

Seminario su:

**La preparazione del Piano Annuale di Performance
di cui al DL 150**

Roma, Palazzo Vidoni, Sala Tarantelli, 16-luglio 2010

Introduzione del Prof. Franco Archibugi

Già della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Presidente del *Centro di studi e piani economici*

Il Formez da alcuni anni – nel quadro delle sue attività di studi e formazione – ha attivato ricerche e corsi di programmazione strategica, coinvolgendo il *Centro di studi e piani economici*, e me personalmente (in quanto docente di questa definita materia presso la “Scuola superiore della pubblica amministrazione”). Il lavoro era orientato e supportato – credo - da programmi per il Ministero dell’Ambiente con fondi strutturali della Comunità europea.

I risultati del lavoro possono essere valutati da ciascuno a suo modo perché sono stati recentemente pubblicati. Non tutti: perché c’è ancora non pubblicato un prezioso materiale didattico raccolto da esperienze americane, francesi, britanniche, che dovrebbe essere pubblicato; e poi c’è anche una *Guida al Piano annuale di performance* (già praticato in tutte le agenzie federali Usa dal 1993) che il Prof. Antonio Saturnino ha già predisposto subito, come risposta operativa immediata al DL n.150; guida che spero verrà al più presto pubblicata.

Ma il lavoro di ricerca del Formez non è andato finora di pari passo con l’introduzione effettiva della programmazione strategica nel cuore e nei nervi della PA. Fino al DL 150, la programmazione strategica non ha trovato alcuna effettiva applicazione nelle strutture della PA italiana. Sì, ci sono stati vaghi cenni nella legislazione riformistica degli anni 90; ci sono state due buone Direttive per la programmazione strategica da parte della PCM del 2002 e del 2006 (la seconda, invero, una copiatura della prima) di paternità incerta e comunque non riconosciuta; ma tutto si è risolto in parole. E ciò a differenza dei passi in avanti che nello stesso periodo si sono fatti in USA, Francia e GB, passi da noi poco seguiti e osservati (Questa vicenda la ho illustrata e criticata nel mio libro *Da burocrate a manager, ecc.* del 2008).

Con il DL n.150, invece bisogna dare atto che la prospettiva si è totalmente innovata e rinnovata. La programmazione strategica è postulata nel suo più importante e cruciale meccanismo ciclico: la formulazione ex ante di obiettivi, misuratori e attese di performance; e il monitoraggio ex post dei risultati così formulati con rapporti di performance. Come studioso e professore della materia devo dire che è stato finalmente “centrato” il processo inerente di ogni approccio programmatico che meriti di essere definito tale. E senza del quale, ogni proposizione, ogni programma, ogni intenzione è destinata a tradursi in chiacchiera.

D’altra parte è la stessa, identica, strada già intrapresa negli altri paesi:

- dal “*Performance Plan*” e “*Performance Report*” che il GPRA ha previsto fin dal 1993 per tutti i programmi federali (pur nel quadro, attenzione!, dello “*Strategic Plan*” di ciascuna agenzia, con orizzonte non inferiore ai 5 anni, previsto dalla stessa legge).
- dal PAP e dal RAP, (“*Rapport annuel de performance*” e “*Rapport annuel de performance*”) previsti dalla LOLF in Francia fin dal 2001, e attivati solo con l’entrata a regime della LOLF stessa nel 2006;
- dai PSA (*Public Service Agreements*) che ciascun Dipartimento britannico ha ormai introdotto fin dal 1998, (sia pure con elevata variabilità nel numero, natura, consistenza etc. nel tempo) e CSR (*Comprehensive Spending Review*) cioè le revisioni periodiche (e irregolari) di spesa sui risultati (*outcome*).

Mi consta, come osservatore fra gli osservatori, che questo meccanismo ciclico - “*Piano ex ante/Rapporto ex post*” - ha trovato ovunque difficoltà di applicazione. Non è d’altra parte difficile capire che un simile meccanismo – per quanto definibile facilmente nei testi normativi – non è affatto facile metterlo in campo con pratiche operative. Esso implica una *routine totalmente nuova* nella gestione manageriale della PA cui alla fine del secolo chiuso, nessun paese era preparato, anche se da tempo orientato.

Esso implica una conoscenza approfondita, una trasparenza e una revisione permanente della *struttura delle operazioni/azioni* (e delle spese cui danno luogo) con le quali ogni programma è stato progettato. Una struttura che spesso neppure coloro che dirigono i programmi conoscono bene; figuriamoci se la possano valutare i responsabili politici e altri portatori di interesse (i cosiddetti *stakeholders*)!

Esso implica altresì una conoscenza delle caratteristiche progettuali (quella che gli amici americani chiamano la *engineering* (l’ingegneria) dei programmi, che – trattandosi il più delle volte di programmi già in essere – è piuttosto una “re-ingegnerizzazione” degli stessi.

Per tutto questo ci vuole molto tempo, pazienza, studio, e grande impegno deontologico dirigenziale. Non sono cose che divengono fattibili nell’arco di un anno!

Ma nel breve tempo, forti del mandato legislativo che per la prima volta obbliga a questo tipo di azione, è possibile cominciare ad agire nella giusta direzione, con sperimentazioni e preparazione degli operatori. Se non si comincia subito, anche la migliore normativa finisce nel dimenticatoio. E la normativa finora prodotta, ancorché finalmente impostata con vero approccio operativo e programmatico, non è esente da imperfezioni e criticità.

Non è chiaro ancora il meccanismo procedurale. Chi sono i responsabili *organizzativi effettivi* dei “programmi” ? (non quelli istituzionali che implicano sempre una responsabilità teorica ed evanescente). Chi è il *Responsabile del programma* ? (gli amici francesi lo hanno individuato, nome e cognome). Quale è l’orizzonte temporale? Se deve avere una valenza per il Bilancio non può non avere *anche* una dimensione annuale; ma all’orizzonte annuale si possono individuare *solo* dei “traguardi” nel corso di “obiettivi”, e relativi indicatori, che

sono formulabili (e raggiungibili) solo a più lungo raggio. In Francia e in GB si è di fatto arrivati ad introdurre un Bilancio triennale. In Usa, ad una prospettiva non inferiore a quella quinquennale. In Italia si sta solo ora balbettando intorno ad un Bilancio triennale. E si è obbligati a discutere annualmente, con grande fracasso, di “manovrine” marginali, con minima capacità di guida e di attuazione di “riforme” di più largo respiro, senza mai riuscire, per decenni, non solo a farle, ma neppure a incominciare. E si viaggia “a vista”, e per di più nella nebbia.

C’è bisogno inoltre di dirigenti responsabili dei programmi, che “ci mettano la faccia”, su quanto viene ex ante ipotizzato come risultato atteso (e verificato ex post), in cambio di un determinato budget richiesto e assegnato. Per questo c’è bisogno - come detto - di una attenta valutazione del *fattibile*, e non di dichiarazioni di intenzioni politiche generiche.

E quindi c’è bisogno di *guide tecniche di comportamento precise* su *come formulare i Piani di performance*, or ora previsti dal DL 150, (e questo - mi sembra - dovrebbe essere il compito della “CIVIT” costituita dallo stesso DL). In primo luogo occorre, per esempio, che sia raccomandato ai “Responsabili di programma” (ancora non identificati) di essere prudenti, e di valutare con il massimo di precisione la dimensione quanti-qualitativa dei servizi resi (l’*output*) del loro programma, (attraverso gli indicatori prescelti e la quantificazione delle risorse - umane e di capitale - messe in campo); e non sparare nebbia con documenti che esprimono concetti su funzioni desiderate probabilmente irrealistiche (eludendo però quelle realistiche). Ciò è necessario per assicurare la credibilità dei processi programmatici, e perfino per far capire ad operatori e utenti - spesso insaziabili e/o velleitari - i limiti e i vincoli della realtà, opportunamente fatta conoscere con riferimenti esemplari (*benchmarking*).

Per produrre veri *Piani di performance*, poi, occorre raccogliere esperti *autentici* in programmazione strategica (di cui in Italia non ce ne è neppure l’ombra), magari ricorrendo, per somma sicurezza, a *noti esperti stranieri* già sperimentati (il DL Amato del 1999 n.286, già li prevedeva esplicitamente come membri del Comitato tecnico-scientifico, che fu messo in mano poi ad un...”Prefetto” (!) e ai soliti cultori di procedure amministrative, per abbondare in documenti reiterati piuttosto carichi di procedure e normative, ma assolutamente incapaci per natura di innestare reali operazioni tecniche di programmazione); una opportunità non usata da nessuno dei successivi governi, di destra o di sinistra, ma anzi presuntuosamente cancellata dai nuovi testi revisionistici (che pertanto rimangono sempre solo “aria fritta”).

Nei primi documenti “CIVIT” siamo sempre nella solita musica, ben lungi dall’aver imboccato una strada nuova. Ci sembra di essere ricaduti nelle stesse trappole giuridico-normative delle leggi riformistiche degli anni novanta e delle numerose “direttive” del vecchio “Comitato tecnico-scientifico” sul controllo di gestione, in cui si diceva “*chi*” deve fare certe cose genericamente espresse, senza sapere bene “*che cosa*” deve essere fatto e “*come*” deve essere fatto. “*Chi*” impartisce istruzioni non sa niente infatti delle “*cose*” che dovrebbero essere fatte e del “*come*” farle, e non saprebbe lui stesso farle nei panni dei “*chi*” (per es. i SECIN o, ora, gli OIV) cui impartisce di farle. Così si crea una situazione di

definizioni– come suol dirsi – di “*chi*” e che “*cosa*” fa le cose, senza che *nessuno sappia fare le cose che deve fare*.

La parola magica che forse lega tutto questo è: politica. Un modo di dare etichette nuove, a situazioni e documenti destinati a non lasciare alcuna traccia nel campo della performance, malgrado gli anni perduti intorno ad essi.

D'altra parte, neppure sul fronte delle politiche di bilancio, la mia opinione è che si stiano facendo dei passi appropriati nella conoscenza delle performance. Non è infatti sufficiente pensare di risolvere il bisogno di maggiore trasparenza, nella spesa ri-classificando monetariamente con più accuratezza la stessa per *missioni e programmi* (ed eventualmente *azioni*) - come avvenuto in Francia e come ci apprestiamo a fare in Italia – senza indicare, tramite la *reingegnerizzazione*, i costi reali di ciascun programma ripartiti per risultati “fisici” dei programmi e delle azioni stesse. I due momenti – quello della valutazione della performance, e quello della trasparenza del bilancio *devono essere programmati insieme*. Questo è affermato chiaramente dal DL n.150; ma da nessuna parte si indica come fare. E se si pensa che questo non dovrebbe essere materia di un testo di legge, almeno si dovrebbe indicare come realizzarlo e come raccogliere le competenze e le capacità per realizzarlo.

Insomma, non basta conoscere meglio *quanto* si spende per ciascun programma (per quanto questo soddisfa una legittima curiosità contabile), ma anche *come* viene effettuata la spesa di ciascun programma e azione e *quale* è *la sua performance*. Altrimenti sembra solo un “maquillage” che non fa conoscere veramente *perché, come e con quali risultati* si spende.

Volendo innovare la gestione manageriale non solo della spesa in costi monetari, ma in controllo delle modalità e dei risultati dei singoli programmi, si deve mettere in conto che nel corso dei primi anni – che vorrei definire sperimentali – il processo indicato di aggiustamento (fra programmazione, risultati e costi di bilancio quantificati) sarà inevitabilmente difettoso e lento. Ma ne nascerà, alla fine, il *vero senso e utilità della programmazione*, che sono quelli di migliorare in modo costante la efficienza e la produttività *realistica* del lavoro del DL n.150, indipendentemente dal mero controllo (temuto ed evitato) del conseguimento dei *target* indicati ex ante. (Qui naturalmente si intende la “*performance organizzativa*”, mentre quella “*individuale*”, anche oggetto del DL 150, concerne metodi e misure totalmente differenti dalla programmazione strategica e che non sono oggetto del *Piano annuale di performance*).

La cosa più urgente pertanto è che vengano discussi ed elaborati i *dettagli tecnici ed operativi dei Piani di performance*. E che il tutto sia sostenuto da un *poderoso sforzo di formazione* dei dirigenti pubblici per renderli in grado di capire e di predisporre i *Piani di performance*.

E' un compito gigantesco Ma che è il perno su cui ruoterà la attuazione del processo ciclico della performance! Se mi posso permettere di fare una osservazione preventiva sul tema generale della formazione del dirigente pubblico

su questa materia (ricavata dalla mia precedente esperienza in materia alla Scuola e al Formez, e già manifestata in più occasioni e scritti), è quella della opportunità di *separare nettamente due tipi di moduli formativi* destinati a due tipi differenti di figure professionali.

Il primo modello rivolto all'aggiornamento dei dirigenti in carica impegnati nei singoli Programmi (in particolare i *Responsabili dei Programmi e i loro più importanti collaboratori di staff e di line*) sul DL 150, e i successivi documenti e linee-guide tecnico operative, eventualmente predisposte e raccomandate dalla CIVIT) dei criteri e metodi generali della programmazione strategica, per essere in grado – al di là delle loro competenze specifiche di campo, importantissime e cruciali per ogni forma di ingegnerizzazione dei programmi – di assumere la responsabilità anche tecnica dei rispettivi *Piani di performance*.

È un tipo di formazione che deve assicurare l'aggiornamento di persone molto importanti e di prestigio, e che, in quanto tali, si attendono di non “tornare a scuola”! E che non hanno tempo e voglia di trascurare per questo i loro già importanti impegni e responsabilità! (Il modello di textbook a 18 lezioni predisposto da me per il Formez e pubblicato come *Compendio di programmazione strategica per le PA*, opportunamente revisionato e riadattato ad hoc, lo indico come idea del testo di riferimento per questo tipo di formazione).

Un secondo modello di formazione è invece rivolto alla creazione di un *Corpo di esperti*, che definirei “programmatori”, particolarmente esperti nella materia della analisi dei progetti, dei costi, della valutazione e degli speciali campi della programmazione strategica (ingegnerizzazione, misurazione degli output e degli outcome, contabilità industriale, *performance budgeting, benchmarking, financing projecting*, etc.). Questo corpo di esperti sarebbe messo a disposizione del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione, dei diversi Ministeri (SECIN o OIV come sono stati ribattezzati dal DL n.150), per assistenza tecnica ai *Responsabili di Programma* e loro collaboratori, per assisterli nella formulazione di *Piani di performance* e dei *Rapporti di performance*.

L'impegno formativo qui è pesante, molto pesante. Ho già diretto un solo caso (sperimentale) di Master post-universitario , per questo tipo di formazione. Ho constatato che per un laureato italiano non può essere inferiore a 600/800 ore di lavoro, diviso in parti uguali fra aula, lavoro individuale, e stage sperimentali. L'entrata al Master deve essere fortemente selettiva, anche se senza preclusioni di laurea di background; può identificare soggetti idonei esterni ma anche interni alla PA. Al Ministero raccomanderei un *protocollo preciso ed omogeneo* di Master, per non rischiare – in fase ancora non consolidata in consuetudine– una moltitudine di significati e diversità di qualificazioni che sfuggono di mano, una grande campagna formativa mirata a massimizzare la quantità di diplomati da rendere disponibili.

La loro preparazione dovrebbe garantire infatti prestazioni sicure altamente professionali e fungibili: preparate cioè a servire presso ogni tipo di amministrazione lo richieda.

La cosa forse più importante e più delicata da raggiungere è la efficacia della collaborazione dei diplomati del Master con i Responsabili dei programmi e loro collaboratori, presso i quali svolgerebbero il loro lavoro di assistenza tecnica.

Questo spirito di collaborazione (che spesso dovrà essere.... di reciproca tolleranza) *dovrà essere preparato accuratamente* fin dalle attività formative previste per i due tipi di formazione.

I giovani esperti programmatori da un lato devono capire che le competenze e la esperienza dei massimi dirigenti di programma sono essenziali, fondamentali, al loro lavoro di servizio e che devono dimettere ogni presunzione di poter facilmente sentenziare su lavoro dei dirigenti di programma e farsi guidare da loro nelle loro materie, di cui sono ignari.

I dirigenti dei programmi di settore, dal canto loro, devono capire ed essere preparati a non sentirsi sfidati per le loro scarse competenze in materia di tecniche di programmazione strategica, e che il loro prestigio e ruolo non viene compromesso in nessun modo se si fanno aiutare da giovani più esperti in certe cose, e che hanno tutto da guadagnare da una fattiva e cordiale collaborazione.

Il Dl 150 offre una grande opportunità per introdurre nel modo giusto la programmazione strategica in questo paese.

Chi come molti di noi si è dedicato nel passato a questo scopo senza successo non può non sperare che questa sia la volta buona, perché ne presenta alcuni caratteri tipicamente positivi. Ma non può fare a meno, nel contempo, di temere che – come in altre occasioni – la speranza si traduca in un flop.

In questo seminario che chiude una esperienza di studio passata, sarebbe molto piacevole ascoltare qualche parola di incoraggiamento e di rassicurazione da parte di coloro che hanno oggi, in parte, i mezzi e i poteri per attuare quanto prevede il DL n.150 in questione.
