

Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico

*The PIAO as an instrument
of integrated planning
for the creation of Public Value*

*Enrico Deidda Gagliardo, Raffaella Saporito**

* Il paper è frutto del lavoro congiunto degli autori. Sono tuttavia attribuibili alla Prof.ssa Saporito (SDA Bocconi) l'abstract, l'introduzione, le conclusioni e i paragrafi 1.2 e 4 e al Prof. Deidda Gagliardo (Università degli Studi di Ferrara) i paragrafi 1.1, 2 e 3.

Abstract

The Italian Public Administration is experiencing a new reforming wave, promoted and incentivized by the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), under the Next Generation EU program. One of the prominent reforms hosted in one of the first law decrees adopted right after the signing of NRRP is the Integrated Plan of Activities and Organization, which is conceived to replace a list of function-specific planning documents, introduced with an incremental approach by previous reforming waves in the last decades. The New Plan is meant to integrate the different and diverse planning documents and to focus the administrative action towards the public value creation. The authors analyze the policy and scientific backgrounds of the new plan and describe the policy goals and logics, contents, structure, enabling conditions, and possible risks which related to the introduction and implementation of the plan. The methodological approach is based on the participant observation, since the authors have been involved in the policy process, offering contributions to the design of the new planning tool as field experts.

Keywords: *Public value, Performance management, Corruption risk management, Human capital, Integrated programming.*

Introduzione

La pubblica amministrazione (PA) vive un momento di eccezionale trasformazione. La principale differenza – tra le altre – rispetto alle passate stagioni di riforma è il contesto da cui nasce: non più ispirata dall’idea di ridurre i costi, in linea con la dottrina del New Public Management (Npm), che ha dominato l’agenda del cambiamento dei sistemi pubblici in tutto l’occidente (Pollitt & Bouckaert, 2017; Ongaro, 2009; Samaratunge & Teicher, 2008; Cameron, 2009), nonostante le critiche (Hood, 1991, 1995; Hughes, 2012; Lapsley, 2008; Borgonovi, 2018), ma ad un rinnovato scenario culturale. La prima ragione del cambio di passo è legata alla crisi del 2008, innescata dalle storture del funzionamento dei mercati finanziari: questa crisi economica e sociale è diventata presto anche culturale, lasciando spazio ad una considerazione del ruolo dello stato nei confronti del mercato meno preconcetta (Mazzucato, 2011; 2016). Se da un lato gli effetti sociali della crisi economica avrebbero richiesto importanti interventi pubblici, dall’altro la conseguente crisi della finanza pubblica ha richiesto politiche di contenimento della spesa (Barbera *et al.*, 2017) concretizzate, ad esempio, in un lento e progressivo dimagrimento del pubblico impiego (Battini & Gasparrini, 2020). Le conseguenti critiche alle politiche di austerità hanno riaperto il dibattito sulla centralità di servizi pubblici non solo più efficienti, ma soprattutto più efficaci e capaci di rispondere a bisogni sociali crescenti e sempre più diversificati (Fosti *et al.*, 2019). Infine, la crisi pandemica da Covid-19, che da emergenza sanitaria è presto diventata anche economica e sociale, ha mostrato l’importanza di fare affidamento su istituzioni forti e credibili e servizi pubblici capaci di contare su risorse adeguate alle necessità.

È in questo scenario che è nato lo straordinario piano europeo di ripresa e di rilancio, il Next Generation EU (Ngeu) da 750 miliardi di euro, senza contare le risorse nazionali: un programma ambizioso di finanziamento della c.d. “*tween transition*”, ovvero la transizione verde combinata alla transizione digitale, che ha faticosamente acquisito consensi presso le cancellerie europee anche in conseguenza della pandemia e della consapevolezza di non potersi astenere, questa volta, dal contrastare su scala continentale gli impatti economici e sociali della crisi. Allo stesso tempo, affinché il valore di questo investimento non si limiti ad un’iniezione di steroidi alla domanda aggregata, ma costituisca un’occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale, al piano di investimenti è abbinato un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non più solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma centrato sul valore generato dagli investimenti stessi. Riforme e sistema di monitoraggio basato sul Valore Pubblico (VP) creato sono due componenti essenziali dell’eccezionalità della trasformazione che vive la PA italiana nella presente congiuntura.

Il Pnrr vincola non solo a fare investimenti coerenti col programma Ngeu (l’Italia è il principale beneficiario con i 191,5 miliardi promessi dall’Europa, cui si aggiungono i 30,04 del Fondo complementare), ma anche a portare a termine un ambizioso programma che prevede di riformare, insieme a giustizia, liberalizzazioni e semplificazioni, anche la capacità amministrativa delle nostre istituzioni, per rispondere meglio ai rinnovati bisogni di una società più complessa e, per certi versi, più fragile. Per la prima volta, la riforma della PA è prima di tutto un piano di investimenti sulle persone (tra investimenti in formazione di chi nella PA già lavora e nuove iniezioni dall’esterno) reso esecutivo dall’introduzione del lessico delle competenze, dai contratti ai sistemi operativi dell’intero ciclo Hr, dal reclutamento alla gestione delle carriere, interne e inter-amministrazioni. La natura manageriale del cambiamento implica che a livello centrale non si possa che costruire il perimetro di norme e incentivi per favorire il cambiamento che deve avvenire a livello di singola amministrazione (Ongaro & Valotti, 2008). Se da un lato può essere visto come un limite – come orientare e monitorare i comportamenti di oltre 20.000 PA? – dall’altro è anche una grande opportunità: si tratta di aprire una fase di ampio riconoscimento del protagonismo dei singoli enti, a livello centrale e soprattutto locale, che implica una rinnovata fase di ascolto e di collaborazione in chiave di governance multilivello. Ai soli enti locali il Pnrr destina 350 milioni di euro, cui sommare potenzialmente almeno altrettanti fondi europei, per finanziare il rafforzamento della capacità amministrativa, intesa come investimenti nelle competenze – da formare o da acquisire – e in tecnologia. Alle amministrazioni è richiesto di mettersi al timone di un programma di gestione del cambiamento di ampia portata: le risorse ci sono, ma occorre che vi sia anche chiarezza della meta per non perdere la rotta. Di qui, un primo motivo per rinforzare gli strumenti di pianificazione in uso.

Il secondo aspetto di novità riguarda il sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento del Pnrr. Invece di un controllo basato prevalentemente sulla certificazione della

spesa per gli input, come per gli infiniti conteggi di ore lavorate su singolo progetto, è ora fondato sui risultati, espressi come target e milestone. Si tratta di un'innovazione che arriva negli uffici preposti alla gestione dei progetti Pnrr nelle principali PA italiane con un impatto deflagrante: al nostro sistema amministrativo, tutto centrato sul controllo della legittimità della spesa e sugli equilibri contabili, è richiesto di consolidare sistemi di programmazione e controllo capaci di monitorare, invece, i risultati effettivi generati dai diversi programmi. All'improvviso, le diverse velocità con cui le PA hanno saputo rispondere alle sfide lanciate oltre dieci anni fa dal d.lgs. 150/2009 (che aveva introdotto logiche e strumenti di performance management nella PA) fanno la differenza tra chi si trova oggi preparato a rispondere alla sfida gestionale imposta dal Pnrr e chi no. Emerge come riforma necessaria, propedeutica a tutto il resto e architrave dell'investimento nella capacità amministrativa degli Enti, la riqualificazione degli strumenti di pianificazione e monitoraggio strategico, finalizzata non solo a ridurre la numerosità dei documenti previsti, ma anche e soprattutto a qualificarne l'utilizzo, dentro un quadro di pianificazione integrata e sistemica.

In tale scenario, s'inserisce l'introduzione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (Piao), strumento di programmazione finalizzato a integrare e qualificare gli strumenti di programmazione e a orientarli alla creazione di Valore Pubblico.

In che modo questa riforma rappresenta una reale discontinuità ed opportunità di miglioramento? Quali le condizioni per un'implementazione non solo sulla carta?

Per rispondere a queste domande il paper indaga le spinte all'integrazione programmatica esistenti nella letteratura scientifica (par.1.1) e nel quadro normativo di riferimento (par.1.2), per poi individuare le caratteristiche del Piao e il suo orientamento al Valore Pubblico (par. 2) e le condizioni di integrazione con performance e anticorruzione (par. 3) e con le politiche di organizzazione e risorse umane (par.4).

Il lavoro adotta una *metodologia di action research* che ha visto i ricercatori come osservatori partecipanti al processo di predisposizione e affinamento dei contenuti della normativa sul Piao (Reason & Bradbury, 2001). L'action research è una metodologia di tipo interventista: i ricercatori non costituiscono agenti esterni passivi, ma partecipano attivamente al processo di innovazione cercando di coniugare la teorizzazione scientifica (momento deduttivo) con l'applicazione pratica (metodo induttivo) (Bracci, 2017).

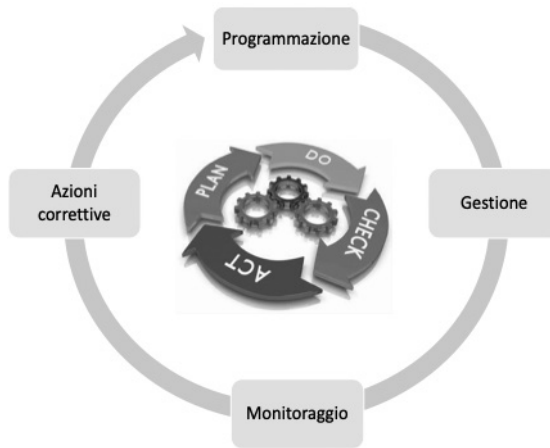
Il lavoro intende contribuire sia al dibattito sull'integrazione programmatica tra diverse prospettive, sia alla definizione delle modalità di predisposizione del Piao in direzione funzionale al miglioramento del benessere dei cittadini e delle imprese: in poche parole, si parlerà di *programmazione integrata e finalizzata verso il Valore Pubblico*.

1. Il quadro di riferimento della programmazione integrata

1.1 La programmazione integrata nella letteratura scientifica

Il ciclo di funzionamento delle PA prende avvio dalla fase della *programmazione* e trova in essa il volano di trasmissione del miglioramento progressivo tra un ciclo e l'altro.

Fig. 1 Il ciclo di funzionamento delle PA
(fonte: Deming, 1950).



La programmazione delle PA italiane si è iper-specializzata a partire dagli anni '90 sviluppandosi in silos programmatici spesso tra loro indipendenti: *Budgeting* (Steccolini *et al.*, 2012), *Performance Planning* (Cepiku, 2018; Deidda Gagliardo *et al.*, 2019, 2020), *Gender Equality Planning* (Barros *et al.*, 2018), *(Corruption) Risk Management Planning* (Power, 2004, 2013), *Human Capital Planning* (Zula *et al.*, 2007), solo per citarne alcuni.

Ma il futuro va programmato in modo coordinato, o meglio ancora integrato, finalizzando le diverse prospettive programmatiche verso l'orizzonte comune della creazione di Valore Pubblico (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002, 2015; Papi *et al.*, 2018; Deidda Gagliardo *et al.*, 2021a), nella prospettiva del benessere equo e dello sviluppo sostenibile (Gherardi *et al.*, 2021; Papi, 2021).

Per “*coordinamento programmatico*” s'intende il collegamento a posteriori tra i contenuti di strumenti programmatici esistenti, con i conseguenti rischi di duplicazioni o sovrapposizioni.

Per “*integrazione programmatica*” s’intende la definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappresentative (Lebas, 1995; Behn, 2003), tra i diversi livelli temporali e le varie prospettive programmatiche:

- per “*integrazione (o coerenza) verticale*” s’intende lo sviluppo sequenziale omogeneo e discendente tra strumenti di programmazione riconducibili ai differenti livelli temporali: ad es., dal mandato alle strategie pluriennali, fino alle tattiche operative annuali (Deidda Gagliardo, 2007);
- per “*integrazione (o coerenza) orizzontale*” s’intende l’integrazione tra diverse prospettive programmatiche: ad es., integrazione tra Performance Management e Corruption Risk Management¹ (Palermo, 2011, 2017; Arena *et al.*, 2017; Bracci *et al.*, 2018; Rana *et al.*, 2018; 2019, Deidda Gagliardo *et al.*, 2021b, 2021c; Gobbo, 2021), senza dimenticare l’integrazione con il bilancio (Bracci *et al.*, 2020).

Per “*finalizzazione programmatica*” s’intende la convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche verso l’orizzonte comune della generazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del benessere dei diversi cittadini di oggi (benessere equo), creando le condizioni per l’incremento del benessere dei cittadini di domani (sviluppo sostenibile) (Papi *et al.*, 2020; Papi, 2021).

Per conferire al documento programmatico in oggetto alta *qualità programmatica*, occorre progettare caratteri strutturali, formali e contenutistici (Caramiello, 1993, 1994) tali da renderlo un vero e proprio strumento di guida e accountability: ad es. obiettivi temporizzati (Fried *et al.*, 2004); indicatori multidimensionali (Kelly *et al.*, 2002); target da raggiungere (Locke *et al.*, 1990); responsabilità sugli obiettivi (Mussari & Ruggiero, 2010); risorse umane (Farneti, 1995).

Da ultimo, ci si chiede quali siano le *condizioni abilitanti* (Nisio *et al.*, 2013) della programmazione integrata, ovvero i fattori in presenza dei quali aumenta la sua qualità e la sua funzionalità verso la creazione di valore. Palermo (2011) suggerisce, tra gli altri, lo sviluppo di chiari e condivisi obiettivi strategici funzionali alla generazione di valore – oltretutto la presenza di un’azione manageriale che promuova l’integrazione – dai quali dovrebbero discendere performance organizzative e misure di gestione dei rischi, da misurare tramite batterie multidimensionali di indicatori.

1. In ambito professionale, con l’acronimo Coso (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), nel 2017 si propose un framework (*Coso Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance*) attraverso il quale spingere le imprese verso l’integrazione tra la gestione del rischio e le strategie e performance aziendali.

1.2 La programmazione integrata nella normativa: il Piao

Come scritto, la programmazione delle PA si è iper-specializzata dagli anni '90, sviluppandosi in silos programmatici indipendenti che hanno dato vita ad oltre 30 documenti recentemente censiti ai fini dell'assorbimento nel Piao.

Alcune innovative spinte all'integrazione delle performance e dell'anticorruzione sono state affidate alle indicazioni metodologiche provenienti sia dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee Guida 2017-2020 e paper 2021 sull'integrazione tra performance e risk management), sia dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) (Pna 2019), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del Valore Pubblico.

L'*"integrazione programmatica finalizzata"*, ovvero la programmazione integrata tra le diverse prospettive programmatiche verso la generazione di VP ha acquisito notevole forza legislativa con il recente d.l. 80/2021, convertito dalla l. 113/2021, che ha introdotto all'art. 6 il Piano integrato di attività e organizzazione.

Il Piao è uno strumento finalizzato a superare la pluralità dei documenti di pianificazione, stratificati nel tempo a valle di processi di riforma successivi, generalmente costruiti senza grande sforzo di integrazione e coerenza interna. La novità di tale riforma è che tale Piano è chiamato ad assorbire, sostituire o integrare strumenti attualmente in uso negli enti. Nel comma 2, sono definiti come ambiti di competenza del Piao i seguenti:

- *"gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa"* con esplicito riferimento al Piano della Performance, che funge da infrastruttura del Piao;
- *"la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali,"* con implicito riferimento al Piao e al Piano della formazione, entrambi ricondotti ad una più ampia *people strategy* di ente;
- *"compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne"*, con esplicito riferimento al Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale;
- *"gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati"*

dall'Anac con il Pna;” con esplicito riferimento al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- *“l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati”*. Tale norma abilita la confluenza nel Piao delle diverse iniziative finalizzate alla semplificazione dell'azione amministrativa, tra cui quelle incluse nel Pnrr. Riprendendo il lavoro dell'Agenda per la Semplificazione Amministrativa, il Pnrr prevede l'ingresso di 1.000 professionisti a supporto di Regioni ed Enti Locali, chiamati a loro volta a proporre un “Piano territoriale” in cui definire le procedure oggetto di supporto, le criticità e i colli di bottiglia da risolvere, la distribuzione dei professionisti ed esperti tra livelli di governo, le modalità di attuazione dell'intervento, i tempi e i risultati attesi espressi, in coerenza con la struttura degli interventi Pnrr, sulla base di milestone e target.
- *“le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità”*, con riferimento alle misure volte all'inclusione dei cittadini e alla riduzione delle possibili barriere di accesso ai servizi pubblici, fisici e digitali;
- *“le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi”*, con indiretto riferimento alle misure ricomprese dai Piani delle Azioni Positive, volti a migliorare la parità di genere e l'inclusione nei luoghi di lavoro pubblici.

La norma prevede che il Piao abbia durata triennale, con aggiornamento annuale, come già molti strumenti di pianificazione attualmente in uso negli enti. Sono definite, inoltre, alcune semplificazioni per le PA con meno di 50 dipendenti e per gli enti locali con meno di 15.000 abitanti, oltre alle sanzioni in caso di mancata applicazione.

Per dare esecuzione al Piao sono previsti ulteriori interventi normativi (art. 6, commi 5 e 6) tra cui d.p.r. di abrogazione degli adempimenti assorbiti dal Piao; lo schema tipo di Piao, tramite Decreto Ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

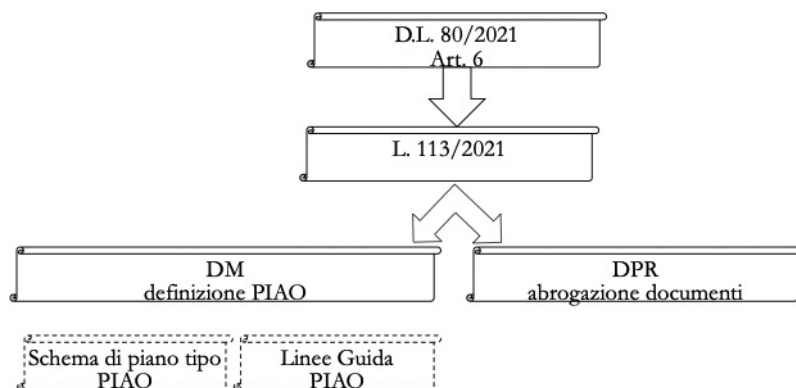
Tra le norme oggetto di revisione, al fine di rendere il Piao esecutivo, vi sono quelle relative ai seguenti documenti: Piano della Performance (d.lgs. 150/2009), architrate del nuovo Piao; Piano Esecutivo di Gestione degli enti locali (Tuel, d.lgs. 267/2000); Piano triennale per l'informatica nella Pa (d.lgs. 82/2005); Piani di Razionalizzazione (l. 244/2007); Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle PA (l. 56/2019); Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (d.l. 98/2011); Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (l. 190/2012); Piano

Triennale dei Fabbisogni (d.lgs. 165/2001); Piano delle Azioni Positive (d.lgs. 198/2006); Piano Organizzativo del Lavoro Agile (d.l. 34/2020).

Al momento in cui si scrive è stata approvata dalla Conferenza Unificata una bozza di schema di Piano accompagnato da apposite istruzioni operative, allegato al Decreto del Ministro, ed è stato sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri il d.p.r. che abroga le norme assorbite dal Piao.

Pertanto, le considerazioni espresse di seguito si basano su documenti il cui iter di approvazione non è ancora concluso, benché si possano considerare ad uno stadio di formulazione sufficientemente avanzato da poter essere oggetto di analisi. Inoltre, si ritiene che – per quanto aspetti di dettaglio possano ancora variare – l'impianto di fondo resti stabile ed è su questo e sulla filosofia di fondo che si basa il seguente contributo.

Fig. 2 Il quadro normativo del Piao.



È evidente che si tratta di un'operazione di ingegneria amministrativa – prima ancora che gestionale – tutt'affatto banale, in quanto ciascuna delle norme in corso di abrogazione o assorbimento assolve funzioni autorizzative specifiche nel nostro ordinamento e ciascuna modifica porta con sé un effetto domino che deve essere tenuto in conto. Non stupisce, infatti, che per il primo anno di applicazione siano previste proroghe delle scadenze, al fine non tanto e non solo di dare il tempo agli enti di cambiare le pratiche di pianificazione, ma anche di costruire le condizioni della transizione dall'approccio settoriale a quello integrato e finalizzato, per evitare il Piano dei Piani e convergere verso un Piano Integrato Unico. Pertanto, le analisi condotte in questo articolo guardano all'adozione del Piao a pieno regime.

2. I caratteri essenziali del Piao

Nei successivi paragrafi si illustreranno i caratteri essenziali del Piao, ovvero le sue finalità e la ratio, i contenuti, la struttura, la logica e l'iter di programmazione e le condizioni abilitanti per il suo successo.

Perché il Piao? Le finalità

Il Piao intende aggiungere + valore alla vita di cittadini e imprese, al fine di rispondere a diverse esigenze e criticità e cogliere nuove opportunità, tra cui il Pnrr:

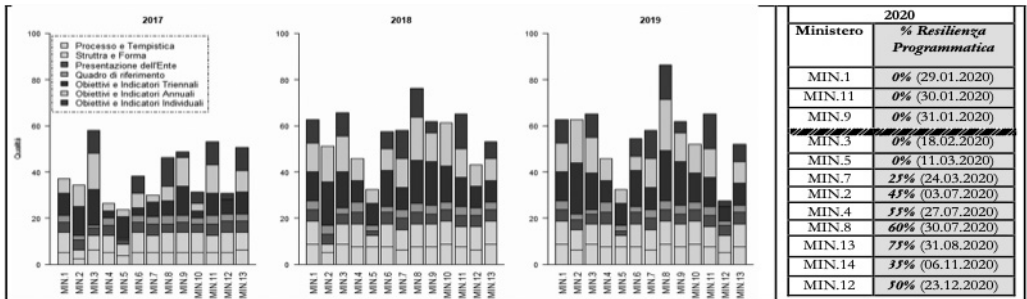
– *burocrazia* e + *semplificazione* per dipendenti, cittadini e imprese;

+ *qualità programmatica* (per risollevare i bassi livelli qualitativi di obiettivi e indicatori) e + *resilienza programmatica* (a fronte di bassi livelli di aggiornamento programmatico durante la pandemia da Covid-19):

+ *integrazione programmatica*

+ *velocità*, *quantità* e *qualità* dei servizi e, di conseguenza, + *finalizzazione verso il benessere* di cittadini e imprese.

Fig. 3 La qualità e la resilienza programmatica dei Ministeri
(fonte: Relazione Cnel 2020).



Che cosa è il Piao? La ratio

Il Piao è lo strumento tramite cui programmare in modo integrato le performance attese e le misure di gestione dei rischi corruttivi, a partire dalla cura della salute organizzativa e professionale dell'ente, in modo funzionale alle strategie di creazione e protezione del Valore Pubblico.

Come predisporre il Piao? Contenuti, struttura, logica e iter di programmazione

L'occasione di semplificazione, di miglioramento della programmazione e di ottimizzazione dei servizi al fine di accrescere il benessere dei cittadini è di portata storica: perciò, il Piao non va inteso quale mera somma dei piani da assorbire (c.d. Piano dei Piani), bensì come *Piano Integrato* tra le varie prospettive programmatiche verso l'orizzonte *Unico (PIU+)* della generazione di + Valore Pubblico. Nella Tav. 1 si riportano i contenuti del Piao e la loro articolazione espositiva (struttura), secondo un'interpretazione sostanziale delle indicazioni metodologiche contenute nelle Linee Guida allegate al DM sul Piao.

Tav. 1 Struttura e contenuti del Piao
 (fonte: Deidda Gagliardo, 2021).

SEZIONE 1) SCHEDA ANAGRAFICA	
PROGRAMMAZIONE	SEZIONE 2) VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE
	Sottosezione + VALORE PUBBLICO
	<i>miglioramento del livello complessivo di benessere dei cittadini, delle imprese e degli stakeholder nelle varie prospettive [economica, sociale (occupazionale, giovanile), ambientale, sanitaria, etc.] da generare programmando strategie misurabili in termini di impatti, anche tramite indicatori di Benessere Equo e Sostenibile e/o Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030</i>
	Sottosezione +PERFORMANCE
Sottosezione -RISCHI (ANTICORRUZIONE e TRASPARENZA)	
Parte generale	Contenuti generali del Piano delle Performance
Parte funzionale	Contenuti generali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
	<i>obiettivi operativi specifici, obiettivi operativi trasversali (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità) e indicatori di performance organizzativa (efficienza e efficacia), funzionali alle strategie di creazione di Valore Pubblico</i>
	<i>misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza e indicatori di rischio e di trasparenza, funzionali agli obiettivi operativi e alle strategie di protezione del Valore Pubblico</i>

(continua nella pagina successiva)

SEZIONE 3) +SALUTE (ORGANIZZAZIONE e CAPITALE UMANO)				
PROGRAMMAZIONE	Salute Organizzativa (ORGANIZZAZIONE)		Salute Professionale (CAPITALE UMANO)	
	Sottosezione	Sottosezione	Sottosezione	Sottosezione
	Struttura organizzativa	Lavoro agile	Piano Triennale dei fabbisogni di personale	Formazione del personale
Parte generale	Organigramma Livelli Organizzativi Ampiezza organizzativa	Contenuti generali del Pola	Contenuti generali del Piano Triennale di Fabbisogno del Personale	Contenuti generali del Piano della Formazione
Parte funzionale	*azioni di sviluppo organizzativo	<i>*condizioni abilitanti del lavoro agile</i> *azioni organizzative agili e indicatori di performance	*azioni professionali per soddisfare il fabbisogno di personale	*azioni formative per soddisfare il fabbisogno di competenze
<i>funzionali al raggiungimento delle performance e al contenimento dei rischi e, quindi, alla creazione e protezione del Valore Pubblico</i>				
SEZIONE 4) MONITORAGGIO				

La “logica programmatica” di predisposizione del Piao può essere sintetizzata con la formula +SALUTE → –RISCHI→ +PERFORMANCE→ +VALORE PUBBLICO:

- *Logica programmatica generale:* per evitare che il Piao si riduca ad un piano dei piani, i contenuti delle sue sezioni e sottosezioni devono essere programmati come elementi integrati di uno o più progetti finalizzati a creare Valore Pubblico.
- *Logica programmatica della sottosezione “Valore Pubblico”:* il VP è la stella polare di ogni sforzo programmatico dell’ente. Ogni amministrazione deve chiedersi prima quale sia il proprio Valore Pubblico e poi quali strategie potrebbe attuare per generarlo e con quali impatti si potrebbe misurare.
- *Logica programmatica della sottosezione “Performance”:* oltre agli aspetti generali richiesti dalle LG Dfp, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui gli obiettivi operativi specifici, e le relative performance di efficienza e di efficacia, non siano genericamente riferiti all’amministrazione ma vengano specificamente programmati in modo funzionale alle individuate strategie di creazione del VP.

- *Logica programmatica della sottosezione “Anticorruzione e trasparenza”*: oltre agli aspetti generali richiesti dal Pna e dagli “Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022” emanati dall’Anac, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui le misure di gestione dei rischi non siano genericamente riferite all’amministrazione, ma vengano specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi definiti nella sezione performance e, quindi, alla protezione del VP.
- *Logica programmatica della sottosezione “Organizzazione e Capitale Umano”*: oltre agli aspetti generali, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui le azioni di sviluppo organizzativo (con focus sul Lavoro Agile), le azioni assunzionali e di progressione, le azioni formative non siano genericamente riferite all’amministrazione, ma vengano specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici definiti nella sezione performance e alle misure di gestione dei rischi individuate e, quindi, alle strategie scelte per la creazione e la protezione del VP.

L’iter di predisposizione del Piao dovrebbe seguire la sequenza rappresentata di seguito, a partire dalla definizione del Valore Pubblico atteso.

Fig. 4 Iter di predisposizione del Piao.



Come favorire il successo del Piao? Le condizioni abilitanti

Ancor più che dalla qualità dei suoi caratteri, il successo del Piao dipende dalla presenza di varie condizioni abilitanti.

Tav. 2 Condizioni abilitanti per il successo del Piao
(fonte: Deidda Gagliardo, 2021).

Condizioni	Vantaggi
politiche	<i>commitment dal vertice politico</i>
manageriali	<i>commitment dal vertice dirigenziale</i>
organizzative	“ <i>integration team</i> ” composto dai responsabili delle varie prospettive programmatiche
professionali	<i>OIV indipendente e competente</i>
metodologiche	<i>indicazioni metodologiche</i> da parte di Dfp e Anac
motivazionali	<i>incentivi organizzativi non finanziari</i> (es. reputazionali, formativi, assunzionali, etc.)
digitali	<i>Piao Digitale</i> , da compilare in modo guidato sul Portale della Performance
relazionali	meccanismi guidati di “ <i>programmazione partecipativa</i> ”
informative	“ <i>kit di riuso</i> ” delle buone pratiche di predisposizione del Piao
di contesto	<i>percorsi formativi qualificati organizzati dalla Sna</i> <i>percorsi di accompagnamento guidato da parte del Formez</i>
econ. - fin.	<i>risorse economico-finanziarie adeguate</i> per realizzare le condizioni abilitanti

3. La programmazione integrata delle Performance e dell'Anticorruzione verso l'orizzonte del Valore Pubblico

3.1. L'orizzonte del Valore Pubblico (la sottosezione “Valore Pubblico”)

Quale Valore Pubblico?

Dopo il 2026, quando ci si guarderà indietro e si chiederà a cittadini e imprese una valutazione sul reale successo del Pnrr, quali risposte Governo, PA di livello centrale, regionale, locale, universitario, camerale, sanitario, etc. pensano di ricevere?

- Il Pnrr ha avuto successo perché le PA coinvolte hanno attuato i procedimenti amministrativi previsti, raggiungendo traguardi e obiettivi programmati e spendendo il 100% dei fondi assegnati.
- Il Pnrr (e, più in generale, qualsiasi politica pubblica) ha avuto successo perché quantità, qualità e tempi dei servizi sono migliorati e perché grazie a ciò sono incrementati i livelli di benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, etc.

La prima risposta è funzionale alla seconda: a cittadini e imprese interesserà se, a seguito del progetto o più in generale della politica, il loro livello di benessere sarà migliorato.

Per *Valore Pubblico in senso stretto*, le Linee Guida 1/2017 del Dfp intendono: il livello complessivo di benessere economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico, rispetto ad una baseline.

- *Laddove il benessere possa essere identificato con una singola dimensione di impatto, il VP si potrebbe esprimere in termini di benessere specifico o impatto settoriale* (ad es., tra gli impatti attesi dall'obiettivo del Pnrr “Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche” contenuto nella Missione 1, Componente 3, su <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> si trova l'impatto socio-occupazionale espresso con la formula “più lavoro”).
- *Laddove il benessere sia associabile a molteplici dimensioni di impatto, il VP si potrebbe esprimere in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti:*
 - *se le molteplici dimensioni di impatto fossero tra loro sinergiche, il VP si potrebbe esprimere come equilibrio tra livelli di benessere compatibili* [ad es., tra gli impatti attesi dall'obiettivo del Pnrr “Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche” contenuto nella Missione 1, Componente 3, su <https://italiadomani.gov.it/it/home.html> sono citati: “più lavoro” (impatto socio-occupazionale), “opportunità per i giovani” (impatto sociale-generazionale); impatti sinergici rispetto all'impatto economico, misurabile in termini d'indotto delle imprese turistiche];
 - *se invece le molteplici dimensioni d'impatto fossero in conflitto tra loro in un determinato contesto o periodo* (es. impatto economico versus impatto ambientale oppure impatto economico versus impatto sanitario), si verrebbe a creare una sorta di “dilemma degli impatti” (ad es., nel caso in cui una regione cercasse di creare sviluppo economico territoriale consentendo l'insediamento di imprese ad alto tasso di inquinamento, si genererebbe impatto economico positivo, con conseguenti impatti ambientale e sanitario negativi, determinando dunque distruzione di valore). In tale ipotesi, il *Valore Pubblico* andrebbe ricercato come *equilibrio ponderato o compromesso complessivamente migliorativo tra i diversi impatti settoriali rispetto alla baseline*: in sostanza, occorrerebbe individuare la dimensione prioritaria in quel contesto e periodo e le soglie accettabili nelle altre dimensioni di impatto (nell'esempio, l'ente creerebbe valore laddove finanziasse imprese -priorità economica- a basso tasso d'inquinamento - secondo i Livelli Essenziali di Prestazioni Ambientali o LEPTA-, favorendo uno sviluppo economico sostenibile e assicurandosi che le stesse presidino anche aspetti sanitari nei loro processi erogativi). Secondo le Lg 1/2017 del Dfp, una PA crea VP quando produce un insieme equilibrato di impatti sulle varie dimensioni del benessere di cittadini e imprese interessati dalla politica e/o dal servizio e non su una sola dimensione a scapito delle altre, determinando un compromesso complessivamente migliorativo (impatto degli impatti) delle diverse prospettive di benessere rispetto alla baseline. Il Valore Pubblico è tanto maggiore quanto più alta è la capacità dell'ente di trovare un compromesso tra le prospettive

d’impatto, dinamicamente ricalibrabile nei diversi contesti e periodi (si ricordi il mutare degli equilibri tra ripartenza economica e tutela sanitaria nel succedersi delle fasi dell’emergenza sanitaria da Covid-19).

Tav. 3 Il Valore Pubblico nel Piao.

Sottosezione “Valore Pubblico” (+ VALORE PUBBLICO)	
Nella presente sottosezione, l’amministrazione dovrebbe chiedersi, innanzitutto:	
a) Quale Valore Pubblico (benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, etc.) per i miei utenti e stakeholder (<i>Valore Pubblico</i>)?	
Si supponga, ad esempio, che un ente territoriale definisca il seguente Valore Pubblico da perseguire: <i>+occupazione di giovani</i>	
<i>tramite + sviluppo economico di imprese turistiche con - inquinamento ambientale e - contagi da Covid-19</i>	

Nella tavola seguente si possono osservare le tre prospettive del Valore Pubblico (impatto settoriale, equilibrio tra impatti sinergici, compromesso tra impatti in conflitto).

Tav. 4 Le prospettive di inquadramento del Valore Pubblico.

		Benessere	Valore Pubblico	Dimensione Impatto <i>Occupazione di giovani tramite sviluppo imprese turistiche</i>	Ente territoriale
A)	Identificabile con una <i>singola dimensione d’impatto</i>		Esprimibile in termini di <i>impatto settoriale</i>	<i>Socio-occupazionale</i>	↑ N-% occupati Under 35 in imprese turistiche
	Identificabile con <i>più dimensioni d’impatto</i>	<i>B1) tra loro sinergiche</i>	Esprimibile in termini di <i>equilibrio tra impatti compatibili</i>	<i>Socio-occ. Economico</i>	↑ N-% occupati Under 35 in imprese turistiche ↑ € indotto economico imprese turistiche
B)		<i>B2) tra loro in conflitto in un determinato contesto o periodo (dilemma degli impatti)</i>	Esprimibile in termini di <i>equilibrio ponderato o compromesso tra i diversi impatti in trade-off (impatto degli impatti)</i>	<i>Socio-occ. Economico Ambientale Sanitario</i>	↑ N-% occupati Under 35 in imprese turistiche ↑ € indotto economico imprese turistiche ↓ Co² imprese turistiche ↓ Contagi in imprese turistiche

Quali strategie per la creazione di Valore Pubblico?

Un ente genera Valore Pubblico atteso pianificando, nella prima sottosezione del Piao, *strategie capaci di produrre impatti sulle diverse dimensioni di benessere di cittadini e imprese, migliorativi rispetto alle condizioni di partenza*. La scelta delle strategie deve essere preceduta da un'analisi del contesto esterno e interno all'ente, utile anche ai fini della successiva predisposizione delle sottosezioni del Piao su Performance e Rischi.

Tav. 5 Le strategie funzionali alla creazione e protezione di Valore Pubblico nel Piao.

STRATEGIE per la creazione e protezione del Valore Pubblico				
In tale sottosezione, l'ente territoriale dovrebbe pianificare strategie funzionali alla creazione del VP atteso, coerenti con i documenti di programmazione economico-finanziaria, rispondendo innanzitutto alle seguenti domande:				
b) Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico (<i>obiettivo strategico</i>)?				
c) A chi è rivolto (<i>utenti/stakeholder</i>)?				
d) Entro quando intendiamo raggiungere la strategia (<i>tempi pluriennali</i>)				
Strategia				
Cod.	Nome	Responsabile	Utenti/Stakeholder	Tempi
	Finanziamenti ad imprese turistiche "vincolati" a standard (assunzionali-generazionali, economici, green e sanitari)	Dott.ssa ??? Dirigente Area turismo	*Imprese turistiche *Giovani under 35	31.12. N+3

Come si misura e si rappresenta il Valore Pubblico?

La misurazione del VP va effettuata, in primis, tramite indicatori di impatto. Gli impatti sul benessere di cittadini e imprese possono essere misurati anche tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile Istat-Cnel e/o mediante i Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030, consentendo confronti su scala territoriale, nazionale, mondiale.

Tav. 6 Il rapporto tra BES e SDGs
(fonte: Istat).

BES		SDGs	
1. Salute	3 indicatori	3 nel goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel goal 4 1 nel goal 8	
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	7 indicatori	1 nel goal 5 6 nel goal 8	
4. Benessere economico (*)	7 indicatori	5 nel goal 1 3 nel goal 10	
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni (*)	8 indicatori	4 nel goal 5 5 nel goal 16	
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel goal 5 2 nel goal 16	
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel goal 11 1 nel goal 13	
10. Ambiente (**)	13 indicatori	1 nel goal 1 2 nel goal 6 1 nel goal 7 1 nel goal 8 5 nel goal 11 2 nel goal 12 4 nel goal 13 1 nel goal 14 2 nel goal 15	
11. Innovazione, ricerca e creatività	2 indicatori	2 nel goal 9	
12. Qualità dei servizi (*)	5 indicatori	1 nel goal 1 3 nel goal 3 1 nel goal 6 1 nel goal 16	

(*) 1 indicatore ripetuto in più goal
(**) 6 indicatori ripetuti in più goal

- Laddove il benessere possa essere identificato con una singola dimensione di impatto, il VP si potrebbe misurare in termini di impatto settoriale.
- Laddove il benessere sia associabile a molteplici dimensioni di impatto, il Valore Pubblico si dovrebbe misurare in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti, profilandosi come un indicatore composito sintetico calcolabile quale media semplice o ponderata degli indicatori analitici di impatto (Report Cervap per Sna, 2021).

Tav. 7 Gli indicatori di impatto nel Piao.

INDICATORI DI IMPATTO per la misurazione del Valore Pubblico atteso/ creato dalle strategie	
In tale sottosezione, l'ente territoriale dovrebbe misurare il contributo delle strategie alla creazione di Valore Pubblico, rispondendo ad esempio alle seguenti domande:	
e)	Come misuriamo il raggiungimento della strategia, ovvero quanto Valore Pubblico (<i>dimensione e formula di impatto sul livello di benessere</i>)?
f)	Da dove partiamo (<i>baseline</i>)?
g)	Qual è il traguardo atteso (<i>target</i>)?
h)	Dove sono verificabili i dati (<i>fonte</i>)?

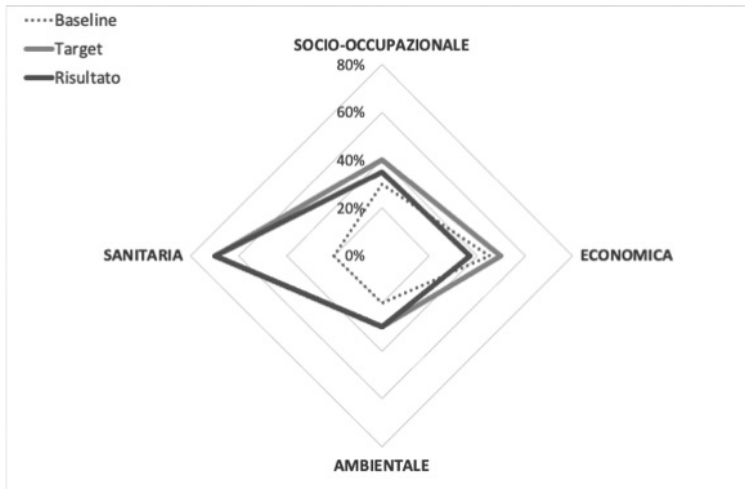
INDICATORI DI IMPATTO												
Dimensione	Formula	Direzione	Scala di normalizzazione		Peso 100%	Baseline		Target		Risultato		Fonte
			Peggior e	Migliore		assoluta	su scala 0-100%	assoluto	su scala 0-100%	assoluto	su scala 0-100%	
SO-CIO-OC-CUPA-ZIONALE	n. o % under 35 occupati	pos	0	100.000	35%	30.000	30%	40.000	40%	35.000	35%	ISTAT
ECONOMICA	€ indotto economico imprese turistiche	pos	0	1.000.000	30%	450.000	45%	500.000	50%	370.000	37%	CCIAA
AMBIENTALE	Tonnellate CO ² imprese turistiche	neg	100	0	15%	80	20%	70	30%	70	30%	ARPA
SANITARIA	Contagi in imprese turistiche	neg	100.000	0	20%	60.000	40%	30.000	70%	30.000	70%	ASL
							Valore Pubblico <i>di partenza</i>	Valore Pubblico <i>atteso</i>	Valore Pubblico <i>creato</i>			
							35%	48%	42%			

Il Valore Pubblico, in senso stretto, viene calcolato come media ponderata dei diversi impatti: per consentire il confronto tra impatti caratterizzati da metri di misurazione diversi, si normalizzano i valori, ovvero si riconduce ogni polarità (positiva in caso di impatto a direzione crescente, negativa in caso di impatto a direzione decrescente) alla scala 0-100, definendo gli estremi peggiore e migliore della scala. Nell'esempio, l'ente ha creato Valore Pubblico (42%) rispetto alla baseline (35%), con un incremento di valore di +7%, sebbene in misura inferiore al target (48%). Il minor Valore Pubblico rispetto a quello atteso (-6%) è influenzato dal peggioramento dell'impatto economico, che risulta lontano dal target (-13%) e addirittura peggiorativo rispetto al livello di partenza (-8%). Calcolare la misura sintetica del VP non ha valore di per sé, ma consente di mettere a sistema e governare i diversi indicatori di impatto: il controllo strategico suggerirà all'amministrazione di presidiare meglio l'impatto economico nella successiva pianificazione strategica.

Il VP può essere rappresentato tramite il Quadrante del Valore Pubblico: si fotografa una situazione di generazione di valore quando il "diagramma a radar" degli impatti prodotti

(risultati) è almeno in linea con quello degli impatti attesi (target) e comunque esterno, e quindi superiore, al diagramma degli impatti di partenza (baseline).

Fig. 5 Il Quadrante del Valore Pubblico (fonte: Report Cervap per Sna, 2021).



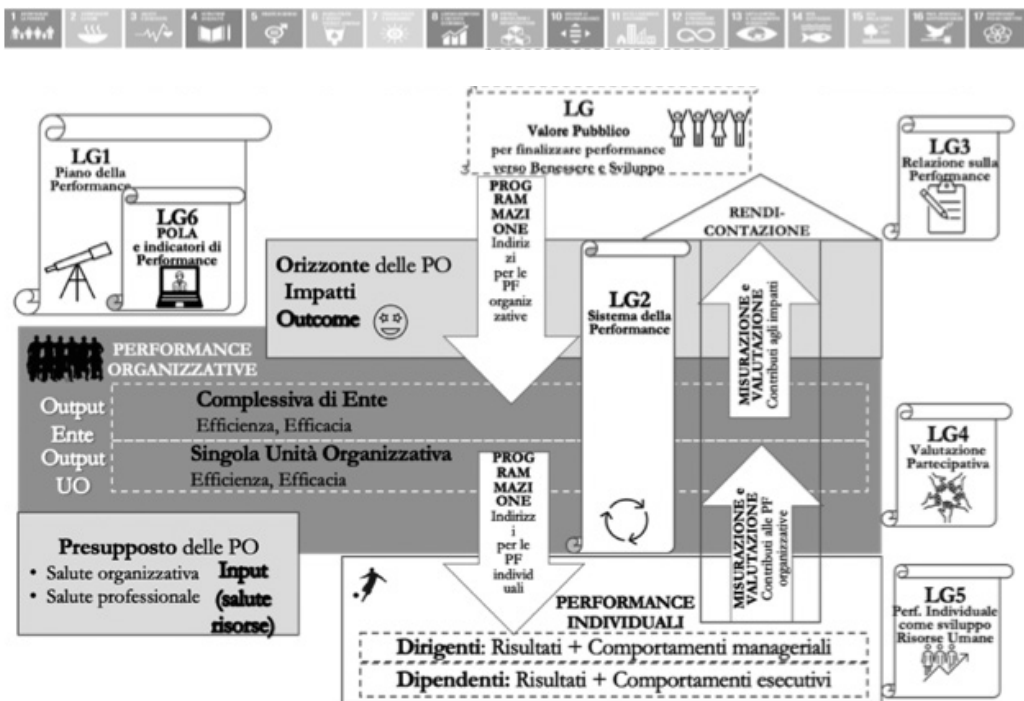
3.2. La creazione del Valore Pubblico tramite il miglioramento delle performance (la sottosezione “Performance”)

La sottosezione Performance va predisposta:

- secondo le logiche di performance management, di cui al Capo II del d.lgs. 150 del 2009;
- secondo le Linee Guida approvate dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanate dal Dfp², che già suggerivano, in fase di programmazione (LG 1/2017):
 - di partire dall’individuazione del *Valore Pubblico* da creare e delle strategie a ciò funzionali, con i relativi indicatori di impatto;
 - di declinare le strategie in obiettivi operativi e relative *performance organizzative* di efficacia ed efficienza, tenuto conto della salute delle risorse;
 - di programmare *performance individuali* funzionali a quelle organizzative.

2. Le Linee Guida sul Valore Pubblico sono state approvate a febbraio 2021 dalla Commissione Tecnica per la Performance ma ancora non emanate dal Dfp.

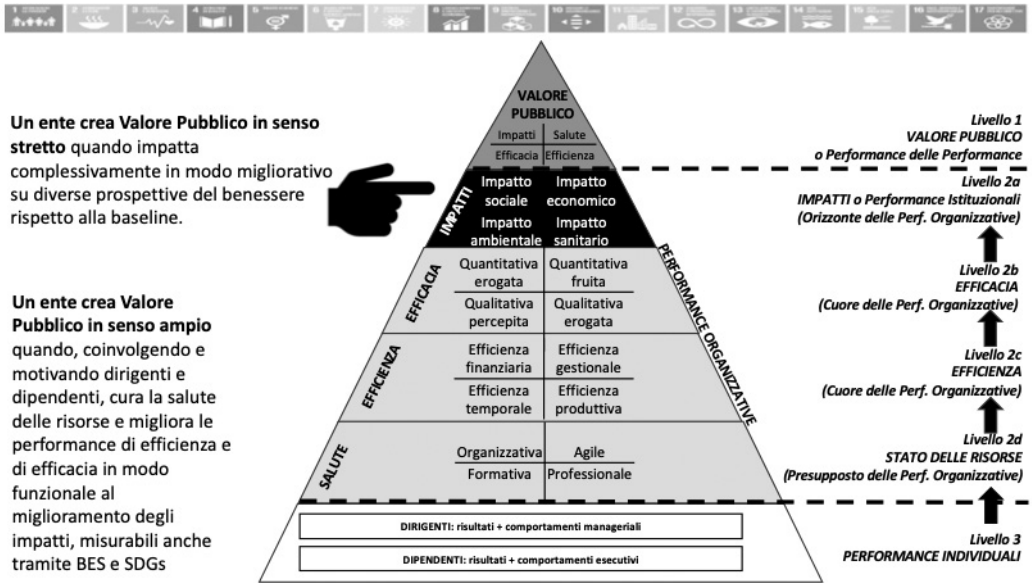
Fig. 6 Le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica
(fonte: Report Cervap per Sna, 2021).



Gli obiettivi operativi, da programmare tramite la parte funzionale della sottosezione Performance, non devono essere genericamente riferiti all'amministrazione, ma vanno specificamente programmati (*obiettivi operativi specifici*) in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico, precedentemente definite nella prima sottosezione.

Il Valore Pubblico non si crea per caso ma si progetta partendo dalle fondamenta degli enti e attraversandone i processi vitali: *in senso più ampio il Valore Pubblico* concerne non solo gli impatti finali ma anche le dinamiche della sua generazione e va inteso quale livello complessivo di *benessere* dei cittadini, creato da una PA coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, curando la *salute* delle proprie risorse in modo funzionale a migliorare le sue *performance organizzative specifiche* (di efficienza economico-finanziaria, gestionale, produttiva, temporale e di efficacia quanti-qualitativa) e *trasversali* (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità e equilibrio di genere), e infine governando queste ultime in funzione del miglioramento complessivo degli *impatti* tramite le strategie di generazione del valore. Il VP in senso ampio si potrebbe determinare quale media delle medie delle quattro dimensioni di performance (impatti, efficacia, efficienza, salute) previste dalle Lg Dfp 1/2017 (performance delle performances).

Fig. 7 La Piramide del Valore Pubblico (fonte: Deidda Gagliardo, 2015).



La “Piramide del Valore Pubblico” consente di governare il contributo degli obiettivi operativi e delle relative performance in modo funzionale alle strategie per la generazione di valore: riprendendo l’obiettivo del Pnrr “Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche” contenuto nella Missione 1, Componente 3, la strutturazione di un’unità organizzativa preposta all’erogazione dei finanziamenti alle imprese turistiche (salute organizzativa), in modalità interamente digitalizzata e tramite personale in smart working (salute organizzativa agile), composta da una dirigenza qualificata coadiuvata da personale neo-assunto (salute professionale) e formato ad hoc (salute formativa), potrebbe favorire la riduzione dei tempi (efficienza temporale), dei costi (efficienza economica) e l’aumento della produttività (efficienza produttiva) di erogazione dei finanziamenti, con riflessi sul miglioramento della quantità di imprese turistiche del territorio (efficacia quantitativa erogata), del numero dei turisti (efficacia quantitativa fruita) e della loro soddisfazione (efficacia qualitativa fruita); laddove l’ottenimento dei finanziamenti venisse vincolato all’assunzione di cittadini e in particolare di giovani under 35, a standard ambientali e all’adozione di protocolli sanitari anti-Covid19 (efficacia qualitativa erogata), si aumenterebbe la probabilità di accrescere l’indotto delle imprese turistiche (impatto economico) e la loro sostenibilità (impatto ambientale) e sicurezza da Covid-19 (impatto sanitario), ma soprattutto il ricercato maggior numero di occupati (impatto socio-occupazionale), con prevalenza degli under 35 (impatto socio-generazionale).

Per le ragioni sopra esposte, nella parte funzionale della presente sottosezione gli obiettivi operativi specifici e le relative performance non devono essere genericamente riferiti

all'amministrazione, ma vanno specificamente programmati in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico.

Tav. 8 Obiettivi operativi specifici e performance funzionali alla creazione di Valore Pubblico nel Piao.

Sottosezione "Performance" (+ PERFORMANCE)						Indicatori di performance di EFFICACIA					
Obiettivo operativo specifico						Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte	
Codice	Nome	Resp	Utenti/ Stake-holder	Contributors	Tempi						
	Incremento quantità e qualità (EFFICACIA) dell'offerta e della domanda turistica a seguito di finanziamenti "vincolati" a standard qualitativi (assunzionali, economici, ambientali, sanitari)		Imprese turistiche	CCIAA	31.12. N+1 QUANTITA' FRUITA Aumento domanda turistica QUALITA' EROGATA Rispetto standard di qualità (assunzionali; economici; green; sanitari) QUALITA' PERCEPITA Aumento customer satisfaction	QUANTITA' EROGATA Aumento offerta turistica n. turisti % standard di qualità rispettati dalle imprese turistiche % turisti sod-disfatti	n. imprese turistiche				

Obiettivo operativo specifico						Indicatori di performance di EFFICIENZA				
Codice	Nome	Resp	Utenti/STK	Contr	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte
	Incremento EFFICIENZA nell'erogazione dei finanziamenti "vincolati" alle imprese turistiche		Imprese turistiche		31.12. N+1 EFFICIENZA GESTIONALE Riduzione costi di erogazione dei finanziamenti EFFICIENZA PRODUTTIVA Aumento produttività di erogazione dei finanziamenti EFFICIENZA TEMPORALE Aumento velocità di erogazione dei finanziamenti	EFFICIENZA FINANZIARIA Aumento finanziamenti erogati	€ finanziamenti erogati alle imprese turistiche / € finanziamenti da erogare			
						€ costi di erogazione dei finanziamenti / n. imprese turistiche				
						n. FTE personale dedicato all'erogazione dei finanziamenti / n. imprese turistiche				
						n. giorni erogazione dei finanziamenti / n. imprese turistiche				

Tra le ulteriori dimensioni oggetto di programmazione operativa, la normativa sul Piao introduce degli *obiettivi operativi* che potremmo considerare *trasversali*, da programmare sempre in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico:

- obiettivi e performance di *semplificazione*;
- obiettivi e performance di *digitalizzazione*;
- obiettivi di *efficienza in relazione alla tempistica di completamento delle procedure, il Piano efficientamento ed il Nucleo concretezza*;

- obiettivi e performance finalizzati alla *piena accessibilità dell'amministrazione*;
- obiettivi e performance per favorire le *pari opportunità e l'equilibrio di genere*.

Di seguito, una declinazione di obiettivi operativi trasversali funzionali alla strategia dell'esempio utilizzato nel paper.

Tav. 9 Obiettivi operativi trasversali e performance funzionali alla creazione di Valore Pubblico nel Piao.

Obiettivo operativo trasversale					Indicatori di performance di PROCESSO					
Codice	Nome	Resp	Utenti/STK	Contr	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte
	<i>Semplificazione del processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati"</i>				31.12. N+1	SEMPLIFICAZIONE <i>delle attività del processo</i>	<i>N. attività del processo semplificate / n. attività totali del processo</i>			
	<i>Digitalizzazione del processo di erogazione dei finanziamenti "vincolati"</i>				31.12. N+1	DIGITALIZZAZIONE <i>delle attività del processo</i>	<i>N. attività del processo digitalizzate / n. attività totali del processo</i>			

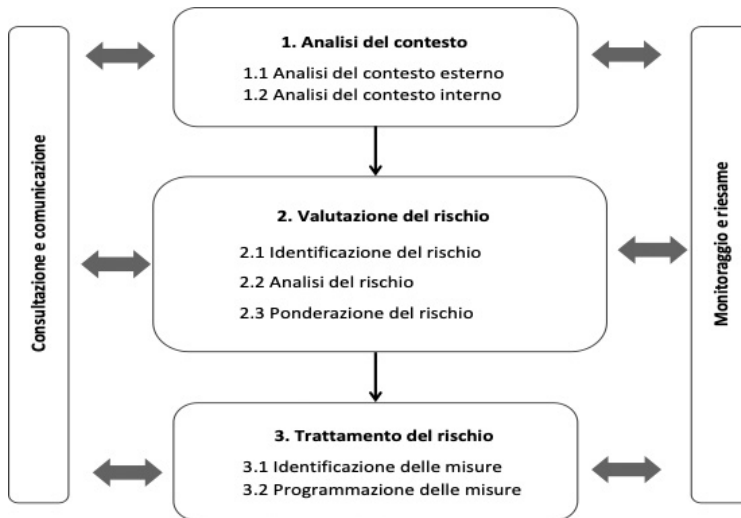
3.3. La protezione del Valore Pubblico tramite la gestione dei rischi (la sottosezione "Anticorruzione e trasparenza")

La sottosezione Anticorruzione e trasparenza deve essere predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della l. 190 del 2012;
- formulati in una logica di integrazione con gli obiettivi operativi specifici programmati in modo funzionale alle strategie di creazione di valore.

Gli elementi essenziali della sottosezione, volti a individuare e a contenere rischi corruttivi, sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione (Pna), negli “Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022” e negli atti di regolazione generali adottati dall’Anac ai sensi della l. 190 del 2012 e d.lgs. 33 del 2013. Nel Pna 2019 si indicano le fasi del processo di “Corruption Risk Management” da seguire anche nella predisposizione della sottosezione in oggetto.

Fig. 8 Il processo di Corruption Risk Management
(fonte: Pna, 2019).



Oltre agli aspetti generali richiesti dal Pna, occorrerebbe progettare in tale sottosezione una parte funzionale in cui le misure di gestione dei rischi non siano genericamente riferite all’amministrazione, ma vengano specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi definiti nella sezione performance e, quindi, alla protezione del VP.

- Nella fase di *analisi del contesto*, tratta dall’analisi strategica condotta in occasione della predisposizione della sottosezione Valore Pubblico, l’amministrazione dovrà:
 - (*Analisi del contesto esterno*) evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell’ambiente, culturale, sociale ed economico nel quale l’amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance, programmati nella sottosezione Performance, e quindi ridurre il livello di VP creato o, addirittura, generare DisValore;

- (*Analisi del contesto interno*) evidenziare se la mission dell'ente e/o la sua struttura organizzativa, sulla base delle informazioni della sottosezione Valore Pubblico, possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo della stessa. In tale ambito occorrerà procedere anche alla *Mappatura dei processi sensibili* al fine di identificare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi, con focus sui processi per il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance volti a incrementare il VP. Quanto scritto, apre alla mappatura integrata dei processi sia ai fini del Performance Management che del Corruption Risk Management.
- Nella fase di *valutazione del rischio*, l'amministrazione dovrà individuare tutti i rischi corruttivi (2.1 *Identificazione*), analizzarli (2.2 *Analisi*) e pesare (2.3 *Ponderazione*) quelli che potrebbero maggiormente compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance e quindi ridurre il livello di Valore Pubblico generato;
- Nella fase di *trattamento del rischio*, l'amministrazione dovrà identificare tutte le misure di gestione (sia generali che specifiche) dei rischi corruttivi individuati, oltre che di promozione della trasparenza, e programmare quelle ritenute più efficaci al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici, e relative performance, e quindi più funzionali alle strategie di protezione e creazione del Valore Pubblico. Le misure specifiche sono progettate in modo adeguato rispetto allo specifico rischio, calibrate sulla base del miglior rapporto costi benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo. Devono essere privilegiate le misure volte a raggiungere più finalità, prime fra tutte quelle di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità. Particolare favore va rivolto alla predisposizione di misure di digitalizzazione.

Tav. 10 Misure di gestione dei rischi e indicatori di rischio funzionali alla protezione di Valore Pubblico nel Piao.

Sottosezione "Anticorruzione e trasparenza" (- RISCHI)	
Nella presente sottosezione, l'amministrazione dovrebbe programmare le misure di gestione dei rischi corruttivi individuati, oltre che di promozione della trasparenza, ritenute più efficaci al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance, e quindi più funzionali alle strategie di protezione e creazione del Valore Pubblico, e relativi impatti, rispondendo ad esempio alle seguenti domande:	
a)	Quali rischi potrebbero impedirvi di raggiungere l'obiettivo individuato e quanto sono prioritari (<i>area e livello rischio</i>)?
b)	Quali misure per contenere i rischi o per promuovere la trasparenza (<i>misure di gestione</i>)?
c)	Chi risponderà della gestione dei rischi e della trasparenza (<i>responsabile</i>)?
d)	Entro quando attuare le misure di gestione dei rischi e della trasparenza (<i>tempi</i>)?
e)	Come misuriamo il contenimento del rischio e la promozione della trasparenza (<i>dimensione e formula della misura di gestione</i>)?
f)	Da dove partiamo (<i>baseline</i>)?
g)	Qual è il traguardo atteso (<i>target</i>)?
h)	Dove sono verificabili i dati (<i>fonte</i>)?

Misura di gestione					Indicatori di rischio corruttivo e di trasparenza				
Processo	Area e livello rischio	Nome misura	Responsabile	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte
Finanziamenti "vincolati a imprese turistiche"	Rischio corruttivo su finanziamenti a causa di bassa trasparenza Livello: alto	Riduzione rischi corruttivi su finanziamenti "vincolati"		31.12. N+1	ANTICORRUZIONE Rotazione imprese turistiche beneficiarie dei finanziamenti	% rotazione imprese turistiche finanziate / imprese totali del territorio			
		Aumento trasparenza su finanziamenti "vincolati"		31.12. N+1	TRASPARENZA Tracciamento flusso finanziamenti alle imprese turistiche	% flusso finanziamento tracciato			

4. La programmazione integrata dell'Organizzazione e del Capitale Umano: da fine a mezzo

4.1. L'organizzazione come strumento di creazione di Valore Pubblico

Sono almeno due le buone ragioni per integrare gli strumenti di organizzazione e di gestione delle risorse umane nell'ambito del Piao. La prima riguarda la necessità di ricondurre la gestione del lavoro pubblico da fine a mezzo per raggiungere obiettivi di Valore Pubblico; la seconda è legata al più complessivo impianto delle riforme della gestione delle risorse umane in corso e riprese dal Pnrr.

Sul primo aspetto, se si guarda alla pratica delle amministrazioni che si sono confrontate con il performance management dal 2009 in avanti, si osserva un fenomeno piuttosto diffuso per cui le logiche di programmazione strategica sono state asservite al funzionamento dell'organizzazione, invece del contrario: ne è una prova che – al fine di assicurare per ciascuna struttura esistente un numero congruo di obiettivi, il cui raggiungimento concorre all'erogazione dei premi collegati – sovente la selezione degli obiettivi è definita sulla base del modello organizzativo presente e, non di rado, gli obiettivi sono costruiti in maniera bottom-up, con i conseguenti rischi di modesta integrazione e orientamento alle strategie di fondo. Questa prospettiva, che considera l'organizzazione come un fine in sé, invece che come uno strumento per conseguire le finalità strategiche, rischia di favorire scelte gestionali autoreferenziali e poco orientate alla creazione di Valore Pubblico. Ad esempio, la numerosità e l'articolazione delle unità organizzative è sovente

frutto di micro-decisioni successive e stratificate, dipendenti da condizioni contingenti, pensate come soluzione a problemi di gestione delle risorse umane, produttività, carriere, ma poco orientate alle policy. Funzionalizzare in maniera esplicita gli strumenti dell'organizzazione e della gestione delle persone alla creazione di VP serve per definire in maniera più chiara il collegamento tra mezzi e fini dell'azione amministrativa.

Un secondo argomento a favore del collegamento tra strumenti di gestione del lavoro e Piao risiede nel processo di riforma stimolato dal Pnrr e centrato sulla strategia di investimento in capitale umano. La fine del blocco del turnover – che è costato circa 300.000 addetti in meno nel pubblico impiego nel giro di poco più di un decennio – e la conseguente ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato, insieme a quelle a tempo determinato a valere sui fondi del Pnrr, richiede il consolidamento di un piano assunzionale chiaro non solo sul piano qualitativo, ma quantitativo. Il superamento delle rigidità della dotazione organica verso una logica di budget nelle strategie di acquisizione del personale (Lg 8 maggio 2018) ha introdotto una flessibilità maggiore nella definizione degli spazi assunzionali, ma non ha risolto la questione di come favorire una gestione del turnover che favorisca l'acquisizione di competenze coerenti con le sfide in arrivo, invece che puntare ad una mera sostituzione con chi lascia. Per definire quali profili assumere occorre avere chiaro quali servizi potenziare e quali ridimensionare (perché affidati al mercato e in conseguenza alle evoluzioni delle policy) e, quindi, una strategia di creazione di Valore Pubblico; rivedere di conseguenza i modelli organizzativi (sovente troppo frammentati, frutto di scelte ormai inattuali, indifferenti rispetto alle potenzialità che la tecnologia offre per ripensare alcuni processi) e disporre di un lessico che permetta di definire i profili in termini di competenze. Per questa ragione, tra le riforme della PA previste nel Pnrr compare l'introduzione di una gestione strategica delle risorse umane orientata alle competenze, già adottata dalla maggior parte dei paesi europei (Saporito, 2021). Oltre alle assunzioni, la strategia di potenziamento del capitale umano prevede interventi senza precedenti in formazione (il Pnrr prevede circa 900 milioni di euro): tali investimenti devono essere pianificati a livello di dettaglio dal singolo ente: dopo oltre un decennio di strozzatura alla spesa per formazione, occorre reimparare a programmare la formazione in chiave strategica e orientata allo sviluppo delle persone e dell'organizzazione.

Con queste lenti si può interpretare la struttura della sezione Organizzazione e Capitale Umano, che si articola in tre sottosezioni: la struttura organizzativa; l'organizzazione e lavoro agile; il piano triennale dei fabbisogni del personale.

4.2. La sottosezione “Struttura Organizzativa”

Le descrizioni richieste in termini di modello organizzativo sono piuttosto basilari e tra loro comparabili, in quanto si limitano ad una fotografia della struttura, con il fine di monitorarne il suo livello di verticalizzazione (il numero di livelli gerarchici) e l'ampiezza media delle unità organizzative (il numero medio di addetti per ciascuna unità

organizzativa di base, tipicamente diretta da un dirigente di seconda fascia o, laddove presenti, da una Posizione Organizzativa). Queste rappresentazioni e misure aiutano a riflettere sulla coerenza della struttura con le sfide organizzative.

Ad esempio, un'organizzazione che si sviluppa prevalentemente in orizzontale (tante strutture dello stesso livello) può ridurre la capacità di integrazione, con costi di coordinamento e controllo molto alti: è questo il caso di alcuni enti locali di taglia media che vedono sotto il segretario generale un numero di dirigenti che supera (anche di molto) la dozzina, collocati sullo stesso livello. Tra le misure per ridurre la complessità del coordinamento di vertice vi è, ad esempio, la creazione di due livelli direzionali – come avviene negli Enti locali più grandi e nelle Regioni – al fine di assicurare che il primo livello di riporto del vertice sia più snello e agile nello scambio di informazioni e presa di decisioni. In questo caso, i livelli di responsabilità passano da 2 (dirigenti + PO) a 3 (Direttori di Area, Dirigenti di Settore; PO).

Oppure, una struttura molto parcellizzata, con unità organizzative ridotte a pochi addetti o molto disomogenee tra loro, può segnalare l'esigenza di ripensare i confini interni dell'organizzazione, al fine di evitare di frammentare i processi, allungare i tempi, aumentare i costi di coordinamento, ridurre gli spazi di apprendimento on the job. Questo secondo caso può essere esemplificato dal modello organizzativo di alcuni ministeri o enti affini, dove i dirigenti di seconda fascia coordinano unità composte da poche unità e, a loro volta, i direttori generali sono a capo di strutture che complessivamente non arrivano alle 20 persone. In questo caso, se l'ampiezza media dell'unità organizzativa di base (n , di dipendenti non dirigenti / n di strutture di seconda fascia o assimilati) è particolarmente contenuta si può immaginare di progettare modelli organizzativi che allargano i perimetri organizzativi e valorizzano il contributo dei dirigenti non solo in qualità di responsabili di singole strutture, ma di processi o di piattaforme di conoscenza, al fine di evitare la parcellizzazione delle strutture. In questo caso di riduzione delle strutture e a parità di personale, l'ampiezza media delle unità organizzative aumenta, senza ridurre il numero dei dirigenti, impiegati in attività alternative alla responsabilità diretta di strutture.

Con questa chiave può essere colta l'indicazione prevista nelle Lg di programmare interventi e azioni necessarie per assicurare la coerenza del modello organizzativo rispetto agli obiettivi di Valore Pubblico. Più in generale, occorrerebbe ripensare i modelli organizzativi a partire dall'analisi e riprogettazione dei processi primari e dai processi di supporto che concorrono alla creazione di Valore Pubblico.

Sebbene molti documenti di programmazione esistenti già prevedano che venga descritta la struttura organizzativa, si tratta forse della prima volta che viene indicata nell'organizzazione e nel suo sviluppo una leva da non sottovalutare per ripensare la capacità amministrativa degli enti. Allo stesso tempo, proprio in quanto la descrizione della struttura è una richiesta presente anche in altri documenti di programmazione, è auspicabile che il

processo di abrogazione degli adempimenti che saranno assorbiti dal Piao permetta di non duplicare, ma di fare del Piao il luogo dove tali informazioni sono raccolte e aggiornate.

4.3. La sottosezione “Organizzazione del lavoro agile”

La sottosezione relativa al lavoro agile di fatto rimane molto fedele a quanto già stabilito dal Pola (in particolare dalla parte IV “programma di sviluppo”), anche al fine di ottimizzare gli sforzi già profusi dagli enti che hanno scelto di investire nell’organizzazione del lavoro agile, sebbene richieda di essere aggiornata rispetto a quanto stabilito dalla più recente tornata contrattuale e da quanto sarà stabilito dai contratti integrativi e, quindi, dai regolamenti di ente. Solo a livello di singolo ente, infatti, si possono definire in maniera puntuale gli obiettivi attesi dal potenziamento del lavoro agile (benessere dei dipendenti e migliore conciliazione vita lavorativa ed extra-lavorativa? riduzione dei costi di funzionamento della struttura e per i dipendenti? miglioramento delle performance grazie a modelli organizzativi più flessibili e orientati ai risultati?) e, quindi, stabilire il sistema di monitoraggio funzionale a verificarne l’efficacia.

Come già nel Pola, si richiede di programmare le condizioni abilitanti l’introduzione di forme di lavoro agile, che riguardano non solo l’adeguatezza (e la sicurezza) delle dotazioni tecnologiche e delle competenze digitali, ma anche la definizione di interventi di riprogettazione organizzativa finalizzati a rivedere i sistemi di responsabilità delle attività e la revisione dei sistemi di coordinamento e di monitoraggio. In questo senso, occorre non delegare al sistema di valutazione delle performance tutto l’onere di rispondere al crescente bisogno di integrazione organizzativa (bene la logica “*management by objectives*” ma, senza aspettative taumaturgiche), in quanto i contenuti del lavoro possono essere molto diversi e richiedere soluzioni diversificate a partire dalla revisione dei flussi e dei tempi del lavoro. Ancora una volta, l’investimento nel lavoro agile richiede interventi di progettazione organizzativa soprattutto relativi ai sistemi di coordinamento tra individui e tra gruppi.

4.4. La sottosezione “Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale”

Rappresentazione della consistenza di personale

La sottosezione relativa al Ptfp riprende quanto già stabilito dall’omonimo piano in termini di rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre dell’anno precedente e richiede che sia accompagnata dalla descrizione della dotazione del personale in termini di profili professionali. Questi sono tipicamente ricavati dalle famiglie professionali, definite sulla base dei processi core o di supporto, e articolati in base ai diversi ruoli, secondo i sistemi di inquadramento contrattuale. Non sono molti gli enti che si sono dotati di un sistema professionale in grado di definire il set di competenze collegate a ciascuna posizione e questo è causa di criticità nel momento della programmazione. Allo stesso tempo, esistono strumenti ormai consolidati che possono essere adottati dagli enti come alfabeto

per esprimere le competenze necessarie per il funzionamento organizzativo: si segnalano alcune iniziative istituzionali, tra cui quella condotta da Aran e Dfp nel 2017³, che ha il merito di partire da alcuni casi già in uso presso PA come ad esempio il Sistema Camerale, e le sperimentazioni avviate nell'ambito dell'iniziativa RiformAttiva (Tagliabue *et al.*, 2021).

Programmazione strategica delle risorse umane

La programmazione strategica delle risorse umane nelle PA deve fisiologicamente combinare i vincoli assunzionali, stabiliti dalle norme (oggi vincolati non solo alle cessazioni, ma anche alla salute finanziaria dell'ente) con le prospettive di sviluppo organizzativo coerenti con l'evoluzione delle politiche pubbliche e dei bisogni cui queste rispondono. Nella pratica si è posta molta attenzione alla definizione della capacità assunzionale (anche grazie all'innovazione nei metodi di calcolo introdotti dalle norme), ma meno attenzione si è posta su come valorizzare al meglio le competenze potenzialmente in arrivo – oltre a quelle già in dotazione – al fine di migliorare la capacità amministrativa. L'esito più comune è stato quello di tendere alla mera sostituzione delle cessazioni, senza un ripensamento complessivo del funzionamento dell'organizzazione.

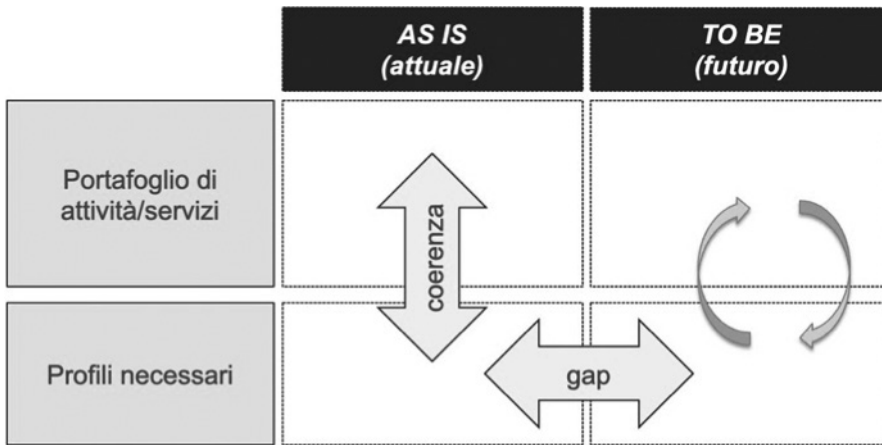
Al contrario, può giovare la qualità della programmazione una riflessione che parte dall'evoluzione programmata delle attività di base e di supporto dell'ente al fine di verificare quali profili – e quindi non solo quante unità – sono funzionali alla realizzazione delle attività. L'evoluzione delle attività può dipendere dalla scelta politica di potenziare alcuni servizi o, al contrario, di ridimensionarli. Oppure dal cambiamento delle modalità di gestione, ad esempio la gestione associata della polizia municipale, la scelta di esternalizzare gli asili nido comunali. Ma anche dalle opportunità offerte dalla digitalizzazione dei processi, che possono automatizzare alcune funzioni e permettere di qualificare meglio il lavoro.

L'immagine che segue offre una rappresentazione semplificata della logica che può supportare il processo di pianificazione strategica delle risorse umane integrata con la pianificazione delle attività dell'ente. La parte alta dello schema, infatti, richiede di pensare l'evoluzione nel tempo delle attività in coerenza con quanto stabilito nella prima sezione del Piao, relativamente al Valore Pubblico e alla performance. Il confronto tra la situazione attuale (*as is*) e quella pianificata (*to be*) mostra lo scarto dei cambiamenti che richiedono di essere agiti. Nella parte bassa, invece, si inseriscono di conseguenza il mix di profili necessari ad accompagnare il cambiamento. Ad esempio, se si sceglie di investire sulla digitalizzazione dei servizi al cittadino, occorre capire quali professionalità e competenze saranno necessarie per gestire il nuovo modello di servizio. I passati vincoli assunzionali hanno spesso portato ad assolvere ad emergenti necessità di competenze

3. https://www.aranagenzia.it/attachments/article/8831/Rapporto%20finale%20ARAN%20Professioni%20NOV-2017_SITO.pdf

attraverso l'acquisto di servizi esterni: il rapporto col mercato e la collaborazione col privato restano un pilastro della capacità di creazione di VP, ma occorre allo stesso tempo una riflessione accurata rispetto a quali funzioni strategiche possono beneficiare di un processo di internalizzazione (es. le attività di analisi dei dati a supporto delle politiche quanto richiedono di essere potenziate? Da chi sono assolte? Quanto sono integrate nei processi decisionali dell'ente?). Questo esercizio richiede di riflettere sulle funzioni da potenziare tramite professionalità adeguate. Sovente, infatti, l'incapacità di raggiungere ambiziosi obiettivi di sviluppo è legata ad una inadeguata dotazione di professionalità.

Fig. 9 Schema per la definizione del fabbisogno di competenze
(fonte: elaborazione propria).



Obiettivi di trasformazione dell'allocazione del personale

La definizione di obiettivi di trasformazione del personale (o eventualmente di mantenimento, laddove non si ravvisi nessuna modifica e si ritenga la propria dotazione ottimale per raggiungere gli obiettivi di VP) è funzionale ad assicurare che alla discontinuità in termini di obiettivi di sviluppo segua una coerente discontinuità in termini di profili assegnati.

Possono essere due misure di questa evoluzione una diversa allocazione del personale tra i settori e le strutture, coerentemente con le strategie di potenziamento/ridimensionamento perseguite; un diverso mix in termini di profili professionali (ad esempio, se richieste competenze specialistiche per aree specifiche si può immaginare che si preveda una riduzione ad esempio dei profili di amministrativi generalisti); un diverso mix in termini di composizione in termini di categorie/aree, funzionale, ad esempio, a qualificare progressivamente il profilo dei dipendenti, grazie all'esternalizzazione/automazione delle attività a minor valore aggiunto e qualificazione delle funzioni core, anche grazie a percorsi di sviluppo interno.

Strategia di copertura del fabbisogno

Una volta identificato il fabbisogno di competenze – coerente con i modelli organizzativi rivisti in funzione degli obiettivi di Valore Pubblico – occorre anche definire le strategie di risposta che possono seguire due strade: la prima è di usare la leva del reclutamento per coprire posizioni vacanti, la seconda è di formare chi ricopre una posizione, al fine di arricchirne le competenze e permettere di allargare i perimetri del job.

La definizione della strategia di reclutamento può essere sintetizzata dallo schema seguente. Sulla base della natura delle competenze ricercate, può di volta in volta essere più utile fare ricorso al bacino di reclutamento esterno al pubblico impiego, cui si attinge o tramite concorso pubblico oppure, per contratti a tempo determinato, per via di selezioni a evidenza pubblica. Sempre nei limiti delle norme, può essere vantaggioso ricercare le competenze necessarie anche nel mercato interno alla PA, facendo leva sulla mobilità del personale non dirigente e dirigente (anche grazie alle norme che ne riducono i vincoli). Sebbene siano molto diffusi anche gli istituti dei comandi e dei distacchi, questi – in quanto teoricamente a tempo determinato – non sembrano coerenti con le strategie di rinnovamento del profilo di competenze del personale, ma più con la risposta contingente a esigenze contingenti. Anche il mercato interno delle competenze, soprattutto per gli enti più grandi, può costituire un bacino di reclutamento talvolta sottostimato: favorire forme di mobilità interna e rotazione, oltre alle progressioni di carriera, può permettere di ridurre il *mismatch* di competenze interno.

Fig. 10 Schema per la definizione delle strategie di reclutamento
(Fonte: elaborazione propria).



Formazione del personale

Anche la formazione rappresenta una strategia di copertura del fabbisogno di competenze. Questa leva è destinata ad essere tanto più consistente, quanto più l'offerta di opportunità formative, anche grazie alle risorse stanziare dal Pnrr, sarà resa disponibile. Agli enti è richiesto di definire le priorità in termini di aree di competenza sia tecnico-specialistica sia trasversale su cui canalizzare gli investimenti. Allo stesso tempo, gli enti sono chiamati a programmare non solo la formazione acquistabile con risorse del proprio bilancio, ma a censire e cogliere le opportunità formative finanziate da altri soggetti o accessibili senza costi per l'ente e funzionali a raggiungere i propri obiettivi di sviluppo. Con la stessa logica, si possono valorizzare anche le opportunità interne di formazione, attraverso la strutturazione di percorsi di affiancamento, ad esempio, a beneficio dei nuovi assunti o di eventuali percorsi di rotazione, dove lo scambio di saperi avviene tra dipendenti dello stesso ente. In altre parole, si tratta di allestire le condizioni affinché si possano assicurare condizioni di sviluppo e di apprendimento diffuso, attraverso tutte le risorse – interne ed esterne – disponibili.

Allo stesso tempo, occorre favorire le condizioni interne affinché i dipendenti possano non solo accedere alla formazione, ma siano non ostacolati ed anzi incentivati se intendono intraprendere percorsi di studio e di istruzione terziaria coerenti con gli obiettivi organizzativi (ad esempio, attraverso la promozione di misure per tutelare il diritto allo studio e a favorire politiche di conciliazione tra lavoro e formazione).

Per evitare che la formazione venga gestita in chiave autoreferenziale, occorre definire orizzonti di risultato verso i quali tendere e dotarsi di strumenti che aiutino ad apprezzare il valore generato dalla formazione. Oltre ai questionari di customer satisfaction, che si limitano a rilevare il gradimento dell'esperienza formativa, l'osservazione della messa in pratica, attraverso la realizzazione di progettualità per il proprio ente, oppure l'auto-osservazione in chiave riflessiva (Saporito, 2020), rappresentano alcuni degli strumenti che possono essere adottati per monitorare l'andamento della formazione nel proprio ente.

Riflessioni conclusive

Dall'analisi della letteratura e della normativa emerge in maniera molto chiara che il Piao è un tassello di una traiettoria di investimento negli strumenti di pianificazione per la PA che hanno una lunga tradizione negli studi, nelle norme e nella pratica. Questa continuità può essere il più grande limite e la più grande risorsa nel processo di efficace implementazione del Piao. È un limite se si consolidano attorno al Piao tutte le aspettative di modesta capacità di informare i processi decisionali reali, propria di altri strumenti di pianificazione e programmazione, per lo più adottati per

adempiere alle norme, invece che per assolvere alle funzioni gestionali per cui sono stati pensati. È una risorsa se si utilizza la lunga esperienza maturata in tema di strumenti di pianificazione nella PA – e la letteratura ad essa dedicata – come campo di apprendimento e di riflessione critica finalizzata ad orientare l'azione. Se si sceglie la seconda prospettiva, da cui nasce questo contributo, si possono enucleare *alcuni elementi che contraddistinguono il Piao*.

Il primo è lo stretto ancoraggio con il Pnrr, nella logica del Valore Pubblico. A differenza di altre riforme previste nello stesso decreto che introduce il Piao, questo strumento non è tra le riforme promesse a Bruxelles, ma è una condizione abilitante. Lo sforzo in cui il Paese è già impegnato di rendere conto rispetto al valore generato dai trasferimenti del Pnrr – e non più rispetto alla mera giustificazione della spesa – richiede un sistema di monitoraggio diffuso coerente con questo cambiamento. Il Pnrr, infatti, è un patto in cui l'impegno preso con Bruxelles si esprime in termini di impatti in cambio delle risorse attribuite. La capacità di misurare e monitorare tali impatti è oggi un bisogno diffuso, che può viaggiare oggi sull'infrastruttura del Piao.

Il secondo è l'orientamento esterno e non interno. Per quanto il Piao sia un dispositivo integrato nell'ordinamento amministrativo e porti con sé il fisiologico apparato di sanzioni in caso di mancata adozione, al centro della pianificazione vi è la necessità di convogliare gli sforzi e le risorse al fine di rispondere al meglio ai bisogni della collettività, così da migliorarne il benessere. Rispetto alla storia degli strumenti di valutazione dei risultati nella PA, tradizionalmente asservita all'esigenza di differenziare le retribuzioni e di ancorarle alla prestazione, dalle misure di produttività degli anni '80, all'introduzione del controllo di gestione negli anni '90, fino alle più recenti misure di performance introdotte dal 2009 (Saporito, 2021b), il focus del Piao non è sulla meritocrazia interna, ma sulla creazione di valore esterno. Questo approccio cambia la prospettiva del lavoro di pianificazione e monitoraggio da strumento di sorveglianza e competizione interna a dispositivo collaborativo per allineare la visione e le intenzioni.

Il terzo è l'integrazione e il coordinamento interno. Il paventato rischio di una mera giustapposizione di pezzi diversi nello stesso strumento è realistico: allo stesso tempo è proprio da una giustapposizione – che richiede di essere sempre più ragionata e integrata – che si dovrà partire per assicurare un progressivo coordinamento sempre più efficace tra le diverse parti. D'altra parte, senza superamento degli steccati interni e senza uno sforzo di reale integrazione, la capacità di muoversi verso l'orizzonte della creazione di Valore Pubblico si fa modesta (Deidda Gagliardo *et al.*, 2021b).

Infine, proprio alcune delle più lucide riflessioni sulla pratica manageriale, nel pubblico e nel privato, ci ricordano che la pianificazione è prima di tutto un processo di apprendimento, che genera valore tanto più è in grado di interpretare e comunicare gli

indirizzi strategici, generalmente formulati altrove in maniera astratta e poco coerente, di svolgere una funzione di analisi delle condizioni di partenza, di catalizzare l'azione manageriale attorno alle priorità:

“[...] The story of strategic planning, in other words, has taught us not only about formal technique itself but also about how organizations function and how managers do and don't cope with that functioning”
(Mintzberg, 1994).

Riferimenti bibliografici

- Arena, M., Arnaboldi, M., & Palermo, T. (2017). The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study. *Accounting, Organizations and Society*, 62(1).
- Barros, V.F.A, Vasconcelos R.M., Araujo, E., Amaral, L., & Ramos, I. (2018). A Positive Perspective to Implementation of a Gender Equality Plan: a question of design, time and participation. IEEE Frontiers in Education Conference (FIE).
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, 95(3).
- Battini, S., & Gasparrini, S. (2020). Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia. INAPP
- Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63 (5).
- Borgonovi, E (2018). Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(2).
- Bracci, E. (2017). The practical relevance of public sector research: The potential contributions of the interventionist approach. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30).
- Bracci, E., Deidda Gagliardo, E., & Mazzatorta, S. (2018). Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l'integrazione. *Azienda Pubblica*.
- Bracci, E., Deidda Gagliardo, E., Esposito, P., & Gobbo, G. (2020). Coerenza e qualità dell'architettura di programmazione e controllo delle Università. Riflessioni sulle consonanze e dissonanze strategico-gestionali, in Deidda Gagliardo, E., Paoloni, M. (a cura di), *Il Performance Management nelle Università statali. Stato dell'arte e nuove sfide*. Milano: FrancoAngeli SIDREA.
- Cameron, R. (2009). New public management reforms in the South African public service: 1999-2009. *Journal of public administration*, 44(si-1).
- Caramiello, C. (1993). *Programmi e piani aziendali*. Pisa: Corsi.
- Caramiello, C. (1994). *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*. Pisa: Corsi.
- Cepiku, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Cnel, (2020). Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini. Consultabile in <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>
- Coso Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance (2017). Consultabile in <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>
- Deidda Gagliardo, E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Milano: Giuffrè.
- Deidda Gagliardo, E. (2007). *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*. Collana di studi economico-aziendali E. Giannessi. Milano: Giuffrè.
- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il Valore Pubblico, la nuova frontiera delle performance*. Roma: RIREA.
- Deidda Gagliardo, E. (2021). La “Public Value Governance” del Pnrr. *Annuario FPA 2021*.
- Deidda Gagliardo, E., Gobbo, G., Papi, L., & Bigoni, M. (2019). La programmazione dei Ministeri nella nuova stagione della performance. Dalla burocrazia della performance alla performance utile. *Management Control*, 1.

- Deidda Gagliardo, E., Papi, L., Gobbo, G., & Ievoli, R. (2020). La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance. *RIREA*, 9-10-11-12.
- Deidda Gagliardo, E., Bracci E., & Papi L. (2021a). La sfida della Public Value Governance nelle Università, in Paolini A., Del Bene L., *Monitorare la performance delle università statali e utilizzare gli esiti per generare Valore Pubblico*. Milano: FrancoAngeli SIDREA.
- Deidda Gagliardo, E., Bracci, E., Papi, L., Tallaki, M., Gobbo, G., & Ievoli, R. (2021b). Performance Management e Risk Management per la creazione e la protezione del Valore Pubblico, in Mancini, D., D'Onza, G., & Caserio, C., *Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume II. Sistemi informativi e revisione aziendale*. Giappichelli: Torino.
- Deidda Gagliardo, E., Papi, L., Gobbo, G., & Ievoli, R. (2021c). L'integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza, in Contessa, C., & Ubaldi, A., *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*. Milano: La Tribuna.
- Deming, W.E. 1950. *Elementary Principles of the Statistical Control of Quality*. JUSE.
- Farneti, G., (1995). *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*. Torino: Giappichelli.
- Fosti, G., Saporito, R., & Perobelli, E. (2019). *Il Valore Pubblico delle Aziende Casa: Logiche di public management per il settore dell'ERP*. Milano: Egea.
- Fried, Y., & Slowik, L. H. (2004). Enriching goal-setting theory with time: An integrated approach. *Academy of Management Review*, 29.
- Gherardi, L., Linsalata, A. M., Deidda Gagliardo, E., & Orelli, R.L. (2021). Accountability and Reporting for Sustainability and Public Value: Challenges in the Public Sector. *Sustainability Journal*, 13(3).
- Gobbo, G. (2021). *Un modello di integrazione tra risk management e performance management per la creazione di Valore Pubblico*. Milano: Giuffrè.
- Hood, C. (1991). A public administration for all seasons? *Public Administration*, 69.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3).
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction*. Macmillan International Higher Education.
- Kelly, J.M., & Swindell, D. (2002). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5).
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: back to the future. *Financial accountability & management*, 24(1).
- Lebas, M.J. (1995). Performance Measurement and Performance Management. *International Journal of Production Economics*, 41.
- Linee Guida sulle performance del Dipartimento della Funzione Pubblica (2017-2020). Consultabile in <https://www.performance.gov.it/#gsc.tab=0>.
- Locke, E.A., & Latham, G.P. (1990). *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Longo, F., & Ricci, A. (2019). Ridefinire la missione del SSN nell'universo sanitario in espansione: prospettive strategiche per promuovere l'innovazione. *Rapporto OASI, 2019*. Milano: Egea.
- Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49).
- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2).

- Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Mussari, R., & Ruggiero, P. (2010). Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects. *International Journal of Public Administration* 33(11).
- Nisio, A., De Carolis, R., & Losurdo, S. (2013). L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane. *Azienda pubblica*, 2.
- Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar Publishing.
- Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*.
- Palermo, T. (2011). Integrating risk and performance in management reporting. London. Consultabile in http://www.cimaglobal.com/documents/thought_leadership_docs/integrating-risk-res.pdf
- Palermo, T. (2017). *Risk and performance management. Two sides of the same coin?* In *The Routledge Companion to Accounting and Risk*. New York, NY: Routledge.
- Papi, L. (2021). *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il Benessere Equo e lo Sviluppo Sostenibile*. Milano: Giuffrè.
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money & Management*, 1–8.
- Papi, L., Ievoli, R., Gobbo, G., Deidda Gagliardo, E., & Bacchini, F. (2020). Il Valore Pubblico come volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e sostenibile. *Azienda Pubblica*, 4.
- Pna Anac (2019). Consultabile in <https://www.anticorruzione.it/>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press: Oxford.
- Power, M. (2004). The risk management of everything. *The Journal of Risk Finance*, 5(3).
- Power, M. (2013). The apparatus of fraud risk. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6–7).
- Rana, T., Hoque, Z., & Jacobs, K. (2018). Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. *Public Money & Management*, 1–10.
- Rana, T., Wickramasinghe, D., & Bracci, E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems — lessons for public sector managers. *Public Money and Management*.
- Reason, P., Bradbury, H. (2001). *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. London: Sage Publications.
- Report Cervap (Centro di Ricerca sul Valore Pubblico) per Sna (Scuola Nazionale dell'Amministrazione) (2021). Il Valore Pubblico: nuovi modelli di governance per programmare, misurare e valutare i contributi delle performance delle PA al miglioramento del Benessere dei cittadini nella prospettiva dello Sviluppo Sostenibile, Sna: Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione. Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche.
- Samaratunge, R., Alam, Q., & Teicher, J. (2008). The new public management reforms in Asia: A comparison of South and Southeast Asian countries. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1).
- Saporito, R. (2020). Do we practice what we preach when we teach (and research) Pa?, in Bouckaert, G., & Werner, J., (eds), *European Perspectives for Public Administration, The Way Forward*. Leuven: Leuven University Press.

- Saporito, R. (2021a). Concorsi competency-based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 3.
- Saporito, R. (2021b). Liberare le performance della PA. Dai premi, in Saporito, R. (2021), *Valore Pubblico. Uno sguardo sulla Pa che cambia*. Milano: Egea.
- Steccolini, I., Liguori, M., & Sicilia, M.F., (2012). *Bilancio e misurazione della performance*. Milano: Hoepli.
- Tagliabue, S., Ragonesi, C., Senatore, G., Mattei, G., & Lucci, M. (2021). Innovare i processi di sviluppo Hr partendo da un Sistema Professionale unico per gli EELL. Esperienza del Comune di Cesena. *Azienditalia*, 5.
- Zula, K. J., & Chermack, T. J. (2007). Integrative literature review: Human capital planning: A review of literature and implications for human resource development. *Human Resource Development Review*, 6(3).