutto su specifiche questioni di policy.

La riforma del 1997 ha previsto la sottrazione di molte facoltà di coordinamento politico al ministro dell'economia a vantaggio del primo ministro. Particolarmente importante è il tema della comunicazione istituzionale. L'esecutivo svedese presenta il più ampio grado di responsabilità e prontezza nella descrizione dell'attività e nella circolazione di dati oggettivi circa la produzione normativa. Spesso tali dati sono presentati ed elaborati al fine di offrirli alla pagina web del sito del Governo, in una forma fruibile anche oltre i confini nazionali.

Capitolo 3. Il Governo di programma nell'esperienza costituzionale italiana

3.1. Il Governo Italiano quale governo parlamentare

Il sistema di governo Parlamentare di qualunque società che si ispiri ai principi delle democrazie pluraliste si può ricondurre, in modo ridotto e semplificato ,al seguente schema:il corpo elettorale elegge l'assemblea parlamentare rappresentativa e quest'ultima elegge i dirigenti dell'apparato.

Il Governo Parlamentare cosi composto, si distingue istituzionalmente per una diretta corrispondenza che si stabilisce tra potere legislativo ed esecutivo grazie alla identità del programma politico. Il Governo dipende dalla fiducia del Parlamento e tra quest'ultimo e il Governo non solo vi è una sostanziale omogeneità politica ma anche il medesimo programma che mediante la fiducia parlamentare viene elevato a indirizzo politico della coalizione di maggioranza. Viene dunque a manifestarsi uno dei tratti distintivi che caratterizza in positivo tale forma di Governo: la comunità di intenti dei due centri di potere che manifesteranno l'un l'altro reciproca collaborazione per il raggiungimento del comune programma politico senza, teoricamente, alcun impedimento reciproco. Questa identità di indirizzo politico rappresenta dunque il vantaggio di tale forma di Governo rispetto a quello cosiddetto presidenziale[40]; tuttavia occorre anche precisare, come limite del sistema , che una eccessiva dipendenza dell'esecutivo

dal Parlamento lega le sue sorti al venir di meno di taluni equilibri politici che oltre a renderlo instabile potrebbero costringerlo, la qual cosa è avvenuta, alle dimissioni[41].

Nel riferire tale schema semplificato al nostro sistema Parlamentare si deve porre in rilievo che esso è distinto dalla presenza di movimenti politici, i partiti, dalle cui fila vengono eletti, mediante il meccanismo delle candidature per liste, i Parlamentari che formeranno gli organi legislativi e, di conseguenza, il Governo costituisce espressione della maggioranza parlamentare, cioè della coalizione formata dai partiti che hanno ottenuto il maggior numero di seggi in Parlamento.

Come noto, infatti, il complesso processo di individuazione dell'esecutivo, nella fase finale in cui viene suddiviso ormai pacificamente da molti costituzionalisti prevede in base all'articolo 94 della carta costituzionale, che il Governo, entro dieci giorni dal decreto di nomina, sia tenuto a presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenere il voto di fiducia.

Tale voto che è conseguenza di una sorta di approvazione del programma politico, condiviso dalla coalizione di partiti che costituisce la maggioranza parlamentare alla quale appartengono gli uomini che compongono l'esecutivo, deve essere motivato dai gruppi parlamentari ed avvenire per appello nominale, al fine di impegnare direttamente i parlamentari nella responsabilità di tale concessione di fronte all'elettorato.

E' dunque pacifico che sul piano istituzionale la democrazia italiana post bellica sia strutturata intorno ad un sistema elettorale partitico, funzionante in base ad una logica multipolare , caratterizzato altresì, da un sistema di governo policentrico e da un apparato statale accentrato[42].

Sul piano politico essa è stata dunque una vera e propria democrazia partitica[43] in quanto i partiti erano attori esclusivi del processo rappresentativo e decisionale e i Governi che venivano a formarsi si caratterizzavano, di conseguenza, come veri e propri "governi di Partito" Tale forma di controllo dei partiti è stato tuttavia esercitata con modalità diverse e in gradi di efficienza differenziati[44].

L'influenza esercitata dai partiti nella democrazia parlamentare italiana si è riverberata anche sul momento di formazione del Governo. Infatti, la identificazione del leader e dei singoli componenti era frutto di una "alchimia" conseguente ad accordi intervenuti solo successivamente alla tornata elettorale ed in base agli equilibri a questa conseguenti. Ciò avveniva a seguito di un lungo processo di negoziazione tra i leader degli stessi partiti politici della coalizione di maggioranza che, e qui viene in evidenza l'anomalia del caso italiano, trovavano la loro coesione non tanto sull'identità di contenuto dell'indirizzo politico e quindi del programma, quanto sulla individuazione del criterio di assegnazione delle cariche[45].

Questo complesso processo che portava all'individuazione di un Capo del governo, passava attraverso una attenta ''centellinazione'' degli equilibri e dei contrappesi non solo nei rapporti tra singoli partiti della coalizione di maggioranza ma anche al loro interno per dare differenti voci alle singole "correnti"in funzione del loro "peso" elettorale. La conseguenza era la formazione di un Governo che nella maggioranza dei casi aveva una origine extraparlamentare avulsa dall'area parlamentare o dei gruppi parlamentari.

In quasi sessanta anni di repubblica non si è dunque riusciti a cogliere il pregio della forma di governo parlamentare che, come visto, è individuabile nella identità di programma tra legislativo e Governo che ne

faciliterebbe, in prospettiva, l'attuazione ma, al contrario si è riusciti raccoglierne solo i difetti e cioè la delineata dipendenza dell'esecutivo dal venir meno dell'appoggio di una, anche piccola, componente della coalizione di maggioranza. La conseguenza è stata la instabilità dei Governi in carica e la loro breve durata media (solo 11 mesi nel periodo 1948- 1992)[46] venendosi a dimostrare una debolezza istituzionale dello stesso Parlamento.

Ciò ha indotto qualche autore ha ritenere che nel periodo considerato vi sia stata una debole istituzionalizzazione dell'esecutivo perché forte invece risultava la monopolizzazione del potere di governo da parte di attori collocati esternamente ad esso venendosi a determinare una caratteristica tipica del *party Governement* italiano: la dissimmetria tra governo e partiti[47]. Tale forte influenza extra istituzionale ha, di converso, impedito l'affermazione di un autorevole Presidente del Consiglio che se in grado di esercitare un forte potere decisionale avrebbe potuto, di fatto, sottrarre momento decisionale ai partiti della coalizione con la conseguenza di spostare la funzione di indirizzo politico nell'alveo del solo partito di sua provenienza. Questa ulteriore conseguenza, effetto della debolezza dell'esecutivo ,ha avuto notevoli ripercussioni sulla possibilità di predisporre ed attuare un indirizzo politico che, pur se condiviso, veniva nella maggior parte dei casi a prendere forma con le stesse modalità che avevano portato al compromesso politico che garantiva, dopo le elezioni, la formazione delle varie maggioranze.

Raramente si è avuto un programma politico preelettorale concordato dalle forze politiche e delle coalizioni costituite prima dello svolgimento della tornata elettorale, con la conseguenza che il futuro leader di maggioranza svolgeva più funzioni di raccordo tra Governo e leader dei partiti di coalizione che una vera e propria attività di decisione politica[48].

3.2. Evoluzione in senso bipolare del sistema politico italiano e forma di Governo.

Nei sistemi più sviluppati il bipolarismo deriva da un complesso di valori e da una cultura politica condivisi. Per questo può essere anche eccezionalmente messo da parte, senza che ciò causi gravi inconvenienti. La politica italiana, invece,è costituita da particolari meccanismi che sono al tempo stesso un limite ed un punto di forza[49]. Ancora , sempre in tema di rapporti di bipolarismo, si evidenzia come il nostro Paese non abbia conosciuto l'alternanza per più di centotrenta anni[50].

Si viene dunque ad incoraggiare in tal modo la dialettica istituzionale derivante dalla legislazione elettorale maggioritaria che, per suo carattere, spinge i partiti ad unirsi in due coalizioni alternative, ognuna con un suo *leader* noto agli elettori e destinato a guidare il Governo che uscirà vittorioso dalla tornata elettorale, con una assonanza alla figura del *Premier* quale leader del partito di maggioranza che caratterizza molte forme di Governo continentali[51] a bipartitismo maturo.

In corrispondenza delle ultime due tornate elettorali (maggio 2001 ed aprile 2006) si è avuta questa massima espressione della capacità delle forze politiche di esprimere, a priori, una vera e propria *leaderschip* degli schieramenti indicando i due candidati alla carica di Presidente del Consiglio.

Dunque nel corso delle ultime legislature le relazioni intercorrenti tra i partiti che fanno parte del medesimo schieramento, indicano qualche segnale di ulteriore irrobustimento, rispetto al recente passato, del funzionamento in senso bipolare del sistema politico italiano, anche se non sono mancati frequenti

occasioni di contrasto interno a ciascuna coalizione, la cui natura pluripartitica certo non facilita l'individuazione di una "posizione unitaria" su numerose questioni dell'agenda politica.

La quasi totalità dei partiti italiani, pertanto, non ritiene più possibile la costituzione di una maggioranza di governo che si possa formare *ex post* in forza di "semplici" accordi parlamentari e sia diversa da quella che ha ricevuto una preventiva e positiva valutazione popolare.

Sarebbe davvero singolare se non si cogliesse perciò la dinamica marcatamente bipolare della nostra forma di governo parlamentare connessa a tali virtuosi propositi dei partiti italiani soprattutto da parte di quanti avevano, in passato, insistito affinché fosse superata la legislazione elettorale proporzionalista, auspicando, a Costituzione invariata, una svolta genuinamente bipolare del nostro sistema politico[52].

Si deve tuttavia rilevare come il vincolo di coalizione, che unisce le forze politiche e da cui scaturisce un certo esito nella distribuzione dei seggi parlamentari, non consente uno svuotamento eccessivo delle caratteristiche della forma di governo parlamentare ed in special modo non autorizza una lettura evolutiva delle vigenti norme costituzionali che nell'ordinamento italiano definiscono sia l'elezione degli organi della rappresentanza politica, sia il potere del Capo dello Stato di nominare il Governo ed eventualmente di sciogliere anticipatamente le Camere.

3.3. Indirizzo politico e Programma di Governo. Le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri

Al Presidente del Consiglio, in quanto capo dell'Esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro propulsivo e nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, dirige la politica generale del Governo e ne è il responsabile[53], mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri. Il Presidente del Consiglio è dunque titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni.

Una prassi costituzionale stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri all'atto della presentazione alle Camere per il voto di fiducia illustri il suo programma di governo che deve essere approvato e condiviso dalla coalizione di partiti che andrà a costituire la maggioranza parlamentare, mediante voto favorevole. Il voto di fiducia, da una lato costituisce una vera e propria approvazione del programma politico che è fatto così proprio dalla maggioranza e dall'altro, in quanto motivato dai gruppi parlamentari e per appello nominale, diviene una vera e propria assunzione di responsabilità che impegna direttamente i parlamentari di fronte all'elettorato.

Sotto la vigenza del sistema elettorale proporzionale questo atto rispondeva sostanzialmente ad una sorta di funzione di *''rappresentazione pubblica''* costituendo una specie di convalida degli accordi stretti in precedenza tra i partiti politici per la formazione del nuovo esecut*ivo*[54]. Esso non interessava né il rapporto tra gli elettori e la maggioranza parlamentare, né quello tra il governo e le amministrazioni

pubbliche; inoltre le dichiarazioni non erano rivolte , sia per il linguaggio adoperato che per i contenuti , ai cittadini "[55]. Una lettura sistematica dei programmi di governo del periodo storico caratterizzato dal sistema elettorale proporzionale, ha evidenziato come l'elenco degli obiettivi ivi contenuti sia stato costituito essenzialmente da valutazioni politiche di richiamo simbolico più che dall'assunzione da parte del governo di impegni specifici[56]. Questo elenco si è allungato nel corso del tempo in ragione del progressivo imporsi all'attenzione di nuove tematiche, ma anche della volontà di lanciare segnali di attenzione nei confronti delle più diverse aree di consenso.Per un altro verso, le dichiarazioni programmatiche non conformavano l'esercizio della funzione di indirizzo politico- amministrativo[57]. Infatti, coloro che sedevano in Consiglio dei Ministri seguivano le indicazioni dei rispettivi partiti. Per questa ragione i singoli dicasteri agivano in base a logiche plurime e dissociate tra loro e il metodo della programmazione era soppiantato da quello della contrattazione istituzionalizzata[58].

Nel corso degli anni ottanta l'esigenza di rendere più coesa la funzione di governo, rafforzando il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata avvertita in modo più pronunciato[59]. La legge 23 agosto 1988, n. 400 ha introdotto una disciplina normativa delle dichiarazioni programmatiche, stabilendo che esse siano oggetto di una deliberazione del Consiglio dei Ministri, prima di essere sottoposte alle Camere (art. 2, c. 3, lett. a); sotto un altro profilo, la stessa disposizione, recependo la previsione contenuta nell'art. 95 della Costituzione, ha demandato al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di indirizzare, coordinare e promuovere l'attività concernete la politica generale del governo (art. 5).

Nessuno dei governi del maggioritario che si sono succeduti prima del 2001 ha sviluppato, per la brevità della durata, un Programma di governo che fosse il centro della funzione di indirizzo politico e che fosse oggetto di una specifica valutazione.

Osservando nel complesso quanto accaduto a partire dal 1994 si può rilevare l'emergere di due tendenze: da una parte, ha cominciato a costituirsi un nesso di continuità tra il programma elettorale e quello di governo; dall'altra parte, si è accentuato il ruolo di indirizzo e coordinamento del *premier* all'interno dell'esecutivo[60].

Si giunge cosi alle ultime due legislature che , come già in parte accennato, presentano delle rilevanti novità. Infatti, il monitoraggio e l'aggiornamento del Programma di governo è stato affidato alla cura di un responsabile politico(Ministro senza portafoglio- vedi infra cap. successivo) , con l'esplicita finalità di rendere coerente ad esso ogni atto di indirizzo politico-amministrativo del Governo e di ciascun Ministro. Nel contempo, il programma di governo si pone in un rapporto di continuità con quello elettorale e il suo monitoraggio viene rivolto non solo (e non tanto) a fornire informazioni al Consiglio dei ministri, ma anche (e soprattutto) a mostrare ai cittadini i risultati dell'azione dell'esecutivo[61].

Capitolo 4. Il programma di Governo

4.1. L'attuazione del programma

La verifica del programma di Governo riflette, in linea generale, quella complessa attività, posta in essere normalmente da un apposito apparato dell'Esecutivo, e finalizzata alla verifica dei risultati ottenuti

in conformità ad un piano programmatico di interventi. La fattispecie in parola istituzionalizza, in certo qualmodo, i rapporti di comunicazione, prima tra tutti la comunicazione istituzionale, considerata un tempo alla stessa stregua di una tecnica "occasionale". Questa circostanza impediva una efficace azione di interazione con la P.A. che era considerata quasi come un'entità astratta. Modificandosi la prospettiva tra pubblici poteri e cittadini (il cittadino è visto come colui il quale possiede "la proprietà delle istituzioni pubbliche") si è reso necessario procedere alla comunicazione delle informazioni possedute e utilizzate dai poteri pubblici, favorire la partecipazione dei cittadini ai procedimenti pubblici e, infine, effettuare una puntuale rendicontazione delle attività intraprese dall'esecutivo in attuazione di un piano programmatico di interventi. In questa ottica si colloca, appunto, proprio il controllo sull' attuazione dei piani programmatici generali[62].

Tale modalità di programmazione strategica che è stata favorita come visto anche dalla evoluzione in senso maggioritario del modello parlamentare, è da poco stata oggetto di una sistematica funzione nell'ambito dell'esecutivo.

La funzione di verifica, dunque, ha inizio da una piattaforma programmatica elettorale che è costituita da una serie di impegni assunti davanti agli elettori.Il piano si trasforma in seguito in un disegno di interventi presentato all'organo assembleare e viene tradotto poi (scomposto) in una serie di obiettivi operativi affidati alle strutture amministrative. Il punto terminale di questa modalità di programmazione strategica può essere rappresentato da una serie di "report"[63] che riportano, nel modo più aderente possibile al piano, da un lato tutti i risultati raggiunti e dall'altro una completa sintesi di tutta l'attività posta in essere, comunque, dalle Amministrazioni.

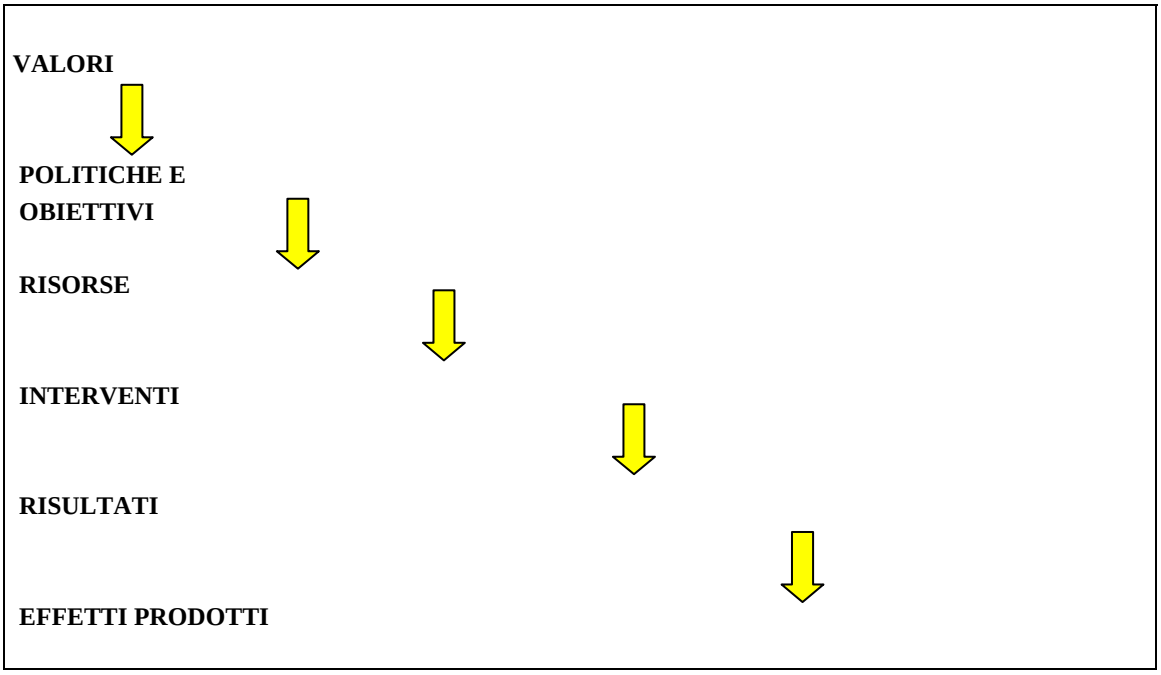
Ugualmente interessante appare anche analizzare i possibili strumenti interni del controllo d'attuazione. Tra i più significativi spiccano quelli miranti ad implementare l'azione strategica del Governo e quindi dei Ministeri.Nel programma di Governo, infatti, sono presenti per così dire due aspetti; un aspetto statico, che consiste nel pianificare l'attività che forma la strategia del Governo nel medio e lungo periodo, ed un aspetto dinamico, che deve giocoforza seguire l'evoluzione del contesto istituzionale, sociale ed economico e, nel contempo, recepire gli impulsi provenienti dal panorama internazionale. In questa ottica quindi un aggiornamento del Programma e dell'Agenda, più aderente al quadro politico (interno ed internazionale) eventualmente mutato, può costituire un prezioso strumento a disposizione del *Premier* per verificare non solo la concreta realizzazione degli obiettivi ma, soprattutto, i nuovi obiettivi e il nuovo quadro programmatico.

L'adeguata informativa al *Premier* in questo caso (valore intrinseco) consentirà, da un lato, l'eventuale adozione tempestiva di nuove e più opportune misure e, dall'altro, fornirà sempre un quadro (reale) della situazione.

L'azione di monitoraggio, correlata all'approntamento all'esterno di rapporti periodici ed all'interno di eventuali aggiornamenti dello stato di attuazione del programma di Governo, diventa così una nuova importante funzione di garanzia di tutto il sistema democratico. Essa colma inoltre l'esigenza, ineludibile in un regime di democrazia, di informazione istituzionale consentendo al *Premier* di tenere sotto controllo tutti gli indicatori per una corretta e proficua gestione della cosa pubblica e di comunicare, in modo chiaro

e fruibile anche ai non "addetti ai lavori", che cosa la visione politica dichiarata abbia comportato in termini di qualità di servizi, di allocazione delle risorse e di miglioramento del benessere sociale.

La logica della rendicontazione che costituisce una sorta di "controllo di attuazione[64]" deve provare a ricostruire la cosiddetta "catena di senso"[65] cioè occorre da un lato, rendicontare gli interventi realizzati e le risorse allocate e, dall'altro connettere questi due elementi con i valori, le politiche, gli obiettivi dichiarati, i risultati ottenuti e gli effetti prodotti. Partendo dai valori ed arrivando agli effetti prodotti, la "catena di senso" dovrebbe snodarsi in base alla sequenza:



e dar conto in ultima analisi, anche degli effetti prodotti e delle conseguenze che l'attività reca al benessere della comunità.Per la riuscita ottimale delle azioni di monitoraggio è necessario un forte interessamento del vertice politico e che il sistema sia accettato dalle amministrazioni e, soprattutto, che sia condiviso. La condivisione riguarda, in primo luogo, i flussi informativi che devono circolare senza ostacoli e in tempo reale fra tutte le amministrazioni, con molta informalità e semplicità[66].

Al fine di procedere in modo corretto nell'azione di verifica dello stato di attuazione del programma di Governo, è opportuno procedere,preliminarmente,alla individuazione prima ed alla ''calendarizzazione'' poi delle priorità di azione del Governo. Questa è una operazione importantissima perché si devono analizzare tutti gli ipotizzabili scenari programmatici riconducibili alla paternità dell'Esecutivo. Si deve dunque procedere facendo affidamento su alcuni documenti, e momenti istituzionali, previsti e calendarizzati con precisione e che rappresentano i nodi principali del processo di programmazione finanziaria dell'Esecutivo.

Ci si riferisce ai principali documenti di programmazione e di bilancio che scandiscono la vita e l'azione del Governo a partire dal Documento di programmazione economico e finanziaria (D.P.E.F.),

passando per la Legge Finanziaria e le conseguenti note preliminari al bilancio per ognuno dei ministeri destinatari.

Tali documenti sostanziano e talvolta precisano obiettivi di per se già individuati nel Programma di Governo la cui calendarizzazione è stata fissata nell'Agenda ed altre volte invece contengono alcuni obiettivi nuovi. E' inoltre sempre necessario una "attualizzazione" del momento programmatico perché esso per sua stessa natura tende ad essere mutevole, dovendo essere rimodulato in base alle continue esigenze derivanti dai bisogni di una nazione. Allora per sapere ad un certo momento quali sono gli obiettivi che il Governo si prefigge è necessario che tutti questi strumenti programmatici ed i loro contenuti siano appunto fotografati a quel determinato momento. Si viene ad evidenziare così una griglia di partenza con una serie di obiettivi sia a livello micro che a livello macro. Questo flusso di programmazione, viene dettagliato e sostanziato attraverso l'emanazione delle direttive generali annuali per l'azione amministrativa che ogni Ministro in base alle norme contenute negli articoli 4 e 14 del d.lgs 165/2000, deve emanare nei dieci giorni successivi all'approvazione della legge di bilancio.

Attraverso l'analisi dettagliata dei documenti appena accennati, pertanto, è possibile enucleare le principali linee d'azione del Governo tracciando una sequenza di obiettivi e quindi implementare l'Agenda la cui definizione e coerenza alle esigenze, sempre mutevoli, della società dovrà essere verificata. Inoltre è sempre auspicabile procedere all'esame di altri momenti di programmazione e di impegno che le singole amministrazioni pongono in essere; il riferimento è alle audizioni parlamentari dei singoli ministri e del Presidente del Consiglio ed ai piani e/o i principali documenti di programmazione settoriali che le singole amministrazioni adottano.Una verifica di coerenza deve considerare anche un ulteriore livello di programmazione, non previsto istituzionalmente, ma che, per i tempi ed i modi peculiari di presentazione, deve essere considerato parte integrante del processo di programmazione; il riferimento è all'originario Programma di Governo con il quale una determinata coalizione si è presentata. Esso va infatti considerato come il punto di avvio per un'analisi completa degli obiettivi, in senso lato, della maggioranza al governo. è questa un'analisi non scevra di difficoltà dato che in una società democratica, le politiche governative e l'ambiente manageriale sono estremamente complessi[67].

A superare le menzionate difficoltà dovrebbe contribuire in misura determinante il ricorso alle direttive generali per l'azione amministrativa che potranno fornire preziosi elementi per colmare eventuali lacune di programmazione. Di converso l'opera del Ministro deputato alla verifica dell'attuazione del Programma, dovrebbe agevolare l'opera di programmazione delle singole amministrazione attraverso la predisposizione di una terminologia chiara e condivisa, la diffusione di una metodologia unitaria di individuazione e definizione delle politiche e degli obiettivi e la condivisione e diffusione della cultura degli indicatori anche attraverso la costituzione di apposite, e condivise, banche dati. La verifica dell'attuazione del Programma di Governo dovrebbe poi concludersi con l'analisi dell'impatto socio-economico delle misure intraprese volta a riscontare l'efficacia degli strumenti adottati per il conseguimento degli obiettivi prefissati, e, soprattutto, a misurare in concreto le ricadute sul sistema-Paese delle misure adottate sotto il profilo economico-finanziario e sociale, raffrontando, ex post, l'impatto economico-sociale che l'azione del Governo ha determinato sul tessuto socio-produttivo del Paese.

4.2. L'attuazione del programma di governo nella realtà amministrativa italiana. Le esperienze pregresse

Le prime esperienze relative all'attuazione del programma di governo si possono far risalire ai primi anni Ottanta allorquando nasceva in Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento analisi e verifica del programma di Governo[68], istituito ai sensi dell'art. 4 dell'ordine di servizio del Presidente del Consiglio in data 23 agosto 1981[69], successivamente aggiornato dall'ordine di servizio 24 maggio 1982.

Il Dipartimento preparava la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo, predisponeva il quadro dell'attuazione programmatica, verificandone la coerenza e regolarità temporale, ne valutava le condizioni di fattibilità ed il fabbisogno strumentale per le iniziative e i provvedimenti previsti. Doveva, inoltre, sviluppare un sistema informativo e di documentazione, in collegamento con i corrispondenti organismi delle Camere, avvalendosi dell'attività dell'Istituto Nazionale di Statistica (I.S.T.AT).

Dagli atti dell'epoca[70], risulta la vocazione della struttura ad effettuare studi complessi , anche di natura sociologica , intorno al programma di Governo[71].

Il dipartimento si avvaleva di due settori , il primo con competenza a curare l'analisi del programma di Governo e della sua evoluzione nei documenti programmatici; il secondo con la finalità principale di curare il monitoraggio *"dell'attività amministrativa corrente, che non promana letteralmente dal programma di Governo"*[72]. Dopo questa esperienza , anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 400/88, che prevedeva all'articolo 22, un Comitato di esperti per il programma di Governo, si maturò una diversa esperienza.

Infatti Il Comitato di cui all'articolo 22 citato era disciplinato da un apposito d.p.c.m. (10 Marzo 1994) che nel prevedere la diretta dipendenza dal Presidente del Consiglio , disponeva , tra i compiti quello della diretta assistenza al Segretario generale nelle funzioni di cui all'art. 19, lettera a) legge 23 agosto 1988 n. 400 (predisposizione della base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo).

Lo stesso d. p. c. m istituiva L'Ufficio per il programma di Governo con competenza ad elaborare il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma. A tal fine l'Ufficio operava in collegamento con il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, con il Dipartimento per gli affari economici, con l'Ufficio per il coordinamento amministrativo, con il Dipartimento per l'informatica e la statistica, con la Segreteria per gli affari comunitari e con l'Ufficio stampa. Poteva, altresì, richiedere ogni notizia utile ai Dipartimenti ed Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sottoporre al Segretario generale le richieste di notizie e documentazione da inviare ad altre amministrazioni. L'Ufficio predisponeva, periodicamente, una relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo ed inviava la medesima ai componenti del Comitato di esperti di cui sopra ed al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. delle riunioni del Comitato. Si giunge così alle esperienze maturate nella precedente e nella attuale legislatura che hanno visto, come accennato, l'istituzione di un apposito Ministro senza portafoglio che si occupa *ex professo* dell'intera materia della programmazione strategica[73].

4.3. *L'accountability* e la specificità della situazione italiana.

La tematica della capacità delle amministrazioni pubbliche di "rendere conto" del proprio operato alla cittadinanza ed al complessivo sistema di soggetti pubblici e privati con i quali si relazionano, ha dato vita ad un concetto nuovo di relazione tra amministratori e amministrati. Infatti il cittadino è considerato non più come destinatario dell'azione dei pubblici poteri ma, piuttosto, come colui che dà le risorse e che delega l'esercizio del potere agli amministratori. Nell'ambito di questa relazione (che si pone sul piano di un normale rapporto gestorio) la verifica periodica sul rispetto del mandato assume una valenza più che giustificata.

Tale tematica, sinteticamente indicata appunto come *accountability*[74] viene a coinvolgere in modo sempre più attuale l'operato delle pubbliche amministrazioni e la loro capacità di fornire quelle risposte in linea con l'aspettativa del cittadino. Per costruire un corretto modello di accountability occorre predisporre in particolare strumenti contabili adeguati ed aggiornati , modelli trasparenti dell'organizzazione dell'Ente e provvedere alla predisposizione ed alla conseguente pubblicazione di rendiconti periodici economico-finanziari. Il problema nel sistema italiano è emerso ancor di più a seguito della crescita complessiva della spesa pubblica e della "asimmetria" tra volumi di spesa e livelli di responsabilità verificatesi in un recente passato che ha determinato proprio un insoddisfacente livello di *accountability*. A tale risultato hanno sicuramente contribuito sia il non chiaro rapporto tra politica e amministrazione che ha caratterizzato la P.A. almeno fino alle recenti riforme amministrative, sia l'attuale difficoltà di avere dei sistemi di rilevazione contabile in grado di fornire un quadro complessivo delle risorse necessarie all'espletamento di particolari politiche pubbliche. Inoltre , ha influito negativamente, anche il modo di ottenere il consenso politico che da una prima fase, ancorata prevalentemente sulla forte appartenenza ideologica a questa o quella forza politica, è passato progressivamente a modalità più legate alla capacità di dare risposta ai bisogni (correlati a piani programmatici). Vi è stato un lungo arco temporale (che si può far risalire fino agli anni Ottanta) nel quale al finanziamento degli interventi pubblici si sopperiva facendo ricorso al meccanismo dell'indebitamento che andava man mano a lievitare. In altri termini, il ricorso al debito pubblico consentiva l'instaurazione di un rapporto tra il consenso dato dalla collettività e le risposte ai bisogni dati dalla classe politica.Lo sviluppo di tale modello di intervento che era incentivato non solo dall'esigenza di tutelare i cittadini da comportamenti discrezionali degli operatori pubblici, ma anche dalla necessità di generare comportamenti uniformi su tutto il territorio nazionale, si è integrato con i modelli burocratici della pubblica amministrazione (per quanto riguarda soprattutto i sistemi di rilevazione e di organizzazione) ed i sistemi di controllo esistenti. Infatti, la natura dei controlli giuridico amministrativi tradizionali orientati a verificare la legittimità degli atti, pur se finalizzata a tutelare l'interesse della collettività, ed a prestare attenzione alle esigenze di erogazione del servizio (tutela del cittadino ad avere il servizio) nonchè all'esigenza del rispetto di certe modalità di gestione delle risorse pubbliche, causava una scarsa propensione all' accountability. Ciò non favoriva certamente uno sviluppo organizzativo legato a esigenze di responsabilizzazione ne tantomeno incentrato sul rapporto tra risultati e risorse necessarie per ottenerli. In altre parole l'assetto organizzativo esistente ha supportato una cultura amministrativa legata alla responsabilità intesa quale rispetto degli adempimenti

formali ma non altrettanto attenta ai principi di funzionalità che spostano appunto il livello di responsabilità sulle relazioni tra volumi di risorse impiegate e risultati ottenuti.

Il sistema di contabilità pubblica assume quindi in questa ottica il ruolo di strumento di controllo finalizzato a rilevare nei flussi finanziari, entrate e uscite, (che sono più facilmente misurabili e determinabili rispetto a quelli economici). Una ulteriore conseguenza di questo stato di cose è dato dalla rilevanza del bilancio di tipo preventivo autorizzativo rispetto a quello di tipo consuntivo. Questo nel caso in cui si debba procedere a rilevare attività complesse e di estensione rilevante può perdere la capacità di rappresentare correttamente la realtà amministrativa assumendo una prevalente natura di adempimento formale con poca utilità per la correlazione tra i risultati ottenuti e le previsioni, al fine di verificarne gli scostamenti e le carenze[75].

All'inizio degli anni novanta, (anche a causa del debito pubblico) è iniziata una globale azione di "modernizzazione" dello Stato che, come si è già accennato, ha investito tutta l'organizzazione dei pubblici poteri. Di particolare importanza è stato il cambiamento del bilancio[76] e la funzione ad essa assunta di strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle linee guida per la gestione e l'evoluzione dei sistemi di controllo adesso sempre più orientati al controllo dei risultati[77]. In particolare, il cambiamento di questi ultimi si è mosso nella direzione di orientare la funzione più al merito (e quindi ad integrare i criteri tradizionali di legittimità con quelli di funzionalità), e ad avviare innovazioni contabili con l'introduzione della contabilità economica ed i sistemi di controllo di gestione ricercando nel contempo più marcate forme di autonomia anche rivisitando lo stesso intervento pubblico nell'economia.

Su questa complessa azione di ridefinizione di un diverso modello di Stato e su questo generale orientamento alla cultura del risultato piuttosto che a quella della spesa, trova, come è evidente, terreno fertile proprio la tematica dell' accountability descritta in precedenza

4.4. Il Ministro per l'attuazione del Programma di Governo e la sua missione istituzionale

L'attività del Ministro per l'Attuazione del programma di Governo è iniziata con il primo atto di delega di funzioni da parte del Presidente del consiglio dei Ministri , avvenuto in data 9 agosto 2001. Con questo atto il Ministro per l'attuazione del programma di Governo ha iniziato ad esercitare "…le funzioni di impulso, di coordinamento, di monitoraggio, di verifica e valutazione, unitamente ad ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'attuazione ed all'aggiornamento del programma di Governo.'' Attualmente la materia è disciplinata dal d.p.c.m. 15 giugno giugno 2006 recante la delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di attuazione del programma di Governo.

Ciò premesso le funzioni del Ministro per l'Attuazione del programma di Governo vanno lette e sistematizzate nell'ambito di un percorso logico che giocoforza deve tener conto delle innovazioni che hanno attraversato le pubbliche amministrazioni e delle resistenze. E' evidente, infatti, che i poteri di impulso, coordinamento e segnalazione relativi all'attuazione del programma di Governo possono essere

esercitati solo previa verifica e valutazione delle azioni realizzate per attuate il programma stesso. Verifica e valutazione che possono essere svolte solo sulla base dei risultati scaturenti da un'azione di monitoraggio che deve abbracciare tutte le amministrazioni centrali tenendo conto della estrema flessibilità che deve caratterizzare i programmi governativi ma, anche e sopra tutto la fase di finale di attuazione del programma che viene prevalentemente posta in essere dalle amministrazioni regionali e locali.

Si deve anche segnalare , in questo excursus come l'evoluzione delle funzioni del Ministro per l'attuazione del programma di Governo veda anche compiti di informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso periodici rapporti, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo, e compiti generali di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. In questo ruolo si riassume la fondamentale relazione intercorrente tra gli obiettivi programmatici inseriti nel Programma di governo e le definizioni della direttiva generale dell'azione amministrativa con la quale il Presidente del Consiglio fissa i criteri in base ai quali le singole amministrazioni debbono fissare gli indirizzi strategici delle loro attività[78].

I compiti affidati al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, e desumibili da un esame dettagliato della delega , si possono raggruppare in tre "gruppi di *missions":*

- il primo riguarda il quale *monitoraggio legislativo;*
- il secondo, si incentra sulle analisi delle direttive ministeriali;
- il terzo riguarda il monitoraggio sulle fasi operative e può essere articolato in due grandi sottogruppi:
    - monitoraggio "politiche di settore";
    - monitoraggio "obiettivi economico-finanziari da programmare.

Importante infine è la possibilità per il Ministro per l'attuazione del programma di Governo di riferire periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e, su mandato di questi , al Consiglio dei Ministri, circa la rilevazione dei ritardi , delle difficoltà o degli scostamenti rilevati sul programma di Governo.

A seguito della lettura dei dati scaturenti dallo svolgimento di queste attività spetta al Ministro per l'attuazione del programma di Governo l'esercizio dei poteri/doveri di: impulso, coordinamento e segnalazione. La pluralità e a complessità delle funzioni assegnate al Ministro per l'attuazione del Programma di Governo ne rendono particolarmente delicato il ruolo e la posizione all'interno della compagine governativa, essendo quest'ultimo responsabile sia del livello di aggregazione dei dati da fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dell'iniziative di coordinamento delle attività necessarie all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo sia, e non per ultimo, ili delicato ruolo di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Per svolgere al meglio tale funzione di supporto (al Presidente del Consiglio e al Governo) l'attività del Ministro per l'attuazione del programma viene svolta in stretta collaborazione con le Amministrazioni, nell'ambito di una cultura di condivisione metodologica e di approccio propositivo nella valutazione dei risultati, nella rimozione di eventuali difficoltà, nella possibile rimodulazione di programmi e risorse[79].

Per concludere infine c'è da riferire che in data 23 dicembre 2004(GU n. 22 del 28-1-2005) è stata emanata una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante ''indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo[80]. In quest'ultimo documento tutto il processo di programmazione strategica viene rapportato all'esigenza del programma di Governo;in particolare viene considerata la manovra annuale di finanza pubblica quale momento fondamentale di attuazione del quadro programmatico generale, analizzato con notevole profondità il rapporto tra pianificazione politico-istituzionale**,** programmazione amministrativo-gestionale, controllo e rendicontazione e, nell'ottica del più volte richiamato principio dell'accountability , introdotta una apposita sezione sulla comunicazione istituzionale.

Considerazioni conclusive.

Le tematiche sottese ai principi propri della programmazione strategica hanno incontrato, soprattutto nel primo periodo di applicazione, alcune difficoltà. Per quanto concerne il controllo strategico occorre dire che inizialmente gran parte delle direttive annuali erano concepite come semplicemente descrittive delle funzioni istituzionali e poco si prestavano, di conseguenza, ad assumere il ruolo proprio di strumento di pianificazione amministrativo-finanziaria.

Inoltre, sotto un'altra angolazione, occorre ricordare come sia[81] necessaria una più stretta interazione tra le fasi della programmazione economica e finanziaria. Adesso, tuttavia, il processo di programmazione strategica appare finalmente ben avviato. Infatti l'azione programmatica della valutazione del controllo strategico, unitariamente considerata, consente un efficace supporto alla politica(programma di governo)ed alla gestione amministrativa(direttiva di indirizzo).La presentazione, all'organo di indirizzo politico del quadro delle congruenze e degli scostamenti tra obiettivi e risultati gestionali, consente allo stesso una più corretta ed idonea programmazione (e quindi di riflesso di evitare sprechi) ed assegnazione di nuovi obiettivi e ottimale ripartizione, tra i centri di responsabilità, delle risorse disponibili.

Il collegamento tra i due aspetti della programmazione strategica (programma di Governo e controllo strategico) non può che essere strettissimo. Le due figure sono la specificazione, sotto un angolo prospettico leggermente diverso, della medesima tematica in quanto tendono ad esplicitare, in una cornice unitaria, la connessione tra principi e politiche dichiarate, scelte effettuate, risorse impiegate ed effetti ottenuti. In altre parole, le ulteriori (e più dettagliate) declinazioni degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello, contenute, come visto,nelle direttive dei singoli Ministri, altro non sono che ulteriori e più dettagliate declinazioni degli obiettivi di governo attribuiti alla responsabilità politica di ciascun Ministro.La programmazione strategica a livello ministeriale è quindi connessa intimamente alla programmazione generale (programma di governo) di livello governativo secondo un quadro logico di derivazione. Ciascun Ministro trasferisce gli obiettivi programmatici di propria competenza dal piano politico-istituzionale al piano amministrativo-gestionale, mediante l'emanazione della direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione. Gli obiettivi strategici esplicitati nella direttiva generale, previa loro articolazione in obiettivi operativi e correlati programmi di azione, vengono perseguiti mediante atti

di gestione amministrativa, variamente attribuiti alla competenza della classe dirigenziale, così da garantire che ogni singola azione sia sempre e comunque ricollegabile, per successivi livelli di aggregazione, al quadro programmatico generale. Tenendo presente tale circuito "virtuoso", in attuazione del menzionato art. 97, comma 1, della Costituzione, occorre poter dimostrare, al Parlamento ed ai cittadini in genere, la correttezza formale e sostanziale delle due fasi del ciclo annuale di pianificazione dell'azione amministrativa, quella c.d. "discendente", in cui si applica l'atteso rapporto di proporzione diretta fra lo sviluppo degli obiettivi programmatici e l'impiego delle risorse.Entrambe le forme di programmazione strategica, implementate all'interno della Pubblica Amministrazione, pongono però alcuni problemi di adattamento.In particolare, mentre nelle aziende private l'introduzione della programmazione strategica è fatta soprattutto in vista di una aspettativa economica (una corretta azione di programmazione strategica genera un incremento di profitto sugli imprenditori), nel settore pubblico essa si identifica, in prima battuta, con il concetto di "buon andamento" di rango costituzionale. Tutto ciò comporta una maggiore difficoltà ad inquadrare il parametro di riferimento per la valutazione della giustezza del ciclo innescato dalla programmazione strategica in quanto, attesa la complessità delle missioni istituzionali, anche una evidente riduzione dei costi non è sempre un chiaro indice di una corretta gestione Non è detto, infatti, che la Pubblica Amministrazione abbia potuto mantenere, in funzione di quelle scelte strategiche, adeguati livelli di efficacia o efficienza o, addirittura, rispondere al meglio alla sua "missione strategica".

Il tutto perché la scelta politica è soggetta ad una serie di variabili che non sempre la pongono in grado di avere un immediato ritorno in termini di utilità economica.

Ecco che, quindi, emerge, anche nel settore pubblico, la necessità di evidenziare la questione sotto la prospettiva del cittadino. Anzi, in questa ottica tale prospettiva assume un ruolo di primaria importanza. Si pensi, significativamente, ad azioni strategiche come il contrasto e la lotta alla criminalità, il recupero delle periferie, la lotta alla droga o, ancora, la promozione delle attività economiche; queste azioni, se portate a compimento, conformemente al programma politico, consentiranno di per se una ricaduta positiva nei confronti di tutti i cittadini.

La programmazione strategica rappresenta dunque lo snodo di diverse culture oggi operanti tutte nella Pubblica Amministrazione: da un lato la cultura della responsabilizzazione e dell'incentivazione delle strutture burocratiche (che si ottiene agganciando le performance a sistemi e metodologie di valutazione sempre più raffinati), dall'altro quello della rendicontazione puntuale della strategia e degli obiettivi politici (controllo programma di governo) che riverbera, come visto, i suoi risultati su tutta la comunità dei cittadini.

Concludendo, si può dire che tutto il disegno innovativo in materia di programmazione facente capo al controllo strategico giova , in prima battuta, al vertice politico che potrà valutare così l'efficacia delle politiche stesse ed eventualmente rimodularle con gli obiettivi programmati. La programmazione strategica tuttavia, può anche (il riferimento concreto è alla valutazione e formazione della classe dirigente che rappresenta uno degli aspetti peculiari del controllo strategico), costituire la base per fornire ad ogni singola amministrazione i mezzi idonei per selezionare e fare emergere "i propri talenti"[82].

In un sistema economico sempre più integrale e globalizzato, in cui si assiste a processi sempre più rapidi di adozione di tecnologie innovative, la velocità decisionale diventa spesso uno dei fattori di successo aziendale. La P.A. deve essere in grado di rispondere alla collettività in modo sempre più adeguato alla domanda di efficienza, rapidità, certezza, dinamicità, adeguamento al cambiamento. E' necessario, in questo senso, che si pongano le basi per una evoluzione permanente dei sistemi amministrativi, tenendo presente che, sotto il sistema delle leggi, c'è un sistema economico che ha fatto della riduzione dei tempi decisionali, un fattore strategico per aumentare le proprie capacità competitive. L'introduzione e l'implementazione nella P.A. dei processi di programmazione, pianificazione e controllo devono essere strettamente correlati alla valutazione dei risultati raggiunti. E la valutazione dei risultati raggiunti è strettamente connessa alla adozione di sistemi di valutazione del personale per la realizzazione di una politica di sviluppo delle risorse umane. Una corretta gestione retributiva e delle carriere è possibile, infatti, se è basata su riferimenti chiave quali la responsabilità, le competenze, le prestazioni che incidono direttamente sui risultati dell'Ente e che hanno maggiori possibilità di essere raggiunti, se il sistema di valutazione introdotto si poggia su una griglia robusta di criteri e indicatori strettamente connessi al sistema di programmazione, pianificazione e controllo.Lo scopo ultimo della programmazione[83] strategica, unitariamente considerata, è quindi proprio quello di assicurare la piena attivazione di tutti gli interventi necessari a garantire il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione che è caratterizzato da una massima sintonia dell'attività amministrativa e da una di tipo manageriale e si basa su criteri di misurazione quanto più possibili e verificabili.

Riferimenti

BARILE, P., CHELI, E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto Pubblico,* CEDAM, 2002.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparat*o, Giuffre, 1988.

CALANDRA, P., *La presidenza Spadolini,* in Quaderni Costituzionali, II; 3, 1982. CALICE, M., *Il governo,* in *Storia dell'Italia repubblicana, L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio,* vol. 3, tomo II, Torino, 1997.

CARABBA, M., *Il ruolo dei controlli.* Intervento al IX convegno COGEST sul tema "*Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica,* in Rivista della Corte dei conti, 5, 2000.

CASSESE, S., *Esiste un governo in Italia?,* Roma, 1980.

CASTLES, F.G. e WILDENMAN, R., *Vision and Realtes of Party Governement,* De Gruyter, 1986, volume I.

CHELI, E. e SPAZIANTE, V., *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi,* in *L'istituzione governo, analisi e prospettive,* a cura di RISTUCCIA, S., Milano, 1977.

CIARLO, P., *La legge sulla Presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo,* in Foro. It., n. V, 1989.

D'ANDREA, A., *Lo sviluppo bipolare della forma di Governo italiana,* Giuffre, 2003.

DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato,* CEDAM, 1999.

DI JULIO, JR J.J.. e KETTL, D.F., *The contract with america,* The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

DI PALMA, G., FABBRINI, S., FREDDI, G., Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata, il Mulino 2000.

LABIOLA, S., *Il governo della repubblica: organi e poteri.* Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400, *Maggioli,* Rimini, 1989.

MARTINES, T., *Diritto costituzionale,* Giuffre, 1992.

MEZZANOTTE, M., *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi,* in "Politica del diritto", n. 2, 2001.

MONTELLA, G., *Il Gabinetto ristretto in Gran Bretagna ed in Italia,* Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 1988.

NATALINI, A., *Programma di Governo e contratto con gli italiani* Commento, in Il Giornale di diritto amministrativo, n. 12, 2003.

PAJNO, A., La Presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento, in PAJNO, A. e TORCHIA, L. (a cura di), La riforma del governo, Bologna, 2000.

QUAQUIARIELLO, G., "Il bipolarismo all'esame di maturità, su Il Messaggero, venerdì, 16 aprile 2004.

Rapporto di attività dal 1 settembre 1981 al 13 novembre 1982, a cura Dipartimento analisi e verifica del Programma di Governo, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1983.

II Rapporto sui processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive a cura *del Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.* Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Gennaio 2003.

V Rapporto sull'attuazione del programma di Governo, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per il Programma di Governo, 2003.

REBORA, G., *Obbligo di avere conti trasparenti",* da Il Sole 24Ore, 25 maggio –1999.

RESCIGNO, G., U., *Corso di diritto pubblico,* Zanichelli, 2002/2003.

ROGATE, C.: "*Esperienze e riflessioni critiche sul bilancio sociale nel settore pubblico",* in Azienda Pubblica, –teorie e problemi di management,., n. 6, 2002.

SABBATUCCI, G., *"Le due destre e le due.sinistre,* su Il Messaggero domenica 18 aprile 2004.

VERZICHELLI, L., *La formazione del Governo Parlamentare tra vincoli antichi e potenziamento istituzionale,* in *Il Governo e i suoi apparati,* a cura di BARBIERI, C. e

VILLONE, M., ZULIANI, A., *L'attività dei governi della Repubblica italiana* (1948 – 1994), Il Mulino, 1994.

Note

[1] Il tema della riforma amministrativa va oggi sotto le denominazioni più varie, *modernisation* in Francia, *modernazacion* in Spagna, *reinventing* in America. Per un panorama completo dell'azione di modernizzazione in tutti i settori della Pubblica Amministrazione vedi "la modernizzazione dello Stato" di Luigi Fiorentino e Marco Pacini (a cura di). Franco Angeli ed. 2002

[2] Il funzionamento della Pubblica Amministrazione non è una materia di Governo ma dello Stato, per cui è impensabile ritenere che possano esistere delle divisioni tra maggioranza ed opposizione. Ci sono state, invero, delle diverse vedute – su alcune specifiche questioni – si pensi, ad esempio, al problema della revoca e dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali – ma i punti essenziali della riforma sono stati condivisi.

[3] Il riferimento è al cosiddetto fenomeno di "aziendalizzazione" della pubblica amministrazione, ovvero all'applicazione del concetto di "azienda" al campo pubblico. Occorre precisare che in tale settore non c'è né la finalizzazione al profitto – manca lo scopo di lucro e la proprietà appartiene ad una moltitudine di cittadini/proprietari – né la propensione al mercato – dato che l'incontro tra beni prodotti e bisogni dei cittadini/clienti non avviene attraverso il mercato.

[4] In tutti i paesi più evoluti la capacità decisionale delle amministrazioni pubbliche è fortemente condizionata dall'opinione pubblica, oltre che dal mercato internazionale

[5] Per una panoramica complessiva del concetto di programmazione vedi Manin Carabba alla voce '' programmazione ''- digesto pubblico IV ed. vol. XII Utet. La programmazione ha avuto un primo forte sviluppo nel dopoguerra con la politica dei piani economici. In seguito, dopo la chiusura del ciclo della programmazione economica globale (dal Piano Vanoni del 1954 all'inizio degli anni '70) la funzione programmatoria è stata affidata in via principale alla programmazione di bilancio (disciplinata dalla legge n. 468 del 1978 successivamente integrata dalle leggi n. 362 del 1988 e n. 94 del 1997). L'ultimo tassello dell'evoluzione della funzione di programmazione è costituito proprio dalla programmazione strategica che vede in sintesi come necessario termine di riferimento la definizione, da parte del Ministro, di direttive annuali che fissano gli obiettivi, i programmi, gli indicatori di risultato e, su questa base, deliberano la ripartizione delle risorse fra le funzioni e i centri di responsabilità.

[6]Il processo di programmazione strategica in atto rappresenta anche una applicazione dei principi propri della *governance*. La *governance* nasce, mezzo secolo fa, tra gli economisti americani come procedura aziendale più efficace del mercato per gestire determinate transazioni; in seguito si sposta dal terreno economico delle aziende a quello politico e amministrativo dei poteri locali: ciò avviene alla fine degli anni Ottanta nella Gran Bretagna in occasione di un programma di ricerca sulla ricomposizione del potere locale. A partire dal 1979 il governo di Margaret Tatcher varò una serie di riforme tendenti a limitare i poteri delle autorità locali, giudicate inefficaci e troppo costose, attraverso un rafforzamento dei poteri centrali e la privatizzazione di determinati servizi pubblici. I poteri locali britannici tuttavia non scomparvero ma si ristrutturarono per sopravvivere alle riforme e alle pressioni del governo centrale.

[7] Negli Stati Uniti nel 1993, al termine di una lunga gestazione iniziata alla fine degli anni '70, è stato messo a punto un sistema di riforma della P.A. (*Reinverting government, o re-engineering)* destinato ad influenzare, in seguito, la costruzione di analoghi sistemi in altri paesi. Vedi diffusamente infra capitolo 2

[8] All'inizio della XIV legislatura è stato creato un Ministro senza portafoglio, il Ministro per l'Attuazione del programma di Governo, con il compito precipuo di sovrintendere a tutta la materia della programmazione strategica. Anche l'Esecutivo che è scaturito dall'ultima tornata elettorale dell'aprile 2006 ha provveduto a nominare un responsabile politico,un Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo, cui è stata affidata la direzione delle politiche relative ai processi di programmazione strategica.

[9] Ad esempio il compito generale di sicurezza dei cittadini - che evidentemente deve essere perseguito da ogni esecutivo - potrà, in presenza di un piano dettagliato e preciso che prevede particolari strategie,

qualificare maggiormente l'azione di un determinato esecutivo e quindi di riflesso consentire una più opportuna specificazione della missione istituzionale.

[10] Il concetto di *stakeholder,* formulato nel 1963 dallo Stanfort Research Institute, identifica coloro i quali hanno un interesse nell'attività di un'azienda e senza il cui "appoggio" un'organizzazione non è in grado di sopravvivere. Gli *stakeholder* si distinguono in primari e secondari. I primi sono costituiti da tutti quegli individui e gruppi ben identificabili da cui l'impresa dipende per la sua sopravvivenza: azionisti, dipendenti, clienti, fornitori, e agenzie governative. Gli *stakeholders* secondari comprendono, invece coloro che non sono essenziali per la sopravvivenza di un'azienda o che esercitano un'influenza indiretta sull'impresa stessa; sono compresi quindi individui e gruppi che, pur non avendo rapporti diretti con essa sono comunque influenzati dalle sue attività, come per esempio le generazioni future.

[11] Anche in ambito comunitario ormai il processo di programmazione strategico si svolge seguendo un iter ben determinato. Il collegio dei commissari avvia il ciclo di programmazione (PPS) e definisce le priorità e gli obiettivi strategici della Commissione per l'anno successivo. Il segretario generale informa i servizi riguardo alle conclusioni del collegio, dopodiché i servizi elaborano le proposte affinché il collegio le traduca in azioni specifiche. In base a tale dibattito orientativo e alle successive proposte dei servizi, la Commissione decide la propria strategia politica annuale che imposta le priorità politiche per l'anno seguente e le linee guida per l'assegnazione delle risorse finanziarie ed umane.

[12] L'espressione, coniata da M.S. Giannini , viene adoperata per inquadrare un insieme di concetti che regolano rapporti "organizzativi". Si tratta cioè di una figura creata per consentire una efficace azione di collegamento e di relazione tra i poteri pubblici. Vedi sul punto M.S. Giannini – Diritto amministrativo ed. Giuffrè 1993 – Volume primo.

[13] Il concetto si deve sempre a M.S. Giannini, op. cit.

[14] La necessità di riportare ordine ed equilibrio tra politica e burocrazia ridisegnando il confine tra questi due livelli istituzionali si è reso necessario dopo aver assistito per anni ad una ingerenza della politica nell'amministrazione pubblica e ad una conseguente deresponsabilizzazione dei burocrati nella gestione pubblica.In realtà il modello originario (Weber) prevedeva una separazione netta fra politica, scienza dei fini, e amministrazione, scienza dei mezzi. I partiti politici però, soprattutto a partire dagli anni 70, acquisirono sempre più una funzione di mediazione tra società civile e Stato; questa situazione creava una sostituzione del politico al dirigente nella gestione diretta dell'attività amministrativa.

Con le leggi di riforma (a livello locale con la 142/90 e nazionale con il d.l.gs. 29/93) si è andati verso una concezione dinamica del rapporto politica/amministrazione, sostituendo il rapporto di sovraordinazione tra Ministro e dirigenza con il rapporto di direzione basato sul principio in forza del quale, la politica definisce gli obiettivi, i programmi e le direttive generali e l'amministrazione cura la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa.

[15] Massimo Severo Giannini, nel rapporto sullo stato dell'amministrazione pubblica del 1979, con una evocazione molto incisiva affermava: "…lo Stato non è visto come un amico sicuro e autorevole ma come una creatura ambigua, irragionevole, lontana."

[16] Afferma sempre Giannini nel suo rapporto che "le leggi non [erano] rispettose della libertà dei cittadini, tra cui prima la libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici".

[17]Un ruolo importante rivestono i Servizi di controllo interno (Se.C.In.), di cui all'art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. In particolare essi:

supportano il Ministro ai fini dell'elaborazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione;

redigono, con cadenza almeno semestrale, una relazione riservata al Ministro sui risultati delle analisi effettuate;

forniscono al Ministro elementi per la valutazione dei dirigenti;

verificano l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico, anche al fine di individuare i fattori ostativi e le responsabilità, suggerendo eventuali correzioni.

[18] L'utilizzo di un sistema di indicatori per misurare e valutare la *performan*ce di organizzazioni pubbliche si sta rapidamente diffondendo in Italia.In particolare il decreto legislativo n.286 del 1999

all'articolo 4 impone a tutte le amministrazioni di dotarsi, quali strumenti per il controllo di gestione , di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità.

[19] *Tale dato è stato evidenziato dal Comitato tecnico scientifico, per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato – Vedi i controlli nei Ministeri 1° rapporto del Comitato – Maggio 2001.*

[20] L'utilizzo di un sistema di controllo di gestione nella pubblica amministrazione è ormai in fase di avanzata realizzazione. Numerose sono infatti le amministrazioni centrali che hanno messo a punto e sperimentato con successo tale modalità di controllo. Per una panoramica completa e per un esame dei casi di eccellenza che sono stati realizzati nella pubblica amministrazione vedi il quinto quaderno edito dal Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato dal titolo ''Il controllo di gestione nelle amministrazioni statali: esperienze a confronto'' edito dal Poligrafico dello Stato nel luglio 2005**.**

[21] La direttiva in esame è importante perché rappresenta il primo documento di programmazione strategica generale emanato. Il documento è accompagnato da apposite ''linee guida '' redatte dal Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato che esplicitano nel dettaglio le fasi del processo di programmazione.

[22] A tal proposito occorre dire che una intera sezione della direttiva è dedicata proprio al controllo di gestione nelle amministrazione dello Stato. In particolare si legge nella direttiva che è necessario che i sistemi di controllo di gestione rilevino almeno tutte le componenti del costo del personale, che costituisce la parte di gran lunga dominante dei costi di funzionamento delle amministrazioni centrali;che il costo del personale sia rilevato a consuntivo; e che a ogni linea di attività siano associati i soli costi diretti, ossia i costi del personale e delle risorse gestite direttamente dalle unità che realizzano la linea di attività.

[23] Il Comitato , che opera in seno alla presidenza del Consiglio dei Ministri , è composto da non più di sei membri, scelti tra esperti di chiara fama, anche stranieri, in metodologia della ricerca valutativa e nelle discipline economiche, giuridiche, politologiche, sociologiche e statistiche. Ai componenti del Comitato si applica l'art. 31 della legge 400/88, che dispone che al cambio di ogni Governo il Comitato decada se non rinnovato espressamente entro tre mesi. Ciascun componente , infine , non può durare complessivamente in carica per più di sei anni (art. 7 d. lgs n. 286/99).

[24]La nascita della figura del coordinamento amministrativo, come fattispecie autonoma, si fa risalire all'inizio degli anni sessanta.Per rappresentare ed individuare le esigenze connesse all'azione di armonizzazione dell'azione dei pubblici poteri, si adoperava la figura della gerarchia, ritenendo che tra le varie attribuzioni che ne connotavano l'essenza ci fosse anche quella di coordinare l'attività dei sottoposti.

Fu precisato, in seguito, che la caratteristica principale che è dato riscontrare nella figura della gerarchia è quella di "ordinare" ; l'azione di "coordinamento", invece, anche se in ipotesi si "allentano" i tratti autoritativi della gerarchia per cercare di ricomprendervi comunque le azioni di armonizzazione e/o coordinamento, è un'altra cosa fondandosi su un'altra esigenza. In base a questi sviluppi si individuarono i tratti della nuova funzione indicata , al contempo, come attività volta alla direzione e all'indirizzo.Si iniziò allora a sostenere che la funzione di coordinamento è rappresentata da un modulo organizzatorio costituito dalla potestà di un soggetto di emanare direttive nei confronti di altri soggetti, la cui obbligatorietà non è assoluta, così come avviene per gli ordini; il destinatario è libero, cioè, di conformarsi o meno.

[25] Il riferimento è soprattutto al documento definito '' Linee guida'' che ha accompagnato la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 e che appunto, in una chiara esplicitazione della funzione di coordinamento, descriveva nel dettaglio il processo di programmazione strategica tratteggiato nella direttiva di indirizzo fornendo , nel contempo, un'interpretazione dei principi ispiratori la direttiva.

[26] Sul punto G. Cogliandro in "Il controllo strategico" in riv. Corte di Conti n. 3/2002.

[27] Il bilancio sociale è attualmente uno strumento molto studiato, soprattutto nella Pubblica Amministrazione. A ben guardare, le esperienze realizzate sono ancora poche ancorché le forme di rendicontazione (bilancio di mandato, bilancio di genere, bilancio partecipato) siano in costante aumento. Tuttavia il valore intrinseco di questo strumento importante è notevole e può essere d'ausilio sia per le amministrazioni locali – cui sembra più direttamente ed utilmente riferirsi – sia per lo Stato.

[28] La nascita di tale modello risale agli inizi degli anni 90 in seguito a uno studio su un campione di grandi aziende degli Stai Uniti condotto da D.P. Norton e R. S. Kaplan e dal titolo "Measuring Performance in the Organization of the future" che aveva l'obiettivo di progettare un modello di riferimento per la misurazione della "performance" nelle organizzazioni del futuro.
Il termine è mutuato dai tabelloni utilizzati nelle gare di basket. In questo sport influiscono in maniera importante sul punteggio , tutta una serie di eventi (falli di gioco sui giocatori, espulsioni, minuti da giocare, superiorità numerica ecc.). Tutto ciò rende necessario quindi, ad opera dell'allenatore, un'analisi congiunta in tempo reale di tutti i fattori della partita, onde poter rapidamente ed efficacemente intervenire (strategia di gioco).

[29] Tutt'al più essa potrebbe rappresentare una forma innovativa ed evolutiva di controllo di gestione. In ogni caso però la balanced score card non deve essere intesa come un nuovo strumento di controllo ma deve essere utilizzata opportunamente per incrementare la capacità di apprendimento da parte dell'organizzazione ed il "dialogo" sia interno che esterno. D'altro canto essa è uno strumento per condividere la missione, comunicarla, stabilire gli obiettivi, fornire *feedback* , legare il sistema retributivo/incentivante, creare valore e mantenere il vantaggio competitivo.

[30] Analizzando nel dettaglio le prospettive vi è in primis quella del cliente.In quest'ottica le organizzazioni identificano i segmenti di clientela e di mercato in cui hanno scelto di competere. Un'altra prospettiva riguarda l'apprendimento e la crescita. In essa si evidenzia particolarmente l'importanza di intervenire ed investire non solo in aree tradizionali ma anche di prevedere interventi a più largo spettro per il futuro.

[31]Nel settore pubblico, tuttavia, avviene una "combinazione" tra obiettivi economico-finanziari e considerazioni di ordine etico, sociale o ambientale. In altre parole le aziende del pubblico hanno alcune peculiarità , ovvero il successo economico-finanziario non è il fine ultimo dell'organizzazione ma piuttosto un vincolo imposto e da rispettare, e chi riceve il servizio non sempre è la persona/organizzazione che lo finanzia.

[32] Per una analisi sull'evoluzione del modello Parlamentare e sulla struttura di Governo inglese si vedano: Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparat*o Giuffrè 1988 pag. 172 e ss e G. Morbidelli, L.Pegoraro, A. Reposo , L. Volpi *Diritto costituzionale italiano e comparato,* Monduzzi 1995, pag. 485 e ss.

[33] Alla base dell'istituzione del gabinetto ristretto vi fu la ricerca di un nuovo schema che potesse essere adatto a risolvere le "crisi di governabilità" che sovente affliggevano le democrazie. Lo scopo ultimo quindi era il rafforzamento dell'Esecutivo da attuarsi coadiuvando il Presidente del Consiglio nella funzione di indirizzo e coordinamento. Per una analisi delle analogie e differenze tra le due strutture, inglese ed italiana, si veda: Giovanna Montella *Il Gabinetto ristretto in Gran Bretagna ed in Italia*, Rivista amministrativa della Repubblica italiana 1988,. pag. 1336 e ss.

[34] Il *Cabinet office* è un gabinetto ministeriale presieduto dal Primo Ministro e si distingue dal Governo in quanto quest'ultimo comprende, oltre ai membri del *Cabinet*, i cosiddetti *"Back Benchers";* al suo interno può talune volte formarsi per esigenze derivanti dall'attività esecutiva una struttura più ristretta *l'Inner Cabinet.* Tale organo è caratterizzato oltre che dalla citata temporaneità anche dalla mancanza di una struttura gerarchica e di una documentazione atta ad esternare la propria attività. Inoltre tale struttura che si forma per attuare in maniera più spedita una particolare esigenza che necessità celerità decisionale, non è servita dalla struttura di supporto del *Cabinet* cioè dal *Cabinet Secretariat*. Per un approfondimento sulla composizione e il funzionamento del *Cabinet* inglese si veda: Giovanna Montella *Il Gabinetto ristretto in Gran Bretagna ed in Italia*. cit. pag. 1344 e ss.

[35] Per una visione generale sulle esperienze degli Stati Uniti in materia di programmazione strategica vedi Astrid E. Merget, *Gestire la performance: panorama dell'esperienza americana*,in Rivista trimestrale di diritto pubblico, fascicolo 1 anno 2000 pag 178 e ss.

[36] Gli uffici menzionati , sotto diverse denominazioni, sono presenti in circa quaranta Stati dell'Unione. Essi sono chiamati a svolgere funzioni concernenti l'analisi e la valutazione delle leggi emanate e delle politiche perseguite a livello di singolo Stato.

[37] Lo studio e la definizione teorica di questo modello si deve ai ricercatori americani Jones e Thompson che una decina di anni fa teorizzarono questo nuovo approccio con i problemi della P.A Per una panoramica generale sull'introduzione del new public management vedi Meneguzzo M., *1997, Pubblica amministrazione Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public*

*Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale. in Azienda Pubblica, n.6, 1997.*Maggioli editore.

[38]L'espressione "project management"identifica ,in linea generale, l'insieme delle metodologie e delle tecniche utilizzate per la pianificazione ed il controllo dei progetti all'interno di una realtà aziendale o di un ente , mentre il termine " benchmarking '' identifica quella pratica il cui fine è quello di procedere a confrontare l´attività del proprio ente o amministrazione con quella di altri enti o amministrazioni giudicati migliori, al fine di individuare i fattori di successo e gli elementi guida che definiscono gli obiettivi le strategie ed i processi.

[39]Un chiaro esempio di questa tendenza è dato dalla tematica della "customer satisfaction "Il termine significa letteralmente "soddisfazione delle attese e dei bisogni dei clienti" Alla base del concetto vi è l'attenzione al cliente in quanto destinatario finale del servizio. La Customer satisfaction,che rappresenta una tecnica principalmente adoperata nelle aziende private, ma che si sta rapidamente diffondendo anche nel settore pubblico, può essere anche definita come una strategia il cui fine ultimo è quello di porre effettivamente il cittadino al centro delle scelte dell'amministrazione per modellare i servizi sui suoi bisogni e sulle sue attese, affinché si rafforzi la fiducia e la percezione che le prestazioni ricevute siano coerenti con i bisogni espressi e le risorse disponibili.

[40] Il Governo presidenziale è caratterizzato dal fatto che il corpo elettorale elegge sia l'assemblea che i dirigenti politici dell'apparato con la conseguenza che il Governo è più stabile essendo il responsabile dell'esecutivo eletto dal direttamente dal corpo elettorale per un numero certo di anni e l'elezione non è revocabile. Il limite di tale sistema laddove non vi siano correttivi sta nel fatto che la maggioranza che ha eletto il capo dell'esecutivo può non essere la stessa che si è determinata nelle elezioni dell'assemblea e, quest'ultima dunque, potrebbe avere un programma politico diametralmente opposto rispetto all'esecutivo con la conseguenza di una possibile paralisi dettata dal fatto che ciascuno tende ad approvare solo gli atti conformi al proprio programma e a respingere quelli contrari. Giuseppe Ugo Rescigno *Corso di diritto pubblico,* cit pag. 297.

[41] Per una ampia storiografia delle vicende dei governi italiani dal dopoguerra ad oggi si veda: Piero Calandra *I Governi della Repubblica Vicende Formule Regole*, il Mulino 1996 nel quale l'autore fornisce anche gli elementi necessari per una valutazione dei motivi che hanno determinato, in Italia, un rapido succedersi dei Governi.

[42] In tal senso Giuseppe di Palma, Sergio Fabbrini, Giorgio Freddi, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata, i*l Mulino 2000, pag. 46.

[43] Per una panoramica delle diverse relazioni che possono istaurarsi tra partiti e e forma di governo parlamentare si veda: G. Morbidelli, L.Pegoraro, A. Reposo, L. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi 1995, pag. 520 e ss.

[44] Una panoramica delle diverse relazioni intercorse tra coalizioni di maggioranza e rispettivi esecutivi si ritrova in: Piero Calandra, *I Governi della Repubblica - Vicende Formule Regole*, il Mulino, 1996.

[45] In tal senso: Giuseppe di Palma, Sergio Fabbrini, Giorgio Freddi, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*. op. cit.

[46] La instabilità dei governi di coalizione viene, tra l'altro, evidenziata in: Paolo Barile Enzo Cheli Stefano Grassi *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 126 e ss

[47] In tal senso: Giuseppe di Palma, Sergio Fabbrini, Giorgio Freddi, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata. op.* cit.

[48] Qualche autore ha colto questa equiordinazione della figura del Presidente del Consiglio come sintomatica di una debolezza decisionale e di una dipendenza dai partiti della coalizione definendolo"primo tra eguali". Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*. *Strutture incentivi ed esiti*, il Mulino 1997.

[49] Sostiene Gaetano Quaquiariello, ne *Il bipolarismo all'esame di maturità* su Il Messaggero di venerdì, 16 aprile 2004 ,che la politica italiana è'' *costruita sull'estraneità reciproca: tra le due parti e persino all'interno degli schieramenti. Ed è per questo che in occasione di una grave crisi tutto può saltare. A meno che questa non sia colta come l'occasione per guardarsi finalmente in faccia e* riconoscersi ''.

[50] *Sostiene Giovanni Sabbatucci ne ''Le due destre e le due.sinistre" pubblicato* su Il Messaggero del 18 aprile 2004.che *"siamo un Paese che per più di centotrenta anni non ha conosciuto l'alternanza,'' nel Paese le forze politiche tenute al di fuori dell'area della legittimità (come i socialisti negli anni*

Sessanta e i comunisti nel decennio successivo) potevano passare dal ruolo di opposizione antisistema a quello di partner di governo saltando la fase dell'opposizione costituzionale: in cui, in altri termini, era normale che i soggetti abilitati a governare di fatto governassero, preferibilmente tutti assieme''

[51] Sulle caratteristiche ed i poteri assunti dal Premier nel sistema anglosassone e sul bipartitismo ed il ruolo dell'opposizione in Gran Bretagna si veda: Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pag, 628. Si veda: Giuseppe de Vergottini *Diritto costituzionale comparato*, cit., pagg, 621 e ss.

[52]Si veda in tal senso Antonio D'Andrea Lo sviluppo bipolare della forma di Governo italiana, Giuffre, 2003, pag. 332.''Un sistema politico finalmente sbloccato ed in grado di esprimere proposte di governo sostenute, senza eccessivi ne tatticismi e trasformismi, da forze politiche alternative (che, infatti, dal 1994 in poi si sono alternate nella guida politica del Paese), nonché semplificato quanto alla capacità delle coalizioni, formatesi ex ante rispetto al momento elettorale, di ricondurre il più possibile ad unità, quantomeno programmatica, avendo come orizzonte temporale l'arco della legislatura, le numerose sigle partitiche che da sempre affollano la scena della politica italiana".

[53] L'articolo 95 della costituzione, conferendo al Capo del Governo la direzione e la connessa responsabilità della politica generale sembra affidare ad esso anche una preminenza non solo nei confronti dei membri del Gabinetto ma anche della maggioranza che lo sostiene. In pratica "*se le norme avessero travato esatta ed intera applicazione , il sistema si sarebbe potuto svolgere nel senso di dar vita al regime parlamentare detto di "a primo ministro" o "a cancellierato"*. In tal senso Costantino Mortati: *Lezioni sulle forme di Governo*, Cedam 1973 pag.431 e ss.

[54] In tal senso: Alessandro Natalini in *Programma di Governo e contratto con gli italiani* Commento, in Il Giornale di diritto amministrativo fascicolo 12, 2003 pag. 1228.

[55]Vedi sul punto Alessandro Natalini in *Programma di Governo e contratto con gli italiani* Commento, op. cit. pag. 1229.

[56] M. Villone e A. Zuliani, *Introduzione*, in *L'attività dei governi della Repubblica italiana* (1948 – 1994), a cura di M. Villone e A. Zuliani, Il Mulino, 1994, pag. 14.

[57] La funzione di indirizzo politico nel nostro paese si è a lungo scontrata con alcuni aspetti caratteristici delle istituzioni italiane: la pronunciata frammentazione del sistema politico e di quello amministrativo, la rilevanza del ruolo svolto dai partiti e la tendenza al settorialismo. Si veda in proposito: M. Cotta, *Italy: a fragmented governmented*, in *Cabinets in Wester Europe*, a cura di J. Blondel e F. Müller – Rimmel, Mac Millian, 1988, 128 e S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, Roma, 1998.

[58]Si veda: E. Cheli e V. Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo, analisi e prospettive*, a cura di Sergio Ristuccia , Milano, 1977, pag. 49. Si veda anche Sabino Cassese, *Esiste un governo in Italia?*

[59] Si segnala l'esperienza del governo Spadolini ,che giunse ad istituire all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri un Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo Vedi infra. Con il governo Craxi si registra un'analoga tendenza al rafforzamento del ruolo di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma questa si è esplicata più in una dimensione politica che in quella organizzativa. L'approccio del governo Spadolini viene, invece, ripreso dal governo De Mita. Per un'analisi del periodo si veda D. Hine e R. Finocchi, *The italian prime minister*, in *West european politics*, 14, 2, 1991, pag. 88 e ss.

[60] In particolare, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, ha rivisto l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, orientandone la missione alla progettazione delle politiche, alla definizione dell'indirizzo politico e amministrativo generale del governo e al coordinamento dell'attività normativa e amministrativa. A tal fine, la Presidenza è stata alleggerita delle corpose funzioni amministrative che per stratificazioni successive si era trovata ad esercitare e, sul piano organizzativo, le è stato conferito uno speciale statuto di autonomia, assimilabile a quello degli organi costituzionali. Sul ruolo della Presidenza del consiglio dei ministri a seguito dell'attuazione del d.lgs. n. 300/1999, si veda: A. Pajno, *La Presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento* e F. Battini, *La Presidenza del consiglio: il modello organizzativo*, entrambi in A. Pajno e L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000.

[61]Sul punto specifico la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 febbraio 2003 recante '' *Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del Programma di Governo''* espressamente

dice *''il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e l'approntamento dei correlati rapporti semestrali, destinati al Parlamento ed all'intera opinione pubblica, sono annoverabili fra le principali ed infungibili funzioni di garanzia del sistema democratico. Infatti, ogni compagine eletta al vertice dell'amministrazione pubblica sulla base di un programma di azione valido per l'intera legislatura non può non rendere periodicamente conto, all'intero corpo elettorale, del proprio operato e, soprattutto, del progressivo mantenimento di tutti gli impegni assunti..''.*

[62] La tematica della comunicazione istituzionale è oggetto di numerosi approfondimenti. Essa nasce dall'esigenza delle istituzioni, siano esse centrali, locali e periferiche (ministeri, amministrazioni comunali, provinciali e regionali) di informare correttamente il cittadino sulle attività in corso e sulle possibilità offerte, rispondendo contemporaneamente al bisogno di chiarezza e trasparenza in merito al proprio operato

[63] E' comunque interessante notare come, nell'esperienza di altri Paesi Europei, al "report", come mezzo conclusivo della verifica, siano preferiti strumenti più "agili" come quelli di monitorare solo alcune aree per così dire "sensibili" del programma di Governo (vedi retro l'esperienza inglese)

[64] Vedi G. Varriale in *Profili della Programmazione strategica nella Pubblica amministrazione: il controllo di attuazione ed il controllo strategico* in Azienda pubblica, n. 4, 2003 pag. 350 e ss.

[65] In tal senso: C. Rogate: "*Esperienze e riflessioni critiche sul bilancio sociale nel settore pubblico"* in Azienda Pubblica –teorie e problemi di management n. 6 2002. Maggioli ed.

[66] Nei sistemi più progrediti il flusso delle informazioni è supportato da sistemi informatici più o meno articolati che favoriscono la raccolta e l'analisi dei dati utili al monitoraggio dell'azione di governo.

[67] Sul punto vedi Wholly J.S., Eva/uation Promise and Performance, Urban Institute Press 1979, pag 5, in Mussari R, La valutazione dell'efficacia globale dei programmi pubblici: prime considerazioni, in "Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale", sett-ott. 2001 che sostengono come ''I politici ed i managers percepiscono come una risorsa l'ambiguità riguardo a cosa costituisca il successo, in quanto permette di essere flessibili ed aiuta ad assicurare la sopravvivenza. Come risultato naturale del processo politico, i programmi governativi hanno di solito obiettivi ambigui. Sia le leggi che i regolamenti sono di solito vaghi riguardo agli obiettivi del programma, le priorità e le misurazioni di performance. Al fine di creare la coalizione necessaria per dare avvio ad una nuova agenzia o ad un programma, i politici tendono ad attrarre il più ampio insieme di interessi, dando luogo ad agenzie e programmi con una moltitudine di fini. Quando si crea un programma, troppa precisione può essere letale per la vita del programma stesso ''

[68] In proposito, si veda: Piero Calandra, *La presidenza Spadolini,* in Quaderni Costituzionali, II; 3, 1982.

[69] In Gazzetta Ufficiale, 12 settembre 1981, n. 251

[70] Dipartimento analisi e verifica del Programma di Governo "Rapporto di attività dal 1 settembre 1981 al 13 novembre 1982", a cura dello stesso Dipartimento.

[71] Dal rapporto di attività stilato dal dipartimento si evince infatti come sia necessario "rendere disponibili alla P. C.M. valutazioni e studi sui temi più vari (sociali, tecnici, aziendali, finanziari)" e a "sviluppare una particolare valenza organizzativa di gruppi di lavoro, commissioni, segreterie tecniche ecc., per assumere rapidamente dal quadro esterno all'Amministrazione quante conoscenze necessarie". Si parla anche espressamente della sviluppo di una "terza cultura, quella dell'organizzazione, della fattibilità amministrativa, della valutazione statistico-quantitativa e finanziaria, dell'analisi sistemica, della ricerca operativa" e " dello sviluppo di studi e libri bianchi".

[72] Rapporto di attività, cit., pagg. 8 ss

[73] In data 3 dicembre 2004 è stato anche istituito, con apposito d.p.c.m, (pubblicato in gazzetta ufficiale n.8 del 12 gennaio 2005) il Dipartimento per il programma di Governo.

[74] Nella lingua inglese si usa il termine in questione (che non ha traduzione diretta in italiano) per esprimere sinteticamente questa esigenza. La presenza di un termine specifico è segno che il concetto cui si intende fare riferimento è più chiaramente definito e percepito in seno a quella cultura. L'esigenza espressa *dall'accountability* appare nel mondo anglosassone particolarmente sentita e viene riempita di contenuti ideali, assumendo così il valore di principio: in sostanza, chi utilizza risorse pubbliche è tenuto a rendere conto dei risultati ottenuti. Nel nostro sistema si potrebbe tradurre l'espressione con "rendicontazione valutativa". Sul punto vedi G. Rebora, *Obbligo di avere conti trasparenti"*, da Il Sole 24Ore del 25 maggio –1999.

[75] Certamente le specificità gestionali delle amministrazioni pubbliche (eterogeneità di prodotti e servizi erogati, mancanza di prezzi di mercato, poca responsabilizzazione nel conseguimento dell'equilibrio economico) hanno contribuito a generare complessivamente quel basso livello di *accountability*.

[76] Si vedano in proposito la legge 10 aprile 1997n. 94 e il decreto legislativo 7 agosto 1997 n. 279, rispettivamente in Gazzetta ufficiale n. 87 del 15 aprile 1997 e n. 195 del 22 agosto 1997, supplemento ordinario n. 166. Sul tema si veda: Manin Carabba, *Il ruolo dei controlli.* Intervento al IX convegno COGEST sul tema "*Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica"* in Rivista della Corte dei conti, 2000 , 5, pag. 220 ess..

[77] La riforma del bilancio dello Stato del 1997 completa ed integra il processo di riforma della materia iniziato con le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988. Tali normative avevano innovato il bilancio incentrando tutta la manovra in un contesto di natura programmatoria e in un quadro di riferimento di tipo macro-economico. Era, invece, per così dire, rimasta in ombra la funzione del bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle linee guida per la gestione,. Tale funzione adesso, appunto, è stata prevista dalla legge n. 94/1997.

[78]Vi è infatti una stretta correlazione tra Programma di Governo e direttive strategiche delle amministrazioni. Inoltre appare anche utile segnalare la ugualmente stretta correlazione che esiste tra la elaborazione del Documento di Programmazione economico finanziaria del Paese (DPEF) e lo gli obiettivi contenuti nella Agenda di governo, intesa quest'ultima come la ripartizione temporale degli obiettivi da perseguire nel coeso della legislatura.

[79] A tal proposito è prevista una azione sinergica anche tra strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. infatti nell'atto di delega del 15 giugno2006 si legge che il Ministro, per l'esercizio delle funzioni si '' avvale degli elementi forniti dal Dipartimento per gli affari economici e per lo sviluppo territoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri''.

[80] Prima di quest'ultimo documento , per disciplinare anche nel concreto l'azione di monitoraggio dello stato di attuazione del programma, erano state emanate due direttive. La prima in data 11 ottobre 2001, recante "Indirizzi per l'attuazione del programma di Governo" e la seconda emanata in data 4 febbraio 2003 recante "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo". Nel primo documento venivano esplicitati i tempi e le modalità per la realizzazione delle attività di monitoraggio dell'attuazione del piano di governo con la previsione di una opera sinergica con i Ministri per l'Innovazione e la tecnologia e della Funzione Pubblica; con il secondo documento si procedeva invece , da un lato, nell'alveo tracciato dal primo atto e , dall'altro,si collegava più strettamente tutta la fase della programmazione strategica(direttive e programma di Governo)

[81]C. f. r. In particolare il secondo Rapporto del Comitato tecnico scientifico per la valutazione e il controllo strategico dal titolo "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive" - gennaio 2003 – edito a cura del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.pag.35 e seg.

[82] Vedi F. Parvis "Il valore del talento", ed. Fazi 2002 Milano.

[83] Uno degli obiettivi *National Performance Review*, il grande progetto di riforma promosso negli Stati Uniti da Bill Clinton e Al Gore, è proprio quello di "un Amministrazione che costi meno e lavori meglio