Il PEG e la biblioteca

Come cambia la programmazione nell'"azienda pubblica"

di Waldemaro Morgese

S'intende approfondire un processo decisionale che sempre caratterizza, nella pratica, l'operato di un'azienda pubblica, comprese quelle esponenziali delle collettività (Comuni, Province, Regioni, ecc.), ma che non è ancora assurto ad attività formalizzata, consapevole e predeterminata: quello attraverso cui i manager pubblici decidono cosa fare nel corso dell'anno per realizzare operativamente la *mission* strategica e gli obiettivi direzionali pianificati per inverarla (cosa acquistare, come e in quali quantità, quali merci offrire, produrre ed erogare, quali servizi sviluppare o avviare *ex novo* o dismettere, quali miglioramenti organizzativi e strutturali introdurre, eccetera).

Il presente scritto è la rielaborazione della relazione tenuta dall'autore nel seminario "La biblioteca pubblica: problemi di moderna gestione", svolto in Bari nel maggio 1998 nell'ambito del programma di attività del gruppo di lavoro "Biblioteche e documentazione" costituito dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

1. La programmazione *operativa*

Nel linguaggio economico-aziendale, questo complesso di decisioni prende il nome di programmazione operativa: si sottolinea l'aggettivo *operativa*, perché la problematica non riguarda i fini (la *mission* strategica, come si dice), che non sono decisi dal management ma dai rappresentanti politici dell'istituzione; riguarda invece le operazioni attraverso cui rendere *esecutive* (operative) le finalità decise dagli organi istituzionali.
In tal modo, inoltre, si fonda con precisione e concretamente la distinzione fra politica e amministrazione, di cui tanto oggi si discute: se distinguiamo la *mission* strategica dai programmi "operativi",[1] sapremo anche con chiarezza che gli organi istituzionali hanno la responsabilità di progettare e realizzare "impatti di benessere" (e di ciò rispondono ai cittadini-elettori), mentre gli organi operativi (i manager pubblici) hanno la responsabilità di progettare e realizzare "merci e servizi" al fine di inverare gli obiettivi strategici; merci e servizi che saranno consumati dai cittadini, e per l'esitazione dei quali sono direttamente responsabili verso gli organi istituzionali.
Nel linguaggio tecnico economico-aziendalistico la *mission* strategica è indicata con il termine *outcome* (risultato finale: benessere prodotto), le merci e i servizi con il termine *output* (risultato intermedio: beni prodotti). Insomma, ci avviciniamo così a quanto già altri paesi occidentali hanno realizzato: in altre parole, l'avvio di una "contrattazione" (negoziazione) fra organi istituzionali e manager pubblici, in cui i primi decidono la *mission* e contrattano con i manager pubblici come realizzarla e con quali e quante risorse, mentre i manager pubblici contrattano con gli organi istituzionali, a loro volta, i "gradi" di realizzazione della *mission* nel corso degli anni attraverso la scansione di programmi esecutivi basati sulle qualità-quantità di risorse loro imputate per attuarli.
Possiamo in sostanza affermare che i rappresentanti istituzionali "offrono" obiettivi di benessere agli utenti-elettori e per farlo hanno bisogno di "comprare" merci e servizi; questi beni sono prodotti dai manager pubblici, che ne contrattano la "vendita" ai rappresentanti istituzionali.

2. Il programma esecutivo della gestione: la dotazione di risorse

Il problema fondamentale da risolvere perché tutto ciò si realizzi in concreto non consiste tanto nella capacità degli organi istituzionali di concepire la *mission* strategica: ogni "programma di mandato", con cui il rappresentante istituzionale che dirige un consesso manifesta a coloro che lo hanno eletto cosa intende fare, la contiene, in modo più o meno preciso.
Il problema vero, invece, consiste nell'attivare un processo decisiona-

le che permetta di prefigurare i programmi da eseguire per implementare la *mission*, facendo sì però che questi programmi non siano "calati dall'alto" sul management pubblico ma siano da esso contrattati e quindi condivisi perché ritenuti realisticamente fattibili.
Si tratta, perciò, di fare in modo che queste operazioni esecutive siano prefigurate nei loro oggetti in maniera realistica con carattere di rigorosa fattibilità, nonché in forma di programma organico che garantisca mantenimento e sviluppo armonico delle attività aziendali, e infine abbiano il conforto approvativo degli organi istituzionali e l'annuizione del management, almeno nella loro configurazione di sostanza iniziale.
A questi scopi il programma esecutivo, vera e propria guida per l'imminente gestione, in altre parole per tutte le attività che saranno svolte nel corso del periodo scelto, deve soddisfare almeno due condizioni essenziali, che andiamo ora ad enunciare.

Prima condizione
Per assicurare che i programmi esecutivi della gestione non siano altrettanti libri dei sogni, è indispensabile ancorarli alle effettive risorse strumentali di cui l'azienda pubblica disporrà nel corso dell'anno di riferimento:
– risorse finanziarie;
– risorse umane;
– risorse "strutturali" (di arredo, di minuteria, informatiche, immobiliari, mobiliari, ecc.).
Il grado di positiva fattibilità del programma esecutivo della gestione dipende in modo diretto dalla esaustività, precisione e certezza con cui è predisposto il quadro delle risorse.
Come noto, le risorse finanziarie costituiscono un "volano" per acquisire risorse strutturali e, anche, risorse umane (ad esempio, nel caso delle risorse umane, anche attraverso processi di "esternalizzazione" della produzione di determinati servizi e merci): dunque esse hanno importanza speciale, talché il programma esecutivo della gestione dovrà anzitutto ancorare le proprie previsioni programmatiche ad una dotazione certa di risorse finanziarie.
Queste risorse deriveranno anzitutto dal bilancio finanziario "autorizzativo" generale dell'azienda pubblica; inoltre, attraverso processi vari, anche di sponsorizzazione, alle risorse finanziarie proprie potrebbero aggiungersi altre risorse finanziarie ottenute da economie terze, con evidente beneficio per la realizzazione della *mission* strategica.
Quindi, il primo problema da risolvere riguarda la decisione (che deve essere anche essa negoziata) relativa al budget finanziario da destinare per l'anno ai vari reparti e servizi dell'azienda pubblica: ciò si attua trasferendo dal bilancio finanziario generale di previsione vari plafond di spesa (e in alcuni casi anche di entrata), assegnandoli ai reparti e servizi, organizzando questi ultimi in veri e propri "centri di responsabilità" per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.
Il secondo problema riguarda le altre dotazioni di risorse: umane e strutturali. Conoscere la quantità (numero) e la qualità (grado e tipologia di professionalità) degli operatori a disposizione nell'anno, e anzi contrattarle in riferimento ai servizi e merci da produrre, è ugualmente necessario,[2] così come è necessario conoscere le dotazioni strutturali a disposizione: queste ultime, naturalmente, possono aumentare o modificarsi nel corso dell'anno per effetto dell'impiego delle risorse finanziarie, ma sapere ciò di cui si dispone fin dall'inizio dell'esercizio è oltremodo necessario.
Per tutte queste ragioni il programma esecutivo della gestione dovrà contenere un quadro in cui siano descritte con precisione le risorse finanziarie, umane e strutturali disponibili, al fine di parametrare su di esse le analisi di "fattibilità" del programma che si intende "eseguire" nell'anno.

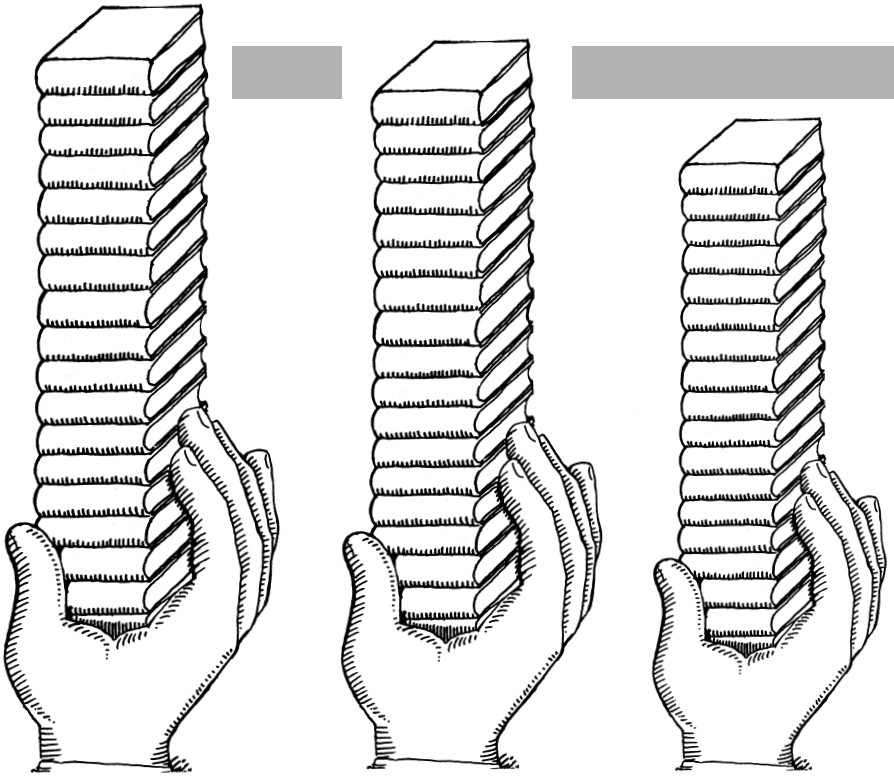
3. Il programma esecutivo della gestione: l'aspetto "caratteristico"

Seconda condizione
L'articolazione del programma esecutivo e l'eventuale sub-articolazione di esso in "progetti", deve rispondere alle effettive necessità della gestione: in nessun caso come in questo sovente *il meglio è nemico del bene*, nel senso che il desiderio (spesso legittimo) di perfezione può compromettere l'utilità dello strumento attivato.
Bisogna invece procedere per gradi, partendo dallo stato dei reparti /servizi riuniti in centro di responsabilità, quindi dalla fase o stadio di sviluppo che essi attraversano.
Se trattasi di servizi complessi, vi sarà forse necessità di sviluppare forme di *cybermarketing*,[3] in altre parole si tratterà in altri casi di implementare gli investimenti secondo concezioni molto innovative; in altri casi bisognerà procedere a innovazioni tecnologiche o strutturali, in altri preminente sarà la diversificazione delle merci e servizi prodotti, eccetera.
Insomma, il programma esecutivo della gestione dovrà avere un *core* (nucleo caratterizzante) di progetti, totalmente corrispondente al ciclo di sviluppo che attraversa al momento ciascun centro di responsabilità, e un *ring* (contorno) di altri progetti di minore importanza che servirà ad assolvere alle restanti esigenze, pure impellenti.
Questo principio operativo è di fondamentale importanza e la sua applicazione evita di disperdere le risorse disponibili in utilizzazioni che, per via di un eventuale ➤

"ciclo di vita" del servizio avverso o comunque non reattivo, non rispondano in pieno ad un buon rapporto costi/benefici: questo concetto, in effetti, è un po' ostico ad essere compreso specie da parte di chi non ha pratica di analisi economica, però è ugualmente intuitivo.
In sostanza, se si concentrano gli impieghi delle risorse finanziarie, umane e strutturali nell'attuazione di progetti incoerenti rispetto allo stato generale dei reparti/servizi, questi progetti non sprigioneranno adeguate utilità economiche determinando quindi tassi di efficacia scarsi.
Nell'azienda privata, questo problema è risolto attraverso la realizzazione di un vero sistema di budget funzionalmente diversificati (di marketing e vendite, di produzione, dei costi generali, di ricerca & sviluppo, degli investimenti, ecc.), alcuni dei quali svolgono funzione di assicurare il mantenimento dell'azienda e altri, considerati più importanti, il suo sviluppo, a seconda delle strategie direzionali scelte dal top management.
Le pubbliche amministrazioni, tuttavia, solo da pochi anni hanno cominciato ad avviare la programmazione operativa, per cui non possiedono un vero e proprio sistema di budget funzionalmente diversificati e le stesse funzioni di pianificazione direzionale sono spesso confuse, come già accennato, con quelle strategiche o con quelle operative.
Nel nostro caso pertanto, in conclusione, occorre modulare i programmi esecutivi della gestione, unico strumento budgettario disponibile (o da rendere disponibile), caratterizzandoli, anno dopo anno, a seconda della fase di sviluppo che attraversano le articolazioni strutturali dell'azienda pubblica e sulla base delle direzioni di marcia che si intende far imboccare al ciclo dello sviluppo aziendale.

4. PEG e bilancio finanziario autorizzatorio

L'utilità di iscrivere nel generale bilancio di previsione finanziario dell'azienda pubblica voci contabili organicamente accorpate che finanzino in modo globale ciascun programma esecutivo della gestione, è motivata dal fatto che così facendo si possono avviare, anche nelle aziende pubbliche esponenziali delle collettività, processi innovativi a legislazione invariata, che incidano positivamente rispetto alle insufficienze causate dall'esistenza nelle pubbliche amministrazioni di una tradizionale contabilità finanziaria impiantata a fini giuridici esclusivamente autorizzatori.
Conviene ora fare una breve digressione un po' tecnica, ma indispensabile, anche perché la problematica è ben avvertita da tutti gli operatori pubblici.
Sotto alcuni aspetti le recenti riforme della contabilità pubblica (ad esempio il Decreto legislativo n. 77/95 per Comuni, Province, Comunità montane e Città metropolitane, o varie leggi regionali, o anche la Legge n. 94/97 di riforma del bilancio dello Stato), non hanno affatto sciolto le incongruenze della contabilità finanziaria autorizzatoria, che opera tipicamente proprio nelle pubbliche amministrazioni; ciò specie sotto il profilo della conferma del canonico e rigoroso (si fa per dire) concetto di "impegno" finanziario, talché in molti casi i manager pubblici non possono "impegnare" a fini autorizzatori la spesa ovvero possono farlo solo utilizzando la cosiddetta "prenotazione" (o "impegno contabile") la quale però, ove non divenga entro l'esercizio effettivo "impegno giuridico", decade: si ritiene di poter arginare in questo modo i pericoli del dissesto finanziario, senza però considerare a sufficienza che il dissesto finanziario ha come genesi di fondo lo squilibrio delle partite economiche e solo quale effetto successivo quello delle partite finanziarie.[4]
Tuttavia, si sta facendo strada un'idea di riforma generale della contabilità pubblica tale per cui il tradizionale e ben noto sistema contabilistico autorizzatorio, specie in relazione alle spese, potrebbe restare in vigore solo a condizione di parametrare le autorizzazioni (impegni giuridici) in rapporto ad ampie destinazioni funzionali, organicamente onnicomprensive e a base pluriennale, inserite entro quadri programmatici (così come già si fa, del resto, in altri paesi occidentali),[5] mentre la vera, concomitante, contabilità d'esercizio dovrebbe essere unicamente del tipo a competenza economica, ad esempio articolata in modo analitico.[6]
Però, come accennato, se si dispone di una programmazione budgettaria (ad esempio, appunto, di veri e propri "programmi esecutivi della gestione", cui siano assegnati plafond organici di risorse finanziarie), questa valenza nuova della contabilità finanziaria "autorizzatoria" già può essere tentativamente applicata in una maniera molto semplice: determinando corrispondenza fra le previsioni di spesa (funzionalmente e organicamente accorpate per quanto possibile in un'unica voce organica) del bilancio di previsione finanziario dell'azienda e il programma esecutivo della gestione, nonché contestualità temporale fra l'adozione dell'atto amministrativo di approvazione di tale programma esecutivo e l'adozione dell'impegno giuridico *una tantum* e globale del plafond di spesa imputato al PEG (Piano esecutivo di gestione), mobilitando così, pressoché automaticamente dopo l'approvazione del PEG, le risorse finanziarie in dotazione.
A questo punto, a seconda del tipo di strutturazione del sistema organizzativo presente nell'azienda pubblica in questione, sarà il centro di



responsabilità (ad esempio la biblioteca) ad effettuare, oltre all'impegno giuridico, anche le mere liquidazioni delle spese, o addirittura anche i pagamenti (pur se questa ultima fase della spesa resta di norma nella potestà centralizzata di altro centro di responsabilità, ad esempio quello in cui è inquadrata la funzione di ragioneria); ovvero, l'impegno giuridico sarà demandato ad un settore sovraordinato restando le liquidazioni in capo al centro di responsabilità che realizza il PEG.
Un sistema siffatto di impegni giuridici globali effettuati *una tantum* a fronte di programmi operativi organici, è attuabile, in generale, pur nell'attuale stato della normativa di contabilità pubblica, perché il carattere distintivo del PEG consiste, salvo particolari destinazioni di spesa, nella sua "operatività" o "esecutività", cioè nella fattibilità anche giuridica dei progetti in esso previsti: nel senso che questi ultimi devono contenere precise notazioni riguardo ai tre canonici requisiti (almeno all'attualità) di ogni impegno giuridico di spesa, e cioè il destinatario della spesa, l'ammontare della stessa, oltre naturalmente alla ragione della spesa stessa.
Resta un problema non pacificamente risolto, e riguarda la possibilità di adottare PEG a valenza pluriennale e non solo d'esercizio (possibilità a nostro avviso ammissibile oltre che di grande utilità). Tuttavia si rifletta sul fatto che, in ogni caso, la possibilità di effettuare le liquidazioni (e i pagamenti) entro almeno i due anni successivi a quello dell'atto unico di impegno giuridico, amplia in via di fatto lo "spettro" temporale di operatività dei flussi di cassa della gestione di PEG ad un arco temporale triennale (un anno in conto competenza e due in conto residui), fornendo quindi estese possibilità di operare.[7]
Ciò, come evidente, ha speciale importanza nel caso di progetti che riguardino attività che postulano la previa effettuazione di aste, gare, trattative contrattuali in genere.
Un'ultima osservazione riguarda l'avvertenza, molto importante, che il PEG non è assolutamente da concepire come un sub-bilancio di previsione finanziario, magari più articolato e particolareggiato: è invece, appunto, uno strumento di programmazione operativa, un vero e proprio budget esecutivo, talché deve essere utilizzato con la flessibilità propria di ogni budget operativo.
Si vuole sottolineare, cioè, che il PEG, annuale o pluriennale che sia, deve essere approvato, previa negoziazione, in una configurazione iniziale di primo avvio. Questa configurazione non può essere stravolta nel corso della gestione ma ben può essere di continuo ricalibrata, aggiustata a seconda delle esigenze gestionali che intervengono mese dopo mese, giorno dopo giorno; queste "ricalibrature", salvo casi stringenti, non abbisognano certo di puntuali riconsiderazioni approvative, proprio perché non si è in presenza di un atto amministrativo a valenza autorizzativa ma di una "guida" programmatica per la gestione, di uno strumento cioè che serve al management per far sì che la gestione si sviluppi in modo "pensato" e organico, razionale, e non in modo casuale o comunque secondo decisioni adottate momento per momento.

5. Lo scenario di sfondo: "spacchettamento" delle pubbliche amministrazioni

Risulta sufficientemente chiaro, da quanto fin qui argomentato, che un sistema avanzato di funzionamento delle pubbliche amministrazioni dovrebbe prevedere per ciascuna di esse la possibilità di procedere ad effettuare tutte le fondamentali operazioni aziendali secondo giusti livelli interni di responsabilità e autonomia funzionale, che ben possiamo denominare "centri di responsabilità".
Ciò però è concretamente possibile solo riconcependo le pubbliche amministrazioni come sistemi non più integrati verticalmente, ma, per così dire, "spacchettati",[9] cioè articolati in varie strutture funzionali dotate di responsabilità e autonomia, in grado di perseguire con opportune produzioni di beni (merci e ser- ➤

vizi) le "missioni" strategiche stabilite dagli organi istituzionali di riferimento.
Strutture funzionali, si badi, aperte al territorio, cioè ai cittadini-utenti, ad altre istituzioni, pubbliche e private, alle organizzazioni *noprofit*; quindi "permeabili", anche "in rete" con altre organizzazioni, negozianti con esse, in modo da realizzare forme di operatività pubblica condivisa, che cioè condivide con il territorio cosa progettare e fare.

6. Un *case study*: il PEG della Biblioteca del Consiglio regionale della Puglia

La Biblioteca del Consiglio regionale della Puglia è stata "reimpiantata" negli ultimi mesi del 1994 e all'attualità presenta la seguente struttura organizzativa riportata in Tabella 1.
Il primo PEG della Biblioteca del Consiglio regionale della Puglia risale all'esercizio 1996; esso è stato approvato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con deliberazione n. 70 del 9 luglio 1996, finanziato con unico sottocapitolo di lire 200.000.000 sul bilancio finanziario di previsione del Consiglio regionale.
Il secondo PEG è stato approvato con deliberazione n. 102 del 3 luglio 1997, anch'esso finanziato con unico sottocapitolo di lire 200.000.000 sul bilancio di previsione del Consiglio regionale.
Il PEG 1997, in particolare, risulta composto di n. 5 "programmi" articolati in n. 14 "progetti".
Essendo la Biblioteca del Consiglio regionale della Puglia una struttura "reimpiantata" all'inizio del 1995, entrambi i PEG hanno avuto come *core* caratteristico i programmi e progetti di investimento in beni "a fecondità ripetuta", con preminenza assoluta per i fondi di interesse biblio-documentale (monografie, periodici, documenti ufficiali, banche-dati elettroniche).
Il PEG per il 1998 amplia la tipologia dei beni "a fecondità ripetuta" da acquisire, prevedendo un importante programma di ottimizzazione sistemica, articolato nei due progetti di "ottimizzazione logistica" e di "ottimizzazione informatica": sarà quindi anch'esso un PEG fondamentalmente di investimenti.[10]
A titolo esemplificativo si espone nella Tabella 2 la struttura programmatica di primo livello del PEG 1997.
La struttura programmatica di secondo livello risulta invece della Tabella 3.
Sempre in relazione al PEG 1997, si espone in Tabella 4 la struttura fun-

Tabella 1

Sezione (sigla)	Sezione (descrizione)	Consistenza dei fondi (unità di documento)	Risorse umane dedicate
BM	Monografie e Grandi opere	14.000	1 interno e 3 volontari
BL	Letteratura grigia	900	1 interno e 2 volontari
BR	Periodici	275 (*)	2 interni e 3 volontari
DE	Emeroteca	9 (*)	2 interni
DVD&T	Videodischi & Collegamenti telematici	165 (**) 488 (***) 9 (****)	2 interni

(*)Testate; (**) FD e CD-ROM; (***) VHS; (****) Collegamenti telematici.

Tabella 2

Programma (descrizione)	Risorse finanziarie in dotazione (lire)	(% sul totale)
Fonti monografiche cartacee	148.300.000	74.1
2. Fonti documentali cartacee	11.750.000	5.9
3. Fonti documentali elettroniche	23.650.000	11.8
4. Sistema informativo d'ambiente	10.000.000	5.0
5. Connessioni info-telematiche	6.300.000	3.2
Totale	**200.000.000**	**100.0**

Tabella 3

Programma (descrizione)	Progetto (descrizione)
1. Fonti monografiche cartacee	1.1. Mantenimento rivisteria 1.2. Sviluppo grandi opere 1.3. Sviluppo monografie 1.4. Sviluppo rivisteria 1.5. Servizio novità librarie
2. Fonti documentali cartacee	2.1. Mantenimento emeroteca 2.2. Mantenimento documenti ufficiali 2.3. Sviluppo emeroteca 2.4. Sviluppo documenti ufficiali
3. Fonti documentali elettroniche	3.1. Mantenimento banche-dati 3.2. Sviluppo banche-dati
4. Sistema informativo d'ambiente	4.1. Presentazione novità e seminari
5. Connessioni info-telematiche	5.1. "Piazza Telematica"

Tabella 4

Struttura funzionale	Dotazione finanziaria (in lire e in %)
Mantenimento	37.950.000 (19.0)
Sviluppo	152.050.000 (76.0)
In totale	190.000.000 (95.0) (*)

(*) La dotazione finanziaria per utilizzi correnti ammonta a lire 10.000.000 (5.0).

Tabella 5

Anno di budget	Costi effettivi (contabilità economico-analitica di PEG)	Liquidazioni effettve (contabilità finanziaria del bilancio CR)	Scarto (%)
1996	163.499.780	176.773.500 (*)	8.1
1997	148.173.280	102.236.000	-31.0
TOTALE	311.673.060	279.009.500	-10.5

(*) La cifra comprende alcune liquidazioni effettuate prima dell'approvazione del PEG 1996.

Tabella 6

N. Progetto	Scarto %
1.1	-11.1
1.4	-39.8
1.2	-22.0
1.3	-55.0
1.5	122.3
2.1	-15.1
2.3	-41.9
2.2	136.5
2.4	-11.5
3.1	-63.7
3.2	-43.0
4.1	-4.8
5.1	—
5.2	-8.8
Totale	**25.9**

zionale delle dotazioni finanziarie per investimento in merci e servizi a fecondità ripetuta.

Come può notarsi, in coerenza con il particolare "ciclo di sviluppo" della biblioteca, le dotazioni di risorse finanziarie sono state dedicate in modo assolutamente preponderante agli investimenti di sviluppo; è chiaro tuttavia che nel prosieguo degli esercizi la struttura funzionale di "mantenimento" è destinata a crescere in modo correlato.

Le operazioni di rilevazione contabile sui PEG 1996 e 1997 sono state di tipo economico, in particolare della specie della contabilità economica di tipo "analitico" per costo di ciascun progetto, e sono state tenute internamente dal management della biblioteca stessa. A fini esemplificativi, al 30/06/1998 sui due PEG approvati erano stati emessi dalla biblioteca n. 63 "ordini a fornire" e n. 148 "nulla osta a pagare", i quali ultimi costituiscono rilevazioni di costi da fatturazioni nel sistema di contabilità economica analitica utilizzato all'interno della biblioteca, che si trasformano successivamente in liquidazioni (quindi in pagamenti) nel sistema di contabilità fondato sul bilancio finanziario "autorizzativo" del Consiglio regionale.

Al fine di valutare le discrasie[11] fra le due tipologie di contabilità, si riporta una tabella (5) che dà conto dei costi di progetto effettivi dei PEG e delle spese delle conseguenti liquidazioni finanziarie alla stessa data (30/06/1998), con l'avvertenza che alle liquidazioni segue di regola (ma non sempre contestualmente) l'esborso di cassa, cioè il pagamento.

Gli scarti percentuali negativi evidenziati stanno a significare che il sistema attuale di contabilità finanziaria autorizzativa determina difficoltà quanto a velocizzazione della gestione, soprattutto per il fatto che la tradizionale fase finanziaria della liquidazione è tuttora trattenuta in capo all'organo istituzionale (Ufficio di presidenza).

Sempre in riferimento al PEG 1997, può essere utile rappresentare gli scarti percentuali fra costi previsti ed effettivi al 30/06/1998 (cioè dopo circa dodici mesi di gestione), per meglio sottolineare come il PEG sia uno strumento di programmazione operativa e niente affatto un micro-bilancio, più particolareggiato, di tipo finanziario: la registrazione di uno scarto positivo in corrispondenza del progetto "novità librarie", ad esempio, segnala il fatto che la concreta gestione ha richiesto di ampliare la portata di detto progetto, a motivo dell'apprezzamento da parte dell'utenza di una efficiente disponibilità in biblioteca di nuove monografie. In altri casi, naturalmente, gli scarti sono dovuti alla mera circostanza che la vigenza delle risorse finanziarie di cui il PEG è dotato annovera vari altri mesi utili di operatività prima della loro decadenza. Dunque, a condizione che si abbia l'accortezza di riaccorpare in un unico capitolo di spesa la dotazione finanziaria del PEG, ciò che in sede di tradizionale bilancio finanziario di tipo autorizzativo può essere operato solo a mezzo di formali variazioni di bilancio, con procedure sovente farraginose, in sede di programmazione operativa non abbisogna di particolari formalità: il PEG può infatti essere continuamente "riaggiustato" dal management in corso di gestione, secondo scadenze temporali anche mensili, sulla ba- ➤

se, magari, delle tendenze manifestate dall'utenza (o per altre ragioni nel frattempo intervenute). Si veda a proposito la Tabella 6.
Naturalmente è anche da precisare che le problematiche di natura contabilistica descritte non attengono propriamente alle operazioni di "programmazione operativa"; pur tuttavia, è evidente che l'approntamento di procedure efficienti di esitazione della contabilizzazione finanziaria influisce sulle dinamiche della gestione, che della "programmazione esecutiva" costituisce la concreta realizzazione. ■

Bibliografia

M. CANGIANO, *Trasparenza e responsabilità nel settore pubblico - L'esperienza della Nuova Zelanda*, in *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, a cura di G. Ragazzi, Milano, Angeli, 1997, p. 213-229.

F. GIGLIONI, *L'informatizzazione, la dirigenza, i cittadini*, "Queste Istituzioni", 25 (1997), 112, p. 1-40.

M. GOETZ *Il cybermarketing*, "Finanza Marketing e Produzione", 15 (1997), 4, p. 85-96.

W. MORGESE *Il dissesto nella legge n. 127/1997: considerazioni sull'equilibrio dell'azienda pubblica in ciclo patologico*, "Azienda Pubblica", 10 (1997), 6, p. 629-648.

P. RUFFINI, *Contabilità, meglio se unica*, "Il Sole 24 Ore", 11 maggio 1997.

Note

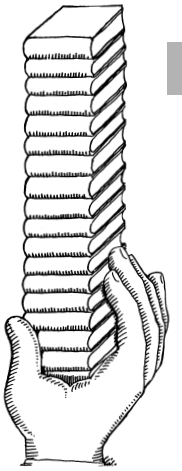
[1] Per verità bisognerebbe, come peraltro già accennato nel testo, considerare un ulteriore step decisionale "di cerniera" fra decisione strategica e decisione operativa: ci riferiamo alla decisione direzionale, cioè alla pianificazione di medio raggio elaborata dal top management. Tuttavia, tale step, almeno all'attualità, nell'azienda pubblica esponenziale delle collettività non è chiaramente implementato.

[2] La dotazione di risorse umane non riguarderà solo il personale in ruolo organico a tempo pieno, ma anche eventuali risorse disponibili per contratti di "esternalizzazione" di alcuni servizi, o anche risorse che operano a titolo volontario, o personale in ruolo organico assegnato part-time, etc.

[3] Si può definire *cybermarketing*, o marketing in rete, "il marketing di relazione volto alla costruzione di un rapporto di lungo periodo con tutti gli interlocutori con cui un soggetto economico vuole entrare in contatto, al fine di ottimizzare la propria presenza nello spazio virtuale" (cfr. M. GOETZ, "Finanza Marketing e Produzione", 1997, 4).

[4] Su questo problema sia consentito rinviare a W. MORGESE, *Il dissesto nella legge n. 127/1997: considerazioni sull'equilibrio dell'azienda pubblica in ciclo patologico*, "Azienda pubblica", (1997), 6.

[5] Ad esempio in Nuova Zelanda il Public Finance Act del 1989 ha conglomerato le autorizzazioni finanziarie in sette tipologie funzionali di appropriazioni: 1, classi di beni e servizi; 2, ricapitalizzazioni; 3, pagamenti per conto dello stato; 4, acquisto di attività finanziarie; 5, trasferimenti; 6, operazioni sul debito; 7, indebitamento. Cfr. M. CANGIANO, *Trasparenza e responsabilità nel settore pubblico. L'esperienza della Nuova Zelanda*, in *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, a cura di G. Ragazzi, Milano, Angeli, 1997. Questo problema, come ben chiaro, attiene ad una riconsiderazione delle fasi contabilistiche della spesa e dell'entrata, non alla nuova strutturazione della modellistica e delle procedure del bilancio, che sta registrando soluzioni concettualmente simili pur nella diversità terminologica a seconda delle PA implicate: per i Dicasteri centrali (L. n. 94/97) si va affermando il sistema del doppio budget ("politico" e "gestionale", con il primo articolato in cosiddette "unità previsionali di base"), mentre per Comuni e Province (D. Lgsl. n. 77/95) si è affermato un budget "politico" articolato per programmi e un budget "gestionale" denominato "piano esecutivo di gestione" (PEG). Per le Regioni, come noto, si hanno all'attualità



soluzioni diversificate, essendo la legge-quadro tuttora vigente silente su tali problematiche e quindi sotto questi aspetti obsoleta (L. n. 335/76).

[6] Si segnala a questo proposito l'agile articolo di P. RUFFINI, *Contabilità, meglio se unica*, su "Il Sole 24 Ore" dell'11 maggio 1998.

[7] L'approvazione del PEG in tempi sfasati rispetto all'inizio del'esercizio solare, determina speciali problematiche che si omette di discutere in questa sede, causa l'economia del presente scritto.

[8] Di "pianificazione direzionale", di "programmazione operativa", nonché di "gestione" (approntamento di merci e servizi) e di "rilevazione" (misurazione e valutazione *ex ante*, *in itinere*, *ex post* delle attività svolte). Le prime due (pianificazione direzionale e programmazione operativa) in linguaggio economico-aziendale sono denominate di "organizzazione".

[9] Prendiamo a prestito l'icastica espressione di B. Dente, riportata in F. Giglioni, *L'informatizzazione, la dirigenza, i cittadini*, su "Queste istituzioni", (1997), 112.

[10] Non può porsi, al momento, per evidenti motivi, un problema di quantificazione degli immobilizzi di capitale da destinare al circolante operativo, che pure dovrebbe caratterizzare un piano degli investimenti.

[11] Queste discrasie non sono segnaletiche, nel nostro caso, del noto e fisiologico disallineamento fra contabilità finanziaria e contabilità economica, per causa dei cosiddetti costi non spese, ma della diversificata efficienza delle procedure. Il disallineamento accennato, del resto, non potrebbe essere rilevato perché la biblioteca, nel momento attuale non ha impiantato un vero e proprio conto economico a costi/proventi, con esitazione di utile/perdita/pareggio economico.