

## Un Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione

contributo alla Tavola Rotonda del Consiglio di Stato “I processi di cambiamento istituzionale” - Civitavecchia, 15 dicembre 2011

di Iacopo Cavallini

Intendo articolare questo intervento in tre parti, ciascuna delle quali meriterebbe indubbiamente un approfondimento, ma è comunque affrontata con la sintesi imposta dai limiti di tempo che ci siamo dati. La struttura dell'intervento è dunque questa: per prima cosa, cercheremo di comprendere cosa vada inteso - correttamente ed effettivamente - per “piano industriale”, rispetto - ma non solo - ad una sua contestualizzazione settoriale e quindi rispetto al settore pubblico; dopodichè, ci caleremo nell'attualità, rappresentata da quello che è - a tutti gli effetti - il vigente Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione. In realtà, già in queste prime due parti potrebbe anche consistere e risolversi l'intero intervento, dal momento che la loro “crasi” corrisponde di per sé al titolo e quindi all'obiettivo dell'intervento medesimo. Nonostante ciò - e sperando con questo di non debordare né per tempo consumato, né per argomento trattato - vorremo concludere fornendo alcune riflessioni critiche in merito all'opportunità, ai limiti e ai presupposti necessari per un'efficace attività di programmazione, in special modo nel settore pubblico.

Dunque: nel nostro Paese, con riferimento alla sua Amministrazione Pubblica, il termine “Piano Industriale” è identificato precisamente e chiaramente in un documento, che è definito come preliminare rispetto alla c.d. Riforma Brunetta. Non l'unico strumento preliminare di tale Riforma, ma di sicuro quello più rilevante e gravido dei più numerosi spunti di riflessione.

Parlare, comunque, di un Piano Industriale come di un documento che getta le basi e indica la strada di una Riforma per il settore pubblico nazionale, desta una pluralità di interrogativi a cui cercheremo di fornire rapidamente una risposta.

Primo punto: che cos'è un Piano? Una domanda di una facilità evidente, quasi disarmante, per una risposta che invece è tutt'altro che “facile”. O forse sarebbe meglio dire tutt'altro che diretta, che univoca, in quanto sia la dottrina accademica, sia la prassi aziendale hanno definitivamente formalizzato e codificato quello che piuttosto è un sistema dei piani predisposti, elaborati e diffusi dalle organizzazioni economiche (Iacoviello, 2007): avremo infatti piani distinti in base alla loro proiezione, allo scenario temporale a cui guardano, e allora parleremo di piani propriamente intesi se lo scenario è il medio, lungo o lunghissimo periodo, oppure di piani operativi o programmi se lo scenario è il medio-breve o brevissimo periodo; avremo piani distinti in base al loro contenuto, e quindi parleremo di piano economico, finanziario o degli investimenti da non confondere con il piano di tesoreria, ma anche di piani sociali, tecnici e giuridici; in base invece alla fase di vita dell'organizzazione, parleremo di piani di impianto o di costituzione, di funzionamento e di cessazione; possono infine esistere piani particolareggiati per ciascuno dei settori in cui opera l'organizzazione, o deputati a specifici scopi come ad esempio il Business Plan, che è infatti il documento mediante cui l'organizzazione cerca di attrarre i capitali necessari a concretizzare e sviluppare l'idea imprenditoriale.

Molteplici definizioni, dunque, e presumibilmente neppure le uniche possibili, ordinate in categorie che sovente si intersecano e si sovrappongono: come del resto è logico che sia, quando parliamo di elementi singoli - i Piani - ognuno dei quali però non può esistere come entità a sé stante ma solo come parte di un'entità più ampia - il Sistema dei Piani - che trae appunto la propria esistenza dagli stretti legami che avvengono ogni suo componente. Definizioni, inoltre, che non sono valide in senso assoluto, vale a dire a prescindere dal particolare contesto in cui colloca l'organizzazione: una struttura pubblica destinata a

funzioni istituzionali, ad esempio, si caratterizzerà per un sistema di piani dai confini decisamente più ristretti, rispetto ad un'azienda che agisce in un contesto di mercato.

All'interno di questa pletora di definizioni, volte a comprendere il tema in oggetto nella sua ampiezza e complessità, ci domandiamo – come secondo punto – dove si colloca il cosiddetto Piano Industriale? Ebbene, nonostante anche in questo una certa confusione della dottrina e disomogeneità della prassi (che portano, ad esempio, a identificarlo con il Business Plan di cui si è detto sopra, o a considerarlo come il supporto per il processo di quotazione alla Borsa Valori), ci convince la definizione di Piano Industriale come quel documento che costituisce lo strumento per comunicare, a destinatari interni ed esterni all'organizzazione, intenzioni strategiche e valori di fondo dell'organizzazione medesima, ma anche azioni da porre in essere, obiettivi da raggiungere, e risorse da consumare.

In termini più semplici, è quel documento che guarda al medio periodo – tipicamente, ma non necessariamente, identificato in ottica aziendale con un triennio – e che focalizza l'attenzione sulle strategie da perseguire, sulle azioni da intraprendere per il perseguimento degli obiettivi strategici, sui risultati attesi dalle azioni intraprese, compatibilmente con le previsioni di settore o comunque dell'ambiente generale a cui appartiene l'organizzazione che lo redige.

La qualificazione di "industriale", poi, non deve stupire né rappresentare una valida giustificazione perché venga considerato per così dire "alieno" rispetto alle logiche di programmazione tipiche della Pubblica Amministrazione: è indubbio che tale qualificazione abbia una sua ragione storica, risalente al fatto che questo ed altri simili strumenti di programmazione e di controllo vedono la luce, i primi utilizzi e la loro diffusione all'interno di aziende con una spiccata propensione all'attività di trasformazione manifatturiera. Ma si tratta, per l'appunto, di un retaggio storico, che non deve indurre a considerare la "pianificazione industriale" come caratteristica esclusiva di organizzazioni che operano nella produzione di beni e servizi, o che addirittura intendono reperire capitali sul mercato finanziario. Anzi – ed esprimiamo qui un primo personale giudizio – siamo fortemente convinti che uno dei difetti endemici, uno dei limiti strutturali della PA italiana consista proprio nella debolezza delle logiche e degli strumenti previsionali e programmatici, nella scarsa propensione a pianificare che poi si traduce, purtroppo, anche in una equivalente difficoltà a controllare il proprio operato e quello dei propri funzionari. Pensiamo soltanto - tanto per limitarci ad un esempio ed evitare un approfondimento che porterebbe troppo lontano – quale sviluppo, e non ridimensionamento!, avrebbe conosciuto il settore delle *utilities* locali, se le amministrazioni periferiche fossero riuscite, effettivamente e diffusamente, ad integrare i propri strumenti di pianificazione strategica (Piani Generali di Sviluppo, Piani strategici di settore, ecc.) ed operativi (bilanci, PEG) con quelli delle proprie società partecipate affidatarie di servizi a rilevanza economica (Piani Industriali – per l'appunto – e *Budget*).

L'appellativo di "industriale", dunque, i contenuti che tipicamente lo contraddistinguono - strategie, scenari di settore, ecc. - né le finalità cui è rivolto – acquisire il consenso degli *stakeholder* sulla *vision* formulata dal *management* – non rappresentano a nostro parere ragioni valide a sostenere che non possa esistere un Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione. Se non altro perché un Piano Industriale, in questo preciso contesto storico, la Pubblica Amministrazione italiana lo ha.

Certo – e veniamo così alla seconda parte del nostro intervento - ricerche storiche, che però richiederebbero rigore metodologico e ben altro tempo a disposizione, potrebbero facilmente dimostrare come in 150 anni di Unità nazionale altri Ministri abbiano ispirato la loro azione di governo del settore pubblico ai principi di merito, efficienza, valutazione, trasparenza, e quant'altro. È in particolare a partire dagli anni '90, non a caso in coincidenza con l'inquadramento del nostro paese in uno scenario comunitario sempre più integrato e gravido di conseguenze, e la conseguente "emersione" della difficile situazione della finanza pubblica, che quegli stessi principi compaiono qua e là, ad esempio in alcuni provvedimenti legislativi su cui torneremo in seguito e che rappresentano i semi da cui è germogliato l'attuale assetto istituzionale in chiave federalista. Ma non ci risulta, fino a prova contraria, che alcun Governo, che alcun

Ministro li abbia inseriti in un quadro strategico “di sistema”, complessivo, e formalizzati in un processo programmatico: per “Piano Industriale” possiamo perciò intendere a ragion veduta quel documento, a valenza strategica, presentato nel maggio 2008 come la base della riforma citata in apertura, originatore dei principali interventi normativi che hanno poi disegnato il nuovo assetto della nostra amministrazione.

Nello specifico, il Piano industriale elenca un insieme decisamente corposo – ben 34 – di “interventi”, “misure” o “punti”<sup>1</sup>, che mirano a creare le condizioni necessarie per il cambiamento della PA. Alcuni di questi interventi si possono definire di diretta applicazione, vale a dire che producono effetti una volta adottati; altri, invece, necessitano di successivi e ulteriori adempimenti per essere attuati. Necessariamente, quindi, e in sintonia con la definizione generale resa in precedenza, il Piano Industriale per la PA guarda al medio periodo.

E a tal proposito, a quanto risulta dall’ultimo aggiornamento diffuso dal Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione, lo “stato di avanzamento” del Piano Industriale, vale a dire la trasformazione in atti normativi – decreti legge o decreti legislativi – del complesso di interventi di cui esso si compone poteva essere calcolata, ad aprile 2010, al 97,4%, con una punta del 100% per le misure organizzative ed un minimo dell’81,5% per quelle di efficienza. Valori che, però, producono un effetto di stridore se posti a confronto con quelli inerenti invece il “successo” e il grado di attuazione della riforma nel suo insieme: una ricerca relativamente recente, ad esempio (Hinna, 2010), dimostra mediante il ricorso al metodo dei *key informants* che il concetto di *performance* – uno dei capisaldi della riforma stessa<sup>2</sup> – è “piuttosto nuovo e comunque poco conosciuto” da dirigenti e funzionari pubblici; ma soprattutto, ed è l’elemento più inquietante, “i segnali che sembrano emergere nella prima fase di implementazione della riforma sono in gran parte negativi”.

A simili conclusioni giunge una ricerca – sempre del 2010 - della Funzione Pubblica, che evidenzia nella fasi di programmazione e di controllo dell’attività amministrativa, un livello di conoscenza e di utilizzo di principi e tecniche manageriali – tra cui, a ben vedere, si colloca lo stesso Piano Industriale, o strategico che dir si voglia - nettamente inferiore rispetto a quanto accade nella gestione vera e propria della macchina pubblica. Per giungere infine alle relazioni più recenti della CIVIT – e siamo al 2011 – che parla di un 60% di adozione del Sistema e del Piano della *performance* (tra le sole Amministrazioni tenute fin da subito ad introdurre tali strumenti) e di un “negativo stato di attuazione delle disposizioni in materia di integrità, che sembra rivelare una certa disattenzione delle amministrazioni al collegamento tra una tale disciplina e la materia della trasparenza e una maggiore sensibilità, invece, ai profili più generali dell’etica pubblica”.

Aggiungiamo a questo punto un ulteriore spunto di riflessione, che ci conduce alla terza parte dell’intervento, quella necessaria a rispondere all’interrogativo: serve effettivamente, questa particolare tipologia di pianificazione formalizzata, nel settore pubblico? Quali sono i suoi punti di forza e di debolezza, i limiti e le opportunità che la contraddistinguono? E perché il grado di attuazione del Piano Industriale della PA, così elevato almeno nei numeri, non ha prodotto effetti quanto meno di pari entità sulla riforma nel suo complesso, che è invece sotto minaccia di fallimento?

Per azzardare una risposta, cominciamo con l’affermare che un Piano Industriale, per la sua stessa natura e per l’efficacia con cui voglia perseguire i propri scopi, deve mostrarsi necessariamente dinamico: non solo perché qualunque pre-definizione di obiettivi strategici deve trovare necessariamente il proprio termine di

---

<sup>1</sup> Così ripartiti: 24 in tema di organizzazione della PA e di contrattazione collettiva (riduzione delle assenze per malattia, *class action*, trasparenza, valutazione, merito e sanzioni, mobilità, amministrazione digitale, ecc.), 8 mirati a generare risparmio ed efficienza (lotta allo spreco di carta, soppressione e riordino di enti pubblici, risparmio energetico, ecc.) e 2 di riorganizzazione (in particolare, CIVIT e OIV).

<sup>2</sup> Sottolineiamo, a puro titolo di curiosità, che il D.Lgs. 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni – forse il provvedimento più significativo, tra tutti quelli che compongono nel complesso la Riforma Brunetta – utilizza, riteniamo per la prima volta in una legge dello Stato e per circa cento volte lungo i suoi 74 articoli, il termine inglese di *performance*.

paragone in una successiva analisi degli scostamenti tra risultato atteso e risultato effettivo, in base ad una logica di rendicontazione - o di *accountability* – tanto razionale quanto ancora distante dalle migliori pratiche della Pubblica Amministrazione italiana; ma soprattutto perché – come detto – se il Piano stesso guarda tendenzialmente al medio periodo, ciò comporta che ogni anno, o comunque a scadenze ravvicinate, debba essere sottoposto a *follow-up* e ad eventuale aggiornamento.

Nel caso specifico di cui ci stiamo occupando, ad esempio, il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha provveduto ad aggiornare quella parte della Riforma che si riferisce alle azioni strategiche e iniziative da porre in essere nel settore dell'innovazione, allo scopo di perseguire negli intenti originari e di ottenere i risultati attesi della citata Riforma. Mi riferisco, in particolare, al Piano di *e-Government* (il cosiddetto *e-Gov2012*) e alle iniziative nel campo dell'innovazione a sostegno del mondo delle imprese e dei cittadini (riunite sotto la dicitura *i2012*).

Ma guardando con maggiore attenzione ai documenti e alle fonti che ho appena citato, si nota chiaramente che l'ultimo aggiornamento al Piano Industriale risale al luglio 2010: calcolato dunque rispetto alla data odierna, un intervallo di tempo "limite" per dover considerare non più procrastinabile un suo aggiornamento o, comunque, auspicare un'attestazione che la sua revisione non sia indispensabile.

in realtà, è noto a tutti che la Riforma di cui si sta discutendo, e di cui il Piano Industriale è il suo prodromo, è stata talmente identificata con il Ministro che l'ha fortemente voluta e divulgata, da essere "universalmente" nota con il nome del suo stesso creatore. Per tutti gli *stakeholder* coinvolti, infatti, la Riforma che ha interessato o forse sarebbe meglio dire investito la Pubblica Amministrazione nell'ultimo triennio, e ammesso ma non concesso – come abbiamo già avuto modo di sottolineare – che ne siano esattamente noti i contenuti ed i confini legislativi, è e rimane la "Riforma Brunetta".

Ma quando un provvedimento normativo viene così strettamente identificato con il suo ideatore, non possiamo non domandarci a quale sorte vada incontro una volta che il suo ideatore, com'è del tutto logico e razionale che accada per effetto della fisiologica alternanza democratica, non ricopra più quelle specifiche mansioni governative o parlamentari. Rimarrà consegnato alla "storia legislativa", e magari se ne continuerà a discutere per molto tempo ancora, nel bene o nel male? Oppure finirà direttamente nell'oblio delle tante leggi che caratterizzano un sistema di *civil law* come il nostro? O al contrario contribuirà a gettare le fondamenta per un cambiamento istituzionale che vada anche al di là della mera applicazione del dettato normativo, e i cui effetti magari si potranno apprezzare solo a distanza di molti anni?

A questo punto è doveroso che ci poniamo un ulteriore interrogativo: qual è la parola chiave della Riforma Brunetta, e quindi anche del suo Piano Industriale? In un mondo in cui imperversano frenesia nell'azione e sinteticità nell'espressione, con quale singolo termine possiamo riassumere un lavoro, normativo e applicativo, che ha interessato quasi per intero una legislatura e con cui – piaccia o non piaccia – dovremo fare i conti anche nell'immediato futuro? Forse con quello, più innovativo e già ricordato, di performance, così da accontentare chi guarda all'estero come ad una *best practice* da seguire indiscutibilmente? O forse con quello, decisamente meno prosaico e ben più "politico", di fannulloni, così da accontentare ad un tempo – paradossalmente! - i più radicali sostenitori ed i più feroci detrattori della Riforma medesima?

Se noi personalmente ne fossimo gli ideatori, gli ispiratori o anche solo i realizzatori, preferiremmo che per altri concetti-chiave venisse ricordata la nostra riforma per la PA: sarà forse per l'influenza esercitata sul nostro pensiero da questi difficili tempi nei quali ci collochiamo, ma noi vorremmo che essa venisse qualificata e contraddistinta per le misure che abbia saputo introdurre e per il clima che abbia contribuito ad alimentare in termini di trasparenza, integrità, etica.

E non ci riferiamo, quanto meno non esclusivamente, alle sia pur rilevanti esperienze attuative della Riforma Brunetta come ad esempio il Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (a proposito del quale abbiamo citato, in apertura, i dati CIVIT) oppure S.A.@T. – Servizio Anticorruzione e Trasparenza, che a

propria volta si è concretizzato in un insieme di attività e di eventi come la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione o la stesura del Piano Nazionale Anticorruzione. Né ci riferiamo, limitandoci a sottolinearlo, che nel sottoscrivere i protocolli di intesa con la Funzione Pubblica nell'ambito del Piano e-Gov2012, le varie Regioni si siano impegnate ad adottare ogni strumento idoneo per prevenire il rischio di corruzione e di illeciti a danno della PA, tra cui i "Patti di Integrità" in materia di evidenza pubblica e l'adesione al "Decimo Principio del Global Compact" delle Nazioni Unite. Infine, non ci riferiamo in via esclusiva neppure al c.d. DDL Anti-corruzione, le cui "misure per la trasparenza dell'attività amministrativa" andrebbero a saldarsi con quanto già adottato mediante il Piano Industriale della PA, ma che da troppo tempo giace alla Camera dei Deputati in attesa del varo parlamentare.

Non è soltanto a tutto questo che intendiamo fare riferimento, giacché si tratta pur di sempre di progetti e di attività che si collocano a valle del Piano Industriale, come suoi successivi adempimenti e quindi momenti realizzativi, o comunque ad esso direttamente o indirettamente connessi. La vera questione, infatti, è scovare ed interpretare cosa si collochi a monte, o se preferite alla base, di un percorso di riforma della PA: comprendendo questo, forse risulterà anche più chiaro perché ci siamo ritrovati a parlare di integrità, trasparenza ed etica, quando il tema della tavola rotonda era il cambiamento istituzionale.

Il Piano Industriale, infatti, è un documento a valenza strategica e di medio periodo, che deve poi trovare la sua applicazione e il suo sviluppo nella pianificazione di breve periodo o programmazione operativa: dall'ideazione alle azioni, dalla visione di scenario ai comportamenti organizzativi, o, se preferite, dalla strategia alla tattica. Ebbene, è in questo passaggio, finalizzato in definitiva alla concreta realizzazione degli obiettivi strategici, che si annida il più elevato rischio di "insuccesso strategico", ossia un debole allineamento tra strategia e azioni e la mancata conversione dei valori di fondo dell'organizzazione, della sua *vision* e della sua *mission*, della filosofia comportamentale a cui si attiene, in termini squisitamente operativi (comportamenti, obiettivi, andamenti, risultati).

Numerosissimi sono gli studi empirici, e altrettanto fiorente la produzione scientifica che hanno affrontato il tema del rischio di insuccesso strategico, e cercato di individuarne e catalogarne le possibili cause: tra queste sicuramente il livello di motivazione di dipendenti e dirigenti, e quindi il clima organizzativo, ma anche il decentramento decisionale o processo di delega, che da opportunità diviene un limite se non controllato, se favorisce comportamenti orientati ad obiettivi operativi distanti, disallineati o per giunta contrastanti con l'impostazione strategica. E per poter quanto meno mitigare – in quanto il "rischio zero" non è fattispecie che appartiene al campo delle organizzazioni – il rischio provocato da un processo di delega caotico o anarchico, si propone nuovamente il ricorso ad un serio ed efficace processo di pianificazione e programmazione.

Un sistema di piani che formalizzi in maniera puntuale ma non burocratica, rigorosa ma non rigida, obiettivi da raggiungere, comportamenti da adottare e risultati da misurare, facilita enormemente il passaggio dalla strategia ideata alla strategia formulata, e da questa a quella realizzata. E in un settore come quello pubblico del nostro paese, nel quale motivazione, delega, clima organizzativo, logica "per processi trasversali" anziché "per compartimenti stagni" rappresentano ancora oggi poco più che una chimera, la necessità di una pianificazione che rispetti quelle caratteristiche si fa sentire in maniera amplificata: in questa logica, seguendo tale ragionamento, il Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione del 2008 appare allora come un passaggio indispensabile, e si presuma che abbia ottenuto almeno alcuni degli effetti che si attendevano dalla sua realizzazione.

Basandosi però sui primi – e quindi comunque parziali - esiti dell'applicazione della Riforma Brunetta, di cui ricordiamo che il Piano Industriale costituiva l'atto preliminare, la premessa, qualche perplessità sulla reale, piena efficacia di questo processo di pianificazione nel suo complesso, non può che persistere. Non c'è più il tempo per approfondire natura e ragioni di tali perplessità, né per individuare le cause di tale scostamento tra risultati attesi e risultati ottenuti. Ma un ultimo aspetto almeno ci sia consentito di affrontare, anche se

per farlo dobbiamo nuovamente abbandonare il tema assegnato e la sicurezza del campo di studi sulle organizzazioni economiche.

Senza voler scomodare illustri scrittori del secolo scorso come C.S. Lewis, che additava “i grandi pianificatori” fiduciosi nelle “potenze di uno stato onnicomprensivo”, o pensatori misconosciuti come il sociologo, russo di nascita e americano d’adozione - nonché Preside ad Harvard - P. Sorokin, secondo cui l’ordine sociale si raggiungere non appellandosi agli interessi di parte ma adempiendo al proprio senso del dovere, in maniera ben più modesta torno a richiamare i concetti citati in precedenza di integrità e di etica: adoperiamoci affinché alla base di ogni nostro comportamento – e sto parlando da orgoglioso dipendente pubblico – vi sia lo spirito di servizio, e presumibilmente i nostri obiettivi torneranno a collimare con quelli delle nostre organizzazioni, e le nostre aspirazioni con la missione di servizio pubblico. Recuperiamo l’etica come valore di fondo nel nostro lavoro, come guida di ogni nostra attività professionale, poniamola al centro del processo di pianificazione strategica di qualunque amministrazione, e avremo anche consentito al cosiddetto Piano Industriale di realizzare appieno i propri scopi e di dispiegare completamente i propri effetti.

---

<sup>i</sup> Ricercatore di Economia Aziendale, titolare del corso di Ragioneria delle Aziende Pubbliche - Università di Pisa; membro dei Comitati Scientifici di ANCREL ed ANUTEL.