

Ministero della Funzione pubblica-Formez

CONVEGNO

sul tema

**Ambiente e Pubblica Amministrazione.
Lo sviluppo sostenibile tra etica e opportunità
economica: il ruolo della formazione**

1 – 2– 3 dicembre 2004

Società Geografica Italiana, Villa Celimontana, Roma

**Governabilità ambientale e programmazione strategica:
dalle chiacchiere all'azione**

intervento di Franco Archibugi

1. Dalle parole ai fatti

Rispondere alla cortese richiesta di intervenire in un convegno come questo, mi ha messo molta ansietà per l'obbligo che sento verso i partecipanti, e verso il vasto mondo degli operatori che si muovono intorno al Ministero della Funzione Pubblica e del Formez (promotori del convegno stesso) e, vorrei aggiungere al Ministero dell'Ambiente, di evitare di ripetere cose ben note, talune anche ovvie (almeno alla coscienza ormai acquisita da parte di coloro che si occupano di queste cose), e che fanno parte di quegli stili - come diceva Benedetto Croce - tra l'imbonimento e la retorica, che meritano di chiamarsi "aria fritta".

Ebbene, che posso dire, in materia, che non sia del tutto "aria fritta"?

Ecco, potrei dire che nel campo specifico della programmazione ambientale, quello che viene vastamente strombazzato come "sviluppo sostenibile"¹, non è altro, - da sempre e ben prima che si introducesse questo concetto² divenuto vago nella bocca di tutti - , che:

¹ Dopo la felice introduzione che ne fece nel 1987 - nel gergo delle istanze diplomatiche internazionali - il Rapporto della *Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo* (meglio noto come Rapporto Brundtland - e che da lì diventò moneta spicciola di molti convegni e di molti discorsi.

² A dir la verità il concetto di "sviluppo sostenibile" nacque da un ben più responsabile lavoro del famoso IIASA di Vienna e da una sua *task force* il cui studio originalmente era intitolato in modo molto più corretto e preciso: *Sviluppo ecologicamente sostenibile della Biosfera*, (eds W.C.Clark e R.E Munn, IIASA e Cambridge University Press, 1986). Di questa task force fecero parte un gruppo di ben noti e seri studiosi. Quali: William C.Clark, che ha diretto appunto gli studi sulla Biosfera allo IIASA, ed era allora membro del "Consiglio sulle scienze atmosferiche e sul clima" della Accademia Nazionale delle Scienze degli Stati Uniti; uno dei padri degli studi di valutazione ambientale, con un libro pubblicato da Wiley fin dal 1978 su: *Adaptive Environmental Assessment and Management*; Wolf Haefele, fisico tedesco, che insieme ad altri ha sviluppato il tema dei "sistemi integrati di energia e del caso delle emissioni zero"; Joel

- da un lato, una condizione, un vincolo, di *qualsiasi tipo di decisione avveduta* (fatemi allora preferire degli adagi popolari, per esempio: “non fare mai i conti senza l’oste” o “non fare mai il passo più lungo della gamba”, per non far finta con parole “ripulite” mal possedute, di avere più comprensione per le cose di quanta se ne abbia veramente!);
- e dall’altro, la *base intrinseca di ogni programmazione* (nel suo appropriato significato) che non può che essere – a qualsiasi livello e campo di condotta – altro che conoscenza approfondita e valutazione delle condizioni e dei vincoli o delle risorse necessarie per conseguire determinati obiettivi.

Insomma, si potrebbe concepire uno sviluppo “non-sostenibile”? Non credo nessuno lo potrebbe ...sostenere! E allora, per uscire dalle parole inutili e per se insufficienti, che cosa è lo sviluppo sostenibile se non l’applicazione di procedure decisionali, ai diversi livelli decisionali, che siano ispirate ai metodi della *programmazione*?³

E poi: fra i vincoli e le condizioni di ogni decisione basata su un minimo di programmazione, non ci sono forse anche le reazioni, la consultazione, il consenso, la concertazione, delle persone che devono “attuare” i piani e programmi? e, primi fra tutti,

Darmstadter, di *Resources for the Future*, (il noto centro di ricerche di Washington, dove fin dagli anni ’50 si raccolsero gli eredi della scuola “istituzionalista americana, insieme a quella sociologia di Chicago); Michael Mc Elroy, Professore di scienze atmosferiche a Harvard che affronta natura, origini e limiti della variabilità naturale della biosfera; Harvey Brooks, anche di Harvard, noto tecnologo e studioso di fisica applicata; R.E. Munn, fisico dell’Università di Toronto, esperto di monitoraggio ambientale e delle risorse rinnovabili e molti altri). Questo contributo scientifico, che fu ampiamente utilizzato dal Rapporto Brundtland, insieme ad altri (ma pochi) costituì un contributo scientifico già allora di primissima qualità, che se fosse stato ben conosciuto e letto allora avrebbe probabilmente evitato che fossero dette molte sciocchezze animate da nervosismo emotivo o spirito catastrofico (senza escludere un certo sfruttamento politico).

Qualcosa di analogo vorrei dire a proposito di un’ altra conferenza fra le prime del genere, che ebbe luogo a Milano nel marzo del 1988, promossa dall’allora Ministro dell’Ambiente italiano, Giorgio Ruffolo, e che fu una delle prime iniziative internazionali dopo il rapporto Brundtland con cui si cercò di riportare ad un livello scientifico il significato di “sviluppo sostenibile”, allora appena in circolazione. Di questa conferenza me ne occupai personalmente insieme al collega Peter Nijkamp, dell’Università di Amsterdam, e vi invitammo un gruppo di economisti ed ecologisti di grande reputazione, tra cui lo stesso J.MacNeill (segretario generale della Commissione Brundtland); E.E. Munn, il fisico, co-editor degli studi IASA sopraccitati; Nicholas Georgescu-Roegen (che ha integrato totalmente il concetto di sviluppo con quello ecologico, nella cosiddetta bio-economia); poi H.E.Daly (che sviluppò il concetto di *steady-state*); R.U.Ayres e A.V.Kneese (con un saggio sui rapporti fra economia e termodinamica); Karl Fox (con un saggio su un nuovo sistema di contabilità, finora non sufficientemente preso in considerazione, in cui la contabilità ambientale è tutt’uno con quella economica e sviluppa una nozione unificata di “sviluppo), P. Dasgupta e E.G.Mäler, con una analisi di costi-benefici sociali applicata alla erosione del suolo); e altri. Questi contributi scientifici di alta qualità sono stati poi pubblicati con un titolo in cui le scelte dell’ “economia” e della “ecologia” venissero integrate in uno stesso procedimento naturale: quello della programmazione dello sviluppo (F.Archibugi and Peter Nijkamp, eds. *Economy and Ecology: Towards Sustainable Development*, Kluwer Academic Press, 1989)

³ Che ora chiamiamo “strategica” forse per distinguerla da quella “chiacchierona”, poco *operativa*, cioè quella che non si cura della “fattibilità” e – guarda caso – della “sostenibilità” (malgrado l’apparente uso che fa di queste parole)

Le cose non sono andate proprio così. A dispetto delle prime chiare visioni della necessità di integrazione degli approcci fino a farne diventare uno solo, la programmazione delle decisioni (o programmazione strategica), non si sono fatti passi in avanti nella integrazione nel segno della programmazione. Si è registrata una sorta di radicalizzazione degli approcci, economicista da un lato ed ecologista dall’altro che ha dato luogo ad una sorta di “fondamentalismi”; il quale – come tutti i fondamentalismi – è fondato largamente su approssimazione e livello assai basso di conoscenze, che producono dogmatismi e credenze. Obbligando le persone serie a prendere le distanze dagli uni e dagli altri: onde evitare - appunto - l’ “aria fritta”.

di quegli stessi operatori o attori che sono coinvolti in tali piani e programmi? e poi anche dei beneficiari o utenti degli stessi, e, infine, di tutti coloro che ne subiscono un impatto qualsiasi? E questa concertazione non è fondamentale per la stessa fattibilità del piano o programma?

Così anche questa condizione o vincolo sono da considerarsi un elemento costitutivo necessario per rendere operativo (e non solo “chiacchierone”) qualsiasi piano o programma.

Ma allora: *sostenibilità, fattibilità, governabilità* (o “*governance*”, altra parola oggi sempre più usata)⁴ non sono tutti necessari, ma aggiungerei *ovvii*, ingredienti di ogni sistema evoluto ed avanzato di decisione, di ogni sistema di programmazione? E con queste parole non lo sono anche molte altre parole e concetti che vengono usati alternativamente come parole “chiave” di un certo modo innovativo di affrontare il da farsi, dare maggiore efficienza e/o efficacia alle azioni, valutarne meglio i risultati? (per esempio *valutazione, controllo di gestione, controllo strategico, pianificazione strategica, pianificazione strutturale, pianificazione negoziata, flessibilità, gestione per obiettivi, o basata-sui-risultati*, etc. E ciascuno di tali concetti verbali non viene forse contrapposto agli altri, diventando la bandiera di un *metodo* o di una *visione* speciali).

E a qualcuno potrebbe venir voglia di chiedersi: se tutti questi concetti, che sentiamo sparare nei convegni, nei discorsi di politici e amministratori con tanta sicurezza, per

⁴ Non riesco a capire perché vi sia in Italia questo vasto bisogno di usare tale parola in inglese (come se fosse intraducibile, come molte altre invece possono esserlo) quando ha anche in inglese possibili molti significati, ma tutti riconducibili alla stessa parola italiana di “governabilità”. Al proposito vorrei suggerire la lettura di un saggio di R.A.W. Rhodes politologo della Università di NewCastle (*Governance and Public Administration*) in cui si parla di sette definizioni di *governance* o governabilità: 1) governabilità come governabilità di società operativa (*corporate governance*); 2) governabilità come nuova gestione pubblica (*New Public Management, NPM*); 3) governabilità come “buon governo” (as “*Good Governance*”); 4) Governabilità come interdipendenza internazionale; 5) governabilità come sistema socio-cibernetico; 6) governabilità come Nuova Politica Economica; 7) governabilità come rete (*governance as networks*). Rhodes accompagna i suoi riferimenti alle sette definizioni con altre “domande sulla governabilità” di un certo interesse. Inoltre il saggio di Rhodes è pubblicato in un libro che raccoglie altri numerosi saggi sullo stesso argomento a cura di Jon Pierre dal titolo *Debating Governance...* (Oxford University Press, 2000). Il Pierre stesso nella sua Introduzione sotto il titolo “*What is Governance?*” afferma che “*la letteratura sulla governance è leggermente confusionaria nella sua concettualizzazione della governance*” e che “*la governabilità ha un doppio (dual) significato; da una parte si riferisce alle manifestazioni empiriche di adattamento dello stato al suo ambiente esterno così come emerge nell’ultimo XIX secolo. Dall’altro governabilità indica anche una rappresentazione concettuale o teorica del coordinamento di sistemi sociali (social systems) e , per lo più, il ruolo dello stato in tale processo.* Ma questo ultimo significato di governabilità, egli lo scorpora – a sua volta – in due categorie: “*nella prima – alla quale Guy Peters si riferisce come “vecchia governabilità” – vengono trattati quesiti come e con quali concepibili risultati (outcomes) lo stato “dirige” (steers) la società e l’economia attraverso una mediazione politica e mediante la definizione di obiettivi e scegliendo delle priorità. L’altra visione teorica sulla governabilità guarda più genericamente al coordinamento e a varie forme di tipi - formali ed informali – di interazione pubblico-privato, la maggior parte dei quali sul ruolo di reti di decisione politica (policy networks).*

Malgrado le molte definizioni e le molte ottiche dalle quali si può guardare alla governabilità, non mi sembra di semplificare troppo nel dire che nella scienza politica contemporanea si tende a mettere l’accento sul fatto che il “governo” non assicura la “governabilità”, cioè non assicura l’esecuzione delle sue decisioni, perché intervengono “altri” fattori “societari che lo impediscono. Il coordinare le decisioni del governo con quelle degli altri attori, nel senso di farli partecipi, insieme, dei tanti fattori di “interazione” fra molti decisori, è stata sempre la pretesa della programmazione globale o integrata etc. La vogliamo chiamare – partendo da un gergo politico-istituzionale – *governabilità?* (con tutte le sue sfumature, campi di operatività e punti di vista)? Benissimo! ma anche il “coordinamento” ha bisogno di una visione unitaria cui riferirsi: se no, che cosa coordina?

E poi: quale differenza linguistica crediamo che ci sia tra *governance* e governabilità?

quanto ovvii, non sono ancora venuti a regolare effettivamente le azioni dei pubblici dirigenti (giacché non si vedono azioni regolate in esplicita forma a quei concetti, i quali dominano solo a parole le innumerevoli azioni che si intraprendono in nome di essi, con incredibile dispendio di mezzi, di persone addette, di remunerazioni pagate, di corso di formazione effettuati, insomma con tutto il polverone che su questi concetti si è alzato) ripetiamo potrebbe chiedersi: non sarebbe il caso di abbandonare il riferimento a tutti quei concetti e applicarli direttamente nei procedimenti di programmazione e di valutazione nei quali inevitabilmente riappariranno sotto forma di condizioni, vincoli, parametri della programmazione e valutazione stesse?

E non sarebbe più saggio, più urgente, più operativo, anziché perdere tempo in convegni chiacchieroni mistificanti, il rimboccarsi le maniche e non lasciare passare nessuna occasione, di decisione, di discussione, sulle azioni e gli interventi da operare, (a qualsiasi livello operativo) e nessun piano o programma che abbiamo fra le mani (e che chiamiamo magari così, ma che sappiamo bene che non risponde a nessun requisito di metodo di una vera e corretta procedura di piano), applicando - senza convegni imbonitori e ciarlatani e falsi corsi di formazione - quel metodo della programmazione strategica, se non nei fatti, nelle concrete azioni che si portano avanti?

Qui, in effetti, dovrebbe intervenire il ruolo della formazione, ma della “vera” formazione, quella che ottiene - con severità di metodo e di impegno - *risultati* formativi. E dovrebbe intervenire il ruolo delle istituzioni specifiche che si devono occupare di formazione dei quadri dirigenti delle pubbliche amministrazioni (delle istituzioni che ospitano questo Convegno...).

Quindi, sempre terrorizzato di non partecipare anch’io al pompaggio (inutile) di aria fritta, mi limiterò in questa circostanza (dopo il breve *memento* metodologico) a qualche considerazione rapidissima concernente

- il delicato momento che sta attraversando l’introduzione della programmazione strategica nell’amministrazione centrale italiana.
- il ruolo insostituibile delle istituzioni formative della P:A. in questo delicato momento.

2. Che si è fatto per introdurre effettivamente la programmazione strategica nella amministrazione centrale italiana?

Nel paese vi è stata indubbiamente una maturazione notevole circa la necessità di riformare i metodi di gestione della pubblica amministrazione, di avere una nozione più significativa della spesa pubblica e delle sue prestazioni, in ciascun programma di spesa, di misurare le *performance*, cioè le prestazioni, di badare ai risultati e non solo alla legittimità delle azioni. Il Parlamento (con i Governi che lo hanno sollecitato) ha fatto la sua parte. Per me l’ha fatta male, ma qualcosa ha fatto.

Il DL 129/del 1993 incominciò a chiedere “*la rilevazione dei costi e dei rendimenti*”, istituì i SECIN, (senza dirgli bene che cosa e come dovevano agire). Arrivò nel 1997 la L.59, e si torna a dare al Governo il compito di “*riordinare i meccanismi e gli strumenti del monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*”. Quindi si snocciolano (art.17/1) una serie “principi e criteri”, circa:

- a. “*la “istituzione di un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione”*”

- b. *“prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell’attività amministrativa e dei servizi pubblici..”*
- c. *“prevedere che ciascuna amministrazione provveda periodicamente e comunque annualmente alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati”.*
- d. *“collegare l’esito dell’attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse”*

E’ una legge che dice tutto, con niente. Non dice chi e come dovrà fare tutto questo. Per questo è una legge che non ha avuto nessun seguito operativo , anche perché c’era di mezzo una delega al Governo di emanare i soliti “provvedimenti attuativi”.

Tale DL arrivò due anni dopo (DL 286/1999); ma disse poco di più di quello che diceva la Legge 59/1997. Era ancora una litania di *“criteri e principi”* , non fissava precise operazioni da parte di ciascuna amministrazione, non dava suggerimenti e linee di guida da seguire, non fissava scadenze, era una ennesima solenne e vuota tirata legislativa che avrebbe trovato inevitabili difficoltà all’attuazione perché priva di precise indicazioni. L’unica novità: che in una piega di un articolo (art.1/2) si afferma che *“l’attività di valutazione e controllo strategico supporta l’attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo”*; e con ciò diventa il primo testo legislativo italiano al quale si strappa la presenza del termine *“programmazione strategica”*, ed è già qualcosa. Un’altra novità è inoltre la costituzione presso la Presidenza del Consiglio, di un *“Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”*(senza avere neppure il coraggio - o semplicemente l’idea, per incompetenza - di chiamarlo *“per la programmazione strategica”*); e che avrebbe dovuto – supponiamo – presiedere a tutto lo sforzo per indurre ed assistere le singole amministrazioni .

Il DL 286 concludeva una lungaggine legislativa di circa un decennio, in cui tutto si ridusse a poche righe introdotte in leggi e decreti polpettone il cui asse portante risiedeva in altre cose (per carità! riforme amministrative sacrosante, mirate alla semplificazione delle procedure e alla de-burocrazizzazione, ma con lo stile di sempre dei cultori di diritto amministrativo, e dettati legislativi ancora più complicati delle semplificazioni ottenute!). E quindi la valenza della introduzione della programmazione strategica si disperdeva in un mare di articolati di diversa e disordinata natura perdendo di incisività.

Si trattava insieme di leggi e decreti ossessionati dal problema di individuare il giusto punto di confine tra ciò che pertiene alle *“funzioni politiche”* e quindi all’area degli *“atti di indirizzo politico”*, e ciò che pertiene alle *“funzioni amministrative”* e quindi all’area delle autonomie dirigenziali; quando in pratica tutto ciò ha scarsissima rilevanza in procedure seriamente operative e mirate agli obiettivi, e cioè *“strategiche”*. Nella programmazione strategica il rapporto fra obiettivi e strumenti o mezzi è un rapporto *“concatenato”* e continuo, ed è molto difficile separarlo secondo categorie giuridiche, se non con una convenzionale e spesso inutile approssimazione. (E, inoltre, ciò tradisce ancora una volta l’inesauribile ed instancabile preoccupazione giuridica di fissare poteri e giurisdizioni in un ottica virtualmente *conflittuale*, piuttosto che capacità operativa e attenzione ai risultati, in un ottica sostanzialmente *cooperativa*).

Tutto sommato bastava e basta leggere le 8 pagine 8 della legge federale americana che introdusse nel 1993 la programmazione strategica in tutti i Dipartimenti e Agenzie Usa, (il *Government Performance and Result Act, GPRA*) per capire che cosa si poteva fare di meglio e di più, in modo assai più semplice e più nettamente istruttivo. Sono personalmente convinto che la lettura di tale legge potrebbe essere ancora il *primo e*

migliore passo per ogni ministro o dirigente della PA italiano (e magari anche di molti “esperti” della materia) per sapere e capire *come* potrebbe mettersi in grado di rispondere concretamente alle aspirazioni manifestate, nonché ai “principi e criteri” solennemente sanciti dal coacervo di leggi e decreti italiani dell’ultimo decennio!⁵ E non mi si dica che queste cose in Italia non possono attuarsi come in America, “*perché il nostro ordinamento è diverso*”: questo è la scusa escapistica di chi non conosce né l’ordinamento né le cose da adottare, e questo spiega altresì, esattamente, perché le cose non si fanno in Italia: per sconoscenza ed incompetenza di chi le dovrebbe fare.

Leggendo il GPRA americano, che ha innestato una riforma che è rivoluzionaria nelle procedure di gestione pubblica in quel paese, (la chiamano *reinventing government revolution*) si capisce che – per innescare anche in Italia una siffatta riforma, bastava (e basterebbe) una Legge essenziale di otto pagine, identica a quella americana e soprattutto un Ente di assistenza tecnica alle amministrazioni per aiutare a produrre quei documenti e quei *passi tecnici* relativi alla riforma stessa⁶: 1) i piani strategici poliennali; 2) i susseguenti piani annuali (con gli indicatori di conseguimento degli obiettivi); 3) le operazioni relative alla ingegnerizzazione e reingegnerizzazione delle operazioni connesse al conseguimento degli obiettivi; 4) la connessa costruzione del bilancio di ciascuna amministrazione fondato sui programmi e sulle azioni e relativi costi e risultati (detto “bilancio di programma”); 5) e infine l’installazione di un sistema per monitorare adeguatamente l’esecuzione concreta degli obiettivi e delle azioni e il compimento dei traguardi assunti.

3. Che si può fare per introdurre seriamente, e non a parole, la programmazione strategica?

Certo oggi in Italia non abbiamo una legge così chiara e precisa come la GPRA e non c’è ancora un Ente di assistenza tecnica come il suddetto. Ma nello sbilenco e farraginoso carrozzone delle procedure di bilancio che abbiamo, si sono già introdotte delle iniziative che se perfezionate potrebbero aiutare. Per esempio ogni Ministero e ogni amministrazione deve formulare sulla base dei mezzi di bilancio ricevuti annualmente, una *Direttiva* di come intende gestire questi fondi e le priorità che intende assegnare. Da qualche anno (dal 2000 al 2002) la PCM ha inviato ai Ministri delle “direttive” contenenti “indirizzi” e “linee guida” sul modo in cui essi avrebbero dovuto o dovrebbero preparare la loro *Direttiva annuale sull’attività amministrativa*.

In questi indirizzi e linee guida della PCM si deve riconoscere e apprezzare chiaramente una certa consapevolezza di come si dovrebbe sviluppare la ristrutturazione programmatica delle attività ministeriali. Nella *Direttiva* per il 2003 della PCM, vi sono inoltre allegate delle *Linee guida*, da considerarsi un gioiello di ordine concettuale in mezzo a tanto disordine procedurale e istituzionale. Una organica impostazione di lavoro

⁵ Il testo della legge tradotto da me, insieme ad altri numerosi riferimenti alla esperienza americana e di altri paesi, si può trovare in un mio libro: *Da burocrate a manager: le vie difficili della riforma della gestione pubblica in Italia*, Centro Piani, Roma 2002. Per saperne di più sulla programmazione strategica si veda un altro mio libro in corso di stampa: *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea editore, Firenze 2004.

⁶ Basterebbe a questo trasformare uno dei tanti enti-carrozzone che fanno studi inutili (perché non finalizzati ad operazione correnti di Governo) e spendono decine di milioni di euro in stipendi di cui nessuno ha mai seriamente valutato i risultati.

da parte dei Ministeri e dei SECIN che seguisse quelle Linee guida potrebbe largamente compensare nei fatti l'assenza di un chiaro disposto legislativo.

Ho fatto una accurata ricognizione di tutte le Direttive dei ministri del 2003 e del 2004, che avrebbero dovuto essere formulate secondo lo schema delle Linee Guida della PMC. C'è in tali documenti una risposta caotica e raffazzonata – dove formalmente accettabile, dove indecentemente insignificante - presso quasi tutte le amministrazioni. In alcune Direttive sembra che le Linee guida della PCM non siano state neppure conosciute e lette! Se queste Direttive dei Ministri vengono lette (come dovrebbero esserlo) all'interno dei Ministeri da dirigenti e funzionari, e assunte come un tentativo di inquadrare e razionalizzare la loro stessa attività, c'è da giurare che hanno avuto e (se la musica non cambia) avranno un effetto nefasto sulla formazione del personale e sulla sua valutazione circa la introduzione della programmazione strategica. Di questa se ne darebbe una impressione totalmente distorta, che si apparenterebbe all'idea largamente diffusa da decenni di una programmazione "chiacchierona". Meglio che la programmazione strategica non venga recepita sotto la luce delle Direttive finora concepite, perché così verrebbe decisamente screditata presso le teste dure degli scettici, dei "realisti", dei "pragmatisti", dei "tira a campà", e si darebbe loro ragione! !

Comunque è desolante che gli stessi SECIN che da più di dieci anni funzionano all'interno dei Ministeri, non siano stati capaci di preparare un personale più tecnicamente addestrato in materia, in modo da recepire meglio le linee guida della Direttiva della PCM.

Questo mancato raccordo fra le linee guida della PCM e i Ministeri si è discusso molto fra gli "addetti ai lavori".

Alcuni, come il presidente del Comitato Tecnico-Scientifico in occasione di un rapporto sulla sua attività, se l'è presa con i Ministri a tutt'altre faccende interessati, colpevoli di non interessarsi abbastanza di impostare il lavoro dei loro staff tecnici verso la programmazione strategica e le linee guida della PCM.

Altri, autorevoli consulenti della PCM, ritengono che la responsabilità è soprattutto dei massimi dirigenti dei Ministeri (Direttori generali e capi dei CRA) che potevano rispondere da tempo alle direttive della PCM, senza la spinta dei Ministri, giacché comunque il lavoro tecnico da svolgere era il loro e potevano sollecitare i Ministri per i consensi "politici" che potevano essere necessari.

Altri lamentano anche la esiguità e poca competenza dello stesso Comitato "tecnico-scientifico" che a parte, forse, la direttiva della PCM, non ha prodotto schemi e materiali generali più avanzati, per esempio un *Manuale di programmazione strategica ad hoc* per i Secin o i Ministeri, sul quale imbastire un dialogo operativo.

E' probabile che tutti abbiano torto e ragione nello stesso tempo. Da un lato non bisogna sottovalutare la lentezza propria che inerisce a queste iniziative di riforma dei programmi di azione, che sono soprattutto riforma delle abitudini, riforma dei paradigmi mentali cui si è legati, riforma dei tempi di lavoro sui quali ci si è forgiati.

Questo aggiornamento, ricostituzione di modalità di lavoro, rinnovamento di mentalità non avviene nell'arco di una sola generazione, e quindi nell'arco di vita di un singolo dirigente o funzionario. L'aggiornamento si realizza spesso attraverso il *turn-over* delle uscite e delle entrate di personale. Tuttavia i tempi possono anche ridursi, con la formazione "sul campo". Ecco quale sarebbe il ruolo di serie *campagne di formazione finalizzata*, che non sia *generica* (perché giustamente rifiutabile da chi non ne sente il bisogno) ma *specificata*.

Sono convinto che le lentezze, le opposizioni, i rimpalli di responsabilità che si registrano, siano tutti dovuti, essenzialmente, ad una generale *assenza di preparazione e*

formazione a questo genere di cose, dal Ministro, ai massimi dirigenti, ai funzionari addetti ai lavori, ai Secin, agli “esperti” (accademici o meno).

Ed è *sul campo* che la preparazione e formazione di tutti costoro si può migliorare. (Purché si auto-programmi seriamente, altrimenti anch’essa finisce, come la miriade di convegni e convegnini che si fanno in giro nell’area dell’aria fritta) ed è sul campo che si giocherà la partita decisiva della riforma verso una nuova gestione pubblica.

4. Un immediato impegno straordinario per la formazione sulla programmazione strategica

Non è forse questo il compito di quelle istituzioni che sanno bene che cosa vogliono dalla introduzione della programmazione strategica? Vedo il cuore di queste iniziative nella PCM, nel Ministero della Funzione pubblica, nella Scuola superiore della Pubblica amministrazione (SSPA)⁷ e nel FORMEZ.

Il Comitato tecnico-scientifico della PCM dovrebbe essere il primo promotore di questa campagna di *formazione e di addestramento nella programmazione strategica*. Anche perché questa campagna dovrebbe partire da una precisa valutazione dei fabbisogni che scaturiscono dalle scadenze ministeriali in proposito. A mio modo di vedere si dovrebbero istituire *due moduli standard* formativi per i Ministeri e darvi corso il più presto e il più intensamente possibile:

- 1) un modulo di corso o seminario di circa 300 ore di costante lavoro (ma anche scaglionato secondo le esigenze), in aula, a casa, e in stage, sulla base di un libro di testo (manuale) e altro materiale ad hoc dedicato alla stragrande maggioranza di coloro che dovrebbero “partecipare”, come operatori, a processi decisionali di tipo programmato”. Si tratta di seminari di non più di 20 persone ciascuno, con ampia parte di esercitazione *in corpore vili*, sulle caratteristiche delle attività, missioni, obiettivi, bilanci, del Ministero in questione (o di sue sottoparti, i CRA?) e sulla acquisizione di metodi applicati ad analoghi contesti in altri paesi.
- 2) Un secondo modulo, più impegnativo, di circa 1.200 ore (distinte sempre in aula, a casa, e in stage) sempre di costante (e continuativo) lavoro, dedicato a formare “esperti” di programmazione strategica, capaci in autonomia di assistere ciascuna unità di programmazione nell’impostare e dirigere l’introduzione dei nuovi metodi. (I partecipanti a questo modulo possono essere tratti indifferentemente, previa adeguata selezione, dentro i Ministeri, dentro altre categorie di pubblici dipendenti, o anche al di fuori della PA). Anche questo modulo si basa su seminari di non più di 20 persone ciascuno. Sarebbe preferibile realizzarli per Unità di

⁷ Quest’ultima se non si vuole rimanere nel limbo di una istituzione improbabile, cui nessuno pensa di poter affidare alcunché di operativo, salvo che manifestazioni cerimoniali o iniziative di cui i soli beneficiari sono solo i docenti colà approdati, portatori di chissà quali “competenze” di cui invece difettano. Invano un pugno di esperti presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, alla fine degli anni 90, hanno tentato di introdurre un insegnamento di *programmazione strategica*, approfittando di un corso-concorso per dirigenti dei gradi più elevati, nel quale si cercò di popolarizzare delle linee di guida più precise capaci di stimolare le esperienze più approfondite e innovative della materia. Dopo un brillante esordio, il corso-concorso venne abolito per ragioni ignote ed incomprensibili (si dice per il conservatorismo degli alti gradi della amministrazione e l’opportunità dei politici del momento), e con esso furono aboliti i primi ed isolati tentativi di introdurre – per via didattica – la programmazione strategica nell’amministrazione italiana.

programmazione omogenee, ma possono anche essere promossi da strutture specifiche esterne come SSPA o FORMEZ.

Qui siamo, in questo Convegno, mi sembra, in casa Ministero della Funzione Pubblica e in casa Formez. Ebbene mi auguro che da questo Convegno possa scaturire un impegno preciso (che potrebbe una volta tanto fare di questo Convegno qualche cosa di diverso della solita passerella di belle idee (!?) e di bei personaggi (!?) che si risolve soltanto nella visibilità e nella vetrina dei promotori, e nulla di più).

Per il Ministero l'impegno di promuovere al più presto – prima che l'inevitabile ricambio dei Governi e delle persone travolga tutti e con essi ogni buona iniziativa presa - attività di formazione (corsi e seminari) dei dirigenti pubblici *focalizzata sulla programmazione strategica*; corsi promossi *con e per* ogni Ministero, (concordati con i Gabinetti) precisamente allo scopo di applicare in ogni Ministero *le linee guida della Direttiva PCM per il 2003* e scarsamente recepita nelle Direttive ministeriali annuali per le quali era concepita. Penso che ogni CRA dovrebbe designare una persona nel suo seno come “ufficiale di collegamento” fra il Nucleo tecnico del Ministero (forse i SECIN così designati dall'art.6 del DL 286/1999), e il CRA stesso. I primi a dover essere coinvolti nella attività specifica di formazione dovrebbero essere costoro.

Per il FORMEZ, l'impegno di abbandonare progressivamente ogni attività formativa generica che ne ha fatto un agglomerato di pseudo-formazione inutile e clientelare, e di applicarsi al servizio degli enti locali (Regioni, Province, Comuni e altri Enti pubblici) nello specifico campo di una attività formativa *focalizzata sulla programmazione strategica*.⁸ La struttura Formez dovrebbe offrire ad ogni Ente locale una tipologia di Corso per la programmazione, secondo pochi “pacchetti” formativi standard, collaudati da una programmazione strategica applicata a loro stessi.

I moduli, prescelti avendo in mente le tipologie di Enti locali cui potrebbero essere destinati dovrebbero essere integrati da altri moduli specifici destinati alla formazione dei formatori, onde disporre di un valido apparato di formatori già predisposto.

Che cosa si sta facendo in questa direzione?

⁸ Il primo Corso Formez sulla programmazione strategica dovrebbe essere rivolto ai suoi dirigenti e funzionari interni. E' inconcepibile che un ente specializzato in formazione e focalizzato sulla introduzione in tutte le attività amministrative di una *gestione basata sul risultato e sulla programmazione strategica* non abbia *come preparazione di base* una conoscenza approfondita dei metodi e delle tecniche di quello che va a organizzare a vantaggio delle amministrazioni pubbliche. Ciascun attuale dirigente o funzionario Formez potrebbe essere portatore di capacità e competenze eccellenti meritevoli di un premio Nobel, ma *il Formez non ha bisogno di premi Nobel*: ha bisogno di dirigenti addestrati. E soprattutto addestrati in quello che oggi è il rivoluzionario metodo di gestione di ogni attività pubblica (ed anche privata) che si chiama programmazione strategica. Cioè ha bisogno di dirigenti e funzionari che sappiano fare quello che devono fare. E' infatti ammissibile che dirigenti e funzionari Formez non conoscano bene e non sappiamo fare quello che dovrebbero insegnare a fare agli altri?