



Pianificazione e controllo strategico nelle Grandi Città

Stato dell'arte, punti di forza e aree di miglioramento

Rapporto di sintesi - Ottobre 2013

valutazione delle
performance

www.qualitapa.gov.it

Progetto Valutazione delle performance

Fase di progetto A - Pianificazione e controllo strategico:
stato dell'arte, punti di forza e aree di miglioramento

Report di sintesi

Struttura

0. Presentazione

a. Inquadramento

1. Il ciclo di pianificazione strategica

1.1 La formalizzazione della strategia

b. Analisi dell'esistente

2. L'elaborazione della strategia

2.1 Rilevanza della dimensione metropolitana

3. Le condizioni abilitanti

3.1 Il modello organizzativo

3.2 Il sistema informativo a supporto

4. L'assunzione delle decisioni strategiche

5. Il monitoraggio dell'attuazione delle strategia

6. La misurazione dell'impatto

7. La rendicontazione

c. Valutazioni

8. Elementi chiave per la funzionalità e lo sviluppo dei sistemi

9. Le aree di miglioramento

d. Generalizzazioni e proposte

10. I buoni esempi tratti dall'analisi dell'esperienza

11. Lessons learned e indicazioni utili per il futuro ed il network delle grandi città

0. Presentazione

Il Rapporto su “Pianificazione e controllo strategico” sintetizza i risultati di un’analisi approfondita dei processi di elaborazione della strategia, di definizione dei relativi programmi e di valutazione del loro stato di attuazione e dell’impatto prodotto, condotta su 12 città italiane: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia.

Il Rapporto è un prodotto dell’**Iniziativa Grandi Città** del Progetto “Valutazione delle Performance”* che si propone di individuare e definire strumenti utili al miglioramento dei sistemi di performance management nelle grandi città, tenendo conto anche della prospettiva che le porterà ad assumere il ruolo di città metropolitane.

L’**Iniziativa Grandi Città** propone un momento strutturato di confronto orientato a valorizzare le migliori esperienze, nonché a condividere possibili linee di sviluppo dei sistemi di pianificazione, misurazione, controllo e valutazione. L’iniziativa oltre alla definizione implementazione e valutazione della strategia, affronterà i temi della performance dei servizi gestiti dalle città e del governo della performance delle aziende partecipate.

* Il Progetto Valutazione delle Performance del Dipartimento della funzione pubblica è finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni di Sistema”, Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, ed è realizzato con la collaborazione di FormezPA.

1. Il ciclo di pianificazione strategica

L'analisi trasversale di documenti di pianificazione, programmazione e controllo strategico ha portato ad evidenza un elevato livello di differenziazione delle città, sia sul piano meramente formale (denominazione dei documenti) sia con riferimento all'approccio di produzione documentale adottato.

In merito a quest'ultimo, si sono identificati due clusters principali, con approccio al ciclo di pianificazione e controllo strategico caratterizzato da

- adozione *Piano della Performance e Relazione sulla Performance*,
- richiamo al contenuto di *RPP, Piano degli Obiettivi e PEG* in sostituzione del Piano della Performance; identificazione di documenti equivalenti (sez. 4 della RPP, Relazione al Rendiconto di Gestione, etc.) in luogo della Relazione sulla Performance.

Ad integrazione dei due orientamenti di fondo, si rilevano molteplici iniziative specifiche volte a caratterizzare la struttura del ciclo di pianificazione strategica dell'Ente in ragione delle specifiche esigenze dell'Amministrazione.

Approvazione del Piano Provvisorio degli Obiettivi



Caratteristiche analoghe al PdO, redatto in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione entro la fine dell'anno precedente. Consente di partire già ad inizio anno con l'individuazione degli obiettivi per non compromettere l'efficacia del ciclo

1. Il ciclo di pianificazione strategica

| Documenti rilevanti | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|--------------------------------|-----------------------------------|-------------|-------------------------|----------------|--|------------------|------------------------|------------------|-------------|-------------|------------------|------------------|
| Linee programmatiche | 2009-2014 | 2011-2016 | 2011-2016 | 2009-2014 | 2012-2017 | 2011-2016 | No | 2012-2017 | 2008-2013 | 2011-2016 | 2011-2016 | 2010-2015 |
| Piano Strategico | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ (2010) | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Piano Strategico metropolitano | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | ✓ | | |
| RPP | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| PdO | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Piano Performance | | ✓* | ✓ | ✓ | ✓* | ✓* | ✓* | | ✓ | ✓* | | ✓ |
| Relaz. Performance | | ✓* | ✓ | ✓ | | ✓* | ✓* | | ✓ (2011) | ✓ | | |
| Rendiconto di Gestione | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Bilancio consolidato | | | | | | | | | | ✓ (2011) | | ✓ |
| Benchmarking | | ANCI | | Q-Club | | ANCI | | ANCI | ANCI | ANCI | | Q-Club |
| Altro | Albero Perf.; Doc. DG raccordo | Prog. URBES | Piano Utilizzo Litorale | Prog. 100città | Mappa strat.; Determ. DG (ob. provv.) | Bilancio arancio | Piano Provv. Obiettivi | Bilancio sociale | POG | | Bilancio sociale | Bilancio sociale |

1. Il ciclo di pianificazione strategica

L'integrazione del ciclo (vale a dire la coerenza, secondo logica *a cannocchiale*, tra pianificazione strategica, programmazione gestionale o operativa, controllo e rendicontazione) sembra essere influenzata da diversi ordini di fattori.

Fattori di facilitazione:

- collaborazione e *allineamento di visione* tra vertice politico e amministrativo;
- competenze manageriali del vertice amministrativo
- grado di *legittimazione* dell'unità organizzativa incaricata di coordinare e supportare il processo di pianificazione e controllo strategico (logica *cabina di regia*);
- logica di *responsabilizzazione* del personale dirigente vs. logica del controllo;
- grado di *integrazione orizzontale* dell'organizzazione (vs. modello a *canne d'organo*).

Fattori frenanti:

- *scollamento* tra vertice politico e livello amministrativo (che trova consueta manifestazione in un elevato grado di intervento della politica nella revisione, in itinere, della strategia);
- sganciamento tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria;
- approccio *adempimentale* alla produzione della documentazione.



1.1 La formalizzazione della strategia

La formalizzazione della strategia trova localizzazione in documenti differenziati, da città a città.

| | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|---|------|---------|----------|---------|--------|--------|--------|---------|------|--------|---------|---------|
| Linee programmatiche / Piano Strategico | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓* | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Piano Strategico Metropolitano /di A.V. | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | ✓ | | |
| Piano della Performance / [RPP+PdO+PEG] | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Documenti specifici intermedi di re-indirizzo | | | | ✓ | | | | | ✓ | | | |

Atto di indirizzo (11 agosto 2013)

Introduzione "133 Obiettivi di Fine Mandato"

I limiti dei documenti di pianificazione strategica derivano da:

- approccio tendenzialmente descrittivo e qualitativo (mancanza di indicatori),
- ri-definizione degli indirizzi strategici in corso di mandato (focus su ciclo elettorale),
- coordinamento dei piani strategici (comunale e metropolitano)

2. L'elaborazione della strategia

Le situazioni delle città coinvolte risultano estremamente differenziate con riferimento al processo di elaborazione della strategia, con estremi che vanno dalla ricerca di elementi di continuità con l'operato delle Giunte precedenti alla definizione top-down da parte del Sindaco, a casi in cui il processo risulta accidentato o interrotto per cause esogene.

Con riferimento alla dinamica di declinazione, è possibile ricondurre la varietà a due modelli tipici:

Formalizzazione dei contenuti programmatici dei documenti di indirizzo politico

Il livello amministrativo dell'organizzazione declina le proposte elettorali nei documenti di pianificazione strategica (Piano Strategico, RPP, etc.) - **logica top-down**



Indirizzo della politica e coinvolgimento del livello amministrativo

La strategia emerge dalla dialettica tra il livello politico (definizione indirizzi) e quello amministrativo (verifica fattibilità tecnico-finanziaria) - **logica feed-forward**



Vincoli sulle risorse, (esogeni e endogeni), possono diventare strumento di selezione delle priorità strategiche

2.1 Rilevanza della dimensione metropolitana

Con riferimento allo sviluppo della **dimensione metropolitana** si è riscontrato una distribuzione delle Amministrazioni analizzate lungo *tre direttrici* principali:

- elaborazione della pianificazione strategica in **ottica territoriale metropolitana**, con coinvolgimento dei comuni limitrofi, e sviluppo *a cascata* della stessa nelle fasi successive del ciclo;
- richiamo **formale** alla dimensione metropolitana della pianificazione strategica sul piano documentale, ma limitato sviluppo della stessa nella pratica dell'azione amministrativa (tavoli di concertazione istituzionali non attivati, obiettivi strategici non declinati a livello programmatico, etc.);
- **assenza** della prospettiva metropolitana nel processo di pianificazione strategica.

Fattori di facilitazione

- *Territorio* (continuità urbanistica ed economica con l'hinterland);
- strutturazione di un *modello di governance* metropolitana;
- *Visione* del vertice politico

Fattori frenanti

- orientamento del livello politico al *ciclo elettorale* ("l'area metropolitana non vota");
- situazioni *emergenziali* dell'Ente (dissesto, emergenze ambientali, etc.)



2.1 Rilevanza della dimensione metropolitana: tavola sinottica

| | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|--|------|---------|----------|---------|--------|--------|--------|---------|------|--------|---------|---------|
| Affrontata e sviluppata | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | |
| Formalmente richiamata ma limitatamente approfondita | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ |
| Dimensione non affrontata | | | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | |

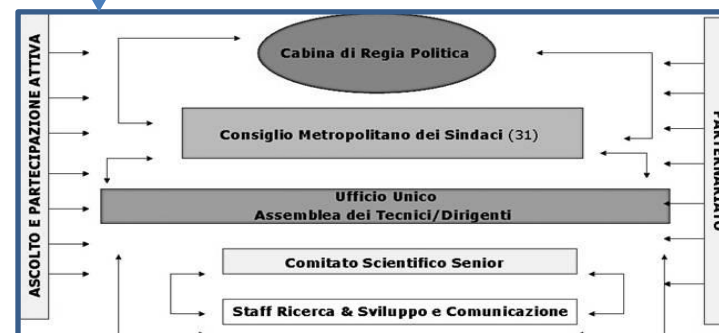


2.1 Rilevanza della dimensione metropolitana

L'elemento prodromico che sembra accomunare gli Enti caratterizzati da un orientamento alla pianificazione **metropolitana** o di **Area Vasta** è l'attivazione di iniziative di cooperazione e concertazione (*tavoli tematici, tavoli di concertazione, etc.*) con soggetti extra-comunali



Tema della costruzione di un modello di *governance metropolitana*



Metropoli Terra di Bari

31 Comuni coinvolti

Processo di pianificazione strategica parallelo a quello comunale

Modello di governance metropolitana molto strutturato

Piano Strategico Metropolitano – Bologna

Strumenti di concertazione radicati (Conferenza dei Sindaci, dal 1994)

Concertazione allargata (soggetti extra-istituzionali)

Piano strategico intercomunale – Cagliari

Coinvolgimento di soggetti esterni nell'elaborazione del piano (attivazione di tavoli tematici)

Torino Metropoli 2025

Pianificazione metropolitana radicata

Impulso dell'associazione Torino Strategica: soggetti pubblici e privati

Fondi in parte comunitari (City Regions)

POI Sicilia occidentale (Palermo-Trapani-Termini)

Focus: sviluppo urbano /rete trasporti (porti, aeroporti, mezzi pubblici)

3. Le condizioni abilitanti

I fattori che influiscono positivamente sulla coerenza del ciclo di pianificazione strategica variano da città a città, in ragione delle caratteristiche della specifica Amministrazione. Tuttavia gli elementi rilevati sono complessivamente riconducibili a quattro *cluster*:

Organizzazione

- Grado di integrazione tra livello amm.vo e politico;
- Legittimazione e autonomia operativa dell'unità organizzativa titolare della funzione di pianificazione;
- Strumenti di integrazione orizzontale (reti di *planner/controller*)
- Ruolo organismi a supporto del ciclo.

People strategy

- Diffusione delle competenze manageriali nell'amministrazione;
- Capacità di leadership del vertice amm.vo;
- Responsabilizzazione della dirigenza su obiettivi/risorse/risultati, vs. logica di controllo gerarchico
- Coinvolgimento e commitment del personale (formazione, codice etico)

Sistemi informativi

- Logica di alimentazione dei sistemi informativi (diffusione Co.An.);
- Grado di integrazione dei sistemi informatici utilizzati nelle strutture dell'Ente (*interoperabilità*)

Stakeholder

- Grado di coinvolgimento dei portatori di interesse (es. assemblee con la cittadinanza);
- Strumenti di pianificazione partecipata con soggetti istituzionali, rappresentanti del sistema degli stakeholder (tavoli di concertazione, tavoli tematici, etc.)

*Qualità della **visione** del vertice politico*

3. Le condizioni abilitanti: tavola sinottica

| | | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|---------------------|---|------|---------|----------|---------|--------|--------|--------|---------|------|--------|---------|---------|
| Organizzazione | <i>Integrazione politica / amministrazione</i> | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ |
| | <i>Unità org.va titolare della funzione</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | |
| | <i>Integrazione orizzontale (es. reti dei planner/controller)</i> | | ✓ | | | | | | | ✓ | ✓ | | |
| | <i>Ruolo organismi a supporto (es. Nucleo di valutazione)</i> | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | |
| People strategy | <i>Competenze manageriali</i> | ✓ | | | | | | | ✓ | | ✓ | | |
| | <i>Leadership vertice amministrativo</i> | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | |
| | <i>Responsabilizzazione dirigenza</i> | | | | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| | <i>Commitment del personale</i> | | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | |
| Sistemi informativi | <i>Alimentazione sistemi informativi</i> | | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ |
| | <i>Sistema informatico</i> | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | |
| Stakeholder | <i>"Ascolto" stakeholder</i> | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | ✓ |
| | <i>Pianificazione partecipata</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | ✓ | | |

3.1 Il modello organizzativo

Le condizioni abilitanti rilevate con riferimento alla strutturazione del modello organizzativo sono riconducibili a:

- **Grado di integrazione e commitment** tra livello amministrativo e politico.
L'allineamento di *visione* e la robustezza del vincolo fiduciario tra il vertice politico e quello amministrativo garantiscono coesione all'azione dell'Ente;
- **Legittimazione e autonomia** operativa dell'unità organizzativa titolare della funzione di pianificazione ("cabina di regia").
L'attribuzione esplicita, ad un gruppo definito caratterizzato da competenze specifiche, della funzione di raccolta, coordinamento e sistematizzazione delle informazioni che alimentano i documenti di pianificazione e programmazione facilita il superamento delle resistenze intra-organizzative (dovute, ad esempio, alla percezione di ingerenze di competenza);
- **Strumenti di integrazione orizzontale.**
L'attivazione di reti di *planner e/o controller* all'interno delle strutture decentrate dell'Ente (ad esempio, i Municipi nel caso di Roma) facilitano il superamento dei limiti del modello *a canne d'organo*, favorendo comunicazione, collaborazione e coordinamento

Comune di Firenze

Ruolo di impulso alla strategia impresso dal Sindaco ed elevato *commitment organizzativo* della prima linea dirigenziale amministrativa

Comune di Trieste

Processo di riorganizzazione, orientato al presidio centralizzato del ciclo di pianificazione programmazione e controllo

Attivazione di una rete di coordinamento dei planner/controller dei Municipi e delle Direzioni di Roma Capitale



Creazione di una rete di coordinamento dei controller del Comune di Bologna



3.2 Il sistema informativo a supporto

Le condizioni abilitanti rilevate con riferimento alla strutturazione del sistema informativo mostrano che:

- Sul piano delle **fonti di alimentazione** dei flussi informativi,
 - la maggior parte delle realtà non utilizza la Contabilità Analitica, o la utilizza in maniera frammentaria e non integrata ;
 - alcune tra le realtà analizzate hanno implementato un sistema di raccolta dati integrato, che ne garantisce uniformità e affidabilità.

La robustezza del sistema informativo garantisce *attendibilità* del dato, *integrazione* delle informazioni e *utilizzo non strumentale* delle stesse.

- Sul piano dei **sistemi informatici**, si registra una notevole differenziazione nell'utilizzo degli strumenti, più o meno interfacciabili e con gradi variabili di integrazione trasversale nelle strutture del singolo Ente.

Roma Capitale: progetto ACB

Sperimentazione (nei Municipi) orientato all'utilizzo dell'*Activity Based Costing*, con l'obiettivo di raccogliere dati funzionali alla costruzione del CLUP (costo di lavoro per unità prodotta), per l'efficiente allocazione delle risorse umane nelle strutture dell'Ente

Firenze: gestionale J-Ente

Gestionale che consente alle Direzioni di monitorare l'andamento delle attività programmate nel PEG. Ex ante si inseriscono gli obiettivi, il cui andamento è monitorato e aggiornato manualmente dai referenti del Controllo di Gestione nelle varie Direzioni

Sistema informativo (come è costruito il dato)
vs. **sistema informatico** (maschera/veicolo del dato):

il secondo non può prescindere dal primo

The screenshot shows a software interface for 'BILANCIO CONTABILITA' ANALITICA'. It displays a balance sheet for the year 2010, specifically for the 'EDILIZIA INDUSTRIALE' component. The interface includes various filters and options for data selection. The main table shows the following data:

| Descrizione | Riposto | Debit | Avere | Saldo | Codice Conto |
|---------------------------------------|-----------|--------------|--------------|------------|--------------|
| San Paolo - Ampliamenti | 12.222,00 | 208.397,43 | | 196.175,43 | |
| Unicredit Banca - Fidej. di Succisa | 32.000,00 | | | 32.000,00 | 513 |
| GRUPPO 24 ORE - sede via Paleocho Mia | 75.674,06 | 1.248.042,88 | 1.610.000,00 | 285.343,06 | 545 |
| Unicredit - Torre di San E | 15,00 | | | 15,00 | 551 |

4/5. L'assunzione e il monitoraggio delle decisioni strategiche : elenco delle decisioni analizzate per città

| Città | Decisioni |
|-----------------|---|
| <i>Bari</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Potenziamento delle politiche di prevenzione dell'inquinamento costiero 2) Crescita della capacità attrattiva del Sistema "Metropoli di Bari" attraverso un approccio comunicativo strutturato di Marketing Territoriale 3) Incentivazione della digitalizzazione degli archivi comunali |
| <i>Bologna</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Nuovo modello di gestione degli asili nido e delle scuole per l'infanzia 2) Realizzazione del Servizio di Trasporto Pubblico Integrato Metropolitan 3) Riduzione del livello di indebitamento |
| <i>Cagliari</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Finanza di progetto per la gestione dei Centri culturali 2) Organizzazione del lavoro 3) Global service |
| <i>Firenze</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Rivalutazione strutturale e valorizzazione di Palazzo Vecchio 2) Valutazione di fattibilità in merito all'introduzione di un soggetto unico gestore delle attività culturali dell'Ente 3) Razionalizzazione della spesa |
| <i>Genova</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Piano urbanistico comunale (PUC) 2) Innovazione tecnologica 3) Riordino partecipate |
| <i>Milano</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Museo del Novecento 2) Ecopass – Area C 3) Approvazione del nuovo PGT |
| <i>Napoli</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Riorganizzazione macrostruttura dell'Ente 2) Gestione patrimonio immobiliare del Comune e affidamento a Napoli Servizi 3) Holding trasporti |
| <i>Palermo</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Attivazione di strumenti di supporto alla trasparenza e contrasto della corruzione 2) Candidatura di Palermo come capitale della Cultura 2019 3) Realizzazione di un Programma operativo di interventi inter-settoriali (POI) per l'Area Vasta Palermo- Trapani-Termini Imerese |
| <i>Roma</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Costruzione della linea metro C Pantano Centocelle 2) Ricostruzione Tor Bella Monaca 3) Restauro del Colosseo e sistema integrato dell'area archeologica centrale |
| <i>Torino</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Promuovere percorsi e strumenti che favoriscono la formazione interculturale e la diffusione della cultura 2) Garantire l'offerta adeguata in relazione alla domanda attraverso un sistema integrato pubblico/privato 3) Migliorare la fluidità del traffico con interventi sui nodi di principale criticità |
| <i>Trieste</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Favorire la domiciliarità di anziani e non autosufficienti 2) Spazi urbani in gioco 3) Istituzione del parco pubblico Urbano di "Villa Bazzoni" |
| <i>Venezia</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1) Progetto Imposta di soggiorno 2) Riorganizzazione del sistema societario 3) Realizzazione del sistema tranviario |

4/5. L'assunzione e il monitoraggio delle decisioni strategiche : tavola sinottica per tipologia

| | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|--|------|---------|----------|---------|--------|--------|--------|---------|------|--------|---------|---------|
| <i>Amministrazione (funzionamento interno, organizzazione, etc.)</i> | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | ✓ |
| <i>Regolazione, territorio e infrastrutture</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| <i>Servizi al cittadino (e finanziamento degli stessi)</i> | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ | ✓ |

4. L'assunzione delle decisioni strategiche

Dal punto di vista del processo decisionale, si osserva che:

- prevale una **logica** di definizione **top-down** da parte del livello politico, che solo episodicamente coinvolge il livello amministrativo;
- si rilevano alcune *eccezioni significative*, in cui la componente amministrativa **supporta** attivamente il processo decisionale;
- in alcune realtà si rileva un **coinvolgimento degli stakeholder** nella definizione delle linee strategiche (sia come elemento di ascolto del territorio, sia come strumento di legittimazione e consenso).

Comune di Milano



Supporto del Servizio Valutazioni Economiche (*Settore Programmazione e Controlli*) nel processo decisionale (es. analisi *make or buy*)

Comune di Bologna



Coinvolgimento del livello amministrativo dell'organizzazione nell'elaborazione delle decisioni (analisi di fattibilità finanziaria); la politica gestisce poi la fase di condivisione con la cittadinanza

Strategia deliberata vs. strategia emergente

Prevalenza: strategia deliberata

ma: revisioni delle linee strategiche non sempre vengono formalizzate all'interno della documentazione scorrevole di Ente (RPP, triennale con aggiornamento annuale)

In questo modo, le fasi di controllo e rendicontazione difficilmente saranno coerenti con quelle di pianificazione e programmazione

5. Il monitoraggio dell'attuazione delle decisioni strategiche

Fattori di facilitazione

Guardando trasversalmente alla misurazione dell'attuazione nelle amministrazioni, emerge che:

- La solidità e la **coerenza delle fasi** del ciclo di pianificazione a monte della misurazione è imprescindibile per l'efficacia della stessa (revisioni della strategia in corso di mandato, se non formalizzate, inficiano un efficace monitoraggio);
- Il monitoraggio è tanto più significativo, quanto più **frequente**, **tempestiva e costante** è la rilevazione dei dati;
- La rilevazione dei dati è tanto più affidabile e continua, quanto maggiore è l'**integrazione** del sistema informativo;
- L'efficacia del sistema informativo dipende dal grado di integrazione dei processi interni e dal suo **allineamento** rispetto alla configurazione **organizzativa**.

Fattori di rischio

- sistemi informativi e informatici non integrati;
- opportunità politica di concentrare la rilevazione su obiettivi spendibili in termini di consenso (strumentalizzazione del dato);
- Prevalenza indicatori *dicotomici* e di *fase/avanzamento* rispetto a *output* e/o *outcome*;
- carenza di forme di misurazione infra-annuale.

6. La misurazione dell'impatto

L'analisi evidenzia che il tema della misurazione dell'impatto rappresenta un ambito di sviluppo non ancora totalmente esplorato dagli Enti italiani: in buona parte delle Amministrazioni prese in esame non sono stati rilevati strumenti specifici e formalizzati per la misurazione degli *outcome*. Tuttavia, le *proxy* più diffuse nelle Amministrazioni esaminate riguardano:

- **schede sintetiche di misurazione**, la cui evoluzione potrebbe prevedere lo sviluppo di indicatori di impatto, oppure
- iniziative di **misurazione indiretta** (proxy) degli impatti (ad es. indagini di *customer satisfaction*).



Venezia: prospettiva della comunità



Valutazione degli obiettivi nella prospettiva della creazione di *valore pubblico*. Focus su: cittadino/cliente, cittadino/soggetto alle leggi, cittadino partner, altri Enti)

Bologna: schede progetto

Tramite lo sviluppo di schede progetto, l'amministrazione monitora lo stato di attuazione delle scelte strategiche. L'attuale livello di evoluzione delle schede prevede l'inserimento di indicatori idonei a segnalare l'effetto che il progetto sta producendo limitatamente al proprio ambito.

Possibile sviluppo nella direzione di indicatori di impatto



Genova: misurazione Customer Satisfaction



Avviate iniziative (**Progetto Qualità**) di rilevazione della soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi erogati. Seppur qualitativo, tale progetto rappresenta uno strumento di misurazione indiretta degli impatti

7. La rendicontazione

Logica diffusa: adempimento agli obblighi normativi in materia di trasparenza, con focus amministrativo

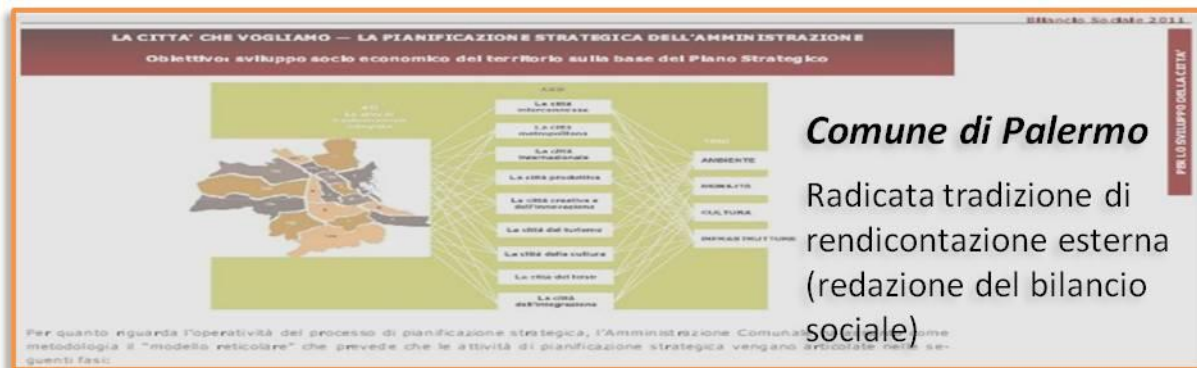


Debole strutturazione sulla rendicontazione della performance:

- Approccio descrittivo della documentazione (informazioni finanziarie o qualitative);
- Prevalenza di indicatori *dicotomici* e di *fase/avanzamento* rispetto a indicatori di *output e/o outcome*;
- Accessibilità e fruibilità delle informazioni rendicontate per i cittadini e gli altri *stakeholder*.

Fattori di facilitazione del processo di rendicontazione

- Robustezza del sistema informativo (attendibilità del dato);
- Strumenti di rendicontazione infra-annuale;
- Diffusione degli strumenti di rendicontazione interna ai fini della trasparenza;
- Radicata tradizione di *stakeholder engagement* (volontà di rappresentare i risultati in modo fruibile verso l'esterno).



8. Elementi chiave per la funzionalità e lo sviluppo dei sistemi

| | Bari | Bologna | Cagliari | Firenze | Genova | Milano | Napoli | Palermo | Roma | Torino | Trieste | Venezia |
|---|------|---------|----------|---------|--------|--------|--------|---------|------|--------|---------|---------|
| <i>Coerenza delle fasi del ciclo di pianificazione, programmazione e controllo</i> | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | |
| <i>Pianificazione metropolitana/di Area Vasta</i> | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | |
| <i>Allineamento vertice politico e amministrativo</i> | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | ✓ |
| <i>Ruolo pivotale della funzione Pianificazione</i> | | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | |
| <i>Continuità e coerenza con il passato (vs. orizzonte di mandato)</i> | | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | | |
| <i>Caratteristiche del sistema informativo (Co.An., matrici indicatori/servizi, etc.)</i> | ✓ | | | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ |
| <i>Trasparenza e rendicontazione verso l'esterno</i> | ✓ | | | | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| <i>Stakeholder engagement</i> | | | | ✓ | | | | | | | | ✓ |

9. Le aree di miglioramento

L'identificazione delle aree non ancora completamente sviluppate costituisce l'occasione per il miglioramento delle Amministrazioni. Guardando agli elementi ricorrenti, in trasversale, si rileva:

- *Rischio di atrofizzazione della **dimensione metropolitana***: se non supportata da un adeguata configurazione organizzativa e di governance, la pianificazione di Area Metropolitana (o di Area Vasta) tende ad indebolirsi;
- *Manca di collegamento tra la pianificazione strategica e la **programmazione finanziaria***: lo sganciamento degli obiettivi dalle risorse assorbite impedisce di valutare il grado di efficienza con cui i risultati sono raggiunti;
- *Chiarimento del ruolo e del collegamento tra **SMVP** (Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance) **organizzativa e SMVP individuale***;
- *Scarsa profondità delle fasi di misurazione e rendicontazione (**indicatori**)*: spesso i SMVP tendono a limitarsi all'utilizzo di indicatori poco significativi (dicotomici, di fase/avanzamento, etc.);
- *Debolezza della misurazione degli **impatti***;
- *Inefficacia dei **sistemi informativi***: i sistemi di produzione e riclassificazione dei flussi di informazione non sempre risultano di supporto ai processi di valutazione, se il sistema di misurazione non è integrato.

10. I buoni esempi tratti dall'analisi dell'esperienza

| Ente | Leading practice |
|-----------------|---|
| <i>Bari</i> | Modello di governance della pianificazione metropolitana |
| <i>Bologna</i> | "Catalogo dei progetti" (strumento di raccordo tra il livello della pianificazione e programmazione) |
| <i>Cagliari</i> | Orizzonte temporale della strategia più esteso del mandato (elementi di continuità con la strategia della precedente amministrazione) |
| <i>Firenze</i> | Progetto "100 luoghi" e coinvolgimento diretto degli <i>stakeholder</i> |
| <i>Genova</i> | Progetto "Genova Qualità" (iniziative di <i>stakeholder engagement</i>) |
| <i>Milano</i> | Ruolo della "cabina di regia" come elemento di integrazione del ciclo di pianificazione e programmazione strategica |
| <i>Napoli</i> | Approvazione del Piano Provvisorio degli Obiettivi |
| <i>Palermo</i> | Rendicontazione trasparente (radicata esperienza di rendicontazione sociale) |
| <i>Roma</i> | Matrice servizi/indicatori; progetto sperimentale Activity Based Costing |
| <i>Torino</i> | Orizzontalità dei processi, in ottica di integrazione organizzativa: il Progetto Qualità |
| <i>Trieste</i> | Presidio centralizzato del ciclo di pianificazione, programmazione e controllo |
| <i>Venezia</i> | Tensione alla rendicontazione esterna (trasparenza e accessibilità delle informazioni) |

11. Lessons learned e indicazioni utili per il futuro

| N. | Lesson learned |
|----|--|
| 1 | La considerazione della dimensione metropolitana , nello sviluppo del ciclo di pianificazione strategica, dipende dall'orientamento strategico di fondo, dalla strutturazione organizzativa ("cabina di regia") e di governance (tavoli di concertazione) dell'Ente |
| 2 | L'integrazione tra ciclo di programmazione economico finanziaria e pianificazione strategica è cruciale per l'attuazione della strategia; sistemi di contabilità analitica possono rafforzare il collegamento tra obiettivi e risorse |
| 3 | L'efficacia della rendicontazione è funzione del livello di integrazione dei sistemi informativi, che a sua volta non può prescindere dalla legittimazione organizzativa dell'unità titolare della funzione di controllo interno |
| 4 | I vincoli economici interni ed esterni possono esercitare una pressione sulla definizione delle priorità di intervento, talvolta persino superiore alla domanda degli utenti |
| 5 | La definizione di scelte strategiche basata su una condivisione preventiva delle informazioni e degli indicatori sviluppati, consente di informare i processi decisionali politici e di innescare positive dinamiche di collaborazione tra politica e organizzazione |
| 6 | Una maggiore trasparenza nell'enunciazione e nelle verifiche sullo stato di attuazione della strategia possono favorire il miglioramento qualitativo della stessa, anche attraverso un più efficace coinvolgimento degli stakeholder |
| 7 | Una omogeneizzazione e semplificazione dei documenti a supporto della pianificazione consentirebbero una maggiore efficacia e flessibilità nel processo di definizione ed attuazione della strategia |