

# L'ARTE DI PROGRAMMARE

Di Stefania Zerbato ([www.pagroup.it](http://www.pagroup.it))

Era il 1995 quando il D.Lgs. 77 introdusse formalmente le logiche della programmazione per obiettivi. Rivoluzione copernicana che chiedeva ai *policy maker* di costruire il bilancio preventivo a partire dalle strategie e dagli obiettivi che intendevano perseguire anziché dai valori della spesa storica. Non più un incremento/decremento (quasi sempre il primo) dei capitoli, ma una chiara individuazione dei servizi, delle opere, degli interventi e dei progetti, rispetto ai quali soddisfare i bisogni dei cittadini. Poi, in conseguenza delle scelte fatte, la quantificazione delle risorse (economico-finanziarie, professionali e strumentali) necessarie a tali fini.

Facile a dirsi, molto meno a farsi. Visto l'esito di tale input normativo al quale furono consegnati ambiziosi intenti di cambiamento della cultura della programmazione delle pubbliche amministrazioni italiane.

Da lì in poi assistemmo ad un'esplosione di interesse per tutto ciò che riguarda la "direzione per obiettivi". Stiamo parlando di una vera e propria prassi di lavoro, con strumenti, regole e capacità precise da infondere nella quotidianità. Un processo, per l'appunto, che richiede:

- *Innanzitutto*, la focalizzazione sul 'cosa' s'intende fare, supportato da motivate ragioni e finalità, preferibilmente ancorate a bisogni ed esigenze della collettività;
- *a seguire*, cioè solo dopo aver ben chiarito il punto precedente, l'espressione in cifre in dell'effort necessario al raggiungimento di quanto programmato;
- *infine*, la capacità di fare sintesi e coniugare obiettivi e risorse, ma sempre a partire dai primi, rispettando il principio che sono gli obiettivi a "guidare" le risorse e non viceversa.

Il piano esecutivo di gestione è stato il principale "manifesto" di questa nuova era. Ma non era solo. Con lui (strumento/documento di cui, per altro, il legislatore dell'epoca non ha sentito il bisogno di fornire un modello di riferimento) vennero rivisti i modelli della relazione previsionale e programmatica e del bilancio preventivo – pluriennale e annuale. Insomma tutto il sistema di programmazione si adeguava alla nuova filosofia. E non solo gli strumenti, ma anche i ruoli degli attori principali. Da qui il principio della distinzione dei ruoli tra politici e tecnici. Ai primi era chiesto (e lo è tuttora) di muoversi nella sfera della pianificazione, della programmazione e del controllo di quanto programmato: cioè di impostare e tenere la rotta. Ai secondi di occuparsi della gestione lungo le coordinate precedentemente definite, anche grazie al loro contributo professionale. Strade e spazi apparentemente distinti, ma in realtà limitrofi e talvolta sovrapponibili. Zone non sempre distinguibili e bisognose d'interpretazione laddove ciò è bianco o nero fa spesso largo a sfumature di grigio.

Con un salto in avanti osserviamo la situazione sedici anni dopo, i cambiamenti e le nuove prassi conquistate. Il tema della programmazione (come anche quelli del controllo di cui parleremo più diffusamente nelle prossime puntate) è ancora al centro dell'attenzione. Lo dimostrano le recenti norme che tornano a sottolinearne l'importanza prevedendo anche l'adozione di "nuovi" documenti – il piano della performance – in sintonia con quanto accade in altri paesi europei e di area OCSE.

Ma è utile evidenziare come, accanto all'introduzione del piano della performance, documento finalizzato alla declinazione di indirizzi strategici, su un orizzonte triennale, con relativi target e indicatori di outcome (oltre ai consueti di output) la stessa disciplina si occupi di delle caratteristiche essenziali che gli obiettivi operativi devono avere per essere considerati tali. Mi riferisco al c. 2 dell'art. 5 del D.Lgs. 150/09, riassumibile nell'acronimo SMART. Un obiettivo è un "buon obiettivo" quand'è:

- ✓ Specifico
- ✓ Misurabile
- ✓ Ambizioso (secondo me) / Accessibile (secondo altri)
- ✓ Realistico
- ✓ Tempificato

Uno stratagemma spesso utilizzato da consulenti e formatori per trasferire – e far ricordare – alle organizzazioni il metodo di declinazione degli obiettivi.

Appena lessi quell'articolo mi dissi: *in una norma impregnata di prassi internazionali serviva proprio un articolo così?* Immediatamente il pensiero si è spostato dalla norma ai numerosi Peg letti, soprattutto in sede di valutazione dei dirigenti e dei responsabili. Difficile sostenere l'inutilità dell'art. 5. Le organizzazioni pubbliche hanno senz'altro compiuto dei passi in avanti dal '95 a oggi, ma non si può sostenere che la direzione per obiettivi abbia raggiunto l'età matura.

È un'idea tutta italiana che l'innovazione e il cambiamento siano conseguenza dell'introduzione di nuove norme. La realtà dimostra che, certo, qualcosa succede e alcuni comportamenti si modificano a seguito dell'introduzione di leggi e regolamenti, ma soprattutto in forza dell'adempimento da soddisfare – necessariamente – e non in virtù di un desiderato miglioramento. Spesso si ricade in una forzatura, anziché nell'impostazione di un motivato miglioramento lavorativo capace di rendere più efficace ed efficiente la produzione dell'organizzazione in questione.

L'invito, per provare ad apprezzare il valore aggiunto che deriverebbe da una puntuale programmazione, è quello di riflettere consapevolmente sulle qualità che un obiettivo deve possedere. La norma ci ricorda che, gli obiettivi sono:

- a) **rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività**, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) **specifici e misurabili** in termini concreti e chiari;
- c) **tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati** e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Mi preme soffermarmi sui primi tre punti, per mettere in evidenza l'esplicita richiesta di formulare obiettivi:

- **necessariamente pertinenti con i bisogni della collettività,**
- **specifici e misurabili,**
- **tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati.**

Non si può dimenticare l'essenza e la mission della pubblica amministrazione. Civil servants, appunto. A servizio della collettività. È innegabile l'incipit politico nella scelta di perseguire alcune priorità piuttosto che altre, selezionare come rilevanti "quei" bisogni e non "altri", ma è altrettanto indiscutibile il ruolo – proprio del manager pubblico – di supportare, con pertinenti informazioni quali-quantitative le scelte amministrative. I bisogni, possono e devono, essere rappresentati e documentati. L'ingente mole di informazioni di cui dispone ogni pubblica amministrazione deve essere "convertita" in sistema informativo: banca dati, numeri, valori, statistiche, parametri, indicatori, ... Non è più sostenibile la versione "non abbiamo i dati", perché è vero il contrario: si producono costantemente valori e indicatori da distribuire ad altrettante pubbliche amministrazioni richiedenti. Tutto questo lavoro, dovuto, deve essere trasformato in 'utilità'. I dati devono poter essere gestiti e usati all'occorrenza per decidere e programmare, per misurare, controllare e valutare. Questo è richiesto ad una pubblica amministrazioni moderna.

Nel prossimo appuntamento<sup>14</sup> ci soffermeremo sulle caratteristiche di specificità e misurabilità degli obiettivi, introducendo il tema dei – tanto discussi – indicatori.

---

<sup>14</sup> Stefania Zerbato interviene su Personale News una volta al mese.