



Definire le politiche e monitorare i risultati

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

Questo manuale costituisce l'esito del Laboratorio organizzato nell'ambito del Programma Cantieri "Integrazione degli strumenti di pianificazione e controllo strategico e gestionale", svoltosi tra gennaio e luglio 2007.

L'obiettivo è stato quello di verificare, attraverso l'analisi di un'ampia varietà di casi, come nelle realtà amministrative si configurano i processi di definizione delle politiche, delle strategie, dei progetti e degli obiettivi, e le modalità e gli strumenti per il relativo monitoraggio, controllo e valutazione, evidenziando l'originalità e l'integrazione delle configurazioni adottate in funzione degli specifici obiettivi strategico/organizzativi sottesi.

L'analisi appare interessante perché, oltre l'ortodossia, normativamente prevista, ma non per questo sostanzialmente applicata, del processo lineare di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione (PP&CV) esistono ampi margini di autonomia per le PA, che, come illustrato nel volume, dimostrano che i processi, le modalità e gli strumenti adottati risultano funzionali alle esigenze specifiche del territorio, alle opzioni politiche, strategiche ed organizzative peculiari delle amministrazioni e quindi rappresentano dei casi originali, più o meno efficaci, da cui è possibile tentare di estrapolare, come nell'ottica dei Laboratori di Cantieri, delle utili considerazioni, delle "linee guida" sul tema indagato.

Il manuale è stato realizzato nell'ambito del Laboratorio "Integrazione degli strumenti di pianificazione e controllo strategico e gestionale" (gennaio-luglio 2007) del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione pubblica.

Le attività del Laboratorio, coordinate da Gian Carlo Vecchi, Giuseppe Gioioso, Rosa Giolitti e Antonio Tappi, sono state realizzate attraverso colloqui di ricostruzione delle esperienze, effettuati presso le Amministrazioni partecipanti, e la realizzazione di un seminario conclusivo organizzato a Roma nell'ambito della Convention Cantieri 2007.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

GIANCARLO VECCHI

Direttore dell'Area Politiche Amministrative e Istituzionali di IRS,
è curatore del volume, autore dei capitoli 1, 2, 3 (parte prima) e dei capitoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 (parte seconda)

GIUSEPPE GIOIOSO

Centro di Diffusione della qualità e del benchmarking nelle PA del FORMEZ (Centro Formazione Studi)
è curatore del volume e coautore dell'introduzione e del paragrafo 1.2



A CURA DI GIAN CARLO VECCHI E GIUSEPPE GIOIOSO

Definire le politiche e monitorare i risultati

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI**



Rubbettino

Si ringrazia il gruppo di studiosi e operatori che ha animato il Laboratorio del Programma Cantieri nell'ambito del quale questo manuale è stato elaborato.

In particolare, il ringraziamento va, oltre ai curatori del laboratorio, ai rerefenti delle Amministrazioni partecipanti:

Regione Emilia Romagna, Giuseppina Felice, responsabile del Servizio Controllo Strategico e Statistica;

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Maria Pia Turinetti di Priero, direttore del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo;

Regione Lombardia, Daniela Marforio, responsabile della Unità Organizzativa Sistema dei controlli e Finanza innovativa;

Provincia di Torino, Roberta Doglione, Direttore dell'Area Risorse Finanziarie e dott.ssa Paola Forte;

Comune di Brescia, Paola Lorenzini, responsabile unità di staff Programmazione e controllo di gestione;

Comune di Caltagirone, Alessandra Foti, Vicesindaco e Enrico Maggiore, consulente per il Piano strategico;

Comune di Cesena, Michele Bertola, direttore generale;

Comune di Reggio Emilia, Mauro Bonaretti, direttore generale;

Azienda Usl di Piacenza, Francesco Ripa di Meana, direttore generale;

Azienda Usl Roma E, Angelo Tanese, direttore amministrativo.

Indice

Presentazione di Antonio Naddeo	7
Introduzione	13
Parte Prima	
1. La fase di pianificazione strategica	19
1.1 Introduzione	19
1.2 La costruzione delle strategie: lo sguardo esterno	21
1.3 Il project management dei progetti prioritari	32
1.4 I processi di modificazione del comportamento di attori interni ed esterni all'organizzazione	45
1.5 Conclusioni: lezioni apprese	51
2. La valutazione e il controllo strategico	55
2.1 Introduzione	55
2.2 La valutazione delle politiche	55
2.3 Il controllo strategico	62
2.4 La rendicontazione sociale	77
2.5 Conclusioni: lezioni apprese	90
3. L'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa	95
3.1 Introduzione	95
3.2 La funzione di programmazione e controllo operativo: alcuni cenni introduttivi	96
3.3 L'articolazione delle strategie negli strumenti di direzione operativa e l'apporto dei sistemi di controllo di gestione per la tenuta della coerenza tra gestione e strategie	98
3.4 Il presidio dell'attuazione delle strategie attraverso strutture organizzative	115
3.5 Conclusioni: lezioni apprese	117

Parte seconda

Casi

1. Regione Emilia Romagna	123
1.1 Inquadramento del caso	123
1.2 Gli strumenti	126
1.3 Criticità e prospettive di sviluppo	133
2. Regione Friuli-Venezia Giulia	135
2.1 Inquadramento del caso	135
2.2 Gli strumenti	139
2.3 Criticità e prospettive di sviluppo	146
3. Regione Lombardia	149
3.1 Inquadramento del caso	149
3.2 Gli strumenti	156
3.3 Criticità e prospettive di sviluppo	161
4. Aziende sanitarie di Piacenza e Roma E	167
4.1 Inquadramento del caso	167
4.2 Gli strumenti	169
4.3 Criticità e prospettive di sviluppo	178
5. Provincia di Torino	179
5.1 Inquadramento del caso	179
5.2 Gli strumenti	182
5.3 Punti di forza e debolezza	186
6. Comune di Caltagirone	189
6.1 Inquadramento del caso	189
6.2 Gli strumenti	191
7. Comune di Cesena	199
7.1 Inquadramento del caso	199
7.2 Gli strumenti	201
8. Comune di Reggio Emilia	211
8.1 Inquadramento del caso	211
8.2 Gli strumenti	214

Presentazione

Questo manuale costituisce l'esito del Laboratorio organizzato nell'ambito del Programma Cantieri dal titolo "Integrazione degli strumenti di pianificazione e controllo strategico e gestionale", realizzato nel periodo gennaio-luglio 2007, incentrato su esperienze di Regioni ed Enti locali.

Attraverso le attività di confronto e discussione promosse dal Laboratorio si è cercato di trarre indicazioni sulle modalità concrete mediante cui Regioni, Province e Comuni stanno attuando processi di pianificazione e controllo strategico, da un lato; e come, dall'altro lato, stanno perseguendo l'integrazione fra questo livello e quello della programmazione operativa.

L'enfasi è quindi, essenzialmente, sull'attuazione della funzione di pianificazione strategica e dei feed-back messi in opera in termini di verifica sulle realizzazioni e sulle varie dimensioni degli esiti emersi (e cioè in termini di controllo, valutazione e rendicontazione).

In questa direzione, il manuale intende approfondire i seguenti aspetti:

- a) evidenziare il significato che nei vari contesti è stato attribuito ai processi di pianificazione strategica e relative attività di valutazione e controllo; in altre parole, far emergere gli obiettivi perseguiti nelle diverse esperienze;
- b) dar conto delle tecniche utilizzate e dello "stile" di attuazione (quali processi sono stati disegnati per favorire l'utilità della funzione);
- c) quali meccanismi di integrazione sono stati previsti per far dialogare la pianificazione strategica con la programmazione operativa;
- d) le criticità emerse e le prospettive di sviluppo (in sostanza, le lezioni apprese per la trasferibilità delle esperienze).

Tale analisi appare interessante per tentare di affrontare, anche con l'ausilio di elementi empirici, un dibattito, sui processi di pianificazione e controllo interno, che appare attualmente attraversato da molti spunti ma anche da una certa confusione rispetto alle finalità e alle condizioni di successo delle possibili alternative praticabili.

Vale la pena, a questo proposito, evidenziare alcune delle premesse da cui ha preso le mosse questo dibattito.

Come si ricorderà, dopo significative esperienze negli anni '80 e '90 del secolo scorso e alcune importanti disposizioni normative (come il d.lgs. 29/93), la materia è stata sistematicamente riorganizzata (con particolare riferimento alle amministrazioni statali) dal d.lgs. 286/1999. Questo decreto legislativo è intervenuto in una situazione in cui già erano stati sostanzialmente aboliti i controlli esterni preventivi, sia per le amministrazioni statali (da parte della Corte dei conti) sia per le amministrazioni locali: è un elemento, questo, rilevante per il dibattito sulle condizioni di funzionamento dei controlli interni e sulle direzioni del dibattito attuale. Con il d.lgs. 286/99 affronta opportunamente le diverse angolazioni attraverso cui il tema dei controlli interni può essere declinato, offrendo risposta anche al principio di distinzione/separazione tra indirizzo politico e funzioni amministrative:

- introducendo il controllo strategico come funzione necessaria a supporto della direzione politica;
- separando la valutazione dei dirigenti (che qualifica i fattori connessi alle amministrazioni come sistemi socio-tecnici) dal controllo di gestione, elemento quest'ultimo che sottolinea l'aspetto aziendale proprio anche delle organizzazioni pubbliche;
- enfatizzando l'esigenza di sistematizzare l'adozione degli strumenti di controllo della qualità, in quanto organizzazioni orientate alla produzione di servizi ai cittadini;
- riaffermando la rilevanza dei controlli di regolarità contabile e amministrativa, per il rispetto delle regole ordinamentali.

Ovviamente il decreto non poteva delineare orientamenti per gli aspetti di attuazione tecnica, anche se opportunamente sottolineava un elemento di rilievo e cioè l'importanza di poter non comunicare i risultati dei controlli strategico e di gestione, al fine di rafforzare il ruolo del capo dell'amministrazione (capo-dipartimento nei ministeri, direttore generale nelle amministrazioni locali) e di favorire la rilevazione di dati veritieri superando le resistenze connesse alla pubblicazione di dati eventualmente critici.

Mentre per le altre funzioni esaminate erano disponibili numerose e significative esperienze condotte anche nel nostro Paese, tali da poter fornire un riferimento utile sia in termini di metodologie che di modalità attuative, per la funzione di controllo strategico gli esempi trasferibili erano sicuramente pochi.

Si trattava prevalentemente di riferimenti ad esperienze straniere collocabili entro il dibattito del *New Public Management*, per lo più processi di *accountability* configurabili nell'ambito di contratti principale-agente (ad es. il meccanismo delle agenzie inglesi sorte attraverso il programma *Next Steps*; il programma statunitense di *strategic planning* denominato *Government Performance and Result Act*). Oppure di riferimenti alla manualistica di matrice aziendalistica, nell'ambito

della quale è tuttavia importante distinguere tra quella incentrata sulla pianificazione strategica orientata alla costruzione di scenari di sviluppo ed evoluzione delle organizzazioni, da quella focalizzata sui processi di declinazione interna degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e gestionali, accompagnati dai relativi meccanismi di *feedback*.

Le proposte emerse dal dibattito e le applicazioni pratiche hanno seguito almeno tre strade distinte.

Una prima soluzione è stata quella di considerare la pianificazione strategica interna come funzione focalizzata selettivamente ad aspetti specifici dell'attività politico-amministrativa; in particolare come meccanismo orientato a trattare sia obiettivi di innovazione nei contenuti delle politiche attuate dalle varie organizzazioni pubbliche, sia obiettivi di modernizzazione amministrativa. È questa una interpretazione preoccupata ad identificare la specificità del ruolo del vertice politico (e, a supporto, dell'alta amministrazione), ritrovato nella capacità di sviluppare cambiamento rispetto ai problemi della collettività (sulla base della considerazione che i programmi delle coalizioni in competizione nelle tornate elettorali si basano principalmente su proposte di cambiamento) e di mantenere livelli adeguati dei servizi – finalità per le quali è necessario anche lo sviluppo di capacità da parte degli apparati amministrativi, cosa che giustifica l'enfasi per una vera e propria "politica amministrativa" orientata alla modernizzazione. In questa visione, i controlli interni e la valutazione sono considerati rilevanti per la direzione delle attività, attraverso i sistemi di monitoraggio che permettono di riorientare in corso d'opera gli interventi; e attraverso le analisi finali o comunque a fondo valutativo a supporto dell'apprendimento organizzativo e istituzionale. Da sottolineare la connessione tra processi di pianificazione e controllo strategico e gli aspetti organizzativi: la funzione di pianificazione e controllo strategico trova senso se collocata e attuata in un contesto in cui sono definibili e controllabili, da parte del vertice politico, obiettivi diretti ad un qualche soggetto con funzione di capo, ad esempio, i capi dipartimento dei ministeri o i direttori generali negli enti locali. In questo modo si giustifica l'opzione per la non pubblicità dei risultati di monitoraggio e valutazioni: in quanto finalizzate all'apprendimento organizzativo, le indagini retrospettive sono utili per rafforzare il confronto fra gli attori della politica e l'alta amministrazione sulle criticità da affrontare e le nuove direzioni da prendere, per cui è necessario sollecitare i soggetti a fornire le informazioni adeguate e ad evitare un utilizzo punitivo dei giudizi.¹

Una seconda tendenza, coerente con gran parte della manualistica, è stata quella della copertura omnicomprensiva della pianificazione strategica rispetto alle missioni e attività di una organizzazione, come modalità per delineare – anche con il contributo della dirigenza – obiettivi significativi, integrati e a valenza pluriennale, sulla base dei

¹ Cfr. ad esempio, B. Dente e G. Vecchi, "La valutazione e il controllo strategico", in Azione e Dente, *Valutare per governare*, Milano, Etas, 1999. B. Dente, "La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato", relazione presentata al Convegno *Il sistema amministrativo a 10 anni dalla riforma Bassanini*, Università Roma 3, Roma 30-31 gennaio 2008.

quali attribuire ad ogni articolazione amministrativa la declinazione annuale di questi obiettivi “strategici” in obiettivi gestionali, attraverso una procedura di segmentazione in attività elementari.² Qui l’enfasi è portata sul tentativo di organizzare per tutte le materie di una amministrazione una sequenza di analisi in grado di individuare contenuti strategici ed articularli in azioni operative ai diversi livelli di responsabilità:

- sia per non lasciare scoperta, quanto ad obiettivi, nessuna unità organizzativa;
- sia per poter porre un freno all’attribuzione delle risorse su base storica e per ogni articolazione poter concentrare almeno una piccola quota di bilancio (e personale) in base alla rilevanza degli interventi.

La terza strada seguita è stata quella di abbandonare nella sostanza il modello di pianificazione e controllo interno per riproporre una sorta di controllo esterno sotto forma di *accountability*, rispetto a cui la questione della pianificazione rimane secondaria o comunque limitata a procedure e strumenti formali (programmi di mandato, piani di sviluppo, documenti di programmazione economico-finanziaria, ecc.). Ne sono un chiaro esempio l’enfasi sui bilanci sociali e di mandato, la costituzione di agenzie esterne per il controllo e la qualità dei servizi pubblici (cfr. i casi di Roma e Torino), la proposta di costituzione di una commissione presso il Cnel in materia di valutazione dei servizi e del personale dei ministeri. Una profonda virata rispetto alle premesse che hanno guidato lo sviluppo sia degli interventi normativi che delle esperienze degli anni ’90, che però non può eludere due aspetti rilevanti:

- quali attori esterni interessati al miglioramento della PA effettivamente sono mobilitati per fare pressione sugli apparati amministrativi;
- quali attori interni sono disegnati per costituire da recettori rispetto alle pressioni esterne e su questa base progettare i cambiamenti.

Due fattori per la verità poco dibattuti dai sostenitori di questo orientamento.

Partendo dall’ipotesi della possibile differenziazione dell’attuazione delle funzioni di pianificazione strategica, programmazione, valutazione e controllo nelle varie esperienze, il Laboratorio organizzato nell’ambito di Cantieri, si è concentrato su due aspetti:

- da un lato verificare attraverso documenti, interviste e confronti, le basi interpretative (percezione di problemi, obiettivi attribuiti ai processi di pianificazione e controllo) che hanno condotto all’adozione delle soluzioni;

² Cfr. ad es. Franco Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea Editrice, 2002.

- dall'altro, evidenziare le modalità perseguite per rendere efficace l'integrazione tra il livello della pianificazione strategica e quello della programmazione direzionale/operativa.

Rispetto al primo tema, valgono le riflessioni sviluppate in precedenza, cui può essere aggiunto il fatto che il lavoro del Laboratorio è stato anche quello di evidenziare come nelle varie esperienze siano stati organizzati e gestiti i vari strumenti e quali siano state le condizioni che hanno influenzato i livelli di successo riscontrati. In altre parole, quali sono i fattori critici che spiegano il successo o comunque la positiva performance della funzione e degli strumenti utilizzati.

Attraverso il secondo tema il Laboratorio si è occupato delle modalità attraverso cui avviene l'integrazione tra le caratteristiche trasversali tipiche delle strategie e dell'approccio per politiche, da un lato; e le esigenze di articolazione e divisione delle attività per competenze settoriali, dall'altro (siano queste interne alle amministrazioni oppure esterne, e cioè svolte da soggetti esterni). In sostanza, si è trattato di approfondire le modalità attraverso cui questa traduzione avviene ed in particolare come vengono salvaguardate le esigenze di coordinamento ed integrazione.

L'ipotesi di fondo è che la funzione di pianificazione, valutazione e controllo strategico abbia anche il compito di modificare il comportamento dell'amministrazione di servizio, mantenendo nella traduzione settoriale:

- a) la visione dei problemi della collettività da affrontare, in sostanza gli impatti complessivi da raggiungere;
- b) le esigenze di integrazione e trattamento "complesso" di questi problemi.

Sotto questo profilo, il Laboratorio ha affrontato aspetti quali:

- come nelle varie esperienze le strategie sono state tradotte e articolate in obiettivi operativi, e cioè come gli strumenti di pianificazione direzionale hanno recepito le strategie;
- come sono stati affrontati i problemi di traduzione settoriale considerando le esigenze di integrazione degli interventi; quindi, come viene assicurato il coordinamento e l'integrazione;
- come la funzione di coordinamento, integrazione dei processi e visione complessiva dei problemi è stata assicurata;
- come, infine, il livello direzionale influenza la funzione strategica retroagendo su di essa sulla base delle informazioni che rileva sul campo.

Lo scenario che emerge dall'analisi appare interessante e variegato, perchè oltre il modello lineare di programmazione e controllo le PA dimostrano di voler tentare di interpretare in maniera originale i pro-

cessi, le modalità e gli strumenti di PPC&V plasmandoli in maniera funzionale alle esigenze specifiche del territorio, alle opzioni politiche, strategiche ed organizzative peculiari delle amministrazioni.

Da ciò, in coerenza con la filosofia dei Laboratori di Cantieri, sono state estrapolate delle “linee guida”, che costituiscono un ulteriore contributo al processo di apprendimento sul tema e un utile riferimento metodologico per le amministrazioni intenzionate a intraprendere processi di innovazione similari.

Antonio Naddeo

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Questo manuale costituisce l'esito del Laboratorio organizzato nell'ambito del Programma Cantieri "Integrazione degli strumenti di pianificazione e controllo strategico e gestionale", che ha operato tra gennaio e luglio 2007.

Scopo del Laboratorio è stato quello di verificare, attraverso un'attenta analisi di un'ampia varietà di casi, come nelle realtà amministrative si configurano i processi di definizione delle politiche, delle strategie, dei progetti e degli obiettivi, e le modalità e gli strumenti per il relativo monitoraggio, controllo e valutazione, evidenziando l'originalità e l'integrazione delle configurazioni adottate in funzione degli specifici obiettivi strategico/organizzativi sottesi, tentando infine di estrapolare una serie di indicazioni, di "lezioni" utili per le altre amministrazioni.

Tale analisi appare interessante perché, oltre l'ortodossia, normativamente prevista, ma non per questo nella realtà sostanzialmente applicata, del processo lineare di pianificazione, programmazione, controllo e valutazione (PP&CV) esistono ampi margini di autonomia per le PA, che, come illustrato nel volume, dimostrano che i processi, le modalità e gli strumenti adottati risultano funzionali alle esigenze specifiche del territorio, alle opzioni politiche, strategiche ed organizzative particolari espresse dall'amministrazione e quindi rappresentano dei casi originali, più o meno efficaci, da cui è possibile tentare di estrapolare, come nell'ottica dei Laboratori di Cantieri, delle utili considerazioni, delle "linee guida" per le amministrazioni sul tema indagato.

Come delinea il titolo, il Laboratorio si è concentrato su due aspetti dei processi di elaborazione delle politiche e di definizione degli obiettivi all'interno delle amministrazioni pubbliche:

- il ciclo di pianificazione strategica interna, caratterizzato dalla fase di elaborazione delle strategie e dalla fase di monitoraggio e valutazione delle stesse (valutazione e controllo strategico);
- le modalità per rendere effettiva l'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione direzionale/operativa.

Il primo tema ha preso avvio dal dibattito che ha caratterizzato la definizione dei contenuti e dei confini di quella che è chiamata la funzione di “Valutazione e controllo strategico”, il cui ambito d’intervento in questo contesto è stato esteso anche ai processi di elaborazione degli obiettivi “strategici”.

Il lavoro del Laboratorio in questo ambito è stato quello di evidenziare come nelle varie realtà amministrative siano stati organizzati e gestiti i vari strumenti che ne caratterizzano il funzionamento e quali siano state le condizioni che hanno influenzato il successo delle esperienze. In altre parole, quali sono i fattori critici che spiegano il successo o comunque la positiva performance della funzione e degli strumenti utilizzati.

La ragione d’essere della funzione è stata interpretata come il contributo alla elaborazione e “manutenzione” delle strategie di fondo perseguite dal vertice politico e dall’alta amministrazione, così come alla elaborazione e “manutenzione” delle varie politiche pubbliche di settore. In altre parole, il valore aggiunto di questa funzione dovrebbe concretizzarsi nell’aumento delle capacità delle istituzioni di:

- interpretare i problemi collettivi nella loro complessità e mutevolezza, contro i riduzionismi settoriali e le tendenze all’incrementalismo nell’allocazione delle risorse; in sostanza, nel valorizzare le interdipendenze e le esigenze di integrazione; in questo ambito possiamo inserire anche le problematiche della modernizzazione amministrativa;
- produrre evidenze (e quindi misurazioni) sulle performance delle politiche come risposta ai problemi collettivi e sollecitare quindi eventuali cambiamenti rispetto alle modalità attuali di intervento;
- presidiare i processi e gli strumenti di *accountability*.

Il secondo tema è incentrato sulle modalità attraverso cui avviene l’integrazione tra le caratteristiche trasversali tipiche delle strategie e dell’approccio per politiche, da un lato; e le esigenze di articolazione e divisione delle attività per competenze settoriali, dall’altro (siano queste interne alle amministrazioni oppure esterne, e cioè svolte da soggetti esterni). In sostanza, si è trattato di approfondire le modalità attraverso cui questa traduzione avviene ed in particolare come vengono salvaguardate le esigenze di coordinamento ed integrazione.

L’ipotesi di fondo è che la funzione di pianificazione, valutazione e controllo strategico abbia anche il compito di modificare il comportamento dell’amministrazione di servizio, mantenendo nella traduzione settoriale:

- a) la visione dei problemi della collettività da affrontare, in sostanza gli impatti complessivi da raggiungere;
- b) le esigenze di integrazione e trattamento “complesso” di questi problemi.

Sotto questo profilo, il laboratorio si propone di affrontare aspetti quali:

- come nelle varie esperienze le strategie sono state tradotte e articolate in obiettivi operativi, e cioè come gli strumenti di pianificazione direzionale hanno recepito le strategie;
- come sono stati affrontati i problemi di traduzione settoriale considerando le esigenze di integrazione degli interventi; quindi, come viene assicurato il coordinamento e l'integrazione;
- come la funzione di coordinamento, integrazione dei processi e visione complessiva dei problemi è stata assicurata;
- come, infine, il livello direzionale influenza la funzione strategica retroagendo su di essa sulla base delle informazioni che rileva sul campo.

Hanno partecipato al Laboratorio le seguenti amministrazioni:

- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;
- Regione Emilia Romagna;
- Regione Lombardia;
- Provincia di Torino;
- Comune di Brescia;
- Comune di Caltagirone;
- Comune di Cesena;
- Comune di Reggio Emilia;
- Azienda Usl di Piacenza;
- Azienda Usl Roma E.

Le attività del laboratorio sono state realizzate attraverso colloqui di ricostruzione delle esperienze, effettuati presso le Amministrazioni partecipanti, e la realizzazione di un seminario conclusivo organizzato a Roma l'11 luglio 2007 nell'ambito della Convention Cantieri 2007.

Il Laboratorio è stato coordinato da Rosa Giolitti, Antonio Tappi, (team di coordinamento dei Laboratori di Innovazione del Programma Cantieri); Giuseppe Gioioso (Formez) e Giancarlo Vecchi (Irs).

Parte Prima

1. La fase di pianificazione strategica

1.1 Introduzione

Come anticipato in premessa, l'approccio lineare di PP&CV individua il momento di partenza dell'intero processo nella fase di pianificazione strategica.

La pianificazione strategica è definita dalla manualistica come “lo sforzo, elaborato mediante tecniche disciplinari specifiche, attraverso cui si definiscono le decisioni fondamentali e le azioni che plasmano e orientano ciò che un'organizzazione è, cosa fa e perché deve fare queste cose”¹

Nei contesti studiati attraverso il Laboratorio Cantieri questi elementi si ritrovano tutti; tuttavia questa definizione deve essere opportunamente articolata per rappresentare in modo analitico i problemi cui può rispondere, i processi innescati, gli strumenti e le tecniche utilizzati a questo fine.

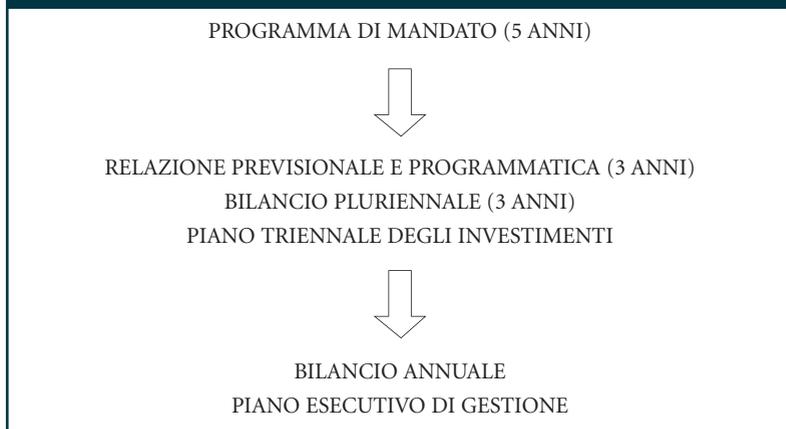
La pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche, ed in particolare negli Enti locali - che qui rappresentano la fonte principale di riferimento, è logicamente collocata a valle dei programmi di governo dei vertici politici. Oppure, come nel caso delle Aziende sanitarie locali, a valle dei piani dei livelli amministrativi superiori (le Regioni e le amministrazioni locali del territorio).

Si tratterebbe, quindi, di una fase che ha il compito di tradurre, attraverso tecniche appropriate, gli orientamenti della politica (*politics*) in una strumentazione – fatta di obiettivi, tempi, risorse, priorità – in grado di definire direttive di medio-lungo periodo per l'organizzazione nel suo complesso.

Alla pianificazione strategica dovrebbe poi seguire una fase di programmazione direzionale (pluriennale ed annuale) con il compito di articolare in modo analitico gli obiettivi di medio-lungo periodo in obiettivi di breve periodo con la specificazione delle responsabilità per le singole unità organizzative e per le eventuali task forces.

¹ Cfr. Bryson, J., “Strategic Planning”, in J. Shafritz, ed., *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, 2000, p. 208.

Le fasi della pianificazione, programmazione pluriennale e programmazione annuale negli Enti Locali



Tuttavia, questo modello logico è messo alla prova dalle numerose varianti che nella realtà vanno a comporre le esperienze annoverabili nell'ambito della fase di pianificazione strategica, varianti che è importante considerare per fornire una rappresentazione completa e fondata sui problemi che le amministrazioni si trovano ad affrontare.

Un primo esempio di queste sfide al modello che potremmo chiamare "lineare" è quello che mette in discussione la suddivisione delle fasi su base diacronica (e cioè tra pianificazione come momento per la definizione degli obiettivi di medio-lungo periodo e programmazione direzione come fase per l'individuazione degli obiettivi di breve); ad esempio, il D.Lgs. 286/99 introduce quale strumento di livello strategico la "direttiva annuale" del vertice politico, contenente indirizzi e obiettivi prioritari per l'attuazione delle politiche. In tal senso, il termine "strategico" viene utilizzato per identificare le decisioni del livello politico di governo contrapposte a quelle del livello burocratico, più che l'orizzonte temporale degli obiettivi.

Un secondo esempio è quello che riguarda la sequenza "programma di governo" – "pianificazione strategica", laddove può accadere che siano proprio i risultati delle analisi condotte dai processi di pianificazione strategica ad influenzare le scelte di governo.

Conviene allora partire dai problemi che hanno costituito il riferimento per i contenuti della pianificazione strategica così come sono emersi dai casi analizzati. In particolare, sono stati evidenziate le seguenti funzioni della pianificazione strategica:

- come processo di individuazione di problemi collettivi e di elaborazione di idee;

- come processo di definizione tecnica degli indirizzi politici a fini di governo delle politiche e dell'organizzazione;
- come processo per la selezione degli interventi prioritari;
- come processo orientato alla modificazione del comportamento di attori interni ed esterni all'organizzazione.

1.2 La pianificazione strategica come processo di individuazione di problemi, elaborazione di idee e definizione di obiettivi

Uno dei problemi affrontati da alcune amministrazioni attraverso la pianificazione strategica è quello della identificazione, strutturazione e condivisione delle domande e dei bisogni della collettività da affrontare attraverso le politiche di intervento. In altre parole, è una modalità attraverso cui sviluppare uno sguardo “sul mondo esterno” e alimentare con informazioni e analisi l'elaborazione delle politiche.

Sono qualificabili in questa categoria molti “piani strategici”, tra cui – tra i casi analizzati nel Laboratorio Cantieri - quello della Regione Friuli - Venezia Giulia, quello del Comune di Caltagirone e quello della Asl di Piacenza.

Prima di addentrarci nella descrizione delle caratteristiche di questo “tipo”, è bene introdurre una distinzione nell'utilizzo che viene fatto del termine “pianificazione strategica” nel dibattito corrente.

Da un lato, infatti, si parla di “piani strategici” con riferimento a quanto avviene nel settore privato (e come si assume nel contesto di questo manuale) per fare riferimento ad una fase dei processi di direzione delle organizzazioni pubbliche.

Dall'altro lato, si parla di “piani strategici delle città” e di “piani strategici dei territori” per identificare quegli strumenti di carattere territoriale e socio-economico che hanno come obiettivo la cooperazione tra vari soggetti, pubblici e privati, per mobilitare risorse e coordinare progettualità orientate alla competitività territoriale. Si vedano, ad esempio, le esperienze di Torino, di Firenze, di Verona.²

La ragione del ricorso a questi strumenti è specificamente chiarita dal dibattito sulla frammentazione istituzionale e sui processi di *governance*. Sinteticamente possiamo accennare al fatto che le organizzazioni pubbliche si trovano ad affrontare la propria missione sempre più nell'ambito di quadri d'azione che coinvolgono altri attori pubblici e privati. A questo proposito si parla di politiche multilivello per segnalare il carattere pluralistico degli interventi pubblici (che prevedono nella maggioranza dei casi l'intervento del livello comunitario, di quello nazionale, di quello regionale, ecc.). Inoltre, anche i soggetti privati sono in molte situazioni attori rilevanti dell'elaborazione e dell'attuazione di interventi, in ragione della diffusione di risorse importanti nell'ambito della società: si pensi alle politiche di sviluppo socio-economico, alle esternalizzazioni nella gestione dei

² Cfr. anche: Dipartimento della funzione pubblica, “La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori”, Collana Cantieri, 2006; Formez, La pianificazione strategica partecipata in Italia (a cura di G. Gioioso) Collana Materiali, 2006 (volume + cd rom)

servizi, ecc. Queste caratteristiche dei sistemi di governo pluralistici evidenziano l'esigenza di strumenti in grado di favorire migliori livelli di cooperazione fra i vari attori coinvolti; e tra questi strumenti i piani strategici delle città hanno conosciuto nel recente periodo una consistente applicazione anche in Italia.

Si tratta di processi che hanno spesso una ricaduta anche sugli strumenti di direzione interni alle amministrazioni, almeno parzialmente.

È opportuno, quindi, non confondere le funzioni diverse che questi processi hanno:

- la pianificazione strategica “interna” ha il compito di strutturare gli obiettivi e le attività dell'organizzazione;
- la pianificazione strategica “delle città” ha il compito di creare occasioni di cooperazione fra vari soggetti; da queste, ovviamente, ci si aspetta anche un'influenza sugli strumenti direzionali delle amministrazioni coinvolte, in particolare sotto il profilo della elaborazione di indirizzi e della priorità data a determinati progetti di intervento.

Il caso del Comune di Caltagirone costituisce, come vedremo, un esempio di questo secondo tipo.

Pianificazione strategica “interna” e piani strategici delle città e dei territori: un approfondimento

*Pianificazione strategica interna e New Public Management (da G. Vecchi, “Politiche di sviluppo locale e capacità amministrativa” in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 28, 2004)*

La differenziazione che ha assunto la definizione “pianificazione strategica” in ambito pubblico deriva da due dibattiti che hanno attraversato in questi ultimi decenni la letteratura in tema di modernizzazione amministrativa: quello sul *New Public Management* e quello sulla *Governance*.

Il *New Public Management* (d'ora in poi NPM) è un'espressione sintetica utilizzata da studiosi e professionisti riferita a specifici principi di comportamento e di organizzazione nella gestione del settore pubblico che sono emersi a partire dal 1980. Gran Bretagna, Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda sono le nazioni costantemente citate tra quelle che hanno attuato interventi di riforma sulla base dei principi del NPM, ma in generale questa riflessione ha influenzato l'intero spettro delle democrazie sviluppate. È peraltro opportuno sottolineare che le esperienze nazionali presentano sul versante applicativo proprie specificità e a volte obiettivi anche contrastanti; tuttavia conservano un riferimento comune alle idee di base di questo dibattito.

Come indicatore della rilevanza internazionale assunta da questo movimento, si può notare come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Oecd) ha costituito nella metà degli anni '90 una propria sezione denominata

Public management committee and secretariat (PUMA), conferendo ai problemi di management pubblico lo status di distinto settore di *policy*. Anche la Commissione europea ha prestato attenzione a questo dibattito ed ha promosso alcuni programmi di riforma riferiti ai temi tipici del NPM (cfr. i programmi “Sound and Efficient Management 2000 – SEM 2000” and “Modernizing Administration and Personnel – MAP 2000”).

I principi del NPM derivano da un dibattito cui hanno contribuito vari approcci, alcuni di questi derivanti dalla microeconomia.

Un primo modello di riferimento è quello delle teorie di *public choice*, con particolare riferimento alle applicazioni riguardanti le burocrazie. Sempre a partire dall'assunto che individui e organizzazioni perseguono il proprio interesse egoistico, questo modello sottolinea (anche sulla base di analisi empiriche) che l'interesse perseguito dalle burocrazie è quello di aumentare il più possibile il budget dei propri uffici Niskanen (1971), in quanto risorse maggiori sono fonte di prestigio, vantaggi, stipendi più alti, influenza; gli organismi burocratici hanno buon gioco nel raggiungere i propri obiettivi di massimizzazione delle risorse poiché fanno leva sul monopolio nell'erogazione di beni e servizi pubblici, per i quali (spesso) non esiste un mercato concorrenziale, e sulla carenza di esperienza e competenza tecnica sia dei rappresentanti elettivi (i politici) sia dei cittadini, che quindi non riescono a controllarne se non in parte le attività (Downs (1967). Queste considerazioni hanno dato il via a riflessioni relative alla costruzione di mercati e quasi-mercati in ambito pubblico, attraverso la separazione delle funzioni di elaborazione, regolazione ed erogazione dei servizi; così come a soluzioni tese alla separazione organizzativa tra politica ed amministrazione negli apparati pubblici, e alla costruzione di ruoli di top management regolati da contratti individuali.

Un secondo punto di riferimento è costituito dalla teoria dei contratti di agenzia, che si basa sulla proposizione che la vita sociale e politica può essere rappresentata come una serie di “contratti” nei quali una parte, “il principale” (e cioè colui che necessita di una prestazione), entra in un rapporto di scambio con un'altra parte, denominata “agente”. Nell'assumere che gli interessi tra principale e agente siano in conflitto (poiché ogni individuo cerca di perseguire il proprio interesse individuale alle spese dell'interesse di altri), l'approccio tenta di trovare soluzioni al problema di come il principale possa controllare l'agente e come l'interesse dell'agente possa incrociarsi con gli obiettivi del principale, considerando che spesso il principale è costretto a confrontarsi con il problema delle asimmetrie informative, e cioè con informazioni incomplete rispetto al comportamento dell'agente e ad altri fattori riguardanti il servizio richiesto. In termini sintetici, questa teoria si concentra sulle opportunità di chiarificare le componenti dei contratti ed in particolare i risultati attesi e la qualità dei servizi; sottolinea inoltre gli aspetti di *accountability*, di monitoraggio e di controllo sull'agente, così come discute l'utilizzo di vari incentivi e sanzioni. Tutti aspetti che, in tema di governo del settore pubblico, hanno fornito motivi di riflessione per affrontare il tema del bilanciamento tra autonomia e responsabilità nelle relazioni politica/amministrazione e le questioni poste dalle esternalizzazioni in materia di gestione dei servizi (Bamberg e Spremann, 1989). In questa direzione, l'analisi dei costi di transazione ha poi sviluppato il tema dei costi che un principale deve assumersi sia per elaborare contratti adeguati sia per monitorare e controllare gli agenti, cosa che ha permesso di meglio qualificare le opportunità per il ricorso alle esternalizzazioni rispetto al mantenere una serie di funzioni incardinate in organizzazioni di tipo gerarchico (Williamson, 1996).

Infine, un importante ruolo nel dibattito sul NPM è stato giocato dalla letteratura di tipo manageriale sviluppata in particolare nel settore privato. Esperti di organizzazione, di *accountability* e misurazione delle performance, di *total quality management*, di *project management*, ecc., hanno colto in particolare l'esigenza di introdurre nel settore pubblico alcune delle tecniche che hanno accompagnato i successi del settore privato nel secondo dopoguerra; così sono stati enfatizzati temi quali la ridefinizione degli assetti organizzativi (la riduzione dei livelli gerarchici, ad esempio), l'attenzione alla cultura del calcolo economico, l'utilizzo delle tecniche di pianificazione e controllo, la semplificazione amministrativa e la reingegnerizzazione dei processi di lavoro (BPR), l'attenzione al cliente/utente. Da qui, ad esempio, lo slogan "*steering rather than rowing*" lanciato da Osborne e Gaebler (1993), e preso come riferimento sia dalle riforme inglesi sia da quelle statunitensi.

Governance e pianificazione strategica dei territori

(da G. Gioioso, "Amministrazione e territorio", in *Innovazione amministrativa e crescita del Paese – vol.3 Economia, territorio e sviluppo, Ricerca Giannini II fase Formez 2007, in corso di pubblicazione*)

La crescente complessità socio-economica, la crisi finanziaria del settore pubblico, il ridisegno degli assetti istituzionali derivante dal processo di decentramento e dall'affermazione del principio di sussidiarietà, la ricerca del consenso, la necessità di competenze e skills sempre più diversificati e specialistici, in un ambiente esterno di competizione globale ed in rapido mutamento, stanno imponendo agli enti locali una rapida reinterpretazione del proprio ruolo istituzionale.

L'evidente obsolescenza ed inefficacia delle tradizionali logiche di gestione e di formulazione delle politiche, rendono ineludibile l'apertura dei confini amministrativi verso l'esterno, attraverso il coinvolgimento della pluralità degli attori della comunità locale e lo sviluppo di network allargati, in cui l'ente locale, rinunciando in parte al proprio ruolo di autorità, di *government*, si afferma come soggetto promotore e coordinatore dello sviluppo della collettività locale.

Emerge quindi un nuovo scenario, che segna il passaggio dal modello burocratico centralista ad un approccio di *governance*, in cui la tensione per la regolarità e formalità amministrativa cede il passo alla ricerca di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e i rapporti gerarchici formali vengono gradualmente sostituiti da forme e modelli di cooperazione interistituzionale pubblico-pubblico, pubblico-privati orientati al raggiungimento di outcome piuttosto che al mero ossequio di procedure codificate.

Nell'ambito di tali approcci, definiti dalla letteratura internazionale di *urban local governance*, i processi di pianificazione strategica partecipata rappresentano casi emblematici di riconfigurazione dei ruoli e delle modalità di azione degli enti locali, in linea con i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza promossi dall'UE nel suo Libro Bianco sulla buona governance pubblica.

Essi rappresentano infatti originali approcci di governance locale per reagire ai cambiamenti in atto ed anticipare, invece che limitarsi a registrare passivamente, i processi in divenire, tramite la formulazione di un'"idea di città" e di un piano "della" città (e non "per" la città) frutto delle sinergie e degli sforzi comuni degli attori locali, che catalizzano le risorse in una vision del futuro chiara e condivisa, collegata a un'idea di sviluppo partecipata e democratica.

Originali approcci in quanto in Italia non esiste alcuna prescrizione normativa che vincola gli enti locali ad intraprendere alcun processo di pianificazione strategica,

né alcunché è indicato circa le relative modalità di coinvolgimento di soggetti terzi all'amministrazione locale.

Le esperienze di pianificazione strategica partecipata muovono, quindi, da motivazioni endogene, vale a dire dalla percezione sempre più forte degli amministratori locali ed in primis dei sindaci che il modello di sviluppo accentrato e imposto dall'alto, e gli strumenti obbligatoriamente previsti sono ormai obsoleti ed insufficienti per affrontare un sistema di competizione globale in cui la scala ottimale non può più essere quella strettamente cittadina e l'orizzonte di sviluppo è necessariamente di lungo periodo.

(...)

La caratteristica distintiva della pianificazione strategica (...) è proprio la dimensione partecipativa: la sua missione non è negare o ridurre la complessità tecnica della presa di decisioni, ma esplicitarla ed utilizzarla come risorsa primaria del confronto attraverso la quale, partendo da posizioni diverse ed interessi spesso anche conflittuali, si può arrivare ad un punto di convergenza e ad una scelta condivisa. La differenza rispetto alle forme di pianificazione razional-comprensiva e di long range planning deriva da alcuni importanti aspetti della pianificazione strategica:

- essa cerca di individuare e risolvere questioni controverse anziché fissare astratti obiettivi;
- essa evita di estrapolare in modo lineare da trends correnti o passati e tende a introdurre novità e discontinuità;
- essa definisce corsi di azioni possibili e varie opzioni aperte anziché fissare uno stato futuro desiderabile e di lì retroagire sul presente;
- infine essa non è un corpo unitario di concetti e procedure, ma un campo di esperimenti.

Certamente, il trasferimento di strumenti e concetti dal campo privato-aziendale al campo pubblico-urbano è uno dei più rischiosi aspetti della pianificazione strategica. Questo rischio è ben visibile nella prima generazione di piani strategici negli Stati Uniti degli anni Ottanta. Il piano di S. Francisco, il primo e più famoso, conserva molti segni di questa origine aziendalistica: e non a caso è stato definito un accordo tra municipalità e comunità degli affari. Ma nei successivi passaggi, e soprattutto nel trasferimento in Europa della pianificazione strategica e nella sua adozione da parte di città come Barcellona, si perdono molti di quei segni e si acquista una più ampia dimensione di nuove politiche pubbliche di partenariato.

Nelle recenti esperienze degli enti locali italiani, il Piano strategico rappresenta un documento di programmazione, un quadro di riferimento, un sistema di coerenze, uno strumento innovativo per i bisogni della città che cambiano, che consente di:

- affrontare le sfide poste ai sistemi locali per la modernizzazione delle città;
- formulare strategie condivise di sviluppo ed attuare le scelte secondo criteri di sostenibilità;
- favorire il riposizionamento competitivo del sistema locale;
- promuovere interventi per una maggiore qualità urbana.

Il Piano strategico è visto come "lo strumento che, grazie alla sua natura relazionale, flessibile, cooperativa, meglio interpreta la natura della città come milieu o come rete di attori interagenti e auto coordinati".

Le iniziative di pianificazione strategica partecipata inoltre costituiscono dei casi interessanti, in quanto legittimano e valorizzano, per dirla con Hirschmann, le “risorse nascoste o latenti” del territorio, superando decenni di pianificazione e di politiche per lo sviluppo eterodirette, eteroimposte, puntando al contrario su modelli endogeni e autopoietici di sviluppo.

Tali recenti esperienze, essendo nella maggioranza dei casi tuttora in corso, non rendono ancora possibile una valutazione definitiva dell’efficacia in termini di effettivi impatti sulla realtà socio-economica di riferimento.

Tuttavia, su queste esperienze è possibile avviare un processo di verifica sui possibili benefici della concertazione partecipata come modalità di gestione delle politiche pubbliche, attraverso la valorizzazione del capitale sociale locale.

Ritornando all’oggetto di questo paragrafo, si è sottolineata la funzione di analisi dei problemi collettivi e di generazione di idee e proposte attribuite in alcune esperienze alla pianificazione strategica.

L’esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia in questa direzione è paradigmatica.

La Regione Friuli – Venezia Giulia ha elaborato a partire dal 2004 una profonda modificazione della propria struttura organizzativa e degli strumenti direzionali. Si è trattato di un segnale di forte discontinuità determinato dal cambio di presidenza, e dall’introduzione (unica realtà regionale italiana) di un direttore generale.

Sotto il profilo dei processi e strumenti di pianificazione e controllo questa riforma ha previsto:

- l’introduzione della pianificazione strategica quale momento di raccordo tra il programma di governo e l’azione operativa; il Piano strategico ha valenza per la legislatura (quindi quinquennale) e traduce gli obiettivi del programma di governo in obiettivi strategici per l’azione amministrativa;
- il Piano strategico è la base per la formulazione di due strumenti di programmazione pluriennale: a) il Piano triennale, che traduce gli obiettivi strategici in obiettivi di medio periodo, articolati anno per anno; b) il Programma legislativo, che esplicita gli obiettivi di legislatura che richiedono un intervento di tipo regolativo, perseguendo contestualmente finalità di riordino normativo di settore;
- quale base per la programmazione direzionale annuale, gli obiettivi strategici sono poi tradotti annualmente in obiettivi gestionali attraverso un Piano operativo, attraverso cui si attribuiscono obiettivi e risorse alle direzioni.

Figura Quadro degli strumenti di pianificazione e programmazione della Regione Friuli-Venezia Giulia				
	Piano strategico	Programma legislativo	Piano Triennale	Piano Operativo
<i>documento di riferimento</i>	<i>programma di governo</i>	<i>programma di governo</i>	<i>piano strategico</i>	<i>piano triennale</i>
Durata	quinquennale (legislatura)	legislatura, con revisioni periodiche	triennale con aggiornamento annuale	annuale
Struttura	per settori d'intervento per Direzione Centrale	per Direzione Centrale	per Direzione Centrale	per Direzione centrale per Servizio
Contenuti	indirizzi e obiettivi strategici, direttive generali azione amministrativa	elenco provvedimenti normativi di iniziativa giunta	modalità organizzative, tempi di attuazione, scelte gestione risorse finanziarie	obiettivi operativi risorse funzionali risorse strumentali risorse finanziarie
finalità	programmazione attività	programmare e monitorare l'azione normativa	raccordo con strumenti di programmazione finanziaria	assegnazione formale obiettivi ai dirigenti, individuazione risorse

Alla pianificazione strategica è stata anche associata un riforma degli strumenti di programmazione finanziaria, con l'introduzione di:

- il Documento di programmazione economico-finanziaria, per costruire, antecedentemente alla preparazione dei documenti di bilancio, una “cornice”, un quadro di riferimento entro cui successivamente definire la manovra di bilancio;
- una relazione politico-programmatica regionale, Sostituisce il Piano regionale di sviluppo e definisce gli obiettivi generali da raggiungere nel medio termine e le risorse disponibili.

Come si può notare, si tratta di un Piano strategico non previsto dalla normativa, che si colloca a valle del programma di governo del Presidente e delinea gli indirizzi per la programmazione pluriennale e annuale.

Ma il Piano non si limita ad articolare gli orientamenti generali del programma di mandato della Giunta, ma al fine di strutturare e rendere attuali questi orientamenti è accompagnato da una estesa analisi delle problematiche socio-economiche del territorio e del suo posizionamento nell'ambito locale, nazionale ed europeo.

A supporto della pianificazione strategica, ad esempio, è stata realizzata un'indagine tramite questionario “Verso una visione economica condivisa” (2004) che ha approfondito fattori di competitività e di

innovazione a più alto potenziale per la regione ed in particolare l'analisi dei clusters economici a più forte crescita, la definizione di una visione economica condivisa per la regione e l'indicazione delle linee guida per tradurre la visione in un piano d'azione e in iniziative specifiche. In particolare, le attività di analisi ed elaborazione hanno contemplato anche un'ampia partecipazione di decisori pubblici e privati, organizzati in due comitati guida, il Comitato Direttivo ed il Comitato Scientifico, che hanno discusso, fornito elementi di approfondimento e condiviso i risultati del lavoro, la visione economica ed il piano d'azione.

Inoltre, è stata elaborata una ricerca su "Competitività e sviluppo della Regione Friuli – Venezia Giulia" (2006) che analizza la struttura economica del territorio e la mappa dei territori europei concorrenti, e su questa base delinea sia una vision dello sviluppo regionale che gli ambiti di focalizzazione per gli indirizzi strategici perseguibili.

In altre parole, il piano strategico interno contempla visioni, orientamenti e proposte progettuali che sono emerse da ricerche ed analisi, successivamente selezionate ed internalizzate attraverso i processi decisionali propri dell'organizzazione regionale.

Un aspetto interessante del processo di costruzione del piano strategico è costituito anche dal ricorso sistematico all'analisi SWOT, applicata sia all'Amministrazione nel suo complesso sia alle politiche settoriali gestite alle articolazioni organizzative (o in modo intersettoriale).

L'analisi SWOT

L'analisi SWOT (Strengths = fattori di forza; Weaknesses = fattori di debolezza; Opportunities = opportunità; Threats = minacce) è parte del modello chiamato Harvard policy model sviluppato già oltre 50 anni fa. L'approccio considera lo sviluppo di un'organizzazione come funzione della ricerca della migliore relazione tra le componenti interne e l'ambiente esterno. Ne consegue che le strategie possono essere elaborate a partire dall'analisi degli elementi di forza e debolezza interni, e dall'identificazione delle opportunità e delle minacce provenienti dall'esterno che si suppone caratterizzato da attori in grado di sviluppare forme di competitività con l'organizzazione.

Nel settore pubblico, questa tecnica è stata utilizzata in particolare per la costruzione di scenari di sviluppo delle città; più recentemente il suo utilizzo si è esteso alle diagnosi territoriali e alla valutazione ex ante di programmi e progetti pubblici.

L'analisi SWOT può essere sviluppata a diversi gradi di complessità e supportata da analisi dettagliate sia sui fattori interni (ad esempio autovalutazioni, benchmarking, peer review, ecc.) sia sui fenomeni esterni.

Questa tecnica risulta molto utile non solo perché sintetizza i risultati di ricerche più approfondite, ma anche perché pone in particolare l'attenzione sulle capacità organizzative necessarie per perseguire le strategie prospettate. In altre parole, dà rilievo "strategico" non solo agli obiettivi connessi al miglioramento dei problemi della collettività, ma anche alle modalità attraverso cui questi obiettivi possono essere perseguiti.

Si veda nelle pagine seguenti l'analisi SWOT generale a supporto del piano strategico 2005-08.

Infine, il processo di pianificazione strategica è accompagnato dalla raccolta sistematica di dati ed indicatori sull'evoluzione del contesto economico e sociale, quali ad esempio gli indicatori di Lisbona (ricchezza prodotta, occupazione, disoccupazione, innovazione, reddito) e gli indicatori di scenario (demografia, lavoro, immigrazione, economia, commercio estero, turismo, università, ecc.).

Analisi SWOT: Territorio OPPORTUNITÀ



- globalizzazione e caduta di barriere favoriscono l'innovazione, la diffusione delle conoscenze, la mobilità delle persone e delle informazioni
- la posizione geopolitica, al centro di un sistema di relazioni che vedrà nel prossimo futuro un poderoso sviluppo, fa del FVG una piattaforma logistica naturale ed un nodo fondamentale della rete di infrastrutture immateriali
- la dimensione governabile, sia in termini territoriali che istituzionali che organizzativi,
- pluralismo culturale e linguistico, coniugato a senso di appartenenza e radicamento al territorio,
- integrità etica e senso civico dei cittadini, sicurezza ed ordine pubblico
- elevata qualità della vita (accessibilità e qualità dei servizi pubblici)
- patrimonio culturale, artistico ed ambientale di elevata attrattività
- spiccata cultura imprenditoriale, con aziende leader e di forti competenze che sanno innovare e possono fungere da traino ed aziende particolarmente competitive e ad alto potenziale di crescita
- forza lavoro qualificata in termini di formazione generale
- patrimonio di strutture e competenze per la ricerca scientifica di elevato livello

Approfondimenti

Analisi SWOT: Territorio MINACCE



- caratteristiche geografiche (42% del territorio è montano), demografiche (popolazione anziana), idrogeologiche (sismicità e fragilità)
- persistono squilibri di sviluppo tra diverse aree regionali; è in crisi il sistema economico montano, che causa spopolamento delle aree rurali (quelle più sensibili o con maggiore valenza ambientale) e conseguente mancanza di risorse umane necessarie per la salvaguardia e per attivare nuovi cicli di sviluppo locale
- frammentazione, localismo, conflittualità ostacolano una visione unitaria e coesa del futuro e condizionano negativamente le possibili sinergie tra sottosistemi economici e territoriali
- il modello competitivo delle imprese in molti settori tradizionali è in crisi; settori tradizionalmente focalizzati su strategie di prezzo devono affrontare un divario crescente rispetto a produttori a basso costo di geografie emergenti; geografie contermini ci precedono nello sviluppo di strategie per il rilancio di settori di interesse anche per il FVG (turismo, ricerca, enogastronomia, etc.)
- pochi settori mostrano la profondità di veri cluster; gli attori economici, sociali ed istituzionali hanno limitate interazioni di sistema, in particolare con istituti di ricerca e università
- le imprese hanno dimensione limitata, prevale un assetto organizzativo ancora di modello "padronale", con tendenza all'invecchiamento della classe imprenditoriale di prima generazione, difficoltà ad attivare processi di ricambio generazionale e rallentamento della natalità imprenditoriale
- si teme un'insufficiente disponibilità futura di forza lavoro altamente qualificata (professioni tecniche e scientifiche)
- l'apparato burocratico è molto pesante; la pressione fiscale è molto elevata
- dotazione infrastrutturale non pienamente sfruttata, con colli di bottiglia da rimuovere

Approfondimenti

Analisi SWOT: A.R. PUNTI DI FORZA



- specialità (autonomia) e nuovo assetto istituzionale (sussidiarietà)
- stabilità di governo per la legislatura
- disponibilità di risorse finanziarie (flessibilità di bilancio e società partecipate)
- rete di relazioni di collaborazione, cooperazione ed integrazione con regioni contermini (Euroregione, progetti di cooperazione transfrontaliera, servizi integrati)
- forte orientamento all'innovazione ed alla qualità, all'implementazione dell'ICT ed all'e-government, sia nei processi di regolazione e di governance che nei sistemi operativi organizzativo-gestionali
- storie di successo che hanno fatto stimare nel passato la burocrazia regionale ed esempi di eccellenza in alcuni settori/servizi

Approfondimenti

- ritardo nell'attuazione del riordino istituzionale a livello regionale, sia con riferimento all'adozione del principio di sussidiarietà che con riferimento alla semplificazione del "gruppo pubblico" regionale (Ente Regione e enti, agenzie, società controllate o partecipate)
- sottofinanziamento del sistema regionale
- corpo di norme non sempre adeguato alle sfide del presente e del futuro, ridondante, complesso, di difficile lettura, spesso frutto di stratificazioni successive e di interventi non coordinati
- inadeguatezza degli strumenti di pianificazione e programmazione, sia generale che di settore
- mancanza di una cultura pragmaticamente orientata all'analisi di costi e benefici ed alla valutazione dei risultati e degli impatti
- struttura organizzativa – prima della riorganizzazione – appiattita e frammentata e carente di cultura manageriale

Approfondimenti

Anche l'esperienza del Comune di Caltagirone si caratterizza per la rilevanza dell'analisi esterna a fini di generazione di idee ma, a differenza del caso precedente, è da collocare nel novero dei Piani strategici delle città; in questo contesto è comunque significativa poiché è stata condotta dall'Amministrazione comunale e ne ha influenzato le scelte di intervento.

L'innescò del piano strategico di Caltagirone è costituito da una situazione di crisi complessiva del territorio, e il piano stesso si qualifica come un processo di elaborazione di idee di sviluppo e di ricerca di attori pubblici e privati da mobilitare e di cui l'Amministrazione ricerca la cooperazione per condividere e realizzare interventi. In questo senso, il piano assume anche la funzione di base per azioni di marketing territoriale.

Il Piano, non a caso, presenta nella sua parte iniziale una densa analisi sulla situazione socio-economica del territorio che approfondisce i fattori di forza e di debolezza del mercato del lavoro e, a livello settoriale, di segmenti quali il turismo, l'agricoltura, le tradizioni artigiane, ecc.

Su questa base vengono proposte alcune "visioni-guida" per lo sviluppo del territorio, da cui sono declinati obiettivi strategici e proposte progettuali da realizzare a breve, attraverso varie attività di coinvolgimento di attori locali ed esterni al territorio, così come di coinvolgimento dei cittadini in generale.

L'esito di questo lavoro elaborativo è costituito da schede progetto che con coerenza si collocano nell'ambito degli indirizzi tracciati dagli scenari di medio-lungo periodo. La tabella seguente rappresenta il quadro sintetico delle varie proposte elaborate.

Figura 1

"Visione" futura della città	Obiettivo strategico	Progetti
Caltagirone città attraente	Promuovere l'immagine di Caltagirone per incoraggiare e sviluppare il turismo di qualità	<ul style="list-style-type: none"> - Caltagirone barocca patrimonio Unesco - Nuovo look per la città - A ciascuno il suo parco - Città museo - Città di don Sturzo
Caltagirone città educativa	Rilanciare il ruolo di Caltagirone, già sede di antica università, come centro di produzione culturale e come punto di riferimento per la fruizione della cultura sul territorio	<ul style="list-style-type: none"> - Città centro di formazione e di produzione culturale - Città "multisala" per convegni - Città degli autori - Città della fotografia
Caltagirone città da vivere	Qualità urbana e qualità della vita come risorse per lo sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> - A misura d'anziano - Bambini "padroni della città" - Città abile per i disabili - Integrazione etnica - Città attenta - Città pulita emissioni zero - Servizi di pubblica utilità - Riqualificazione urbana
Caltagirone centro di innovazione e di applicazione di nuove tecnologie	Favorire l'utilizzo e l'integrazione di tecnologie innovative	<ul style="list-style-type: none"> - Nuove tecnologie - Biotecnologie per un'alimentazione di qualità - Edifici barocchi ad alta tecnologia

Un ulteriore esempio è costituito dal Piano strategico dell'Ausl di Piacenza, un piano di natura interna, e cioè realizzato a fini direzionali. Questo piano, in particolare il secondo relativo al periodo 2005-07, basa la definizione dei propri obiettivi - oltre che sull'analisi dei risultati ottenuti negli anni precedenti - su una accurata analisi del contesto territoriale di riferimento ed in particolare, per la natura dei servizi erogati, sugli aspetti di evoluzione demografica.

1.3 La pianificazione strategica come processo di definizione tecnica degli indirizzi politici a fini di governo delle politiche e dell'organizzazione

Una funzione cui risponde nella quasi totalità dei casi la fase di pianificazione strategica è quella della dell'utilizzo di tecniche per una rappresentazione dell'azione pubblica adeguata ai fini di governo e direzione delle organizzazioni. In fase discendente, si tratta di intervenire in modo da "operazionalizzare" gli indirizzi politici e renderli coerenti con la missione istituzionale; in fase ascendente si tratta di

far emergere le interdipendenze e le aree di cooperazione da sviluppare tra gli interventi settoriali dell'organizzazione per meglio affrontare problemi collettivi complessi.

Il riferimento è a due logiche di rappresentazione dell'azione organizzativa:

- il ricorso alla definizione della sequenza: Mission – Vision – Obiettivi strategici – Progetti;
- il ricorso al concetto di “policy” come distinto dai servizi e dagli interventi settoriali.

Si tratta peraltro di due logiche non alternative, che in molti casi si trovano integrate negli stessi documenti.

Come detto, il primo modello di riferimento è quello che invita a individuare i legami tra la “missione” dell'organizzazione, e cioè la ragion d'essere dell'istituzione nei confronti dei suoi portatori di interesse (stakeholders), e gli obiettivi finali che deve perseguire in ragione di questo mandato. Obiettivi finali che sono riassunti nella “visione” dell'organizzazione.

Un esempio di definizione della coppia “mission” e “vision” è quello elaborato dall'Azienda Usl di Piacenza per il proprio Piano strategico.

Mission e Vision dell'Asl di Piacenza (dal Piano strategico 2005-07)

La Mission è definita nei seguenti termini:

- “Tutela della Salute come diritto di cittadinanza e presa in carico dei bisogni di salute del cittadino, espressi in forma individuale o collettiva, attraverso interventi appropriati di prevenzione, promozione della salute, cura e riabilitazione, garantendo i livelli essenziali di assistenza, consolidando l'integrazione tra assistenza territoriale e ospedaliera, in una logica di corretto ed economico utilizzo delle risorse”.

La Vision articola questa affermazione in obiettivi generali con riferimento alle responsabilità dell'organizzazione:

- “Tra le prime aziende in Emilia Romagna. Azienda eccellente visibile riconosciuta, con voce in capitolo nel sistema regionale, autorevole nei confronti degli stakeholders, competitiva, autosufficiente nello sviluppo, palestra di talenti, attraente per professionalità di elevato livello, laboratorio di sperimentazione, che inverte la mobilità passiva, in possesso di tutti gli standard di qualità.
- Un'Azienda che promuove proattivamente la cultura della salute, autorevole punto di riferimento per la comunità e la rete delle istituzioni locali, capace di dare risposte appropriate ai bisogni espressi ed emergenti.
- All'interno delle politiche del sistema regionale emiliano-romagnolo, un presidio territoriale in grado di interagire costruttivamente con altri sistemi locali.
- Un'Azienda che assume la facilitazione dell'accesso ai servizi, in tutte le sue forme, quale principio cardine dell'agire organizzativo e professionale”.

Il passaggio successivo è costituito dall'elaborazione delle “strategie” che hanno il compito di delineare obiettivi e risultati attesi di medio-lungo periodo. La terminologia utilizzata varia perlopiù da “linee strategiche” a “obiettivi strategici” a “orientamenti strategici”.

A volte questi termini individuano in modo sintetico un ambito di riferimento, identificando finalità più che obiettivi.

Ad esempio, nel Piano strategico di Caltagirone si scrive (si veda la tavola nelle pagine precedenti):

- Promuovere l'immagine di Caltagirone per incoraggiare e sviluppare il turismo di qualità

Oppure

- Qualità urbana e qualità della vita come risorsa per lo sviluppo.

Nel caso della pianificazione strategica della Regione Friuli – Venezia Giulia, il contenuto delle linee strategiche identifica sia un macro-settore d'intervento, costituito da aspetti problematici da affrontare e da finalità da perseguire, sia un elenco di azioni che definiscono gli indirizzi per l'elaborazione di interventi operativi.

I 6 macro-settori identificati sono i seguenti:

Unità nell'autonomia	Interventi sulle politiche istituzionali e amministrative
Una regione che tutela e assiste	Interventi sulle politiche per la salute e l'assistenza, anche in termini di efficienza
Innovazione per la società regionale	Nuove tecnologie della comunicazione anche in funzione di equità delle opportunità e sostegno alla ricerca e sviluppo
Economia, lavoro e sviluppo	Crescita sostenibile, occupazione, sviluppo locale, infrastrutture a supporto dell'economia
Ambiente come risorsa	Politiche ambientali, fonti energetiche, regolazione ambientale, bio-diversità
Cultura Sport e Qualità della vita	Cultura locale e apertura all'esterno (es. turismo), valorizzazione beni culturali, pratiche sportive
Formazione miniera dell'intelligenza	Istruzione, formazione e sviluppo delle competenze a sostegno dell'innovazione e dei diritti di cittadinanza

Due esempi di come sono poi declinate le strategie sono quelli riportati nella pagina seguente: i titoli dei macro settori definiscono delle finalità generali che sono poi articolate in “linee strategiche” e cioè in ambiti d’azione che definiscono obiettivi più specifici e in questo modo pre-strutturano le condizioni per la progettazione degli interventi futuri.

Unità nell'autonomia

- solo una Regione sburocratizzata, policentrica e unita può affrontare la sfida del cambiamento.
- le funzioni attribuite ai livelli superiori devono essere l’espressione concreta dei principi di solidarietà e sussidiarietà
- la ricchezza e la razionalità degli istituti dello Stato Comunità sono la misura della democraticità di un regime (democrazia e pluralismo politico istituzionale).
- adottare uno stile di governo partecipativo rafforza l’unità regionale (riconoscimento dell’autonomia delle collettività locali; partecipazione alla formazione ed all’attuazione delle scelte di programmazione come condizione della loro efficacia)
- devono essere tutelate libertà individuale e autonomia società civile

LINEE STRATEGICHE

1. adottare il metodo della democrazia partecipativa
2. valorizzare la natura esponenziale degli enti locali territoriali e collocare EELL al centro delle relazioni sociali, economiche e culturali dei rispettivi territori
3. valorizzare le autonomie private e le autonomie funzionali 4. ridurre le discriminazioni tra i cittadini causate dalla diseguale distribuzione dei servizi sul territorio, dal loro diversa accessibilità, da condizioni peculiari del territorio o da inefficienza degli apparati tecnico-amministrativi 5. ridimensionare l’intervento pubblico regionale nei processi di produzione tecnica 6. migliorare la capacità di governo dei comportamenti economici degli altri soggetti
7. adottare forme di coordinamento tra le diverse aziende pubbliche che compongono il sistema
8. adottare strumenti che garantiscano uniformità di comportamento amministrativo, un sistema di trasferimenti finanziari adeguati alle funzioni da esercitare ed ai livelli di responsabilità da implementare
9. alleggerire, semplificare e migliorare la produzione normativa al livello regionale
10. semplificare e delegare amministrazione attiva (alleggerire peso burocrazia pubblica)
11. definire assetto dei controlli coerente con valorizzazione autonomie territoriali e funzionali (privilegiare controllo su obiettivi e risultati e valutazione impatto)

- un ambiente pulito e sano è essenziale per mantenere benessere e prosperità sociali
- sistemi naturali salubri ed equilibrati sono essenziali per sostenere la vita sul pianeta.
- la capacità di soddisfare la crescente domanda di risorse e di assorbire le emissioni e i rifiuti derivanti dall'impiego di queste ultime è limitata: probabilmente l'attuale domanda supera la soglia di saturazione dell'ambiente in diversi casi.
- un utilizzo prudente delle risorse naturali e la protezione dell'ecosistema globale sono uno dei presupposti dello sviluppo sostenibile.
- la legislazione rimane l'elemento centrale per rispondere alle sfide di carattere ambientale e la completa e corretta attuazione delle normative esistenti è una priorità. Si dovrebbero considerare anche altre opzioni per raggiungere obiettivi di carattere ambientale.
- occorre un approccio strategico integrato, che introduca nuove modalità di interazione con il mercato e coinvolga i cittadini, le imprese ed altri ambienti interessati, per indurre i necessari cambiamenti dei modelli di produzione e di consumo pubblico e privato che incidono negativamente sullo stato dell'ambiente e sulle tendenze in atto.

LINEE STRATEGICHE

1. Assicurare un livello elevato di protezione
2. Sganciare le pressioni ambientali dalla crescita economica
3. Adottare i principi fondamentali: "chi inquina paga", principio di precauzione, Azione preventiva, Riduzione dell'inquinamento alla fonte
4. Adottare metodo della programmazione (Piani di settore), con priorità per fonti energetiche, acqua, rifiuti, attività estrattive, traffico, inquinamento e poi in materia di elettromagnetismo, sicurezza idrogeologica, paesaggio, pianificazione urbana
5. Adottare accordi volontari e programmazione negoziata
6. Superare approccio "emergenziale"
7. Incentivare riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane (economiche e non)
8. Incentivare certificazioni ambientali
9. Promuovere bio-diversità
10. Sostenere programmi, produzioni e comportamenti eco-compatibili ed eco-sostenibili
11. Investire in prevenzione (prevenzione civile vs protezione)

Un altro caso significativo è quello costituito dal Piano di lavoro dell'Area strategica del Comune di Reggio Emilia. Al di là della denominazione può essere considerato alla stregua dei piani strategici "interni".

Il documento è costruito sulla base di 3 livelli conseguenti:

- a) le 4 "linee strategiche";
- b) nell'ambito di ogni linea strategica sono individuati "obiettivi";
- c) all'interno di ogni obiettivo sono identificati "progetti" che hanno il compito di perseguire i risultati delineati negli obiettivi (che in realtà fanno riferimento ad interventi anche diversi tra loro: piani, progetti, servizi continuativi).

Il livello definito col termine "linea strategica" individua nulla più che un ambito generale di intervento, più che altro l'evocazione di uno scenario atteso (nelle due pagine seguenti è riportato lo schema pubblicato nel documento originario del 2006):

Linea strategica 1	<p>Reggio città di qualità</p> <p>Trasformare, migliorare, qualificare e promuovere una città che ha bisogno di ripensare il proprio modello di crescita, rigenerando il tessuto urbano, salvaguardando il paesaggio, riqualificando l'ambiente e valorizzando la socialità e la coesione sociale</p>
Linea strategica 2	<p>Reggio città plurale e solidale</p> <p>Fare di Reggio Emilia un punto di riferimento nazionale e internazionale dell'innovazione dei servizi in campo sociale, rinsaldando il tessuto delle relazioni nella comunità, valorizzando l'interculturalismo e promuovendo l'etica della responsabilità.</p>
Linea strategica 3	<p>Reggio città della cultura, dello sport e del turismo</p> <p>A partire dal suo ricco patrimonio culturale, intellettuale, creativo e sociale, la città deve ripensare se stessa nell'orizzonte europeo, quale luogo di una comunità sempre aperta e in continua crescita</p>
Linea strategica 4	<p>Reggio città della formazione, della ricerca e dell'innovazione</p> <p>Rafforzare i programmi finalizzati all'innovazione e al trasferimento tecnologico verso il sistema delle imprese, investendo nello sviluppo Universitario e negli altri centri di ricerca, e promuovendo la formazione, la diffusione delle conoscenze e i programmi di riduzione del "digital divide".</p>

È invece al livello dell' "Obiettivo" che spetta il compito di predefinire (in modo peraltro non sempre omogeneo, come commenteremo in seguito) il raggio d'azione di interventi futuri; troviamo qui, infatti, una descrizione più approfondita dell'ambito cui dovranno coerentemente fare riferimento le azioni di intervento puntuale.

Obiettivo 1.1 Rinnovare e riqualificare la città per promuovere coesione sociale e qualità dei luoghi

I nuovi principi di pianificazione e i nuovi strumenti di governo del territorio previsti dalla Legge Regionale 20/2000, propongono approcci strutturali e operativi riferiti alla programmazione complessiva del territorio fortemente connessi alle valutazioni di sostenibilità delle risorse e dei processi ambientali.

Primo obiettivo è quindi mettere al centro delle politiche territoriali il progetto, come elemento strategico per costruire la decisione pubblica.

Il progetto urbano, quindi, come elemento centrale per valutare le opportunità, i punti di forza e debolezze delle aree di forte trasformazione urbana, e nello stesso tempo strumento chiaro e leggibile per un reale confronto con la città.

Mettere al centro il progetto urbano, individuare le aree di trasformazione, iniziare un processo di confronto e informazione, significa che la città può affrontare una nuova fase di sviluppo basata sulla qualità degli interventi, sulla riqualificazione urbana e sul dialogo sociale.

Linea Strategica 1 Reggio città di qualità	Linea Strategica 2 Reggio città plurale e solidale	Linea Strategica 3 Reggio città della cultura, dello sport e	Linea Strategica 4 Reggio città della formazione, della ricerca e dell'innovazione
<p>Obiettivo 1</p> <p><i>Politiche per rinnovare e riqualificare la città</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Piano strutturale comunale (PSC) 2. Piano dei servizi 3. Ambiti di riqualificazione e progetti urbani 4. I nuovi quartieri 	<p>Obiettivo 1</p> <p><i>Politiche per la coesione sociale</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Piano Sociale di zona e programmazione socio-sanitaria 2. Progetti per le famiglie 3. Questione abitativa e politiche per la casa 4. Pari opportunità - Tempi e orari della città 	<p>Obiettivo 1</p> <p><i>Politiche per la promozione della città</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Piano per l'organizzazione turistica della città e valorizzazione del patrimonio e della tradizione enogastronomica 2. Programmi per la promozione turistica del territorio 	<p>Obiettivo 1</p> <p><i>Politiche per i giovani, per la formazione, la ricerca e l'innovazione</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Piano di interventi per la formazione 2. Consolidare il rapporto tra l'Università e la città - Sviluppo delle aree universitarie 3. Piano giovani 4. Completamento Centro internazionale per l'infanzia "Loris Malaguzzi" - locali ex Locatelli
<p>Obiettivo 2</p> <p><i>Politiche per valorizzare la città storica</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Marketing urbano del centro storico 2. Ambito urbano dei viali della circonvallazione 3. Sistema urbano della via Emilia 4. Zona nord del centro storico 5. Zona sud del centro storico 	<p>Obiettivo 2</p> <p><i>Politiche per l'integrazione, l'inclusione e la convivenza</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Progetti per l'inclusione e la coesione sociale 2. Progetti ed interventi per l'integrazione dei cittadini immigrati stranieri 3. Attività a sostegno di un sistema integrato di sicurezza 	<p>Obiettivo 2</p> <p><i>Politiche per valorizzare il patrimonio storico, artistico e culturale</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Progetti per valorizzare il patrimonio storico-artistico e rafforzare il sistema museale (Palazzo San Francesco, Museo della psichiatria al San Lazzaro, Sinagoga, Centro Gerra, chiesa di San Giorgio) 2. Palazzo ducale di Rivalta e territori estensi 3. Sviluppo dei sistemi bibliotecario e museale 	<p>Obiettivo 2</p> <p><i>Politiche per diffondere la conoscenza e l'uso delle nuove tecnologie</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tecnologie, reti, didattica e contenuti multimediali per la scuola reggiana 2. Interventi per l'innovazione telematica e la riduzione del "digital divide" – Rete metropolitana ReWiNet

segue

Linea Strategica 1 Reggio città di qualità	Linea Strategica 2 Reggio città plurale e solidale	Linea Strategica 3 Reggio città della cultura, dello sport e	Linea Strategica 4 Reggio città della formazione, della ricerca e dell'innovazione
<p>Obiettivo 3</p> <p><i>Politiche per promuovere la rigenerazione delle fra- zioni extra urbane</i></p> <p>Progetti di riqualificazio- ne e partecipazione nelle frazioni</p>			<p>Obiettivo 3</p> <p><i>Politiche per l'innovazione e lo sviluppo economico</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Programmi per valo- rizzare il commercio nel centro storico2. Programma per il recupero dell'area Officine Reggiane3. Il Polo fieristico
<p>Obiettivo 4</p> <p><i>Politiche per promuovere nuove forme di mobilità sostenibile</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Piano urbano della mobilità2. Mobilità sostenibile ed efficienza del traspor- to collettivo3. Le ferrovie locali			
<p>Obiettivo 5</p> <p><i>Politiche per migliorare la qualità ambientale e del vivere</i></p> <ol style="list-style-type: none">1. Sistema del verde urbano e aree di rie- quilibrio ecologico2. Parco fluviale del Crostolo e vie d'acqua3. Qualità ecologica e ambientale			

Obiettivo 1.2 Valorizzare la città storica e le sue relazioni con il territorio come nuovo volano di rigenerazione urbana

Il Piano strategico di valorizzazione del Centro Storico traduce in un'unica regia le complessità del governo urbano e territoriale delle risorse, attivando progetti, strumenti ed azioni integrate secondo un modello di sviluppo condiviso, per orientare i programmi e gli investimenti delle istituzioni e gli interventi dei portatori di interesse verso regole che producono aumento della qualità della vita per l'intera comunità. Partendo dalla valorizzazione delle potenzialità legate alla nostra tradizione urbana, il Piano mira a risolvere lo sfasamento tra territorio e valore culturale del contesto urbano attraverso la promozione di processi di qualità che risolvano i fattori di crisi, evitando la relega del centro storico a "fondale" per una serie di attività economiche slegate dalla vocazione complessiva del sistema città – territorio. Oggi il centro storico ha relazioni non completamente strutturate con il resto della città: è un sistema urbano tendenzialmente autoreferenziale, racchiuso all'interno dei viali di circonvallazione, che vive un difficile e conflittuale rapporto con tutto ciò che sta "fuori". L'effetto città si esprime solamente in una porzione ridotta del centro cittadino, percepita come unico ambito di pregio, attrattivo delle funzioni e delle relazioni. L'obiettivo del Piano è di estendere a tutto il centro storico l'effetto città, quale volano del modello locale di sviluppo sostenibile che attragga e irradi valore e qualità in relazione all'intera città e al territorio nel suo complesso.

Un ulteriore esempio di articolazione delle strategie quale premessa per interventi e progetti operativi, e probabilmente quello meglio strutturato, è quello dell'Azienda Usl di Piacenza (Piano strategico 2005-07).

Questo Piano permette di apprezzare uno degli elementi distintivi che la strumentazione della pianificazione strategica può introdurre, e cioè la capacità di rappresentare le finalità degli interventi in modo più complesso rispetto a quanto possono fare le azioni operative, siano essi progetti o servizi continuativi. In altre parole, il livello delle "strategie" dovrebbe essere caratterizzato da una rappresentazione dei problemi da affrontare in grado di mettere in evidenza le interdipendenze tra le azioni dei vari settori al fine di raggiungere effetti di miglioramento. È questa la principale caratteristica che viene evocata quando si introduce la distinzione tra "politiche" e "servizi e progetti"; politiche, appunto, nel senso di insiemi di azioni interdipendenti orientate ad affrontare un unico problema che presenta diverse dimensioni, molteplici sfaccettature.

Non sempre i piani strategici "interni" sono caratterizzati da una distinzione chiara tra questi due distinti livelli analitici. A volte il processo di costruzione di tipo "bottom up" è molto analitico rispetto al livello operativo costituito dai progetti e dagli interventi operativi, mentre la definizione delle "politiche" è limitato ad una sorta di "etichetta" utile più che altro a fini di descrizione dei vari ambiti.

Il Piano della Ausl di Piacenza è invece caratterizzato da una chiara differenza tra il livello delle strategie e il livello dei progetti e delle

azioni operative, dove le prime analizzano e definiscono obiettivi raggiungibili attraverso un set articolato di interventi e specialmente riguardano l'azione coordinata e cooperativa di vari settori. Si vedano di seguito esempi di questi contenuti.

Dopo una prima parte (denominata "I cambiamenti occorsi che influenzano il nuovo piano") dedicata alla presentazione, mediante indicatori, dell'evoluzione dei principali fenomeni sociali e normativi di contesto e dell'evoluzione delle principali dimensioni di produttività ed efficacia degli interventi aziendali, la seconda parte è propriamente quella contenente le scelte di piano.

"Le strategie" è appunto il titolo del capitolo (capitolo 7) che delinea le scelte di fondo e comprende le seguenti definizioni, raggruppate per tematica:

1.	<p><i>Orientamenti strategici già perseguiti nel piano 2002-04</i></p> <p>Rafforzamento delle relazioni tra azienda, cittadini, istituzioni, lavoratori Rafforzare il ruolo degli operatori e delle reti interne Rafforzare le reti esterne</p>
2.	<p><i>Orientamenti strategici di sviluppo del sistema dei servizi</i></p> <p>Governo clinico con particolare enfasi al ruolo del territorio Governo della specialistica ambulatoriale Integrazione socio-sanitaria: sviluppo della competenza Puntare alle eccellenze e sulle reti Governo dell'Emergenza Lavorare per progetti</p>
3.	<p><i>Orientamenti strategici sulle risorse umane</i></p> <p>Promuovere la partecipazione dei professionisti all'individuazione delle strategie aziendali e alla gestione operativa Investire sui nuovi ruoli professionali in relazione allo sviluppo delle strategie aziendali Consolidare il sistema di valutazione delle competenze e il sistema premiante Utilizzare il sistema informativo come interfaccia operatore-utente Consolidare le relazioni con il personale dipendente e con le sue rappresentanze</p>
4.	<p><i>Orientamenti strategici di sostenibilità</i></p> <p>Portare all'anno 2008 il momento di raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario Confermare il governo economico dei fattori produttivi come leva fondamentale Definire azioni specifiche di sostenibilità ad elevato impatto economico Patrimonializzare l'azienda e migliorare gli investimenti in tecnologie</p>
5.	<p><i>Orientamenti strategici per gli investimenti</i></p> <p>Investimenti infrastrutturali Investimenti tecnologici</p>

Per comprendere poi i contenuti dettagliati che caratterizzano il modo di articolare queste linee strategiche è bene fare riferimento ad un esempio. Si riporta la scheda relativa alla strategia 4 “Orientamenti strategici di sostenibilità”. Come si potrà notare, i contenuti ivi riportati delineano effettivamente una serie di obiettivi generali che costituiscono il quadro di riferimento per interventi operativi; obiettivi generali il cui livello di perseguimento può essere a sua volta mostrato attraverso indicatori facilmente individuabili.

Ad esempio, compare a p. 81 la seguente definizione di una strategia diretta a garantire sostenibilità finanziaria dell’Azienda:

“Viene confermata la strategia di fondo per il raggiungimento della sostenibilità: governare l’incremento controllato dei costi in misura inferiore all’incremento programmato dei finanziamenti. Il presupposto è la constatazione per cui le risorse a disposizione dell’azienda (finanziamenti ed entrate proprie) non rimangano statiche nel corso del tempo, ma aumentano di anno in anno proporzionalmente all’incremento dei fondi sanitari nazionale e regionale. Obiettivo per il raggiungimento della sostenibilità, pertanto, è quello di governare l’incremento dei costi affinché l’aumento sia percentualmente minore di quello dei ricavi, riportando l’azienda a pareggio in un accettabile e credibile intervallo di tempo”.

Qui l’obiettivo di fondo è chiaramente definito e cioè l’aumento delle entrate superiore a quello dei costi finalizzato al raggiungimento del pareggio di bilancio. Cosa ottenibile attraverso varie azioni di contenimento dei costi e dal comportamento coordinato dei vari centri di spesa e ricavo (che vengono in molti casi chiaramente indicati). Si veda nelle pagine seguenti come questa strategia viene articolata e preluda a scelte di tipo operativo.

DAL PIANO STRATEGICO DELL’AUSL DI PIACENZA 2005-07, PP. 80 E SEGUENTI:

7.4 ORIENTAMENTI STRATEGICI DI SOSTENIBILITÀ

La ricerca della sostenibilità è il presupposto fondamentale alla base dell’orientamento strategico per il prossimo triennio in continuità con le strategie perseguite nel precedente periodo.

Ricerca la sostenibilità significa portare il focus su una pianificazione integrata sanitaria e economica in cui tutte le attività programmate, finalizzate al mantenimento e allo sviluppo dei servizi erogati, siano compatibili con le risorse economiche a disposizione dell’azienda. Condizione necessaria per il raggiungimento della sostenibilità è una forte coerenza tra pianificazione e operatività. Questo tipo di orientamento si contrappone alla logica, consolidata e profondamente radicata nella realtà sanitaria, che vede la pianificazione delle attività socio-sanitarie disgiunta e spesso in contrapposizione con il governo delle variabili economiche. Programmi di sviluppo attuati separatamente dal governo delle variabili economiche si scontrano puntualmente con la mancanza delle risorse necessarie, rimanendo

quindi completamente o parzialmente inattuati. La necessità **dell'equilibrio economico finanziario quindi non è unicamente una condizione** imposta da obblighi normativi, ma è una scelta esplicita attuata per garantire all'Azienda USL di Piacenza un credibile e fattivo percorso di sviluppo.

L'orientamento strategico per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario è definito a partire dalla situazione attuale, frutto dell'azione di governo del passato triennio e ben rappresentata nella sintesi conclusiva del Nucleo Tecnico di Valutazione, già riportata nei capitoli precedenti, che “ ritiene che la realizzazione del Piano di rientro 2002-2004 costituisca una valida premessa per l'elaborazione del prossimo piano strategico, all'interno del quale andrà ricercata una stretta correlazione tra obiettivi di sostenibilità ed obiettivi di sviluppo e miglioramento, sulla linea tracciata dalla direzione per un'azienda che, grazie anche alle azioni intraprese, ha individuato le sue caratteristiche peculiari ed evidenziato le potenzialità proprie e di sistema su cui fare leva per superare **le criticità di cui la condizione di squilibrio economico-finanziario è lo storico e strutturale effetto.**”

Viene confermata la strategia di fondo per il raggiungimento della sostenibilità: governare l'incremento controllato dei costi in misura inferiore all'incremento **programmato dei finanziamenti. Il presupposto è la constatazione per cui le risorse a disposizione dell'azienda (finanziamenti ed entrate proprie) non rimangono** statiche nel corso del tempo, ma aumentano di anno in anno proporzionalmente all'incremento dei fondi sanitari nazionale e regionale. Obiettivo per il raggiungimento della sostenibilità, pertanto, è quello di governare l'incremento **dei costi affinché l'aumento sia percentualmente minore di quello dei ricavi**, riportando l'azienda a pareggio in un accettabile e credibile intervallo di tempo.

La conferma dell'orientamento strategico di fondo consente all'azienda di evitare tagli di risorse e conseguentemente di servizi, ma accentua ancora di più la necessità di governare con estrema attenzione l'utilizzo dei fattori produttivi attraverso gli strumenti tipici di programmazione e gestione, primo fra tutti il budget annuale.

Nel precedente triennio lo stesso orientamento strategico di fondo, che ha consentito di rispettare sostanzialmente il piano di rientro, è stato perseguito **attraverso la definizione di macro-obiettivi di contenimento dell'incremento dei** principali fattori produttivi (personale, beni e servizi, farmaceutica, mobilità passiva). Fattore chiave per la realizzazione della strategia è stata l'attuazione del *governo economico dei fattori produttivi*, ovvero la capacità di mantenere una pressione ed un'attenzione costantemente elevate nel processo di programmazione e monitoraggio annuale. In altre parole il governo si è concretizzato tramite un'azione diffusa e sistematica orientata al controllo ed al contenimento di tutti i fattori produttivi in ogni settore dell'azienda ed all'implementazione di **razionalizzazioni finalizzate ad aumentare la generale efficienza del sistema, senza prevedere l'attuazione di interventi molto specifici e ad alto impatto sui livelli di servizio.** Una strategia quindi relativamente indolore che non ha richiesto tagli **ai servizi e ha emesso di liberare risorse per lo sviluppo pianificato, ma che** al tempo stesso ha richiesto un elevato sforzo del management amministrativo e sanitario, implicando costantemente il massimo livello di attenzione su ogni livello di dettaglio.

Nel definire le direttrici per la realizzazione dell'orientamento strategico di

fondo (contenimento dell'incremento dei costi al di sotto del naturale aumento dei ricavi) occorre premettere che:

- **gli spazi di recupero di efficienza, da attuarsi attraverso il governo economico dei fattori**, si stanno progressivamente riducendo mano a mano che le azioni di razionalizzazione vengono sistematicamente realizzate in ogni settore dell'azienda; permangono spazi di recupero, in particolare nel settore dei servizi amministrativi, dei servizi di supporto sanitari, della logistica, dell'informatizzazione e della saturazione delle tecnologie; decisamente minori, invece, sono **gli spazi di manovra nell'ambito della razionalizzazione e dell'efficienza** di acquisto dei beni di consumo e dei servizi e possono dirsi pressoché esauriti gli spazi di manovra relativi al contenimento della farmaceutica territoriale;
- l'esigenza di cogliere le opportunità di sviluppo, di cui si è ampiamente trattato nel precedente capitolo 7.2, aumenta notevolmente il fabbisogno di risorse necessarie per il potenziamento dei servizi; tale fabbisogno non può più essere sostenuto attraverso le sole azioni di governo economico dei fattori produttivi.

A partire da quanto premesso gli orientamenti strategici per la sostenibilità sono declinati attraverso le direttrici di seguito riportate:

- **Portare all'anno 2008 il momento di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario** per consentire il riassorbimento degli oneri derivanti dai nuovi contratti del comparto e della dirigenza. **Il precedente piano strategico, infatti, era stato definito escludendo** dal piano di rientro gli oneri che avrebbero dovuto derivare dal rinnovo dei contratti per la dirigenza e per il comparto, non noti al momento della stesura, a partire dal presupposto che nel momento in cui **fossero stati definiti, lo Stato avrebbe provveduto al finanziamento degli stessi (con conseguente ininfluenza sul deficit)**. Come è noto ciò si è realizzato solo in misura molto parziale e si rende quindi oggi **necessario rivedere la tempistica del punto di pareggio al fine di consentire** un graduale riassorbimento di tali oneri che incidono in misura rilevante sulla spesa del personale.
- **Confermare il governo economico dei fattori produttivi come leva fondamentale** per il mantenimento del grado di sostenibilità raggiunta nel precedente triennio. L'azienda deve mantenere la medesima attenzione nelle azioni di programmazione e monitoraggio **dell'utilizzo dei fattori produttivi finalizzate al contenimento dei costi, in coerenza con la pianificazione delle attività socio-sanitarie**. L'insieme delle azioni di razionalizzazione e degli strumenti di controllo che hanno consentito il governo dei fattori produttivi nel precedente triennio (budget, reengineering dei processi, informatizzazioni, governo clinico finalizzato alla razionalizzazione dei consumi, etc.) deve essere mantenuto al medesimo livello di attenzione, al fine di consentire anche nel secondo triennio un incremento dei costi, al netto della **specifiche azioni di sviluppo e di sostenibilità, al di sotto del naturale trend inflattivo. In sintesi a partire dalla previsione per cui il costo dei fattori produttivi** subirà un incremento dovuto unicamente a processi **inflattivi o di naturali trend di crescita connessi al rinnovo tecnologico**, il governo dei fattori produttivi dovrà realizzare quell'insieme sistematico di razionalizzazioni e di controlli puntuali che consentiranno una crescita dei costi al di sotto di tale valore previsionale.

1.4. La pianificazione strategica come processo per la selezione degli interventi prioritari

Uno dei compiti più frequenti attribuiti agli strumenti di pianificazione strategica è costituito dall'utilizzo di questa fase per selezionare gli interventi prioritari da attuare in un certo lasso di tempo, in modo tale da:

- selezionare gli interventi più significativi e attribuire ad essi le risorse (finanziarie, organizzative, ecc.) necessarie a scapito di interventi ritenuti di rilevanza secondaria;
- comunicare formalmente e legittimare le attività e gli impegni dei soggetti attuatori;
- associare a questi interventi tecniche di project management, in modo tale che sia aumentato il presidio sia sulla qualità progettuale sia sul loro andamento;
- associare eventualmente all'andamento di questi progetti meccanismi di premialità (ad esempio collegandoli alla retribuzione di risultato dei dirigenti) o di penalizzazione (prevedendo la decurtazione dei finanziamenti previsti).

L'esperienza della Provincia di Torino nella legislatura 1999-2004 costituisce un riferimento ideale a questo proposito.

Attraverso la Relazione previsionale e programmatica 2001-2003 sono stati declinati gli indirizzi del Programma di governo. Questi sono stati poi specificati attraverso un *Programma operativo della pianificazione strategica per il periodo 2001-2004*, approvato nell'ottobre 2001 contestualmente al Documento di programmazione economico-finanziaria. Questo documento assume gli indirizzi generali definiti a livello strategico, che assumono uno scenario articolato in 5 obiettivi di fondo:

- L'Europa come progetto e come futuro;
- Le risorse per il futuro. Rafforzare e diversificare l'economia;
- Scommettere sull'attrattività e sostenibilità del territorio. Sviluppare il sistema delle mobilità;
- Creare più coesione sociale e migliore qualità del convivere;
- Reinventare la Provincia e il modo di governarla, i rapporti con i cittadini e le istituzioni.

Questi 5 assi costituiscono il riferimento per 16 azioni, a loro volta suddivise in sotto-azioni ed infine in **progetti di intervento** cantierabili.

Nel complesso, questo piano mobilitava un ammontare di risorse finanziarie pari a 175 milioni di euro. In questo senso è rilevante la forte integrazione esistente tra il Documento di programmazione economica e finanziaria e il Programma operativo.

A supporto della gestione del Programma operativo è stato messo a punto, anche con significativo ricorso alla già esistente strumentazione informatica, un sistema di monitoraggio in grado di tenere

sotto controllo l'avanzamento del budget attribuito ad ogni singolo progetto ed anche le principali dimensioni dell'avanzamento fisico. Al monitoraggio era collegata la redazione di report di periodicità tendenzialmente bimestrale, che ha permesso la revisione dei progetti ed annualmente l'aggiornamento del Programma operativo.

Contestualmente, si è operato attraverso la Relazione al rendiconto di gestione per introdurre momenti di verifica annuale rispetto all'andamento degli indirizzi di mandato.

Tornando al documento "Programma operativo della pianificazione strategica", è opportuno notare come si sia fatto esplicitamente riferimento alle modalità di pianificazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

Infatti, lo schema seguito è quello della definizione di strategie generali di intervento riguardanti una serie di problematiche specifiche dell'area torinese; queste strategie generali le si trovano ricomprese sotto il termine "assi"; ogni asse è poi articolato in sotto-ambiti tematici chiamati "politiche", a loro volta suddivise in alcuni casi in sotto-insiemi che potremmo chiamare "programmi". L'ultimo livello è costituito da "progetti" e "azioni".

ESEMPIO TRATTO DAL PROGRAMMA OPERATIVO DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA (2001)

Asse 1	<p>L'Europa come progetto e come futuro Euroregione e ruolo internazionale della Provincia, i collegamenti materiali ed immateriali</p> <p>1.1. Euroregione e ruolo internazionale della Provincia</p> <p>1.1.1. Sviluppo C.A.F.I. – Associazione della Conferenza delle Alpi Franco Italiane</p> <p>1.1.2. Comitato delle Regioni dell'Unione Europea</p>
Ecc.	
	<p>1.2. Collegamenti materiali e immateriali</p> <p>1.2.1. I collegamenti materiali</p> <p>1.2.1.1. Partecipazione alle scelte del progetto Torino-Lione</p> <p>1.2.1.2. Progetto sperimentale di ferroustage</p>
Ecc.	
Asse 2	<p>Le risorse per il futuro. Rafforzare e diversificare l'economia Innovazione, ricerca, istruzione, formazione, lavoro, ICT e new economy per il consolidamento e la diversificazione del tessuto industriale</p>
Asse 3	<p>Scommettere sull'attrattività e sostenibilità del territorio. Sviluppare il sistema delle mobilità Accrescere la qualità dell'ambiente e puntare sulla qualità e sulla sicurezza dei collegamenti, rafforzare la consertazione territoriale</p>
Asse 4	<p>Creare più coesione sociale e migliore qualità del convivere Cultura, sicurezza, solidarietà, inclusione, pari opportunità</p>
Asse 5	<p>Reinventare la Provincia e il modo di governarla, i rapporti con i cittadini e le istituzioni Accrescere l'innovazione dell'organizzazione e delle modalità d'intervento</p>

In modo corretto viene identificato nella Relazione introduttiva il meccanismo attraverso cui arrivare alla definizione delle progettualità e delle azioni operative, che deve essere utile per “definire ipotesi progettuali valutabili in termini di organizzazione di fasi e tempi di attivazione, di risorse umane, tecniche, finanziarie utili per garantirne la realizzabilità nel periodo, in costante raffronto con il quadro delle risorse finanziarie disponibili ed attivabili nel periodo considerato (2001-04) ed ampliando il panorama degli strumenti di finanziamento degli investimenti” (cfr. Programma operativo della pianificazione strategica, p. 3).

Importante da sottolineare il fatto che ogni iniziativa (progetto, azione) inserita nel Programma operativa è stata soggetta a pre-selezione, secondo i criteri riportati nell’Allegato A del Programma “Analisi tecnico-qualitativa”:

- a) Presenza di finanziamento di spese una tantum (si/no);
- b) Cofinanziabilità (si/no);
- c) Impiego e consumo in tempi brevi delle risorse (si/no);
- d) Attuabilità tecnica (si/no);
- e) Fruibilità e attivazione entro il 2004 (si/no);
- f) Possibilità di valutare l’intervento in termini di spese indotte (si/no);
- g) Possibilità dell’intervento di favorire l’attivazione di risorse esterne (si/no).

Inoltre, il Programma operativo riporta, oltre al quadro finanziario per asse, anche l’analisi economico-finanziaria per ogni iniziativa prevista, secondo il seguente schema (cfr. Allegato B) associata all’attribuzione di responsabilità nell’ambito della Giunta, secondo il seguente schema:

- 3 campi relativi ai codici del progetto;
- Responsabile politico;
- campi riguardanti lo sviluppo dei finanziamenti nell’anno in corso (risorse finanziate, risorse rimaste da finanziare nell’anno in corso);
- 3 campi relativi alle risorse da finanziare negli anni successivi;
- Totale finanziamenti programmati;
- Identificativo se spese correnti o spese per investimenti;
- Capitoli del bilancio associati alla singola iniziativa.

L’attuazione del Programma operativo della pianificazione strategica è stata accompagnata da un sistematico monitoraggio, effettuato a cadenza (in media) bimestrale.

Si è trattato di un monitoraggio che per ogni interventi considerava dati di natura economico-finanziaria riguardanti l’avanzamento del consumo delle risorse e giudizi qualitativi sull’avanzamento fisico.

L'aspetto di rilievo è costituito dal valore selettivo attribuito ai risultati del monitoraggio; infatti, dopo una certa data (inizio 2003), per gli interventi che non avevano superato la soglia del 50% di consumo delle risorse (consumo in termini di liquidazioni effettuate) sono stati bloccati gli ulteriori finanziamenti necessari per il loro completamento.

Analoga è l'esperienza del Comune di Cesena. Il documento guida su cui si basa la pianificazione strategica del Comune di Cesena è costituito (accanto ai tradizionali documenti quali il Piano triennale degli interventi e la Relazione previsionale e programmatica annuale) dal Piano di mandato.

Il Piano di mandato è stato redatto per la prima volta nel 2004, a valle delle elezioni amministrative, sulla base del Programma elettorale del Sindaco.

Il Direttore generale e i dirigenti coordinatori d'area hanno riarticolato il Programma elettorale in una griglia formata da elementi più generali, i "macro-obiettivi" che sono stati poi scomposti in "progetti".

Su questa base, il Direttore generale e i dirigenti hanno formulato sulla base delle competenze settoriali una serie di "azioni strategiche" collegate ai singoli progetti.

Per ogni azione strategica sono state inizialmente prospettate le risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Il Sindaco, riunitosi con la Giunta in una due giorni full time, ha validato il Piano di mandato, ha definito le priorità, ed ha attribuito gli obiettivi ai vari assessori (in sostanza, non ha attribuito deleghe per settore di competenza, ma per obiettivo). Alcuni obiettivi trasversali sono stati assegnati a più assessori, con l'individuazione di un responsabile principale.

Il Piano di mandato contiene varie tipologie di interventi tra cui è importante sottolineare il fatto che non si tratta solo di azioni a fattibilità immediata, ma anche di idee progettuali che necessitano di ulteriore traduzione operativa. Ciò è considerato comprensibile ed anzi utile, poichè permette di mantenere comunque l'attenzione su obiettivi che non hanno la possibilità di essere attuati nel breve periodo, per mancanza di risorse oppure di consenso rispetto ad altre priorità, ma che nel futuro potrebbero ritrovare opportunità realizzative. In sostanza, la loro permanenza nel Piano costituisce un impegno per la Giunta e garantisce in qualche modo i promotori che la loro richiesta potrà aver modo di essere considerata.

Il Piano di mandato è un documento ovviamente dinamico, nel senso che annualmente può essere modificato, in relazione alle nuove problematiche che via via emergono.

Tabella: Programmi e Progetti del Piano di Mandato del Comune di Cesena

I Programmi		I Progetti	
1	Un progetto per una città che cresce	1:01	Attività a sostegno dello sviluppo
		1:02	Iniziative con le istituzioni a livello nazionale, regionale, locale
2	La città bella	2:01	Meno traffico e più sicurezza
		2:02	Migliorare qualità dell'Ambiente
		2:03	Più verde e più parchi
		2:04	Una città che cresce
		2:05	Una politica per la casa
3	La città accogliente	3:01	La famiglia: una risorsa per la comunità
		3:02	Bambini e scuola primaria
		3:03	Diversamente abili
		3:04	Invecchiare bene
		3:05	Gli immigrati come risorsa
		3:06	Prima la salute
4	La città amica	4:01	Cesena in Europa, per la pace
		4:02	Cesena, città malatestiana
		4:03	Cultura, musica, cinema e teatro
		4:04	Sport
		4:05	Garantire la sicurezza
5	La città attiva	5:01	Giovani, formazione e università
		5:02	Uno sviluppo economico, formativo e infrastrutturale
		5:03	Il sistema agroalimentare
6	Libertà è partecipazione	6:01	Gli strumenti della partecipazione
		6:02	Impegno e risorse per i quartieri
		6:03	Il patrimonio e le aziende pubbliche
		6:04	Il Comune al servizio di cittadini e imprese

Tabella: Esempio di articolazione di un Progetto in Azioni strategiche				
Programmi	Progetti	Nr	Azioni Strategiche	Descrizione (risultati attesi)
			Pianificazione Strategica	Elaborare un metodo Individuare gli attori interni/esterni - Valutare le ricadute sull'organizzazione interna
2			LA CITTÀ BELLA	
	2.01		Meno traffico e più sicurezza	
		2.01.01	Secante con il lotto zero: realizzazione	
		2.01.02	Nuova Via Emilia bis	Progetto definitivo e finanziamenti certi
		2.01.03	Riqualficazione dell'attuale via Emilia	Studio di massima su primo stralcio
			Riqualficazione di viale Matteotti da Ponte nuovo a Torre del Moro	progetto esecutivo e attuazione
		2.01.04	Casello autostradale del Rubicone	Apertura del casello
		2.01.05	Gronda (da S. Egidio a via Assano)	Realizzazione

Infine, una modalità riconducibile a questo modello è quella adottata dall'ASL Roma E. Tra le innovazioni introdotte mediante il processo di pianificazione strategica, si sottolinea quella dei "cantieri", vale a dire la creazione di task force progettuali finalizzate a risolvere in tempi brevi le criticità più rilevanti. I cantieri definiscono, in altre parole, gli interventi sulle criticità principali e sono caratterizzati dai seguenti tratti:

- non modificano l'assetto organizzativo ma sono orientati alla qualificazione dei servizi;
- hanno obiettivi e tempi definiti con risultati attesi misurabili;
- coinvolgono in modo trasversale più strutture e soggetti;
- ognuno è guidato da un capo-cantiere individuato dalla direzione;
- tutti i partecipanti sono responsabilizzati a produrre i risultati attesi, finali ed intermedi;
- fanno riferimento direttamente alla direzione aziendale.

In altre parole, i cantieri assumono e praticano la logica del project management. Esempi di cantieri attivati: qualità delle strutture, qualità dell'organizzazione (contenzioso, acquisti, sistemi informativi, ..) qualità dei servizi (appropriatezza dell'uso delle risorse, continuità assistenziale, ecc.), rapporti con l'accreditato, ecc.

1.5 La pianificazione strategica come processo di modificazione del comportamento di attori interni ed esterni all'organizzazione, finalizzata ad aumentare i livelli di cooperazione

La pianificazione strategica può assumere anche la funzione di rafforzare, attraverso i suoi processi, le risorse di determinati soggetti all'interno dell'organizzazione, con l'obiettivo di far prevalere specifiche logiche di direzione degli interventi e di innalzare i livelli di coordinamento e cooperazione.

Attraverso il ricorso di tecniche di coinvolgimento dei vari soggetti alla costruzione di strategie e di obiettivi si può, innanzitutto, innalzare i livelli di identità e di commitment verso gli obiettivi. Ad esempio, nel caso delle Aziende Ausl di Roma E e di Piacenza questo è una finalità dichiaratamente attribuita ai processi di pianificazione strategica.

Ma anche nel caso dei piani strategici di natura territoriale l'obiettivo della mobilitazione degli attori coinvolgibili negli interventi costituisce uno delle strategie di attuazione dei piani. Anche per il piano di Caltagirone si è trattato di un obiettivo esplicito.

Tra le esperienze studiate, peraltro, il caso di Reggio Emilia è quello che in modo più esplicito ha fatto riferimento alla fase di pianificazione strategica come modalità per introdurre una significativa modificazione organizzativa.

La pianificazione strategica è stata attribuita ad un nuovo settore (l'Area Pianificazione strategica, si veda figura pag. 114), con compiti trasversali rispetto ai settori di line, finalizzata a:

- a) modificare il comportamento degli operatori settoriali, in modo tale che gli interventi settoriali siano fortemente condizionati da interventi orientati a mantenere la coerenza tra questi e le strategie;
- b) costituire attraverso dirigenti dell'Area di Pianificazione strategica, un ruolo (e le specifiche competenze connesse) di integrazione e coordinamento, caratterizzato dall'assunzione di responsabilità circa il mantenimento della coerenza tra le realizzazioni settoriali e gli obiettivi delle strategie.

La modificazione organizzativa costituita dall'introduzione di una nuova area, ha quindi il compito di introdurre un soggetto in grado di presidiare le strategie e i gli interventi prioritari sia in termini di supporto per la loro elaborazione (e quindi supporto agli organi di governo), sia specialmente in termini di coordinamento affinché gli interventi settoriali siano attuati in coerenza con gli obiettivi strategici.

La questione del ruolo è stata affrontata con una vasta attività di formazione e di sostegno da parte di consulenti esterni.

La questione delle risorse è stata declinata in termini di aumento delle risorse di tipo informativo e conoscitivo attraverso la costruzione di un sistema di monitoraggio (in grado di fornire misure sugli

stati di avanzamento delle attività di rilievo per la pianificazione strategica e quindi per l'andamento delle politiche), che dovrebbe essere seguita (attualmente si tratta di una idea allo stato progettuale) da un sistema di valutazione degli outcome.

Inoltre, sono aumentate le interazioni formali tra dirigenti di policy e dirigenti di settore attraverso l'organizzazione sistematica di tavoli di coordinamento.

Infine, si è operato per integrare il modo di elaborazione e rappresentazione del Piano Esecutivo di Gestione con quelli del Piano strategico, in modo tale che il PEG sia articolato sulla base degli stessi interventi e progetti in cui è articolato il Piano strategico, così che il sistema informativo finanziario fornisca misure utili al monitoraggio del livello strategico.

1.6 Conclusioni. Lezioni apprese

In termini di lezioni apprese vi sono due aspetti da sottolineare.

Il primo riguarda i contenuti della pianificazione strategica, e cioè l'effettiva portata di ciò che è identificato come "strategia".

Il secondo aspetto riguarda più specificamente gli strumenti e le tecniche utilizzate.

Per affrontare il primo tema è però necessario avere a disposizione una definizione di strategia utile per valutare i contenuti degli strumenti elaborati nell'ambito delle esperienze analizzate.

Se si ritiene insufficiente l'equazione secondo cui è definibile "strategico" ciò che è elaborato dal livello politico per indirizzare l'attività amministrativa (definizione strutturale), è necessario allora definire il processo di pianificazione strategica in relazione ai compiti che deve assicurare (definizione funzionale).

In questa direzione, la letteratura in argomento sottolinea come le strategie costituiscano "le premesse decisionali per decisioni future; implicino cioè il decidere su scelte future"³. In questo senso, definire strategie significa definire i confini entro cui verranno prese successive decisioni, limitando le situazioni di indeterminatezza future: in altre parole, selezionare ambiti di intervento futuri riducendo la complessità del contesto decisionale.

I modi attraverso cui questa funzione si esplica possono essere vari:

- attraverso una adeguata rappresentazione dei problemi della collettività e dei problemi organizzativi (aspetti analitici e valutativi);
- attraverso strumenti di *policy appraisal*, e cioè di valutazione ex ante riguardante le opportunità e i rischi connessi alle alternative a disposizione;
- attraverso l'individuazione e la legittimazione di priorità (ad esempio, di progetti significativi) e di indirizzi per (l'acquisizione e) l'utilizzo delle risorse (finanziarie in particolare);

- attraverso la definizione di regole per i comportamenti futuri;
- attraverso azioni di tipo organizzativo associate alla costruzione delle strategie (costituzione di soggetti specifici con il compito di presidiare determinati ambiti di policy);
- attraverso la costituzione di opportunità per il coinvolgimento di soggetti interni (ed esterni) potenzialmente interessati ad essere associati all'attuazione di progetti.

Quel che emerge dalle esperienze analizzate è una conferma del fatto che la pianificazione strategica risponde a finalità diverse, caso per caso; prevale in sostanza una “componente soggettiva” nelle esperienze studiate. Nei casi della Regione Friuli – Venezia Giulia e del Comune di Caltagirone, l'aspetto analitico costituisce un elemento rilevante a sostegno delle scelte di intervento; nei casi della Provincia di Torino, del Comune di Reggio Emilia, del Comune di Cesena e della Ausl Roma E prevalgono gli aspetti di legittimazione e selezione degli interventi prioritari (e la Provincia di Torino introduce anche elementi di *policy appraisal*); l'esperienza dell'Ausl di Piacenza è più articolata, in quanto il carattere di pre-definizione delle aree di intervento operativo e di individuazione delle interdipendenze è ottenuto attraverso gli elementi analitici di rappresentazione dei problemi da affrontare, attraverso l'individuazione di proprietà e la definizione di regole.

Il secondo aspetto richiamato ad inizio paragrafo riguarda una caratteristica degli strumenti utilizzati, e cioè il fatto che si tratti di strumenti già previsti dalla legislazione che regola i processi di pianificazione e controllo, oppure di strumenti del tutto nuovi.

Alcuni dei casi analizzati mostrano che in genere l'avvio di processi innovativi di pianificazione strategica avvengono attraverso il ricorso a strumenti non previsti dalla normativa e solo in un secondo tempo vengono eventualmente assorbiti dalla strumentazione “formale”. Sono infatti strumenti non previsti dalle norme il Piano strategico della Regione Friuli – Venezia Giulia, il Piano di lavoro dell'Area strategica del Comune di Reggio Emilia, il Piano strategico dell'Ausl di Piacenza. Diversamente, la Regione Lombardia, il Comune di Cesena e la Provincia di Torino hanno utilizzato strumenti legati al ciclo formale (Programma di sviluppo nel caso della Lombardia, Relazione revisionale e programmatica nel caso degli Enti locali).

Le ragioni di una scelta slegata dagli strumenti formali sono piuttosto evidenti. Innanzitutto, gli strumenti formali hanno termini temporali di approvazione definiti che è necessario rispettare, mentre molto spesso sia gli aspetti analitici che i processi di selezione richiedono tempi non preventivabili in modo restrittivo; inoltre, gli strumenti formali sono attribuiti routinariamente a specifici settori, cosa che a volte finisce per creare conflitti tra le esigenze appunto “formali” e quelle di natura sostanziale (presenza di effettive competenze per affrontare i vari aspetti, capacità di cooperazione fra settori, ecc.). Infine, come abbiamo sottolineato i processi di pianificazione strate-

gica hanno anche un compito di legittimazione della leadership di una organizzazione e spesso viene utilizzata dai nuovi responsabili appena insediati; così come di mobilitazione e coinvolgimento di soggetti esterni; per questo si ricorre a strumenti non usuali, condotti in modo esterno rispetto alle procedure usuali.

Peraltro, una volta realizzate le prime versioni, si assiste ad azioni di riallineamento con i processi formali: o si prevede la formalizzazione dei nuovi processi all'interno dei cicli di pianificazione e controllo formali, oppure addirittura i nuovi processi vengono assorbiti dagli strumenti previsti dalla legislazione in materia (ad esempio, nel caso degli enti locali la Relazione previsionale e programmatica può essere assunta come lo strumento per gli obiettivi di pianificazione strategica, come utilizzato dalla Provincia di Torino e come si avvia a praticare il Comune di Reggio Emilia).

2. La valutazione e il controllo strategico

2.1 Introduzione

Come anticipato il ciclo della pianificazione strategica trova la propria chiusura nella funzione di valutazione e controllo strategico, e cioè nei processi di monitoraggio sull'avanzamento verso gli obiettivi stabiliti e di riflessione sull'opportunità di mantenere gli obiettivi definiti anche per il futuro in relazione ai risultati ottenuti e all'eventuale mutamento nella rappresentazione dei problemi da affrontare.

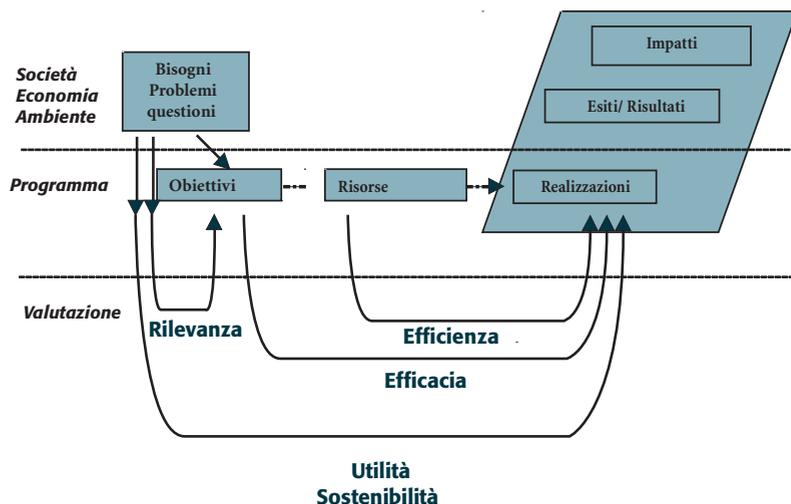
In altre parole, si tratta di una funzione essenziale per sia per l'analisi della validità delle strategie definite, sia per il mantenimento della coerenza tra il livello delle strategie e quello operativo.

Nelle esperienze analizzate a questa funzione appartengono diversi approcci e strumenti, connessi alle varie finalità perseguite:

- una finalità orientata alla valutazione di politiche, e cioè all'analisi di insiemi di azioni orientate ad un unico problema, con l'obiettivo di evidenziare non solo gli esiti realizzativi ma anche i risultati sulla collettività;
- una finalità orientata al monitoraggio dell'avanzamento di progetti e interventi verso gli obiettivi stabiliti, compresi approcci più ampi in termini di retroazione sull'organizzazione;
- una finalità orientata alla rendicontazione verso la società e i principali stakeholders di quanto realizzato.

2.2. La valutazione ex post delle politiche

Tra le esperienze del Laboratorio Cantieri, solo la Regione Emilia-Romagna si è cimentata nella sperimentazione di un approccio di valutazione delle politiche, mentre la Regione Lombardia sta attualmente avviando iniziative autonome.



Per definire le caratteristiche di questo tipo di analisi è bene introdurre alcuni concetti di base attraverso la figura seguente.

Se si considera un intervento pubblico, la valutazione ex post prende in considerazione tre dimensioni dell'attuazione:

- a) le realizzazioni (*output*), e cioè la capacità di attuare la quantità di beni e servizi prevista (efficacia interna), con le caratteristiche definite in fase di pianificazione (qualità) e con un utilizzo ottimale delle risorse messe a disposizione (efficienza);
- b) gli esiti o risultati (*outcome*), vale a dire la capacità di migliorare la situazione indesiderata (i bisogni, le domande) dei destinatari diretti degli interventi (efficacia esterna, utilità degli interventi e loro sostenibilità rispetto ad alternative);
- c) gli impatti (*impact*), e cioè gli esiti di lungo periodo su altre categorie di cittadini e sulla società nel suo complesso, comprese le conseguenze non previste.

In particolare, la valutazione ex post si focalizza principalmente sull'efficacia esterna degli interventi, e cioè sulla loro utilità, con riferimento prioritario agli esiti sui destinatari diretti. È quindi la domanda sulla capacità di migliorare i problemi collettivi che guida le ricerche valutative.

Diversamente, le attività di monitoraggio e controllo hanno come obiettivo l'analisi, anche in itinere, degli stati di avanzamento degli interventi e dei servizi, così come delle effettive realizzazioni. In questo ambito sono rilevanti le dimensioni dell'efficacia interna (realizzazione delle quantità previste nei tempi previsti), della qualità (caratteristiche dei prodotti realizzati) e dell'efficienza (utilizzo ottimale delle risorse e sostenibilità nel tempo).

Applicate queste metodologie alla valutazione di tipo strategico, queste dovrebbero essere adottate per analizzare l'andamento di "politiche" e non tanto, o non solo, di interventi puntuali (di rilievo

prioritario); in altre parole, di insiemi di azioni interdipendenti orientate ad affrontare in modo sinergico uno problema complesso.

Le modalità metodologiche ed operative attraverso cui realizzare gli obiettivi di valutazione e di controllo strategico sono varie, come anche la letteratura in argomento espone.⁴ Vale la pena, quindi, analizzare alcune esperienze significative e poi presentare una lettura critica nel paragrafo conclusivo.

Come anticipato, la Regione Emilia-Romagna ha sperimentato nel periodo 2000-2006 un approccio complesso orientato sia alla valutazione di politiche che al controllo di fattori organizzativi interni; quindi un'attività integrata di valutazione e controllo strategico.

Alla base di questa esperienza sta la concezione che la funzione di valutazione e controllo strategico dovrebbe integrare tre prospettive:

- la valutazione di politiche regionali, come approccio orientato alla misurazione delle conseguenze degli interventi sui bisogni dei cittadini (enfasi sui risultati delle politiche);
- feedback interno all'organizzazione regionale sui legami tra le scelte strategiche e i relativi processi attuativi;
- il supporto ai processi di governance e cioè alle relazioni con gli altri attori (istituzionali e non) coinvolti nell'attuazione delle politiche regionali.

In questa direzione, il controllo strategico si dovrebbe caratterizzare, secondo la visione proposta, in relazione ai seguenti fattori:

- È finalizzato alle verifiche interne;
- Si basa sull'individuazione di pochi parametri chiave di controllo delle politiche;
- Deve essere finalizzato a correzioni di rotta;
- Richiede attenzione anche all'efficacia gestionale dei processi (per es. tempi);
- Deve essere sistematico;
- Deve riguardare tutte le politiche messe in atto;
- Deve relazionarsi con il controllo direzionale;

Nello specifico, il programma che ha assunto il Settore preposto all'epoca della sua costituzione si è basato sui seguenti elementi:

- la scelta di una metodologia per analizzare le politiche regionali e per valutarne i processi di attuazione;
- la progettazione di un'organizzazione attraverso la quale procedere allo sviluppo della funzione e dei relativi processi;
- la progettazione e realizzazione di strumenti per supportare il controllo strategico, e in particolare la realizzazione di un sistema infor-

⁴ Cfr. ad esempio: Dipartimento della funzione pubblica, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006. G. Vecchi, "La valutazione delle politiche pubbliche", in Morisi M. e Lippi A., *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001. Formez, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Collana Materiali Formez, 2006

mativo di controllo strategico, inteso come sistema strutturato e permanente attraverso il quale sistematicamente raccogliere le informazioni necessarie per il controllo strategico (data warehouse) e osservare l'andamento degli indicatori individuati (cruscotti strategici).

Il riferimento di tipo metodologico su cui si è basata l'esperienza è quello costituito, da un lato, dall'idea di rilevare indicatori in grado di stimare l'efficacia esterna delle politiche regionali, e cioè la capacità di modificare i bisogni dei beneficiari e della collettività; dall'altro dal modello di *balanced scorecard* (scheda di valutazione bilanciata) elaborato da Norton e Kaplan per tenere sotto controllo le variabili organizzative associate ai risultati. Viene definita "bilanciata" perché tiene in considerazione contemporaneamente:

- *Obiettivi a breve e a lungo termine;*
- *Misure finanziarie e non finanziarie;*
- *Performance interne ed esterne.*

L'obiettivo è la dotazione di diverse chiavi di comprensione ed interpretazione dell'efficacia delle politiche strategiche, capaci di misurarla dalle diverse prospettive di interesse per l'amministrazione regionale:

- la prospettiva della collettività;
- la prospettiva economico finanziaria;
- la prospettiva dei processi interni;
- la prospettiva dell'apprendimento e dello sviluppo.

La tabella seguente approfondisce il significato di queste dimensioni:

Testo	Significato
Collettività	La prospettiva della collettività interpreta la Politica regionale in termini di impatto sui bisogni e le esigenze della collettività amministrata e in termini di gradimento dell'azione di governo da parte dei cittadini e dei portatori di interessi. Il fattore critico di successo è la capacità di adattare il policy mix ai cambiamenti del con testo.
Finanziaria	La prospettiva finanziaria interpreta la Politica regionale in termini di efficienza ed efficacia della spesa dedicata alla realizzazione degli interventi strategici. Il fattore critico di successo è la disponibilità di risorse sia trasferite che proprie.

segue

Testo	Significato
Organizzazione e processi	La prospettiva dell'organizzazione e dei processi interpreta la Politica regionale in termini di velocità di risposta ai bisogni, razionalizzazione e semplificazione delle procedure, introduzione di nuove tecnologie. I fattori critici di successo sono la capacità di adeguare il contesto normativo, la capacità di cambiare l'organizzazione, la disponibilità di risorse finanziarie per investimenti.
Apprendimento e sviluppo	La prospettiva dell'apprendimento e sviluppo interpreta la Politica regionale in termini di comprensione e soddisfazione dei bisogni della collettività amministrata, di sviluppo di competenze del personale e di strumenti di apprendimento organizzativo necessari per incrementare la capacità di comprensione e soddisfazione dei bisogni. Il fattore critico di successo è la capacità di osservare e interpretare l'evoluzione del contesto.

L'idea di fondo che ha guidato la progettazione del modello è che gli obiettivi di ciascuna politica in termini di esiti sulla collettività, sono collegati in via logica a processi e obiettivi intermedi che afferiscono ad aspetti di natura più organizzativa (processi, competenze) e strumentale (risorse finanziarie, investimenti, ecc.).

Da un lato, quindi, la dimensione propria delle ricerche di valutazione, e cioè l'analisi degli outcome delle politiche, viene posta come elemento essenziale per giudicare il successo degli interventi. All'interno di questa dimensione, la valutazione della corrispondenza tra obiettivi e risultati più che sulla differenza tra quanto previsto e quanto realizzato avviene attraverso l'utilizzo di indicatori che rapportano indicatori di contesto ad indicatori di performance degli interventi e che quindi richiedono ricerche di tipo statistico e analisi sugli esiti (e qui c'è l'aggancio con la valutazione delle politiche di cui si è discusso prima).

Dall'altro lato, le ulteriori dimensioni analizzate qualificano la peculiarità di un ente come la Regione, che è ente che promuove politiche più che prestare servizi direttamente alla collettività. In questo senso la dimensione prettamente economica è assai poco rilevante rispetto al totale delle risorse gestite dal bilancio regionale, che è

soprattutto un bilancio di trasferimenti. Non c'è tanto quindi la necessità di ricercare equilibri economici (o redditività) nelle gestioni poste in essere, ma piuttosto rileva l'efficienza e l'efficacia nella gestione dei flussi finanziari trasferiti ad altri soggetti pubblici e privati.

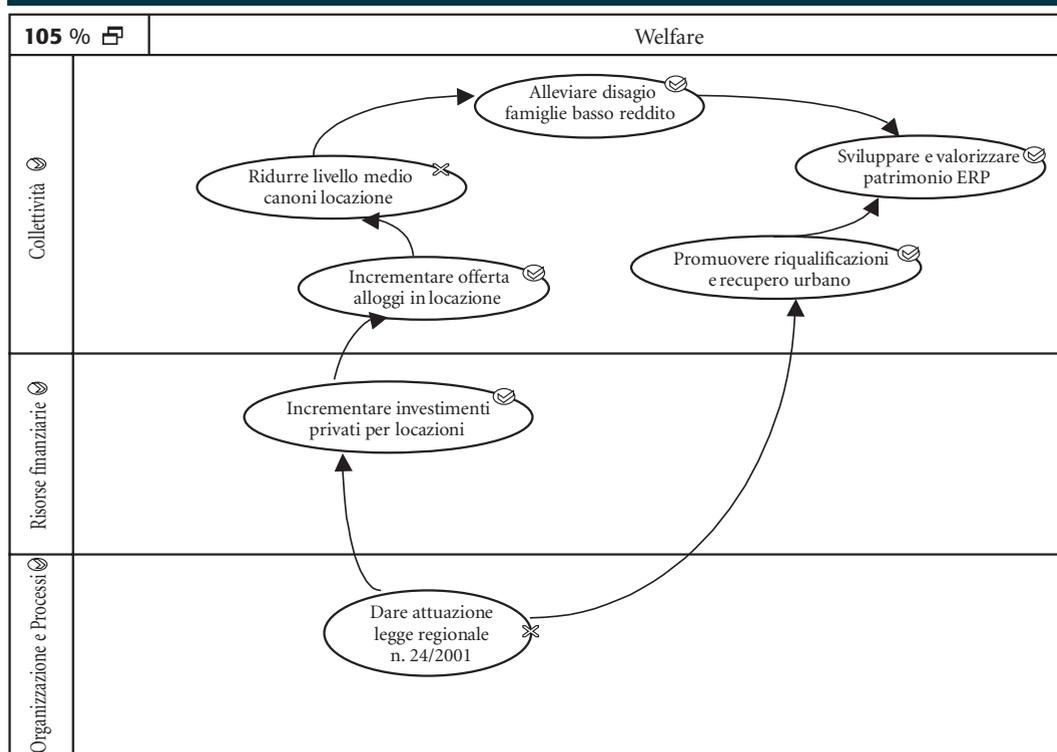
La rappresentazione degli obiettivi attraverso prospettive diverse consente di cogliere la complessità della strategia, costruendo una sorta di "mappa strategica" ossia una rappresentazione grafica che esplicita quelle che sono le ipotesi di correlazione (logica) tra obiettivi differenti (organizzativi e verso i bisogni della collettività), che la strategia sottende.

Un esempio chiarisce il percorso logico dell'approccio seguito.

La mappa strategica sotto riportata è relativa alle politiche abitative. Si ipotizza che queste politiche prendano le mosse dai seguenti presupposti:

1. attuare gli strumenti previsti dalla legge di settore, che;
2. prevede l'incremento degli investimenti privati in alloggi da destinare alla locazione, in modo tale che;
3. questo si traduca in un incremento degli alloggi in locazione e che;
4. questo comporti una riduzione dei canoni medi degli affitti;
5. con conseguente sollievo per le famiglie che vivono in affitto.

Figura: Esempio di mappa strategica



Ad ogni obiettivo sono associate una o più azioni che concorrono alla sua realizzazione ed esplicitati i relativi indicatori (Nota terminologica: come spesso accade è necessario specificare l'utilizzo dei termini, che spesso varia rispetto a quello cui fa ricorso la letteratura accademica; in questa esperienza con indicatore di risultato si intende fare riferimento un indicatore di realizzazione di output; con impatto, invece, prevalentemente la capacità di risposta alla domanda dei portatori del problema).

Tabella: Griglia obiettivi - azioni - indicatori

Prospettive	Obiettivi	Iniziative	Indicatori	Target
Collettività				
Finanziaria				
Processi				
Competenze				

Le azioni o “iniziative” sono attività programmate per supportare il raggiungimento di un obiettivo e implementare la politica.

A ciascuna iniziativa si collega un budget, rappresentato dallo stanziamento previsto dal bilancio di previsione annuale / pluriennale.

Gli indicatori esplicitano le metriche con cui si approssima la misurazione degli obiettivi.

Sono stati distinti in:

- indicatori di risultato, che rappresentano misure riguardanti gli aspetti realizzativi dell'azione (per esempio numero di contributi economici erogati a famiglie in affitto);
- indicatori di impatto, che referenziano una misura di esito, di efficacia esterna, rapportandola ad una misura del contesto (per esempio numero di contributi erogati a famiglie in affitto/famiglie emiliano-romagnole in affitto come proxy della copertura del bisogno).

I valori assunti dagli indicatori rappresentano:

- obiettivi (target), cioè misure del risultato atteso;
- valori effettivi, ossia misure del risultato raggiunto.

Per quanto riguarda il budget associato alle azioni, i valori rappresentano:

- stanziamenti cioè misure delle risorse finanziarie assegnate;
- impegni cioè misure delle risorse finanziarie effettivamente impiegate.

Alcuni indicatori elaborati sono i seguenti:

	2000	2001	2002	2003	2004
N° famiglie assistite	20.434	31.492	35.566	39.105	40.125
- di cui anziani ⁵	n.d.	21,5%	19,6%	n.d.	n.d.
- di cui stranieri ⁶	n.d.	23,6%	28,8%	n.d.	n.d.
Contributo medio	1.880	1.212	1.137	935	794
Grado di bisogno ⁷		11,3%	13,1%	n.d.	n.d.
Capacità di risposta ⁸		87%	84%	n.d.	n.d.
<i>Fonte: Dg PTSM</i>					

⁵ Famiglie con capofamiglia con più di 65 anni. Il dato si riferisce ai percettori di contributo dei Comuni che hanno inviato dati dettagliati alla Regione che nel 2002 sono stati 253 su 314 che hanno erogato contributi a valere sul fondo sociale per l'affitto, pari all'85% delle domande ammesse a contributo,

⁶ Famiglie con capofamiglia straniero. Il dato si riferisce ai percettori di contributo dei Comuni che hanno inviato dati dettagliati alla Regione che nel 2002 sono stati 253 su 314 che hanno erogato contributi a valere sul fondo sociale per l'affitto, pari all'85% delle domande ammesse a contributo,

⁷ Quota % delle domande di accesso al fondo sociale per l'affitto presentate sul totale delle famiglie in affitto (rilevate attraverso l'indagine Multiscopo-Istat). L'analisi delle fonti statistiche disponibili ci induce a ritenere che il numero delle domande di accesso al fondo costituisca una buona approssimazione della domanda potenziale (cfr report 2003).

⁸ Quota % delle famiglie assistite tramite fondo sociale per l'affitto sul totale delle domande di accesso.

L'approccio sopra delineato è stato applicato, nel periodo 2003-2006, a tre politiche regionali: politiche abitative; politiche per l'immigrazione; politiche della formazione professionale e del lavoro.

Successivamente, questo programma è stato ridimensionato a causa della scarsità di risorse destinate alla funzione e del riorientamento della missione del Settore con una maggiore attenzione alle attività di monitoraggio.

2.3 Il controllo strategico

La funzione di controllo strategico ha obiettivi limitati al monitoraggio degli aspetti realizzativi degli interventi e dei principali fattori organizzativi connessi alle performance. In questo senso le dimensioni analizzate riguardano il rispetto degli obiettivi quantitativi e degli standard qualitativi, la tempestività di attuazione rispetto ai tempi definiti in sede di pianificazione, l'efficienza (in particolare il costo unitario dei beni e servizi), il controllo dei costi di struttura e degli approvvigionamenti e il rapporto tra entrate e costi, la qualità dei processi e delle relazioni con gli utenti.

È spesso applicato a:

- programmi ed azioni, e cioè ad insiemi di interventi orientati ad un obiettivo;
- progetti di rilievo prioritario;
- servizi di tipo continuativo.

Spesso il controllo strategico è collegato ai sistemi di valutazione dei dirigenti, in particolare ai meccanismi di retribuzione variabile collegata alle prestazioni e ai processi di valutazione collegati alla conferma nella posizione.

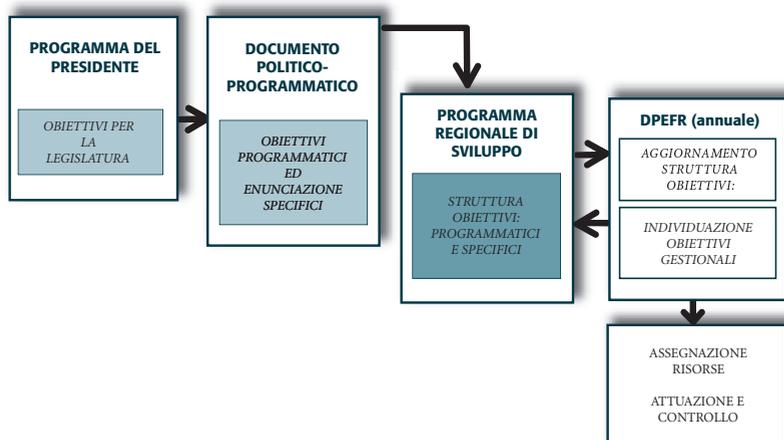
Nell'ambito del Laboratorio Cantieri sono stati presentati e analizzati alcuni casi significativi di interpretazione di questa funzione, utili

per la costruzione di un quadro di riferimento. Iniziamo con quello della Regione Lombardia.

Nell'attuale assetto, il ciclo logico della pianificazione strategica in Regione Lombardia prende avvio dal Programma di mandato declinato in un Documento politico-programmatico (DPP), sulla base del quale viene elaborato il Programma regionale di sviluppo, che ha valenza di legislatura. In sostanza è il Prs che costituisce lo strumento di pianificazione strategica dell'Ente: contiene infatti gli indirizzi della Giunta regionale in relazione ad una ripartizione in aree tematiche. Ad esempio, il Programma regionale di sviluppo dell'attuale legislatura, l'ottava, è articolato in 6 Aree (Regione e contesto istituzionale; Persona, capitale umano e patrimonio culturale; Competitività; Sicurezza; Sanità, famiglia e casa; Ambiente, territorio e infrastrutture). Ogni area è poi suddivisa in ambiti, che a loro volta si articolano in 27 linee strategiche e 96 obiettivi. Ogni obiettivo generale è poi articolato in una serie di obiettivi specifici.

Successivamente, il Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, di portata triennale ma aggiornato annualmente, sviluppa analiticamente i contenuti delle aree in obiettivi espressi in modo particolarmente dettagliato, arrivando al livello gestionale.

A cadenza annuale, gli obiettivi sono poi associati con le poste finanziarie attraverso il bilancio. Gli obiettivi programmatici (e cioè strategici) sono agganciati alle funzioni-obiettivi e alle Unità previsionali di base; mentre gli obiettivi gestionali sono agganciati ai singoli capitoli.



Il raccordo tra gli strumenti di pianificazione strategica (PRS e DPEFR) e la legislazione e pianificazione di settore avviene attraverso la definizione degli Obiettivi di governo regionale (OGR). Gli OGR nascono nel 2002 come sintesi degli obiettivi della Giunta esplicitati nei documenti ufficiali di programmazione. Nella VII legislatura

erano 45, declinati in 131 obiettivi specifici e 277 prodotti gestionali. Lo sforzo compiuto attraverso la determinazione degli OGR è quello di rintracciare per ciascun obiettivo le azioni da compiere.

Lo snodo tra strumenti di pianificazione strategica (pluriennale) e programmazione direzionale annuale è costituito dalla cosiddetta scheda unica. Si tratta di una scheda, inserita in una procedura informatizzata, che a partire dagli OGR determina per ciascun anno gli obiettivi, i progetti, le priorità e le risorse da assegnare alle DG e ai servizi, sulla cui base saranno poi monitorati gli stati di avanzamento e verificati i risultati conseguiti.

In altre parole, la scheda permette di impostare in modo integrato le informazioni necessarie per il controllo strategico con quelle utili per il controllo di gestione, collegando gli obiettivi con le poste di bilancio.

SCHEDA UNICA - SVILUPPO		
Preventivo Assestamento Consuntivo	CONTROLLO STRATEGICO	• Articolazione degli obiettivi della Giunta a livello di DG
		• Budget di Dg per il conseguimento degli obiettivi
	CONTROLLO DIREZIONALE	• Monitoraggio dei risultati e delle risorse
		• Valutazione dell'impiego delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi

Dopo la fase di pianificazione e programmazione, la fase dei controlli è stata sviluppata attraverso un approccio integrato. Il controllo di gestione, strumento direzionale avviato già negli anni '80 del secolo scorso, è stato affiancato a questo alla fine degli anni '90 da un sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile, un sistema di interna auditing e poi agli inizi di questo decennio (dal 2002) un sistema di controllo e valutazione strategica.

La sintesi degli obiettivi di queste funzioni è riportata di seguito:

<p>CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE</p> <p><i>Obiettivo:</i> garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa</p> <p><i>Risultato:</i> definizione di standard procedurali e verifica del rispetto degli standard e delle norme</p>	<p>CONTROLLO E VALUTAZIONE STRATEGICA</p> <p><i>Obiettivo:</i> supporto alle scelte di indirizzo, di macro allocazione delle risorse, all'elaborazione dei piani strategici</p> <p><i>Risultato:</i> corrispondenza delle azioni strategiche agli indirizzi politici - verifica del grado di conseguimento dei risultati - monitoraggio del ciclo di valutazione delle politiche, visione sintetica ed unitaria di risultati ed effetti delle diverse politiche.</p>
<p>CONTROLLO DI GESTIONE</p> <p><i>Obiettivo:</i> supportare le scelte economiche di gestione per il raggiungimento degli obiettivi strategici (conoscere per agire e migliorare)</p> <p><i>Risultato:</i> miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione, razionalizzazione dei costi di funzionamento</p>	<p>INTERNAL AUDITING</p> <p><i>Obiettivo:</i> supporto al vertice per l'identificazione e valutazione dei rischi del processo di funzionamento rispetto agli obiettivi (conoscere per valutare e migliorare)</p> <p><i>Risultato:</i> adeguatezza della "macchina organizzativa" nei suoi aspetti di affidabilità, coerenza e regolarità</p>

Tutte queste funzioni sono attualmente gestite da una struttura, denominata Unità organizzativa Sistema dei controlli, collocata nell'ambito della Direzione centrale Programmazione integrata, a sua volta parte della Direzione generale Presidenza. Si tratta di un esito che è il risultato (peraltro tuttora in discussione) di una riforma intervenuta nel 2003, allorquando la Struttura Controllo strategico era collocata nella Direzione generale Risorse e Bilancio.

Nello specifico, la struttura Controllo Strategico è chiamata a svolgere le seguenti attività:

- Monitoraggio dello stato di avanzamento del Programma di Legislatura (in relazione funzionale con U/O Programmazione);
- Definizione e diffusione di misurazioni dell'efficacia dell'azione regionale;
- Sviluppo del sistema informativo di supporto alla Programmazione e Controllo;
- Monitoraggio sull'avanzamento delle principali realizzazioni.

Si tratta di attività che sono state declinate in due modi:

- a) da un lato, si è perseguita l'organizzazione di attività di controllo dello stato di avanzamento realizzativo degli obiettivi regionali,

- finalizzata a fornire informazioni e feed back al livello politico e di alta amministrazione, che è la modalità cui è stata prestata maggiore attenzione e che è attualmente ben strutturata;
- b) dall'altro, si sono sperimentate anche attività tese alla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa (secondo una prospettiva top-down), sia come feed back al livello politico sia per impostare una funzione di rendicontazione verso cittadini e imprese.

Come detto, l'input delle attività di valutazione e controllo è costituito dai documenti di pianificazione strategica e cioè, oltre al Documento politico programmatico del Presidente e della Giunta, dal Programma regionale di sviluppo (che definisce ambiti ed obiettivi per l'intera legislatura) e dal Documento (triennale, ma aggiornato annualmente) di programmazione economico-finanziaria regionale (DPEFR). Gli obiettivi di questi documenti sono poi resi coerenti con quelli della legislazione e pianificazione di settore.

Le informazioni relative allo stato di avanzamento degli obiettivi sono trattate attraverso il sistema informativo denominato SIPEC. Il SIPEC è il sistema informativo di supporto ai processi di Programmazione, Bilancio e Controllo della Regione Lombardia. È il punto di raccolta ed analisi delle informazioni relative a flussi e processi informativi condivisi tra centro e Direzioni generali in tema di:

- Catena degli obiettivi della Programmazione;
- Dati di bilancio, in previsione e in gestione, collegati agli obiettivi;
- Stato di avanzamento del Programma;
- Condivisione di regole comuni sulla individuazione della responsabilità relative alla valutazione degli obiettivi/risultati, ed alla individuazione e selezione degli indicatori di scenario e di risultato;
- Valutazione del peso che ciascun obiettivo riveste nella realizzazione del programma.

Il ciclo del controllo strategico è costituito da una serie di "sotto-fasi" così come sintetizzato nella tabella seguente:

Il processo di controllo strategico
Individuazione degli obiettivi strategici
Articolazione della "filiera" degli obiettivi
Misurazione dello scenario in cui interviene l'azione regionale
Analisi di quanto già realizzato
Proposta di indicatori di risultato. Benchmarking con altre regioni.
Confronto con stakeholder
Valutazione sulla gestione interna dell'obiettivo
Eventuale proposta di nuovi obiettivi e/o cambi di rotta

In particolare si tratta di:

- a) individuazione e declinazione degli obiettivi;
- b) monitoraggio delle attività di gestione posta in essere dalle direzioni per raggiungere gli obiettivi;
- c) produzione di analisi per verificare le ragioni delle eventuali criticità;
- d) produzione di analisi per la verifica dei risultati raggiunti.

La declinazione degli obiettivi avviene attraverso l'elaborazione di schede obiettivo sulla base delle fonti precedentemente indicate.

Le schede sono predisposte secondo una griglia a doppia entrata.

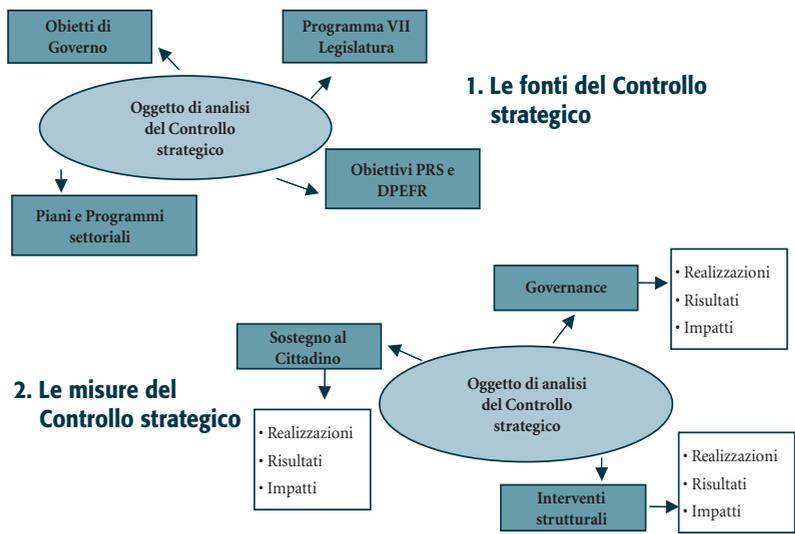
Ogni obiettivo è articolato in tre categorie cui corrispondono eventuali sotto-obiettivi:

- Governance, e cioè le azioni che hanno a che fare con il governo della policy e degli attori coinvolti;
- Infrastrutture, che ha a che fare con le realizzazioni di opere;
- Servizi alla persona, che riguarda gli interventi che hanno come beneficiari diretti cittadini e imprese.

Inoltre, per ognuna delle categorie vengono individuati:

- Le fonti degli obiettivi;
- Le realizzazioni;
- I risultati attesi;
- Gli impatti e gli scenari di riferimento.

Si tratta di una riformulazione del modello “balanced scorecard” sperimentato nella sua versione ortodossa nel 2003 e poi abbandonato a favore di questa versione semplificata.



Azioni che intervengono sul campo istituzionale (relazioni tra enti, concertazione, atti,...) - GOVERNANCE

misurano le unità fisiche di ciò che è stato prodotto - REALIZZAZIONI

si riferiscono agli effetti immediati che una realizzazione produce sui beneficiari diretti - RISULTATI

analizzano le conseguenze a lungo termine sul "fenomeno" sociale su cui interviene l'azione regionale - IMPATTI

Azioni volte a creare, sostenere, potenziare la dotazione di strutture (reti, patrimonio, infrastrutture, ecc.) INFRASTRUTTURE

Azioni a diretto beneficio e supporto dei cittadini (voucher, contributi, servizi,...) - SOSTEGNO

Oggetto di analisi		I prodotti dell'azione regionale		
		Realizzazioni	Risultati	Impatti
Fenomeni	Governance			
	Infrastrutture			
	Sostegno			

Le schede degli obiettivi generali sono poi accompagnate da report che approfondiscono i contenuti di ciascuna scheda ed in particolare forniscono elementi informativi per migliorare la comprensione del fenomeno su cui interviene l'azione regionale.

In particolare, sono elaborati due prodotti:

- a) uno per l'esterno;
- b) uno per l'interno.

Come esempio vengono qui riportate le due schede relative alla sicurezza stradale.

Report per l'esterno relativo alla sicurezza stradale

Report del Controllo strategico

La sicurezza stradale

Costi sociali ed economici inaccettabili

L'incidentalità stradale comporta costi sociali ed economici inaccettabili. Costi sociali per gli effetti fisici sui soggetti coinvolti e per i contesti in cui questi vivono, a partire dalla famiglia. Costi economici connessi al rallentamento del traffico prodotto dal verificarsi di incidenti che giunge sino al blocco di arterie di rilevanza strategica.

I dati di partenza

I dati sulla perdita di vita umane sono drammatici. Nel 1995 in Lombardia si registrano 947 morti e 48.850 feriti per incidenti.

Complessivamente, per quell'anno, la Lombardia ha un rapporto di mortalità (numero medio di decessi per 1000 incidenti) inferiore alla media nazionale (27,8 contro 35,6). Ma il dato di alcune province è allarmante. Sondrio, Bergamo, Brescia e Cremona superano la media nazionale e addirittura il dato di Mantova è quasi il doppio (62,6). Nel quadro della riorganizzazione complessiva del sistema della mobilità in Lombardia, il Documento politico programmatico identifica con precisione l'obiettivo dell'**incremento delle soglie di sicurezza nella mobilità sia delle persone che delle merci**. Per

raggiungerlo sono dichiarati gli ambiti dell'intervento: i nodi critici delle reti, le condizioni e le regole del trasporto ma soprattutto i comportamenti individuali.

I prodotti da realizzare sono:

Il Documento
Politico
Programmatico
della VII Legislatura

- una **mappatura delle situazioni di rischio** per le diverse modalità di trasporto, in coordinamento con gli EE.LL.
- una **legge sulla sicurezza della circolazione**
- l'**Osservatorio sulla sicurezza stradale** che produrrà periodicamente il Rapporto sulla sicurezza stradale.
- **interventi per rimuovere le situazioni di rischio** più elevato nella rete viabilistica regionale

I principali
obiettivi (PRS,
DPEFR, OGR)

L'articolazione successiva degli obiettivi ha determinato una serie di azioni che riguardano sia la governance, che gli interventi strutturali e anche azioni volte direttamente ai cittadini.

Governance:

- Legge sulla sicurezza stradale
- Costituzione dell'Osservatorio regionale Traffico e Sicurezza
- repertorio di progetti e capitolati-tipo da mettere a disposizione degli EE.LL.
- standard funzionali della rete viaria regionale
- Programma di azioni per la sicurezza stradale

Interventi infrastrutturali:

- riqualificazione (installazione di rotonde e rettifiche di tracciato) sulle strade lombarde nei punti di massima pericolosità
- progetto di un centro sperimentale (nell'ex area Fiat di Arese) di scuola guida sicura

Azioni dirette ai cittadini:

- campagne di educazione stradale in età prescolare e formazione alla guida dei giovani
- Raccordo con la Direzione Scolastica Regionale per diffusione educazione stradale nelle scuole e attivazione di corso sperimentale, nel milanese, rivolto ai giovani neopatentati

Quanto è stato
già fatto

Molto è stato fatto dall'inizio della legislatura. Tra le realizzazioni maggiormente significative sono da ricordare:

- La legge 9 del 2001 "Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale". Un paragrafo del testo legislativo è dedicato espressamente alle azioni in materia di sicurezza stradale. Con questa legge la Regione "promuove ed attua interventi volti al miglioramento della sicurezza della circolazione stradale sulla rete viaria di interesse regionale", uno degli obiettivi indicato dal Documento Programmatico di legislatura
- Finanziamenti agli EE.LL. per circa 8 milioni di ? per realizzare 30 nuove rotonde; 7 interventi di moderazione del traffico e di protezione di pedoni e ciclisti; 8 interventi di adeguamento della carreggiata stradale; impianti semaforici e guard rail.

Delle 77 domande pervenute, 47 sono i progetti finanziati che prevedono opere per un costo complessivo superiore a 12 milioni di ? in tutte le province lombarde. La priorità è stata data a quei progetti che, lungo i tronchi stradali più critici e le intersezioni più pericolose, riducono la possibilità di incidente e la loro gravità.

Nel corso dell'anno saranno concluse le seguenti realizzazioni:

Quanto si realizzerà nel 2003

- Sarà operativo l'Osservatorio sul traffico (sono stati già definiti requisiti tecnici ed è attivo il sistema di relazioni con gli enti)
- Verrà redatto il repertorio di progetti e capitolati tipo
- Saranno definiti gli standard delle rete viaria
- Sarà approvato il Programma d'azione per la sicurezza (entro settembre)
- Verrà presentato il progetto di centro per la guida sicura
- Verranno attuate forme di comunicazione soprattutto rivolte ai giovani in collaborazione con il mondo scolastico

L'evoluzione del fenomeno

Gli indicatori statistici più aggiornati mostrano uno scenario che – rispetto al '95 – è migliorato per alcuni aspetti ma su altri conferma tutta la gravità del problema. In termini di miglioramento va citato il rapporto del numero di morti ogni 100 infortunati per incidente: nel '95 era 1,9 nel 2000 è sceso a 1,5 ben sotto la media nazionale del 2,4.

Di contro, va segnalato che la Lombardia è salita al primo posto tra le regioni italiane nel rapporto di feriti. Altri dati preoccupanti sono:

- Il numero di incidenti ogni 1000 abitanti: in Lombardia il rapporto è del 5,3 contro un dato nazionale del 3,7 nel 2000
- Il rapporto tra incidenti e vetture circolanti nel 2000 che in Lombardia è del 9,2 mentre la media nazionale è 6,5

Allegati

Negli allegati sono presentate le tavole statiche per meglio comprendere il fenomeno su cui interviene l'azione regionale:

- Fonte Annuario Statistico Regionale (ACI, ISTAT):
 - Indice di gravità
 - Incidenti per Kilometro
 - Rischio di incidente
 - Rischio di mortalità
 - Rapporto di mortalità e di lesività
 - Indice di pericolosità (per tipo di strada)
 - nr. incidenti / feriti / morti
 - nr. persone infortunate (per tipo di strada)
- Fonte Istituto Tagliacarne (ACI, ISTAT, loro elaborazioni):
 - autovetture circolanti x 1000 abitanti
 - autovetture immatricolate x 1000 abitanti
 - % incidenti mortali su totale incidenti
 - nr. incidenti x 1000 abitanti
 - nr. incidenti / nr. autov. circolanti

Report del Controllo strategico

La sicurezza stradale

Una prima valutazione sull'andamento dell'obiettivo porta alle seguenti osservazioni:

I punti di forza dell'obiettivo

- Gli impegni assunti nel Documento Politico Programmatico sono stati rispettati. Nel 2003 avverranno le altre realizzazioni previste
- Il finanziamento, tramite FRISL, dei progetti per interventi sulla rete stradale prevedono l'avvio di alcuni cantieri già nel corso del 2003
- L'obiettivo, sulla scorta dell'OGR, ha assunto maggiore trasversalità con il coinvolgimento della DG Giovani (con essa il mondo del volontariato) e della DG Formazione (con il mondo scuola). La DG Infrastruttura, capofila dell'OGR, non segnala alcuna criticità

I punti di debolezza dell'obiettivo

- Il target regionale per fine legislatura non è definito con chiarezza. La UE ha posto l'obiettivo, recepito dal governo nazionale, di ridurre del 50% i morti e del 40% i feriti entro il 2010. Regione Lombardia, pur con il limite di non possedere una rete stradale propria, riesce a quantificare il proprio obiettivo di fine VII legislatura?
- L'attività dell'Osservatorio sul traffico con la pubblicazione del Rapporto era obiettivo da conseguire già nel 2002. I ritardi sono dipesi dalle difficoltà nel flusso informativo dagli enti.

Questioni critiche o opportunità?

- Regione Lombardia ha attuato tutte le azioni per gestire efficacemente due parti del programma in apparenza contrastanti: lo sviluppo della dotazione di infrastrutture e quindi di traffico automobilistico con l'incremento della sicurezza sulle strade? In base a dati ACI, la Lombardia è al primo posto tra tutte le regioni nel rapporto tra incidenti e Km di autostrade, tangenziali, raccordi con un valore del 19,73 contro la media nazionale del 9,52 nel 2000
- La nuova Direzione Generale sulla sicurezza (polizia locale e protezione civile) offre nuove occasioni di trasversalità e collaborazione.

Per ogni obiettivo gestionale è elaborato, in seguito, un report analitico che sintetizza la pianificazione annuale dei prodotti e degli interventi, l'avanzamento percentuale e la stima delle risorse finanziarie attribuite. Le schede sono compilate dai Dirigenti responsabili di struttura e dai responsabili degli obiettivi specifici.

Questo costituisce il raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione direzionale (budget direzionale), cui è agganciata anche la valutazione delle performance del personale.

Da queste schede vengono tratti diversi report di monitoraggio, almeno due volte l'anno. L'impostazione del monitoraggio è basata

sulla richiesta della determinazione dello stato di avanzamento su base percentuale (0-100) con ulteriori informazioni sulle attività realizzate (informazioni on/off più descrizioni), attraverso la raffigurazione di una barra con una colorazione che indica l'avanzamento dell'obiettivo.

La struttura di Controllo strategico ha elaborato inoltre report in forma di bilancio degli obiettivi di legislatura, sempre con l'ausilio di barre per l'indicazione dello stato di avanzamento degli obiettivi su base pluriennale.

A valle di queste attività attribuibili alla funzione di controllo strategico sono poi realizzate attività tipiche della parte gestionale, concentrate prevalentemente sui dati di avanzamento finanziario. Il sistema di reporting gestionale prevede in particolare:

- report mensili sul monitoraggio della spesa, compresi i fondi comunitari, per Direzione Generale, leggi regionali di settore e ambiti di intervento, allo scopo di evidenziare le eventuali criticità della gestione finanziaria regionale attraverso indicatori della capacità di spesa e velocità di cassa, nonché il grado di smaltimento dei residui passivi e dei perenti;
- report trimestrali sui fattori di produzione dell'Amministrazione regionale, elaborato in collaborazione con la Direzione Affari generali e ancora in fase di sperimentazione, allo scopo di verificare periodicamente i costi di funzionamento e la produttività delle unità organizzative;
- report semestrali per l'analisi dello stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali e sul monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi finanziati con Fondi comunitari, in termini non solo prettamente finanziari ma di destinazione territoriale e soggetti beneficiari;
- report annuali dati dalle analisi contenute nel Rapporto di gestione.

Un secondo caso di monitoraggio in funzione del controllo strategico è quello del Comune di Cesena, che ha il compito di seguire l'attuazione del Piano di mandato.

Questo sistema è costituito da un semplice data base, alimentato dallo staff della Direzione generale, che tuttavia contiene una serie significativa di informazioni.

Per ogni azione, e per ogni intervento nell'ambito dell'azione strategica, vengono innanzitutto tenute sotto controllo le seguenti dimensioni:

- anno di progettazione;
- anno di conclusione prevista per l'attuazione;
- livello di priorità;

- spese correnti nel quinquennio;
- entrate correnti nel quinquennio;
- investimenti nel quinquennio;
- somme previste nel Piano triennale degli interventi;
- Finanziamenti esterni;
- Soggetti esterni coinvolti;
- Strumenti di programmazione negoziata attivati/da attivare;
- Responsabile politico;
- Responsabile gestionale;
- Note/Criticità.

Inoltre, il sistema di monitoraggio è completato con la redazione di schede semestrali che hanno il compito di fare il punto sullo stato di avanzamento dei singoli interventi. Questo monitoraggio semestrale, coordinato dal Direttore generale, precede la redazione di una relazione di stato di avanzamento. Le schede di monitoraggio considerano le seguenti informazioni:

- il livello di priorità;
- il periodo di riferimento complessivo;
- l'inserimento nel peg e nel Piano triennale dei lavori pubblici;
- Commenti sullo stato di avanzamento riportati nella relazione semestrale;
- Il centro di costo coinvolto e l'obiettivo di Peg collegato;
- Le attività da realizzare nel semestre;
- I tempi previsti, i tempi effettivi e lo scostamento;
- Gli indicatori di output intermedio;
- La descrizione dello stato di attuazione alla fine del semestre considerato;
- Una stima del grado di raggiungibilità dell'obiettivo.

Tabella: Esempio di monitoraggio di interventi nell'ambito delle singole azioni						
Azione	Denominazione azione anno 2005	Risultati attesi durante tutto il mandato	Periodo	Inserimento PEG 2005 o Piano Triennale dei Lavori	Commenti riportati nella relazione di luglio	Contro di costo
2.02.01	Secante con il lotto zero: realizzazione	OBIETTIVO PRIORITARIO	2003-2009	Si	Si prevede l'inaugurazione nel 2006	60.2
Centro di costo	Obiettivo PEG 2005 collegato	Attività collegate da realizzare nel primo semestre	Tempi previsti al 1° trimestre	Tempi effettivi al 1° trimestre	Scostamento	
60.2	Mitigazione e ambientazione nuova viabilità: via Cervese	Collaborazione intersettoriale con la Provincia	6	6	0	
		Affidamento incarico, compartecipazione	3	3	0	
Indicatori	Tempo atteso	Realizzato al 30/06/05	Scostamento	Realizzato al 30/06/05	Grado di raggiungibilità	
Incontri e contatti con provincia e settori interni al comune		4		Stabiliti gli accordi con gli altri settori interessati e la Provincia per l'attuazione dell'obiettivo	Raggiunto o raggiungibile	
Incarico espletato	0					

Il sistema di monitoraggio così organizzato alimenta la redazione di due tipi di reportistica. Una analitica, che il Direttore generale elabora e discute con i dirigenti. Una più generale che confluisce nella Relazione valutativa della Giunta che è allegata al Conto consuntivo.

Infine, è in corso un'attività denominata "Progetto indicatori strategici" che si propone di individuare indicatori (strategici) di risultato a livello di azione strategica.

Si tratta di una iniziativa appena iniziata ma che ha comunque prodotto alcuni esempi sperimentali, come quello presentato nella pagina seguente.

Progr.	Denominazione programma		
2	LA CITTÀ BELLA		
Progetto	Denominazione progetto		
2.01	Meno Traffico e più sicurezza		
	Rispetto dei tempi previsti		
	tempi!A1		
	Denominazione obiettivi		
	riduzione degli spostamenti in auto attraverso il potenziamento del trasporto pubblico		
	Opere pubbliche per la viabilità e la sicurezza stradale:		
	Indicatori strategici di outcome		
		Descrizione	Misure
Meno traffico	tempi medi di attraversamento della città.	Se misurato in maniera costante permette di verificare il traffico della città	tempo medio impiegato per attraversare la città
	Variazione del traffico autostradale nella provincia di Forlì-Cesena	permette di verificare il movimento dei veicoli nell'autostrada nei 3 caselli: Forlì, Cesena e Cesena Nord	n. veicoli (leggeri e pesanti) entrati e usciti autostrada Forlì Cesena
Sicurezza stradale	Variazione del tasso di incidenti	indica il grado di sicurezza nella circolazione della rete stradale	n. incidenti gravi o mortali
	Tasso di mortalità dovuti ad incidenti stradali	Percentuale di decessi rispetto al totale di incidenti stradali	morti/incidenti x 100
Sosta	Densità di offerta di sosta per abitante	permette di determinare l'offerta di posti auto rispetto ai residenti	numero posti auto offerti/residenti * 1000
mobilità ciclo-pedonale	sistema delle piste ciclabili	È volta all'individuazione della dotazione nel Comune di Cesena di infrastrutture per gli spostamenti non motorizzati	metri lineari di piste ciclabili esistenti/residenti
	Utilizzo del servizio noleggio gratuito di biciclette	Tale rilevazione permette di verificare la validità del progetto (sperimentazione in 3 punti e 48 biciclette)	
trasporto pubblico	abbonamenti trasporto pubblico	aumento abbonamento trasporto pubblico	n. abbonamenti sottoscritti nel 2005
	qualità dei trasporti pubblici	Grado di soddisfazione dell'utenza.	Incremento %
	Variazione del tempo di percorrenza degli autobus di linea urbana ed extraurbana	misura il tempo risparmiato dagli utenti in base alla variabilità di tempi-corsa degli autobus in diversi orari (mattina, orari di punta, sera)	
	Variazione dei tempi di percorrenza del trasporto pubblico da zone urbane periferiche a zone urbane centrali	indica la capacità di mobilità dei cittadini	tempo medio di percorrenza trasporto pubblico da zone urbane periferiche a zone urbane centrali
	Variazione dei km percorsi dai mezzi pubblici su corsie protette rispetto al totale dei km percorsi	Misura l'efficienza del servizio pubblico urbano	km percorsi mezzi di linea su corsie protette/totale km percorsi

Un ulteriore esempio di monitoraggio, questa volta connesso a progetti di rilievo, è quello del Comune di Reggio Emilia. Questo ente ha introdotto nel 2005 una nuova struttura nell'organizzazione, denominata "Area Pianificazione strategica", che ha il compito di integrare – attraverso un modello a matrice - il livello delle strategie con il livello settoriale costituito da servizi, programmi e progetti. Questa

struttura ha elaborato, come presentato nel primo capitolo, un Piano di lavoro che costituisce una sorta di piano strategico interno, basato anche sull'individuazione di una serie di progetti prioritari, da tenere sotto controllo sia per la loro rilevanza sia per gli aspetti di coordinamento in quanto concorrono alla loro realizzazione più strutture.

La verifica dell'avanzamento di questi progetti si è basata innanzitutto sull'elaborazione di un manuale di monitoraggio, attraverso cui sono state costruite schede su singole "operazioni" (termine che ricomprende varie tipologie di progetto).

Per ogni operazione sono rilevate le seguenti dimensioni:

- a) l'avanzamento procedurale (quando utile) confrontato con le previsioni;
- b) l'avanzamento fisico effettivo delle fasi in cui è articolata una operazione, rispetto alle previsioni;
- c) alcuni indicatori di performance per le singole fasi in relazioni a valori obiettivo attesi;
- d) le criticità incontrate.

La rilevazione dei dati finanziari avviene attraverso il monitoraggio del PEG.

La realizzazione della prima rilevazione di monitoraggio, è stata realizzata a metà 2006 e poi ripetuta a metà 2007.

Sulla base delle informazioni rilevate sono stati costruiti specifici grafici sintetici, che rappresentano lo stato di avanzamento effettivo alla data di monitoraggio (in %), gli eventuali ritardi rispetto alle previsioni, e il Gantt con il periodo di realizzazione delle varie fasi compreso il periodo di conclusione prevista.

Un ulteriore esempio è costituito dal monitoraggio del Piano strategico della regione Friuli-Venezia Giulia, il cui modello prevede la messa a punto e rilevazione di un sistema di indicatori, organizzati in vari cruscotti (contabile, project management, impatto, ecc.), per verificare in itinere ed ex post l'andamento e gli esiti degli interventi.

Le aree per le quali si sono progettati indicatori sono 4:

- a) l'Area delle risorse finanziarie, dove accanto agli indicatori di avanzamento di impegni e pagamenti, sono monitorate le dimensioni relative ai costi interni, alla spesa esterna, alla stabilizzazione del fabbisogno;
- b) l'Area delle Risorse umane, nell'ambito della quale vengono monitorati gli andamenti del lavoro straordinario, delle missioni all'interno e all'estero, le presenze e le assenze, il clima organizzativo (finalizzati all'aumento del benessere, del contenimento della spesa variabile, dell'aumento di produttività);
- c) l'Area della regolazione, misurata attraverso lo stato di avanzamento del programma di produzione legislativa e i risultati in termini di semplificazione;

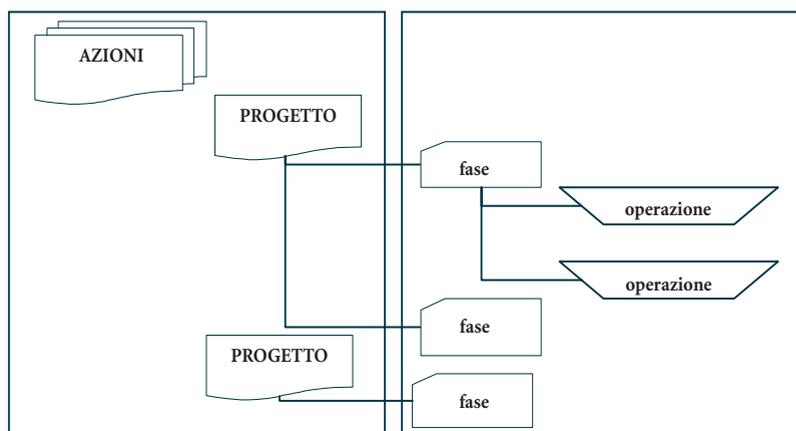
d) l'Area degli obiettivi strategici ed operativi, misurati in termini di risultati e impatti attesi (indicatori di realizzazione, di attività e di impatto), di riduzione dei tempi (indicatori relativi ai procedimenti), di soddisfazione (esiti delle indagini di customer satisfaction).

In particolare, attraverso il monitoraggio dei progetti strategici vengono elaborati report *mensili* che danno conto degli avanzamenti rispetto alle previsioni.

Nelle figure seguenti sono riportati alcuni esempi tratti da questi report.

Il sistema di monitoraggio

I progetti e gli interventi normativi vengono dettagliati in fasi ed operazioni, cioè nelle attività elementari che contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo del progetto ovvero all'approvazione del ddlr.



Dal Piano Strategico e Triennale...

... al sistema di monitoraggio

Gli indicatori di processo:

ATC (Avanzamento temporale calcolato)	Il tempo consumato
APA (Avanzamento del processo di Attuazione)	Dove sono
AOP (Avanzamento Operativo Previsionale)	Dove dovrei essere
APA/AOP	Dove sono in rapporto a dove dovrei essere

2.4 La rendicontazione sociale

La rendicontazione sociale, e cioè la presentazione all'esterno delle amministrazioni delle realizzazioni e degli esiti delle attività, costituisce un possibile esito dei sistemi di pianificazione e valutazione strategica. "Possibile" in quanto processo e strumenti di rendicontazione

sociali possono essere elaborati anche senza avere alle spalle fasi strutturate di pianificazione strategica. Ma la presenza di queste, e dei relativi meccanismi di valutazione e controllo, permette la messa a disposizione per la comunicazione esterna di evidenze con caratteristiche qualitative maggiori (in particolare sotto il profilo della copertura delle attività analizzate, dell'ampiezza delle dimensioni di valutazione trattate e della validità dei dati).

Non è questo il luogo per approfondire il dibattito sugli strumenti di rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche⁹; per questo si rimanda ai testi che hanno trattato diffusamente l'argomento. In questa sede ci si limiterà ad introdurre l'argomento e ad approfondire piuttosto le caratteristiche salienti delle esperienze analizzate.

La rendicontazione sociale viene interpretata secondo due finalità principali:

- da un lato, come forma di verifica (*accountability*) all'interno di una relazione di delega di responsabilità del tipo "principale-agente"; in ambito pubblico questa relazione si instaura fra vari soggetti a diversi livelli, tra cui in particolare tra società (cittadini, imprese) e rappresentanti politici in quanto eletti e in quanto legittimano le politiche pubbliche; tra società e burocrazia in quanto personale assunto in virtù di competenze professionali; tra giunte e consigli, quest'ultimi nella veste di *watch dog*; in questa direzione, rileva la coerenza delle azioni realizzate per attuare i programmi elettorali e le loro caratteristiche connesse alla loro qualità, alla loro efficacia, all'utilizzo delle risorse;
- dall'altro lato, nell'ambito di arene di partner nell'elaborazione e attuazione di politiche pubbliche, come meccanismo di governance in quanto, attraverso la messa a disposizione di informazioni, rende discutibili (e contestabili) le azioni intraprese per trattare problemi complessi e perciò stessi dagli esiti incerti, contribuendo a mantenere e aumentare i livelli di fiducia reciproca.

Nella pratica, a queste si aggiungono altre motivazioni, tra cui:

- quella di comunicazione esterna con i portatori di interesse esterni;
- quella di comunicazione interna, per rafforzare il livello di consapevolezza su missioni e obiettivi;
- quella di sostegno all'introduzione di modalità di misurazione delle performance, a supporto dei cicli di pianificazione, programmazione e controllo.

Nell'esperienza italiana le applicazioni pratiche di questi orientamenti riguardano l'elaborazione di tre tipi di strumenti:

⁹ Formez, *Nuovi profili di accountability nelle PA. 2 voll – 1. Teoria e strumenti; 2. Analisi di casi*, Collana Quaderni Formez n.40, 2005
Dipartimento della Funzione Pubblica, *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane (2004)

- a) il bilancio di missione, di periodicità annuale;
- b) il bilancio di mandato (e di metà mandato), di periodicità pluriennale;
- c) e il bilancio (di rendicontazione) sociale, di periodicità in genere annuale.

La differenza principale in termini di contenuti è quella tra i primi due (bilanci di missione e di mandato) e il terzo. Peraltro, nella realtà, spesso questi termini sono utilizzati come sinonimi.

Per articolare le successive esemplificazioni, è opportuno tuttavia discutere le distintività che dovrebbero qualificare i due strumenti.

In linea generale, il bilancio di mandato dovrebbe affrontare il tema dell'avanzamento degli interventi verso gli obiettivi del programma di governo e la coerenza delle attuazioni. In sostanza, dovrebbe trattare delle realizzazioni e dei principali esiti conseguiti rispetto alle linee strategiche delineate in sede di pianificazione e con relazioni ai mutamenti intervenuti nel contesto socio-economico.

Mentre il bilancio sociale dovrebbe acquisire contenuti più estesi. Innanzitutto, dovrebbe trattare l'utilizzo delle risorse e le azioni intraprese e realizzate secondo un'articolazione per categorie di portatori di interessi, siano essi destinatari diretti degli interventi (ad esempio, categorie di cittadini differenziate in relazione al bisogno tutelato, categorie di imprese economiche, ecc.) sia soggetti coinvolti nella loro attuazione (ad esempio, altre istituzioni, fornitori, personale interno, ecc.). Inoltre, dovrebbe trattare delle iniziative connesse a principi di responsabilità sociale, come ad esempio le politiche di pari opportunità di genere e di disagio, la sostenibilità ambientale, le misure per la diffusione all'interno della propria organizzazione di principi di comportamento etico, l'ascolto degli utenti, ecc. Infine dovrebbe essere caratterizzato dal coinvolgimento diretto di questi stakeholders nella fase di elaborazione del bilancio sociale, argomentando i risultati raggiunti non solo in relazione agli obiettivi del programma di governo ma anche in rapporto all'evoluzione della domanda sociale e alla qualità percepita.

Non vi dovrebbero essere sostanziali differenze, invece, con riferimento al tipo di informazioni riguardanti l'avanzamento di politiche e interventi. Accanto a indicatori e indici di performance interna (copertura della domanda, qualità, tempestività, rispetto dei target, efficienza, ecc.), con misure analizzate sia in senso diacronico che attraverso comparazioni con altre organizzazioni (benchmarking), potrebbero essere inserite domande di valutazione e analisi connesse agli esiti, e cioè alla modificazione di domande e bisogni da cui gli interventi sono stati originati. Al di là degli aspetti metodologici relativi alla stima dei nessi di causalità tra interventi e risultati (problemi derivanti dalla difficoltà di stimare la situazione controfattuale), emerge dalle varie esperienze la scarsa disponibilità di analisi di que-

sto tipo, che richiedono processi strutturati di rilevazione e trattamento dei dati (specie se a servizio di documenti che trattano il complesso delle attività), anche solo se riferiti a fenomeni limitati e indiretti. In generale, quindi, il tema dell'efficacia esterna e del successo degli interventi è trattato in termini di qualità percepita e di estensione della domanda soddisfatta.

In tema di informazioni rese, emerge piuttosto un'altra questione, e cioè quella della loro validazione. Sono rarissimi i casi in cui gli strumenti di rendicontazione sociale sono redatti da soggetti indipendenti, mentre nella quasi totalità dei casi si tratta di documenti elaborati all'interno e da consulenti ed esperti, ma comunque senza che sia enfatizzato il carattere di indipendenza.

Infine, un'altra differenza tra i due tipi di documenti dovrebbe essere quella del criterio di analisi. I bilanci di missione e di mandato dovrebbero privilegiare l'intento descrittivo, limitando la valutazione alla coerenza tra performance ed obiettivi iniziali. I bilanci sociali potrebbero spingersi ad introdurre aspetti valutativi rispetto ai bisogni delle varie categorie di stakeholders, discutendo inoltre molto di più i cambiamenti intervenuti nel contesto nel corso del tempo. Tuttavia si tratta di una suddivisione da manuale non seguita dalle esperienze concrete, in cui aspetti valutativi compaiono anche in bilanci di missione (a supporto dei successivi cicli di pianificazione), oppure sono modesti nei bilanci sociali.

Un primo caso di bilancio di mandato è quello del Comune di Brescia; in particolare si considera qui il bilancio sociale di metà mandato del periodo 2003-05.

È un documento destinato alla comunicazione esterna che ripropone sotto diversa veste lo "Stato di attuazione delle linee programmatiche di mandato 2003-05" previsto dallo Statuto comunale. Si tratta di un'analisi dell'andamento dei servizi e degli interventi organizzata anche per categorie di utenti, e questo spiega la qualificazione "sociale" che compare nel titolo. Due contenuti emergono come significativi:

- f) la presenza di una notevole messe di dati statistici, di indicatori di copertura della domanda e di indicatori finanziari (ad es. efficienza gestionale), a volte con serie storica; cosa che deriva da sistemi informativi per i controlli interni ampiamente sviluppati;
- g) la presenza di grafici relativi ai risultati delle indagini sulla qualità percepita degli utenti, che introducono a giudizi di tipo valutativo.

Ogni capitolo è preceduto dalla presentazione delle linee strategiche ("Le idee"), definite in termini di obiettivi da cui è desumibile perlomeno un target di tendenza (ad es: "più posti negli asili nido"; "aumentare l'offerta di abitazioni"). Segue un paragrafo di analisi dei principali esiti ("I risultati"), in cui vengono trattati dati statistici e

descritto anche con indicatori quantitativi l'andamento delle attività per ogni linea strategica. I capitoli si concludono poi con la presentazione degli orientamenti degli utenti sulla qualità dei servizi ("La voce dei cittadini") rilevati attraverso apposite indagini.

Si veda un esempio tratto dalla sezione dedicata agli anziani.

Le idee
<input type="checkbox"/> Sviluppare e migliorare l'integrazione sociale dell'anziano: più centri di socializzazione
<input type="checkbox"/> Coinvolgere gli anziani nella realizzazione della rete dei servizi
<input type="checkbox"/> Soddisfare la domanda di alloggi: <ul style="list-style-type: none"> • l'assegnazione degli alloggi e dei contributi sugli affitti (rinvio alla sezione "Famiglie e minori") • le nuove costruzioni
<input type="checkbox"/> Potenziare la rete di servizi per gli anziani in condizioni precarie di salute e di autonomia: <ul style="list-style-type: none"> • l'ampliamento e miglioramento dei servizi esistenti • l'attivazione di nuovi servizi • la valorizzazione del volontariato e le azioni di "Buon vicinato" • il sostegno alle famiglie che ricorrono a personale straniero per la cura a domicilio di anziani non autosufficienti (badanti)
<i>La voce dei cittadini:</i> i risultati dell'indagine sulla soddisfazione degli utenti delle strutture residenziali per anziani

I risultati		
Oltre ai centri indicati in tabella, si segnala la presenza di un Centro anziani, autogestito dall'omonima associazione, presso i locali messi a disposizione dalla sesta circoscrizione.		
Indicatore	2003	2004
N.pasti consumati presso centri aperti e diurni	24.351	29.792
<i>Fonte dati: settore logistica Sociale</i>		
<input type="checkbox"/> Soddisfare la domanda di alloggi: l'assegnazione degli alloggi e dei contributi sugli affitti Per l'illustrazione delle iniziative per l'assegnazione di alloggi ed il versamento di contributi, si rinvia alla sezione "Famiglie e minori".		
<input type="checkbox"/> Soddisfare la domanda di alloggi: nuove costruzioni Nel marzo 2005, nella zona di S. Polino (area del lascito "Arvedi") sono iniziati i lavori per la costruzione di 52 nuovi alloggi destinati ad anziani autosufficienti. Saranno realizzati anche una palestra, degli ambulatori per gli anziani del quartiere, spazi di incontro e di svago. Gli alloggi saranno costruiti secondo i criteri: della bioedilizia, ossia con metodi e procedimenti rispettosi della salute degli abi-		

tanti, con l'uso di materiali, possibilmente di origine naturale, facilmente riciclabili o riutilizzabili e con bassi costi di smaltimento;
 dell'architettura bioclimatica, attraverso l'uso di materiali in grado di utilizzare al massimo i benefici delle energie rinnovabili (ad esempio energia solare) per riscaldare o raffrescare l'alloggio;
 della domotica, ossia della gestione elettronica degli elettrodomestici e degli impianti, per facilitarne l'uso da parte dell'anziano.

La realizzazione di questi alloggi (che dovrebbe terminare nel 2007) costituisce il progetto "BIRD" (Bioedilizia, Risparmio energetico, Domotica), a cui partecipano l'Aler e la Regione Lombardia.

Nel 2005 sono iniziati i lavori per la costruzione di altri 45 alloggi, riservati alla locazione a persone anziane, che dovrebbero essere pronti nel 2007.

Ulteriori alloggi, destinati alla generalità dei cittadini (quindi non riservati ai soli anziani), sono in corso di realizzazione nell'ambito del cosiddetto "Piano di edilizia economico-popolare", per il quale si rinvia alla sezione "Territorio e ambiente".

□ Coinvolgere gli anziani nella realizzazione della rete dei servizi

La maggior parte dei centri elencati nella pagina precedente è attiva grazie alla collaborazione del privato sociale.

Ulteriori collaborazioni legano il Comune ad associazioni per lo svolgimento di specifiche attività di animazione e di socializzazione, integrando l'attività svolta direttamente dall'ente locale proprio grazie alla presenza di gruppi volontari di persone anziane.

(importi in euro)

	2003	2004
Costi per servizi ricreativi e di socializzazione a favore di anziani (incluso soggiorni climatici)	702.142,43	732.293,75
Costo sociale procapite	3,60	3,71
<i>Fonte dati: unità di staff Programmazione e Controllo di gestione</i>		

L'Azienda USI di Piacenza, sulla base delle linee guida regionali, redige annualmente un Bilancio di missione, che presenta nella sua parte centrale gli stati di avanzamento del Piano strategico triennale (cfr. Il bilancio di missione 2005 e quello 2006).

Come si legge nelle parti introduttive, il documento è utilizzato come strumento sia di comunicazione esterna ma soprattutto di "contestabilità", nel senso di mettere a disposizione dei principali stakeholders del sistema sanitario locale i dati su cui impostare le discussioni sui piani e programmi futuri.

Si veda su questo la Presentazione al Bilancio di missione 2006 sotto riportata.

PRESENTAZIONE

L'Azienda di Piacenza ha aderito con entusiasmo al gruppo di lavoro regionale per la costruzione del Bilancio di Missione ed è stata successivamente tra le aziende che l'hanno redatto in forma sperimentale per la prima volta nel 2005.

La Direzione aziendale aveva instaurato, fin dall'inizio del proprio mandato, forme di comunicazione standardizzate con la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria e la consuetudine di "rendere conto" era già presente in Azienda: erano stati infatti costruiti strumenti di comunicazione sia sulla programmazione che sulla rendicontazione che permettessero di:

- collegare la pianificazione economico-finanziaria a quella relativa alle azioni di sviluppo dei servizi declinate per obiettivi;
- collegare la rendicontazione di esercizio alle realizzazioni dei risultati ottenuti;
- rendere esplicita, ma al contempo comprensibile, la complessità tipica della gestione sanitaria;
- adottare strumenti (linguaggi, analisi sintetiche di dati, tecniche di comunicazione, multimedialità ecc) condivisibili fra il mondo degli amministratori pubblici, i professionisti sanitari, gli operatori dell'area amministrativa e il management.

Tuttavia la presentazione del primo Bilancio di Missione ha suscitato nei sindaci una certa preoccupazione, dovuta alla "dimensione" dello strumento, che avrebbe potuto rendere più difficile la lettura dei risultati, in confronto al materiale che erano soliti ricevere. La Conferenza ha espresso l'auspicio che fosse mantenuto lo stesso livello di "utilizzabilità" delle informazioni dimostrato nel passato, pur avendo chiaro fin da subito che questo nuovo allegato al bilancio di esercizio non sarebbe stato un ulteriore adempimento che si andava a sommare con altre rendicontazioni, ma il naturale approdo di un processo di pieno coinvolgimento già avviato anteriormente.

Probabilmente, nel primo anno, la tensione in sede di redazione del documento verso la piena corrispondenza al modello regionale ha comportato alcune asimmetrie tra sinteticità e dettaglio e alcune necessarie mediazioni, perché non si sono voluti del tutto abbandonare modalità di comunicazione che si erano rivelate efficaci, e allo stesso tempo inserire una serie di informazioni, precedentemente non trasmesse alla conferenza, a volte difficilmente rappresentabili in forma sintetica senza perdere parte del loro significato. Una soluzione che si è rivelata efficace è stata sperimentata nella seconda edizione del bilancio di missione, in cui da un lato sono stati integrati nella terza sezione gli stati di avanzamento del Piano Strategico aziendale per proseguire nella consolidata rendicontazione verso la Conferenza, dall'altra sono stati spostati in appendice tutti quegli elementi di contesto e di profilo aziendale che nell'anno di riferimento non comportano in genere necessità di approfondimento. La soluzione adottata ha permesso sia un alleggerimento del documento vero e proprio senza perdere di completezza ed esaustività rispetto al modello regionale, sia una maggiore leggibilità e corrispondenza con quanto richiesto dalla Conferenza.

Dalla seconda edizione il Bilancio di Missione è diventato anche un importante strumento di lavoro del Collegio di Direzione e una solida base informativa per il dialogo con i sindacati confederali e con i comitati Consultivi Misti. La scelta è stata

infatti quella di non accrescere il numero dei documenti, ma di rendere il Bilancio di Missione l'unico strumento di "contestabilità" dell'azienda e di responsabilità della Conferenza, da cui trarre le informazioni utili ai diversi altri interlocutori interni e esterni all'Azienda.

Quella che avete ora di fronte è la terza edizione del Bilancio di Missione. La struttura ricalca quella dello scorso anno (la terza sezione è incentrata sullo stato di avanzamento del Piano Strategico e alcuni approfondimenti sono stati portati in appendice, in particolare tutti gli indicatori relativi alla sezione I); come elemento di innovazione di questa edizione, nella sezione II, quella relativa al profilo aziendale, sono state anche illustrate le principali azioni attuate nell'anno in riferimento ai vari livelli di assistenza. Nell'economia del documento questa scelta ha comportato una riduzione delle parti della sezione II spostate in appendice, ma una più esaustiva descrizione degli obiettivi raggiunti, non solo quelli maggiormente approfonditi e dettagliatamente illustrati nella sezione III. Tutto ciò al fine di rendere il Bilancio di Missione sempre più l'unico strumento di rendicontazione dell'azienda.

In relazione alla scelta dell'argomento delle sezioni finali, quelle dedicate cioè all'approfondimento di temi di particolare rilevanza per l'Azienda, quest'anno si è deciso da un lato di illustrare in dettaglio il processo di costruzione ed i contenuti della nuova Carta dei Servizi dell'Azienda accanto al ruolo e alle attività dei Comitati Consultivi Misti aziendali e distrettuali, dall'altro di approfondire il tema dell'accreditamento istituzionale.

Il documento si caratterizza, come già sottolineato per il Piano strategico, per la notevole mole di dati presentati a sostegno dei giudizi sull'andamento dei vari interventi connessi agli obiettivi individuati in sede di pianificazione e per la ricorrente presenza di giudizi valutativi, poiché è dal bilancio di missione che il Piano strategico ricava le informazioni per individuare i punti di forza e di debolezza su cui impostare le azioni future. Si rimanda per ulteriori esempi al relativo capitolo di questo manuale.

Un altro caso significativo è quello della Provincia di Torino. L'Amministrazione piemontese ha sperimentato nel 1999 un primo bilancio di mandato caratterizzato dal fatto di aver affidato ad un soggetto indipendente esterno la valutazione dei progetti rilevanti (83) attuati nel corso del mandato 1995-99 e l'analisi di una serie di indicatori sociali.

Il documento presenta, quindi un duplice contenuto. Una prima parte con le analisi condotte all'interno che riguardano la descrizione, articolata per ambiti di intervento, del come è stato realizzato il programma iniziale anche in considerazione dei mutamenti emersi. Una seconda parte che comprende invece le valutazioni degli esperti esterni relative all'andamento dei progetti.

Come riporta uno degli esperti esterni incaricati, la scelta di concentrarsi sui progetti principali è andata incontro ad una serie di difficoltà:

“La scelta che abbiamo compiuto per valutare le iniziative *dell'amministrazione rispetto al programma iniziale è stata quella di riconcettualizzare il programma come un insieme di progetti (più o meno definiti)* e di osservare il destino di ciascuno di essi: il progetto ha avuto successo? sono stati raggiunti (in tutto o in parte) gli obiettivi proposti? a quale stadio di sviluppo viene consegnato all'amministrazione subentrante?

In questa operazione siamo stati notevolmente facilitati dal fatto che la nostra amministrazione, aveva già provveduto - sia pure a metà mandato - a ridefinire tutti i suoi compiti innovativi in termini di progetti (nel quadro di un disegno di *project management*). A questo punto non ci restava altro da fare che considerare, uno per uno, i progetti già individuati e vedere che fine avevano fatto. Credo però che questo metodo sia praticabile anche presso amministrazioni che non abbiano una struttura formale per progetti. Sia pure con qualche margine maggiore di arbitrarietà, il valutatore può sempre suddividere gli impegni assunti dall'amministrazione in entità discrete e definite che vengono trattate come progetti distinti.

La valutazione per progetti va comunque incontro ad alcune difficoltà (che abbiamo risolto solo in parte).

Una prima difficoltà (che si è rivelata insormontabile) consiste nel fatto che valutando l'andamento dei progetti, si finisce per prendere in considerazione solo quello che l'amministrazione ha dichiarato esplicitamente di voler fare e non con quello che ha ommesso o trascurato. Si valuta l'azione e non l'inazione. Si rimane prigionieri del modo con cui l'amministrazione ha definito i problemi. Ci si dovrebbe invece chiedere: sono emersi problemi che l'amministrazione ha mancato di affrontare? Sono affiorate opportunità, che l'amministrazione non è riuscita o non ha voluto cogliere? Il metodo che abbiamo adottato non ci permette di rispondere a queste domande. Si tratta di un limite insuperabile o si possono immaginare strategie di ricerca alternative? Ecco un quesito interessante per una discussione futura.

Una seconda difficoltà (per fortuna un po' più maneggevole) risiede nel fatto che i progetti sono molto diversi tra di loro e non ha senso metterli tutti sullo stesso piano. Nella sua attività di programmazione la nostra amministrazione ne aveva individuati 119. Tra di essi figuravano sia interventi di importanza strategica (p.es. il piano territoriale di coordinamento), sia interventi minuti (p.es. la copertura di 5 km di una strada provinciale). Consapevoli di questo problema, avevamo pensato all'inizio di limitare la nostra analisi ai solo “progetti strategici”, chiedendo ad ogni assessore di indicarci i due progetti che riteneva più importanti: in tutto avremmo così preso in considerazione una trentina di progetti. Nel corso dell'indagine non siamo riusciti a tener ferma questa scelta: molti altri progetti hanno finito per infilarsi nel mucchio, per la semplice ragione che tagliare rappresenta sempre un sacrificio. Alla fine siamo arrivati a quota ottanta. Questo è sicuramente un problema: più complesso è il quadro, più opaca sarà la valutazione.

Una terza difficoltà deriva dalle relazioni intergovernative. Molti progetti portati avanti da un ente locale, e soprattutto quelli più importanti, richiedono qualche forma di cooperazione con altri enti o istituzioni. Le politiche pubbliche locali (e

soprattutto quelle condotte a livello provinciale) si formano attraverso reti complesse. Se il progetto ha successo non c'è problema: tutti possono attribuirsi il merito. Ma se il progetto va male, a chi addebitare la responsabilità? Che cosa si può chiedere al partner di un *policy network*: capacità di iniziativa? rispetto dei patti e delle scadenze? *souplesse*? capacità egemonica? abilità nella costruzione del consenso? Ecco un bel nodo teorico che qui mi limito a enunciare: come valutare le politiche pubbliche che nascono in contesti inter-istituzionali? Noi non abbiamo neppure provato a prendere partito sulla questione. Ma quando un problema non è stato risolto, lo abbiamo segnalato. A prescindere dalle responsabilità delle singole istituzioni (difficilmente accertabile) resta il fatto che quel problema rimane sul tappeto e che con esso la futura amministrazione dovrà presumibilmente continuare a fare i conti.

Nel rapporto con il committente è emersa infine una quarta difficoltà. A più riprese gli amministratori/ politici hanno mostrato di trovarsi a disagio con la nostra scelta di puntare sull'analisi dei progetti. Non è difficile capire perché: la definizione dei progetti era stata effettuata dall'amministrazione in vista di un programma di *project management*, ossia per impegnare i dirigenti a lavorare con un certo metodo, per indirizzarli e valutarli. I politici si ritenevano spesso al di sopra di questa classificazione e tendevano a viverla come una gabbia un po' burocratica. "La nostra attività di governo - osservavano - non si riduce ai progetti". Essi intendevano dire che esistono dimensioni programmatiche strategiche che non si identificano con nessun progetto specifico e che spesso li attraversano. In realtà la nostra esperienza ci ha mostrato che è possibile fare emergere questi aspetti più generali proprio dall'analisi dei singoli progetti. La nostra scelta finale è stata quella di premettere alle singole schede sui progetti una breve sintesi in cui si mettono in luce le fondamentali trasformazioni istituzionali che ha attraversato l'amministrazione durante il mandato e i punti di forza e di debolezza della sua azione.

Da: Luigi Bobbio, "È possibile valutare il mandato di un'amministrazione locale? Relazione presentata al II Congresso dell'Associazione italiana di valutazione, Napoli, 15-17 aprile 1999.

Successivamente, l'Amministrazione ha realizzato un bilancio di mandato per il periodo 1995-2004 ("A vostro pro": il bilancio di due mandati), che si è caratterizzato per una articolazione per linee strategiche derivata dai documenti di pianificazione strategica e che ha potuto ancora una volta beneficiare del sistema di monitoraggio dei progetti prioritari.

Infine, la Provincia di Torino ha elaborato un Bilancio sociale 2004-2005 che comprende anche la trattazione delle componenti di genere e ambientale.

Non si tratta di un Bilancio sociale caratterizzato dal coinvolgimento degli stakeholders in fase di elaborazione e nel complesso la trattazione segue uno schema piuttosto libero nei vari capitoli (e risulta perciò abbastanza disomogenea), in cui sembra prevalere l'intento comunicativo rispetto a quello analitico e valutativo. I contenuti

analitici di rilievo riguardano gli aspetti legati alla trattazione del principio di gender mainstreaming e di quello di sostenibilità ambientale. In relazione a questi due temi si riportano le introduzioni riguardanti l'approccio metodologico seguito.

METODOLOGIA APPLICATA PER LA LETTURA TRASVERSALE DI GENERE

L'integrazione dell'approccio di genere all'interno del Bilancio Sociale è il risultato di una precisa scelta dell'amministrazione impegnata a sostenere e incentivare un approccio trasversale del principio di pari opportunità in linea con le direttive dell'ONU e dell'Unione Europea in materia di gender mainstreaming.

Traendo ispirazione dalle molteplici esperienze di bilancio di genere condotte in Italia negli ultimi cinque anni, il Bilancio Sociale della Provincia di Torino ha voluto integrare al proprio interno la dimensione delle pari opportunità, certamente ispirandosi alle metodologie già sperimentate, ma anche volendo raggiungere una migliore integrazione tecnica e applicativa rispetto alla rendicontazione sociale, per rendere compatibili le rispettive modalità espositive e di analisi.

L'approccio di genere nel Bilancio Sociale offre maggiore evidenza e qualità di informazione relativamente al perseguimento degli obiettivi indicati dalla teoria dei bilanci di genere: Equità, Efficacia ed Efficienza (le "3E") offrendo una lettura dell'operato dell'ente in relazione agli effetti prodotti sui cittadini - donne e uomini.

Sostenendo l'impegno a realizzare una maggiore equità sociale attraverso una equilibrata definizione delle risorse e delle attività previste, si ottiene infatti una migliore efficacia ed efficienza dei servizi offerti, proprio perché meglio corrispondenti alle esigenze differenziate per genere dei cittadini/e e quindi con un migliore rapporto costi/benefici sia economici sia sociali.

La dimensione di genere è stata introdotta nelle varie sezioni nelle quali il Bilancio Sociale è stato articolato ed è facilmente rilevabile attraverso i box gialli.

Le specificità di genere introdotte nell'Identità dell'ente e del territorio, hanno consentito di evidenziare i differenti bisogni di donne e uomini desumibili dalla condizione economica e sociale: la composizione anagrafica, familiare, lavorativa e sociale ha dunque accolto un approfondimento di lettura differenziato per genere.

Rispetto al contesto socioeconomico, le parti successive dedicate specificamente alle politiche e ai servizi offerti dall'ente hanno messo in evidenza la relazione tra i bisogni dei cittadini/e e la capacità dell'ente di corrispondere ai medesimi.

Nel Rendiconto economico l'approccio di genere ha permesso di misurare attraverso l'assegnazione delle risorse negli ambiti più o meno significativi per le esigenze dei cittadini e delle cittadine, l'impatto finanziario su entrambi i generi delle politiche intraprese dall'ente. La riclassificazione degli Assi strategici per aree di genere ha posto in relazione prioritaria di inerenza alle differenze di genere i vari ambiti di intervento, dedicando particolare attenzione alle voci di spesa per le pari opportunità, il lavoro, la formazione, gli interventi di materia sociale, che più di altri sono in grado di incidere sulle disuguaglianze sociali ed economiche che tuttora persistono nel territorio provinciale fra uomini e donne.

Nella Relazione sociale la presentazione dell'attività e dei servizi dell'ente, attraverso l'analisi di genere, ha permesso di descrivere quanto è stato fatto e nel contempo verificarne l'efficacia rispetto ai cittadini e alle cittadine, offrendo spunti di riflessione su possibili obiettivi di miglioramento per il futuro delle politiche di pari opportunità dell'ente.

METODOLOGIA APPLICATA PER LA LETTURA TRASVERSALE AMBIENTALE

La scelta di dare particolare rilievo alla sostenibilità ambientale all'interno del Bilancio Sociale della Provincia di Torino nasce dalla sensibilità che caratterizza l'Ente su queste tematiche e dalla volontà di perseguire uno sviluppo sostenibile del proprio territorio.

Il Bilancio Sociale 2004-2005 si avvale del percorso di rendicontazione ambientale che l'ente ha sviluppato nel 2004 secondo la metodologia CLEAR-LIFE aggiornato nel 2005, anno in cui è stato aggiornato lo stato di sostenibilità ambientale.

Nel 2004, l'Ente ha predisposto il Bilancio ambientale, documento che rende conto degli impegni assunti dall'Ente in materia ambientale e considera la spesa sostenuta per le attività di protezione e valorizzazione ambientale, gli indicatori sullo stato della sostenibilità ambientale e le pressioni delle principali variabili ambientali.

La lettura trasversale degli impatti che le politiche dell'ente hanno avuto sull'ambiente è stata articolata in modo specifico nelle diverse sezioni di cui il documento è composto ed è stata inserita in box arancioni.

Nell'Identità è stata approfondita la descrizione dell'ambiente e del territorio che la Provincia di Torino governa per metterne in evidenza le specificità, i punti di forza e i punti di debolezza; questi elementi costituiscono la base sulla quale l'ente ha attivato le proprie politiche ambientali.

All'interno del Rendiconto Economico sono state messe in evidenza le spese che la Provincia ha sostenuto nel 2004 per affrontare le questioni ambientali come conseguenza delle priorità che si è data.

La classificazione è stata compiuta sulla base dei criteri riformulati dalla Metodologia CLEAR5 e

contiene l'ammontare delle risorse spese per ogni politica che ha un qualsiasi tipo di impatto ambientale.

Infine, nella Relazione Sociale, un Asse strategico è dedicato alla descrizione delle attività che la Provincia ha svolto specificamente per affrontare le problematiche ambientali e territoriali, mentre per tutte le altre politiche è stato messo in evidenza l'impatto che esse hanno avuto sull'ambiente.

Fonte: BILANCIO SOCIALE che integra le dimensioni di GENERE e AMBIENTALE 2004-2005 Provincia di Torino

Il Bilancio sociale del Comune di Cesena si caratterizza, invece, per l'introduzione – nella edizione del 2006, la quarta – del coinvolgimento di vari stakeholders in fase di elaborazione del documento. Il processo partecipativo è così descritto nell'introduzione:

“Abbiamo organizzato una serie di incontri sul bilancio sociale coinvolgendo i Consiglieri Comunali, le associazioni di categoria, di volontariato, culturali, sportive, ambientali, i sindacati, per condividere con loro i nostri criteri ispiratori e per raccogliere indicazioni e suggerimenti. I diversi contributi pervenuti sono stati importanti spunti di riflessione, insieme alle osservazioni ricevute dalla compilazione dei questionari”.

Si tratta di una modalità che appare ancora poco strutturata (anche rispetto ad altre esperienze, ad esempio quella del Comune di Cremona) ma che è rappresentativa di un processo di apprendimento nell'attribuzione di funzioni allo strumento che si arricchisce con la continuità nel tempo, come evidenzia il box che appare sempre nell'introduzione:

Edizione	Il nostro percorso per un miglioramento continuo
2003	Rendicontazione di ciò che hanno realizzato gli uffici
2004	Rendicontazione dei servizi offerti ai cittadini e al territorio
2005	Attenzione alla comunicazione e chiarezza
2006	Coinvolgimento degli stakeholder e collegamento al Piano di Mandato
2007	Bilanci Sociali "a sistema" con le principali società partecipate

Questo documento si caratterizza per due aspetti:

- la presenza di indicatori di performance relativi ai servizi;
- il collegamento con il Piano di mandato e gli strumenti di pianificazione strategica (presentati nel capitolo precedente).

Gli indicatori di performance sono presentati in serie storica e riguardano dimensioni quali la risposta alla domanda reale e potenziale e la qualità, come si può notare dall'esempio sottostante. In altri casi sono presi in considerazione variabili di tipo finanziario.

Nidi d'infanzia e Centro giochi			
Anno scolastico	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Domanda potenziale (bambini in età residenti)	1.817	1.887	1.938
Posti nido disponibili (totale posti)	455	458	476
comunali (numero posti)	346	346	329
convenzionati (numero posti)	116	119	158
Lista d'attesa al 31 maggio	5	6	8
Posti servizi integrativi infanzia (Centro giochi comunale e convenzionato)	45	45	31

L'intento è prevalentemente descrittivo e scarseggiano i giudizi valutativi.

2.5 Conclusioni: lezioni apprese

Possiamo considerare i processi e gli strumenti di valutazione e controllo strategico come meccanismi di feedback che “chiudono” il ciclo di pianificazione strategica.

Come è emerso dai casi analizzati, si tratta di un passaggio che presenta non poche criticità, sia sotto il profilo tecnico-metodologico che sotto quello della funzionalità degli strumenti.

2.5.1. La valutazione delle politiche: un obiettivo complesso

In termini di approccio metodologico, le esperienze che si sono orientate alla valutazione delle politiche si sono scontrate con la difficoltà di stimare i risultati degli interventi, e cioè il grado di modificazione dei problemi trattati e l'effettivo apporto delle azioni messe in opera (stima dei nessi di causalità). Innanzitutto, le analisi dirette alla valutazione dell'efficacia esterna delle politiche hanno bisogno di rilevazioni ad hoc e raramente possono contare sui dati presenti nei sistemi informativi e derivanti da rilevazioni sistematiche; in genere, infatti, possono fare facilmente riferimento solo sull'andamento di indicatori statistici relativi situazione socio-economica, ambientale e territoriale, ma raramente sono disponibili misure più accurate sugli specifici fenomeni toccati degli interventi. Ne deriva che un programma centralizzato di analisi valutative si scontra con la notevole esigenza di risorse (di personale, di risorse finanziarie per realizzare le indagini, di know how settoriale, ecc.) per riuscire ad ottenere una discreta copertura di politiche da valutare. Inoltre, è tutta da verificare la capacità di ottenere una legittimazione politica continuativa per una funzione di questo tipo, poiché fatalmente va a costruire arene di confronto che, in quanto condotte da un organismo esterno ai settori responsabili delle singole politiche, eccedono la finalità dell'apprendimento e finiscono per costituire in genere occasioni anche di giudizio sull'operato di apparati e di rappresentanti del livello politico (assessori, sindaci, ecc.).

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna è, in questo senso, indicativa; la sperimentazione della valutazione di efficacia esterna è stata sperimentata su tre politiche e poi non è proseguita. In Regione Lombardia le sperimentazioni si sono protratte per un certo tempo ma non hanno condotto ad una sistematizzazione delle attività.

Questi esiti sembrano rafforzare l'argomentazione secondo cui la valutazione degli esiti delle politiche ha un senso in quanto innesca processi di apprendimento tra gli attori coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione degli interventi. Se questi attori non sono protagonisti della valutazione l'effetto di apprendimento decade inevitabilmente e prendono piede comportamenti difensivi.

Ne consegue allora che queste analisi non dovrebbero essere condotte da uffici centrali delle organizzazioni ma attribuite ai singoli

settori. Insomma, laddove sta la domanda di apprendimento; sicuramente una domanda che in molti casi deve essere forzata, sostenuta con attribuzione di responsabilità: ad esempio mediante l'introduzione di clausole valutative nelle leggi oppure negli strumenti di pianificazione strategica. Lasciando agli uffici centrali eventualmente funzioni di supporto metodologico.

2.5.2 Il controllo strategico: l'esigenza di tecniche in grado di cogliere le dimensioni rilevanti degli interventi e delle organizzazioni in ambito pubblico

Nei casi analizzati il controllo strategico è stato declinato in tre modi diversi.

Quello più semplice e più adottato è il controllo sullo stato di avanzamento dei progetti considerati prioritari. In sostanza, la verifica del rispetto dei tempi intermedi (e cioè i tempi di conclusione di fasi e sottofasi) e finali. Si veda il caso del Comune di Reggio Emilia, della Regione Friuli – Venezia Giulia e della Provincia di Torino; in quest'ultima esperienza è da sottolineare come il controllo sia alla base di incentivi e disincentivi in relazione all'effettivo rispetto dei tempi.

Una seconda modalità è quella che allarga la copertura agli obiettivi attribuiti ai dirigenti delle varie articolazioni (spesso un mix tra obiettivi di policy e obiettivi di tipo operativo) e tende ad associare a questi indicatori di tipo gestionale (quantità e qualità degli output, efficienza, utilizzo delle risorse). È il caso della Regione Lombardia, in cui il controllo strategico acquisisce anche la forma di "controllo delle strategie" utilizzate dai dirigenti per perseguire gli obiettivi assegnati. Generalmente questa modalità è associata ai sistemi di valutazione dei dirigenti per l'attribuzione della retribuzione accessoria connessa alle prestazioni (cosiddetta "retribuzione di risultato"). I problemi evidenziati stanno nella capacità di costruire per tutte le articolazioni organizzative indicatori significativi e assicurarne la rilevazione, aspetto che diventa critico quando questi compiti sono assegnati ad un ufficio centralizzato. Nella maggior parte dei casi si nota come gli indicatori "ben costruiti" ed effettivamente utili siano in numero ridotto, mentre abbondano misure sull'utilizzo degli input e variabili dicotomiche "si/no". Inoltre, raramente questi sistemi permettono la costruzione di sistemi informativi in serie storica e la possibilità di effettuare benchmarking.

La terza modalità è quella che riconosce il carattere multidimensionale dei fattori da tenere sotto controllo negli interventi pubblici e tenta di coglierlo attraverso l'individuazione di batterie di indicatori; quando oltre a ciò persegue obiettivi di apprendimento organizzativo, il modello maggiormente seguito è quello della *balanced scorecard*. L'esperienza di riferimento è quella della Regione Emilia-Romagna.

L'aspetto qui da sottolineare, al di là del caso emiliano-romagnolo citato (che emerge come significativamente approfondito), riguarda l'utilizzo che nel settore pubblico è stato spesso fatto del modello proposto da Kaplan e Norton. Come noto, la struttura originaria della *balanced scorecard* è stata creata per le imprese del settore privato e prevedono quattro gruppi di indicatori relativi a: andamento finanziario, clienti, prospettiva interna (controllo dell'efficienza), capacità innovativa. Inoltre, il processo di elaborazione degli indicatori segue un percorso gerarchico, poiché si tratta di collegare i target finanziari (quota di mercato, profittabilità, ecc.) con le strategie da mettere in pratica per raggiungerli.

Nel settore pubblico questa impostazione è limitativa e sviante; infatti, nella pubblica amministrazione le dimensioni finanziarie costituiscono più un vincolo che un obiettivo discrezionale; e le dimensioni da perseguire possono essere più articolate rispetto a quelle proposte per il settore privato.

In modo più significativo e proficuo, le etichette che definiscono le varie "prospettive" dovrebbero non essere considerati dei semplici termini ma utilizzate per delineare veri e propri obiettivi strategici adottati dalle strutture organizzative per le politiche loro attribuite (o per i compiti loro attribuiti nell'ambito di politiche più ampie); ogni "card" dovrebbe, quindi, essere elaborata in relazione alle priorità strategiche da perseguire. Ad esempio, può essere definito un obiettivo connesso alla qualità e derivati indicatori rispetto ad esso; oppure rispetto a specifici indirizzi di innovazione, ecc. Una esperienza italiana può essere presa come esempio di questo orientamento, ed è quella del Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze.

Rimane, comunque, anche in questo caso il problema di gestione complessiva di una sistema di *balanced scorecard* gestito a livello centralizzato. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna e quella della Regione Lombardia (che ha sperimentato questa modalità, salvo abbandonarla) sono emblematiche, in quanto ambedue non sono andate – per il momento - al di là di sperimentazioni prototipali.

2.5.2 La rendicontazione: una funzione in cui la comunicazione prevale sul rendere conto?

Infine, sul tema degli strumenti e dei processi di accountability, le esperienze analizzate non hanno aggiunto molto rispetto a quanto già noto, a parte il caso dell'Azienda Usl di Piacenza.

In generale, emerge come in contesti poco caratterizzati da una "domanda esterna" di informazioni, i bilanci di mandato e i bilanci sociali finiscono per risolversi in strumenti di comunicazione sull'operato delle amministrazioni; hanno certamente il pregio di indurre le strutture alla costruzione e manutenzione di sistemi informativi

per aree di intervento, ma solo nelle realtà dove le esperienze di controllo interno sono più strutturate si assiste a documenti ricchi di informazioni su dimensioni significative delle realizzazioni effettuate (ad esempio, elementi di efficienza e non solo di spesa; di copertura rispetto alla domanda e non solo di realizzazione; di qualità percepita e non solo di qualità strutturale).

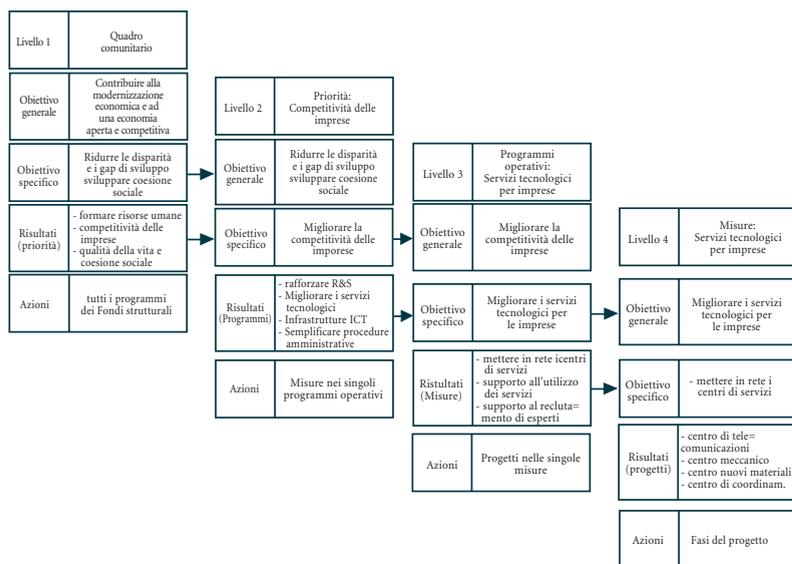
Poco significativi appaiono i processi partecipativi attivati, così come il ricorso a giudizi “esterni” (ad eccezione del caso della Provincia di Torino, peraltro non più ripetuto).

Laddove invece le organizzazioni operano all’interno di una arena decisionale complessa, come le aziende usl, la domanda locale e regionale di “contestabilità” è più forte e rafforza la significatività dei documenti di rendicontazione; nel caso segnalato, ad esempio, abbondano non solo le informazioni, ma anche le comparazioni in serie storica, le comparazioni con altre realtà e i giudizi degli utenti. Inoltre, il contesto peculiare vede formalizzata anche la partecipazione degli stakeholder.

3. L'Integrazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa

3.1 Introduzione

La manualistica che si è occupata dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo in ambito pubblico descrive il passaggio dalla pianificazione strategica alla programmazione direzionale e operativa come un processo lineare di articolazione degli obiettivi generali/trasversali. In sostanza, alla stregua di un processo di suddivisione degli obiettivi in micro-obiettivi da attribuire alle varie strutture, secondo un procedimento ad albero. Un esempio è quello sottostante, tratto dalla programmazione comunitaria.



Le esperienze analizzate nel Laboratorio Cantieri fanno emergere tuttavia una realtà più complessa. Innanzitutto, pongono in evidenza due tipi di difficoltà:

- da un lato, la complessità insita nel processo di traduzione degli obiettivi generali in obiettivi specifici; spesso, infatti, gli obiettivi generali sono definiti in modo lasco e ambiguo, proprio per i

motivi che la letteratura politologica ha ampiamente analizzato (pluralismo degli interessi da tutelare, difficoltà di prevedere gli esiti per problemi complessi, carenza di analisi sulle situazioni-problema, ecc.);

- b) dall'altro lato, sul versante del feed-back, la difficoltà di collegare causalmente gli esiti degli obiettivi operativi con l'andamento dei problemi più generali affrontati a livello di strategia.

Inoltre, sottolineano l'importanza delle modalità attraverso cui i processi di traduzione e presidio sono effettuati, su cui si rilevano alcune esperienze sperimentali piuttosto originali.

Nei prossimi paragrafi si metteranno in evidenza le modalità prevalenti messe in opera dalle Amministrazioni coinvolte, rimandando al paragrafo conclusivo i commenti sulle lezioni apprese.

3.2 La funzione di programmazione e controllo operativo: alcuni cenni introduttivi

La fase di programmazione rappresenta logicamente, secondo i modelli di gestione organizzativa, il momento di collegamento **annuale** (o comunque di breve periodo) tra il livello delle strategie e la traduzione di queste in azioni gestionali; in altre parole, il modo per esplicitare come gli obiettivi strategici possano essere perseguiti attraverso modalità operative e l'attribuzione di compiti alle varie unità organizzative, siano esse le task force di progetto siano, in particolare, i settori impegnati nell'attuazione di servizi continuativi.

Negli Enti locali (Province e Comuni) questa funzione trova attuazione, a livello di strumenti formali, nell'elaborazione annuale del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e nel suo monitoraggio periodico attraverso modalità di controllo di gestione e di auditing. Il PEG:

- attribuisce le risorse finanziarie ai vari responsabili delle articolazioni organizzative, dopo che queste sono state delineate nel bilancio pluriennale e definite per l'anno in corso dal bilancio annuale di previsione;
- attribuisce ai vari centri di responsabilità gli obiettivi di performance attesa (realizzazione di output intermedi e finali, rispetto dei tempi, obiettivi di efficienza e di qualità, ecc.) in connessione con le risorse assegnate, quale declinazione della relazione revisionale e programmatica, del Piano triennale delle opere pubbliche e di eventuali altri strumenti di programmazione pluriennale.

Nelle Regioni, come abbiamo visto, il Piano regionale di sviluppo e il Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpof), possono costituire per alcuni Enti il riferimento per le strategie (es.

Lombardia ed Emilia-Romagna), per altri Enti (es. Friuli-Venezia Giulia) il riferimento per le politiche è costituito da un vero e proprio Piano strategico. Qui la fase di programmazione annuale è meno codificata rispetto agli Enti locali e sostanzialmente solo la Regione Friuli ha introdotto un Piano operativo a fianco del Bilancio annuale; mentre, come abbiamo visto, le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna operano con strumenti analoghi ma non identificati con un documento unico (la cosiddetta “scheda unica” della Regione Lombardia, i Piani di direzione della Regione Emilia-Romagna).

Nel complesso delle esperienze analizzate si assiste ad un notevole sforzo per mantenere la coerenza tra il contenuto del livello “strategico” e la declinazione degli obiettivi generali in obiettivi gestionali; in particolare, Regione Lombardia, Regione Friuli, Azienda Usl di Piacenza e Comune di Cesena evidenziano l’impegno di rappresentare in questi documenti la pressochè completa copertura delle attività e delle strutture presenti; in altre parole, la pianificazione strategica riguarda tutto l’Ente e come tale trova corrispondenza nelle specificazioni operative della fase programmatoria annuale.

Solo in alcuni casi, come il Comune di Reggio Emilia, l’esperienza della Provincia di Torino di qualche anno fa e alcune delle prime proposte dell’Azienda Usl Roma E, utilizzano la fase strategica per estrarre dall’attività ordinaria solo alcune azioni in ragione della loro priorità.

Accanto alla fase di programmazione gestionale sta, come supporto per il processo di retroazione informativa sugli stati di avanzamento e il progresso verso i target definiti, la fase di controllo gestionale. Rispetto al controllo e alla valutazione di tipo strategico, il controllo di gestione è caratterizzato, oltre che da obiettivi (settoriali e trasversali) con contenuto più ristretto, da:

- un’esigenza di fornire informazioni a periodicità infra-annuale, almeno quadrimestrale (in alcuni casi si assiste a produzione di reportistica mensile), poiché il sistema è utile se permette di intervenire tempestivamente sulle traiettorie degli interventi non in linea con gli obiettivi stabiliti e per modificare gli obiettivi mal definiti in origine;
- un’esigenza di utilizzare un’ampia varietà di dimensioni di monitoraggio, che vanno dagli stati di avanzamento delle azioni da attuare agli aspetti quantitativi dei prodotti/servizi da realizzare; dai fattori qualitativi (tempestività, soddisfazione degli utenti, semplificazione, accesso, ecc.) ai fattori di efficienza gestionale e produttiva, così come alle tendenze della domanda reale e potenziale, ecc..

Come vedremo nei paragrafi successivi, la funzione di controllo gestionale, pur vantando rispetto al controllo strategico una maggiore tradizione in ambito pubblico nel nostro Paese, sconta ancora diffi-

coltà significative in termini di diffusione e significatività delle dimensioni monitorate; e queste difficoltà si riverberano nella scarsa capacità di fornire un supporto significativo, in senso ascendente, per il monitoraggio e la valutazione delle strategie. Ma alcune delle esperienze presentate nel Laboratorio sembrano mostrare significativi passi in avanti.

3.3 L'articolazione delle strategie negli strumenti di direzione operativa e l'apporto dei sistemi di controllo di gestione per la tenuta della coerenza tra gestione e strategie

Il modello cosiddetto “lineare” di traduzione degli obiettivi da una definizione generale ad una articolazione di tipo operativo è rinvenibile nelle esperienze della Regione Lombardia, della Regione Friuli-Venezia Giulia, del Comune di Reggio Emilia e del Comune di Cesena, realtà molto diverse tra loro quanto a complessità.

L'approccio della Regione Lombardia aderisce idealmente al modello comunitario descritto poc'anzi. Il Programma regionale di sviluppo delinea gli indirizzi generali (anche se per la verità molto spesso contiene anche obiettivi molto operativi, evidenziando in tal modo le difficoltà di concettualizzazione degli obiettivi connessi a problemi complessi), questi vengono dapprima declinati negli strumenti di programmazione pluriennale (documenti di programmazione politica e documenti di programmazione economico finanziaria) e annualmente la struttura centrale Sistema dei controlli e finanza innovativa “negozia” con le varie direzioni l'apposita Scheda contenente gli obiettivi gestionali (ogr, obiettivi del governo regionale).

In questo senso, il punto di forza di questa esperienza consiste nell'aver adottato un approccio integrato, articolato per priorità di governo e obiettivi connessi, con una copertura sostanzialmente completa delle azioni regionali sottoposte a monitoraggio. Coerentemente, ne è stata tratta la conseguenza dell'istituzione di funzioni organizzative trasversali per favorire il coordinamento tra direzioni centrali e presidiare i due livelli degli obiettivi, quelli legati alle attività specifiche dei settori e quelli che dipendono dalle performance integrate di più strutture.

Il maggiore punto di debolezza sta nell'assunzione (non senza riflessioni critiche in proposito) del presupposto che quanto maggiore è la specificazione degli obiettivi gestionali da raggiungere tanto più sarà agevole verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi più generali da cui essi stessi discendono: la sommatoria del raggiungimento degli obiettivi gestionali dovrebbe, cioè, fornire il grado complessivo del raggiungimento dell'obiettivo generale.

In realtà questo presupposto è metodologicamente scorretto, se

non altro perché necessiterebbe di una scomposizione dell'obiettivo strategico in sotto-azioni di cui fosse evidente il nesso di causalità tra corretta realizzazione della sotto-azione e corretto raggiungimento dell'obiettivo generale; ma in ogni caso ciò continuerebbe a non dire nulla circa i risultati sul problema affrontato.

Per questo motivo mentre appare attentamente presidiato il ciclo discendente, e cioè quello di traduzione degli obiettivi generali in obiettivi gestionali di struttura, risulta irrisolto il ciclo ascendente, e cioè quello del feed-back in itinere ed ex post che dovrebbe esplicitare quanto le azioni settoriali hanno permesso di raggiungere risultati soddisfacenti in termini di strategie perseguite e obiettivi complessivi di policy. Infatti questo versante del controllo strategico è affrontato per ora solo attraverso il confronto dialettico tra struttura centrale dei controlli e direzioni generali attraverso la predisposizione di schede imperniate su analisi discorsive piuttosto che su veri e propri indicatori.

Detto questo, sia il processo di controllo gestionale basato sulla scheda unica (cfr paragrafi precedenti) che il Rapporto di gestione annuale della Regione Lombardia rappresenta un riferimento costante per il dibattito e per le altre regioni. Prendendo come esempio il Rapporto 2007 (riguardante l'esercizio 2006), questo è come tradizione degli ultimi anni suddiviso in tre parti:

- quadro di sintesi, che sintetizza in un quadro unitario ed omogeneo, le attività e le realizzazioni del 2006 rispetto alle principali politiche di intervento espresse dal PRS dell' VIII legislatura;
- gestione finanziaria, economica e amministrativa, che rende conto degli strumenti di governo, della gestione (modalità di lavoro e risultati) finanziaria, economica e amministrativa, e delle risorse organizzative e strumentali;
- le politiche di intervento, che presenta le politiche di intervento gestite dalle singole Direzioni generali, dando seguito a quanto previsto dalla l.r. 34/1978 che pone in capo alle Direzioni la predisposizione di apposite relazioni sull'attività svolta nel corso dell'anno.

Le analisi presentate si basano su misure di avanzamento realizzativo di tipo finanziario, fisico e procedurale rispetto agli obiettivi generali contenuti nel Prs, tipiche dei sistemi di monitoraggio. Si tratta di informazioni e misure rilevanti per le attività di controllo operativo e il collegamento con la fase programmatoria, ma che ovviamente non consentono un collegamento immediato con le strategie delineate nel Programma di sviluppo; mancano infatti, sia il richiamo ai target strategici, sia indicatori appropriati che consentano di apprezzare l'avvicinamento agli obiettivi connessi alla modificazione dei problemi di fondo.

Si riporta come esempio un estratto dalla sezione dedicata nel volume terzo alla Direzione Casa e Opere pubbliche.

DIREZIONE GENERALE CASA E OPERE PUBBLICHE

1. Presentazione della Direzione

Con l'avvio dell'VIII legislatura si è attivato un processo di innovazione delle politiche per la casa, in particolare per quanto riguarda il reperimento di risorse finanziarie e le forme giuridico-organizzative di coinvolgimento degli attori presenti in Lombardia nel settore dell'abitazione residenziale.

L'obiettivo di soddisfare il bisogno abitativo a cui è rivolta complessivamente l'azione della Direzione si è sviluppato secondo tre fondamentali assi d'intervento che si rivolgono:

- alla riforma del sistema dell'edilizia residenziale sociale;
- alla realizzazione di nuovi alloggi e alla riqualificazione del patrimonio esistente;
- al sostegno alle famiglie.

Le azioni di riforma del sistema di edilizia residenziale sociale, sono finalizzate principalmente a conseguire tre risultati: a) condividere con i soggetti interessati criteri e modalità di revisione dei canoni di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.); b) favorire un'offerta alloggiativa in grado di realizzare un mix di condizioni sociali di partenza, di modalità finanziarie e urbanistico/funzionali; c) condividere con le Aler indicatori in grado di mettere la Regione nelle condizioni migliori per esercitare le sue funzioni d'istituto e le Aler nelle condizioni migliori per monitorare la loro attività con "lenti" omogenee e orientate su aspetti significativi.

In contemporanea è proseguita:

- l'opera di rivisitazione, semplificazione e unificazione della normativa, in particolare per quanto riguarda le regole di accesso all'e.r.p. e, sul fronte degli strumenti giuridico/finanziari, con l'evoluzione del Fondo Abitare Sociale 1 (FAS 1);
- lo sviluppo dell'Osservatorio sulla casa allo scopo di individuare con precisione analitica il fabbisogno abitativo futuro.

Per quanto riguarda, poi, gli interventi per la realizzazione di nuovi alloggi e la riqualificazione del patrimonio esistente si è proseguito nell'opera di attivazione e perfezionamento degli strumenti operativi di recente formazione. A tal proposito, si fa riferimento in particolare all'estensione ad altri Comuni delle modalità previste dagli AQST e all'attuazione dei Contratti di Quartiere, con un Programma autofinanziato per 30 milioni di euro.

In materia di sostegno alle famiglie si è operato per la costante alimentazione finanziaria e per il miglioramento gestionale dei due strumenti consolidati:

- Fondo Sostegno Affitti, sul fronte della locazione;
- Contributi acquisto prima casa, sul fronte della proprietà.

Tra le competenze della Direzione rientrano, infine, una serie di linee d'intervento riconducibili all'obiettivo generale di "Valorizzazione del territorio lombardo" e tra questi gli interventi di recupero dei Navigli Lombardi inclusi nel Master Plan Navigli (approdi per la navigazione, riqualificazione e valorizzazione integrata del Naviglio grande, piste ciclabili, recupero conche di navigazione e utilizzo energetico delle acque, ecc.), gli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche, il monitoraggio delle opere pubbliche e la formulazione della normativa in materia di espropriazione per pubblica utilità.

2. Quadro delle risorse esercizio 2006

Risorse umane											
Struttura Organizzativa		Risorse umane									
U.O	Struttura	A	B	C	D	Quadri	Dirigenti	Non ruolo segr. Part.	Atipici	Borsisti	Totale
2	6	3	23	28	23	20	9	12	1	1	120

Nel personale delle categorie è compreso anche il personale comandato in entrata.

Nei dirigenti sono compresi ruolo, comandati in entrata, contratti privatistici, vica-ri, funzioni specialistiche e direttore generale

Nella colonna lavoratori atipici sono compresi: il tempo determinato, le sostituzioni maternità e i c.f.l.

Risorse per interventi			
Stanzionato	443.742.949		
Impegnato e impegnato su stanziato	178.571.511	40,2%	
Pagato e pagato su stanziato	137.304.602	30,9%	
	Assegnate	Consumate	c/a
Straordinari	41.203	41.981	101,9%
Missioni	31.082	25.412	81,8%
Cancelleria	58.571	45.986	78,5%
Libri, riviste, giornali	13.770	7.538	54,7%
Totale	144.626	120.918	83,6%

3. Risultati e realizzazioni 2006

Asse d'intervento 5.3.1 Riforma sistema dell'edilizia residenziale sociale

Normativa di riferimento:

- L.r. 13/1998 "Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica ed istituzioni delle aziende lombarde per l'edilizia residenziale (A.L.E.R.)"
- L.r. 1/2000 art. 3. commi 4154 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia.
- L.r. 5/2004, art. 2 "Modifiche a leggi regionali in materia di organizzazione, sviluppo economico e territorio. Collegato ordinamentale
- L.r. 1/2004 Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi o edilizia residenziale pubblica (art. 2, comma 4 1, lett. M) I. r. 1/2000.

Nell'ambito della riforma del Sistema dell'Edilizia Residenziale Sociale si è agito, in particolare attraverso:

- a) il riassetto delle ALER;
- b) l'adesione ad iniziative innovative;
- c) la semplificazione e riordinamento della legislazione in materia di E.R.P
- d) la costruzione di un Osservatorio sulla casa

Riassetto ALER

Nel contesto di una generale rivalutazione degli operatori attivi nel settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica, nonché nel tentativo di affinare strumenti adeguati a valutarne efficienza ed efficacia in relazione ai risultati attesi dalle politiche regionali per l'abitare si è dedicata una particolare attenzione alle Aler, aziende storiche operanti nel settore e da sempre "strumenti privilegiati nella realizzazione e gestione degli alloggi destinati alle fasce più deboli.

L'obiettivo è quello di rendere sempre più imprese "sociali" capaci di realizzare, in una logica di mercato, interventi basati sulla sostenibilità economico finanziaria, assicurando, nel contempo, la tutela dei soggetti più deboli.

Nel corso dei 2006, finalizzato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia della loro azione si è proseguito nella strutturazione di un sistema di rilevazione delle performance delle Aler con l'affinamento degli indicatori relativi, attraverso:

- la previsione di rilevazioni necessarie alla stesura dei bilanci sociali;
- l'indicazioni minime uniformi da parte della Regione per tutte le AW;
- le rilevazioni propedeutiche a formulare indicatori di verifica di attuazione di macro,obiettivi regionali (d.g.r, 3872/2006).

Fondo Abitare Sociale 1

Si tratta di un Fondo Comune Chiuso di Investimento Immobiliare Etico, al quale la Regione ha aderito nel 2005, riservato a soli "Investitori qualificati"

Prevede l'azione congiunta di tre attori:

- **Fondazione per l'Housing Sociale:** (FHS), costituita da Fondazione Cariplo insieme a Regione Lombardia e ad ANCI con il compito di coordinamento, regia e promozione del progetto:

- **Fondo Abitare Sociale 1:** strumento di raccolta e impiego di risorse finalizzate all'acquisizione /realizzazione di immobili al reperimento di aree da assegnare agli operatori che realizzeranno gli immobili, alla partecipazione ad operazioni di Project Financing
- **Organizzazioni del terzo settore:** quali attori della gestione immobiliare

Nel corso del 2006, si è proceduto alle operazioni di sottoscrizione e l'ammontare raggiunto è di 45 milioni di euro. Si prevede una dimensione finale del Fondo di circa 70180 milioni di euro, sulla base del quale si deciderà l'importo complessivo degli investimenti.

Nuove regole per gli accessi

Nel corso del 2006 è proseguita l'opera di adeguamento e affinamento del regolamento sugli accessi. Le principali novità sono le seguenti (d.c.r. 141/2006).

- l'edilizia residenziale pubblica viene individuata come un Servizio di Interesse Economico Generale (SIEG.);
- la validità delle domande viene portata a tre anni (prima era di due anni) con l'alleggerimento delle procedure nella presentazione dei rinnovi;
- tra i requisiti soggettivi, si tiene conto anche dei periodi di residenza sul territorio regionale. Per la locazione temporanea viene aumentata la soglia economica per l'accesso e diminuita la distanza minima prevista dal luogo di residenza per poter beneficiare dell'alloggio;
- vengono ridefinite le previsioni di decadenza;

Infine, le modifiche alla L.r. 1/2000, intervenute con L.r. 17/2006, hanno permesso di individuare una fascia omogenea di fabbisogno abitativo, a cui offrire un canone cosiddetto moderato. L'individuazione dei destinatari degli alloggi viene fatta direttamente dall'attuatore a seguito di un bando che tiene conto dei soli dati della normativa ERP.

4. Indicatori e dati significativi

Asse d'intervento 5.3.2 Realizzazione di nuovi alloggi e riqualificazione del patrimonio esistente

Area d'intervento contratti di quartiere II (stato + regione)

	2004-2005	2006	Totale
n. proposte presentate	27	0	27
n. proposte	25	0	25
% ammesse su presentate	92%		92%
n. proposte finanziate	25	0	25
% finanziate su ammesse	100%		130%
Finanziamento concesso	334.775.219	0	334.775.219
n. Proposte con lavori iniziati	0	14	14

Area d'intervento: por 20.000 abitazioni in affitto									
2004	2005	2006	2004	2004	2005	2006	2004	2005	2006
	Locazione permanente	Locazione permanente	Locazione permanente	Locazione permanente a proprietà differita	Locazione permanente a proprietà differita	Locazione permanente a proprietà differita	Totale	Totale	Totale
N proposte presentate	138	-	-	5	-	-	143	-	
N proposte ammesse	136	-	-	5	-	-	141	-	
N proposte finanziate	59	1	-	5	-1	-	54	54	
Finanziamento concesso	66.781.837	1.753.796*	-274.703	4.218.153	-2.891.945	-	71.000.000	69.861.851	69.587
Disponibilità			148						
N. proposte avviate	1	51	4	-	4	1	1	55	
N. proposte concluse	-	-	2	-	-	3	-	-	
Area d'intervento: programmi regionali per l'edilizia residenziale sociale - programmi comunali (PCERS)									
	2004	2005	2006	Totale					
N proposte presentate		68	-	-	68				
N proposte ammesse		62			62				
% ammesse su presentate		91	-	-	91				
N proposte finanziate		62	-	-	62				
% finanziate su ammesse		100	-	-	100				
Finanziamento concesso		92.357.522	- 818.900*	- 83.655*	91.454.967				
N. proposte avviate		-	50	11	61				
N. proposte concluse		-	-	8	8				
* a seguito delle variazioni di superfici riscontrate in fase di erogazione della prima rata di cofinanziamento delle iniziative avviate									

“a seguito di:
 revoca dell'
 Iniziativa Seriate
 Cassinone ammissione a cofinanziamento dell'iniziativa Mantova
 Lunetta Frassine riduzione di cofinanziamento su due iniziative
 rimane ira disponibilità di € 1.411.862

Area d'intervento: programmi regionali per l'edilizia residenziale sociale - emergenza abitativa				
	2004	2005	2006	Totale
N proposte presentate	57			143
N proposte ammesse	57			
% ammesse su presentate	100			
N proposte finanziate	57*			
% finanziate su ammesse	100%			
Finanziamento concesso	96.495.474	- 585.258	2.522.349	92.687.867
N. proposte avviate	40	16	-	56*
N. proposte concluse	-	10	26	36
* delle 57 proposte finanziate 58 sono state avviate. Rimane in sospenso l'iniziativa riguardante Sesto S. Giovanni - "Casa di plastica".				

Un analogo procedimento logico è seguito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Dal piano strategico al piano triennale al piano operativo annuale, gli obiettivi generali sono via via articolati in obiettivi specifici per settore di intervento. Questa esperienza è ancora agli inizi; in questa prima fase di attuazione del nuovo assetto degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo, tuttavia, emerge come in realtà, analogamente all'esperienza lombarda, siano alla fine solo gli obiettivi gestionali/operativi e i progetti ad essere monitorati.

Peraltro, questo passaggio non è disprezzabile, ma da valorizzare. Infatti la Regione Friuli ha impostato una reportistica mensile che dà luogo alla produzione di Rapporto denominato Cruscotto direzionale che presenta l'avanzamento delle azioni programmate inserite nel Piano triennale e quindi nel Piano operativo annuale.

La reportistica mensile presenta l'indicazione di 3 diversi "gradi di avanzamento", strutturati come segue:

- ATC Avanzamento Temporale Calcolato (tempo consumato): misura il tempo trascorso alla data odierna rispetto al periodo totale messo a disposizione per completare l'obiettivo.
- APA Avanzamento del Processo di Attuazione (completamento delle azioni sottostanti): è rappresentato dalla percentuale di avanzamento determinata utilizzando il valore corrente assunto dagli indicatori contenuti nelle operazioni.
- AOP Avanzamento Operativo Previsionale (completamento previsionale delle azioni sottostanti): stabilisce l'avanzamento che si sarebbe dovuto avere alla data corrente.

Inoltre l'indicatore di sintesi APA/AOP rappresenta il rapporto tra le attività concluse e le attività che si sarebbero dovute concludere alla data della rilevazione.

Lo stesso approccio, seppure con un grado di complessità minore, è seguito dal Comune di Cesena: dai programmi generali del documento di mandato, ai progetti di portata triennale agli obiettivi annuali del PEG. Ma anche in questo caso l'unico livello effettivamente monitorato è quello degli obiettivi gestionali, mentre l'analisi degli esiti riferiti al livello più alto, quello dei programmi, non è ancora andato al di là di una prima limitata sperimentazione. Si vedano gli esempi riportati nel paragrafo 2.3.

Ma in alcune esperienze analizzate la pianificazione strategica sembra essere utilizzata sulla base di un modello inverso rispetto al precedente, e cioè per porre sotto i riflettori progetti e in generale operazioni (piani, azioni, servizi) ritenuti prioritari per l'azione di governo, indipendentemente dal loro carattere "generale" o gestionale. In questa direzione emerge un processo contrario al precedente: la ricerca delle strategie e le domande relative alla complessità dei problemi da affrontare procedono a partire dagli interventi operativi.

Ad esempio, nel caso del Piano di lavoro dell'Area strategica di Reggio Emilia emerge chiaramente come spesso le riflessioni sulle strategie siano sviluppate a partire da progettualità già definite, dove l'elemento carente non è tanto la coerenza tra gli interventi già "disegnati" e i principali problemi della collettività (poiché si suppone ragionevolmente che queste operazioni siano comunque state elaborate sulla base di una domanda sociale, veicolata dalla politica o dagli esperti) quanto la riflessione su "cosa manca" perché l'azione delle istituzioni risulti efficace: ad esempio, un'analisi sistematica delle interdipendenze e delle integrazioni possibili fra vari interventi, tanto del Comune che di altri soggetti; oppure un'analisi delle alternative perseguibili; un'analisi degli aspetti rimasti comunque scoperti.

Le stesse affermazioni possono essere espresse per il caso della Provincia di Torino: il Programma operativo della pianificazione strategica null'altro è che il modo per "estrarre" dai vari interventi quelli considerati prioritari in modo tale da porli sotto la lente di ingrandimento di un monitoraggio sistematico e fortemente presidiato, in modo tale da concentrare le risorse finanziarie su poche azioni e orientare le progettualità su tematiche significative.

Peraltro, l'esperienza del Comune di Reggio Emilia si sta caratterizzando per il perseguimento di un più elevato livello di coerenza tra la fase di identificazione delle strategie, la definizione degli obiettivi operativi e la fase di monitoraggio e valutazione.

Innanzitutto, il ciclo di pianificazione e programmazione per il 2008 ha assunto il Piano di lavoro dell'Area strategica come base per la Relazione revisionale e programmatica; anzi, si può sostenere che il periodo di redazione della RPP costituisce uno dei momenti per la revisione anche del Piano di lavoro suddetto.

La RPP 2008-10 è costruita ora sulla base delle politiche individuate dal Piano di lavoro dell'area strategica e introduce, per le pro-

prie finalità (ovvero la copertura generale delle attività dell'Ente, rispetto alla selezione delle priorità cui si dedica invece il Piano di lavoro dell'Area strategica), ulteriori politiche, quali quelle connesse ai servizi trasversali (risorse umane, procurement, controlli interni, ecc.). Nelle pagine seguenti si presenta come esempio l'articolazione della RPP.

Inoltre, la stessa struttura è assunta dal PEG; il PEG è suddiviso per politiche e per ogni politica articola le risorse finanziarie e gli obiettivi di realizzazione per:

- ambiti d'azione, così come il Piano di lavoro dell'Area strategica;
- progetti/operazioni contenute nel suddetto Piano di lavoro;
- linee di attività/prodotti, e cioè servizi di tipo continuativo.

In questo modo si è raggiunto un sufficiente livello di coerenza tra i vari documenti, nel senso che:

- a) il Piano di lavoro dell'Area strategica individua le priorità di intervento e definisce i contenuti delle strategie da perseguire per raggiungere gli obiettivi delineati, in relazione ai maggiori problemi della collettività;
- b) la Relazione Previsionale e Programmatica delinea gli obiettivi generali per tutte le strutture dell'Ente, assumendo anche i contenuti del Piano di lavoro dell'Area strategica;
- c) il PEG articola in obiettivi specifici per ogni struttura gli obiettivi generali ed è attrezzato per operare il monitoraggio degli stati di avanzamento realizzativi;
- d) a fianco del Piano di lavoro dell'Area strategica è in fase di avviamento la progettazione di un processo di costruzione di un sistema specifico di indicatori orientati alla valutazione dei risultati dei progetti prioritari (in particolare quelli a valenza trasversale) e delle politiche.

1.5. Politiche per la sostenibilità ambientale

CONTESTO DI RIFERIMENTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Negli ultimi anni la questione della sostenibilità va assumendo sempre maggiore rilevanza non solo a livello amministrativo ma anche nell'opinione pubblica, di fronte a fenomeni sconcertanti come i cambiamenti climatici o i tassi di inquinamento atmosferico. In modo più preoccupante si analizza la società e si pone con urgenza la riduzione dei gas serra in atmosfera e conseguentemente si apre una stagione che innalza la *sostenibilità* ad opportunità per cambiare l'impianto produttivo della società e per riorientare verso il "ben vivere" i consumi e gli stili di vita. A questo proposito, nella consapevolezza che la partita essenziale si gioca sul terreno del cambiamento di cultura diffusa e dell'educazione, l'Unesco ha lanciato il "Decennio per l'educazione allo sviluppo sostenibile 2005-2014", decisione che si ripercuoterà a cascata sulla pluralità di strutture pubbliche che si occupano di queste tematiche, tra cui anche i Comuni tramite le proprie articolazioni (per es. i Cea, centri di educazione ambientale). Di fronte a un quadro così complesso e di natura mondiale è necessario un cambiamento di grande impegno sotto tanti punti di vista: in primo luogo culturale/educativo, che a ricaduta deve produrre modifiche organizzative, di politica economica, investimenti e di cultura ingegneristica.

Poiché i problemi non sono circoscrivibili e di diretta soluzione da parte di un ambito territoriale quale un Comune, descrivere un campo di intervento di Politiche di Sostenibilità Ambientale presuppone una conoscenza del territorio e delle sue articolazioni, sociali, produttive, naturalistiche, delle trasformazioni future ed una realistica previsione degli ambiti di intervento e dei risultati ottenibili con politiche ecologiche a livello comunale. Per questo motivo per far fronte all'emergenza ambientale e per ottenere importanti risultati è necessario che il concetto di Sostenibilità diventi trasversale a tutte le attività ed articolazioni della società e sostanzialmente in questa direzione si è lavorato negli scorsi anni, producendo linee guida, progetti e risultati che diventano parte integrante del bilancio di previsione 2008.

Il campo di azione per il 2008 approfondirà le direttrici già intraprese, in particolare:

VERDE

- Si metteranno a sistema le aree verdi del Comune, si svilupperanno progetti specifici per il bacino del Crostolo e i viali della città, tali da segnare un percorso/segno innovativo e duraturo per il nostro territorio, con l'ambizioso obiettivo che supera il concetto di tutela e sviluppo delle le aree verdi, per produrre a medio termine anche cambiamenti climatici e diventare tra le principali componenti urbane di definizione del territorio, in sinergia con i servizi trasversali dell'ente e le circoscrizioni, in stretta relazione con il Piano della Mobilità. Le parole chiave devono essere: tutela e rinaturalizzazione del territorio e del paesaggio, valorizzazione dei siste-

mi ambientali pregiati, gestione e riqualificazione del verde, messa a sistema delle aree verdi e dei luoghi naturali, rete dei servizi e connessioni urbane;

- l'adesione italiana all'intesa di Kyoto ha imposto di adottare anche a livello locale l'obiettivo di riduzione percentuale del 6,5% delle emissioni di anidride carbonica al 2012, rispetto al 1990. Secondo questo criterio le emissioni annue del comune di Reggio Emilia dovrebbero attestarsi nel 2010 a non più 1,063 Megatonnellate. Con le indicazioni che emergeranno dal *piano energetico* sarà necessario che ognuno faccia la propria parte, ovvero i servizi pubblici adottino indicazioni di risparmio energetico per l'edilizia, il mondo produttivo metta in campo azioni che conuighino attenzione all'ecosistema/efficienza energetica e crescita economica, politiche di mobilità sostenibile e complessivamente si affermi una cultura di risparmio energetico tra i cittadini di ogni età;

ARIA

- *le politiche per la qualità dell'aria* sono strettamente connesse con quelle per la mobilità sostenibile, vista la stretta correlazione tra automezzi circolanti ed emissione di inquinanti e sono realizzate insieme alla Policy per la Mobilità sostenibile. Anche dai principali dati emersi dallo studio intrapreso con il Piano energetico comunale, si evidenzia che contrariamente ad altri settori in cui il Comune di Reggio Emilia si presenta virtuoso rispetto alle città della Regione (centrali di cogenerazione, teleriscaldamento, buone pratiche quali modelli Ecoabita/architettura ad alta efficienza da parte della Pubblica Amministrazione) il settore dei trasporti è quello più critico anche per le difficoltà ad intraprendere azioni efficaci nel contenere la domanda energetica e le emissioni. In special modo quindi anche in questo campo, oltre agli interventi strutturali, come il potenziamento del trasporto pubblico, occorre potenziare azioni organizzative e culturali che incidano sugli stili di vita;
- *rifiuti* Questo è un ambito importante sul quale la volontà politica, tramite l'azienda che gestisce i rifiuti a Reggio Emilia, può apportare cambiamenti effettivi e sicuramente raggiungibili. Si parte da un buon sistema consolidato che evolvendosi in base alle "Linee guida del nuovo progetto di raccolta di rifiuti del Comune di Reggio Emilia, teso a massimizzare la raccolta differenziata (2007-2012)" approvate dalla Giunta Comunale nel mese di settembre 2007, disegna lo sviluppo del sistema al 2012, tra le diverse aree della città, per i cittadini, terziario e industriale (sistema dedicato). Il nuovo disegno si regge anche su una corretta informazione a tutti gli strati della società, compresi i nuovi arrivati, nonché agli operatori stessi del settore. Oltre al nuovo progetto di cui sopra, si vuole proseguire con i 2 progetti di sensibilizzazione rivolti ai centri di aggregazione (attualmente i 24 centri sociali a cui si aggiungeranno le oltre 50 strutture sportive) e alla Grande Distribuzione Organizzata (attualmente circa 25 punti vendita tra supermercati e ipermercati).

ACQUA

nel Comune di Reggio Emilia la *gestione delle acque* è affidata all'azienda Enia, che governa l'uso della risorsa a livello provinciale. L'azione del Comune, oltre a partecipare e determinare le scelte aziendali deve essere volta a perseguire gli sprechi idrici e a prevenire l'immissione di sostanze pericolose nelle acque sotterranee e superficiali. In particolare per le acque sotterranee occorre rispettare una

recente disposizione Comunitaria (Dir. 2006/118/CE che impegna al 2012 azioni, controlli e misure per prevenire e controllare l'inquinamento delle acque sotterranee, che costituiscono la riserva di acqua dolce più rilevante del nostro continente.

EDUCAZIONE AMBIENTALE

- in questo contesto la corretta *informazione ed educazione sui temi ambientali* assume un ruolo fondamentale e diventa molto importante sviluppare le iniziative di educazione all'ambiente, di informazione e messa in rete delle nuove pratiche, perché risultati di mutamenti di stili di vita più virtuosi possano produrre modelli organizzativi e sistemi improntati alla protezione ambientale. A questo fine, per diventare più incisivi, occorre perseguire un raccordo e diffusione delle informazioni tra coloro che si occupano di educazione ambientale, vista anche la natura metropolitana dell'area in cui è inserita la nostra città.

FINALITÀ E STRUMENTI

In un ambito articolato e vasto come quello descritto sopra è importante avere chiaro quali sono i principali obiettivi/finalità realisticamente raggiungibili, con chi dobbiamo cercare alleanze e le modalità/strategie da utilizzare.

VERDE

Il Piano del Verde deve diventare una vera opportunità per la città e non solo uno strumento conoscitivo. Perché ciò succeda si deve in primo luogo creare una struttura interna all'Ente, analogamente alle altre città, che governi e realizzi le azioni e i diversi progetti. Oltre al coordinamento tra i diversi settori interni (Ingegneria, Manutenzione, Pianificazione, Centro Storico) si deve creare uno staff di riferimento, con competenze anche agronomiche, che guidi l'applicazione delle direttive proposte dal Piano del Verde. Lo sforzo è quindi principalmente interno all'ente, anche se è importante creare sinergie con il privato.

ENERGIA

L'attenzione dovrà essere rivolta a stipulare accordi con il settore residenziale, terziario, industriale e mobilità per la riconversione di tecnologie e modalità organizzative che comportino abbassamenti dell'emissione di CO₂, nel rispetto degli obiettivi di Kyoto.

L'applicazione del Piano Energetico vede già impegnata in prima persona l'Amministrazione Comunale con l'applicazione di buone pratiche coordinate da diversi settori (Informaenergia, Ecoabita, Reg. Edilizio, interventi sugli edifici comunali di risparmio energetico, ecc.). In particolare rispetto all'istituzione dello sportello INFORMAENERGIA, si è visto il trend positivo di richieste di cittadini e su questa linea si continuerà il lavoro anche nei prossimi anni.

ARIA

Insieme alla Policy Mobilità si dovrà indirizzare l'applicazione del Piano della Mobilità in modo tale che si possano manifestare realistici abbassamenti delle emis-

sione di inquinanti in atmosfera. Le azioni in questo campo, come già si sottolineava sono sia di ordine strutturale, che culturale/organizzativo. Occorre apportare cambiamenti al nostro modello di vita/spostamenti all'interno delle città nei diversi ambiti: in primis scolastico, ma anche di lavoro e quotidianità. Si deve pertanto cercare di raggiungere il cittadino nelle diverse sue sfaccettature ed età con piani di informazione, educazione e sensibilizzazione.

RIFIUTI

con le politiche complessivamente volte alla riduzione dei *rifiuti* e alla massimizzazione della raccolta differenziata, ci si propone di trasformare il modello di raccolta e smaltimento rifiuti nella nostra città, attuando modifiche organizzative, tecnologiche e culturali, tali da raggiungere il 65% di raccolta differenziata fissato a livello nazionale per il 2012, con l'obiettivo del 70%. (ora pari al 48%). Il processo di trasformazione sarà graduale e rispettoso delle caratteristiche del territorio e della popolazione, ma con forte responsabilizzazione dei cittadini (raccolta domiciliare) e delle attività non domestiche in genere. Questi obiettivi saranno tanto più raggiungibili se si riuscirà a modificare una cultura basata sul consumo, informando correttamente sui dati del problema i diversi strati della società, ovvero come produrre meno rifiuti, come differenziarne di più e come smaltirli correttamente (filiera).

ACQUA

Il Comune, insieme all'Azienda erogatrice, deve attivare campagne informazione e proporre azioni concrete di cambiamento, indicando anche le tecnologie appropriate per i diversi gruppi sociali, a partire dal settore agricolo, poi industriale, terziario e civile/domestico, il tutto allo scopo di risparmiare e conservare l'acqua, per combattere la *water scarcity* (rapporto tra cambiamenti climatici e scarsità idrica) ed impedire la diffusione di sostanze inquinanti pericolose.

Le politiche dell'Ente debbono riguardare in modo speciale la protezione dell'acqua come diritto e bene di tutti, e che per questo motivo va rispettata, conservata e usata con attenzione, proprio nel rispetto di tutti.

EDUCAZIONE AMBIENTALE

L'attività di un Comune deve operare in modo trasversale ai vari settori della società (produttivo, commerciale, scolastico, ecc.) cercando alleanze e sottoscrivendo protocolli per perseguire politiche e risultati nei diversi ambiti, descritti precedentemente. Risulta importante anche il coordinamento con gli altri settori dell'ente, per trasmettere e concordare azioni che già possono essere messi in campo dall'amministrazione comunale, per esempio nel campo del risparmio energetico, promozione delle aree verdi e sicuramente nello sviluppare azioni volte al corretto rapporto uomo/animale e alla tutela delle specie animali più deboli. L'educazione ambientale deve continuare a ricercare le strade migliori per modificare i comportamenti scorretti e toccare la coscienza delle persone e, nel contempo, deve aiutare la scuola ad insegnare una delle cose più importanti: conoscere e amare la natura, cioè l'ecosistema di cui noi siamo un componente. Educazione ambientale come progetto di profondo cambiamento che sia in grado di fare emergere una nuova etica.

AZIONI E PROGETTI REALIZZATI

VERDE

Il verde pubblico ha ricevuto un grande impulso negli ultimi anni: in primo luogo il varo di nuovi parchi (per es: Resistenza, dell'Arca, estensione del parco del Crostolo/Gruccione, il riordino del Parco del Popolo), l'approvazione del Regolamento del verde, la stampa di numerose pubblicazioni (Giardini segreti, il parco del Popolo, DVD sui parchi reggiani e sul Terzo Paesaggio, presentato alla Biennale di Venezia, pubblicazione del Bando per studenti rivolto allo studio del territorio di S.Bartolomeo) e il varo del Piano del Verde che sarà ultimato entro il 2007.

ENERGIA

Nel settore dell'**energia** si è svolta un'attività trasversale all'ente, che ha prodotto il servizio Informaenergia, con sede presso l'Urp, che gestisce i rapporti e le richieste informative dei cittadini e ci supporta nei momenti divulgativi più importanti messi in cantiere (fiere, eventi pubblici sul territorio, rubriche sui mezzi di comunicazione). Sempre in collaborazione con altri settori del comune è stato varato lo studio del Piano Energetico, a seguito della prima relazione propedeutica, prodotta negli anni scorsi. Il Pec sarà terminato entro l'anno. Numerosi pure negli ultimi anni i seminari tematici, con esperti del settore e le attività con le scuole, valutate positivamente a livello regionale (modello da esportare) e premiate in ambiti nazionali.

ARIA

In merito alla **qualità dell'aria** oltre alla parte di gestione delle centraline di monitoraggio, numerosi sono stati gli studi scientifici/publicazioni (per es. Percezione del rischio della qualità dell'aria; ARIA /azioni per il risanamento; studio del rischio di patologie nella popolazione esposta ai campi elettromagnetici della centrale Enel di via Gorizia) seminari divulgativi con esperti del settore, insieme alla Policy della Mobilità organizzazione della settimana della Mobilità sostenibile che si svolge normalmente dal 16 al 22 settembre e del varo e gestione del contratto di servizio di ACT 2006/2009, impostato su criteri di controllo e coordinamento gestionale, amministrativo e finanziario.

RIFIUTI

L'attività svolta dall'inizio del percorso di riorganizzazione dell'ente (2006) si è progressivamente spostata dal livello gestionale a quello di pianificazione/programmatico, mantenendo radicamento con la quotidianità tramite il dibattito sui grandi temi svolto in incontri pubblici, momenti educativi con le scuole, incontri con la popolazione su specifici progetti, quali il Porta a Porta ed enti ed associazioni. I principali progetti realizzati ed ancora in corso negli anni passati sono stati sicuramente nel campo di rifiuti il varo del nuovo servizio di raccolta Porta a Porta nella settima circoscrizione che ha coinvolto 14.000 persone, il progetto Raccogli Ecologico nei centri sociali e la Spesa verde nel settore del commercio, con annesse campagne informative ed incontri con cittadini e circoscrizione e società quali Enia. Numerosi i momenti informativi, tramite materiale cartaceo, DVD, mezzi di comunicazione, seminari divulgativi, incontri con le scuole e la popolazione. Insieme alla Provincia, Ausl,

Arpa, Ato ed Enia si è prodotto il nuovo sistema di monitoraggio e delle emissioni dell'inceneritore e si è realizzato il sistema informatico di comunicazione dei dati alla città che fa capo al comune. Anche in ambito tariffario si è proceduto ad una verifica del sistema/voci inserite in tariffa rifiuti, processo tutt'ora in corso.

EDUCAZIONE AMBIENTALE

Complessivamente ai vari eventi (seminari, incontri, scuole/progetti didattici, eventi naturalistici, presentazioni di libri tematici annualmente partecipano circa 7.000 persone all'anno.

AZIONI E PROGETTI PER IL TRIENNIO 2008/2010

VERDE

Applicazione del Piano del Verde e sviluppo con approfondimenti ulteriori relativamente ai viali della città/mobilità/verde. Ampliamento del parco del Crostolo su tutto il tratto urbano/ponte S.Pellegrino/via XX Settembre, percorso ciclo pedonale da Roncocesi a Rivalta, infrastrutture e connessioni con le altre vie d'acqua: riqualificazione dell'Oasi Gruccone, area naturalistica Rodano e creazione parco Letterario). Sarà importante anche per i risvolti climatici e di assorbimento di CO2 rafforzare il Bosco Urbano ed potenziare quello Macrobiotico e Bioclimatico (nei pressi dell'aeroporto e del Rodano) ed estendere zone di terzo paesaggio in aree marginali ma significative per l'ambito urbano. Creazione e gestione di un sistema informatizzato di gestione delle procedure comunali di gestione del verde pubblico, trasversale ai vari servizi dell'ente. Creazione di una struttura dedicata che coordini i progetti di manutenzione dei parchi e dia le linee progettuali per i nuovi. Perseguire il riconoscimento di aree Sic- Sito di interesse comunitario.

Si prevede nel programma LL.PP. del triennio:

Manutenzione straordinaria e riqualificazione verde pubblico	1.090.000,00	900.000,00	900.000,00
Realizzazione area verde pubblica attrezzata nell'ambito di accordo con Zincatura Padana	32.250,00	0,00	0,00

ENERGIA

Oltre a ricercare protocolli di accordo con il mondo privato per l'applicazione delle linee per il rispetto del protocollo di Kyoto, il Comune dovrà mettere in cantiere e realizzare una serie di buone azioni virtuose, che vadano verso il risparmio energetico nei propri stabili e la creazione di energia solare in realtà circoscritte ma significative (riconvertire stabili, tetti fotovoltaici, conto energia, auto e bici elettriche, progetto Zeem/zero emission efficient mobility). Come strumento informativo con il pubblico si proseguirà con l'attività del servizio Informaenergia e con l'attività verso le scuole, in particolare con il progetto "Energia nello spazio". Saranno messi in campo nuovi strumenti per supportare il singolo cittadino quotidianamente in Buone pratiche domestiche di risparmio

energetico (progetto “Anche i consumatori salvano il clima” e sistema di conteggio casalingo delle CO₂ emessa).

ARIA

Numerose dovranno essere le attività specifiche per perseguire il miglioramento della qualità dell'aria: campagne informative sui mezzi di comunicazione e materiale divulgativo e di approfondimento scientifico, lo studio di modalità nuove e capillari per raggiungere il singolo cittadino (performance/azioni realizzate da specialisti del mondo della comunicazione). Sarà importante anche mettere in campo nuove tecnologie di monitoraggio/informazione/identificazione delle fonti inquinanti, utili per la comunicazione con i cittadini e per pilotare politiche di risanamento dell'aria. Si proseguirà nella gestione del contratto di servizio di ACT 2006/2009, impostato sui criteri di controllo e coordinamento gestionale, amministrativo e finanziario e nella collaborazione su specifici progetti con la Policy mobilità sostenibile.

RIFIUTI

Come già descritto, le principali linee di attività in questo campo sono già state individuate fino al 2012. A sostegno del percorso si dovranno sostenere campagne rivolte a specifici target per diminuire la produzione di rifiuti, l'incremento della RD e indirizzare i consumi verso prodotti più ecocompatibili. Tramite i progetti come la “spesa verde” si dovranno approfondire i rapporti con il mondo del commercio e il cittadino consumatore; tramite lo sviluppo del progetto “Raccogli ecologico” si dovrà incidere sui comportamenti del cittadino nella vita fuori casa, nei centri di aggregazione, sportivi, ecc. Dovranno essere individuati nuovi campi di intervento per lo sviluppo dell'informazione: il modo produttivo, terziario, le scuole, affinando sempre più gli strumenti educativi e corrispondentemente adeguando i modelli organizzativi di raccolta rifiuti.

Si proseguirà nel gestire la partecipazione al tavolo tecnico di controllo di gestione dell'inceneritore che vede il Comune con il ruolo di comunicatore con la città.

Anche la gestione della tariffa rifiuti sarà impostata con criteri innovativi, volti a classificare le voci e i costi in modo equo e corretto con le esigenze della città.

EDUCAZIONE AMBIENTALE

Il percorso individuato negli ultimi anni dovrà essere perseguito per i diversi ambiti di intervento, ripetendo moduli di provato successo, quali i progetti Energia nello Spazio, con le scuole della città ed il corso di zooantropologia didattica ma anche producendo materiale didattico (CD, pubblicazioni scientifiche e divulgative) sui temi di maggiore impatto sulla città (verde, parchi, energia, rifiuti, acqua, rapporto uomo/animale) e realizzando incontri pubblici.

Nel programma triennale 2008-2010 delle Opere Pubbliche sono inseriti i seguenti interventi:

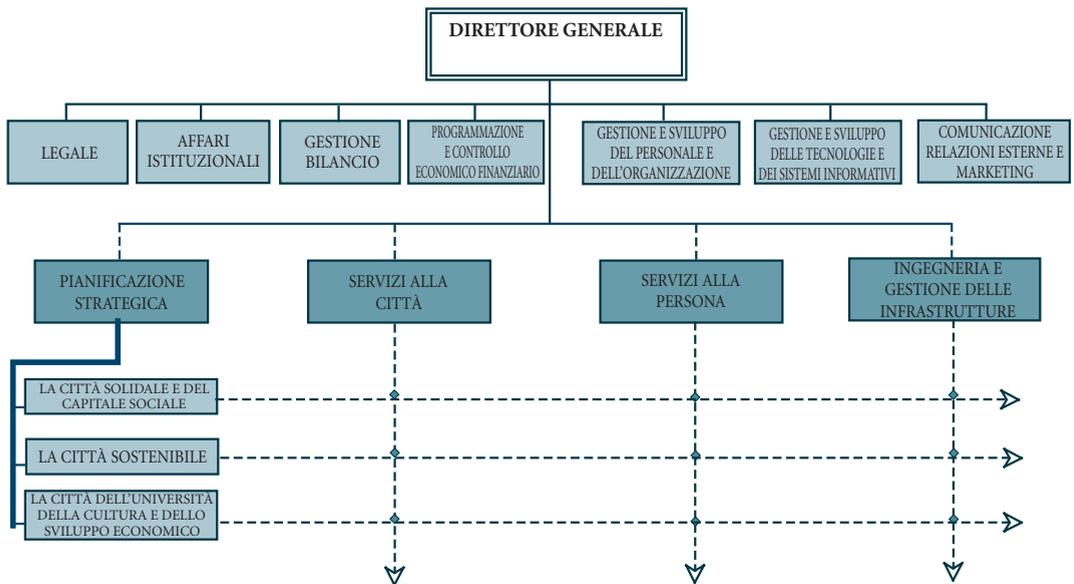
Descrizione	2008	2009	2010
Parco del Crostolo	€ 200.000,00	€ 270.000,00	
Valorizzazione ambientale Oasi del Gruccione		€ 270.000,00	
Parco del Rodano - Acque Chiare	€ 300.000,00	€ 300.000,00	
Parco Pieve Modolena	€ 0,00	€ 300.000,00	€ 300.000,00
Boschi Urbani e Terzo Paesaggio	€ 100.000,00	€ 100.000,00	
Fattoria Didattica del Mauriziano	€ 0,00	€ 150.000,00	
Recupero ambientale, rimboscimento torrente Ariolo (PREGEL)	€ 122.000,00		
Subtotale programma 15 - Politiche ambientali	€ 722.000,00	€ 1.390.000,00	€ 300.000,00

3.4. Il presidio dell'attuazione delle strategie attraverso strutture organizzative

Un tentativo originale per presidiare non tanto, o non solo, la fase discendente del ciclo di traduzione degli obiettivi della pianificazione strategica in obiettivi gestionali, ma anche la fase attuativa di progetti e servizi, è quello avviato dal 2006 dal Comune di Reggio Emilia.

La sperimentazione in corso è basata su una soluzione di tipo organizzativo che prevede la costituzione di un nuovo "soggetto" nell'ambito della struttura dell'Ente, cui è attribuito proprio il compito di governare il ciclo completo della pianificazione strategica, compreso quello della "manutenzione" della coerenza tra i contenuti delle politiche e le traduzioni operative in piani settoriali, progetti e servizi continuativi.

Il nuovo assetto è di tipo matriciale: la nuova area denominata Pianificazione strategica ha il compito di "condizionare" i comportamenti delle linee per renderli coerenti e integrati rispetto alla concettualizzazione dei problemi che stanno alla base delle politiche e rispetto agli obiettivi di breve e medio termine.



La nuova struttura organizzativa del Comune di Reggio Emilia

Per questi compiti, assumono quindi rilevanza non solo gli strumenti utilizzati (il piano contenente la definizione delle politiche e delle azioni prioritarie, il project management degli interventi, il monitoraggio) ma anche una serie di processi necessari per assicurare l'esercizio, con particolare riferimento a:

- la comprensione del ruolo, e cioè il fatto che i dirigenti dell'Area Pianificazione strategica devono assumere tra le proprie responsabilità gli esiti delle attività dei settori di linea, poiché questi esiti hanno un impatto sugli obiettivi delle politiche (sia in termini di probabilità di ottenerli che di livello di raggiungimento);
- le risorse informative sullo stato di avanzamento delle attività settoriali e sugli output di queste attività, cosa che sottolinea l'importanza dei sistemi di monitoraggio e dell'allineamento delle informazioni contenute nei vari strumenti di pianificazione e controllo, tra cui il PEG;
- le risorse di tipo relazionale, e cioè la capacità di instaurare modalità di coordinamento formali e informali con i settori di linea.

Questa soluzione si distingue da quella delle Regioni Lombardia e Friuli – Venezia Giulia: non un ufficio centrale di pianificazione e controllo, bensì una struttura con competenze tecnico-professionali connesse ai principali ambiti di policy (politiche educative, politiche sociali, politiche territoriali, mobilità, ambiente, ecc.) in grado di sviluppare capacità di elaborazione delle politiche in relazione sia con il livello politico sia con quello gestionale e di garantire il presidio della fase attuativa.

Per ora questo disegno sta muovendo i primi passi verso il modello ideale. Il Piano di riferimento delle attività dell'Area strategica è ancora uno strumento costruito su progetti alla ricerca di obiettivi complessi e il livello delle politiche stenta ancora ad essere considerato come base per il coordinamento dei comportamenti settoriali; inoltre, il feed back rispetto all'andamento dell'attuazione degli interventi è ancora ancorato ai singoli progetti, mancando un sistema di valutazione in grado di fornire una visione integrata rispetto ai problemi di policy affrontati (stimando, ad esempio, gli esiti a livello delle politiche e non solo dei singoli interventi); infine, la costruzione degli strumenti gestionali, in particolare del PEG e del Programma triennale delle opere pubbliche, è ancora debolmente influenzata dall'azione di quest'Area..

Tuttavia quest'esperienza appare nel panorama italiano come peculiare e in grado, anche per il contesto in cui è applicata, fortemente motivato alle innovazioni, di evolvere gradualmente.

3.5 Conclusioni: lezioni apprese

I meccanismi di integrazione tra pianificazione strategica e programmazione operativo/gestionale, che hanno costituito uno dei focus principali del Laboratorio Cantieri, si sono rivelati come una delle principali criticità nei casi analizzati.

Innanzitutto, i modelli che interpretano la pianificazione strategica come una fase sinottica di orientamento delle intere attività degli apparati amministrativi sembrano non trovare elementi di successo nelle esperienze presentate in questo contesto.

Da un lato, infatti, i processi definiti di pianificazione strategica sembrano essere caratterizzati maggiormente da una logica di individuazione di operazioni (piani, progetti, servizi) ritenute a vario titolo prioritarie, spesso anche indipendentemente dall'ampiezza della loro influenza (e cioè dal loro carattere operativo o più generale); insomma, un modo per porre sotto i riflettori azioni che il livello politico e l'alta amministrazione ritengono significativi.

Dall'altro lato, quando i tentativi sono stati portati più correttamente all'individuazione di politiche, e cioè di insiemi di azioni indirizzate a trattare problemi complessi (evidenziando con ciò il carattere di interdipendenza di varie attività settoriali) essi si sono scontrati con la difficoltà di stimare sistematicamente il raggiungimento degli esiti delle attività messe in opera rispetto a quel livello di complessità. In altre parole, il ciclo della pianificazione strategica si è bloccato, o ha trovato evidenti difficoltà, nella fase di monitoraggio e valutazione di politiche e strategie. E questo non tanto (o non solo) per problemi di tipo metodologico, quanto per l'aspettativa eccessiva di utilizzare e generalizzare a molte politiche, e nei tempi necessari per supportare i processi decisionali di pianificazione e programmazione:

- le tecniche di valutazione e assessment tese a mettere in luce i nessi causali tra interventi delle amministrazioni ed esiti. In nessuna delle esperienze;
- gli aspetti di valutazione con quelli di controllo dell'efficacia e dell'efficienza interna delle organizzazioni, compresa la valutazione delle prestazioni dei dirigenti.

Un sovraccarico di impegni cui non fa riscontro, nelle esperienze analizzate, un investimento di risorse adeguato, per cui in realtà il vero fuoco dei monitoraggi e dei controlli è rimasto quello impostato sulle attività di tipo settoriale: diretto alla verifica degli stati di avanzamento dei progetti individuati come più significativi, oppure impostato sugli aspetti di qualità ed efficienza delle varie azioni attribuite alle varie articolazioni organizzative.

Tuttavia ciò non significa che la riflessione non abbia fatto passi in avanti rispetto al recente passato.

Si è consolidata nella cultura amministrativa interna alle organizzazioni amministrative l'idea che alla fase di pianificazione strategica possano essere attribuiti vari compiti, non necessariamente connessi al modello sinottico di tipo "top-down" (secondo cui dal piano generale devono conseguire tutti i successivi passaggi settoriali ed operativi) ma piuttosto connessi alle prestazioni che il livello politico e di alta amministrazione devono assicurare, tra cui:

- lo sviluppo di analisi sull'andamento del contesto esterno;
- lo sviluppo di relazioni con attori esterni (pubblici e privati) rilevanti per trattare problemi collettivi complessi e con cui è necessario rapportarsi nell'ambito delle politiche multilivello;
- l'individuazione di interventi che è importante tenere sotto controllo in un certo periodo, poiché connessi a fattori critici di politiche esterne o di politiche organizzative interne, indipendentemente dal fatto che siano caratterizzati da contenuti settoriali o intersettoriali (ed anche indipendentemente dal fatto che prevalga l'aspetto gestionale/operativo).

Nello stesso tempo, si è fatta strada l'esigenza che la pianificazione strategica assuma anche compiti di tipo "top-down", ma in modo pragmatico:

- al fine di progettare i processi in grado di assicurare coerenza fra interventi orientati a trattare da diversi punti di vista le stesse domande e bisogni, condizionando i comportamenti settoriali sulla base del riconoscimento delle relative interdipendenze (si pensi al tema delle politiche sociali, degli interventi in tema di sicurezza, dell'integrazione fra interventi settoriali e politiche territoriali, ecc.);
- al fine di selezionare in parte la direzione di una parte delle risorse finanziarie ed organizzative, per contrastare l'orientamento alla formazione dei bilanci su base storica.

Inoltre, è avanzata la consapevolezza sull'esigenza di interpretare le metodologie e le tecniche provenienti dal settore privato per le specifiche peculiarità del settore pubblico.

Ad esempio, il modello della balanced scorecard dopo le prime sperimentazioni è oggetto di interessanti proposte di adattamento.

In un contesto comunque in cui non mancano le esperienze empiriche, la questione dell'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa appare ancora affrontata per prove, errori e nuovi tentativi. Per il momento sembrano prevalere i processi basati sull'organizzazione di momenti di confronto dialettico fra soggetti con compiti di coordinamento e responsabili settoriali, basati su descrizioni e concettualizzazioni di tipo qualitativo; mentre sono ancora carenti modelli strutturati incentrati su specifiche domande valutative e relative analisi tese a rilevare stime sugli esiti ottenuti dalle politiche.

Ma si tratta, come detto, di un ambiente se non ricco perlomeno in attiva evoluzione.

Parte Seconda

1. Regione Emilia-Romagna: valutazione e controllo strategico

1.1 Inquadramento del caso

1.1.1 La percezione del problema

Il caso della Regione Emilia-Romagna riguarda l'introduzione e prima sperimentazione della funzione di valutazione e controllo strategico costituita come funzione centralizzata in un unico Ufficio collocato presso la Presidenza della Giunta regionale.

L'interpretazione del problema da cui ha preso avvio l'idea di costituire questa funzione si basa sulla constatazione del venire meno in Regione Emilia-Romagna dei tradizionali strumenti di pianificazione generale cui facevano riferimento i documenti di programmazione settoriale: ad esempio, il Programma regionale di sviluppo e il Piano territoriale regionale.

In questa situazione, nel 2000 il nuovo assessore al Bilancio propone di introdurre come strumento di pianificazione generale il Documento di politica economica e finanziaria. Si tratta di un documento annuale, volontario (non previsto, cioè, da norme) che collega le politiche strategiche individuate dalla Giunta regionale alle politiche di bilancio dell'amministrazione.

Sulla base di questa impostazione è stato deciso di costituire il Servizio Controllo strategico per misurare l'avanzamento del Dpef e il conseguimento degli obiettivi di questo e di altri strumenti.

1.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

La decisione di supportare il Dpef con analisi sull'andamento delle politiche ivi delineate, conduce a prevedere la costituzione di un Servizio Controllo strategico nell'ambito della legge regionale n. 43/2001 "Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna", che recepisce la distinzione tra i quattro tipi di controllo introdotta dal dlgs. N 286/1999 (Valutazione e controllo strategico, controllo di gestione, valutazione

del personale, auditing). Tali contenuti e finalità sono poi dettagliati nella “Direttiva sul Controllo Strategico” del giugno 2002.

Il Servizio Controllo strategico viene costituito alla fine del 2002 ed inizia ad operare nei primi mesi del 2003; viene collocato alle dirette dipendenze della Giunta regionale, scelta che sarà poi riconsiderata, anche per assicurare al Servizio il supporto di un Direttore Generale o, come nella soluzione poi di fatto adottata nel 2005, del Capo di Gabinetto del Presidente.

Tra il 2003 e il 2005 il Servizio inizia ad operare sulla base di un approccio imperniato sia sulla valutazione di politiche e su una metodologia di misurazione di indicatori derivata dalla proposta teorica di “Balanced scorecard” formulata da Norton e Kaplan.

A supporto delle attività di valutazione, viene poi avviato il progetto “Sapere” che ha come obiettivo la costruzione di un sistema informativo per la gestione delle banche dati; si tratta dell'utilizzo di SAP che supporta il Controllo strategico con un insieme di strumenti (SEM, BW) che consentono di raccogliere, gestire e analizzare le informazioni (provenienti dalle strutture regionale, dagli enti locali, ecc.) in modo organizzato e di rappresentare i risultati delle politiche attraverso un sistema di cruscotti strategici sviluppato dalla Balanced Scorecard.

Inoltre, si propone l'avvio di un progetto di sviluppo organizzativo del sistema di controllo strategico che prevede la formazione di controller da inserire nelle varie direzioni.

Nel periodo considerato vengono poi realizzate una serie di valutazioni di politiche regionali riguardanti:

- a) le politiche abitative;
- b) la formazione professionale e le politiche del lavoro;
- c) le politiche rivolte all'immigrazione.

Sono inoltre elaborati documenti che fanno ricorso a varie fonti statistiche, quale ad esempio “L'analisi di benchmarking tra le regioni europee” e redatte le schede di indicatori a corredo del Dpef.

Tra la fine del 2005 e il 2006 viene attuato un processo di riposizionamento del Servizio, che viene collocato in staff al Gabinetto del Presidente. Al controllo strategico viene associata anche la statistica (la nuova denominazione diventa perciò “Servizio controllo strategico e statistica”), per dare più forza alla funzione attraverso la disponibilità di dati e informazioni di tipo statistico che costituiscono una base fondamentale per le attività di programmazione e analisi delle politiche.

Alla decisione non è estranea una posizione interna che ritiene difficile la gestione delle relazioni tra una struttura di valutazione centrale e i singoli settori, sia sul versante politico che su quello amministrativo.

Le attività di controllo strategico continuano ad essere connesse alla redazione del Dpef (compresa l'elaborazione degli indicatori di avanzamento ivi inseriti) e alla risposta a specifiche domande di analisi provenienti dalla Giunta e dalle direzioni di settore. Attualmente sono impiegate 6 unità di personale per la funzione controllo strategico e 10 per le attività statistiche.

1.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

L'aspetto di integrazione tra la pianificazione strategica e la sua articolazione settoriale viene effettuata su due livelli.

Il Dpef, che ha la durata pari alla legislatura e viene aggiornato annualmente, costituisce il riferimento per l'articolazione delle politiche su base settoriale che viene determinato annualmente attraverso il Bilancio annuale; si tratta quindi di un presidio sostanzialmente governato dalla politica.

Il secondo livello è quello connesso alla redazione dei Piani di direzione, i documenti che fissano il programma di lavoro e gli obiettivi annuali dei vari settori e che anch'essi fanno riferimento al Dpef, pur se questo collegamento in realtà non è, al momento, formalizzato in alcuna procedura. Si tratta in effetti di una attività di competenza di un'altra direzione (quella responsabile dell'organizzazione, che per questo ha avviato il progetto "Integra") per la quale non sembra essere stato a tutt'oggi previsto un collegamento formale con il livello di pianificazione strategica.

1.1.4 I principali attori coinvolti

La funzione di Controllo strategico è stata promossa in Regione Emilia-Romagna dall'Assessore alle Finanze e al Bilancio come supporto all'analisi dello stato di perseguimento degli obiettivi del Documento di politica economica e finanziaria.

Su questa base è stato costituito il Servizio controllo strategico, le cui attività sono state supportate da consulenti esterni sia per la parte di metodologia connessa alle attività di valutazione, sia per gli aspetti informatici connessi all'organizzazione dei sistemi informativi.

In base agli elementi ricostruiti, la funzionalità del Servizio controllo strategico ha risentito sia del carattere ancora sperimentale della funzione, sia di una non ancora completa legittimazione .

Da un lato, all'inizio il Servizio è stato collocato in staff alla Giunta, ma tale soluzione è stata poi rivista per dare maggiore supporto alla funzione.

Dall'altro lato, non si è riusciti a sviluppare ancora pienamente la

collaborazione con altre direzioni rilevanti ai fini dell'affermazione della logica del controllo strategico, ad es. per le esigenze di integrazione delle informazioni e di integrazione dei vari livelli di pianificazione e controllo.

In conclusione, si può affermare che l'esperienza della Regione Emilia-Romagna presenta luci e problematiche tipiche dei sistemi di valutazione nel settore pubblico.

Il Servizio Controllo strategico costituito nel 2002 ha avviato interessanti sperimentazioni sotto il profilo tecnico-metodologico, anche se queste sono state in seguito ridefinite e la struttura ha in parte modificato i propri obiettivi.

1.2 Gli strumenti

1.2.1 L'approccio metodologico: valutazione delle politiche e balanced scorecard

Alla base dell'esperienza di controllo strategico della Regione Emilia-Romagna sta la concezione che la funzione di valutazione e controllo strategico dovrebbe integrare tre prospettive:

- a) la valutazione delle politiche regionali, come approccio orientato alla misurazione delle conseguenze degli interventi sui bisogni dei cittadini (enfasi sui risultati delle politiche);
- b) feedback interno all'organizzazione regionale sui legami tra le scelte strategiche e i relativi processi attuativi;
- c) il supporto ai processi di governance e cioè alle relazioni con gli altri attori (istituzionali e non) coinvolti nell'attuazione delle politiche regionali.

In questa direzione, il controllo strategico si dovrebbe caratterizzare, secondo la visione proposta, in relazione ai seguenti fattori:

- È finalizzato alle verifiche interne;
- Si basa sull'individuazione di pochi parametri chiave di controllo delle politiche;
- Deve essere finalizzato a correzioni di rotta;
- Richiede attenzione anche all'efficacia gestionale dei processi (per es. tempi);
- Deve essere sistematico;
- Deve riguardare tutte le politiche messe in atto;
- Deve relazionarsi con il controllo direzionale.

Nello specifico, il programma che ha assunto il Servizio all'epoca della sua costituzione si è basato sui seguenti elementi:

- la scelta di una metodologia per analizzare le politiche regionali e per valutarne i processi di attuazione;
- la progettazione di un'organizzazione attraverso la quale procedere allo sviluppo della funzione e dei relativi processi;
- la progettazione e realizzazione di strumenti per supportare il controllo strategico, e in particolare la realizzazione di un sistema informativo di controllo strategico, inteso come sistema strutturato e permanente attraverso il quale sistematicamente raccogliere le informazioni necessarie per il controllo strategico (data warehouse) e osservare l'andamento degli indicatori individuati (cruscotti strategici).

Iniziamo con gli aspetti di tipo metodologico e la strumentazione che ne è derivata. Il riferimento di tipo metodologico su cui si è basata l'esperienza è quello costituito, da un lato, dall'idea di misurare l'efficacia delle politiche regionali, e cioè la capacità di modificare i bisogni dei beneficiari e della collettività; dall'altro dal concetto di *balanced scorecard* (scheda di valutazione bilanciata) elaborato da Norton e Kaplan. Viene definita "bilanciata" perché tiene in considerazione contemporaneamente:

- *Obiettivi a breve e a lungo termine;*
- *Misure finanziarie e non finanziarie;*
- *Performance interne ed esterne.*

L'obiettivo è la dotazione di diverse chiavi di comprensione ed interpretazione dell'efficacia delle politiche strategiche, capaci di misurarla dalle diverse prospettive di interesse per l'amministrazione regionale:

- la prospettiva della collettività;
- la prospettiva economico finanziaria;
- la prospettiva dei processi interni;
- la prospettiva dell'apprendimento e dello sviluppo.

Codice	Testo	Posizione	Significato
PE01	Collettività	1	La prospettiva della collettività interpreta la Politica regionale in termini di impatto sui bisogni e le esigenze della collettività amministrata e in termini di gradimento dell'azione di governo da parte dei cittadini e dei portatori di interessi. Il fattore critico di successo è la capacità di adattare il policy mix ai cambiamenti del contesto.
PE02	Finanziaria	2	La prospettiva finanziaria interpreta la Politica regionale in termini di efficienza ed efficacia della spesa dedicata alla realizzazione degli interventi strategici. Il fattore critico di successo è la disponibilità di risorse sia trasferite che proprie.
PE03	Organizzazione e processi	3	La prospettiva dell'organizzazione e dei processi interpreta la Politica regionale in termini di velocità di risposta ai bisogni, razionalizzazione e semplificazione delle procedure, introduzione di nuove tecnologie. I fattori critici di successo sono la capacità di adeguare il contesto normativo, la capacità di cambiare l'organizzazione, la disponibilità di risorse finanziarie per investimenti.
PE04	Apprendimento e sviluppo	4	La prospettiva dell'apprendimento e sviluppo interpreta la Politica regionale in termini di comprensione e soddisfazione dei bisogni della collettività amministrata, di sviluppo di competenze del personale e di strumenti di apprendimento organizzativo necessari per incrementare la capacità di comprensione e soddisfazione dei bisogni. Il fattore critico di successo è la capacità di osservare e interpretare l'evoluzione del contesto.

L'idea di fondo che ha guidato la progettazione del modello è che gli obiettivi di ciascuna politica in termini di esiti sulla collettività (che per un ente come la Regione costituisce la dimensione principale), sono collegati in via logica ad obiettivi intermedi che afferiscono ad aspetti di natura più organizzativa (processi, competenze) e strumentale (risorse finanziarie, investimenti, ecc.).

Da un lato, quindi, la dimensione propria delle ricerche di valutazione, e cioè l'analisi degli outcome delle politiche, viene posta come elemento essenziale per giudicare il successo degli interventi. All'interno di questa dimensione, la valutazione della corrispondenza tra obiettivi e risultati più che sulla differenza tra quanto previsto e quanto realizzato avviene attraverso l'utilizzo di indicatori che rapportano dati di contesto a dati di attività e che quindi richiedono ricerche di tipo statistico e analisi sugli esiti (e qui c'è l'aggancio con la valutazione delle politiche di cui si è discusso prima).

Dall'altro lato, le ulteriori dimensioni analizzate qualificano la peculiarità di un ente come la Regione, che è ente che promuove politiche più che prestare servizi direttamente alla collettività. In questo senso la dimensione prettamente economica è assai poco

rilevante rispetto al totale delle risorse gestite dal bilancio regionale, che è soprattutto un bilancio di trasferimenti. Non c'è tanto quindi la necessità di ricercare equilibri economici (o redditività) nelle gestioni poste in essere, ma piuttosto l'efficienza e l'efficacia nella gestione dei flussi finanziari trasferiti ad altri soggetti pubblici e privati.

La rappresentazione degli obiettivi attraverso prospettive diverse consente di rappresentare la strategia, costruendo una sorta di “mappa strategica” ossia una rappresentazione grafica che esplicita quelle che sono le ipotesi di correlazione (logica) tra obiettivi differenti (organizzativi e verso i bisogni della collettività), che la strategia sottende.

L'esempio di mappa strategica riportata a pag. 58 (PARTE I) è relativa alle politiche abitative della Regione. Si ipotizza che queste politiche prendano le mosse da:

1. attuare gli strumenti previsti dalla legge 24/01, che;
2. consente di incrementare gli investimenti privati in alloggi da destinare alla locazione;
3. che questo si traduca in un incremento degli alloggi in locazione;
4. che questo comporti una riduzione dei canoni medi degli affitti;
5. con conseguente sollievo per le famiglie che vivono in affitto.

Ad ogni obiettivo sono associate una o più azioni che concorrono alla sua realizzazione ed esplicitati i relativi indicatori (NB: in questa esperienza, con indicatore di risultato si intende prevalentemente un indicatore di realizzazione di output; con impatto, invece, prevalentemente la capacità di risposta alla domanda dei portatori del problema).

Tabella 1: Griglia obiettivi-azioni-indicatori

Prospettive	Obiettivi	Iniziative	Indicatori		Target
			risultato	impatto	
Collettività					
Finanziaria					
Processi					
Competenze					

Le azioni o “iniziative” sono attività programmate per supportare il raggiungimento di un obiettivo e implementare la politica.

A ciascuna iniziativa si collega un budget, rappresentato dallo stanziamento previsto dal bilancio di previsione annuale / pluriennale.

Gli indicatori esplicitano le metriche con cui si approssima la misurazione degli obiettivi.

Sono stati distinti in:

- indicatori di risultato, che rappresentano misure dell'azione (per esempio numero di contributi economici erogati a famiglie in affitto);
- indicatori di impatto, che referenziano una misura di risultato rapportandola ad una misura del contesto (per esempio numero di contributi erogati a famiglie in affitto/famiglie emiliano-romagnole in affitto).

I valori assunti dagli indicatori rappresentano:

- obiettivi (target), cioè misure del risultato atteso;
- valori effettivi, ossia misure del risultato raggiunto.

Per quanto riguarda il budget associato alle azioni, i valori rappresentano:

- stanziamenti cioè misure delle risorse finanziarie assegnate;
- impegni cioè misure delle risorse finanziarie effettivamente impiegate.

L'approccio sopra delineato è stato applicato, nel periodo 2003-2006, a tre politiche regionali:

- a) politiche abitative;
- b) politiche per l'immigrazione;
- c) politiche della formazione professionale e del lavoro.

1.2.2 Gli interventi organizzativi a supporto

Accanto allo sviluppo delle metodologie a supporto delle analisi di monitoraggio e valutazione, è stato perseguito lo sviluppo dell'organizzazione a supporto della funzione. Si tratta di iniziative che hanno raggiunto per ora risultati solo parziali.

Tra queste, è stato proposto nel 2003 la costituzione di una "rete dei controller", e cioè di un sistema decentrato di relazioni funzionali con le direzioni generali. Il progetto si è sviluppato sull'idea di un servizio centrale che presidia metodologie, strumenti e assicura l'omogeneità e la possibilità di una visione di insieme delle politiche regionali e una rete decentrata che alimenta e utilizza anche a fini propri il sistema. Tuttavia questo progetto per il momento non è stato avviato.

Un secondo progetto ha invece riguardato la realizzazione del sistema informativo di supporto al controllo strategico, fondamentale per consentire l'acquisizione e la gestione efficiente dei dati. Gli strumenti su cui si basa la realizzazione di questo sistema informativo sono quelli resi disponibili nell'ambito del progetto "Sapere", volto a sviluppare all'interno dell'ente un sistema infor-

mativo integrato (Erp). Tali strumenti (un business data warehouse – Bw – che alimenta un sistema di cruscotti strategici – Sem – costruiti secondo la metodologia individuata), consentono di raccogliere e gestire in maniera efficiente dati provenienti da fonti diverse, interne ed esterne.

In particolare per i dati di provenienza interna, il collegamento con la parte gestionale del sistema (es. contabilità finanziaria) consentirà a regime di condividere informazioni immesse con altre finalità, con evidenti vantaggi dovuti al fatto che la condivisione permette:

- l'integrazione nei processi di alimentazione;
- l'unicità e l'univocità del dato e della sua lettura.

1.2.3 Un esempio: la valutazione delle politiche abitative

(tratto da: Regione Emilia-Romagna, Servizio di controllo strategico, Report di controllo strategico sulle politiche abitative della Regione Emilia-Romagna, 2005)

I sei obiettivi a rilevanza esterna delle politiche abitative oggetto di monitoraggio

A partire dagli obiettivi dichiarati in sede di Dpef e sulla base degli altri strumenti di programmazione del settore abbiamo individuato i seguenti obiettivi di impatto sulla collettività:

1. Alleviare il disagio abitativo delle famiglie a basso reddito;
2. Valorizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica;
3. Incrementare l'offerta di alloggi in locazione [incrementare gli investimenti privati per alloggi in locazione];
4. Ridurre il livello medio dei canoni;
5. Favorire l'acquisto della prima casa;
6. Promuovere la riqualificazione e il recupero edilizio.

Gli altri obiettivi

1. Dare attuazione alla legge regionale 24/01;
2. Migliorare e certificare la qualità dei processi interni;
3. Aumentare la conoscenza del contesto di riferimento.

A ciascun obiettivo sono state associate le relative azioni strategiche ossia le iniziative assunte che attuano la politica.

1. Alleviare il disagio abitativo delle famiglie e basso reddito in affitto

Strumento principale individuato:

- Fondo sociale per l'affitto

Azioni previste:

Erogazione di contributi economici ad integrazione del reddito a famiglie a reddito medio basso in affitto. *La gestione del fondo è attuata dai Comuni che in particolare svolgono le istruttorie, individuano le famiglie beneficiarie ed erogano i contributi.*

¹ Famiglie con capofamiglia con più di 65 anni. Il dato si riferisce ai percettori di contributo dei Comuni che hanno inviato dati dettagliati alla Regione che nel 2002 sono stati 253 su 314 che hanno erogato contributi a valere sul fondo sociale per l'affitto, pari all'85% delle domande ammesse a contributo,

² Famiglie con capofamiglia straniero. Il dato si riferisce ai percettori di contributo dei Comuni che hanno inviato dati dettagliati alla Regione che nel 2002 sono stati 253 su 314 che hanno erogato contributi a valere sul fondo sociale per l'affitto, pari all'85% delle domande ammesse a contributo,

³ Quota % delle domande di accesso al fondo sociale per l'affitto presentate sul totale delle famiglie in affitto (rilevate attraverso l'indagine Multiscopo-Istat). L'analisi delle fonti statistiche disponibili ci induce a ritenere che il numero delle domande di accesso al fondo costituisca una buona approssimazione della domanda potenziale (cfr report 2003).

⁴ Quota % delle famiglie assistite tramite fondo sociale per l'affitto sul totale delle domande di accesso.

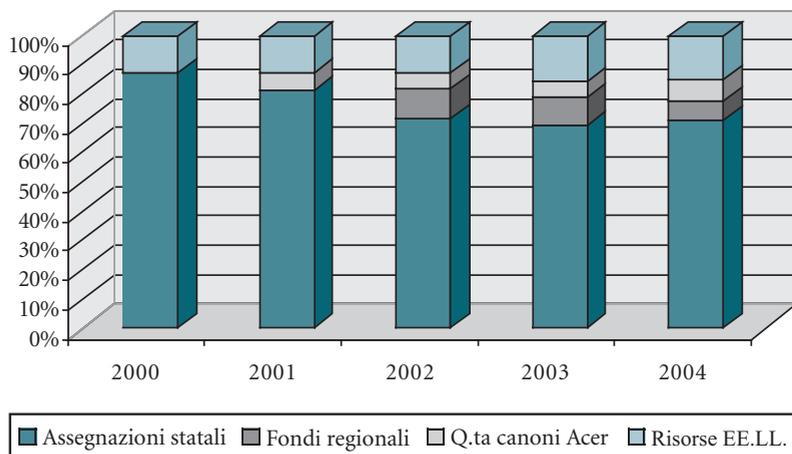
Indicatori:					
	2000	2001	2002	2003	2004
N° famiglie assistite	20.434	31.492	35.566	39.105	40.125
- di cui anziani ¹	n.d.	21,5%	19,6%	n.d.	n.d.
- di cui stranieri ²	n.d.	23,6%	28,8%	n.d.	n.d.
Contributo medio	1.880	1.212	1.137	935	794
Grado di bisogno ³		11,3%	13,1%	n.d.	n.d.
Capacità di risposta ⁴	87%	84%	n.d.	n.d.	

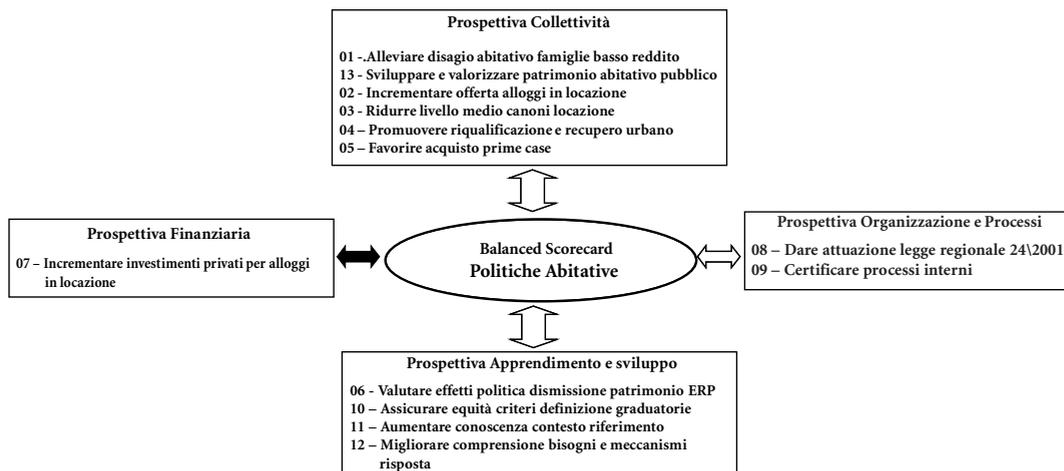
Fonte: Dg PTSM

Tabella 2: Fondo sociale per l'affitto: risorse impiegate					
Provenienza	2000	2001	2002	2003	2004
Assegnazioni statali	33.411.605	31.069.014	28.850.014	25.215.387	22.709.357
Fondi regionali	0	0	4.196.112	3.500.000	2.000.000
Q.ta canoni Acer	0	2.116.957	2.120.189	2.094.517	2.384.296
Risorse EE.LL.	5.011.741	4.977.896	5.274.949	5.757.110	4.781.233
Totale	38.423.346	38.163.867	40.441.264	36.567.014	31.874.886

Fonte: Dg PTSM

Figura 1: Finanziamento del fondo sociale per l'affitto





1.3 Criticità e prospettive di sviluppo

Il problema principale che emerge dall'esperienza dell'Emilia-Romagna è costituito dalle criticità che una funzione centralizzata di Valutazione e controllo strategico deve superare per affermare il proprio ruolo. Si tratta, infatti, di una esperienza ancora in corso, che può vantare alcune realizzazioni significative ma che ha anche dovuto affrontare una parziale ridefinizione delle proprie strategie.

Affrontiamo questi temi distinguendo i fattori di successo da quelli maggiormente critici.

Un primo fattore di successo è da ricondurre alla capacità di collegare le analisi di valutazione agli obiettivi del Dpef e di altri strumenti di pianificazione (ad esempio, il Patto per lo sviluppo sottoscritto nel 2004 dalla Regione con le rappresentanze economico-sociali e gli enti locali). In questo modo si è avviato un processo dialettico tra gli attori che presidiano il Dpef (ed in primis l'assessore alle finanze) e le direzioni che consente di collegare gli obiettivi del Dpef con quelli delle politiche di settore. In questo caso, ha ovviamente giocato a favore il fatto che il Dpef sia redatto materialmente dallo stesso Servizio e che per l'assessore di riferimento tale collegamento costituisca in elemento rilevante per introdurre elementi di razionalità nelle decisioni di spesa.

Un secondo fattore di successo è costituito dalla costruzione di sistemi informativi in grado di trattare significative quantità di dati. Il terzo fattore di successo è costituito dalla qualità delle ricerche effettuate, grazie alla messa a punto di un approccio ben sostenuto sotto il profilo metodologico.

I fattori di debolezza sono invece costituiti dalla difficoltà di legittimare la funzione come risposta alla domanda di valutazione da

parte di specifici attori e di superare i timori di ingerenze che talvolta si riscontrano presso i settori.

La relativamente debole legittimazione del Servizio si percepisce anche delle difficoltà da superare nelle relazioni con i Settori orizzontali con i quale sarebbe in teoria necessario integrare la strumentazione di supporto; ne sono un esempio:

- le difficoltà di integrare i sistemi informativi a supporto del bilancio con quelli del controllo strategico;
- le difficoltà di integrare i processi di pianificazione strategica con quelli di programmazione operativa (attraverso i Piani di direzione).

In definitiva questa esperienza mostra come l'affermazione della funzione centralizzata di Valutazione e controllo strategico nelle Regioni costituisca a tutt'oggi un nodo problematico.

Non tanto per questioni di tipo tecnico-metodologico, come sembrerebbe emergere da questo caso. Piuttosto a causa della complessità organizzativa e della forza che in queste istituzioni possono vantare le articolazioni di settore. Infatti, proprio gli aspetti che più hanno a che fare con le relazioni interorganizzative tra Servizio centrale e direzioni di settore hanno mostrato le maggior difficoltà: a) la rete dei controller (al di là della denominazione che enfatizza proprio connotazioni che invece dovrebbero essere limitate al massimo) non è stata costituita; b) l'integrazione dei processi di scambio informativo e di allineamento degli strumenti presentano difficoltà significative.

FONTI

Intervista alla dott.ssa dott.ssa Giuseppina Felice, responsabile del Servizio Controllo Strategico e Statistica, 6 marzo 2007
Felice Giuseppina, "Dal controllo strategico al bilancio sociale delle politiche regionali. Il caso della Regione Emilia Romagna", in corso di pubblicazione presso Isedi.

Regione Emilia-Romagna - Servizio Controllo Strategico, Report di controllo strategico sulle politiche abitative della Regione Emilia-Romagna, gennaio 2005.

Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo Strategico, "Progetto Compass. Linee operative per l'implementazione della funzione di controllo strategico nella Regione Emilia Romagna", dicembre 2002.

Regione Emilia-Romagna, Documento di programmazione economico-finanziaria 2006.

2. Regione Friuli-Venezia Giulia: la pianificazione strategica e gli strumenti di Feedback

2.1 Inquadramento del caso

2.1.1 La percezione del problema

La Regione Friuli – Venezia Giulia ha elaborato a partire dal 2004 una profonda modificazione della propria struttura organizzativa e degli strumenti direzionali. Quale segnale di forte discontinuità determinato dal cambio di presidenza, e dall'introduzione (unica realtà regionale italiana) di un direttore generale. Quest'ultimo fatto- re è da ritenere decisivo per spiegare la celerità e sistematicità del disegno in corso di attuazione, insieme alle dimensioni limitate dell'apparato organizzativo rispetto alle altre regioni italiane.

Sotto il profilo dei contenuti, i cambiamenti apportati sono argomentati in ragione della complessità crescente del sistema economico-sociale e del sistema pubblico che rendono di scarsa utilità strumenti di pianificazione di lungo periodo (ad esempio i piani di sviluppo), poiché:

- “- impegnano molte persone ed energie e richiedono molto tempo;
- concentrano l'attenzione e la responsabilizzazione delle persone più sulla forma che sulla sostanza;
- il sistema di programmazione diventa una 'sovrastuttura di tipo tecnocratico' che non aiuta a migliorare il processo decisionale di allocazione delle risorse”.

Diversamente, si punta sulla pianificazione strategica perché appare un processo utile a perseguire meta-obiettivi quali:

- a) adottare un approccio selezionato, per concentrarsi sulle decisioni rilevanti;
- b) facilitare il convergere di tutti gli attori del 'Sistema Regione' verso alcuni obiettivi strategici condivisi e chiaramente esplicitati;

- c) promuovere l'integrazione ed il coordinamento delle azioni, ottimizzando l'uso delle risorse disponibili e riducendo la conflittualità interna;
- d) rendere adattiva la pianificazione alle mutevoli condizioni ambientali, alle quali è necessario rispondere con prontezza, adeguando costantemente scenari, previsioni e programmi ed obbligando ad uno sforzo di concretezza;
- e) accrescere la consapevolezza e la responsabilizzazione degli attori coinvolti, attraverso la loro partecipazione alla definizione degli obiettivi.

2.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

Sotto il profilo dei processi e strumenti di pianificazione e controllo questa riforma ha previsto:

- l'introduzione della pianificazione strategica quale momento di raccordo tra il programma di governo e l'azione operativa; il Piano strategico ha valenza per la legislatura (quindi quinquennale) e traduce gli obiettivi del programma di governo in obiettivi strategici per l'azione amministrativa;
- il Piano strategico è la base per la formulazione di due strumenti di programmazione pluriennale: a) il Piano triennale, che traduce gli obiettivi strategici in obiettivi di medio periodo, articolati anno per anno; b) il Programma legislativo, che esplicita gli obiettivi di legislatura che richiedono un intervento di tipo regolativo, perseguendo contestualmente finalità di riordino normativo di settore;
- quale base per la programmazione direzionale annuale, gli obiettivi strategici sono poi tradotti annualmente in obiettivi gestionali attraverso un Piano operativo, attraverso cui si attribuiscono obiettivi e risorse alle direzioni.

	Piano strategico	Programma legislativo	Piano triennale	Piano operativo
Documento di riferimento	Programma di governo	Programma di governo	Piano strategico	Piano triennale
Durata	quinquennale (legislatura)	legislatura, con revisioni periodiche	triennale con aggiornamento annuale	annuale
Struttura	per settori d'intervento per Direzione centrale	per Direzione Centrale	per Direzione Centrale	per Direzione Centrale per Servizio
Contenuti	indirizzi e obiettivi strategici, direttive generali azione amministrativa	elenco provvedimenti normativi di iniziativa giuntale	modalità organizzative, tempi di attuazione, scelte gestione risorse finanziarie	obiettivi operativi risorse funzionali risorse strumentali risorse finanziarie
Finalità	programmazione attività	programmare e monitorare l'azione normativa	raccordo con strumenti di programmazione finanziaria	assegnazione formale obiettivi ai dirigenti, individuazione risorse

Alla pianificazione strategica è stata anche associata un riforma degli strumenti di programmazione finanziaria, con l'introduzione di:

- il Documento di programmazione economico-finanziaria, per costruire, antecedentemente alla preparazione dei documenti di bilancio, una “cornice”, un quadro di riferimento entro cui successivamente definire la manovra di bilancio;
- una relazione politico-programmatica regionale che sostituisce il Piano regionale di sviluppo e definisce gli obiettivi generali da raggiungere nel medio termine e le risorse disponibili. Essa contiene:
 - l'aggiornamento della situazione e delle tendenze del sistema economico regionale;
 - il quadro economico-finanziario di riferimento, con la stima delle risorse disponibili nel triennio;
 - l'analisi delle fonti finanziarie;
 - la descrizione degli obiettivi riferiti alle classificazioni di bilancio e le azioni programmatiche per realizzare gli stessi;
 - gli indirizzi per la programmazione delle attività relative alle unità di bilancio.

Inoltre individua gli indirizzi per le attività proprie della Regione

e, ai fini della concessione di finanziamenti regionali, per le attività degli Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione, nonché delle Autonomie locali e funzionali per le funzioni delegate dalla Regione e di ogni altro soggetto operante sul territorio regionale.

2.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

Il collegamento e il presidio dell'attuazione dei contenuti della pianificazione strategica è assicurato attraverso vari strumenti.

A livello di controllo strategico, è prevista l'elaborazione di una Relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano strategico (rapporto annuale che fa il punto sullo stato di attuazione delle azioni presenti nel Piano Strategico, con evidenza dei risultati ottenuti e degli obiettivi ancora da raggiungere, oltre ad un dettaglio dello stato di avanzamento dei singoli progetti del Piano Triennale). Su base quinquennale sono invece il Rapporto quinquennale di verifica e il Bilancio di mandato.

Sempre collegato al controllo strategico, i progetti di livello prioritario contenuti nel Piano strategico sono oggetto di una attività di project management e di monitoraggio specifico degli stati di avanzamento.

Il controllo direzionale è invece realizzato attraverso due strumenti:

- il cruscotto contabile per la gestione del budget finanziario
- una reportistica periodica per la rendicontazione degli obiettivi operativi.

2.1.4 I principali attori coinvolti

Il (nuovo) direttore generale dell'Ente è stato il promotore del rinnovamento degli strumenti di pianificazione strategica e direzionale; come detto, una figura sostanzialmente unica nel panorama delle regioni italiane (anche se la Regione Lombardia prevede una posizione simile, ma in questo caso si deve tener conto del diverso grado di complessità che caratterizza le due amministrazioni).

In staff al direttore generale opera il Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo, che presiede alla elaborazione degli strumenti e ai processi attuativi.

Da considerare, inoltre, che l'assetto organizzativo della Regione prevede (oltre alla direzione generale) 13 direzioni centrali, che sono coinvolte direttamente nella preparazione e validazione dei documenti.

Infine, anche l'apporto della consulenza è significativo, in particolare per quanto riguarda la messa a disposizione di analisi dettagliate sul contesto socio-economico di riferimento.

2.2 Gli strumenti

2.2.1 La strumentazione approntata per la fase di pianificazione strategica

Come detto, una delle innovazioni cardine è costituita dall'introduzione di un processo di pianificazione strategica. Il tratto caratteristico di questa esperienza è costituito dal fatto che la costruzione del Piano strategico di legislatura non è limitato alla traduzione più operativa degli obiettivi contenuti nel programma di governo, ma il Piano si basa anche su una serie rilevante di analisi che hanno coinvolto sia la dirigenza che consulenti esterni.

Il Piano strategico è un documento che articola gli obiettivi per Direzione centrale e dimensione, offrendo così sia una articolazione per struttura organizzativa sia per ambito tematico.

In particolare, le Aree tematiche sono chiamate “*Dimensioni strategiche*” e sono 7:

- istituzionale (Unità nell'autonomia);
- salute, protezione sociale (Una Regione che tutela e assiste);
- innovazione (Innovazione per la società regionale);
- lavoro, sviluppo (Economia, lavoro e sviluppo);
- ambiente (Ambiente come risorsa);
- cultura, sport (Cultura, sport, qualità della vita);
- formazione (Formazione, miniera dell'intelligenza).

Queste aree tematiche hanno alla base una scheda che riassume gli elementi di criticità da affrontare, elaborati con riferimento a specifiche analisi del contesto, su cui ci soffermeremo più avanti. A partire da queste schede, per ognuna delle 13 direzioni centrali e per la Direzione generale sono elaborate **Azioni di intervento**, che contengono gli obiettivi strategici di legislatura e a cui sono collegati anche i progetti strategici.

La figura della pagina seguente sintetizza i contenuti del Piano strategico e le sue relazioni con gli strumenti conseguenti.

Più analiticamente la scheda successiva presenta con un esempio il modello seguito.

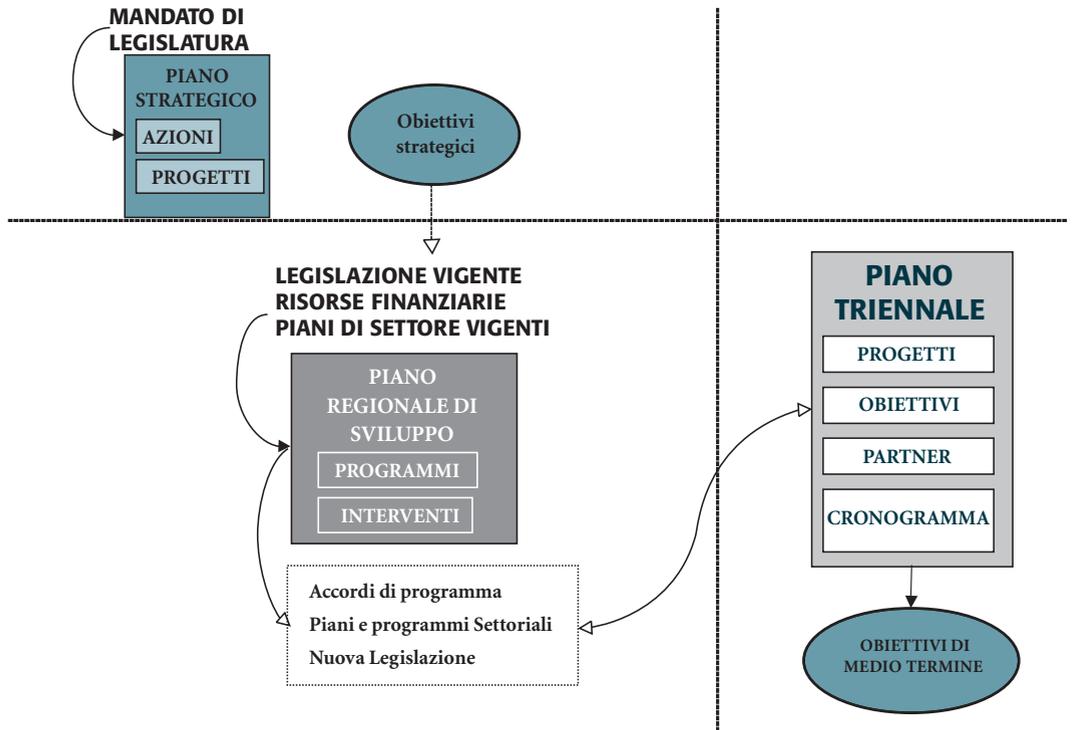
Per ogni Direzione (quella generale e le 13 centrali) sono individuate **Azioni** di livello strategico, in sostanza dei programmi di intervento, collegati alle linee di indirizzo definite dalle Dimensioni strategiche (cfr. primo riquadro).

La scheda prosegue con una parte dedicata ad una sintetica analisi delle criticità alla base degli interventi, criticità elaborate attraverso un'analisi SWOT.

Il successivo riquadro riguarda la descrizione delle finalità e degli obiettivi strategici collegati all'Azione. Segue la definizione dei risul-

tati attesi e l'elenco dei progetti collegati all'Azione (oggetto di una specifica attività di monitoraggio).

Nel complesso le azioni pianificate sono 66, ognuna delle quali ha impatti su una o più dimensioni strategiche.



Struttura logica del Piano strategico



Il "format" per i contenuti

Direzione Centrale	Cod nome
Azione	Cod titolo
Linee indirizzo di riferimento	collegamento alle linee di indirizzo che vengono implementate con l'Azione in argomento
Contesto e motivazione	descrizione del contesto nel quale l'Azione si inserisce e argomentazioni dei motivi che hanno indotto la previsione di un'azione strategica
Finalità ed obiettivi strategici	Descrizione in termini di impatto, risultati che ci si attende dall'azione
Risultati attesi	descrizione della misura del risultato (dimensione che consente di valutare i risultati ottenuti)
Progetti	elenco dei progetti che fanno riferimento a ciascuna Azione

Azione A. Innovazione degli strumenti di pianificazione e di programmazione

Linee indirizzo di riferimento	Unità nell'autonomia: efficienza della Regione, nuova autonomia per gli enti locali. Innovazione per la società regionale: comunicazione intelligente, amministrazioni in rete, cittadini in rete
Contesto e motivazione	<ul style="list-style-type: none"> • Forte permeabilità delle strutture sociali ed economiche all'azione regionale implica l'assunzione piena e consapevole della responsabilità verso i risultati in termini di sviluppo che il sistema economico e sociale riesce a raggiungere; • La proliferazione normativa (e finanziaria) con accentuati caratteri di particolarismo e parzialità degli interventi ha reso il sistema pubblico regionale frammentato, diviso e conflittuale; • Ugualmente, la progressiva sovrapposizione realizzatasi nel tempo di competenze tra strutture, agenzie ed enti ha reso il sistema poco coeso, facilmente influenzabile da logiche di breve periodo e difficil-

	<p>mente orientabile verso obiettivi strategici;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne risulta una difficoltà di integrazione e coordinamento tra politiche pubbliche, sia in fase di programmazione che di implementazione; • Gli strumenti di programmazione e pianificazione (territoriale, generale e settoriale) non sono stati aggiornati e mancano adeguati e moderni strumenti di rendicontazione; • Anche l'attività di programmazione è stata progressivamente confinata a momento di razionalizzazione e illustrazione delle politiche di intervento e delle proiezioni finanziarie; • Ciò ha negativamente influenzato anche la cultura organizzativa degli operatori del sistema, che hanno maturato un approccio prevalentemente adempimentale, in specie la tecnostruttura; • Crisi della finanza pubblica, devoluzione di funzioni, privatizzazione dei servizi comportano un ripensamento degli strumenti e delle logiche di programmazione utilizzate in passato: sono infatti ormai noti i limiti dei diversi approcci e modelli sviluppati sino agli anni '70 e '80 (dall'incrementalismo, neoincrementalismo, modelli di programmazione formale di lungo periodo); • Migliori strumenti di programmazione possono sollecitare tutti gli attori del "sistema regione" a convergere verso alcuni obiettivi strategici condivisi e chiaramente esplicitati, coordinando la propria azione con quella di altri, ottimizzando l'uso delle risorse disponibili, riducendo la conflittualità interna.
<p>Finalità ed obiettivi strategici</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizzare un insieme integrato e coerente di procedure e strumenti che muovano dal programma di governo per arrivare al dettaglio di progetti specifici, aumentando il grado di consapevolezza, condivisione e comunicazione degli obiettivi e favorendo l'integrazione e il coordinamento tra politiche pubbliche; • Introdurre la logica della programmazione strategica e sviluppare coerenti modelli di analisi ambientale, di definizione delle strategie e di valutazione dei risultati; • Garantire le funzioni di coordinamento e di sostegno del processo di pianificazione strategica e di programmazione operativa in termini di coerenza e di maggiore integrazione interna, offrendo supporti metodologici e informativi alle Direzioni centrali; • Progettare e realizzare, con la collaborazione di tutte

	<p>le strutture dell'Ente, un sistema di controllo strategico e valutazione dei risultati, corredato di indicatori sintetici di risultato, sia di tipo qualitativo, che quantitativo, che economico;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raccordare procedure e strumenti di pianificazione strategica e programmazione operativa con le nuove norme sulla contabilità regionale; • Progettare e realizzare un sistema di programmazione, controllo e reporting su base annuale che permetta un'adeguata valutazione di tempi, costi e standard di risultato.
Risultati attesi	<ul style="list-style-type: none"> – Definizione di una metodologia per l'elaborazione di un Piano Strategico; – Adozione di un documento di programmazione strategica dell'ente Regione e sua revisione annuale; – Diffusa adozione di documenti strategici da parte degli enti e delle agenzie controllate e partecipate; – Diffusa conoscenza sia interna che esterna delle strategie dell'Ente; – Disponibilità di un sistema di indicatori di risultato e pubblicazione di rapporti di valutazione strategica – Definizione delle metodologie di programmazione e controllo su base annuale; – Esistenza di un nucleo altamente professionalizzato per la gestione del sistema; – Elaborazione di report su base almeno annuale.
Progetti	<p>A1 Riassetto procedure e documenti di programmazione e verifica;</p> <p>A2 Adozione e gestione degli strumenti di pianificazione strategica;</p> <p>A3 Adozione e gestione degli strumenti di programmazione e controllo su base annuale;</p> <p>A22 Riorganizzazione e revisione degli strumenti di valutazione degli investimenti, delle politiche e dei programmi pubblici.</p>

Di rilievo appare ripercorrere il processo di elaborazione del Piano strategico.

Prima fase

- Analisi del Programma di governo e schematizzazione dei contenuti, enucleando indirizzi e linee di intervento;
- Definizione struttura logica del Piano: Azioni e Progetti per ciascuna Direzione Centrale;
- Definizione del format per i contenuti: schede per la descrizione delle Azioni e dei Progetti;
- Prima stesura delle proposte da parte delle Direzioni Centrali.

Seconda fase

- Condivisione con le Direzioni Centrali della visione strategica definita nel programma di Governo, attraverso una ri-lettura delle linee programmatiche, per sintetizzare i concetti chiave e le linee strategiche di fondo;
- Condivisione ed integrazione con le Direzioni Centrali dei punti di forza (S), di debolezza (W), delle opportunità (O) e delle minacce (T) che caratterizzano rispettivamente il Friuli Venezia Giulia e l'Ente Regione;
- Verifica della congruenza tra le proposte formulate dalle Direzioni Centrali e linee programmatiche (visione strategica);
- Verifica dell'adeguata descrizione del contesto entro il quale le proposte formulate si collocano ed eventualmente integrazione;
- Consolidamento di linguaggi e metodologia comune, al fine di ottenere una stesura omogenea del piano strategico rendendolo un punto di riferimento anche per la gestione operativa.

Terza fase

- Matrici per ciascuna Direzione Centrale SWOT – indirizzi - azioni, per costruire la pista di controllo delle proposte formulate, sia dal punto di vista formale che sostanziale;
- Implementazione delle proposte, in taluni casi ristrutturazione delle Azioni e dei Progetti, allineamento delle responsabilità, drafting delle schede.

Un aspetto peculiare è costituito dal ricorso sistematico alla tecnica di analisi SWOT, fatta elaborare, oltre che per la Regione nel suo complesso, da ogni direttore centrale, attraverso cui indurre ad argomentare l'utilità degli interventi in relazione alle criticità da affrontare (punti di debolezza, vincoli) e alla presenza di fattori di sostegno (punti di forza, opportunità), aspetto che costringe evidentemente a rapportare le proposte con i dati del contesto (analisi delle domande e dei bisogni della collettività) e delle valutazioni relative alle azioni in itinere.

Da segnalare, infine, come a supporto della pianificazione strategica sia stata mobilitata un'intensa attività di ricerca e analisi sul contesto socio-economico regionale e sul posizionamento attuale e atteso della Regione in ambito locale, nazionale ed internazionale.

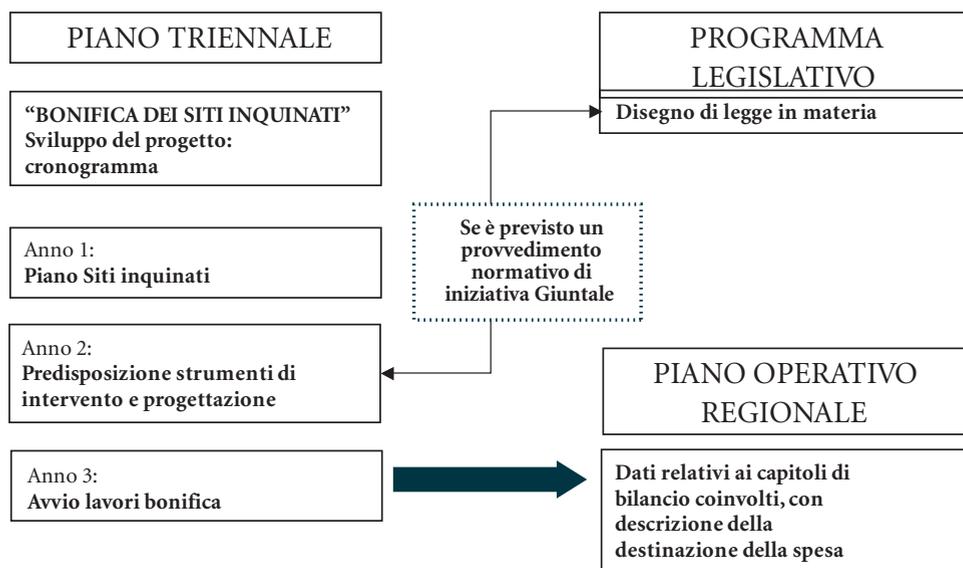
Ne sono un esempio l'elaborazione di indicatori di scenario, la ricerca "Verso una visione economica condivisa", l'analisi delle determinanti della competitività regionale, ecc.

Per favorire la traduzione operativa degli obiettivi strategici, il Piano strategico viene articolato in un Piano triennale, che operationalizza attraverso le tecniche del project management i progetti, individuando anche una sorta di classificazione di priorità.

La figura seguente mostra lo schema logico di questo strumento.

Il ciclo si conclude con la successiva definizione degli obiettivi annuali inseriti nel Piano operativo, attraverso cui si allineano le attribuzioni di budget con gli obiettivi connessi alla pianificazione triennale.

Il raccordo tra piano strategico, piano triennale e programma legislativo



2.2.2 Il presidio della traduzione della pianificazione strategica in programmazione operativa. La strumentazione approvata per la fase di controllo.

Il presidio del mantenimento della coerenza tra pianificazione strategica e programmazione operativa è assicurato da una serie di strumenti di controllo e rendicontazione.

Il modello messo a punto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia prevede la messa a punto di un sistema di indicatori, organizzati in vari cruscotti (contabile, project management, impatto, ecc.), per verificare in itinere ed ex post l'andamento e gli esiti degli interventi.

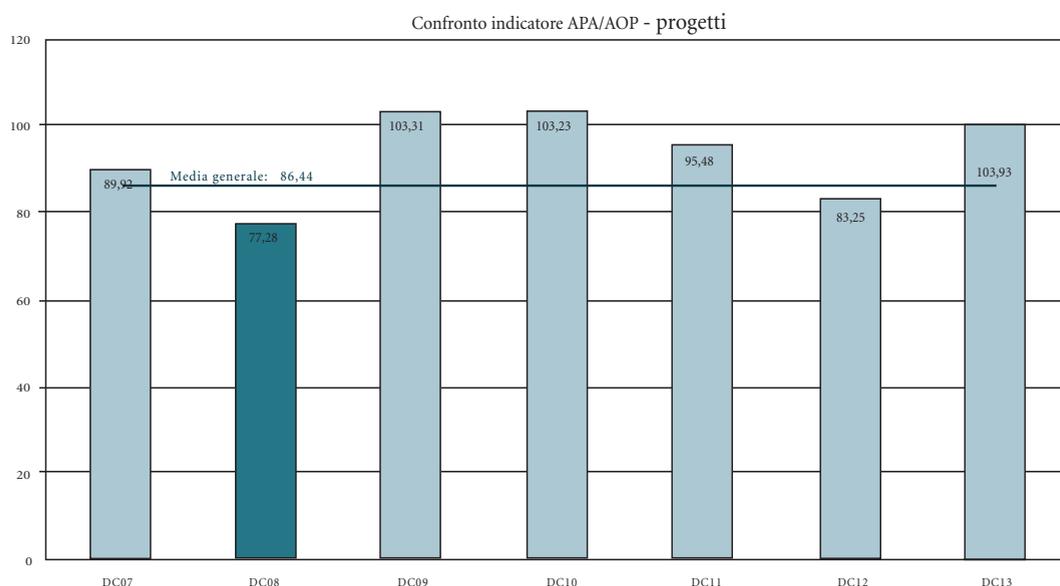
Le aree per le quali si sono progettati indicatori sono 4:

- l'Area delle risorse finanziarie, dove accanto agli indicatori di avanzamento di impegni e pagamenti, sono monitorate le dimensioni relative ai costi interni, alla spesa esterna, alla stabilizzazione del fabbisogno;
- l'Area delle Risorse umane, nell'ambito della quale vengono monitorati gli andamenti del lavoro straordinario, delle missioni all'interno e all'estero, le presenze e le assenze, il clima organizzativo (finalizzati all'aumento del benessere, del contenimento della spesa variabile, dell'aumento di produttività);

- c) l'Area della regolazione, misurata attraverso lo stato di avanzamento del programma di produzione legislativa e i risultati in termini di semplificazione;
- d) l'Area degli obiettivi strategici ed operativi, misurati in termini di risultati e impatti attesi (indicatori di realizzazione, di attività e di impatto), di riduzione dei tempi (indicatori relativi ai procedimenti), di soddisfazione (esiti delle indagini di customer satisfaction).

In particolare, il monitoraggio dei progetti strategici dà luogo ad un reporting *mensile* che dà conto degli avanzamenti rispetto alle previsioni.

Struttura logica del Piano strategico



2.3 Criticità e prospettive di sviluppo

Il caso della Regione Friuli – Venezia Giulia è di grande interesse per vari motivi.

Innanzitutto presenta un modello completo di pianificazione e controllo che contempla sia gli aspetti strategici sia la loro articolazione a livello di programmazione pluriennale e di programmazione direzionale annuale. Inoltre è curato l'allineamento con gli strumenti formali di programmazione finanziaria. Introduce in modo interessante anche la dimensione della pianificazione regolativa.

Per quanto riguarda la pianificazione strategica, non si limita al management dei progetti più rilevanti, ma sostanzia il processo di

elaborazione delle strategie con un approfondito sguardo all'esterno, sviluppato con il reperimento di dati, indicatori e specialmente con analisi specifiche. Applica alcune tecniche di policy appraisal spesso evocate ma poco utilizzate ad un sufficiente livello di apprezzabilità, come la SWOT analysis.

Il collegamento tra la pianificazione strategica e programmazione direzionale è assicurato dalla coerenza degli strumenti "a cascata", dalla partecipazione dei direttori centrali al processo di elaborazione degli obiettivi e dai meccanismi di monitoraggio.

La documentazione analizzata permette di apprezzare lo sforzo realizzato in fase di primo impianto.

Resta da verificare la capacità di attuare compiutamente il modello, in particolare per quanto concerne la valutazione di risultato e di impatto delle strategie, che appare al momento una delle poche aree ancora da sviluppare.

Ovviamente, non si può sottacere in vista della trasferibilità dell'esperienza, le caratteristiche peculiari dell'organizzazione di questa Regione, che per le dimensioni ridotte rispetto ad altre può percorrere l'opportunità di gestire l'apparato e i processi direzionali attraverso la posizione monocratica di direzione generale.

FONTI

Intervista alla dott.ssa Maria Pia Turinetti, responsabile del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo, 11 luglio 2007

Regione Friuli – Venezia Giulia, *Piano strategico 2005-08*.

Regione Friuli – Venezia Giulia, *Lettura trasversale del Piano strategico*, power point, ottobre 2004, a cura del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo.

Regione Friuli – Venezia Giulia, *Presentazione delle linee strategiche*, power point, ottobre 2004, a cura del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo.

Regione Friuli – Venezia Giulia, *Cruscotto direzionale*, giugno 2007, a cura del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo.

Regione Friuli – Venezia Giulia, "I documenti di programmazione della Regione Friuli Venezia Giulia", power point, luglio 2007 (a cura di M.P. Turinetti).

Regione Friuli – Venezia Giulia, *Regioni e sviluppo locale: visione, risorse e integrazione degli attori*, power point, 2007, a cura del Servizio Pianificazione strategica, programmazione e controllo.

3. Regione Lombardia: il controllo strategico

3.1 Inquadramento del caso

3.1.1 La percezione del problema

La Regione Lombardia ha una lunga esperienza in tema di controlli interni; già dal 1979 ha istituito il controllo di gestione, divenuto effettivamente operativo a partire dal 1987, che ha costituito un punto di riferimento per il complessivo dibattito sulla valutazione delle performance in ambito nazionale.

Ma è con la seconda metà degli anni '90 del secolo scorso che l'attenzione in Regione Lombardia si sviluppa attorno ad un sistema integrato di programmazione e controllo, basato su:

- l'introduzione di nuovi strumenti di programmazione (DPEFR, legge finanziaria e leggi collegate);
- l'impostazione di modelli di programmazione strettamente connessi al raggiungimento dei risultati, (il PRS della VII legislatura costituisce un vero e proprio piano di attività, trasformando gli indirizzi e le strategie del Documento Politico e Programmatico in obiettivi - specifici e gestionali);
- la modifica della legge di contabilità, anticipando i contenuti del D.lgs 76/2000, e la riforma del bilancio con un'architettura armonica al sistema di programmazione (correlazione fra obiettivi e voci del bilancio);
- la trasformazione del sistema dei controlli interni, in linea con le disposizioni del D.lgs 286/99, che si inquadra in un processo di ciclicità con il sistema della Programmazione e del Bilancio e che associa controlli di tipo finanziario con controlli anche sulle realizzazioni.

I problemi cui fa riferimento l'architettura del sistema sono articolati nel seguente modo:

- a) da un lato si riconosce come le riforme amministrative degli anni '90 del secolo scorso hanno disegnato un ordinamento di tipo

- federalista in cui la Regione assume un ruolo prevalentemente di programmazione di interventi, di governo degli attori coinvolti nell'attuazione delle politiche e di controllo sull'andamento dei programmi; cosa che impone di ragionare per politiche e non solo per profili gestionali;
- b) dall'altro, si sottolinea come l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale rafforzi l'esigenza della Direzione politica di monitorare costantemente l'avanzamento del Programma di legislatura, anche per rendere conto a cittadini e imprese della capacità di risposta alle domande e ai bisogni della collettività.

In questa direzione si è puntato sia ad un rafforzamento dei processi di programmazione tesi a precisare gli obiettivi dell'azione regionale e il loro collegamento con il bilancio; sia ad una articolazione e ad un massiccio investimento sui sistemi di controllo e valutazione.

3.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

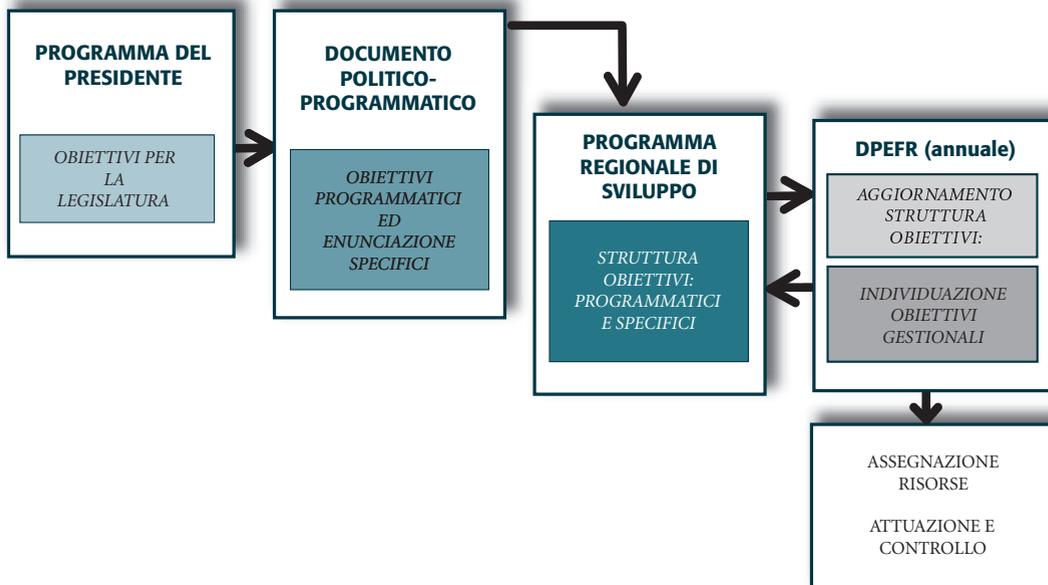
3.1.2.1 Il ciclo di programmazione

Nell'attuale assetto, il ciclo logico della pianificazione strategica prende avvio dal programma di mandato declinato in un Documento politico-programmatico (DPP), sulla base del quale viene elaborato il Programma regionale di sviluppo, che ha valenza di legislatura.

La scelta della Regione Lombardia è stata quella di introdurre nel Programma regionale di sviluppo gli indirizzi di pianificazione strategica della Giunta regionale, in relazione ad una ripartizione in aree tematiche. Ad esempio, il Programma regionale di sviluppo dell'attuale legislatura, l'ottava, è articolato in 6 Aree (Regione e contesto istituzionale; Persona, capitale umano e patrimonio culturale; Competitività; Sicurezza; Sanità, famiglia e casa; Ambiente, territorio e infrastrutture). Ogni area è poi suddivisa in ambiti, che a loro volta articolano un insieme di obiettivi.

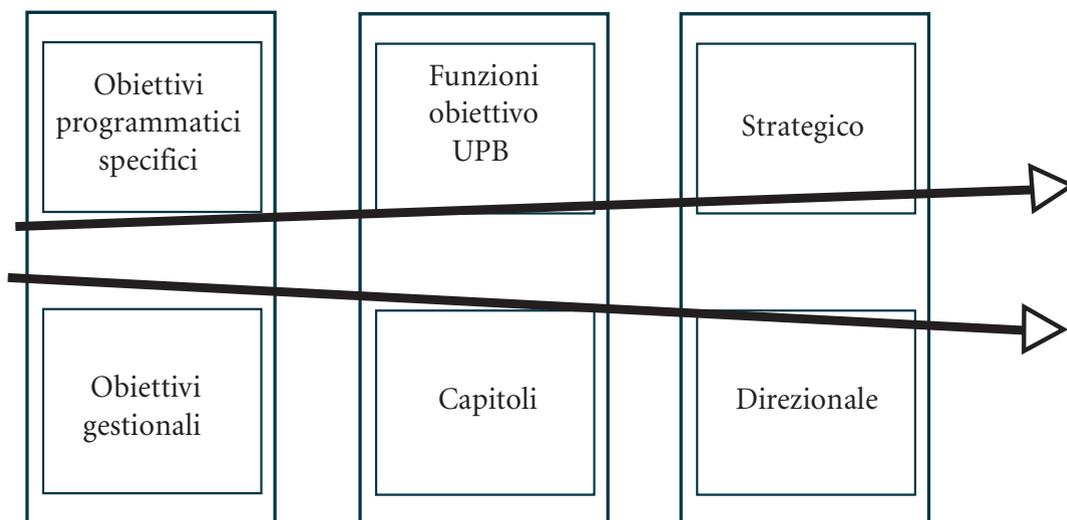
Successivamente, il Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, di portata triennale ma aggiornato annualmente, sviluppa analiticamente i contenuti delle aree in obiettivi espressi in modo particolarmente dettagliato, arrivando al livello gestionale.

A cadenza annuale, gli obiettivi sono poi associati con le poste finanziarie attraverso il bilancio. Gli obiettivi programmatici (e cioè strategici) sono agganciati alle funzioni-obiettivi e alle Unità previsionali di base; mentre gli obiettivi gestionali sono agganciati ai singoli capitoli.



Il raccordo tra gli strumenti di pianificazione strategica (PRS e DPEFR) e la legislazione e pianificazione di settore avviene attraverso la definizione degli Obiettivi di governo regionale (OGR). Gli OGR nascono nel 2002 come sintesi degli obiettivi della Giunta esplicitati nei documenti ufficiali di programmazione. Nella VII legislatura erano 45, declinati in 131 obiettivi specifici e 277 prodotti gestionali. Lo sforzo compiuto attraverso la determinazione degli OGR è stato quello di rintracciare per ciascun obiettivo le azioni da compiere.

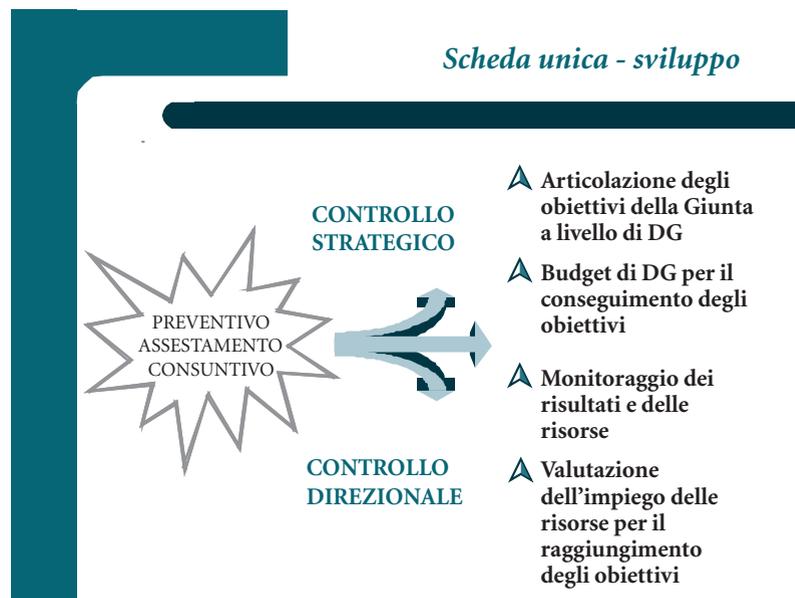
Livello strategico



Livello gestionale

Lo snodo tra strumenti di pianificazione strategica (pluriennale) e programmazione direzionale annuale è costituito dalla cosiddetta scheda unica (si veda poi il capitolo 1.3.). Si tratta di una scheda, inserita in una procedura informatizzata, che a partire dagli OGR determina per ciascun anno gli obiettivi, i progetti, le priorità e le risorse da assegnare alle DG e ai servizi, sulla cui base saranno poi monitorati gli stati di avanzamento e verificati i risultati conseguiti.

In altre parole, la scheda permette di impostare in modo integrato le informazioni necessarie per il controllo strategico con quelle utili per il controllo di gestione, collegando gli obiettivi con le poste di bilancio.



3.1.2.2 I sistema dei controlli interni

La Regione Lombardia ha sviluppato un approccio integrato ai controlli interni. A partire dal già richiamato controllo di gestione avviato negli anni '80 del secolo scorso, ha affiancato a questo alla fine degli anni '90 un sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile, un sistema di interna auditing e poi agli inizi di questo decennio (dal 2002) un sistema di controllo e valutazione strategica.

La sintesi degli obiettivi di queste funzioni è riportata di seguito:

<p>CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE</p> <p><i>Obiettivo:</i> garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa</p> <p><i>Risultato:</i> definizione di standard procedurali e verifica del rispetto degli standard e delle norme</p>	<p>CONTROLLO E VALUTAZIONE STRATEGICA</p> <p><i>Obiettivo:</i> supporto alle scelte di indirizzo, di macro allocazione delle risorse, all'elaborazione dei piani strategici</p> <p><i>Risultato:</i> corrispondenza delle azioni strategiche agli indirizzi politici - verifica del grado di conseguimento dei risultati - monitoraggio del ciclo di valutazione delle politiche, visione sintetica ed unitaria di risultati ed effetti delle diverse politiche.</p>
<p>CONTROLLO DI GESTIONE</p> <p><i>Obiettivo:</i> supportare le scelte economiche di gestione per il raggiungimento degli obiettivi strategici (conoscere per agire e migliorare)</p> <p><i>Risultato:</i> miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione, razionalizzazione dei costi di funzionamento</p>	<p>INTERNAL AUDITING</p> <p><i>Obiettivo:</i> supporto al vertice per l'identificazione e valutazione dei rischi del processo di funzionamento rispetto agli obiettivi (conoscere per valutare e migliorare)</p> <p><i>Risultato:</i> adeguatezza della "macchina organizzativa" nei suoi aspetti di affidabilità, coerenza e regolarità</p>

Tutte queste funzioni sono attualmente gestite da una struttura, denominata Unità organizzativa Sistema dei controlli, collocata nell'ambito della Direzione centrale Programmazione integrata, a sua volta parte della Direzione generale Presidenza. Si tratta di un esito che è il risultato (peraltro tuttora in discussione) di una riforma intervenuta nel 2003, allorquando la Struttura Controllo strategico era collocata nella Direzione generale Risorse e Bilancio.

Oltre a questa struttura, in Regione Lombardia opera un Comitato dei controlli (previsto dalla legge regionale n. 16/96), composto da due dirigenti regionali e tre esperti esterni, che risponde direttamente al Presidente della Regione e alla Giunta e risponde in merito alla verifica del corretto funzionamento delle strutture regionali rispetto a:

- costi di funzionamento e rendimenti;
- corretta gestione delle risorse assegnate;
- imparzialità ed efficienza dei procedimenti di competenza;
- rispondenza dell'attività gestionale e dei risultati raggiunti agli obiettivi ed indirizzi stabiliti.

I prodotti realizzati attraverso i sistemi di controllo strategico e controllo di gestione sono vari.

Il controllo strategico opera in termini di:

- a) individuazione degli obiettivi strategici e della relativa scomposizione in obiettivi operativi, a partire dai documenti programmatici;
- b) individuazione degli scenari di riferimento su cui interviene l'azione regionale;
- c) monitoraggio e valutazione della gestione interna degli obiettivi;
- d) proposta di indicatori di benchmarking;
- e) presidio dei processi di verifica e learning per l'eventuale ridefinizione degli obiettivi.

Derivano da queste attività specifiche schede di monitoraggio e di analisi valutativa, gestite attraverso uno specifico sistema informativo (SIPEC). Il processo di sviluppo della funzione controllo e valutazione strategica prevede il tentativo di affiancare alle attività di controllo dell'avanzamento degli obiettivi, interventi orientati alla valutazione di risultati e d impatti. Anche questo aspetto sarà approfondito nel successivo capitolo.

Il controllo di gestione produce invece una reportistica mensile sull'avanzamento finanziario dei vari obiettivi, aggregati anche per fonte da cui derivano le risorse finanziarie (es. Accordi di programma quadro, leggi regionali, ecc.). Inoltre fa esplorazione, sulle motivazioni possibili relative alla formazione di devianze, da cui partono approfondimenti e, produce un rapporto annuale articolato in tre volumi, che offrono una disamina complessiva del quadro di interventi (volume 1, Quadro di sintesi), un'analisi dettagliata della gestione finanziaria, economica e amministrativa (volume 2) ed un approfondimento sulle politiche di intervento (volume 3) articolato secondo la ripartizione del Programma regionale di sviluppo e secondo le direzioni generali di riferimento. Ogni politica viene analizzata con riferimento alle risorse umane e finanziarie, alle realizzazioni e ai principali indicatori e dati significativi.

3.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

L'integrazione fra i due livelli della programmazione e dei controlli viene assicurata in tre modi:

- a) dall'attribuzione delle funzioni di controllo strategico e controllo di gestione ad una stessa struttura, collocata nell'ambito della direzione generale che presidia la complessiva programmazione regionale;
- b) dall'adozione di strumenti (in particolare schede per la individuazione degli obiettivi di struttura e la determinazione dei budget

- annuali) e processi che articolano gli obiettivi strategici in obiettivi operativi e ne presidiano il monitoraggio e le modalità di revisione;
- c) l'allineamento tra obiettivi della programmazione e struttura del bilancio.

In particolare, gli obiettivi definiti dal Programma regionale di sviluppo, dal DPEFR e da leggi e piani di settore vengono "omogeneizzati" in apposte schede per ogni direzione e articolati per la formazione dei budget attraverso una scheda (informatizzata) chiamata "Scheda unica". La Scheda Unica è stata creata "al fine di assicurare una redazione omogenea, essenziale e comparabile dei documenti di programmazione operativa, e facilitarne la consultazione da parte di tutti i soggetti coinvolti e interessati (...) e anche allo scopo di fornire ai direttori generali/dirigenti e ai componenti della giunta regionale uno strumento agile per la determinazione/negoziazione della "missione" e del "budget" annuale (a livello di DG e di Servizio), costituendo la fonte informativa "multifunzionale" ai fini gestionali (ivi inclusi gli istituti economici accessori del personale), di controllo (controlli interni, di gestione, di verifica e valutazione dei risultati e delle prestazioni) e di verifica della adeguatezza della struttura organizzativa in riferimento alla rideterminazione degli obiettivi e delle priorità definite dal PRS".

Oltre agli strumenti, rilevante è il sistema di relazioni attivate dalla struttura responsabile dei controlli e finalizzati al presidio delle attività di monitoraggio, appraisal e ridefinizione degli obiettivi. L'approfondimento è sviluppato nel capitolo 2.

3.1.4 I principali attori coinvolti

Il sistema integrato tra strumenti di pianificazione/programmazione e ciclo dei controlli si basa principalmente sull'attività della struttura denominata Sistema dei controlli, che conta oltre 30 unità di personale.

La struttura si avvale di numerose consulenze, dirette ad effettuare approfondimenti sia di tipo metodologico (in particolare per quanto concerne il rafforzamento dell'orientamento alla valutazione e alla rendicontazione esterna) sia sul contenuto delle singole politiche di intervento.

I direttori generali, anche attraverso il Comitato che li riunisce, costituiscono il riferimento costante per le attività sia di individuazione degli obiettivi che di monitoraggio.

Costanti sono poi le relazioni tra la struttura responsabile dei controlli e il Segretariato generale della Regione.

3.2 strumenti

3.2.1 L'approccio metodologico: il controllo strategico e la valutazione strategica

La struttura Controllo Strategico è chiamata a svolgere le seguenti attività:

- Monitoraggio dello stato di avanzamento del Programma di Legislatura (in relazione funzionale con U/O Programmazione);
- Definizione e diffusione di misurazioni dell'efficacia dell'azione regionale;
- Sviluppo del sistema informativo di supporto alla Programmazione e Controllo;
- Monitoraggio sull'avanzamento delle principali realizzazioni.

Come vedremo, si tratta di attività che sono state declinate in due modi:

- a) da un lato, si è perseguita l'organizzazione di attività di controllo dello stato di avanzamento realizzativo degli obiettivi regionali, finalizzata a fornire informazioni e feed back al livello politico e di alta amministrazione, che è la modalità cui è stata prestata maggiore attenzione e che è attualmente ben strutturata;
- b) dall'altro, si è cercato di sviluppare anche attività tese alla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa (secondo una prospettiva top-down), sia come feed back al livello politico sia per impostare una funzione di rendicontazione verso cittadini e imprese.

L'input delle attività di valutazione e controllo è costituito dai documenti di pianificazione strategica e cioè, oltre al Documento politico programmatico del Presidente e della Giunta, dal Programma regionale di sviluppo (che definisce ambiti ed obiettivi per l'intera legislatura) e dal Documento (triennale, ma aggiornato annualmente) di programmazione economico-finanziaria regionale (DPEFR). Gli obiettivi di questi documenti sono poi resi coerenti con quelli della legislazione e pianificazione di settore.

Il PSR, documento da cui prende nella sostanza le mosse tutto lo sforzo di declinazione degli obiettivi, è articolato, nella sua versione per l'VIII Legislatura, in:

- 6 Aree;
- 27 linee strategiche;
- 96 obiettivi. Ogni obiettivo generale è poi articolato in una serie di obiettivi specifici.

Le informazioni relative allo stato di avanzamento degli obiettivi sono trattate attraverso il sistema informativo denominato SIPEC. Il SIPEC è il sistema informativo di supporto ai processi di Programmazione, Bilancio e Controllo della Regione Lombardia. È il punto di raccolta ed analisi delle informazioni relative a flussi e processi informativi condivisi tra centro e Direzioni generali in tema di:

- Catena degli obiettivi della Programmazione;
- Dati di bilancio, in previsione e in gestione, collegati agli obiettivi;
- Stato di avanzamento del Programma;
- Condivisione di regole comuni sulla individuazione della responsabilità relative alla valutazione degli obiettivi/risultati, ed alla individuazione e selezione degli indicatori di scenario e di risultato;
- Valutazione del peso che ciascun obiettivo riveste nella realizzazione del programma.

Il SIPEC nasce come strumento interno di programmazione della Presidenza nella seconda metà del 2000; la sua finalità consiste nell'archiviare le informazioni relative al programma regionale di sviluppo e consentire un aggancio informatizzato tra gli obiettivi e i capitoli. Il primo collegamento diretto è stato col sistema informativo di bilancio.

Nel corso dell'anno successivo, la gestione del SIPEC è stata trasferita all'U.O. Sistema dei Controlli, a cui è stato attribuito il compito di sviluppare nuovi contenuti del sistema informativo ed in particolare le informazioni relative agli obiettivi di governo regionale (ciascuno dei quali si articola poi in una serie di obiettivi gestionali:) e alla loro pianificazione. L'inclusione degli OGR nel SIPEC ha comportato alcuni adattamenti funzionali alla gestione di questo nuovo monitoraggio, ed in particolare l'introduzione della possibilità di inserire in qualunque momento dell'anno il risultato sugli stati di avanzamento del programma da parte di chiunque sia abilitato. Il sistema informativo è stato sviluppato in modo che i singoli OGR fossero corredati da una scheda informativa e calendarizzati. La verifica trimestrale degli obiettivi è stata trasferita al servizio Controllo di gestione.

Tale attribuzione ha determinato l'avvio di periodiche richieste di informazioni da parte dell'U.O. Sistema dei Controlli a tutte le Direzioni Generali. Per lo svolgimento di questi scambi di informazioni è stato creato un sistema di referenti, all'interno delle Direzioni.

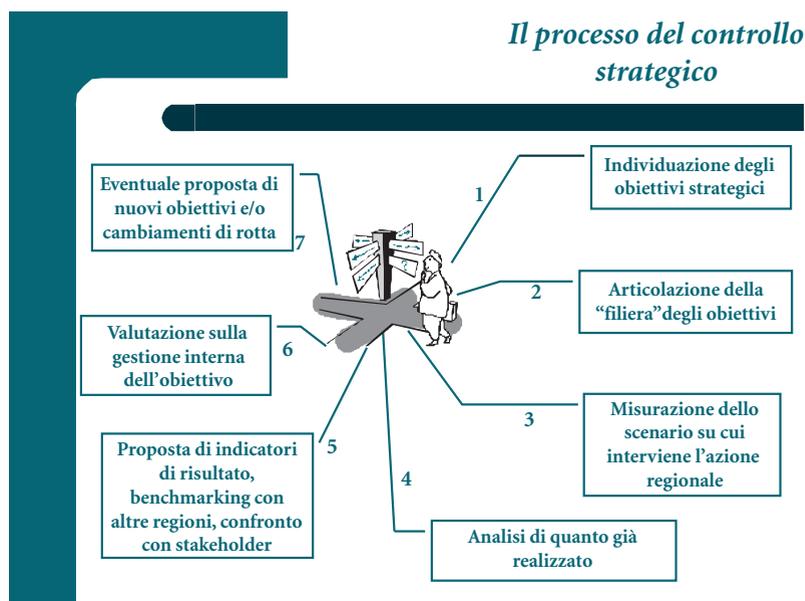
Nel 2003 è avvenuto un passaggio di competenze all'interno dell'Unità Sistema di controlli: alla struttura Controllo Strategico è stato affidato il lavoro sugli Obiettivi di Governo Regionale (che ha introdotto il campo cosiddetto "passaggio chiave", una milestone che coincide con alcuni obiettivi gestionali), mentre gli obiettivi del Piano Regionale di Sviluppo e gli obiettivi gestionali sono stati affidati alla Struttura Controllo di gestione.

L'alimentazione del sistema informativo viene effettuata direttamente dalle Direzioni tramite profili di accesso riservati.

La struttura programmazione strategica svolge incontri periodici con i referenti delle direzioni per illustrare le specifiche di realizzazione e le regole di alimentazione del SIPEC. Le riunioni avvengono in particolare in tre momenti:

1. Programmazione degli obiettivi;
2. Consuntivazione degli obiettivi (che avviene circa due volte l'anno);
3. Incontri relativi ad approfondimenti, messe a fuoco di temi o problemi specifici.

L'oggetto del controllo strategico è costituito da una serie di "oggetti" così come sintetizzato nella figura seguente:



In particolare si tratta di:

- a) individuazione e declinazione degli obiettivi;
- b) monitoraggio delle attività di gestione posta in essere dalle direzioni per raggiungere gli obiettivi;
- c) produzione di analisi per verificare le ragioni delle eventuali criticità;
- d) produzione di analisi per la verifica dei risultati raggiunti.

La declinazione degli obiettivi avviene attraverso l'elaborazione di schede obiettivo sulla base delle fonti precedentemente indicate.

Le schede sono predisposte secondo una griglia a doppia entrata.

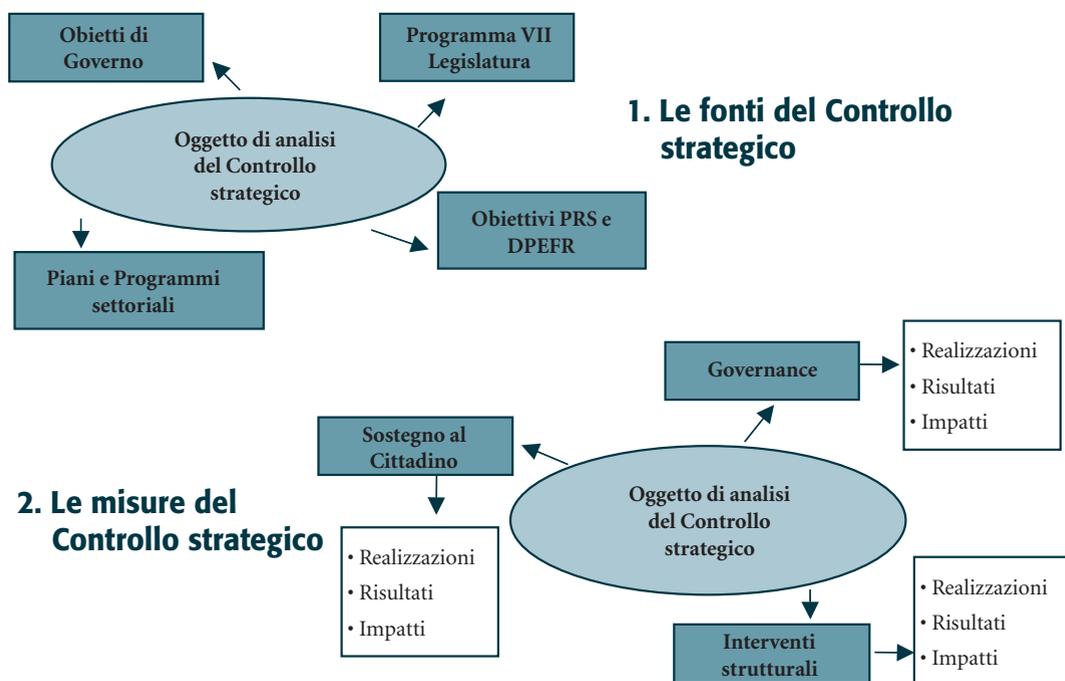
Ogni obiettivo è articolato in tre categorie cui corrispondono eventuali sotto-obiettivi:

- Governance, e cioè le azioni che hanno a che fare con il governo della policy e degli attori coinvolti;
- Infrastrutture, che ha a che fare con le realizzazioni di opere;
- Servizi alla persona, che riguarda gli interventi che hanno come beneficiari diretti cittadini e imprese.

Inoltre, per ognuna delle categorie vengono individuati:

- Le fonti degli obiettivi;
- Le realizzazioni;
- I risultati attesi;
- Gli impatti e gli scenari di riferimento.

Si tratta di una riformulazione del modello “balanced scorecard” sperimentato nella sua versione ortodossa nel 2003 e poi abbandonato a favore di questa versione semplificata.



Le schede degli obiettivi generali sono poi accompagnate da report che approfondiscono i contenuti di ciascuna scheda ed in particolare forniscono elementi informativi per migliorare la comprensione del fenomeno su cui interviene l’azione regionale.

Per ogni obiettivo gestionale è elaborato, in seguito, un report analitico che sintetizza la pianificazione annuale dei prodotti e degli interventi, l’avanzamento percentuale e la stima delle risorse finanziarie attribuite. Le schede sono compilate dai Dirigenti responsabili di struttura e dai responsabili degli obiettivi specifici.

Questo costituisce il raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione direzionale (budget direzionale), cui è agganciata anche la valutazione delle performance del personale.

Da queste schede vengono tratti diversi report di monitoraggio, almeno due volte l'anno. L'impostazione del monitoraggio è basata sulla richiesta della determinazione dello stato di avanzamento su base percentuale (0-100) con ulteriori informazioni sulle attività realizzate (informazioni on/off più descrizioni), attraverso la raffigurazione di una barra con una colorazione che indica l'avanzamento dell'obiettivo.

La struttura di Controllo strategico ha elaborato inoltre report in forma di bilancio degli obiettivi di legislatura, sempre con l'ausilio di barre per l'indicazione dello stato di avanzamento degli obiettivi su base pluriennale.

A valle di queste attività attribuibili alla funzione di controllo strategico sono poi realizzate attività tipiche della parte gestionale, concentrate prevalentemente sui dati di avanzamento finanziario. Il sistema di reporting gestionale prevede in particolare:

report mensili sul monitoraggio della spesa, compresi i fondi comunitari, per Direzione Generale, leggi regionali di settore e ambiti di intervento, allo scopo di evidenziare le eventuali criticità della gestione finanziaria regionale attraverso indicatori della capacità di spesa e velocità di cassa nonché il grado di smaltimento dei residui passivi e dei perenti;

- report trimestrali sui fattori di produzione dell'Amministrazione regionale, elaborato in collaborazione con la Direzione Affari generali e ancora in fase di sperimentazione, allo scopo di verificare periodicamente i costi di funzionamento e la produttività delle unità organizzative;
- report semestrali per l'analisi dello stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali e sul monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi finanziati con Fondi comunitari, in termini non solo prettamente finanziari ma di destinazione territoriale e soggetti beneficiari;
- report annuali dati dalle analisi contenute nel Rapporto di gestione.

3.2.2 Gli interventi organizzativi a supporto

Il primo elemento significativo è rappresentato dalla costituzione di un notevole apparato a supporto della funzione di controllo strategico e gestionale; si tratta di un notevole investimento basato:

- sulle risorse di personale mobilitate per l'U.O. Sistema dei controlli, che conta oltre 30 persone; il Controllo strategico può contare su circa 3-4 persone;

- sulle risorse tecnologiche, basate su un sistema informativo/informativo particolarmente strutturato;
- sulle risorse di sviluppo metodologico, basate sia sulle attività di ricerca affidate all'Irer (l'Istituto regionale di ricerca) sia su consulenze ad hoc.

Il sistema informativo di controllo strategico ha come correlato la gestione di una serie di relazioni intercorrenti tra la Struttura e l'ambiente organizzativo regionale.

In particolare, la Struttura di controllo strategico ha accesso ad una serie di riunioni tra cui:

- a) quelle settimanali che coinvolgono il Segretariato generale (verifica e focalizzazione delle priorità); gruppi trasversali; il Coordinamento dei direttori generali; nel 2007 è stato, inoltre, costituito un gruppo per il monitoraggio dell'avanzamento del PRS che si incontra, anch'esso, settimanalmente;
- b) gli altri incontri quali: i comitati strategici degli assessori; le riunioni della task force valutazione.

La funzione che esercita la Struttura in queste relazioni è di carattere metodologico: sviluppare una sensibilità nella capacità declinare gli obiettivi e di distinguere tra obiettivi strategici e obiettivi gestionali; rendere coerenti le strategie, gli obiettivi definiti e gli indicatori di stato di avanzamento; sviluppare sensibilità per la correttezza dei dati da inserire nel sistema informativo; ecc.

Da sottolineare la rilevanza attribuita all'attuale collocazione della U.O. Sistema dei controlli nell'ambito della Direzione centrale Programmazione integrata (a sua volta collocata nella Direzione generale Presidenza); la direzione ha il compito di presidiare la coerenza dei vari piani e programmi con la programmazione generale e gli obiettivi strategici del programma di governo, operando quindi in sintonia con le attività della Struttura impegnata nella declinazione delle linee strategiche in obiettivi. Ciò assicura non solo una sinergia nelle attività ma anche l'opportunità di vedere facilitate le relazioni con le altre direzioni generali.

3.3 Criticità e prospettive di sviluppo

Come è emerso dalle interviste effettuate, la logica sottostante allo sviluppo del sistema di controllo strategico in Regione Lombardia è fortemente connotata da una domanda del livello politico di controllo sull'operato delle direzioni generali. In sostanza, tutta la prima esperienza di sperimentazione e consolidamento del controllo strategico è stata orientata al controllo di quelle che possono essere definite le strategie dei dirigenti nell'attuazione degli obiettivi definiti dalla

programmazione regionale. Per questo motivo, il sistema di monitoraggio si è concentrato su misure del tipo “on/off” e sulle percentuali di realizzazione, con una sottolineatura sui prodotti, sulla pianificazione annuale delle attività, sulla previsione di esiti a fine anno sia rispetto alle realizzazioni che all’utilizzo di risorse finanziarie e strumentali.

A questo fine, oltre al rilevante impegno sul versante della costruzione delle dimensioni di monitoraggio (gli obiettivi, i sub-obiettivi), la Struttura si è impegnata nel presidio della fase di pianificazione da parte delle Direzioni, nel controllo dell’inserimento dei dati due volte all’anno. Inoltre ciò spiega il forte aggancio del sistema alla scheda di valutazione dei dirigenti.

La Struttura a questo fine ha dato vita all’implementazione di un processo specificatamente calendarizzato, che vede a novembre di ogni anno chiudersi la consuntivazione dell’anno in corso e la pianificazione dell’anno successivo: dal 1 gennaio tutti i responsabili hanno in mano il bilancio, gli obiettivi e gli indicatori da sottoporre a verifica già a marzo.

La responsabile della UO Sistema dei controlli ha comunque sottolineato l’esigenza di procedere ad un ulteriore sviluppo, caratterizzato dal passaggio da un sistema di monitoraggio dei prodotti ad un sistema di rilevazione anche dei risultati dell’azione amministrativa rispetto agli obiettivi posti, anche al fini di rendicontare all’esterno l’utilità delle politiche regionali.

Rispetto a questa finalità, sono emersi vari fattori critici da superare, tra cui in particolare alcuni scogli metodologici:

- a) la difficoltà di ottenere dai documenti politici obiettivi strategici definiti in modo chiaro e coerente;
- b) la difficoltà di costruire indicatori di governo, e cioè rilevanti per la posizione della Regione quale Ente di programmazione e regolazione; e indicatori di risultato che siano rilevabili per una valutazione in itinere ed ex post in grado di essere utile al ciclo di programmazione (e quindi in grado di fornire informazioni in tempo utile).

A questo proposito la riflessione della Struttura di Controllo strategico si è diretta ad approfondire le modalità attraverso cui impostare una valutazione per politiche. Elementi di questa riflessione si ritrovano in una ricerca realizzata nel 2005 “Studio del modello applicativo di controllo strategico in Regione Lombardia”.

La ricerca ha ricostruito tre casi di politiche per delineare un modello attraverso cui individuare obiettivi, processi di attuazione e indicatori utili al controllo strategico. Le tre politiche sono: Internazionalizzazione delle imprese; Politica per la casa/Fondo sostegno affitti; Politica energetica.

Per ognuna di esse sono stati ricostruite le seguenti variabili:

A. Individuazione della politica (livello strategico)

- Il sistema informativo di riferimento (dati di contesto, analisi dei bisogni, etc.);
- Integrazione della politica della strategia regionale (analisi di coerenza interna);
- Integrazione della politica nella strategia settoriale (analisi di coerenza interna –continuità o discontinuità- analisi di coerenza esterna);
- Interazione con gli altri soggetti coinvolti (internamente alla struttura regionale, ma esternamente alla D.G., ed esternamente all'amministrazione – parti economiche sociali e stakeholders più in generale).

B. Definizione di obiettivi ed effetti attesi (snodo tra livello strategico e tecnico)

- Individuazione degli obiettivi (modalità di recepimento ed interpretazione della finalità perseguita dal livello strategico da parte dell'apparato tecnico);
- Declinazione degli obiettivi in effetti attesi (modalità di attuazione della strategia –progettazione di massima degli interventi - ed individuazione delle conseguenze delle azioni previste).

C. Pianificazione dell'attività

- Definizione puntuale delle operazioni, delle responsabilità e dei soggetti coinvolti nell'attuazione della strategia;
- Programmazione operativa di dettaglio (procedure);
- Individuazione delle modalità di monitoraggio, valutazione e controllo dell'attività prevista (livello gestionale).

D. Controllo del processo di attuazione

- Gestione delle attività;
- Gestione dei flussi informativi;
- Governo dei rapporti con i diversi soggetti coinvolti internamente ed esternamente alla regione (capacità di interazione);
- Governo degli eventi interni ed esterni “condizionanti” il contesto di riferimento (capacità di reazione).

E. Valutazione degli effetti della politica e processo di riprogrammazione

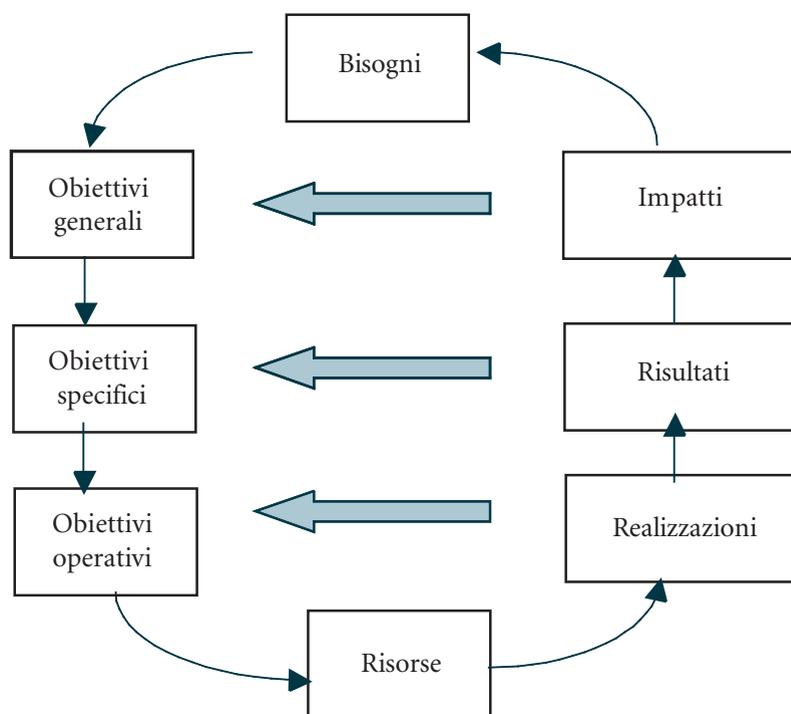
- Verifica degli effetti prodotti (analisi del sistema informativo utilizzato, funzionalità attività di monitoraggio, etc);
- Verifica dell'efficacia della politica (coerenza rispetto al sistema informativo di partenza nel raggiungimento degli obiettivi);
- Verifica degli effetti inattesi;
- Apprendimento per la “riprogrammazione” (learning);
- Modalità di restituzione ai diversi soggetti (interni ed esterni all'amministrazione) dell'attività svolta e dell'apprendimento.

La ricostruzione ha messo in particolare evidenza i seguenti elementi:

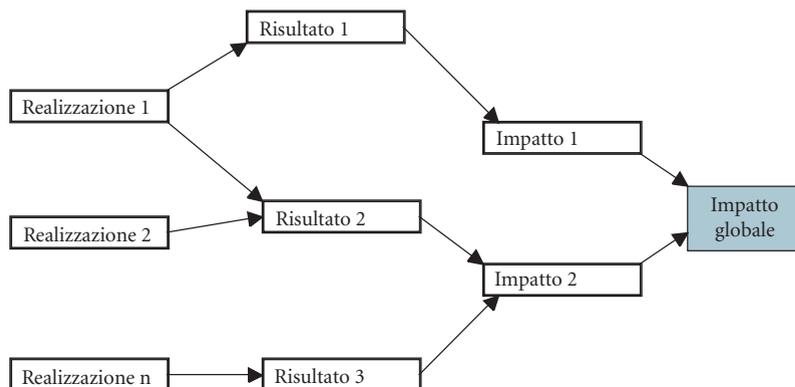
- a) dai documenti programmatici e da leggi e piani di settore è possibile individuare gli orientamenti di policy, anche se spesso questi documenti definiscono obiettivi di tipo gestionale piuttosto che di tipo strategico;
- b) il fatto che la riprogrammazione degli interventi si basa più sulla valutazione degli esiti gestionali (numero delle domande presentate per contributi, utilizzo delle risorse finanziarie) e su considerazioni di carattere politico sulla destinazione di risorse scarse; mentre a volte mancano analisi dei risultati sul problema considerato.

Ne consegue l'esistenza di una effettiva doppia funzione per il controllo strategico.

Da un lato, sul versante di supportare le direzioni generali nella individuazione dai documenti programmatici di quali siano i "costrutti concettuali" definibili <strategie> o <politiche>, e quali siano gli obiettivi da perseguire, sulla base del seguente schema:



Dall'altro, per l'individuazione di quali siano gli indicatori di risultato ed impatto per le varie politiche, applicabili ed utili per i processi di valutazione e riprogrammazione, anche qui seguendo il seguente diagramma:



In questa direzione la ricerca conclude con una ipotesi circa il modello di controllo strategico da perseguire.

Partendo dal presupposto che il controllo strategico deve essere applicato alle politiche “strategiche”, emerge un primo rilievo: il processo di individuazione dei segmenti di politica “strategici” deve necessariamente essere partecipato sia dalle strutture centrali che dalle direzioni competenti. Non può, infatti, configurarsi come un processo unilaterale, né da parte delle strutture centrali, che risultano da un lato condizionate dall’asimmetria informativa relativa al settore specifico, dall’altra detengono la visione di sintesi indispensabile per garantire al livello politico la rappresentatività dell’insieme di policy individuate; né dalle singole direzioni, che, al contrario padroneggiano i contenuti settoriali ma la cui valutazione potrebbe risentire di un livello di specificità troppo spinto.

Le medesime considerazioni sostengono l’ipotesi che la valutazione dell’efficacia delle politiche individuate debba essere posta in capo alle singole direzioni generali, detentrici dell’insieme di competenze specifiche e patrimonio informativo e relazionale. Alle strutture centrali viene invece affidato il ruolo di accompagnare le direzioni generali in tali attività, garantendo un supporto metodologico ed informativo, integrando (e sostituendosi laddove necessario) l’attività di valutazione delle direzioni fino alla messa in regime dell’attività interna, d’altra parte il compito delle strutture centrali è quello di svolgere la “meta valutazione di efficacia delle politiche”, sia dal punto di vista temporale che intersettoriale, anche attraverso la verifica addizionale degli effetti prodotti sulle principali variabili socio economiche, al fine di restituire al livello politico la sintesi delle considerazioni emerse.

Dal punto di vista organizzativo questa impostazione renderebbe necessario attribuire all’interno della struttura organizzativa delle direzioni generali, nel livello apicale, la responsabilità del controllo strategico ed individuare un referente specifico per ciascun segmento di politica ritenuto strategico, referente che deve necessariamente essere coinvolto nell’attuazione di tale segmento. Le strutture centrali

devono, invece, avere competenze di tipo metodologico, conoscere e saper gestire gli strumenti informativi interni all'amministrazione regionale ed essere caratterizzate da buone capacità relazionali. Analogamente nella definizione della struttura organizzativa del controllo strategico è necessario non trascurare l'integrazione funzionale dei diversi sistemi di controllo esistenti: nel rispetto di ruoli e attività distinte risulta imprescindibile assicurare raccordo, condivisione delle informazioni e organizzazione delle attività reciprocamente funzionali.

FONTI

Intervista alla dott.ssa Marforio, responsabile della UO Sistema dei Controlli e alla dott.ssa Volpi, responsabile del Servizio Controllo di gestione, 21 maggio 2007.

De Martiis Eliana, "Controllo Strategico e Controllo di gestione. Il Sistema dei Controlli nell'esperienza della Regione Lombardia", presentazione power point, 2007.

Irer, "Studio del modello applicativo di controllo strategico in Regione Lombardia", a cura di Senn L. et alii, 2005.

Regione Lombardia, Programma regionale di sviluppo dell'VIII Legislatura, 2005

Regione Lombardia, Controllo di gestione 2006

Regione Lombardia, Documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2007-09

4. Aziende USL di Piacenza e di Roma E: i processi e gli strumenti di pianificazione strategica, monitoraggio e rendicontazione

4.1 Inquadramento del caso

4.1.1 La percezione del problema

In due casi analizzati in questa sede, quello dell'Ausl di Piacenza e dell'Ausl Roma E sono accomunati dallo stesso tipo di problematica da cui è scaturita l'idea di avviare processi formalizzati di pianificazione strategica, anche se l'esperienza di Piacenza è attualmente in fase molto più avanzata e costituirà il riferimento principale di questa analisi.

In ambedue le situazioni il punto di partenza è costituito da due fattori:

- l'insediamento di una nuova dirigenza e quindi l'esigenza di una sua legittimazione;
- la presenza di una situazione altamente critica in termini sia di sostenibilità finanziaria che di performance raggiunte in relazione ai bisogni e in confronto agli esiti fatti registrare da altre realtà regionali.

4.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

Per affrontare questi due elementi di criticità la Direzione generale dell'Azienda Usl di Piacenza ha caratterizzato l'avvio delle proprie funzioni con l'elaborazione, nel 2002, di un *Piano strategico*, strumento non previsto dalla legislazione regionale in materia.

Al piano strategico, come sta scritto nella sua prima versione relativa al periodo 2002-2004, sono attribuiti una serie di obiettivi:

- a) rappresentare lo strumento di comunicazione istituzionale tra l'azienda, la Regione Emilia Romagna e gli Enti locali coinvolti, attraverso cui si dà conto della direzione intrapresa, si fissano i

- traguardi che l'azienda intende raggiungere, si rendono coerenti i traguardi con le condizioni più generali di sistema;
- b) rappresentare un patto tra i diversi attori, in cui ognuno si impegna a contribuire secondo il proprio ruolo e possibilità al risanamento dell'azienda a fronte di precisi impegni dell'azienda;
 - c) rappresentare la sfida e l'impegno che il management propone agli operatori, il quadro delle opportunità di sviluppo e di crescita, ma anche dei limiti e delle condizioni necessarie per perseguire e sfruttare le opportunità;
 - d) rappresentare il messaggio che l'azienda propone alle collettività, il ruolo che essa intende giocare nell'insieme dei meccanismi ed istituzioni che si danno carico del soddisfacimento di bisogni tanto rilevanti da essere considerati collettivi;
 - e) rappresentare il punto di riferimento per le decisioni e il sistema aziendale che, attorno alle logiche delineate e alle priorità individuate si organizza e attrezza gli opportuni strumenti.

Successivamente è stata elaborato il secondo piano strategico dell'Ente, quello relativo al periodo 2005-07.

Il piano è strettamente collegato con gli strumenti che a cascata delineano la programmazione pluriennale (piano degli investimenti, piano di organizzazione) ed annuale (bilancio annuale, budget, ecc.), e in sostanza persegue la messa in coerenza dei contenuti di questi documenti.

Il ciclo di pianificazione e controllo strategico è chiuso annualmente con il *Bilancio di missione*, strumento – questo – di tipo obbligatorio in quanto previsto dalla legislazione dell'Emilia-Romagna per tutte le Aziende Usl. Peraltro, opportunamente, il secondo Piano strategico 2005-07 contiene una specifica parte di rilettura dei risultati ottenuti attraverso il precedente piano.

Diversamente, per l'Azienda Usl Roma E non si può parlare ancora di un processo strutturato di pianificazione strategica; tuttavia, la direzione dell'Ente ha avviato dal 2005 un intenso confronto con i dirigenti basato sulla discussione e definizione di Indirizzi strategici, finalizzati ad delineare i contenuti della programmazione annuale con riferimento sia a valori di fondo (in grado di orientare il complesso dei comportamenti organizzativi) sia gli obiettivi di performance delineati secondo una prospettiva pluriennale. Come detto, questi indirizzi non sono parte di uno documento formalizzato, ma comunque di documenti utilizzati dalla direzione generale e amministrativa nell'ambito del ciclo di budget.

4.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

In ambedue i casi, l'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione annuale avviene attraverso il processo di budgeting.

Nel processo di allocazione delle risorse gli indirizzi strategici vengono articolati in orientamenti annuali e in specifici obiettivi attribuiti alle varie strutture. In modo specifico sono anche previsti progetti speciali, di carattere strategico, chiamati nel caso di Piacenza “Azioni di sviluppo” e nel caso di Roma E “Cantieri”.

Mentre invece il presidio dell’attuazione del Piano strategico e della coerenza tra realizzazioni annuali e orientamenti di lungo periodo viene effettuato nel caso di Piacenza attraverso le attività di monitoraggio delle azioni di sviluppo e della sostenibilità in termini finanziari; i dati e le valutazioni vengono annualmente presentate all’interno del Bilancio di missione.

4.1.4 I principali attori coinvolti

In tutti e due i casi l’impulso fondamentale è giunto dall’insediamento di un nuovo management: direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario.

Nel caso di Piacenza è importante tuttavia sottolineare l’apporto rilevante fornito da uno staff di direzione comunque già molto attrezzato (sia per competenze che per sistema informativo) nella produzione di dati a supporto della programmazione. Inoltre, il contesto della politica sanitaria emiliano-romagnola ha da tempo diffuso e consolidato la cultura della misurazione a supporto dei processi di pianificazione e programmazione.

Inoltre, sempre nel caso piacentino, è di rilievo l’attenzione per:

- gli stakeholders esterni, sia sotto il profilo del coinvolgimento degli utenti (attraverso le indagini sulla qualità percepita) sia sotto quello del dialogo con le istituzioni locali (attraverso il loro coinvolgimento nella pianificazione e nel rendere disponibili documenti di “contestabilità” e rendicontazione, sistematizzati attraverso sia la coerenza tra analisi e obiettivi di piano, che la produzione dei documenti di consuntivazione (bilancio annuale di missione);
- gli stakeholders interni, con particolare riferimento alla componente professionale, oggetto di un sistematico coinvolgimento nella fase di pianificazione strategica (attraverso appositi gruppi di lavoro) e di negoziazione dei budget.

4.2 Gli strumenti

4.2.1 La strumentazione approntata per la fase di pianificazione strategica

Per quanto riguarda l’Azienda Usl di Piacenza vale la pena considerare specificamente il secondo Piano strategico, quello del periodo

2005-2007, considerato lo strumento “a regime” rispetto al primo, a carattere “sperimentale”.

Il Piano è suddiviso in due parti:

La Prima Parte analizza:

- l’evoluzione del quadro normativo (che definisce l’ambito dei vincoli e delle opportunità);
- l’evoluzione degli aspetti demografici e socio-economici (che influenzano la domanda);
- i risultati e le realizzazioni ottenute dall’Azienda nel periodo precedente;
- l’analisi dei consumi di servizi a livello provinciale e distrettuale
- l’evoluzione della mobilità;
- i nuovi presupposti del Piano rispetto al piano precedente.

La Seconda Parte contiene invece:

- le strategie;
- le azioni di sviluppo;
- le azioni di governo;
- le azioni di sostenibilità;
- il piano degli investimenti;
- il piano di rientro pluriennale.

Il Piano strategico si apre con la presentazione della Mission e della Vision dell’Azienda.

La Mission è definita nei seguenti termini:

“Tutela della Salute come diritto di cittadinanza e presa in carico dei bisogni di salute del cittadino, espressi in forma individuale o collettiva, attraverso interventi appropriati di prevenzione, promozione della salute, cura e riabilitazione, garantendo i livelli essenziali di assistenza, consolidando l’integrazione tra assistenza territoriale e ospedaliera, in una logica di corretto ed economico utilizzo delle risorse”.

La Vision articola questa affermazione con obiettivi più specifici con riferimento alle responsabilità dell’organizzazione:

“Tra le prime aziende in Emilia Romagna. Azienda eccellente visibile riconosciuta, con voce in capitolo nel sistema regionale, autorevole nei confronti degli stakeholders, competitiva, autosufficiente nello sviluppo, palestra di talenti, attraente per professionalità di elevato livello, laboratorio di sperimentazione, che inverte la mobilità passiva, in possesso di tutti gli standard di qualità.

Un’Azienda che promuove proattivamente la cultura della salute, autorevole punto di riferimento per la comunità e la rete delle istituzioni locali, capace di dare risposte appropriate ai bisogni espressi ed emergenti.

All’interno delle politiche del sistema regionale emiliano-romagnolo, un presidio territoriale in grado di interagire costruttivamente con altri sistemi locali.

Un'Azienda che assume la facilitazione dell'accesso ai servizi, in tutte le sue forme, quale principio cardine dell'agire organizzativo e professionale”.

La definizione della Vision aziendale coglie specificamente le criticità che attraversava l'Azienda in oggetto, indicando per queste chiari obiettivi di miglioramento: non essere più tra le aziende nella situazione più critica in Emilia-Romagna, sviluppare capacità di investimenti sulla base delle proprie risorse, attirare competenze forti, ecc.

Un elemento caratteristico e rilevante di questo piano strategico è costituito dalla notevole messe di dati e misurazioni di performance (sia finanziaria che tecnico-fisica) sulla base dei quali vengono elaborati i giudizi valutativi e definite le strategie per i miglioramenti attesi nel triennio. È questo un fattore già presente nel primo piano strategico ed ulteriormente valorizzato nel secondo.

Innanzitutto, l'analisi si dirige verso uno sguardo allo scenario esterno, con l'analisi dei mutamenti legislativi e specialmente dell'assetto demografico della provincia amministrata.

Segue poi un'analitica disamina dei risultati ottenuti nel triennio precedente.

Ad esempio, viene analizzata la sostenibilità finanziaria dell'azienda in relazione all'andamento medio delle altre aziende regionali con una rappresentazione dei costi e dei ricavi 2000-2003 e del trend dell'apporto dell'azienda al deficit regionale:

Figura 13: variazione costi 2000-2003

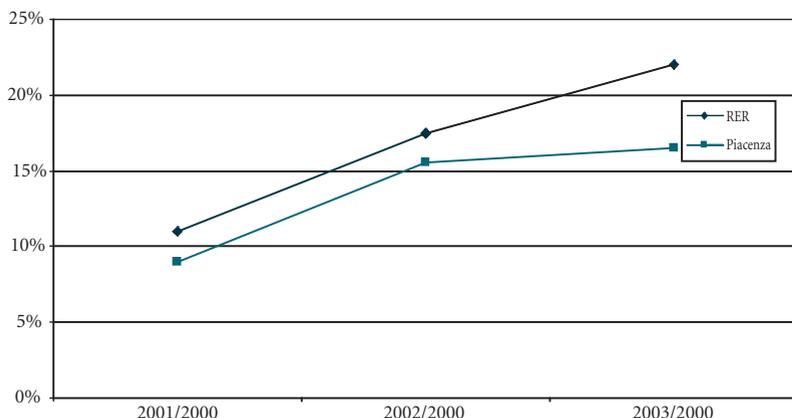
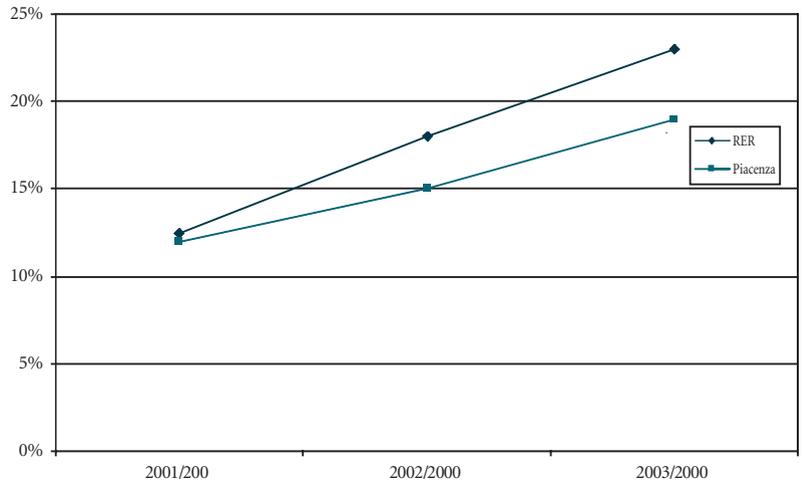


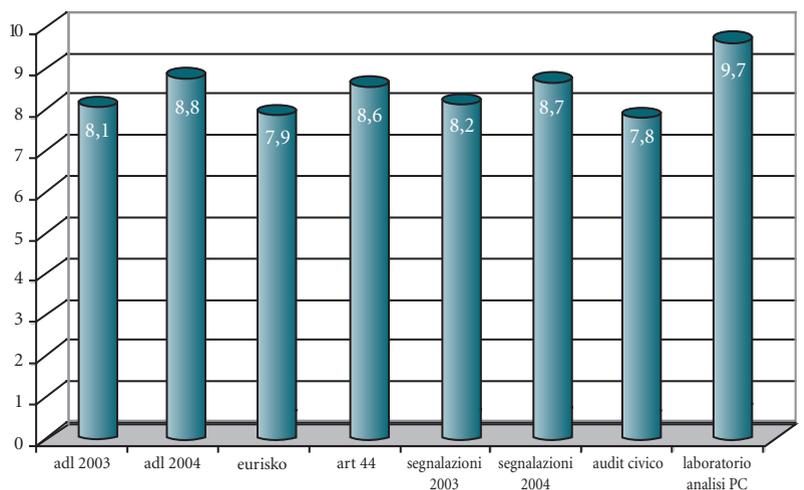
Figura 14: variazione ricavi 2000-2003



La disamina del triennio precedente procede poi affrontando i risultati ottenuti in termini di miglioramento e sviluppo dei servizi, sono infatti rappresentati (e poi ulteriormente articolati), ad esempio, il tasso di ospedalizzazione e i risultati rispetto alle liste d'attesa.

Un capitolo è poi dedicato alle realizzazioni riguardanti il miglioramento delle relazioni con l'utenza. Sono ad esempio discussi gli andamenti relativi ai reclami e agli elogi, così come i risultati delle indagini di customer satisfaction.

Figura 42: qualità delle persone



Infine, le analisi si concentrano sull'articolazione su base distrettuale dei consumi di servizi e sull'approfondimento del tema della mobilità attiva (attrazione di pazienti da altre province e regioni) e passiva.

Le conclusioni sono tratte rapportando la situazione al termine del triennio con gli obiettivi del primo Piano strategico, così da trarre indicazioni per la costruzione delle nuove strategie:

Piano 2002 - 2004	Possibili evoluzioni
<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di concentrarsi in primo luogo sull'eccessivo disavanzo prodotto dall'AUSL nel contesto regionale e sulla necessità di un suo riallineamento complessivo sulla scorta dell'esperienza regionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Il disavanzo non è più il prodotto di un mancato governo dei fattori produttivi, ma è generato da specificità aziendali a valenza regionale (la mobilità) o eccessi residuali di spesa in settori ben identificabili e non sempre inefficienti
<ul style="list-style-type: none"> • Mantenere alto il differenziale tra trend in aumento dei costi e quello dei ricavi, evitando però la chiusura dei servizi e agendo complessivamente sul controllo dei fattori produttivi: personale, beni e servizi, farmaceutica 	<ul style="list-style-type: none"> • Le criticità risultano evidenti ma localizzate e permettono azioni specifiche di razionalizzazione, con le quali mantenere il trend di crescita dei costi moderatamente inferiore a quello dei ricavi
<ul style="list-style-type: none"> • Individuare e valorizzare al contempo i punti di forza e/o eccellenza dell'AUSL nel contesto regionale e agire di conseguenza su una forte riorganizzazione e distribuzione di responsabilità 	<ul style="list-style-type: none"> • Si possono valorizzare nuove opportunità legate alle "eccellenze" e alle potenzialità di rete e di sinergie territorio-ospedale, ora evidenti
<ul style="list-style-type: none"> • Recuperare credibilità sia dei professionisti presso i cittadini e i sindaci, sia dell'azienda nella sua capacità di governo e rispetto degli obiettivi programmati rispetto alla Regione a agli EELL 	<p>Lo scenario dell'istituzione del Fondo non per la non autosufficienza e della trasformazione delle IPAB rende possibile una revisione complessiva dell'offerta. Le nuove possibilità di governo aziendale devono collegarsi ad un nuovo rapporto DG – professionisti e dirigenti attraverso il nuovo Collegio di Direzione e altri strumenti di condivisione</p>

La seconda parte del Piano è dedicata alle strategie, alle azioni di sviluppo, alle azioni di governo del sistema, alle azioni di sostenibilità economico-finanziaria ed organizzativa, al Piano degli investimenti e al Piano di rientro poliennale.

In altre parole, le scelte di intervento poliennale sono precedute dalla definizione di obiettivi di medio-lungo termine.

Le strategie, infatti, riguardano in particolare: a) gli orientamenti relativi allo sviluppo del sistema dei servizi (governo clinico, governo della specialistica ambulatoriale, integrazione socio-sanitaria, lo sviluppo delle eccellenze, ecc.); b) gli orientamenti relativi alle risorse umane (partecipazione dei professionisti all'individuazione delle strategie aziendali, investimenti sui nuovi ruoli professionali, consolidamento del sistema di valutazione delle competenze, ecc.); c) gli orientamenti strategici di sostenibilità, riguardante la compatibilità tra le scelte relative ai servizi con le risorse a disposizione (target per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, ecc.); d) gli orientamenti strategici per gli investimenti.

Si può notare come lo schema seguito ricordi l'impianto concettuale della *balanced scorecard*, coprendo infatti sia la prospettiva della collettività (lo sviluppo dei servizi), quella organizzativa e dei processi (le azioni per le risorse umane e il governo dell'organizzazione), la prospettiva finanziaria (gli orientamenti relativi alla sostenibilità) e la prospettiva dello sviluppo e dell'apprendimento (la parte sugli investimenti, ecc.).

Il caso della Azienda Usl Roma E presenta un processo di pianificazione strategica e di programmazione ancora in fase di strutturazione, ma comunque si possono già delineare i capisaldi su cui la dirigenza ha impostato il percorso.

Il problema di riferimento è costituito, anche in questa esperienza, da una situazione critica sotto il profilo del consumo di risorse economico-finanziarie (alto deficit e quindi una prospettiva necessaria di rientro) e da performance fortemente disomogenee.

Il ciclo di budget 2006 e 2007 sono opportunamente stati impostati, quindi, sulla individuazione dei punti di debolezza e i vincoli, così come i punti di forza e le opportunità.

Tra i *punti di debolezza* sono segnalati il "basso livello di cultura organizzativa", un "utilizzo non adeguato delle risorse aziendali", il "basso livello di cultura del risultato". Per quanto riguarda questo ultimo punto, ad esempio, sono individuati i seguenti punti critici:

- Mancanza di una adeguata attività e strumenti per il monitoraggio di costi, rendimenti, attività e risultati;
- Controllo della spesa vissuto più come momento burocratico che come responsabilizzazione da parte delle strutture;
- Competizione sulle risorse piuttosto che sulla qualità dei risultati
- Poche informazioni sui bisogni e sulla domanda;
- Scarso coinvolgimento degli operatori alla programmazione aziendali;
- Assenza di connessione tra strategie, budget, bilancio e valutazione dei dirigenti;
- Assenza di processi di valutazione della qualità percepita dagli utenti.

I *vincoli* richiamati sono di natura finanziaria (accompagnati da alcuni dati in serie storica), ma non mancano anche quelli di altra natura:

- Risorse per il finanziamento;
- Vincoli all'assunzione del personale;
- Riduzione della spesa farmaceutica;
- Monitoraggio delle liste d'attesa;
- Contenimento della spesa per beni e servizi;
- Appropriately dei livelli di assistenza;
- Obiettivi della direzione generale;
- Cruscotto direzionale per l'efficienza e la sostenibilità.

Tra i *punti di forza e le opportunità*, chiamati “I valori positivi”, vengono invece sottolineati aspetti quali:

- Un desiderio di sviluppo e di crescita;
- Esistenza di potenzialità non completamente espresse e quindi da sviluppare (in termini professionali. In termini di livelli dirigenziali e figure professionali inter-medie);
- Presenza diffusa dei servizi sul territorio;
- Attività di iniziativa dei singoli servizi presenti, anche se non integrata;
- Patrimonio e infrastrutture da valorizzare e utilizzare al meglio;
- Condivisione dei valori fondanti del servizio sanitario pubblico (equità, accessibilità, tutela delle fasce deboli).

La parte “*construens*” della pianificazione di Roma E è avviata anch'essa a partire da *principi ispiratori*, una sorta di mappa delle missioni dell'ente:

1. Il rispetto dell'uomo e i valori etici sottesi allo svolgimento dell'azione
2. Le finalità del servizio pubblico, dalla semplice risposta ai bisogni sanitari alla tutela della salute attraverso:
 - l'attività di prevenzione;
 - la priorità al territorio e all'integrazione del percorso territorio-ospedale;

- la qualificazione dei servizi ospedalieri;
 - la tutela dei soggetti deboli;
 - lo sviluppo di politiche di rete;
 - la rendicontazione dei risultati aziendali.
3. Il buon uso delle risorse, che garantisca una gestione appropriata del patrimonio e delle capacità di risanamento economico-finanziario
 4. L'orientamento alla qualità e all'innovazione.

La declinazione strategica dei principi ispiratori viene effettuata attraverso macro-obiettivi che hanno il compito di tracciare gli indirizzi per la programmazione annuale (budget). I macro obiettivi sono articolati in relazione alle 3 principali funzioni identificate per l'attività dell'ente:

- a) funzione ospedaliera;
- b) funzione territoriale;
- c) la prevenzione.

Ad esempio, per la funzione ospedaliera sono elaborati i seguenti macro-obiettivi, a loro volta articolati in obiettivi operativi:

- sviluppo di modelli assistenziali;
- Percorsi;
- Sviluppo interaziendale e rete di offerta;
- Verifica dell'appropriato utilizzo delle dotazioni strutturali;
- Sviluppo dei sistemi informativi ospedalieri;
- Gestione appropriata delle risorse.

Tra le innovazioni introdotte, rilevante ai fini della coerenza tra strategie e interventi operativi è quella dei “cantieri”, vale a dire la creazione di task force progettuali finalizzate a risolvere in tempi brevi le criticità più rilevanti. I cantieri sono caratterizzati dai seguenti tratti:

- non modificano l'assetto organizzativo ma sono orientati alla qualificazione dei servizi;
- hanno obiettivi e tempi definiti con risultati attesi misurabili;
- coinvolgono in modo trasversale più strutture e soggetti;
- ognuno è guidato da un capo-cantiere individuato dalla direzione;
- tutti i partecipanti sono responsabilizzati a produrre i risultati; attesi, finali ed intermedi;
- fanno riferimento direttamente alla direzione aziendale.

In altre parole, i cantieri assumo e praticano la logica del project management. Esempi di cantieri attivati: qualità delle strutture, qualità dell'organizzazione (contenzioso, acquisti, sistemi informativi,..)

qualità dei servizi (appropriatezza dell'uso delle risorse, continuità assistenziale, ecc.), rapporti con l'accreditato, ecc.

4.2.2 La strumentazione approntata per la fase di rendicontazione

Per le Aziende Usl emiliano-romagnole dal 2004 è obbligatoria l'elaborazione, in accompagnamento al bilancio annuale, di un Bilancio (annuale) di missione, da redigere sulla base di un modello valido per tutte le aziende regionali. L'Azienda Usl di Piacenza ha ovviamente utilizzato tale modello, integrandolo per rispondere ad alcuni obiettivi specifici.

Tra questi, l'opportunità di render conto dell'avanzamento del Piano strategico.

Il Bilancio di mandato dell'Azienda Usl di Piacenza (si fa riferimento all'edizione 2005) affronta questi argomenti:

- a) Il profilo aziendale;
- b) Gli obiettivi istituzionali e le strategie aziendali;
- c) Le condizioni di lavoro, le competenze del personale e l'efficienza dell'organizzazione;
- d) Il sistema delle relazioni e gli strumenti di comunicazione;
- e) L'innovazione e la ricerca;
- f) Obiettivi specifici di particolare rilevanza istituzionale;
- g) Appendici con approfondimenti statistici, analisi e informazioni.

Almeno due elementi sono rilevanti per il tema qui affrontato.

Innanzitutto, il monitoraggio dell'avanzamento di tutte le azioni di sviluppo delineate nel Piano strategico. Si tratta di una rendicontazione di tipo qualitativo, che segnala lo stato di realizzazione di quanto pianificato; in altre parole, se l'intervento è da considerarsi a regime, se è stato avviato, se ne è previsto il completamento per l'anno successivo, se si tratta di un intervento da riorientare.

Un esempio di monitoraggio annuale delle azioni di sviluppo sono contenute nel Piano strategico dell'Azienda Usl di Piacenza – Fonte: Bilancio di missione 2005

Il secondo fattore rilevante è costituito dalla notevole messe di dati quantitativi e misure di performance messe a disposizione, relative all'utilizzo delle risorse finanziarie, agli output dei processi produttivi sia alla qualità delle prestazioni.

Infine, il Bilancio di missione, in coerenza con le funzioni dei bilanci sociali, si sofferma ampiamente sul valore prodotto per i vari stakeholders interni ed esterni diversi dagli utenti delle prestazioni sanitarie: le istituzioni del territorio (attraverso ad esempio la partecipazione alla pianificazione), i lavoratori dell'azienda (attraverso la formazione, le relazioni sindacali, ecc.).

4.3 Criticità e prospettive di sviluppo

Il caso più completo, quello dell'Azienda Usl di Piacenza, mostra una realtà di pianificazione e controllo molto sviluppata, che si pone l'obiettivo di integrare la logica d'azione del servizio pubblico (con attenzione, ad esempio, ai principi di universalità ed equità) e la logica aziendale.

Nelle parole del direttore generale, il piano strategico ha una sua funzione specifica: quella di collocare entro una visione di sviluppo, basata sui principi del servizio pubblico, tanto gli interventi di razionalizzazione propri di una cultura aziendale, quanto quelli connessi alla valorizzazione dei servizi per il territorio, nel contesto della esplicazione del posizionamento che l'organizzazione vuole ottenere, anche in relazione al binomio servizi eccellenti / livelli mini da assicurare. Inoltre, il PS ha una importanza significativa nelle fasi di comunicazione e negoziazione istituzionale, in quanto delinea i trend di evoluzione dei vari parametri, finanziati e prestazionali.

I documenti in oggetto presentano un livello di complessità e completezza qualitativamente alto. L'unico aspetto forse critico è legato alla limitatezza degli indicatori di risultato. In altre parole, mentre sono assai approfondite le analisi sugli aspetti quantitativi delle prestazioni e una crescente attenzione è dedicata ai fattori di qualità dei servizi, minori dati sono resi disponibili sui risultati. Un aspetto sottolineato, peraltro, anche dalla direzione generale nel corso dell'intervista, con la prospettiva di un impegno ulteriore in questa direzione.

Più limitate le considerazioni sul caso di Roma E, trattandosi di un'esperienza solo agli inizi, ma che tuttavia evidenzia come la strumentazione connessa ai processi di pianificazione e controllo sia entrata a far parte in modo sistematico della scatola degli attrezzi del management.

FONTI

Intervista al dott. Ripa di Meana, direttore generale dell'Azienda Usl di Piacenza, 23 marzo 2007

Intervista al dott. Tanese, direttore amministrativo dell'Azienda Usl Roma E, 8 maggio 2007

Azienda Usl Piacenza, Piano strategico 2002-2004 e Piano strategico 2005-2007

Azienda Usl Piacenza, Bilancio di missione 2004 e Bilancio di missione 2005

Azienda Usl Roma E, slide per il processo di budget 2006.

5. **Provincia di Torino: la pianificazione strategica, il monitoraggio dei progetti e la rendicontazione**

5.1 Inquadramento caso

5.1.1 La percezione del problema

Questo caso è incentrato sulla costruzione della funzione di pianificazione e controllo strategico operata dalla Provincia di Torino. Si tratta di un'esperienza che riserva i maggiori spunti nelle attività realizzate nel corso della presidenza Bresso, che copre un periodo di 9 anni, dal 1995 al 2004, con particolare riferimento al periodo 2001-2004; una serie di elementi interessanti caratterizzano, tuttavia, anche le attività più recenti.

Dalla ricostruzione effettuata emerge come siano stati almeno tre i principali fattori alla base della scelta di procedere con la formalizzazione di strumenti in grado di delineare gli indirizzi di pianificazione strategica e di accompagnarlo con appositi meccanismi di monitoraggio e rendicontazione:

- la particolare situazione dell'area torinese che ha visto una forte mobilitazione degli enti pubblici per affrontare la crisi del settore automobilistico (cfr. ad esempio la costruzione del Piano strategico di Torino);
- l'organizzazione delle Olimpiadi invernali del 2006 e quindi l'esigenza di approntare con tempestività ed efficacia le opere previste e una situazione di particolare disponibilità di risorse, dovuta anche all'organizzazione delle Olimpiadi invernali, ma non solo, che ha indotto la Presidenza della Provincia ad utilizzare gli strumenti di project management per indirizzare tali disponibilità sulle progettualità più significative;
- le riforme amministrative della fine degli anni '90 del secolo scorso che hanno attribuito maggiori funzioni alle province.

5.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

Alcuni elementi che verranno messi a sistema nella seconda legislatura Bresso sono avviati nel periodo 1995-1999. Si tratta della individuazione di 119 progetti riconducibili agli obiettivi del programma di mandato e dell'utilizzo di tecniche di project management per il loro monitoraggio. A fine mandato, nel 1999, è stato elaborato un Bilancio di mandato attraverso cui, oltre al riepilogo delle attività realizzate, 83 di questi progetti (e cioè quelli più significativi) sono stati singolarmente oggetto di una analisi valutativa. L'aspetto peculiare che caratterizza questo bilancio di mandato è quella di aver affidato ad un organismo esterno la valutazione dei progetti, in termini di avanzamenti realizzativi, coerenza con gli obiettivi e di punti di forza e debolezza.

Nella seconda legislatura il ciclo di pianificazione e controllo strategico è stato perfezionato. Attraverso la Relazione previsionale e programmatica 2001-2003 sono stati declinati gli indirizzi del Programma di governo. Questi sono stati poi specificati attraverso un *Programma operativo della pianificazione strategica per il periodo 2001-2004*, approvato nell'ottobre 2001 contestualmente al Documento di programmazione economico-finanziaria. Questo documento assume gli indirizzi generali definiti a livello strategico, che assumono uno scenario articolato in 5 obiettivi di fondo:

- L'Europa come progetto e come futuro;
- Le risorse per il futuro. Rafforzare e diversificare l'economia;
- Scommettere sull'attrattività e sostenibilità del territorio. Sviluppare il sistema delle mobilità;
- Creare più coesione sociale e migliore qualità del convivere;
- Reinventare la Provincia e il modo di governarla, i rapporti con i cittadini e le istituzioni.

Questi 5 assi costituiscono il riferimento per 16 azioni, a loro volta suddivise in sotto-azioni e progetti di intervento.

Nel complesso, questo piano mobilitava un ammontare di risorse finanziarie pari a 175 milioni di euro. In questo senso è rilevante la forte integrazione esistente tra il Documento di programmazione economica e finanziaria e il Programma operativo.

A supporto della gestione del Programma operativo è stato messo a punto, anche con significativo ricorso alla già esistente strumentazione informatica, un sistema di monitoraggio in grado di tenere sotto controllo l'avanzamento del budget attribuito ad ogni singolo progetto ed anche le principali dimensioni dell'avanzamento fisico. Al monitoraggio era collegata la redazione di report di periodicità tendenzialmente bimestrale, che ha permesso la revisione dei progetti ed annualmente l'aggiornamento del Programma operativo.

Contestualmente, si è operato attraverso la Relazione al rendicon-

to di gestione per introdurre momenti di verifica annuale rispetto all'andamento degli indirizzi di mandato.

Infine, al termine della seconda legislatura "Bresso" è stato redatto un Bilancio di mandato complessivo, 1995-2004, che ha fortemente usufruito delle informazioni e dei dati resi disponibili dal monitoraggio del Piano operativo. In quest'ultima occasione, tuttavia, non è stata replicata quella parte del primo bilancio di mandato dedicata alla valutazione da parte di un soggetto esterno.

5.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

L'aspetto peculiare dell'esperienza della Provincia di Torino è costituito dalla capacità di inserire da subito una serie di innovazioni nelle funzioni e negli strumenti nell'ambito delle procedure tradizionalmente utilizzate dagli enti locali. Certamente questo compito è stato facilitato dalla già avanzata, all'epoca, informatizzazione delle procedure di bilancio.

L'integrazione tra la pianificazione strategica (costituita dal Programma del Presidente, dal Documento di programmazione economica e finanziaria, dalla Relazione previsionale e programmatica e dal Programma operativo della pianificazione strategica) e l'articolazione settoriale dei compiti (effettuata attraverso il Bilancio e il Peg) è assicurata da due elementi:

- a) l'allineamento dei diversi strumenti di pianificazione pluriennale e di programmazione annuale, in modo tale che tutti facessero riferimento alle stesse unità di analisi;
- b) il supporto informatico che, attraverso una specifica procedura di codifica, ha permesso di mantenere il collegamento tra obiettivi strategici, progetti, atti deliberativi e poste di bilancio;
- c) una sistematica attività di monitoraggio e l'introduzione di strumenti di verifica annuale e di fine mandato, che ha consentito di richiamare periodicamente l'attenzione sulla coerenza tra gli indirizzi strategici e gli interventi operativi.

5.1.4 I principali attori coinvolti

L'avvio dell'elaborazione degli strumenti e dei processi considerati si deve ad una forte spinta politica da parte dell'allora Presidente della Provincia, che ne ha, poi, costantemente assicurato la legittimazione politica. Questo fattore viene sottolineato come l'elemento strategico alla base del successo delle iniziative avviate. Le motivazioni di tale scelta da parte del vertice politico dell'Ente sono da ritrovare nelle seguenti argomentazioni:

- si tratta di modalità attraverso cui mantenere il coordinamento della Giunta rispetto alle spinte particolaristiche;
- si tratta di strumenti utili per indirizzare sulle priorità l'attività amministrativa;
- le informazioni derivanti dai sistemi di monitoraggio e rendicontazione permettono una migliore comunicazione istituzionale.

Accanto alla Presidente, anche l'Assessore alle Finanze e Programmazione ha rivestito responsabilità significative, assicurando l'impegno costante delle proprie strutture.

Per la redazione del primo bilancio di mandato, quello del 1999, è stato fatto ricorso ad una società esterna in una veste simile al valutatore indipendente dei Fondi strutturali UE, poiché a questa è stato chiesto di formulare un giudizio sui livelli di realizzazione e di efficacia sia dei progetti che delle azioni provinciali.

Nel periodo successivo, ed in particolare per la realizzazione del Programma operativo della pianificazione strategica e del Bilancio di fine mandato 1995-2004, un ruolo significativo è stato rivestito:

- dall'Ufficio di staff del Presidente, dove lavorava una esperta in contabilità pubblica e bilancio;
- dal settore Comunicazione istituzionale;
- da 2 consulenti esterni.

Inoltre, è in ogni caso da ricordare il ruolo rilevante rivestito in generale dalla struttura CSI Piemonte per lo sviluppo del potenziale informatico.

Come si può notare, nessun nuovo ufficio è stato costituito per affrontare gli interventi in oggetto.

5.2 Gli strumenti

5.2.1 L'approccio per la fase di pianificazione strategica

Relativamente all'approccio metodologico è bene trattare gli strumenti in relazione alle distinte funzioni cui sono riferiti.

In fase di pianificazione strategica, con riferimento specifico al processo di traduzione degli obiettivi del Programma di governo nel Programma operativo della pianificazione strategica, si è fatto implicitamente riferimento alle modalità di pianificazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

Infatti, lo schema seguito è quello della definizione di strategie generali di intervento riguardanti una serie di problematiche specifiche dell'area torinese; queste strategie generali le si trovano ricomprese sotto il termine "assi"; ogni asse è poi articolato in sotto-ambiti tematici chiamati "politiche", a loro volta suddivise in alcuni casi in

sotto-insiemi che potremmo chiamare “programmi”. L’ultimo livello è costituito da “progetti” e “azioni”.

ESEMPIO TRATTO DAL PROGRAMMA OPERATIVO DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA (2001)	
Asse 1	L’Europa come progetto e come futuro Euroregione e ruolo internazionale della Provincia, i collegamenti materiali ed immateriali 1.1. Euroregione e ruolo internazionale della Provincia 1.1.1. Sviluppo C.A.F.I. – Associazione della Conferenza delle Alpi Franco Italiane 1.1.2. Comitato delle Regioni dell’Unione Europea
Ecc.	
	1.2. Collegamenti materiali e immateriali 1.2.1. <i>I collegamenti materiali</i> 1.2.1.1. Partecipazione alle scelte del progetto Torino-Lione 1.2.1.2. Progetto sperimentale di ferroutage
Ecc.	
Asse 2	Le risorse per il futuro. Rafforzare e diversificare l’economia Innovazione, ricerca, istruzione, formazione, lavoro, ICT e new economy per il consolidamento e la diversificazione del tessuto industriale
Asse 3	Scommettere sull’attrattività e sostenibilità del territorio. Sviluppare il sistema delle mobilità Accrescere la qualità dell’ambiente e puntare sulla qualità e sulla sicurezza dei collegamenti, rafforzare la consertazione territoriale
Asse 4	Creare più coesione sociale e migliore qualità del convivere Cultura, sicurezza, solidarietà, inclusione, pari opportunità
Asse 5	Reinventare la Provincia e il modo di governarla, i rapporti con i cittadini e le istituzioni Accrescere l’innovazione dell’organizzazione e delle modalità d’intervento

In modo corretto viene identificato nella Relazione introduttiva il meccanismo attraverso cui arrivare alla definizione delle progettualità e delle azioni operative, che deve essere utile per “definire ipotesi progettuali valutabili in termini di organizzazione di fasi e tempi di attivazione, di risorse umane, tecniche, finanziarie utili per garantirne la realizzabilità nel periodo, in costante raffronto con il quadro delle risorse finanziarie disponibili ed attivabili nel periodo considerato (2001-04) ed ampliando il panorama degli strumenti di finanziamento degli investimenti” (cfr. Programma operativo della pianificazione strategica, p. 3).

Importante da sottolineare il fatto che ogni iniziativa (progetto, azione) inserita nel Programma operativa è stata soggetta a pre-selezione, secondo i criteri riportati nell’Allegato A del Programma “Analisi tecnico-qualitativa”:

- a) Presenza di finanziamento di spese una tantum (si/no);
- b) Cofinanziabilità (si/no);

- c) Impiego e consumo in tempi brevi delle risorse (si/no);
- d) Attuabilità tecnica (si/no);
- e) Fruibilità e attivazione entro il 2004 (si/no);
- f) Possibilità di valutare l'intervento in termini di spese indotte (si/no);
- g) Possibilità dell'intervento di favorire l'attivazione di risorse esterne (si/no).

Inoltre, il Programma operativo riporta, oltre al quadro finanziario per asse, anche l'analisi economico-finanziaria per ogni iniziativa prevista, secondo il seguente schema (cfr. Allegato B) associata all'attribuzione di responsabilità nell'ambito della Giunta, secondo il seguente schema:

- 3 campi relativi ai codici del progetto;
- Responsabile politico;
- campi riguardanti lo sviluppo dei finanziamenti nell'anno in corso (risorse finanziate, risorse rimaste da finanziare nell'anno in corso);
- 3 campi relativi alle risorse da finanziare negli anni successivi;
- Totale finanziamenti programmati;
- Identificativo se spese correnti o spese per investimenti;
- Capitoli del bilancio associati alla singola iniziativa.

5.2.2 L'approccio per la fase di monitoraggio

Come anticipato, l'attuazione del Programma operativo della pianificazione strategica è stata accompagnata da un sistematico monitoraggio, effettuato a cadenza (in media) bimestrale.

Si è trattato di un monitoraggio che per ogni interventi considerava dati di natura economico-finanziaria riguardanti l'avanzamento del consumo delle risorse e giudizi qualitativi sull'avanzamento fisico.

L'aspetto di rilievo è costituito dal valore selettivo attribuito al monitoraggio; infatti, dopo una certa data (inizio 2003), per gli interventi che non avevano superato la soglia del 50% di consumo delle risorse (consumo in termini di liquidazioni effettuate) sono stati bloccati gli ulteriori finanziamenti necessari per il loro completamento.

Ogni report contiene per ogni intervento le seguenti informazioni:

- a) codice;
- b) titolo;
- c) responsabilità politica;
- d) responsabilità tecnica;
- e) budget 2001/2004 a carico della Provincia;
- f) quota 2001/2004 di cofinanziamento;
- g) Valutazione di fattibilità (= punteggio ottenuto in fase di selezione);
- h) Budget a carico diretto della Provincia impegnato riferito ad ogni singola annualità (2001, 2002, 2003, 2004);

- j) Budget a carico diretto della Provincia speso riferito ad ogni singola annualità (2001, 2002, 2003, 2004);
- K) rapporto totale pagamenti/impegni;
- m) avanzamento fisico delle attività; ogni intervento viene articolato in fasi, ed ogni fase è caratterizzata da un indicatore di avanzamento espresso in forma qualitativa e dalla definizione della data di conclusione di tale fattore (realizzazione di parti del progetto, conclusione di una procedura, approvazione di un atto, ecc.); per ogni fase, il monitoraggio riporta lo stato di avanzamento: Non avviata/Avviata/In corso/Ultimata.

5.2.3. L'approccio per la fase di rendicontazione

La rendicontazione di quanto realizzato è stata effettuata attraverso l'elaborazione di due Bilanci di mandato: il primo relativo alla prima legislatura "Bresso", 1995-1999; il secondo che ha analizzato per intero il periodo coperto dai due mandati (1995-2004).

L'aspetto principale del primo documento, come già richiamato in precedenza, è costituito dall'aver affidato ad una società esterna il compito di completare l'analisi delle realizzazioni con una valutazione, sostanzialmente indipendente, di due aspetti:

- a) la coerenza dei progetti più rilevanti con gli obiettivi di mandato e il loro grado di realizzazione;
- b) una valutazione generale del sistema provincia mediante indicatori di carattere socio-economico.

Il lavoro di valutazione dei progetti è stato facilitato dal fatto che relativamente a 119 interventi l'Amministrazione aveva applicato le tecniche del project management. Tra questi, il gruppo di lavoro ha selezionato circa 80 progetti su cui ha effettuato un'analisi in profondità caratterizzata dai seguenti elementi:

- realizzazione di un'intervista semistrutturata agli assessori responsabili, eventualmente assistiti dai funzionari;
- raccolta della documentazione di project management ed altri documenti di corredo riguardanti i contenuti degli interventi;
- elaborazione di una scheda per ogni progetto contenente: descrizione del progetto; giudizio sintetico sul conseguimento degli obiettivi; riferimenti alle iniziative varate per il loro raggiungimento, alla partecipazione dei destinatari, ai risultati raggiunti e al contributo specifico dell'ente;
- punti di forza e di debolezza del progetto.

Il secondo Bilancio di mandato non presenta più la sezione affidata al valutatore indipendente, ma è strutturato sulla base della

Programma operativo della pianificazione strategica, ripercorrendone i cinque assi strategici.

In particolare, sono presentati con particolare approfondimento i dati e gli indicatori di natura economico finanziaria, sia in termini complessivi sia relativamente ai singoli interventi.

Per 3 progetti, inoltre, sono stati elaborati indicatori di performance orientati all'analisi dell'efficacia di quanto realizzato.

5.3 Punti di forza e di debolezza

Nel complesso, i punti di forza dell'esperienza della Provincia di Torino sono molteplici.

Innanzitutto, la capacità di integrare nel ciclo di pianificazione strategica – programmazione operativa gli strumenti già previsti dalla normativa (Programma di mandato, Relazione revisionale e programmatica, bilancio annuale, Peg, Relazione al rendiconto della gestione) gli altri strumenti in grado di rendere più efficace la capacità direzionale e di coordinamento della Giunta così come la comunicazione istituzionale sulle realizzazioni (documento di programmazione economica e finanziaria, project management, monitoraggio e rendicontazione).

Inoltre, la sistematicità attraverso cui sono stati introdotti strumenti e processi ciclici di pianificazione, misurazione in itinere e rendicontazione. Di rilievo, in questo contesto, l'introduzione sistematica del project management e del monitoraggio, così come la reiterazione dei bilanci di mandato.

Infine, anche se solo per la prima esperienza di bilancio di mandato, l'attribuzione ad un valutatore esterno del compito di esprimere un giudizio indipendente sulle realizzazioni, che ha la funzione di limitare il rischio di autoreferenzialità e di mettere in evidenza solo gli aspetti positivi delle realizzazioni, evitando sia di affrontare le criticità degli interventi sia anche i problemi non trattati dall'Amministrazione (peraltro, i documenti elaborati successivamente mostrano come alcuni elementi elaborati dal valutatore esterno siano confluiti e sedimentati nella cultura dell'ente).

Il fattore di debolezza dell'esperienza è costituito dal fatto che al cambio di Amministrazione questi strumenti non sono stati più utilizzati. In sostanza, la risorsa principale che ha permesso l'introduzione di strumenti e processi innovativi si è basata in modo imprescindibile dalla volontà politica della Giunta in carica in quel periodo. Mutata l'Amministrazione, è venuto meno l'interesse dei nuovi Amministratori (i quali, peraltro, hanno avviato altre sperimentazioni, come ad esempio il Bilancio sociale) e quindi la funzione di pianificazione strategica è stata affrontata con un approccio meno strutturato. In tal senso, probabilmente, la strutturazione delle funzioni di pianificazione strategica in uffici specifici e con responsabili dotati di

risorse significative quanto ad autorevolezza e relazioni, avrebbe probabilmente permesso una continuità al di là delle specifiche preferenze del vertice politico, in quanto funzioni utili in generale all'efficacia dei processi direzionali.

FONTI

Intervista alla dott.ssa Doglione, Direttore dell'Area Risorse Finanziarie e dott.ssa Paola Forte, funzionaria, 27 giugno 2007.

Bobbio L., "È possibile valutare il mandato di una Amministrazione locale? Riflessioni su un'esperienza di bilancio di mandato", mimeo, 1999.

Paschero A., "La Provincia di Torino", in Formez, *Nuovi profili di accountability nelle P.A..Analisi di casi*, 2005.

6. **Comune di Caltagirone: un esempio di pianificazione strategica della città e del territorio**

6.1 Inquadramento del caso

6.1.1 La percezione del problema

L'esperienza di Caltagirone qui descritta è relativa all'elaborazione del Piano strategico della città; uno strumento nel caso specifico rivolto più all'individuazione di strategie per collegare l'azione del Comune a quella di altri attori, e meno orientato alla definizione di indirizzi per il funzionamento della macchina interna. Tuttavia, rappresenta in modo esemplare una delle caratteristiche che può assumere la fase di pianificazione strategica, e cioè l'analisi dell'ambiente esterno e del posizionamento dell'istituzione promotrice, anche ai fini di definire le azioni specifiche che dovranno essere internalizzate nella programmazione annuale dell'ente. Altre esperienze note nel dibattito recente (ad esempio, quella del Comune di Pesaro, tra le varie; ma anche quello della Regione Friuli – Venezia Giulia) sono rappresentative di questo orientamento.

L'avvio dell'esperienza deriva da una situazione di crisi e dalla presenza di opportunità. Un primo elemento di crisi derivava dalla storia politica della città. Caltagirone è la città natale di Don Sturzo, e per questo aveva sempre goduto di speciale considerazione negli anni dei governi nazionali a presenza della Democrazia Cristiana; con la crisi politica italiana dei primi anni '90 del secolo scorso questa "specificità" è venuta meno e il Comune risente pesantemente della significativa riduzione delle risorse. Un secondo fattore critico era caratterizzato dalla perdita di rilevanza delle produzioni tipiche dell'agricoltura, sostituite nel tempo da una rilevante percentuale di occupazione nel settore pubblico ora in crisi e non rimpiazzate da altre attività imprenditoriali in grado di sostenere adeguatamente il tessuto locale.

In questo contesto, la Giunta comunale si mobilita per partecipare a programmi pubblici di sviluppo locale, quali (dalla metà degli anni '90 del secolo scorso) il Patto territoriale "Calatino Sud Simeto" e i

programmi di iniziativa comunitaria quali Urban II e Leader II. Tuttavia la percezione è quella di una frammentazione degli interventi che, pur contribuendo a tracciare un nuovo orientamento per le iniziative dell'amministrazione comunale ancorate sulla mobilitazione anche dei privati, risentono di scarsa sistematicità, innovatività e massa critica.

L'idea di elaborare un Piano strategico emerge quindi da queste tensioni:

- esigenza di sostenere la crescita della cultura imprenditoriale, privata ma anche pubblica (ad esempio nella ricerca di opportunità di finanziamenti);
- esigenza di integrazione fra interventi;
- esigenza di integrare le visioni dello sviluppo del pubblico e del privato per aumentare i livelli di cooperazione;
- esigenza di considerare le prospettive di sviluppo come opportunità per un territorio più vasto rispetto a quello della sola città di Caltagirone, al fine di aumentare le sinergie fra le risorse disponibili.

Nel periodo 2002-2003 l'Amministrazione comunale lancia quindi l'idea di elaborare un Piano strategico della città, con una valenza anche per il territorio circostante, che viene quindi realizzato e approvato nel luglio 2004.

6.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

La soluzione adottata è costituita dalla elaborazione di un documento, il Piano strategico della città di Caltagirone, che è il risultato di una intensa attività di analisi, di una fase di elaborazione di una visione dello sviluppo della città e del territorio unita ad un processo di coinvolgimento di attori, pubblici e privati, rilevanti per poter mobilitare risorse e disponibilità per l'attuazione delle idee progettuali.

La caratteristica rilevante di questo lavoro sta proprio nell'aspetto "elaborativo". Il piano strategico non è tanto il modo per strutturare il lavoro interno dell'Amministrazione comunale, selezionare i progetti principali e orientare il lavoro della burocrazia rispetto alle priorità, agli obiettivi e alla tempistica.

È piuttosto il modo attraverso cui innescare un processo:

- di elaborazione di idee su cui basare progetti di sviluppo;
- di ricerca di attori, privati e pubblici, disposti a cooperare per realizzare le progettualità coerenti con le idee di sviluppo delineate.

Di seguito sono presentate le caratteristiche analitiche e progettuali del Piano.

6.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

La natura del Piano strategico di Caltagirone, come vedremo più estesamente in seguito, non ha avuto come compito principale quello di orientare l'attività della macchina comunale, quanto piuttosto quello di costruire una visione per lo sviluppo della città e del territorio tale da orientare l'azione politica dell'Amministrazione (anche nelle relazioni con le istituzioni di altri livelli, da cui dipendono varie fonti di finanziamento).

L'aspetto dell'integrazione tra pianificazione strategica e programmazione operativa è fino ad ora rimasto in secondo piano.

6.1.4 I principali attori coinvolti

Il Piano strategico è stato promosso, a fine 2002, dal Sindaco e dal Vice-Sindaco di Caltagirone, che hanno affidato l'incarico della sua elaborazione ad un consulente esterno al territorio, anche se profondo conoscitore dello stesso. La particolarità rispetto ad altre esperienze di pianificazione strategica è che si è trattato di un soggetto con esperienza nel settore delle strategie aziendali.

L'attività di analisi e di elaborazione degli indirizzi strategici è poi stata accompagnata da varie attività di coinvolgimento di attori pubblici e privati, così come da iniziative di coinvolgimento della cittadinanza.

6.2 Gli strumenti

Come anticipato, lo strumento cardine dell'esperienza di Caltagirone è costituito dal Piano strategico della città; un piano, quindi, che si qualifica principalmente per focalizzare il tema dello sviluppo socio-economico e territoriale; mentre i piani strategici di tipo "interno" si qualificano principalmente per il fatto di "mettere ordine", selezionare secondo un criterio di priorità proposte già elaborate, questo piano si caratterizza per il fatto di costituire un momento di analisi di problemi e di elaborazione di indirizzi strategici e obiettivi: un piano che si qualifica anche come strumento di marketing territoriale.

Il Piano, non a caso, presenta nella sua parte iniziale analisi sulla situazione socio-economica del territorio basate su una significativa messe di dati, che approfondiscono i fattori di forza e di debolezza del turismo, dell'agricoltura, delle tradizioni artigiane.

Su questa base, e dopo l'individuazione di elementi di pregio da sviluppare e di fattori di criticità da affrontare, il Piano definisce – secondo uno schema classico – gli indirizzi di vision, gli obiettivi strategici e le possibili progettualità a questi collegate (vedi figura pag. 30 – PARTE PRIMA).

Il documento di piano prosegue poi con la descrizione dei progetti, caratterizzata da un'introduzione che delinea il contesto entro cui si inserisce la proposta, gli obiettivi e gli attori coinvolti. Spesso l'analisi è condotta in modo particolarmente approfondito. Si vedano ad esempio le indicazioni delineate per il settore della ceramica, che costituisce uno dei fattori di forza di Caltagirone, per il quale vengono articolati i segmenti di mercato di riferimento, così come individuati gli aspetti di innovazione possibili:

Oggetto	Valore per l'acquirente (motivazione che guida l'acquisto)	Elementi che aggiungono valore all'acquisto	Partner	Canali di distribuzione	Settore target
Artigianato d'alta classe	<ul style="list-style-type: none"> • Investimento • Collezionismo • Complementi d'arredo 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificato d'autenticità • Libri d'arte • Libri storici • Informazioni relative a possibili scambi / acquisti / vendite nella "community" • Riparazioni • Restauro certificato 	<ul style="list-style-type: none"> • Editori • Case d'aste • Gallerie d'arte • Centri di cultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Antiquari • Gioiellerie • Ristoranti • Alberghi • Negozi di mobili di design 	Consumer
Stoviglie, ceramiche da tavola, oggettistica (portaombrelli, vasi, tegole, statue, quadri, centrotavola, albarelli, stufe,)	<ul style="list-style-type: none"> • Uso alimentare • Complementi d'arredo • Ricordo • Elemento di comunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibili utilizzi a temperature diverse • Libri storici e/o legati al territorio • Libri di cucina (ricette d'epoca, personaggi famosi, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Editori • Stilisti • Designer • Scuole di design • Società di comunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Alberghi • Ristoranti • Bar • Grande distribuzione • Negozi specializzati • Produttori di cucine 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumer • Horeca
Piastrelle	<ul style="list-style-type: none"> • Arredamento d'interni • Arredo urbano (pannelli di piastrelle, facciate ventilate, terrazzi, balconi, cortili, pavimentazioni, fontane) 	<ul style="list-style-type: none"> • Progettazione personalizzata • Disegno personalizzato • Ricambi e scorte • Trattamenti e riparazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Stilisti • Architetti • Artisti • Scuole di design • Centri di innovazione tech 	<ul style="list-style-type: none"> • Grande distribuzione • Negozi specializzati • Imprese di costruzione 	<ul style="list-style-type: none"> • Edilizia • Settore pubblico (urbanistica) • Luoghi di culto

Non mancano strategie e progetti dedicati all'innovazione della macchina comunale, incentrati sull'e-Government e orientati allo sviluppo delle nuove tecnologie per interconnettere le amministrazioni del territorio, per sviluppare servizi alle persone, alle famiglie e alle imprese.

In allegato, si riporta il progetto in questione, anche come esempio di riferimento dei contenuti di questa sezione del Piano.

Il Piano si conclude con le tavole delle previsioni relative alle risorse finanziarie necessarie, articolate per "visione", obiettivi strategici e progetti, oltre che per fonte e anno di impegno.

Da ricordare, infine, come i contenuti del Piano siano scaturiti da un'intensa azione di coinvolgimento di attori pubblici e privati del territorio, così come da incontri con la popolazione. In effetti, più che un Piano strategico di una città questo strumento si qualifica per la sua valenza di area vasta, poiché identifica un ambito territoriale più ampio rispetto ai confini comunali quale riferimento per le politiche di sviluppo; la ragione sta nel fatto che vengono ricercati i fattori in grado di rafforzare la dotazione di risorse in grado di innescare processi di sviluppo, dotazione che può crearsi solo con l'aggregazione di elementi presenti in un ambito più vasto di quello amministrativo di Caltagirone.

Criticità e prospettive di sviluppo

Il Piano strategico di Caltagirone rappresenta, così come quello della Regione Friuli – Venezia Giulia un caso in cui il piano è stato utilizzato a fini di elaborazione di nuove idee e nuovi indirizzi di intervento per l'Amministrazione comunale (diversamente da altri casi in cui la fase di pianificazione strategica assume come obiettivo l'identificazione di priorità tra proposte già definite). Per questo assunto rilevanza le analisi del contesto esterno e la mobilitazione di attori esterni, in grado di mobilitare risorse per cooperare sia alla elaborazione che all'attuazione di progettualità. Per molti versi, si tratta di un piano attraverso cui, elaborati gli indirizzi identificati dalla consulenza, si è andati alla ricerca di attori interessati a collaborare alla loro attuazione.

In questo senso, lo sviluppo in senso realizzativo di alcune delle progettualità identificate (realizzazioni le cui informazioni sono state segnalate nel corso delle interviste realizzate; ad esempio l'evoluzione positiva che stanno avendo i progetti relativi alle produzioni tipiche dell'agricoltura) è testimonianza di un certo grado di successo del piano. In questa direzione, il fattore di forza di questa esperienza sta certamente nella capacità mostrata dalla consulenza di mobilitare una serie di attori locali, anche di natura imprenditoriale, accanto ad attori extralocali, attraverso i quali il piano ha assunto la finalità di strumento di marketing territoriale. Una connotazione decisamente significativa per strumenti di questo genere.

L'aspetto che invece è emerso in modo decisamente poco significativo è quello dell'influenza del piano sul funzionamento della macchina comunale. Ciò che emerge è più la funzione del piano come strumento per plasmare gli indirizzi di policy della Giunta, che la funzione direzionale nei confronti della burocrazia. In questo senso, i meccanismi di traduzione operativa delle strategie non hanno costituito ancora un tema significativo per i progettisti del piano.

FONTI

Intervista al dott. Enrico Maggiore, consulente del Comune di Caltagirone per il Piano strategico, 26 giugno 2007

Intervista alla dott.ssa Alessandra Foti, Vicesindaco del Comune di Caltagirone, 11 luglio 2007

Comune di Caltagirone, Piano strategico della città, luglio 2004.

Allegato: esempio di progetto inserito nel piano strategico di Caltagirone

Caltagirone nell'e-government

G.1 e-Caltagirone: una nuova organizzazione comunale

Avere una "macchina comunale" più moderna, più efficiente e maggiormente orientata alle problematiche dei cittadini e delle imprese è l'obiettivo che l'amministrazione comunale si è posta già da tempo. Ha già realizzato, infatti, una serie di interventi di riorganizzazione interna come l'istituzione di staff con compiti specifici di pianificazione e controllo strategico e finanziario, il ricorso alla mobilità interna, la stabilizzazione del precariato, la formazione continua.

Una trasformazione realizzata per stare al passo con i tempi, contenere i costi di gestione e, al tempo stesso, offrire a cittadini, imprese, enti e associazioni, servizi di maggiore qualità.

In linea con il Piano Nazionale di e-government, che rappresenta una profonda modifica culturale per l'organizzazione della P.A. in Italia, l'Amministrazione di Caltagirone, insieme agli altri comuni del Calatino Sud Simeto intende realizzare una Rete Informativa Civica basata su tecnologie internet, che potrà fornire nuovi servizi di *front office* specializzati per i diversi segmenti di utenza:

1. Collegamenti intercomunali. Verranno garantiti collegamenti fra tutti i comuni del comprensorio per condividere informazioni, scambiare dati, ottimizzare i procedimenti amministrativi che riguardano i diversi comuni del Calatino, garantendo un elevato livello di sicurezza.

2. Servizi al cittadino. Uno sportello funzionante 24 ore su 24 sarà in grado di sostituire gli attuali sportelli comunali per gran parte delle loro funzioni, abbattendo i costi ed i tempi di attesa. Lo sportello fornirà i seguenti servizi:

- **Essere cittadino:** informazioni sui servizi comunali, visure di atti, bandi, concorsi della PA, forum su consigli e segnalazioni alla PA, richiesta di assistenza economica agli anziani;
- **Avere una casa:** cambio di residenza/domicilio, richiesta e pagamento dei passi carrabili, etc;
- **Vivere in salute:** assistenza residenziale;
- **Lavoro:** incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- **Pagare le tasse:** pagamento ICI, dichiarazione di variazione ICI, pagamento della tassa sui rifiuti;
- **Muoversi con un mezzo di trasporto:** pagamento di contravvenzioni, rilascio di permessi di transito in zone a traffico limitato;
- **Vivere il tempo libero e la cultura:** consultazione e prestito testi dalle biblioteche comunali;
- **Fare sport:** informazioni su manifestazioni e impianti sportivi, iscrizione ai centri sportivi circoscrizionali, ai centri giochi comunali, alle scuole materne;
- **Studiare:** borse di studio, buoni libri, iscrizione alle università.

3. Servizi alle imprese. Lo Sportello Unico per le Imprese già da poco tempo attivo verrà implementato con nuovi servizi:

- **aprire una nuova attività:** dichiarazioni di inizio attività, autorizzazioni di avvio di esercizio di affittacamere, di attività alberghiera, ecc.;
- **sviluppare un'attività:** visure catastali, visure di piani regolatori, richiesta e pagamento per l'occupazione del suolo pubblico, concessione temporanea per l'occupazione suolo pubblico, ecc.;
- **finanziare un'attività:** finanziamenti per gli agricoltori, per la ristrutturazione degli immobili, per la R&S, per la formazione con fondi strutturali, per le assunzioni;
- **gestire il personale:** richieste di assunzione con contratto di formazione e lavoro;
- **possedere immobili:** concessione edilizia, autorizzazione edilizia, richiesta certificato prevenzione incendi, comunicazione fine lavori;
- **pagare le tasse:** pagamento tassa scarico rifiuti, pagamento ICI;

4. Servizi alle famiglie. Verranno fornite informazioni su tutte le problematiche inerenti la famiglia sia servizi in cui è previsto un alto grado di interattività con gli utenti:

- **procreazione responsabile:** si tratta di un supporto ai consultori pubblici e privati convenzionati per assicurare la realizzazione di programmi informativi e formativi sulla procreazione rivolti a gruppi omogenei di popolazione;
- **responsabilità educative:** iniziative d'informazione e formazione rivolte ai genitori ai fini di un approfondimento delle funzioni educative; promozione ed organizzazione di momenti formativi

misti tra genitori e figli; sostegno all'assunzione delle responsabilità genitoriali mediante programmi educativi individualizzati con l'eventuale supporto di personale qualificato messo a disposizione dagli enti pubblici; interventi di mediazione familiare nei casi di gravi difficoltà relazionali nel rapporto di coppia; consulenza legale sul diritto di famiglia per le separazioni, adozioni, affido, questioni patrimoniali;

- **centri di accoglienza:** copertura spese di primo impianto alle associazioni di donne che organizzano centri di accoglienza per donne vittime di maltrattamenti in famiglia e per i loro figli minori o a rischio di maltrattamento fisico-psichico;
- **madri di giorno:** la madre di giorno svolgerà la propria attività senza ricevere alcun compenso dalle famiglie utenti. Il comune erogherà alle famiglie, secondo livelli di reddito e criteri di attribuzione predeterminati, voucher spendibili presso le associazioni e gli enti accreditati presso la stessa amministrazione comunale mediante stipula di apposita convenzione;
- **banche del tempo:** verranno costituite banche del tempo finalizzate a migliorare coordinamento degli orari e delle modalità di funzionamento degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, delle istituzioni educative e scolastiche e dell'apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni;
- **sportelli famiglia:** verrà fornito un supporto alla conoscenza delle norme e dei provvedimenti nazionali, regionali e locali in materia di politiche familiari; verrà garantito l'accesso ai servizi rivolti ai nuclei familiari, il supporto alla attuazione del principio di sussidiarietà, il supporto alle forme di autorganizzazione solidaristica tra o per le famiglie e all'associazionismo familiare per dare impulso alle reti primarie di solidarietà e di cooperazione.

Per tutti i servizi sono previste modalità diversificate di erogazione con la logica della multicanalità: portale, sportello, SMS, ecc.

Oltre alla rete civica, l'Amministrazione comunale sta, inoltre, valutando altri progetti particolarmente innovativi con i quali intende ulteriormente migliorare la qualità dei servizi e l'organizzazione interna:

- a) Adozione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT) per la consultazione on-line della cartografia e la produzione di mappe territoriali accedendo alle banche dati informatizzate del Comune;
- b) Istituzione di uno sportello del cittadino, attraverso una linea diretta con il sindaco (numero verde), attiva in giorni e orari stabiliti per raccogliere segnalazioni e suggerimenti dei cittadini ai fini del miglioramento dei servizi;
- c) Sondaggi via internet per misurare la soddisfazione dei cittadini;
- d) Sistema di messaggistica SMS per informare il cittadino di eventi significativi che lo riguardano direttamente (traffico, pubblica

- sicurezza, protezione civile, etc) o di eventi a cui egli è potenzialmente interessato (eventi culturali, teatrali, musicali, sportivi);
- e) Implementazione di servizi Web interattivi, inizialmente basati su autenticazione e firma debole mediante utente/password e in una seconda fase, con identificazione e firma forte, mediante smart card;
 - f) Cablatura in fibra ottica dei palazzi che ospitano gli uffici comunali, con l'obiettivo di velocizzare i procedimenti interni e accorciare le distanze tra il cittadino e l'amministrazione pubblica.

Collegamento con gli obiettivi del piano

Il progetto oltre ad essere direttamente collegato all'obiettivo G1 (rendere la macchina comunale più efficiente) è correlato anche all'obiettivo "Qualità urbana e qualità della vita come risorse di sviluppo".

Attori coinvolti

L'intervento è sostenuto dal comune di Caltagirone, dagli altri comuni del Calatino sud Simeto, dalla Regione, da un Centro servizi Consortile che verrà costituito appositamente per l'allocazione e la gestione della Rete Civica.

7. **Comune di Cesena: dal programma di mandato al piano strategico alla programmazione gestionale**

7.1 **Inquadramento del caso**

7.1.1 **La percezione del problema**

Il problema di fondo cui si può ricondurre l'esperienza del Comune di Cesena è connesso ad una domanda che ha accomunato, pur da prospettive diverse, tanto gli attori politici che quelli dell'apparato burocratico.

L'avvio dell'esperienza del Comune di Cesena si ha con le ultime elezioni del 2004. Da un lato, il Sindaco, con l'esigenza di attuare il programma con cui era stato eletto e quindi la necessità di coordinare gli assessori e indirizzare l'attività della macchina amministrativa. Dall'altro la dirigenza, con l'esigenza di legittimare un ruolo professionale di istruttoria di problemi e di attuazione di interventi, che può esplicitarsi al meglio in presenza di indirizzi da parte della politica e di strumenti in grado di monitorare l'attuazione.

Il direttore generale del Comune ha interpretato questa situazione proponendo strumenti e processi che possono legittimamente essere inquadrati nella funzione di pianificazione e controllo strategico. Ovviamente, in queste soluzioni possono essere anche colti aspetti che contribuiscono a connotare e a legittimare il ruolo della direzione generale, in quanto interfaccia tecnico-professionale tra politica e amministrazione.

7.1.2 **Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati**

La pianificazione strategica del Comune di Cesena si caratterizza per una strumentazione di per sé semplice quanto a caratteristiche tecnico-metodologiche. Tuttavia emerge la concretezza dell'esperienza e il potenziale di sviluppo che ne può derivare, oltre all'interessante intreccio tra soluzione tecniche ed aspetti di processo.

Si tratta essenzialmente dell'elaborazione di un documento denominato *Piano di mandato*, che è stato redatto sulla base del

Programma elettorale del Sindaco, cui è collegato un *sistema di monitoraggio*.

Il Piano di mandato è sostanzialmente organizzato sulla base di tre livelli:

- 6 Macro-obiettivi (chiamati Programmi), che definiscono il riferimento per la pianificazione di legislatura;
- 25 Progetti (il livello delle politiche), riferiti a macro-aree organizzative e che definiscono la programmazione triennale;
- Azioni strategiche collegate ai singoli Progetti, eventualmente suddivise in interventi (con eventuali sottofasi) e da cui derivano gli obiettivi annuali di Peg.

Un data base contiene tutta l'articolazione del Piano di mandato e per ogni azione strategica contiene i dati di avanzamento relativi a:

- a) risultati attesi in termini di output (prodotti);
- b) aspetti procedurali;
- c) livello di priorità;
- d) risorse (correnti e in c/c);
- e) fonti di finanziamento;
- f) attori coinvolti;
- g) soggetti responsabili;
- h) note e criticità;
- i) ecc.

Inoltre, un progetto in corso ha come obiettivo l'individuazione di indicatori di risultato (outcome) per ogni progetto, definiti "indicatori strategici"; attualmente sono stati elaborati indicatori in via sperimentale per un numero limitato di progetti.

7.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

L'aspetto di presidio degli obiettivi di livello strategico è assicurato attraverso l'integrazione degli strumenti di pianificazione e di programmazione, così come attraverso il confronto tra i vari soggetti coinvolti.

I contenuti del Piano di mandato, e quindi le azioni strategiche e i progetti sono annualmente riportati nella Relazione revisionale e programmatica, e quindi entrano:

- nel PEG/Piano esecutivo di gestione qualora prevedano l'attribuzione di risorse finanziarie per l'anno in oggetto;
- e comunque nel Piano dettagliato degli obiettivi elaborato dal Direttore generale per la definizione degli obiettivi di realizzazione previsti per l'anno di riferimento.

Infine, una Relazione valutativa della Giunta viene annualmente allegata al Conto consuntivo.

L'allineamento degli strumenti di pianificazione strategica con quelli di programmazione operativa è assicurato attraverso vari momenti di confronto:

- del Sindaco con la Giunta (supportati dal Direttore generale e dai dirigenti);
- del Direttore generale con i dirigenti.

7.1.4 I principali attori coinvolti

Il Direttore generale del Comune è da considerare il promotore dell'iniziativa di innovazione; a questo fine ha potuto contare su precedenti esperienze maturate (e quindi su risorse conoscitive pregresse), sia sulla legittimazione da parte del Sindaco. Il Sindaco stesso è da considerare un attore rilevante, poiché non solo ha legittimato l'intervento ma ne garantisce la continuità.

La dirigenza del Comune ha giocato un ruolo positivo, collaborando sia alla elaborazione dei contenuti del Piano di mandato, sia utilizzando lo strumento e i processi collegati per rafforzare il proprio ruolo professionale di elaborazione di alternative d'azione, internalizzando anche l'esigenza di riflettere non solo sugli obiettivi di tipo settoriale, ma anche su quelli di livello strategico.

Non è stato fatto ricorso a consulenza esterna.

7.2 Gli strumenti

7.2.1 Il Piano di mandato

Il documento guida su cui si basa la pianificazione strategica del Comune di Cesena è costituito (accanto ai tradizionali documenti quali il Piano triennale degli interventi e la Relazione previsionale e programmatica annuale) dal Piano di mandato.

Il Piano di mandato è stato redatto per la prima volta nel 2004, a valle delle elezioni amministrative, sulla base del Programma elettorale del Sindaco.

Il Direttore generale e i dirigenti coordinatori d'area hanno riarticolato il Programma elettorale in una griglia formata da elementi più generali, i "macro-obiettivi" che sono stati poi scomposti in "progetti".

Su questa base, il Direttore generale e i dirigenti hanno formulato sulla base delle competenze settoriali una serie di "azioni strategiche" collegate ai singoli progetti.

Per ogni azione strategica sono state inizialmente prospettate le risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Il Sindaco, riunitosi con la Giunta in una due giorni full time, ha validato il Piano di mandato, ha definito le priorità, ed ha attribuito gli obiettivi ai vari assessori (in sostanza, non ha attribuito deleghe per settore di competenza, ma per obiettivo). Alcuni obiettivi trasversali sono stati assegnati a più assessori, con l'individuazione di un responsabile principale.

Il Piano di mandato contiene varie tipologie di interventi tra cui è importante sottolineare il fatto che non si tratta solo di azioni a fattibilità immediata, ma anche di idee progettuali che necessitano di ulteriore traduzione operativa. Ciò è considerato comprensibile ed anzi utile, poichè permette di mantenere comunque l'attenzione su obiettivi che non hanno la possibilità di essere attuati nel breve periodo, per mancanza di risorse, oppure di consenso rispetto ad altre priorità, ma che nel futuro potrebbero ritrovare opportunità realizzative. In sostanza, la loro permanenza nel Piano costituisce un impegno per la Giunta e la garantisce in qualche modo i promotori che la loro richiesta potrà aver modo di essere considerata.

Il Piano di mandato è un documento ovviamente dinamico, nel senso che annualmente può essere modificato, in relazione alle nuove problematiche che via via emergono.

Tabella: Programmi e Progetti del Piano di Mandato del Comune di Cesena

I Programmi		I Progetti	
1	Un progetto per una città che cresce	1:01	Attività a sostegno dello sviluppo
		1:02	Iniziative con le istituzioni a livello nazionale, regionale, locale
2	La città bella	2:01	Meno traffico e più sicurezza
		2:02	Migliorare qualità dell'Ambiente
		2:03	Più verde e più parchi
		2:04	Una città che cresce
		2:05	Una politica per la casa
3	La città accogliente	3:01	La famiglia: una risorsa per la comunità
		3:02	Bambini e scuola primaria
		3:03	Diversamente abili
		3:04	Invecchiare bene
		3:05	Gli immigrati come risorsa
		3:06	Prima la salute
4	La città amica	4:01	Cesena in Europa, per la pace
		4:02	Cesena, città malatestiana
		4:03	Cultura, musica, cinema e teatro
		4:04	Sport
		4:05	Garantire la sicurezza
5	La città attiva	5:01	Giovani, formazione e università
		5:02	Uno sviluppo economico, formativo e infrastrutturale
		5:03	Il sistema agroalimentare
6	Libertà è partecipazione	6:01	Gli strumenti della partecipazione
		6:02	Impegno e risorse per i quartieri
		6:03	Il patrimonio e le aziende pubbliche
		6:04	Il Comune al servizio di cittadini e imprese

Tabella: Esempio di articolazione di un Progetto in Azioni strategiche				
Programmi	Progetti	Nr	Azioni Strategiche	Descrizione (risultati attesi)
			Pianificazione Strategica	Elaborare un metodo Individuare gli attori interni/esterni - Valutare le ricadute sull'organizzazione interna
2			LA CITTÀ BELLA	
	2.01		Meno traffico e più sicurezza	
		2.01.01	Secante con il lotto zero: realizzazione	
		2.01.02	Nuova Via Emilia bis	Progetto definitivo e finanziamenti certi
		2.01.03	Riqualficazione dell'attuale via Emilia	Studio di massima su primo stralcio
			Riqualficazione di viale Matteotti da Ponte nuovo a Torre del Moro	progetto esecutivo e attuazione
		2.01.04	Casello autostradale del Rubicone	Apertura del casello
		2.01.05	Gronda (da S. Egidio a via Assano)	Realizzazione

7.2.2 Il sistema di monitoraggio e di rendicontazione

Al Piano di mandato è collegato un sistema di monitoraggio che ha il compito di tenere sotto controllo l'avanzamento delle singole azioni e di conseguenza dell'intero Piano.

Questo sistema è costituito da un semplice data base, alimentato dallo staff della Direzione generale, che tuttavia contiene una serie significativa di informazioni.

Per ogni azione, e per ogni intervento nell'ambito dell'azione strategica, vengono innanzitutto tenute sotto controllo le seguenti dimensioni:

- anno di progettazione;
- anno di conclusione prevista per l'attuazione;
- livello di priorità;
- spese correnti nel quinquennio;
- entrate correnti nel quinquennio;
- investimenti nel quinquennio;
- somme previste nel Piano triennale degli interventi;
- Finanziamenti esterni;
- Soggetti esterni coinvolti;
- Strumenti di programmazione negoziata attivati/da attivare;
- Responsabile politico;
- Responsabile gestionale;
- Note/Criticità.

Inoltre, il sistema di monitoraggio è completato con la redazione di schede semestrali che hanno il compito di fare il punto sullo stato di avanzamento dei singoli interventi. Questo monitoraggio semestrale, coordinato dal Direttore generale, precede la redazione di una relazione di stato di avanzamento. Le schede di monitoraggio (riportate a titolo esemplificativo a pag. 72 – PARTE I) considerano le seguenti informazioni:

- il livello di priorità;
- il periodo di riferimento complessivo;
- l’inserimento nel peg e nel Piano triennale dei lavori pubblici;
- Commenti sullo stato di avanzamento riportati nella relazione semestrale;
- Il centro di costo coinvolto e l’obiettivo di Peg collegato;
- Le attività da realizzare nel semestre;
- I tempi previsti, i tempi effettivi e lo scostamento;
- Gli indicatori di output intermedio;
- La descrizione dello stato di attuazione alla fine del semestre considerato;
- Una stima del grado di raggiungibilità dell’obiettivo.

Il sistema di monitoraggio così organizzato alimenta la redazione di due tipi di reportistica. Una analitica, che il Direttore generale elabora e discute con i dirigenti. Una più generale che confluisce nella Relazione valutativa della Giunta che è allegata al Conto consuntivo.

Infine, è in corso un’attività denominata “Progetto indicatori strategici” che si propone di individuare indicatori (strategici) di risultato a livello di azione strategica.

Si tratta di una iniziativa appena iniziata ma che ha comunque prodotto alcuni esempi sperimentali, come quello presentato nella pagina seguente.

Progr.	Denominazione programma		
2	LA CITTÀ BELLA		
Progetto	Denominazione progetto		
2.01	Meno Traffico e più sicurezza		
	Rispetto dei tempi previsti		
	tempiA1		
	Denominazione obiettivi		
	riduzione degli spostamenti in auto attraverso il potenziamento del trasporto pubblico		
	Opere pubbliche per la viabilità e la sicurezza stradale:		
	Indicatori strategici di outcome		
		Descrizione	Misure
Meno traffico	tempi medi di attraversamento della città.	Se misurato in maniera costante permette di verificare il traffico della città	tempo medio impiegato per attraversare la città
	Variazione del traffico autostradale nella provincia di Forlì-Cesena	permette di verificare il movimento dei veicoli nell'autostrada nei 3 caselli: Forlì, Cesena e Cesena Nord	n. veicoli (leggeri e pesanti) entrati e usciti autostrada Forlì Cesena
Sicurezza stradale	Variazione del tasso di incidenti	indica il grado di sicurezza nella circolazione della rete stradale	n. incidenti gravi o mortali
	Tasso di mortalità dovuti ad incidenti stradali	Percentuale di decessi rispetto al totale di incidenti stradali	morti/incidenti x 100
Sosta	Densità di offerta di sosta per abitante	permette di determinare l'offerta di posti auto rispetto ai residenti	numero posti auto offerti/residenti * 1000
mobilità ciclo-pedonale	sistema delle piste ciclabili	È volta all'individuazione della dotazione nel Comune di Cesena di infrastrutture per gli spostamenti non motorizzati	metri lineari di piste ciclabili esistenti/residenti
	Utilizzo del servizio noleggio gratuito di biciclette	Tale rilevazione permette di verificare la validità del progetto (sperimentazione in 3 punti e 48 biciclette)	
trasporto pubblico	abbonamenti trasporto pubblico	aumento abbonamento trasporto pubblico	n. abbonamenti sottoscritti nel 2005
	qualità dei trasporti pubblici	Grado di soddisfazione dell'utenza.	Incremento %
	Variazione del tempo di percorrenza degli autobus di linea urbana ed extraurbana	misura il tempo risparmiato dagli utenti in base alla variabilità di tempi-corsa degli autobus in diversi orari (mattina, orari di punta, sera)	
	Variazione dei tempi di percorrenza del trasporto pubblico da zone urbane periferiche a zone urbane centrali	indica la capacità di mobilità dei cittadini	tempo medio di percorrenza trasporto pubblico da zone urbane periferiche a zone urbane centrali
	Variazione dei km percorsi dai mezzi pubblici su corsie protette rispetto al totale dei km percorsi	Misura l'efficienza del servizio pubblico urbano	km percorsi mezzi di linea su corsie protette/totale km percorsi

Centro Di Costo Interventi Tutela Ecologica (72)

Scheda Obiettivo Nr. 1

Obiettivo 72.1

Piano di contenimento della popolazione di colombi nel centro urbano.

Ridurre la popolazione di colombi nel centro urbano per migliorare le condizioni igieniche del territorio.

RIFERIMENTO AL PIANO DI MANDATO

Programma:	2	La città bella
Progetto:	2.2	Migliorare qualità dell'ambiente
Azione:	2.2.1	Ridurre in modo significativo l'inquinamento atmosferico

REFERENTE POLITICO

B....

REFERENTE GESTIONALE

B...

ATTIVITÀ PREVISTE

Nr.	Descrizione	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D
1	Affidamento fornitura prodotto sterilizzante	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Affidamento distribuzione mangime	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Effettuazione del servizio: distribuzione periodica mangime	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-

INDICATORI MISURABILI

Nr.	Denominazione	Unità di Misura	Simbolo	Risultato Atteso
1	Kg di mangime distribuito	n.	n.	3000
2	Superficie territoriale interessata nella distribuzione	Nr. Kmq	Kmq	2

CAPITOLI DI SPESA COLLEGATI

Codice	Descrizione	Importo assegnato
072050/20	Spese Per Servizi Diversi Per Interventi Di Tutela Ecologica (Ex Cap. 72082)	40.000

7.2.3 L'allineamento tra gli strumenti di pianificazione e programmazione

Un aspetto significativo dell'esperienza del Comune di Cesena è l'integrazione fra i vari strumenti di pianificazione e di programmazione.

In particolare, si sottolinea l'allineamento tra Piano di mandato, Piano esecutivo di gestione e Piano dettagliato degli obiettivi.

In altre parole, gli obiettivi del Peg e del PDO fanno riferimento ai programmi, ai progetti e alle azioni strategiche del Bilancio di mandato.

Si veda come esempio, nelle pagine precedenti, una scheda del PDO 2007 relativa al Piano di contenimento della popolazione di colombi nel centro urbano.

7.2.4. I processi interorganizzativi modificati dagli strumenti e gli attori coinvolti

Anche gli aspetti di processo collegati al Piano di mandato hanno elementi di interesse.

Il primo è già stato accennato ed ha a che fare con la scelta del Sindaco di attribuire le deleghe agli assessori con riferimento agli obiettivi del Piano di mandato. In tal modo agli assessori è affidata non una generica area di competenza, ma azioni specifiche e più facilmente rendicontabili. Da un lato questa sembra una forte risorsa di coordinamento a supporto dell'azione del Sindaco. Per un altro verso, tuttavia, può costituire un fattore di tutela per gli assessori, che meno facilmente potranno essere sostituiti per ragioni di mero ordine politico, in presenza di una buona capacità di realizzazione degli obiettivi attribuiti.

Da sottolineare come i contenuti del Piano di mandato siano oggetto di una discussione di Giunta una volta all'anno (riunione effettuata fuori sede, in luogo idoneo per discussioni "a cellulare spento"), supportate dai dati di monitoraggio e dall'istruttoria compiuta dal Direttore generale e dal suo staff di controllo interno. Da sottolineare, in ogni caso, che ogni singolo assessore può chiedere in ogni momento l'aggiornamento delle schede relative agli obiettivi ad esso assegnati.

Il secondo tipo di processo supportato dal Piano di mandato riguarda le relazioni fra Direttore generale e dirigenti e tra i dirigenti stessi.

Due volte all'anno viene redatta la reportistica di stato di avanzamento del Piano di mandato, discussi nell'ambito del Comitato di direzione e con i singoli dirigenti (riunioni che si aggiungono a quelle effettuate una volta al mese sull'avanzamento del Peg).

In tal modo, secondo quanto emerso nell'intervista al Direttore generale, i dirigenti vedono rafforzato il loro ruolo professionale in quanto possono contare su indirizzi ben specificati e legittimati da tutta la Giunta; e su questa base possono proporre ipotesi di soluzioni che possono valorizzare le loro competenze tecniche.

Soggetti non coinvolti in questo processo sono sicuramente il Consiglio comunale e gli stakeholders esterni. Il Piano di mandato non viene approvato in Consiglio comunale, perché si è preferito

redigere un documento contenente anche aspetti non immediatamente concretizzabili, per poter tener conto comunque di tutte le posizioni espresse in Giunta, anche se non immediatamente prioritarie. In ogni caso, dal Consiglio comunale non sono state avanzate richieste di informazioni in merito.

Peraltro, richieste sugli obiettivi e sul loro stato di avanzamento non vengono richieste nemmeno dagli stakeholders esterni, anche se alcune delle informazioni più significative sono comunque pubblicate attraverso il Bilancio sociale del Comune che viene redatto dal 2003.

FONTI

Intervista al dott. Michele Bertola, direttore generale, 16 marzo 2007.

Bertola, Michele, *Il direttore generale innovatore negli enti locali*, Editrice CEL, 2007.

Comune di Cesena, "Gli obiettivi che il Comune deve raggiungere nei prossimi 5 anni", presentazione del Programma di mandato del Sindaco.

Comune di Cesena, "Programma di mandato 2004-09 e Obiettivi di Peg 2005", documento.

Comune di Cesena, "Progetto Indicatori Strategici", 2007, documento.

Comune di Cesena, "Verifica del Programma di mandato: Obiettivi 2005", documento.

Comune di Cesena, Bilancio sociale 2006.

8. **Comune di Reggio Emilia: soluzioni organizzative, strumenti e processi della pianificazione strategica interna**

8.1 Inquadramento del caso

8.1.1 La percezione del problema

Il caso del Comune di Reggio Emilia è incentrato sul tentativo di integrare il livello della definizione delle strategie con il livello settoriale attraverso cui queste vengono declinate in servizi, programmi e progetti.

Alla base della riflessione è il riconoscimento della complessità dei problemi collettivi da affrontare e dell'interdipendenza di molti interventi nel trattare domande e bisogni. Ne deriva l'esigenza di una interpretazione e di una formulazione degli interventi in grado di tener conto di questi fattori, e cioè di un livello, quello della definizione delle strategie, che deve essere funzionalmente diverso da quello sotteso al disegno di servizi e progetti settoriali.

Sotto il profilo operativo, il Comune di Reggio Emilia ha individuato, quindi, due livelli di elaborazione degli interventi:

- il livello delle politiche, e cioè delle strategie orientate a trattare i problemi collettivi secondo interpretazioni "complesse", in grado di tener conto dei caratteri multidimensionali di questi problemi (es; l'integrazione degli immigrati, la sicurezza, ecc.);
- il livello dei servizi e dei progetti di tipo settoriale.

A partire dal riconoscimento di questi due livelli, la questione oggetto delle riflessioni e degli interventi di cambiamento hanno riguardato in particolare le modalità (strumenti e processi) attraverso cui presidiare la coerenza delle azioni settoriali con le strategie.

Da notare che ambedue i livelli di cui si tratta appartengono alla sfera amministrativa, in quanto declinazione del Programma di mandato e degli altri strumenti di programmazione politica (Relazione previsionale e Programmatica, Bilancio triennale, Piano triennale

delle opere, Bilancio annuale); ma in particolare il livello delle “politiche” è evidente che debba costituire un luogo di forte interazione tra l’alta amministrazione (direzione generale e dirigenti apicali) e gli organismi di governo dell’Ente.

8.1.2 Le soluzioni adottate e i prodotti realizzati

In definitiva, il livello delle “politiche” è quello assimilabile ad una funzione di pianificazione e controllo strategico, pur se considerata nel contesto di Reggio Emilia più una competenza dell’alta amministrazione che della sfera politica.

I principali strumenti messi in atto per perseguire gli obiettivi sopra delineati sono stati i seguenti:

- a) il ridisegno della struttura organizzativa che introduce, tra la direzione generale e i settori di linea, un’area di Pianificazione strategica con funzioni di coordinamento e presidio delle politiche di carattere trasversale;
- b) l’elaborazione di un Piano di lavoro dell’Area strategica contenente le priorità di intervento del Comune organizzate su 4 strategie di fondo, ognuna di esse articolata in Obiettivi e Progetti;
- c) la costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi collegati alle 4 strategie;
- d) l’integrazione nel Piano esecutivo di gestione (Peg) degli interventi previsti nel Piano di lavoro dell’Area strategica;
- e) l’avvio dei processi di coordinamento attraverso cui esercitare il ruolo di presidio della coerenza tra interventi e strategie;
- f) attività di formazione e aggiornamento dei dirigenti coinvolti.

L’avvio delle attività è iniziato nel gennaio 2005 sulla base di un più ampio percorso orientato all’introduzione di nuove modalità di lavoro e di organizzazione. Il progetto denominato “Innovazione in Comune” è stato dapprima comunicato nelle sue componenti e successivamente è seguita una fase di ascolto per la rilevazione delle criticità attraverso la realizzazione di un’indagine sul benessere organizzativo.

Nell’autunno 2005 è stata approvata la nuova struttura organizzativa ed avviata l’elaborazione della bozza del Piano di lavoro dell’Area strategica prevista nel nuovo organigramma. Inoltre, è iniziato il lavoro di revisione della struttura del Peg, in modo tale da rappresentare all’interno di questo strumento sia le attribuzioni finanziarie articolate per politiche, che per prodotti dei servizi e progetti.

Nella prima metà del 2006 l’Area pianificazione strategica ha avviato il monitoraggio degli interventi inseriti nel proprio Piano di lavoro e completato il Piano di lavoro.

Negli ultimi mesi del 2006 è stato affinato il Peg con la previsione di indicatori di stato di avanzamento di prodotti e progetti e con un

primo tentativo di allineamento tra questo monitoraggio e quello realizzato dall'Area Pianificazione strategica.

I principali prodotti realizzati all'inizio del 2007 sono:

- a) Piano di lavoro dell'Area pianificazione strategica;
- b) Monitoraggio 2006 del Piano di lavoro;
- c) Report dell'attività 2006 dell'Area Pianificazione strategica;
- d) Peg 2006 e Peg 2007.

I prodotti previsti entro il 2007 sono:

- a) l'entrata a regime del monitoraggio periodico degli stati di avanzamento del Piano di lavoro;
- b) l'allineamento tra il monitoraggio del Piano di lavoro e le analoghe parti del Peg, in modo tale che i dati finanziari e gli indicatori di realizzazione contenuti nel Peg siano riferiti alle stesse unità di analisi contenute nel monitoraggio del Piano di lavoro;
- c) la costruzione di un sistema di valutazione delle politiche, così da affiancare agli indicatori di realizzazione anche indicatori di riferimento sullo stato dei problemi trattati.

8.1.3 L'integrazione tra pianificazione strategica e articolazione settoriale dei compiti

L'Area Pianificazione strategica è stata costituita per:

- a) supportare l'elaborazione dei documenti di pianificazione strategica;
- b) presidiare il mantenimento della coerenza tra strategie (contenute negli interventi prioritari) e l'attività di chi gestisce servizi e progettualità settoriali.

Assumono quindi rilevanza una serie di processi necessari per assicurare l'esercizio di queste funzioni, in particolare della seconda:

- la comprensione del ruolo, e cioè il fatto che i dirigenti dell'Area Pianificazione strategica devono assumere tra le proprie responsabilità i risultati delle attività dei settori di linea, poiché questi risultati hanno un impatto sugli obiettivi definiti nelle strategie (sia in termini di probabilità di raggiungerli che di livello di raggiungimento);
- le risorse informative sullo stato di avanzamento delle attività settoriali e sugli output di queste attività, cosa che sottolinea l'importanza dei sistemi di monitoraggio e dell'allineamento delle informazioni contenute nei vari strumenti di pianificazione e controllo, tra cui il Peg;

- le risorse di tipo relazionale, e cioè la capacità di instaurare modalità di coordinamento formali e informali con i settori.

8.1.4 I principali attori coinvolti

Il processo di elaborazione e attuazione degli interventi di questa esperienza ha coinvolto un numero significativo di attori.

Le condizioni in cui ha preso avvio l'esperienza hanno una loro rilevanza. Infatti, il progetto è stato elaborato all'indomani delle elezioni amministrative, dopo che un nuovo sindaco si è insediato al vertice del Comune. Nuovo sindaco che quindi aveva tra i propri obiettivi anche quello di rimarcare una certa discontinuità rispetto al passato e ha quindi assicurato il sostegno politico.

Il progetto complessivo "Innovazione in Comune" è stato promosso dal direttore generale, affiancato da un apposito gruppo di lavoro. Nella fase di informazione e ascolto sono stati coinvolti tutti gli assessori e i dirigenti.

È stata poi svolta una intensa fase di formazione ai dirigenti sui contenuti delle innovazioni, in particolare sul significato di assumere come riferimento per le strategie il concetto di "politica pubblica", e a partire da questo sulle modalità attraverso cui strutturare gli strumenti di programmazione e controllo, a partire dal Peg. In questa fase e nella fase di elaborazione degli strumenti di monitoraggio sono stati utilizzati consulenti esterni.

8.2 Gli strumenti

8.2.1 Il Piano di lavoro dell'Area Pianificazione strategica

Il Piano di lavoro dell'Area Pianificazione strategica del Comune di per sé non costituisce uno strumento di particolare innovazione sotto il profilo delle sue caratteristiche. Non si tratta, ad esempio, di un Piano strategico della città. Quanto piuttosto una forma di razionalizzazione e di messa in coerenza tra gli indirizzi della programmazione politica e le varie progettualità in corso di elaborazione e di attuazione.

Non a caso, il modo in cui è organizzato il Piano di lavoro sconta, perlomeno nelle versioni iniziali, una certa confusione terminologica e di organizzazione funzionale che ne mette in discussione la valutabilità. Infatti, nell'ambito della voce "Progetti" sono in realtà inserite vari tipi di operazioni (idee di intervento, piani e programmi, servizi, insiemi di progetti, progetti veri e propri). Per questo motivo, il sistema di monitoraggio ha avuto preliminarmente il compito di ridefinire le unità di analisi, procedendo ad una riclassificazione degli interventi in modo tale che tutti fossero concettualizzabili come "progetti"

nel senso tecnico del termine (interventi a termine) e come tali utili ad un sistema di controllo “formativo”, e cioè un controllo con funzioni di apprendimento per impostare eventuali azioni correttive rispetto agli obiettivi specifici dei progetti e agli obiettivi generali di politiche e strategie.

Quindi, in questa fase, il compito dell’Area Pianificazione strategica non è stato tanto quello di supportare l’elaborazione di strategie, quanto piuttosto di impostare un processo attraverso cui le strategie definite dal livello politico possano essere controllate nella loro declinazione settoriale e i risultati degli interventi settoriali analizzati alla luce del loro apporto al perseguimento degli obiettivi definiti dalle strategie.

8.2.2 Il monitoraggio del Piano di lavoro

Per supportare con risorse informative il ruolo di coordinamento dei dirigenti dell’Area Strategica nei confronti dei dirigenti di settore, e per supportare i processi di comunicazione nei confronti del governo politico dell’Ente, è stato messo a punto un prototipo di monitoraggio degli interventi inseriti nel Piano di lavoro dell’Area Pianificazione strategica.

Poiché sotto la voce “Progetti” il Piano di lavoro ha inserito in realtà interventi di natura diversa, e cioè accanto a progetti veri e propri, anche insiemi di interventi, il primo lavoro realizzato nell’ambito della elaborazione del manuale di monitoraggio è stato quello di scomporre, quando necessario, gli insiemi di interventi in “progetti” veri e propri; in sostanza, sono state costruite schede di monitoraggio di singole “operazioni” e cioè per attività orientate ad affrontare un problema, per le quali è logicamente utile avere indicazioni sullo specifico stato di avanzamento sia per intervenire con eventuali azioni correttive, sia per comunicare (anche all’esterno) le previsioni di conclusione.

Per questo motivo, mentre i “Progetti” del Piano di lavoro sono 41 (nel 2006), in realtà le “operazioni” oggetto di monitoraggio (sempre nel 2006) sono state 108.

Per ogni operazione sono stati rilevati:

- a) l’avanzamento procedurale (quando utile) confrontato con le previsioni;
- b) l’avanzamento fisico effettivo delle fasi in cui è articolata una operazione, rispetto alle previsioni;
- c) indicatori di performance per le singole fasi in relazioni a valori obiettivo attesi;
- d) il personale impiegato;
- e) le criticità incontrate.

Non è prevista la rilevazione dei dati finanziari in quanto è in previsione la loro rilevazione attraverso il Peg.

La realizzazione della prima rilevazione di monitoraggio, realizzata a metà 2006 e presentata in un rapporto nel luglio 2006, ha permesso di raccogliere informazioni su circa la metà delle operazioni mappate: infatti molte di queste non erano state avviate, mentre in alcuni casi si sono verificati ritardi nella recupero delle informazioni.

Sulla base delle informazioni rilevate sono stati costruiti specifici grafici sintetici (si veda più avanti un esempio) che rappresentano lo stato di avanzamento effettivo alla data di monitoraggio (in %), gli eventuali ritardi rispetto alle previsioni, e il Gantt con il periodo di realizzazione delle varie fasi compreso il periodo di conclusione prevista.

Il rapporto di monitoraggio di luglio 2006 non contiene, invece, elaborazioni relative ad indicatori di performance delle varie operazioni, in quanto – pur inseriti nelle schede - non sono stati rilevati a causa della ristrettezza dei tempi e in definitiva della carenza dei sistemi informativi.

Un nuovo ciclo di monitoraggio è previsto per la primavera 2007.

8.2.3 La riorganizzazione del Peg

Un altro strumento importante modificato per permettere il dialogo e l'integrazione tra pianificazione strategica e pianificazione operativa è il Peg. Questo strumento che ha il compito principale di attribuire ai singoli centri di responsabilità le risorse finanziarie per il perseguimento dei compiti assegnati, è in genere organizzato sulla base di obiettivi generali.

Il progetto del Comune di Reggio Emilia ha teso a ridefinire la modalità di organizzare le attribuzioni finanziarie nel Peg, sostituendo ad una generica definizione di obiettivi l'elenco dei principali prodotti (derivanti dai servizi gestiti) e dei progetti che ogni singolo centro di responsabilità deve realizzare nell'anno; in tal modo le attribuzioni finanziarie (sia di parte corrente che in conto capitale) sono associate a compiti realizzativi più concreti; inoltre, le risorse finanziarie associate a questi prodotti e progetti sono poi disaggregate e attribuite sia alla politica che alla linea strategica cui, per coerenza, sono riconducibili quegli stessi prodotti/progetti.

In definitiva, in questo modo si è operato per allineare i contenuti del Peg con quelli della Pianificazione strategica. Attualmente, questo allineamento è ancora in fase di sperimentazione e dovrebbe essere sostanzialmente a regime entro l'estate 2007.

Documentazione

Indice del Piano di lavoro dell'Area Pianificazione strategica (versione dell'aprile 2006)

Indice

Premessa		5
Il Piano di lavoro dell'Area pianificazione strategica		7
a) Tre Binari per il Futuro		8
b) Il Piano della Città: 4 linee strategiche, 11 obiettivi, 39 progetti		10
<i>Linea Strategica 1</i>	<i>Reggio città di qualità</i>	10
Obiettivo 1.1.	Rinnovare e riqualificare la città per promuovere coesione sociale e qualità dei luoghi	10
Obiettivo 1.2.	Valorizzare la città storica e le sue relazioni con il territorio come nuovo volano di rigenerazione urbana	15
Obiettivo 1.3.	Promuovere la rigenerazione delle frazioni attraverso progetti fondati sulla partecipazione sociale e culturale	26
Obiettivo 1.4.	Attuare politiche per promuovere e diffondere nuove forme di mobilità sostenibile	29
Obiettivo 1.5.	Sostenere e attuare politiche e progetti per migliorare la qualità ambientale e la qualità del vivere	38
<i>Linea Strategica 2</i>	<i>La città plurale e solidale</i>	49
Obiettivo 2.1.	Attuare politiche per la coesione sociale attraverso la pianificazione del sistema integrato di interventi e servizi	49
Obiettivo 2.2.	Promuovere e favorire programmi per lo sviluppo delle politiche per l'integrazione, l'inclusione e la convivenza	56
<i>Linea Strategica 3</i>	<i>La città della cultura, dello sport e del turismo</i>	63
Obiettivo 3.1.	Sviluppare programmi e politiche per la promozione turistica della città	63
Obiettivo 3.2.	Promuovere, sostenere e realizzare progetti per valorizzare il patrimonio storico, artistico e culturale, creativo di idee della città	69

<i>Linea Strategica 4</i>	<i>La città della formazione, della ricerca e dell'innovazione</i>	82
Obiettivo 4.1.	Favorire e sviluppare politiche per i giovani, l'educazione, la formazione e la ricerca	82
Obiettivo 4.2.	Diffondere la conoscenza e l'impiego delle nuove tecnologie	93
Obiettivo 4.3.	Sostenere politiche e progetti per lo studio, l'innovazione e lo sviluppo economico	98
<i>Documenti</i>		105
	Decentramento e partecipazione: I percorsi partecipativi e l'accountability	105
	Riferimenti del Piano di lavoro	108

ESEMPIO DI SCHEDA PROGETTO

Linea strategica 1	Reggio città di qualità
Obiettivo 1.1.	Rinnovare e riqualificare la città per promuovere coesione sociale e qualità dei luoghi
Progetto 1.1.2.	Piano dei servizi

Descrizione e obiettivi

Il Piano dei Servizi della città di Reggio Emilia, anello di congiunzione tra il PSC ed il POC, interagisce con tutti i settori della governance urbana al fine di individuare una “visione” condivisa e partecipata dello sviluppo della città e mettere in rete le azioni dei diversi attori, pubblici e privati, che operano sul territorio. Il Piano è uno strumento strategico di governo delle trasformazioni urbane perché utilizza un approccio integrato tra urbanistica, servizi sociali, istruzione, cultura, sanità e mobilità ed è destinato ad incidere stabilmente sull’assetto e l’organizzazione fisica del territorio. Esso definisce quindi gli assetti di qualità urbana, ma anche l’articolazione territoriale dei nuovi insediamenti, essendo in grado di verificarne la sostenibilità a supporto delle scelte di pianificazione, e supera il concetto di “standard quantitativo” attraverso una strategia di “dotazione territoriale” fondata su qualità ed efficienza dei servizi presenti sul territorio.

Principali fasi di lavoro:

- perimetrazione di “ambiti urbani” all’interno di un sistema in cui sia garantito un adeguato livello di qualità urbana;
- creazione e aggiornamento di una banca dati di tutti i servizi pubblici e privati presenti in ciascun ambito;
- lettura del territorio non solo attraverso il conteggio quantitativo e qualitativo delle risorse, quanto, piuttosto, attraverso potenzialità e criticità, identità e vocazioni individuate e riconosciute dagli abitanti;
- elaborazione di proposte per restituire identità e memoria ai luoghi, per farli fruire e vivere in tutte le loro potenzialità con politiche volte alla riscoperta delle comunità locali, intese come fulcro e cardine di una moderna e articolata collettività.

Attraverso l’apporto dei diversi settori dell’Amministrazione e con la partecipazione attiva dei cittadini il Piano dei servizi consente di descrivere in modo esaustivo il territorio comunale con un’analisi dettagliata delle sue potenzialità e contribuisce ad una visione olistica complessiva della città.

Il Piano, che ha l’obiettivo di definire strategicamente il quadro delle sostenibilità urbanistica, sociale ed ambientale per individuare le politiche di intervento sul territorio, diventa quindi norma di indirizzo per il PUA per gli accordi di concertazione con soggetti privati,

ecc. e imprescindibile riferimento per le politiche generali da perseguire nel medio periodo (5/10 anni).

Soggetti coinvolti

Comune di Reggio Emilia (servizi con competenze in materia di urbanistica, città storica, commercio, infrastrutture, politiche per i giovani, educazione, formazione e ricerca, comunicazione, servizi sociali, sport, decentramento e partecipazione), Provincia di Reggio Emilia, Enia, ACT, Poste Italiane, Telecom.

Criticità per la realizzazione

- Lavorare in rete, non solo con gli attori privati, ma anche con i diversi servizi del Comune;
- coinvolgere i cittadini attraverso le Circoscrizioni.

Tempistica

- Maggio 2006: creazione della banca dati;
- giugno 2006: lettura dei dati;
- luglio-settembre 2006: esplorazioni progettuali.

Responsabilità

Assessori di riferimento:

Dirigenti di riferimento

Linea strategica 4	la città della formazione, della ricerca e dell'innovazione
Obiettivo 4.1.	Favorire e sviluppare politiche per i giovani, l'educazione, la formazione e la ricerca.
Progetto 4.1.4.	Completamento Centro internazionale per l'infanzia "Loris Malaguzzi" - locali ex Locatelli

Descrizione ed obiettivi

Obiettivi

Il Centro internazionale "Malaguzzi" intende valorizzare la capacità di ascolto, visibilità e sostegno di istanze e diritti di bambini, ragazzi, genitori e insegnanti. Si porrà come polo d'attrazione ad alto valore educativo per tutti i soggetti interessati e sede per approfondire teorie e metodi di una 'pedagogia relazionale' capace di costruire nuovi e più ricchi saperi. Il Centro diverrà anche opportunità per riqualificare e innovare il territorio dal punto di vista strutturale e imprenditoriale ('terziario innovativo').

Parole chiave di iniziative e confronto sono "ricerca, innovazione e formazione" in stretta connessione con la crescita cittadina.

Sede

In fase di completamento il progetto di recupero architettonico degli ex magazzini Locatelli, nel quartiere di Santa Croce, zona per lungo tempo prevalentemente industriale con 13.000 abitanti (circa 15% sotto i 14 anni) ed alta percentuale di immigrati.

Per la completa fruibilità dell'edificio è necessario procedere all'ultimazione dell'opera nell'anno 2006 e 2007.

Il Centro "Malaguzzi" è gestito dall'Istituzione nidi e scuole dell'infanzia. Negli spazi attualmente disponibili è già previsto un ricco calendario di appuntamenti quali "Play + Soft", esposizione della nuova linea di arredi morbidi per l'infanzia, con consulenza pedagogica di Reggio Children, ed opere di 28 designers internazionali (gennaio e febbraio 2006); "International Winter Institute", iniziativa su differenti profili professionali dedicati all'infanzia con mostre "Una città, tanti bambini" (febbraio 2006) e "Dialoghi con i luoghi", esperienza di laboratorio d'arte ambientale incentrata sul cantiere di costruzione del Centro; "Reggio Film Festival" (maggio 2006); opera di Richard Serra (nell'ambito di "Invito a...") da collocare all'ingresso del Centro.

Soggetti coinvolti

Comune (Politiche per i giovani, l'educazione, la formazione e la ricerca), Istituzione nidi e scuole dell'infanzia, Comune (Servizi di Ingegneria e di Gestione del patrimonio immobiliare), Reggio Children.

Principali elementi di criticità

Risorse finanziarie per completare il progetto. In particolare, nel bilancio 2006 sono previsti per il secondo lotto di lavori 5.300.000 euro, ma è necessario verificare le effettive possibilità di finanziamento. L'eventuale ipotesi di reperire risorse con delocalizzazione di altre aree risulta particolarmente lunga e complessa, con il rischio di compromettere la rapida e urgente conclusione dei lavori.

Necessità: verificare con i progettisti l'esecutivo di quest'ultimo stralcio ed i tempi connessi; promuovere iniziative per fare in modo che il centro, nato in continuità con le esperienze dei servizi per l'infanzia comunali, sia vissuto dalla città e dagli altri ordini di scuole come proprio spazio fisico ed intellettuale di ricerca ed innovazione.

Piano finanziario

Primo lotto (2002-2005): 5.000.000 di euro per realizzazione, di cui 2.500.000 euro da Regione Emilia-Romagna e 800.000 euro dal Comune per completamento aree esterne

- secondo lotto (2006 – *da definire*): 5.300.000 euro a bilancio;
- tot 7.572.000 più spese per installazione opera di Richard Serra.

Risultati attesi

Valorizzazione e diffusione delle potenzialità culturali di bambini, ragazzi, genitori e insegnanti, attraverso: laboratori di musica, teatro, danza, comunicazione multimediale, atelier, attività ludiche; mostre permanenti e temporanee; formazione e ricerca per insegnanti, studiosi, famiglie; incontri e convegni; attività di documentazione e ricerca educativa dei nidi e delle scuole comunali dell'infanzia; nuovi spazi con biblioteca, fonoteca, emeroteca, bookshop; ristorante, self-service, bar; nuova scuola dell'infanzia; sede di Reggio Children-Centro ricerche.

Responsabilità

Assessore di riferimento:

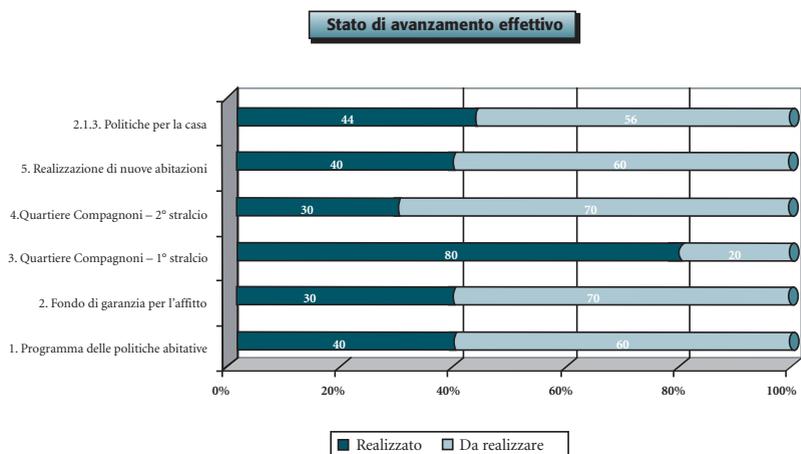
Istituzione nidi e scuole dell'infanzia:

Dirigenti di riferimento:

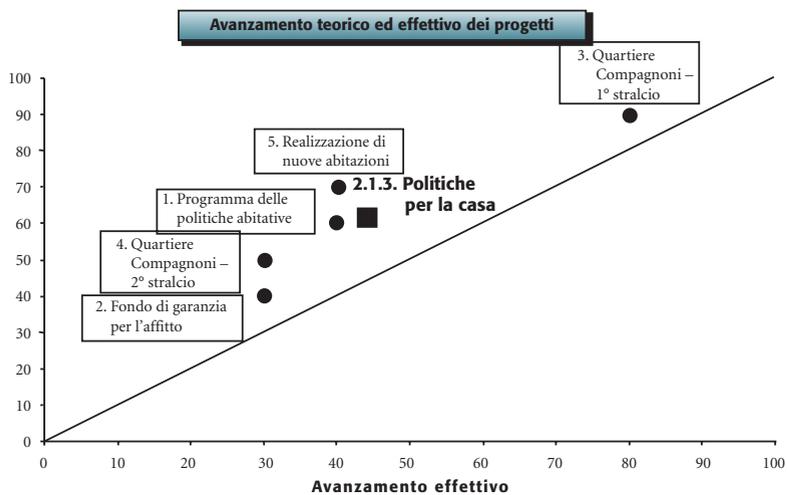
Dirigenti coinvolti:

Documentazione: grafici del monitoraggio del piano di lavoro dell'area pianificazione strategica

Progetto 2.1.3. Politiche per la casa - Pcentuale di stato di avanzamento effettivo del monitoraggio



Progetto 2.1.3. Politiche per la casa - Confronto fra avanzamento teorico ed avanzamento effettivo



Cod	Descrizione centro di responsabilità	Codice prodotto progetto	Prodotti e progetti	Uscita diretta parte corrente 2007	Riduzione	Maggiori uscite 2007	Stanziamiento definitivo
11	Politiche per la promozione turistica e lo sviluppo economico	2007_PD_1101	SITO TURISTICO REGIONALE	-			
		2007_PD_1102	SERVIZIO INFORMAZIONE TURISTICA	33.384,00			
		2007_PD_1103	SAGRA DELLA GIAREDA	77.333,33			
		2007_PD_1104	FESTA DEL PATRONO	25.000,00			
		2007_PD_1105	NATALE, MONDIN-PIAZZA E ALTRE MANIFESTAZIONI	26.800,00			
		2007_PD_1106	CONTRIBUTI	10.000,00			
		2007_PG_1109	PROGRAMMA PER LA PROMOZIONE TURISTICA DEL TERRITORIO	76.911,00			
		2007_PG_1110	PIANO PER L'ORGANIZZAZIONE TURISTICA DELLA CITTA' E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO E DELLA TRADIZIONE ENOGASTRONOMICA	57.000,00			
2007_PG_1112	PROGRAMMI DI VALORIZZAZIONE DEL COMMERCIO IN CENTRO STORICO	332.464,00					

Tabella 1: Griglia obiettivi-azioni-indicatori

Servizio	Prodotti e Progetti	Tot parte corrente	Qualità urbana		Città solidale e del capitale sociale		Città sostenibile		Città dell'università, della cultura e dello sviluppo economico			Attività istituzionali	
			Città storica	Pianificazione e qualità urbana	Coesione sociale e solidarietà	Integrazione, inclusione	Mobilità	Sostenibilità ambientale	Giovani, educazione e ricerca	Turismo e sviluppo economico	Politiche culturali		
DECENTRAM. E PARTECIPAZ.	PROGETTI												
	Progetto sperimentale per il coinvolgimento diretto delle circoscrizioni nei programmi di progettazione e gestione del verde pubblico ("Bilancio partecipato verde pubblico")	5.500,00						5.500,00					
	Messa a sistema e razionalizzazione delle procedure degli uffici delle circoscrizioni	12.212,00										12.212,00	
	Processo di ascolto strutturato e/o di progettazione partecipata inerente gli Aalborg Commitment	2.500,00											
	Processo di ascolto strutturato e/o di progettazione partecipata inerente le Agende 21 di quartiere	1.000,00											
	Sistema di Contabilità Ambientale dell'Ente - Conto Consuntivo Ambientale 2005	300,00											
	Sistema di Contabilità Ambientale dell'Ente - Bilancio Ambientale di Previsione 2007	47.133,00											

8.2.4 I processi interorganizzativi modificati dagli strumenti e gli attori coinvolti

L'obiettivo di questi strumenti è quello di innescare cambiamenti in una serie di processi:

- modificare il comportamento degli operatori settoriali, in modo tale che sia influenzato al fine di perseguire risultati, attraverso gli interventi settoriali, coerenti con gli obiettivi delle strategie;
- costruire un ruolo di integrazione e coordinamento come caratteristica dei dirigenti dell'Area di Pianificazione strategica, così che questi dirigenti sentano su di sé la responsabilità per la coerenza tra le realizzazioni settoriali e gli obiettivi delle strategie;

Si tratta di due scopi interconnessi e che hanno a che fare con la capacità di mantenere la coerenza degli interventi settoriali rispetto ad una complessità che eccede i singoli interventi puntuali.

In questa direzione le soluzioni adottate sono costituite da modificazioni nella rappresentazione delle "materie" di intervento, cui conseguono modificazioni organizzative, costruzione di interazioni interorganizzative, mobilitazione di risorse informative e conoscitive, integrazione tra strumenti di pianificazione e controllo.

La prima modificazione riguarda il modo di rappresentare i compiti del Comune. Attraverso la pianificazione strategica si tenta di costruire una rappresentazione basata su più livelli di complessità:

- un primo livello è quello dei meta-obiettivi, e cioè delle problematiche di fondo da affrontare in funzione delle competitività territoriale e della qualità sociale: la città solidale e del capitale sociale, la città sostenibile (in termini di sostenibilità ambientale), la città della cultura e dello sviluppo economico; questo livello è valutabile in termini di andamento dei principali indicatori sociali e socio-economici (*reference indicators*), determinati in generale dalle dinamiche complessive del contesto locale e sovra-locale; quindi, non solo dall'intervento del Comune;
- un secondo livello è quello delle politiche, e cioè del modo attraverso cui il Comune cerca di affrontare un problema complesso attraverso *un insieme di interventi* coerenti tra loro rispetto all'obiettivo da perseguire; si tratta di insiemi di attività organizzate attorno a modelli teorici ed organizzativi (*frames*) che prospettano la positiva modificazione di un problema; questo livello è valutabile con indicatori di risultato in cui la componente influenzata dall'intervento del Comune dovrebbe essere in ipotesi significativa;
- un terzo livello è quello degli interventi settoriali (ad esempio, i vari servizi, come quelli sociali, educativi, ecc.) che rispondono a bisogni e domande più delimitati, ma che se inseriti in una politica devono concorrere non solo agli obiettivi "specifici" ma anche a quelli connessi alle politiche.

La modificazione organizzativa costituita dall'introduzione di una nuova area, quella di Pianificazione strategica ha quindi il compito di introdurre un soggetto in grado di presidiare le "politiche", sia in termini di supporto per la loro elaborazione (e quindi supporto agli organi di governo), sia specialmente in termini di coordinamento affinché gli interventi settoriali siano attuati in coerenza con gli obiettivi di policy.

In questa direzione, i dirigenti dell'Area Pianificazione strategica hanno il compito di attivare canali di interazione con i dirigenti di linea settoriali e di "influenzare" i loro comportamenti al fine di mantenere la coerenza delle modalità attuative. Sotto il profilo empirico, si tratta di affrontare due problemi organizzativi:

- insegnare un nuovo ruolo ai dirigenti dell'Area Pianificazione strategica, poiché questi non presidiano solo aspetti di contenuto ma specialmente di processo: devono diventare responsabili per i risultati di attività gestite e dirette da altri dirigenti (quelli di linea);
- i dirigenti dell'Area Pianificazione strategica devono essere dotati di risorse per poter esercitare il loro ruolo nei confronti degli altri dirigenti.

La questione del ruolo è stata affrontata con una vasta attività di formazione e di sostegno da parte di consulenti esterni.

La questione delle risorse è stata declinata in termini di aumento delle risorse di tipo informativo e conoscitivo attraverso la costruzione di un sistema di monitoraggio (in grado di fornire misure sugli stati di avanzamento delle attività di rilievo per la pianificazione strategica e quindi per l'andamento delle politiche), che dovrebbe essere seguita (attualmente si tratta di una idea allo stato progettuale) da un sistema di valutazione degli outcome.

Inoltre, sono aumentate le interazioni formali tra dirigenti di policy e dirigenti di settore attraverso l'organizzazione sistematica di tavoli di coordinamento.

Infine, si è operato per integrare il modo di elaborazione e rappresentazione del Piano esecutivo di gestione con quelli del Piano strategico, in modo tale che il Peg sia articolato sulla base degli stessi interventi e progetti in cui è articolato il Piano strategico, così che il sistema informativo finanziario fornisca misure utili al monitoraggio del PS.

Sotto il profilo delle interazioni fra attori, un ruolo rilevante è giocato dalla legittimazione che proviene dal Sindaco e dal Direttore generale. Infatti, mutamenti così ampi che coinvolgono non solo aspetti materiali ma anche la natura del ruolo da gestire, e riguardano in pratica tutto l'ente, necessitano di tempo ed in particolare del sostegno politico. Inoltre, un ruolo rilevante è giocato dalla possibilità di ricorrere a metodologie e soluzioni tecniche in grado di rendere

disponibili in tempi brevi prodotti utili ai processi di presidio, per evitare l'insorgere dello scoraggiamento.

Infine, è opportuno sottolineare come l'introduzione di strumenti e processi di pianificazione strategica negli enti locali finiscano con il dover fare i conti con i settori che parti di pianificazione strategica già la fanno; in particolare con il Settore Bilancio, che può contare su rilevanti risorse informative (quelle connesse ai dati economico-finanziari), legittimazione (il responsabile del settore è in genere uno dei massimi dirigenti del comune), e comunque ad esso fa capo la competenza per la redazione di rilevanti documenti di programmazione. Anche nel Comune di Reggio Emilia la questione dell'allineamento degli strumenti governati dal Settore Bilancio con quelli di competenza dell'Area Pianificazione strategica costituisce ancora un nodo significativo da sciogliere, anche se progressi sono stati fatti e il progetto di evoluzione del monitoraggio e della valutazione dei progetti di rilievo strategico ha in previsione il completamento dell'integrazione fra i vari sistemi informativi coinvolti.

FONTI

Intervista al dott. Mauro Bonaretti, direttore generale, 7 marzo 2007.

Intervista all'arch. Giordano Gasparine, responsabile dell'Area Pianificazione strategica e alla dott.ssa Alessandra Finetti, responsabile del Servizio Programmazione e Controllo Economico e Finanziario 7 marzo 2007.

Comune di Reggio Emilia, Piano di lavoro dell'Area Pianificazione strategica, versioni 2006 e 2007.

Comune di Reggio Emilia – Area Pianificazione strategica, Report attività 2006.

Comune di Reggio Emilia – Area Pianificazione strategica, Monitoraggio del Piano di lavoro dell'Area Pianificazione strategica, Rapporto luglio 2006 e Rapporto ottobre 2007.

Comune di Reggio Emilia, Peg 2007.

Comune di Reggio Emilia, Relazione Previsionale e Programmatica 2007.

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it

www.magellanopa.it