



UNIVERSITÀ  
CATTOLICA  
del Sacro Cuore

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE  
MILANO

Dottorato di ricerca in Management  
ciclo XXIII  
S.S.D: SECS-P/07

**Pianificazione strategica e programmazione  
integrata nella pubblica amministrazione.**  
*Il caso di Regione Lombardia all'inizio della IX legislatura.*

Coordinatore: Ch.mo Prof. Renato FIOCCA

Tesi di dottorato di: Filippo Cristoferi  
Matricola: 3612029

Anno Accademico 2010/2011



*Ad un'Amica fedele...*



# Indice

Introduzione	9
<b>Parte prima - La traiettoria del <i>management</i> dell'istituzione pubblica: dall'interpretazione burocratica alla <i>public governance</i></b>	<b>13</b>
<b>Capitolo 1 - I paradigmi organizzativi: ragioni e limiti dell'interpretazione burocratica</b>	<b>17</b>
1.1 L'origine degli apparati amministrativi	17
1.2 L'emergere dell'interpretazione burocratica	20
1.3 L'evoluzione: il superamento di una interpretazione univoca	24
1.4 L'approdo a nuovi paradigmi decisionali e amministrativi	33
<b>Capitolo 2 - Il <i>management</i> pubblico: dal <i>management</i> scientifico al <i>New Public Management</i> e alla cultura della <i>governance</i></b>	<b>39</b>
2.1 Il <i>management</i> scientifico pubblico: esordi della cultura manageriale	39
2.2 Il <i>New Public Management</i> : la crisi del welfare state ed il superamento dei modelli efficientisti	53
2.3 La <i>public governance</i> : dal processo alla rete, dal valore economico al valore sociale	68
<b>Parte seconda - La pianificazione strategica e la programmazione integrata nella pubblica amministrazione: analisi e evidenze del contesto regionale.</b>	<b>79</b>
<b>Capitolo 3 - Il <i>policy cycle</i>: dalla pianificazione strategica alla programmazione operativa integrata</b>	<b>81</b>
3.1 Il <i>policy cycle</i> : dinamismo dei processi della pubblica amministrazione	81

3.1.1 Agenda setting _____	85
3.1.2 Formulazione delle politiche _____	87
3.1.3 Decision making _____	89
3.1.4 Implementazione e valutazione delle <i>policy</i> _____	91
3.2 La pianificazione strategica nella pubblica amministrazione _____	95
3.3 La pianificazione strategica, i paradigmi manageriali ed il processo decisionale _____	98
3.4 I momenti della pianificazione strategica _____	102
3.5 Dalla pianificazione strategica alla programmazione operativa _____	107
<b>Capitolo 4 - La programmazione operativa: evoluzione e stato dell'arte nel contesto degli stati centrali e delle amministrazioni regionali _____</b>	<b>111</b>
4.1 Il rationale della programmazione operativa nella pubblica amministrazione _____	111
4.2 Gli indirizzi di programmazione in ambito di governo nazionale _____	118
4.2.1 La riforma nel contesto federale americano _____	119
4.2.2 L'esperienza ed il quadro legislativo in Italia _____	123
4.3 Programmazione integrata regionale: evidenze di un lungo processo _____	133
<b>Parte terza - Il caso di studio: Regione Lombardia all'inizio della XI legislatura _</b>	<b>145</b>
<b>Capitolo 5 - Gli orientamenti strategici e programmatici dell'ente Regione: analisi ed evidenze del contesto regionale lombardo all'inizio della IX legislatura ____</b>	<b>149</b>
5.1 Obiettivi e metodologia della ricerca _____	149
5.2 L'evoluzione del modello di programmazione del sistema regionale lombardo _____	156

5.3 La definizione degli indirizzi strategici nella IX legislatura: i <i>Policy Lab</i>	173
5.4 La programmazione integrata in Regione Lombardia: evidenze all'inizio della IX legislatura	200
<b>Conclusioni</b>	<b>223</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>235</b>





## Introduzione

L'inizio del XXI secolo ha posto e sta ponendo obiettivi sfidanti per la pubblica amministrazione tanto nel contesto italiano quanto nel contesto internazionale.

Questo momento storico, infatti, risulta essere caratterizzato da una crisi dei modelli di *welfare state* determinata da alcuni driver principali: una crisi di governabilità del sistema, una crisi di legittimità, una crisi finanziaria e una crisi di efficienza.

Una crisi di governabilità dovuta a una sempre più carente capacità da parte dei decisori pubblici nell'interpretare il bisogno, le necessità e le attese della popolazione. In questo senso di rilevante importanza risulta essere il processo che ha portato a una decisa differenziazione e specializzazione delle attese del singolo cittadino tale per cui risulta sempre più complesso creare categorie, schemi ed insiemi per rispondere, con *policy* puntuali, a necessità omogenee.

Una crisi di legittimità in quanto la differenziazione del bisogno porta il cittadino ad identificarsi sempre più di rado e sempre meno compiutamente con le politiche sviluppate ed implementate. A ciò occorre aggiungere una sfiducia generale, creatasi nel tempo, nel potere taumaturgico della politica come risposta alle attese della popolazione dovuta alla tutela di interessi particolare oscurando il perseguimento del bene comune come fine ultimo dell'amministrazione e dell'azione di governo.

Una crisi finanziaria dovuta ad una riconfigurazione degli equilibri competitivi globali che non permette, in ottica prospettica, di poter garantire alla pubblica amministrazione i livelli di tutela e di servizio erogati sino ad oggi.

Una crisi di efficienza dovuta a pratiche perverse di gestione degli apparati della pubblica amministrazione caratterizzati da dinamiche di *spoils system* e da competenze non più adeguate ad un contesto cambiato, essendo state incapaci di svilupparsi seguendo le sollecitazioni dell'ambiente di riferimento.

Queste sfide porteranno, inevitabilmente, ad un ripensamento dei sistemi di relazione e dialogo con i principali *stakeholder* della pubblica amministrazione per cercare di interpretare sempre più efficacemente le attese. In questo senso vi è la

necessità di recuperare fiducia nell'operato del sistema pubblico attraverso politiche che siano prossime alla cittadinanza e tangibili in termini di impatti, esiti e benefici.

Si dovrà agire in questa direzione selezionando gli ambiti e gli interventi prioritari e gestendoli secondo principi di massimizzazione del rapporto efficacia-efficienza senza perdere di vista le particolarità in termini di *accountability* della pubblica amministrazione.

Un ruolo particolare, in questo quadro e nel contesto nazionale italiano, lo assumono le amministrazioni regionali in virtù di un ampliamento costituzionale delle deleghe e del processo di riforma federale avviato con la legge delega 42/2009 e ormai concluso.

Le dinamiche descritte non sono il futuro, sono già in atto.

Per tali ragioni il presente lavoro ha ritenuto di importanza decisiva affrontare il tema della pianificazione strategica e programmazione integrata operativa come elemento fondamentale per un ordinato sviluppo della pubblica amministrazione nel corso di un già attuale futuro. Si ritiene infatti che il dramma, si badi non la tragedia, delle sfide prospettate possa essere affrontato solo attraverso sistemi capaci di farsi interpreti delle necessità dei cittadini e di organizzare un sistema di offerta sostenibile ed efficace.

In questo senso si è voluto sviluppare il presente lavoro per dare evidenza di alcuni interessanti sviluppi attuati all'interno di un contesto particolare per proporre un momento riflessivo e di dibattito, per portare tale conoscenza a fattor comune e per stimolare ulteriori approfondimenti e studi sul tema.

Evidenziando i tratti caratteristici della pianificazione strategica e della programmazione integrata operativa all'inizio della IX legislatura si è voluto riportare il focus su un approccio alla programmazione sostantivo che valorizzi quanto sviluppato ed immediatamente trasferibile.

Per le ragioni ora descritte si è articolato il presente lavoro secondo la seguente architettura.

Nella prima parte del testo (cap. 1 e 2) si è descritta l'evoluzione dei paradigmi decisionali ed organizzativi della pubblica amministrazioni partendo dalla scuola

weberiana, analizzando le critiche ed il superamento ed approdare a nuovi paradigmi amministrativi. Tale percorso ci ha permesso di passare da una a più burocrazie riconoscendo le particolari dinamiche dell'attività pubblica e del contesto che la caratterizza (cap. 1). Si è poi passati all'analisi dei paradigmi manageriali che si sono alternati ed evoluti focalizzando l'attenzione sul *management* scientifico, sul *New Public Management* e sulla *public governance* (cap. 2). Al termine della prima parte si è arrivati, pertanto, ad una sintesi ideale tra una nuova idea di relazione, una configurazione amministrativo/organizzativa mutata e lo sviluppo di metodi e dinamiche nuovi per le organizzazioni pubbliche.

Nella seconda parte (cap. 3 e 4) si è proceduto dando conto *in primis* delle fasi e delle dinamiche del ciclo di sviluppo delle politiche e di come il tema della pianificazione strategica abbia interessato l'ambito pubblico approfondendone le relazioni con i paradigmi manageriali ed i momenti caratteristici (cap. 3). Si è poi affrontato il tema programmazione integrata operativa analizzando l'evoluzione degli studi sia in ambito amministrativo nazionale, proponendo l'analisi del caso statunitense e di quanto sviluppato entro i confini nazionali, sia relativamente all'ambito regionale, evidenziandone le evoluzioni e lo stato dell'arte (cap. 4).

Conclusa la fase di analisi delle precondizioni alla base dello studio e ponendo le basi per il suo sviluppo si è poi analizzato quanto attuato in Regione Lombardia.

Nella terza parte (cap. 5), infatti, dopo aver espresso gli obiettivi e la metodologia della ricerca (par. 5.1) si è avviata l'analisi partendo da quanto sviluppato sui temi oggetto della trattazione in Regione Lombardia nelle legislature precedenti per evidenziare quali sono state le basi sulle quali si è costruito all'inizio della IX legislatura (par. 5.2). Lo studio è poi proseguito entrando nel dettaglio degli sviluppi della pianificazione strategica (par. 5.3) e della programmazione integrata operativa (par. 5.4) attraverso l'analisi delle dinamiche e degli strumenti che si sono implementati.

L'auspicio è che, al termine del percorso, il lettore sia più consapevole delle dinamiche che interessano l'amministrazione regionale relativamente alla pianificazione ed alla programmazione e possa utilizzare, nella propria attività quotidiana, le considerazioni qui contenute o sviluppare studi di frontiera su un tema di assoluta attualità.

