

La *mappa* della pianificazione e la *bussola* del controllo per orientare la Performance della Pubblica Amministrazione.

Abstract

Negli ultimi anni la PA italiana ha vissuto un periodo di forte spinta al cambiamento, all'innovazione ed alla modernizzazione che si è tradotta in un sempre maggiore orientamento alla misurazione (performance), alla comunicazione (trasparenza) ed all'integrità (corruzione) dei risultati, in quanto è evidente, costante e condiviso il pensiero secondo cui la macchina amministrativa, nella sua dimensione complessiva, ha tradito le aspettative della collettività lacerando profondamente il rapporto di fiducia verso le stesse istituzioni e creando anche un forte conflitto intergenerazionale.

Il dibattito sulla valutazione e sulla misurazione della performance all'interno delle PA rappresenta da anni uno degli ambiti più complessi fra quelli che caratterizzano l'applicazione dei modelli manageriali e gli interventi normativi per cercare di pervenire ad un miglioramento complessivo delle organizzazioni pubbliche non mancano. Le resistenze, le difficoltà e le complessità tuttavia che tale processo di ripensamento ha vissuto ed ancora vive, sono da ricercare in parte anche nell' "ambiguità" che spesso il concetto aziendale di performance incontra con riferimento ai contesti pubblici.

La performance, nella sua globalità, assume all'interno delle PA diversi significati, interpretazioni e applicazioni, generando un'ambiguità da analizzare e circoscrivere per una migliore comprensione delle logiche istituzionali, organizzative, culturali e relazionali che sono alla base di ogni processo di misurazione, valutazione e miglioramento.

Una volta comprese le difficoltà e le opportunità insite nella gestione delle performance pubbliche è necessario approfondire il percorso normativo che ha caratterizzato il processo di ripensamento della PA italiana che, soprattutto negli ultimi quindici anni, ha posto molta enfasi sul management per obiettivi e sulla misurazione delle performance collocando al centro del processo di riforma i sistemi di *pianificazione e controllo* quali processi manageriali essenziali per favorire uno sforzo "disciplinato" ed orientato alla messa in atto di decisioni, azioni e comportamenti positivi.

L'analisi sistemica dell'intero processo di riforma, dalla riforma del bilancio del '97 agli attuali interventi in materia di trasparenza e corruzione, grazie al "supporto" fornito dal movimento del NPM, evidenzia come il legislatore abbia voluto imporre le logiche della pianificazione e del controllo allo scopo di sollecitare una *mappatura* dei pensieri, dei processi e delle attività per *orientare* le decisioni, le azioni, i comportamenti ed i risultati. Il tutto attraverso l'integrazione delle diverse *aree e dimensioni* che nell'ambito dei processi organizzativi e gestionali contribuiscono alla creazione di valore.

Proprio per rispondere ad una giustificata domanda di comprensione circa l'organicità, la linearità e la validità del percorso normativo intrapreso, si è assunto il Decreto n. 150/2009, noto come "Decreto Brunetta", come fulcro ed al tempo stesso connettore dell'intero processo normativo degli ultimi anni per testare sia la coerenza dell'impianto con i principi dei sistemi di pianificazione e controllo, sia la coerenza con le finalità di miglioramento complessivo delle organizzazioni.

Il problema dunque è quello di comprendere, assunte le complessità e le ambiguità della performance, se, ancora oggi, l'attuale modesto livello di soddisfazione dei bisogni collettivi derivi dall'incoerenza e dalla disorganicità del quadro ordinamentale o da un approccio comportamentale, professionale ed etico del management e delle persone coinvolte.

Nel lavoro ci si sofferma sul processo di riforma della PA italiana passando in rassegna i principali contributi della letteratura, ed in particolar modo del *new public management*, al fine di comprendere le logiche che hanno ispirato il processo di cambiamento della PA. In tale contesto particolare attenzione, sarà dedicata al problema dell'ambiguità analizzando le dimensioni di risultato, in quanto valutare la performance significa valutare gli obiettivi proposti ed i risultati conseguiti oltre che i soggetti coinvolti in tale processo. La "comprensione" degli obiettivi da perseguire rappresenta il momento strategicamente più importante di un qualsiasi processo di rilevazione, misurazione e controllo.

Successivamente, al fine di metabolizzare i principi dei processi manageriali tipici della realtà d'impresa, e valutare correttamente l'impianto ordinamentale italiano, ci si soffermerà sui sistemi manageriali di pianificazione e controllo anche per decifrarne il mutamento morfologico - funzionale dagli stessi subito dapprima con la diffusione del NPM e poi con le logiche della Public Governance.

Solo dopo aver maturato la giusta convinzione di ciò *che dovrebbe essere*, ci addentreremo nell'impianto ordinamentale di riferimento per capire ciò *che effettivamente è*, anche attraverso l'analisi dei connotati essenziali del Decreto Legislativo 150/2009, con particolare riferimento al ciclo di gestione *integrato* della performance ed alla sua stretta interazione con le sfere del bilancio, dei processi, dell'etica e della trasparenza.

L'obiettivo è quello di dimostrare, attraverso lo studio di un caso concreto, come l'implementazione di sistemi e processi manageriali di pianificazione, programmazione e controllo, abbinato ad una corretta interpretazione delle norme, può limitare l'impatto delle ambiguità e supportare l'organizzazione verso comportamenti e pensieri culturalmente orientati al perseguimento dei risultati istituzionali.