

Programmazione e controllo delle aziende pubbliche.

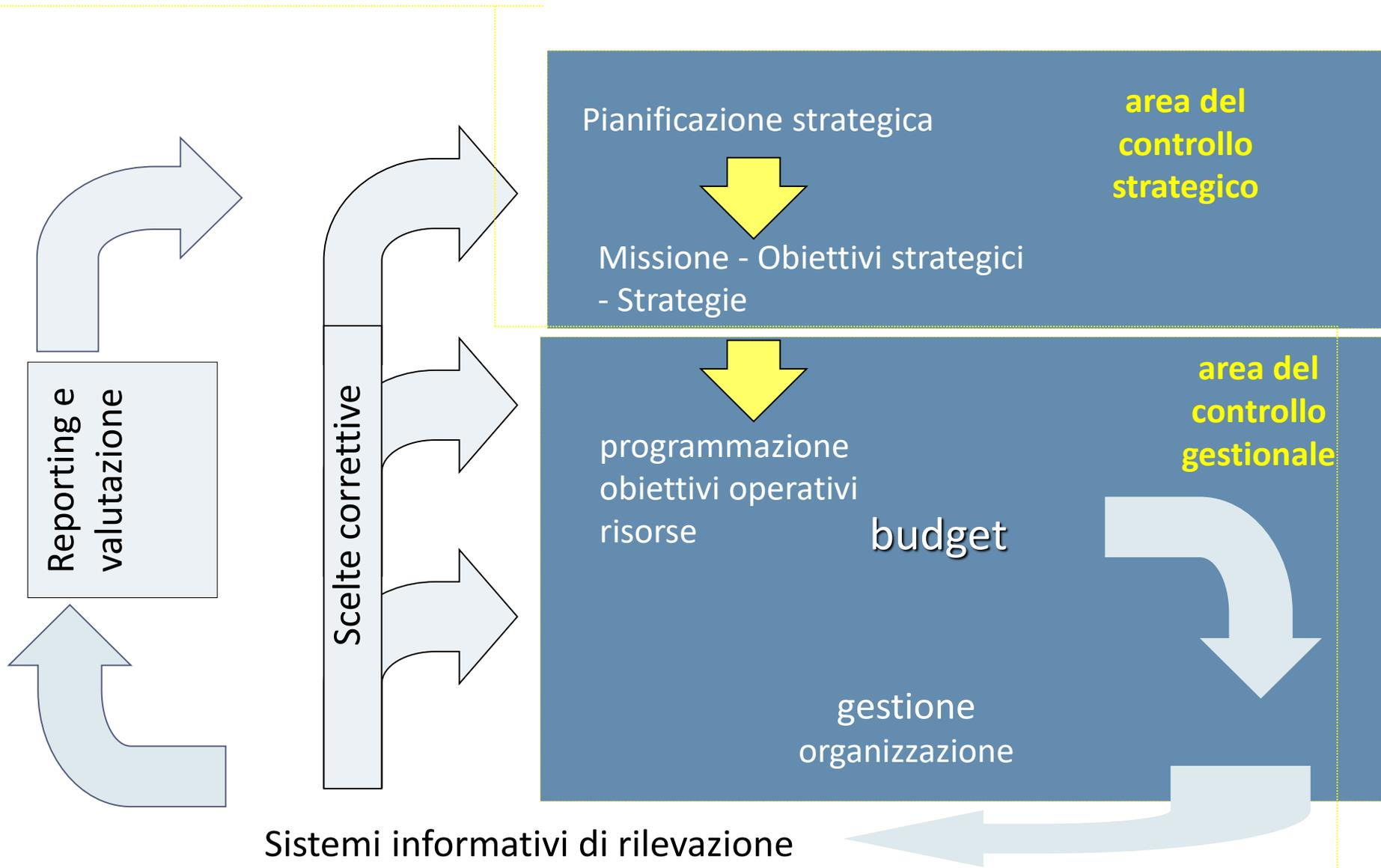
Programmazione e pianificazione. Principi generali e specificità delle Amministrazioni pubbliche.

Gli strumenti di programmazione dello Stato.

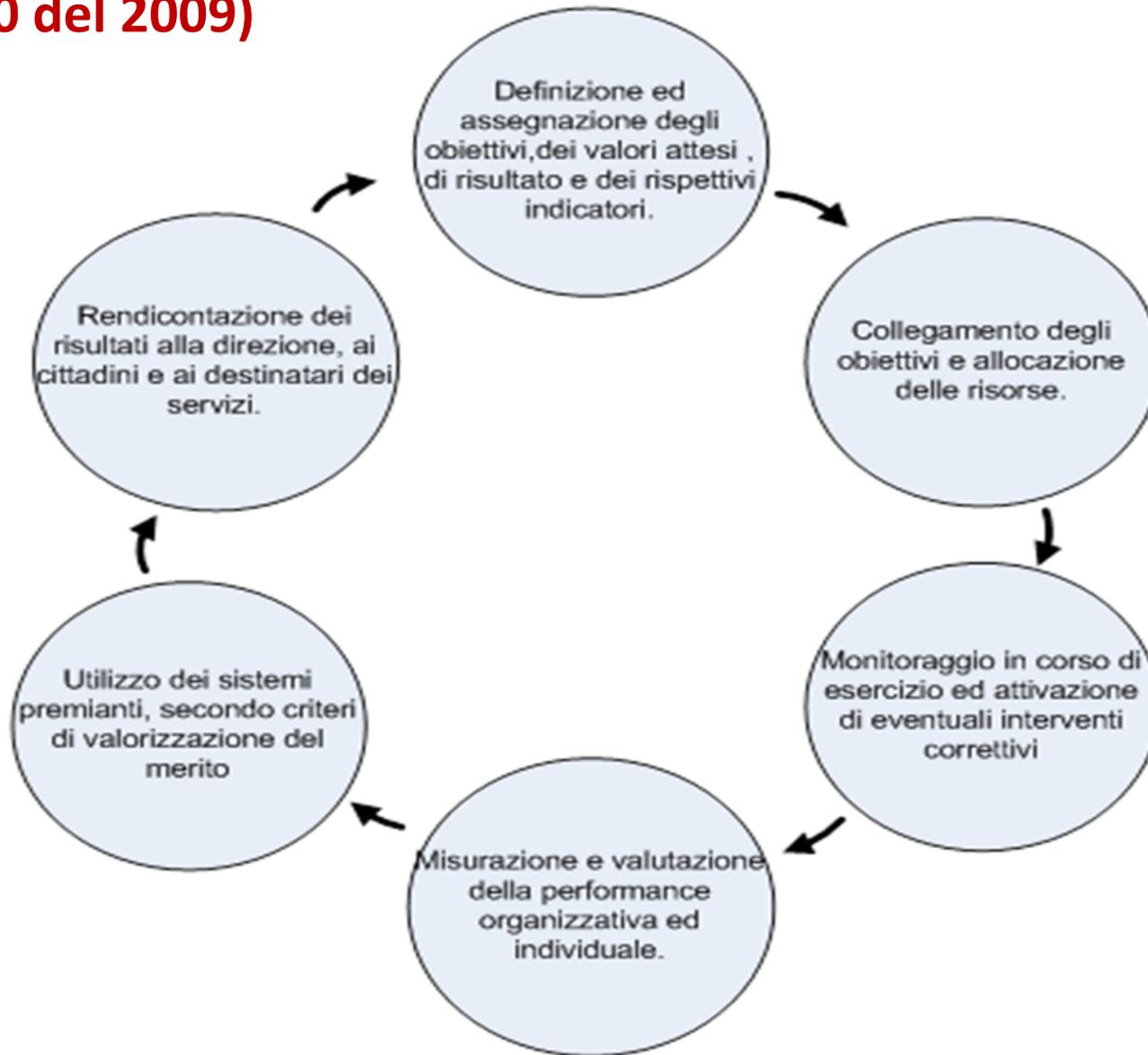
Sommario

- ▶ La pianificazione strategica nel processo di governo manageriale.
- ▶ La pianificazione strategica nel ciclo di gestione della performance.
- ▶ Il metodo della programmazione.
- ▶ Gli strumenti di programmazione dello Stato
- ▶ Focus sul DEF

Il processo di pianificazione, controllo e valutazione



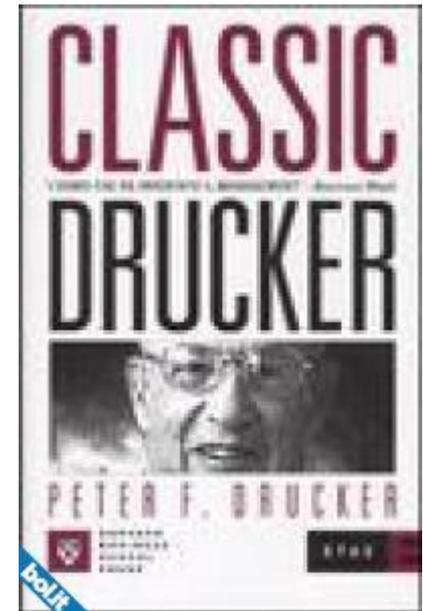
Il ciclo di gestione della performance secondo la normativa (art. 4 d.lgs. 150 del 2009)



Per migliorare le performance

Il compito più difficile non sta tanto nel trovare la soluzione quanto il problema che occorre risolvere.

P.D. Drucker, Il potere dei dirigenti, 1958.



Il processo decisionale. Il ruolo degli strumenti manageriali



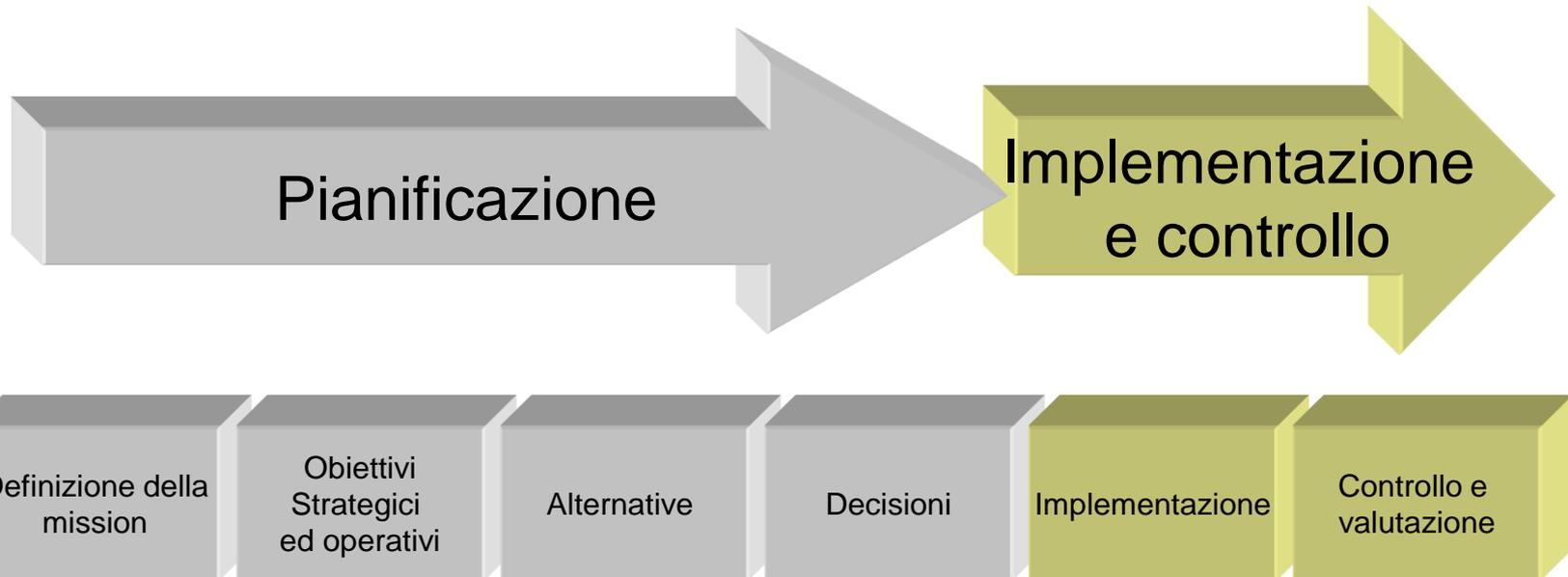
Il ruolo della funzioni manageriali nel processo decisionale

La pianificazione orienta il processo decisionale

- ▶ Implica un approccio razionale al processo decisionale.
- ▶ Le decisioni sono orientate dagli obiettivi strategici ed operativi fissati in sede di pianificazione strategica ed operativa

Il controllo e la valutazione ri-orientano il processo decisionale

- ▶ La misurazione e la valutazione dei risultati consentono di comprendere le criticità e di riorientare il processo decisionale verso la missione nel rispetto del vincolo economico-finanziario.



La pianificazione: perché pianificare?

Le organizzazioni pianificano per:

coordinare le proprie attività;

☞ **prospettare il futuro:**

- preparandosi a cogliere opportunità e neutralizzare minacce, a valorizzare punti di forza e superare criticità
- controllando il controllabile

☞ **migliorare la razionalità** delle decisioni;

☞ **controllare, valutare e migliorare le performance** cioè la capacità di creare valore per i cittadini.

Focus di approfondimento dottrinale.

Il concetto di pianificazione (I)

La pianificazione come prospettiva

- ▶ Per alcuni la pianificazione è ***pensare al futuro*** (Bolan, 1974; Sawyer, 1983)
- ▶ Per altri la pianificazione è ***controllo del futuro***, cioè rappresenta il disegno del futuro desiderato e le modalità atte a determinarlo (Weick, 1979; Ackoff, 1970; Ozbekhan, 1969; Galbraith, 1967)
- ▶ ***“Non è importante quanto sei occupato, trova il tempo per riflettere, pensare e pianificare.” (J. Rohn)***

Focus di approfondimento dottrinale.

Il concetto di pianificazione (2)

La pianificazione come processo per decidere

- ▶ La pianificazione è **prendere decisioni** (Goetz, 1949; Koonz, 1958)
- ▶ La pianificazione è **decidere in modo integrato** (Schwendiman, 1973; Gunsteren, 1976)
- ▶ “La pianificazione è necessaria quando la situazione del futuro desiderata implica l’adozione di un **insieme di decisioni interdipendenti**, cioè un sistema di decisioni (...) la complessità primaria della pianificazione deriva dalla correlazione tra le decisioni piuttosto che dalle decisioni stesse” (Ackoff, 1970)

Focus di approfondimento dottrinale.

Il pensiero di Mintzberg

- ▶ *“La pianificazione è una procedura formalizzata per produrre un risultato articolato, sotto forma di sistema integrato di decisioni”*
(H.Mintzberg, 1996)

Pianificare formalmente significa:

- ▶ *Scomporre*
- ▶ *Articolare*
- ▶ *Razionalizzare il processo attraverso il quale vengono prese le decisioni*

Il concetto di pianificazione

La pianificazione è la funzione di management diretta a definire gli obiettivi che l'ente intende perseguire in un determinato orizzonte temporale, le linee di azione attraverso cui raggiungerli, e le risorse necessarie.

Può essere di due tipi:

- Pianificazione strategica
- Pianificazione operativa: prende anche il nome di **programmazione**



Le fasi del processo

Indagine prospettiva

Lo studio preliminare in merito alle condizioni operative dell'ambiente generale e specifico nel quale un'azienda opera (**opportunità, minacce**), nonché alle condizioni operative aziendali (**criticità o punti di debolezza, punti di forza**).

Pianificazione strategica

L'identificazione degli obiettivi strategici e generali, nonché delle vie per perseguirli, cioè **COSA FARE** (strategie e politiche).

Pianificazione operativa (programmazione)

L'individuazione, con riferimento a specifiche unità operative, di obiettivi specifici di breve periodo che guidano l'azione (**COME FARE**).



La prima fase. L'analisi SWOT

È un'analisi che favorisce la razionalizzazione dei processi decisionali. Mira ad individuare i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce di una determinata azienda, struttura o programma.

- **I punti di forza e di debolezza sono fattori endogeni**, ovvero propri del contesto di analisi, e come tali modificabili grazie alla strategia e agli interventi proposti.
- **le opportunità e le minacce sono fattori esogeni** in quanto derivano dal contesto esterno, perciò difficilmente modificabili. È necessario tuttavia tenerli sotto controllo in modo da sfruttare le opportunità e contrastare le minacce.

La validità, in termini di esaustività, si lega alla completezza dell'analisi o indagine prospettiva condotta.



Un esempio di analisi SWOT in sanità

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none">• Storica forte attrattività di alcune Unità Operative (Chirurgia Maxillo-Facciale)• Alta eterogeneità e complessità case mix trattato (No Upcoding /cream skinning)• Buona reputazione verso utenti esterni• Motivazione del personale• Buona capacità di creare economie di scala• Polo universitario	<ul style="list-style-type: none">• Sistema informativo carente e non integrato• Adeguamenti normativi e strutturali (ampiezza e disponibilità locali)• Difficoltà di comunicazione all'esterno• Resistenza al cambiamento di alcuni responsabili UO, dirigenti• Mobilità figure professionali (alto tasso turnover)
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none">• Sviluppo rete Ospedale - Territorio• Possibile accordi o alleanze con altre strutture (sviluppo convenzioni e libera professione)• "Informatizzazione dell'AO"• Riorganizzazione del personale• Valorizzazione "eccellenze"• Linee Guida Regole Regionali 2012• Nuova regolamentazione attività libero professionale intramoenia• Rafforzamento legame con università per incentivare ulteriormente la ricerca	<ul style="list-style-type: none">• Linee Guida Regole Regionali 2012• "Competitors"• Trasformazione alcune attività DH in ambulatoriale (MAC)• Alte liste d'attesa (Radiologia)• Nuova regolamentazione attività libero professionale intramoenia allargata giugno 2012



Altre interpretazioni

In una diversa interpretazione (Caramiello, Programmi e piani, 1988)

la funzione di programmazione, di breve, medio o lungo termine, ha per oggetto la definizione delle politiche e dei programmi cioè di cosa fare (fini), quando (tempi) e come (mezzi).

Il programma dunque è il documento che descrive le operazioni necessarie per raggiungere un obiettivo.

La funzione di pianificazione, invece, di breve, medio o lungo periodo, mira a determinare i valori.

Il piano dunque si accompagna al programma per descriverne i valori.

In questa accezione, la programmazione orienta verso gli obiettivi e la pianificazione traduce i programmi in termini economico-finanziari.



La programmazione nelle AP

L'attività delle AP è improntata al «metodo della programmazione». Le AP predispongono i propri bilanci nell'ambito di un processo di formazione di documenti che hanno il contenuto dei piani e dei programmi in coerenza con gli obiettivi programmatici fissato dalla Stato nel documento di economia e finanza (DEF).

Legge 196 del 2009 – Legge di contabilità e finanza pubblica

Art. 7. (Ciclo e strumenti della **programmazione** finanziaria e di bilancio)

1. L'impostazione delle **previsioni di entrata e di spesa** dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione.

Legge 163/2016 - Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

per la prima volta nel processo di predisposizione del Bilancio dello Stato gli obiettivi del benessere equo e sostenibile da indicare in un apposito allegato al Documento di Economia e Finanza.

«10-bis. In apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica di cui al comma 2, lettera f), e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma, di cui al comma 5.



La programmazione nelle AP

Legge 196 del 2009

Art. 8. (Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali)

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF.
2. Anche ai fini dell'attuazione **((dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera g))**, nella Nota di aggiornamento del DEF di cui all'articolo 10-bis, viene definito il quadro di riferimento normativo per il **((concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali))**, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. **((Sulla base di quanto previsto dal periodo precedente, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosectori, stabiliti ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), sono definiti))** gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.

Il processo e gli strumenti di programmazione per lo Stato

Legge 196 del 2009

Art. 7

2. Gli strumenti della programmazione sono:

- a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il **((27 settembre))** di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;
- c) **(LETTERA ABROGATA DALLA L. 4 AGOSTO 2016, N. 163)**;
- d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, **((da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno))**;
- e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno;
- f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno;
- g) **gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.**

3. I documenti di cui al comma 2, **((lettere a), b), d) ed e)))**, sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito, per quanto concerne la terza sezione del DEF, il Ministro per le politiche europee. Il documento di cui al comma 2, lettera a), e' inviato, entro i termini ivi indicati, per il relativo parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si esprime in tempo utile per le deliberazioni parlamentari di cui alla medesima lettera a).

Area del Parlamento

STRATEGICA

PIANIFICAZIONE

Controllo strategico
Valutazione gestione

OPERATIVA

Programmazione
di bilancio

Documento di Economia e finanza

Sezione I Programma di stabilità
Sezione II Analisi e previsioni
Sezione III Programma nazionale di riforma

Consiglio e
Commissione
europea
entro il 30
aprile

Presentare a
camere entro
il 10 aprile
per le
deliberazioni

**Aggiornamento al Documento di
Economia e finanza**

Aggiornamento necessario anche per recepire
le indicazioni del Consiglio europeo.

Presentare a camere
entro il 27 settembre
per le deliberazioni

Allegato al Documento di
Economia e finanza con
indicatori BES

*Commissione
europea,
Eurogruppo e
camere entro
il 15 ottobre*

Progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno
successivo
Disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle
Camere entro il 20 ottobre di ogni anno e da approvare entro
il 31 dicembre.

Progetto di bilancio annuale e triennale e altri strumenti

Bilancio annuale e pluriennale

Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica

Art. 9. Legge 196 del 2009

1. Il **Programma di stabilità** e il **Programma nazionale di riforma** sono presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile e comunque nei termini e con le modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita.
2. **((1-bis. Il progetto di *documento programmatico di bilancio per l'anno successivo*, di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, e' presentato alla Commissione europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre ed e' trasmesso alle Camere entro il medesimo termine))**. 2. Gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di cui all'articolo 4. 3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

Programma nazionale di riforma (PNR)

- Il Programma Nazionale di riforma (PNR) è il documento che definisce annualmente gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia Europa 2020. Si tratta di un documento che ciascuno Stato membro presenta alla CE con cadenza annuale (nel mese di aprile) nel cui ambito sono indicati:
- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
 - gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
 - le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
 - i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.
- Il PNR, ai sensi della Legge 7 aprile 2011 n. 39, è confluito nel Documento di Economia e Finanza - DEF e ne costituisce la sezione III. A seguito della confluenza del PNR nel DEF la redazione del PNR è curata dal dipartimento del Tesoro, d'intesa con il dipartimento delle Politiche europee.

Gli obiettivi Benessere Equo e Sostenibile (SDGs)

Il tema viene posto all'attenzione delle agende dei Governi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite **dapprima nel 1972 (dichiarazione di Stoccolma)**, si evidenzia il bisogno di prospettive e principi comuni degli Stati al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso la conservazione e il miglioramento dell'ambiente umano.

Ancora nel 1987, con il **Rapporto “Our common future”**, la sostenibilità viene definita come la condizione di uno sviluppo in grado di “assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri”.

Da allora le espressioni sostenibilità e sviluppo sostenibile implicano la ricerca di un benessere nel quale le dimensioni ambientale, sociale ed economica sono legate in un rapporto sinergico e sistemico mirato a migliorare la qualità della vita per i cittadini di oggi e per le generazioni future.

Gli obiettivi Benessere Equo e Sostenibile (SBGs)

In seguito, nell'ambito delle Nazioni unite si porta avanti con crescente decisione l'esigenza di impostare un programma condiviso di azioni per garantire il futuro dell'uomo e del pianeta e in questa direzione viene varata, dapprima, nel 1992 l'Agenda 2021 e, nel 2015, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità che **prevede 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile (Sustainable development goals, SDGs)**.

Nel contempo il tema è stato concettualizzato e la letteratura dominante ha descritto lo sviluppo sostenibile come un processo di cambiamento, in cui le società migliorano la loro qualità di vita, raggiungendo un equilibrio dinamico tra gli aspetti economici e sociali, proteggendo, curando e migliorando l'ambiente naturale (Lozano 2006).

Parallelamente le tradizionali misure della ricchezza e della crescita economica basate sul prodotto interno lordo-PIL palesano una scarsa coerenza con un concetto di progresso riconducibile ad una accezione di benessere equo e duraturo e vengono affiancate da indicatori capaci di misurare la qualità della vita, i cosiddetti indicatori che sintetizzano i principali domini del benessere equo e sostenibile-BES

Gli obiettivi Benessere Equo e Sostenibile (SBGs)



Gli obiettivi Benessere Equo e Sostenibile (SBGs)

I governi e le istituzioni pubbliche, oltre ad essere loro stesse sostenibili, hanno una responsabilità diretta allorché per missione istituzionale devono elaborare politiche pubbliche o produrre beni o servizi capaci di dare risposte ai bisogni individuali e collettivi che impattano sul benessere delle persone e della terra (sanità, energia, acqua, giustizia, istruzione, gestione rifiuti, sicurezza, previdenza, protezione e assistenza sociale, infrastrutture, etc).

L'impegno delle diverse istituzioni, private e pubbliche, per uno sviluppo sostenibile richiede anzitutto che gli organi di governo siano consapevoli della propria responsabilità diretta e/o indiretta nei confronti di una pluralità di attori sociali e introducano efficaci strumenti di pianificazione e rendicontazione dell'impatto per la sostenibilità per orientare il processo decisionale allo sviluppo sostenibile.

Nel contesto operativo questo approccio ha favorito la diffusione delle logiche della **responsabilità sociale e ambientale di amministrazioni pubbliche e imprese** e il rafforzarsi di un orientamento strategico che ingloba politiche e azioni capaci di contribuire alla costruzione di comunità sostenibili, sostituendo pratiche collaborative e la costruzione di reti alle miopi tendenze competitive.

Principali documenti di pianificazione

Stato

Documento di
Economia e finanza
DEF

Regioni

Documento di
Economia e finanza
regionale
DEFR

Enti locali

Documento di unico di
programmazione
DUP

Piano strategico

Piano della performance (art. 10 d.lgs 150 del 2009)

Piano Triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT) (art. 1, co. 5 legge 190/2012)

Piano dei fabbisogni (articolo 6, commi 1, 4 -d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)

Piano lavoro agile (legge 7 agosto 2015, n. 124)

PIAO



Esercitazione sul DEF - Lavori di gruppo

Gruppo I. Nazareno, Chiara e Linda

Gruppo II. Giovanni, Vincenzo e Simona

Gruppo III. Federica, Alessia e Greta

Analizzare il DEF e descrivere, predisponendo delle slides, i seguenti aspetti.

1. Soggetti coinvolti (attori) nella predisposizione e deliberazione del DEF
2. Funzioni del DEF
3. Contenuto sintetico del DEF con indicazione degli obiettivi che ritenete più rilevanti.
4. Elementi significativi dell'aggiornamento.
5. Ruolo e contenuto degli indicatori BES