



I DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELL'ENTE LOCALE TRA ADEMPIMENTO BUROCRATICO E IMPULSO ALL'INNOVAZIONE: E DA ULTIMO VENNE IL PIAO

(a cura di Vittorio Severi)

E da ultimo venne il PIAO

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del DL n. 80/2021, deve svolgere la funzione di "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso".

Ma come si sta caratterizzando il PIAO nella realtà degli Enti Locali?

Quale tipo di considerazione hanno, nei confronti dei documenti di programmazione e da ultimo del PIAO, gli organi di indirizzo politico, i dirigenti, i dipendenti dell'Ente, le rappresentanze sociali (associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni terzo settore,...) e i cittadini ?

Vengono considerati strumenti utili alla gestione del territorio e della comunità, come funzionali alla gestione e rendicontazione e come rilevanti ai fini dello sviluppo dell'innovazione? Oppure nella realtà concreta sono vissuti prevalentemente come adempimenti burocratici o anche solo come strumenti utili per impostare la comunicazione dell'Ente?

Quali sono le professionalità che possono contribuire a dare forma e attuazione in modo coerente alla pianificazione, programmazione e progettazione?

Il forte impegno richiesto dall'elaborazione dei documenti di pianificazione, programmazione, gestione e rendicontazione può trovare una ragione che lo motiva solamente se avvicina realmente il raggiungimento degli obiettivi che si vogliono perseguire, diversamente rappresenta uno spreco di risorse ed energie. Ricordiamo brevemente quali sono questi obiettivi: sviluppare un commitment politico-strategico autorevole, sviluppare un management consapevole, favorire la partecipazione e la consapevolezza del personale, realizzare un piano di sviluppo pluriennale sfidante e sostenibile ed appropriato alla cultura organizzativa dell'Ente, costruire un sistema di procedure efficiente e un sistema di comunicazione ispirato a modelli cooperativi, implementare sistemi informativi evoluti, orientare la performance e più in generale l'intera pianificazione e programmazione delle Amministrazioni alla realizzazione di risultati misurabili circa il loro impatto sul benessere dei cittadini (Valore pubblico).¹

Una volta definito il "cosa" della pianificazione è indispensabile occuparsi del "come", del "quando" e del "chi".

I modi, ovvero come avviene la programmazione dell'Ente

È sempre più evidente come l'Ente Locale, per quanto posto in una posizione centrale, sia solo uno degli attori che influiscono sul valore del bene comune.

La centralità che lo caratterizza non gli conferisce possibilità di agire in modo unilaterale.

I nuovi amministratori, una volta insediatisi, si rendono conto molto presto di come le sole risorse dell'Ente risultino fortemente sottodimensionate rispetto ai problemi e ai bisogni da affrontare. Per questo il focus dell'azione programmatica si pone sulla capacità di vedere e costruire il territorio come sistema aperto, in cui vengono messi a valore i punti di forza presenti, di cui sono portatori i cittadini, le organizzazioni di categoria e sociali, le imprese, gli Enti vicini e i livelli amministrativi superiori.

Ma la necessità di questo allargamento di prospettiva non è riferibile solo alle risorse. Il vero punto di snodo di un ragionamento sul ruolo dell'Ente Locale riguarda la capacità di definire i problemi in modo partecipato, cioè *il problem setting*.

¹ Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (Piao): Linee di indirizzo, schemi e modelli per la sua attuazione, Quaderno Anci n. 37, 2023

L'Ente Locale non solo non possiede le risorse finanziarie ma, sia nella sua componente politica che tecnica, non può avere nemmeno la capacità di capire tutto e spiegare tutto della vita di un territorio. Questo limite non deriva dalla carenza di qualità e di competenze, ma è di tipo prospettico: *i punti di vista degli altri attori che agiscono sul territorio sono complementari e indispensabili per dare una forma alla complessità della realtà sociale e economica.*

L'individuazione partecipata dei bisogni e la definizione delle prospettive di sviluppo creano il contesto entro il quale assumono senso e valore le azioni dell'Ente Locale, in cui gli obiettivi di impatto, i sistemi che si utilizzano per misurare, valutare e rendicontare prendono forma e peso perché sono riconosciuti come salienti. Non solo per quanto riguarda le relazioni esterne ma anche a proposito delle relazioni interne.

E' interessante chiederci come siano considerati i piani strategici e gli elaborati di programmazione e rendicontazione dell'Ente da parte dei propri interlocutori esterni e degli attori interni (dirigenti, funzionari, dipendenti) perché, *in mancanza di una forte "saldatura di senso condiviso", è facile che tutta la produzione documentale dei vari piani (DUP, Peg, Piao) si riduca ad un insieme di operazioni burocratiche, rendendo privo di valore lo stesso processo di misurazione e valutazione delle performance esterne e interne.*

Intendiamoci, nessuno pensa che condividere sia rincorrere l'unanimità e l'accordo totale, quanto piuttosto dare corpo ad una visione più possibile partecipata circa gli intenti di crescita del valore che il lavoro pubblico vuole portare alle comunità. Per realizzare tale intento è *necessario l'ascolto e la disponibilità a metter in gioco parte del proprio punto di vista da parte dell'Ente stesso.*

Il fattore "tempo"

Gli sforzi per costruire un piano strategico che sappia guardare ad un orizzonte temporale lungo, definire i progetti che lo qualificano e creare le condizioni organizzative e finanziarie che ne consentano la realizzazione, vengono resi ancora più impegnativi dalla necessità di gestire al contempo il "qui e ora" dei bisogni delle persone e del territorio, nonché di gestire in modo efficace la comunicazione giorno per giorno. *Anzi, è fondamentale che, per ciò che si sta realizzando qui e ora (il Peg) sia chiaro che si tratta di percorrere passi verso la realizzazione di progetti di respiro. Il qui e ora sono anche i servizi ai quali va riconosciuto pienamente il valore strategico e che determinano il benessere nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese.* Lo stato di salute dei servizi e delle risorse dell'Ente costituiscono l'ancoraggio al presente della pianificazione strategica. Sulla base di queste convinzioni ci poniamo alcuni interrogativi sulla coerenza della consecutio temporum dei documenti di programmazione così come sono stati riposizionati dalla normativa recente, richiamata all'inizio.

Il decreto interministeriale 30 giugno 2022, n.132 stabilisce che "Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto".

Ma lo stesso decreto ha abrogato il terzo periodo dell'art. 169, comma 3-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che recitava "Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto Art. 1, comma 4 Pagina 8 di 71 legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG.", decretando pertanto la separazione fra il Piano Esecutivo di Gestione, come definito nel citato art. 169, e la definizione degli obiettivi di performance dell'Amministrazione. Infatti gli Enti Locali dovranno approvare il PEG entro 20 giorni dall'adozione del bilancio di previsione e il PIAO entro 30 giorni.

Quindi il Dup, il Bilancio di previsione triennale e il Peg vengono approvati prima del Piao, cioè le risorse disponibili vengono allocate prima della definizione del Piano della Performance dell'Ente, prima di stabilire quali azioni siano da sviluppare per migliorarne lo stato di salute organizzativa e finanziaria.

Conseguentemente alla nuova sequenza decisionale stabilita circa l'adozione degli atti di pianificazione e di programmazione da parte degli Enti Locali, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione ARCONET), ha presentato gli aggiornamenti al Principio contabile della Programmazione (Allegato 4/1 al D.lgs. n. 118/2011)

che dovranno attendere il loro inserimento in un decreto di aggiornamento degli allegati al Dlgs 118/2011.

Tra le indicazioni che è possibile trarre dall'aggiornamento presentato vi sono che:

- *Viene meno lo stretto collegamento tra la programmazione strategica e quella operativa originaria del DUP*, il quale consentiva agli enti locali di definire il quadro complessivo della programmazione e le risorse non solo finanziarie da destinare alla realizzazione degli obiettivi.
- *Nel PEG viene eliminato il riferimento al collegamento con il Piano della Performance*, ora confluito nel PIAO. Resta la programmazione di primo livello, attinente agli obiettivi generali, mentre l'individuazione degli obiettivi operativi di secondo livello è rinviata al PIAO.

A nostro avviso questo quadro mette in discussione quelli che dovrebbero essere i presupposti di una gestione corretta delle attività dell'Ente: definito il quadro degli obiettivi strategici e verificate le risorse disponibili, le si alloca a favore di progetti e di servizi ritenuti strategici, stabilendo quali saranno gli obiettivi da raggiungere e in che modo verificarli, insieme a chi vi prenderà parte nell'attuarli e a quali compiti ciascuno dovrà attendere.

Ha senso che il piano della performance sia separato dalla pianificazione strategica e finanziaria, nonché dal piano delle attività gestionali dell'Ente? Cosa può diventare una programmazione così frammentata? Oltre all'aggravio delle procedure di formalizzazione della pianificazione, programmazione, organizzazione, gestione e valutazione non sarà un ulteriore ostacolo al riconoscimento di coerenza e quindi di valore di queste attività?

Direzione e professionalità nell'Ente

Sia le attività programmatiche che quelle gestionali e attuative richiedono alle professionalità dell'Ente di saper pensare ed agire in modo integrato nell'analizzare e progettare il proprio lavoro e nei confronti dei diversi interlocutori esterni.

Il valore più importante che queste professionalità possono apportare non è dato in assoluto dalla loro livello di specializzazione, ma dipende dalla loro capacità di raccordarsi con il contesto esterno e dalla capacità dell'Ente di renderle tra di loro integrate nella gestione e attuazione dei programmi, perché i problemi che devono affrontare oltrepassano l'orizzonte di competenze e responsabilità delle singole strutture organizzative.

E' sempre più indispensabile che *l'Ente sappia pensare e agire in modo multidimensionale e si avvantaggi degli apporti multidisciplinari delle professionalità di cui dispone*. Queste condizioni non sono però prescrivibili per norma.

C'è un secondo fattore che richiede all'Ente di superare gli schematismi di un portato storico organizzativo ancora assai diffuso. *L'impostazione del lavoro nelle strutture burocratiche porta ad affrontare la realtà leggendola attraverso la lente della propria organizzazione e ciò limita fortemente l'operatività dell'Ente e le sue relazioni esterne, portandolo su una prospettiva autoreferenziale*. Inoltre, capita frequentemente che gli adempimenti burocratici da seguire dettino la trama delle progettualità. Ovviamente questo non significa che tali adempimenti siano da mettere in discussione ma che spesso, anche a causa della loro complicazione, diventano il fine e non il mezzo dell'azione amministrativa.

Gli enti che hanno focalizzato l'attenzione sul ruolo del Direttore Generale scegliendo di dotarsene, stanno cercando risposta all'esigenza di rendere l'Ente capace di rapportarsi al proprio ecosistema allargando lo spettro di considerazione dei fattori che determinano il successo delle politiche dell'Ente, attraverso la creazione di un forte raccordo tra l'attività di pianificazione e quella di gestione e attuazione delle politiche, tra responsabilità e competenze professionali specialistiche e settoriali che operano nell'Ente e che devono agire in modo armonizzato e reciprocamente coordinato.

Il Direttore Generale non diviene la persona che gestisce tutte queste azioni, ma l'elemento che assicura la circolarità della comunicazione, per massimizzare e valorizzare le potenzialità dell'Ente (tra le quali può esserci anche la sua stessa esperienza e competenza su determinati ambiti di attività).

Nelle azioni di pianificazione questo comporta la capacità di tenere i rapporti coi referenti tecnici apicali dei soggetti esterni insieme alla capacità di coinvolgere e dare valore alle competenze professionali interne, affinché partecipino effettivamente con le proprie competenze e si sentano parte dell'azione di pianificazione.

Nella fase gestionale e operativa si tratta di offrire alle risorse interne all'Ente le condizioni di espressione piena del proprio valore.

Anche in questa seconda dimensione, *il tema della partecipazione è decisivo, poiché il coinvolgimento attivo è la condizione che rende possibile la messa in atto e lo sviluppo delle competenze. Questo vale per l'usciera, per l'operatore di segreteria, per il funzionario di anagrafe e delle attività economiche, per lo sportellista dei servizi demografici come per il direttore di ragioneria.* Ma non è solo questo che rende necessaria la partecipazione attiva dei dipendenti a tutte le fasi del processo che caratterizza il loro lavoro.

Il dipendente pubblico come professionista riflessivo²

Lo sviluppo professionale di una persona è fortemente condizionato dalla sua capacità di riflessione sul lavoro che svolge: *il dialogo ragionato con la situazione* porta, non solo i professionisti ma anche coloro che svolgono funzioni più operative, ad affrontare le sfide giornaliere lanciategli dal proprio lavoro, mobilitando la propria capacità creativa e acquisendo, sulla base della pratica ragionata, un sapere che non si acquisisce attraverso formule imparate durante gli studi.

La partecipazione dei dipendenti alla definizione dei contesti di lavoro:

-apporta al gruppo di lavoro elementi di conoscenza che non sono accessibili a chi li dirige

-migliora fortemente la qualità del lavoro stesso

-migliora il clima organizzativo la possibilità concreta di sviluppare

-spinge all'apprendimento continuo.

Il Direttore Generale, anche grazie ad una posizione che gli consente di aprire una dimensione di dialogo di respiro complesso e ampio sulle attività dell'Ente, con i dirigenti in primo luogo, sostiene l'assunzione di questi valori nell'ambito della cultura dell'Ente, facendo sì *che si sviluppino pratiche sistematiche di confronto interno (che solitamente non vengono considerate dai dirigenti e dai funzionari assorbiti dall'incalzare degli impegni quotidiani) in cui competenza, esperienza, ascolto, empatia e definizione dei progetti e degli obiettivi di gruppo e individuali alimentano l'apprendimento continuo.* Si mette in atto così una epistemologia della pratica professionale che dimostra come il sapere costruito sulla riflessione sulla propria azione accresca il patrimonio di conoscenza professionale che può fortemente influire in modo positivo sul successo delle attività.

Rendere onore al merito

Il tema della valutazione riveste un ruolo determinante nel processo lavorativo. Attraverso la valutazione possono essere elaborati i feed-back delle azioni intraprese in termini di impatti, prodotti, risorse impiegate. *Per rendere la valutazione funzionale al miglioramento continuo, ciò che si valuta e i metodi impiegati devono essere riconosciuti dal sistema a cui si riferiscono come pertinenti e adeguati.*

Se il focus si concentra poi sulla valutazione professionale, l'apporto al miglioramento che viene dato dalla valutazione è direttamente proporzionale non solo all'affidabilità dei metodi e dei modi, ma anche alla credibilità delle persone che valutano.

In sostanza, perché la valutazione sia occasione di miglioramento, formativa e non punitiva bisogna che *"chi rende onore al merito sappia a sua volta meritarsi onore", cioè sia credibile e riconosciuto nella propria capacità di guida.*

Il presidio della credibilità professionale e di guida dei dirigenti è uno dei compiti a cui deve dedicarsi il Direttore Generale. Ovviamente questi stessi requisiti di professionalità e credibilità riguardano anche il Direttore Generale e, per questo, la scelta da parte del vertice politico dell'Ente deve avvenire sulla base di una attenta considerazione di qualità e competenze professionali..

La consapevolezza della delicatezza del ruolo ha portato da tempo l'Associazione Nazionale dei Direttori Generali (ANDIGEL) a proporre un sistema di accreditamento dei Direttori Generali, costruito insieme ad Alma Mater di Bologna, capace di mettere in rilievo i profili professionali degli aspiranti direttori a favore dei decisori politici che ritengano di servirsene.

² D. A. Schön Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale, ed. Dedalo 1993, ed. or. 1983