

# **La pianificazione strategica**



**A cura di**

**Alessia Adamo, Alessandro Gasbarri, Michele Solla**

## Indice

<b>1. Un modello di pianificazione strategica rispondente alle esigenze della PA</b>	<b>3</b>
1.1. Significato e obiettivi della pianificazione.....	3
1.2. Il sistema di pianificazione, programmazione e controllo.....	6
1.3. Indirizzo, linee guida, obiettivi.....	8
<b>2. Le attività del processo di Pianificazione strategica</b>	<b>10</b>
2.1. Il ciclo della Pianificazione e del controllo .....	10
2.2. Alcuni strumenti tecnico contabili della pianificazione strategia.....	12
2.3. Dal Piano Strategico alla Pianificazione Operativa.....	14
2.4. Criticità nei diversi momenti della pianificazione .....	18
2.4.1. La integrazione tra pianificazione strategica e programmazione, tra politici e amministrativi.....	18
2.4.2. La interferenza distruttiva tra legittimità e risultato .....	19
2.4.3. La qualità e l'impegno degli obiettivi.....	19
2.4.4. La proliferazione degli obiettivi e dei prodotti dell'attività amministrativa...	20
2.4.5. La scarsa coerenza tra risorse e obiettivi.....	21
2.5. La rendicontazione dei risultati conseguiti: il Bilancio sociale.....	22
2.6. A chi e perché è utile la pianificazione strategica.....	25
<b>3. Ruolo e criticità della tecnologia nel processo di Pianificazione</b>	<b>29</b>
3.1. Il valore aggiunto che la tecnologia fornisce al processo di Pianificazione strategica.....	29
3.2. Individuazione del ruolo della Piattaforma informatica .....	31
3.3. Valore della tecnologia nel tempo .....	32

# 1. Un modello di pianificazione strategica rispondente alle esigenze della PA

## 1.1. Significato e obiettivi della pianificazione

Per caratterizzare il processo di pianificazione strategica nel contesto pubblico è utile partire da alcune riflessioni generali sullo Stato e il suo modello organizzativo, riferendosi alle proposte di trasformazione recenti, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993 fino alla legge n. 145 del 2002.

La Amministrazione pubblica a differenza di ogni altra organizzazione privata, è insita nella proprietà: lo Stato appartiene all'intera comunità del Paese, riferisce le sue funzioni, i suoi prodotti/servizi agli "equilibri generali" di questa comunità, a tutti i segmenti sociali che la compongono, in particolare a quelli più fragili.

Per realizzare e mantenere questi "equilibri generali" è necessario il contributo e la integrazione di due logiche:

- a. la **logica della regolazione**. Si fonda su regole che guidano e vincolano i comportamenti organizzativi di persone e uffici per costringerle verso un risultato con il quale si vuole tutelare e/o perseguire un interesse collettivo. Tale presupposto può determinare però delle criticità, come la tendenza a perseguire un risultato generalmente poco definito. Le regole possono riguardare sia i comportamenti "interni" ad una amministrazione, sia "esterni" ad essa, cioè del contesto. Questa logica promuove un modello organizzativo con strutture e processi che definiscono le regole, le applicano, verificano la correttezza dei comportamenti, intervengono per rimuovere le scorrettezze. La responsabilità di persone e uffici riguarda sostanzialmente il rispetto delle regole. E' il modello organizzativo di natura burocratica;
- b. la **logica economica o del risultato/obiettivo**. Si fonda sui risultati che debbono essere raggiunti. Questa logica promuove un modello organizzativo con strutture e processi che esplicitano risultati di diverso livello di importanza e generalità (strategici e operativi), verifica risultati e risorse necessarie in corso d'opera, adegua i comportamenti, gli obiettivi, le risorse alle indicazioni che vengono dall'interno e dal contesto.

Ogni organizzazione reale, privata e pubblica che sia, a ben guardare si fonda su ambedue le logiche, cioè su un progetto burocratico ed un progetto economico che debbono essere composti e integrati.

Il progetto economico riguarda il risultato misurabile, verificabile e per il quale la responsabilità è univocamente individuabile. Il progetto burocratico riguarda non tanto i risultati delle attività e le responsabilità sul loro ottenimento, ma piuttosto il rispetto di un corpo di regole che governano le diverse attività e per le quali è chiaramente verificabile se i comportamenti di persone e uffici le obbediscono o le trasgrediscono.

Il progetto economico riguarda risultati dell'attività politico - amministrativa per i quali costi e benefici, non necessariamente solo di natura economica, sono però sostanzialmente riconducibili a indicatori quantitativi. Il progetto burocratico - normativo tende a garantire elementi di equità, di solidarietà verso i segmenti più fragili della comunità, di corretto uso delle risorse della comunità ed altri elementi di

natura qualitativa che, anche se non quantificabili, possono però essere in qualche modo garantiti vincolando i comportamenti organizzativi con regole adeguate, chiaramente verificabili.

Il processo di gestione economica prevede la formulazione di un piano che individua i risultati - obiettivo della gestione (interpretando l'indirizzo politico), di un programma operativo, quindi di una verifica sistematica in corso d'opera dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi di piano e programma e le conseguenti azioni correttive guidate dalle informazioni di feedback.

L'esperienza dimostra che le due logiche possono avere effetti distruttivi l'una sull'altra e che una loro composizione incontra forti resistenze.

Gli eccessi della regolazione (dalla numerosità e contraddittorietà delle regole alle strutture che le implementano e le controllano) impediscono di fatto il buon risultato e la gestione orientata ad obiettivi economici. D'altra parte gli eccessi della gestione economica possono introdurre quelle iniquità, quegli squilibri sociali che la burocrazia vuole contenere.

Il problema organizzativo di base nelle amministrazioni pubbliche è quindi quello di integrare e armonizzare le due logiche; costruire un modello organizzativo che sia da una parte garantista, cioè definisca buone regole e le faccia rispettare e, d'altra sia efficace ed efficiente, cioè persegua il buon risultato economico.

Sia in Italia, che in ogni altro paese del mondo, nel corso dell'ultimo decennio si è intensificata la ricerca di nuovi equilibri tra gestione burocratica e risultato economico. In particolare si assiste ad una trasformazione organizzativa dello Stato ispirata alla gestione economica, ai modelli manageriali, al contenimento della spesa pubblica e alla soddisfazione della domanda di servizi dei cittadini.

Il processo burocratico traduce l'indirizzo in norme, quindi in regolamenti attuativi, in eventuali circolari interpretative. I comportamenti organizzativi sono valutati da un sistema di controllo "di legittimità" che non è in grado di fornire feedback significativi alle fasi precedenti del processo.

Il processo di gestione economica prevede la formulazione di un piano che individua i risultati - obiettivo della gestione (interpretando l'indirizzo politico), di un programma operativo, quindi di una verifica sistematica in corso d'opera dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi e le conseguenti azioni correttive guidate dalle informazioni di feedback. Le linee di indirizzo strategico e la formulazione delle regole sono compiti sostanzialmente di natura politica. La trasformazione in obiettivi ed in programma, o in regole attuative, è compito di natura amministrativa, il dirigente, l'attività operativa è compito della struttura operativa, l'attività di controllo (di merito o di legittimità) è compito di figure istituzionali specifiche.

Si capisce che la gestione burocratica tende a scoraggiare la gestione economica perché:

- tende per sua natura a sviluppare regole e vincoli sempre più dettagliati, per impedire scelte improprie a persone e uffici, ma ignorando il risultato;
- tende a responsabilizzare, quindi a premiare o penalizzare persone e uffici sul rispetto di norme e procedure e non sul risultato - obiettivo.

D'altra parte la gestione orientata al risultato tende a scoraggiare quella burocratica, perché;

- tende a ridurre vincoli (regole) che diminuiscono i margini di scelta e possono rappresentare ostacoli nel raggiungimento del risultato;
- tende a responsabilizzare e quindi a gratificare o penalizzare persone e uffici sull'ottenimento dei risultati e non sulla correttezza dei comportamenti.

Un buon progetto di regole, che non comprometta il risultato economico, ed un buon progetto economico, che non comprometta la capacità delle regole di garantire gli equilibri generali, non si genereranno facilmente e spontaneamente. Al contrario la loro costruzione richiede professionalità, creatività, senso etico e certamente la loro applicazione sarà faticosa.

Il raggiungere l'equilibrio e l'integrazione tra le due logiche consente di:

- *valutare economicamente le regole*; questo vuol dire che persone e uffici possono valutare criticamente le regole, misurarne il valore (la capacità di produrre valore) e il costo per applicarle. Saranno così individuate le regole che non producono un valore sufficiente per giustificare il loro costo, e che quindi dovranno essere eliminate o semplificate;
- *valutare eticamente i risultati economici*; questo in concreto significa poter verificare che gli obiettivi - risultati da perseguire sono allineati con gli indirizzi politici che interpretano gli interessi generali (coerenza esterna). Inoltre poter verificare che gli obiettivi strategici siano coerenti con gli obiettivi operativi e con il programma di realizzazione (coerenza interna);
- *confrontare sistematicamente* i programmi con le risorse disponibili, finanziarie e di altro tipo, non permettendo però che i vincoli finanziari e contabili annullino l'attenzione per la soddisfazione dei bisogni prioritari della comunità, in particolare dei segmenti più fragili;
- utilizzare queste misure e queste valutazioni per *riprogettare i processi organizzativi* dell'amministrazione migliorando sia il sistema di regole che governa il processo che il risultato economico e i vincoli finanziari;

L'Amministrazione nel promuovere questo processo di rinnovamento deve essere supportata dalla diffusione e dall'utilizzo di metodologie che hanno tale finalità specifica. Introdurre tali metodologie supportandole con adeguati strumenti informatici, atti a favorire e semplificare una partecipazione intensa e diffusa ai due processi di gestione è una condizione essenziale per far sì che l'innovazione degli uffici pubblici avvenga nel modo più snello ed efficace possibile.

La integrazione tra gestione burocratica e gestione economica sarà possibile se ogni centro di responsabilità avrà accesso agli strumenti per:

- a. operare il controllo di gestione sui risultati e cioè poter verificare sistematicamente il raggiungimento degli obiettivi, guidare così la gestione e fornire gli elementi ai vertici politici e amministrativi per le eventuali modifiche di piano;
- b. valutare sistematicamente i costi e i benefici della selva di regole che governano i processi operativi e che interpretano ed applicano le norme generali, proporre eliminazioni, semplificazioni che si rendono necessarie.

La valutazione di regole e risultati permetterà di fornire indicazioni per eventuali modifiche degli obiettivi e suggerimenti per modificare la legge o i suoi regolamenti attuativi.

Le valutazioni richiederanno la identificazione di indicatori di tipo nuovo, cui potranno essere associate responsabilità, vincoli e comportamenti nuovi, mirati a realizzare gli

indirizzi strategici (in particolare ad applicare le norme) ma anche a responsabilizzare sul risultato, cioè sulle conseguenze della loro attività e sulle risorse impegnate.

La tabella che segue, riporta sinteticamente alcuni elementi che caratterizzano i tre tipi di modello: il modello burocratico basato esclusivamente sulla gestione burocratica, vengono descritti gli elementi che caratterizzano l'equilibrio tra la gestione burocratica e quella economica, e in fine nell'ultima colonna vengono riportati gli elementi definenti la gestione economica.

<b>Modello burocratico</b>	<b>Il nuovo modello</b>	<b>Modello economico</b>
Orientamento al compito alla procedura	Orientamento al risultato a alla legalità	Orientamento al prodotto
Rispetto delle procedure	Servizio alla interna comunità	Servizio al cliente
Informazione come potere	Informazione che garantisce autonomia e integrazione	Informazione come integrazione
Comunicazione verticale	Comunicazione interna, esterna ed istituzionale	Comunicazione orizzontale
Settorialismo individualismo	Bilanciare autorevolezza e collaborazione	Lavoro di squadra
Responsabilità personale, Giudice Amministrativo	Responsabilità personale, sociale e di gruppo	Responsabilità della squadra verso il cliente
Paternalismo	Rappresentanza istituzionale e leadership	Leadership
Scarsa attenzione a costi e qualità	Costi e benefici economici ed etici	Costi e benefici economici
Carriera automatica e politica	Meritocrazia sui risultati e sulla correttezza dei comportamenti	Risultati economici

## **1.2. Il sistema di pianificazione, programmazione e controllo**

I principi organizzativi del nuovo modello di amministrazione pubblica riguardano l'orientamento al risultato, al servizio ai cittadini, l'individuazione delle responsabilità, la comunicazione. Prima di enunciarli vogliamo svolgere alcune brevi riflessioni sul sistema di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo che rappresenta l'area e la funzione organizzativa più significativa per introdurre la logica della gestione economica.

La pianificazione definisce il risultato atteso e impegna la Amministrazione a raggiungerlo nell'anno. E su tale risultato i responsabili degli uffici sono disponibili ad essere valutati.

Nella pianificazione strategica si realizza in concreto l'equilibrio tra autonomia gestionale degli uffici e integrazione con il vertice politico e tra le diverse unità organizzative della Amministrazione. La pianificazione strategica costringe a guardare ai risultati più che ai compiti formali, a responsabilizzare persone e uffici su obiettivi che concretizzano gli impegni condivisi e interpretano i bisogni della collettività.

Il nuovo modello amministrativo non si riconosce tanto nella capacità di costruire un piano e un programma rigorosi, formalmente ineccepibili, ma soprattutto nell'intensità del coinvolgimento dell'intera struttura, nella qualità e quantità della comunicazione tra vertice e uffici a cui è poi collegata sia la integrazione tra indirizzo strategico e obiettivi che la coerenza tra risultati da conseguire e risorse impegnate. E' più innovativo un sistema di pianificazione strategica con obiettivi generici, poco significativi, ma risultato di una vera negoziazione, di un incontro di spiegazioni, piuttosto che un piano ineccepibile, ma sostanzialmente estraneo ai componenti della Amministrazione e a qualsiasi processo di negoziazione.

Il sistema di pianificazione strategica in una amministrazione pubblica rappresenta la cerniera tra la macchina amministrativa e il progetto politico. Se il progetto politico non è in grado di trascinare la Amministrazione e questa ultima non si mobilita sull'indirizzo politico, o si attribuisce finalità sconcordate, vuol dire che la pianificazione strategica non funziona.

Il sistema di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo è certamente quello dove la cultura e i comportamenti burocratici sono più sprovvisti; su tale sistema si è quindi concentrata la sperimentazione della nuova e-administration.

A dimostrazione di quanto la pianificazione strategica rappresenti l'area di innovazione più rilevante e più critica può riuscire utile il confronto con l'esperienza USA. In questo Paese la pianificazione nelle Agenzie federali è stata introdotta da una legge del congresso del 1993: il Government Performance and Results Act (GPRA).

Questa legge prevedeva l'obbligo per ogni amministrazione centrale (federale) di formulare il piano strategico entro 4 anni e subito dopo un programma operativo o piano delle prestazioni. E' interessante sia analizzare le indicazioni normative sulla struttura di questi piani, sia i risultati delle valutazioni critiche dei piani presentati dopo la scadenza del 1997, svolte per conto del Congresso dal General Accounting Office (GAO), in sostanza l'equivalente USA delle nostre Ragioneria Generale dello Stato e Corte dei Conti.

Il GPRA prevede in sostanza che ogni Agenzia Federale rediga:

- ◆ Un piano strategico con un orizzonte temporale non inferiore a 5 anni e costituito di una dichiarazione di mission dell'Agenzia (la sua ragion d'essere), di obiettivi - risultati verificabili, fattori chiave esterni all'agenzia, e sistema di monitoraggio degli obiettivi;
- ◆ Un piano di prestazioni (performance) annuale costituito da obiettivi operativi, verificabili con opportuni indicatori, processi operativi con le relative scadenze e la indicazione delle risorse umane necessarie, sistema di monitoraggio di tale piano operativo in grado di verificare la coerenza con il piano strategico quinquennale;
- ◆ Un rapporto di prestazioni a scadenza consuntiva annuale;
- ◆ Una struttura delle richieste e della rendicontazione di bilancio organizzata secondo i risultati previsti dal piano strategico e dal piano di prestazioni.

La valutazione operata dal GAO ha messo in luce diversi elementi di criticità, di cui i più rilevanti possono sintetizzarsi nei seguenti 3:

1. Ben 19 dei 27 piani strategici previsti dal GPRA non tentano nemmeno di collegare gli obiettivi strategici di lungo termine del piano strategico con gli obiettivi operativi annuali del piano di prestazioni. Inoltre, gli obiettivi strategici non erano sufficientemente orientati a risultati verificabili;
2. Scarsa capacità di coordinamento tra agenzie che concorrono allo stesso obiettivo;
3. scarsa capacità a definire indicatori e a raccogliere i relativi valori per misurare adeguatamente la performance dell'agenzia.

Il GPRA ha capito bene la necessità di una vera pianificazione strategica ed ha richiesto obiettivi strategici di risultato, misurabili, con orizzonti temporali di almeno 5 anni e programmi annuali che dimostrino come si stanno realizzando gli obiettivi strategici di risultato.

L'esperienza di tali piani, come riporta ad esempio il rapporto del GAO, ha però dimostrato che questo esercizio non è stato svolto in modo completamente soddisfacente e non sono disponibili spiegazioni convincenti per le incoerenze e le debolezze che sono state riscontrate. Le cause proposte sono del tipo: cultura di pianificazione scarsa negli ambienti pubblici, inesperienza nello svolgimento di questo esercizio, scarsa motivazione, scarsa partecipazione della struttura all'esercizio,...

### **1.3. Indirizzo, linee guida, obiettivi**

Prima di descrivere le attività di pianificazione, programmazione e controllo, il relativo processo organizzativo e gli strumenti di supporto appare utile precisare alcune definizioni, allo scopo di evitare incomprensioni terminologiche.

*A. Ambito politico e della formulazione delle priorità politiche:* il vertice politico delle amministrazioni (Ministro, Sindaco, Assessore,...) individua le priorità politiche per es. alla luce delle scelte indicate nel documento di programmazione economica e finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nella legislazione di settore. In tale ambito viene quindi formulato l'indirizzo politico - strategico che interpreta gli impegni di servizio presi con gli elettori.

*B. Ambito amministrativo o di formulazione del piano programma della Amministrazione:* l'indirizzo politico - strategico viene tradotto in programma di gestione e comprende non solo le priorità politiche ma anche i compiti istituzionali e "ordinari" eventualmente non indicati esplicitamente nell'indirizzo politico - strategico.

Consideriamo ora le seguenti definizioni:

**Linee guida:** esplicitano e traducono l'indirizzo politico strategico della Amministrazione. Queste linee guida non sono generalmente riferite a specifiche misure, e quindi non sono facilmente verificabili; sono formulate dal vertice politico e possono essere "consegnate" ai diversi centri di responsabilità in tempi utili;

**Obiettivi strategici** del centro di responsabilità: sono risultati attesi di significativa rilevanza per il Centro di Responsabilità. Possono essere proposti dal vertice politico dell'amministrazione, ovvero dai titolari del centro di responsabilità amministrativa e concordati poi con il vertice politico

Gli obiettivi strategici possono essere misurati con opportuni indicatori, che evidenziano il significato e il valore dei risultati conseguiti dalla gestione.

Gli **indicatori** degli obiettivi strategici consentono di misurare il raggiungimento di tali obiettivi. Vista la natura strategica degli obiettivi, tali indicatori sono spesso, ma non



necessariamente, riferiti a risultati di outcome: misurano, cioè, l'impatto dei prodotti amministrativi sul contesto, sugli equilibri generali della Comunità. Tali indicatori non sono spesso agevoli da individuare da misurare e verificare. Inoltre la responsabilità di tale impatto non è spesso attribuibile ad un solo Centro di Responsabilità ma è il prodotto dei contributi di più Centri o più amministrazioni. Per questi motivi si tralasciano spesso gli indicatori di outcome e si preferisce identificare e misurare indicatori di output, che caratterizzano gli obiettivi operativi.

Gli **obiettivi strategici** possono essere utilmente distinti nelle seguenti categorie:

1. **obiettivi politici:** si riferiscono al raggiungimento di risultati politicamente rilevanti anche se non necessariamente strategici in senso proprio (orizzonti temporali, impegno di risorse, responsabilità,...). Per esempio obiettivi "sensibili" relativi al controllo e all'intervento in materia ambientale, all'aria pulita, all'acqua, non necessariamente di natura molto generale ma importanti per le reazioni della comunità. Ovvero sistemi di controllo e intervento sul livello di accesso ai servizi sanitari locali (file di attesa, omogeneità del livello di servizio, controllo degli alimenti,...). La direttiva annuale contiene soprattutto questo tipo di obiettivi strategici, che rappresentano gli impegni politici del governo in carica. Ogni centro di responsabilità formula questi obiettivi sulla base: 1) delle linee guida, 2) della propria interpretazione dei bisogni della comunità cui eroga il servizio (interna o esterna) e della rilevanza politica connessa 3) della valutazione ragionevole delle risorse disponibili nell'anno, 4) delle sue competenze istituzionali;
2. **obiettivi di miglioramento organizzativo:** sono proposte di miglioramento della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia, della tempestività dei servizi resi. Sono strategici perché di importanza notevole e quindi di orizzonte temporale ampio, di forte impatto sulle risorse. Riguardano sia l'interno che l'esterno dell'amministrazione, e dei processi di servizio (semplificazione amministrativa, automazione informatica, razionalizzazione delle spese). A questi obiettivi possono essere associati indicatori, che rendono misurabile il valore del risultato, del prodotto dei processi;
3. **obiettivi istituzionali ordinari:** sono obiettivi che riguardano l'espletamento dell'attività amministrativa ordinaria, cioè le competenze istituzionali di un Centro di Responsabilità. Questa ultima classe di obiettivi generalmente impegna la maggior parte delle risorse attribuite ad un centro di responsabilità.

**Obiettivi operativi, fasi di attuazione e risorse:** sono risultati attesi che trasformano gli obiettivi strategici in risultati specifici. A tali obiettivi specifici è associato un piano di azione dove sono indicati tempi, ruoli, responsabilità, le principali attività, le risorse che impegnano, gli indicatori per misurare il conseguimento dei risultati.

Gli **indicatori** degli obiettivi operativi si riferiscono generalmente ad obiettivi di output, esplicitano, cioè, il risultato diretto osservabile dei processi amministrativi o di servizio dell'amministrazione e non l'impatto che tale risultato provoca.

Questo piano di azione non vuole essere una descrizione dettagliata di processi - procedure ma solo uno strumento per spiegare come vengono perseguiti gli obiettivi, quali sono i momenti critici che conviene monitorare nel tempo, quante risorse sono impegnate e con quali modalità.

## **2. Le attività del processo di Pianificazione strategica**

### **2.1. Il ciclo della Pianificazione e del controllo**

La attività di Pianificazione strategica nel senso stretto del termine, vale a dire, vista come la redazione di un piano di attività legato a specifici obiettivi di miglioramento, di sviluppo o di routine, è preceduta da un momento di analisi del contesto in cui essa si svolge che deve andare a motivare ed indirizzare tale attività.

Tale analisi è orientata alla percezione stato attuale del territorio, attraverso la raccolta di informazioni, indagini statistiche, elaborazioni di indicatori e analisi swot. Essa va poi mirata alla comprensione di quali sono le principali linee di sviluppo da realizzare ed attuare nel territorio, in relazione alle tendenze e ai bisogni dei cittadini, e delle sovrastrutture a cui tale territorio appartiene: Comunità Europea, Stato, Regione, Provincia.

Tali elementi fondamentali costituiscono la base e l'indirizzo sul quale va costruito il processo di Pianificazione e controllo in senso stretto.

E' alla luce degli elementi evidenziati che si devono specificare le strategie con più alta priorità che vogliono essere attuate, quindi le linee di attività e le modalità di verifica, monitoraggio, rendicontazione di ciò che è stato realizzato.

Sulla base delle linee politico-strategiche individuate, si deve effettuare una programmazione delle attività, volto alla definizione delle responsabilità degli attori del processo, e delle risorse economico finanziarie messe a reperite per il conseguimento degli obiettivi individuati.

Il processo di programmazione, e il suo chiaro delineamento, è un passo essenziale per poter successivamente effettuare la misurazione, e la conseguente verifica del rispetto dei principi di economicità, efficacia, efficienza, che devono in base alla commistione tra la gestione burocratica e quella economica, raggiungere un rapporto di equilibrio con l'adeguatezza del comportamento amministrativo.

L'attività di monitoraggio, permette la raccolta di informazioni, che vanno ad essere riorganizzate e strutturate in report ed indicatori i quali, hanno lo scopo di permettere la facile interpretazione ed analisi dei dati che si hanno a disposizione.

In tutto il processo fino ad ora descritto, il ruolo della tecnologia è fondamentale; acquisire la capacità di utilizzo di uno strumento informatico di supporto al processo di pianificazione riduce le difficoltà e le possibilità di mancare l'obiettivo finale, vale a dire, costituire un buon documento di pianificazione strategica, attività tutt'altro che banale.

La sistematizzazione della costruzione del documento non è il solo vantaggio del ricorso alla tecnologia, infatti, esso da la possibilità di monitorare periodicamente l'attività svolta, consultare in tempo reale i report e gli indicatori che dall'analisi dei dati inseriti vengono forniti dal sistema.

L'attività di monitoraggio permette:

- all'attore principale dell'attività di avere una semplice e immediata visione dello stato di realizzazione e dell'andamento degli obiettivi che gli erano stati attribuiti

- al soggetto a lui sovraordinato di conoscere lo stato di attuazione del piano strategico, il relativo consumo di risorse, le note di motivazione che possono giustificare eventuali scostamenti nell'esecuzione rispetto alla previsione.

Le informazioni acquisite nei corso dei monitoraggi intermedi rispetto al periodo di inizio e di fine attività, hanno lo scopo, oltre che di promuovere la comunicazione e la diffusione della conoscenza tra i diversi soggetti che fanno parte della struttura, anche e soprattutto di effettuare la valutazione dei feedback ricevuti, per realizzare in base ad essi delle azioni correttive rispetto alla strategia iniziale, nel modo più celere e tempestivo possibile.

Svolgere tali analisi è imprescindibile per garantire il raggiungimento di qualsiasi obiettivo di medio e lungo termine. Tale attività di monitoraggio, nonostante ciò, deve essere marginale, rispetto alla vera e propria di esecuzione del progetto. Vale a dire, che essa deve richiedere un minimo impegno di risorse, in modo da massimizzare i benefici che da essa possono essere tratti, e al contempo minimizzare i costi da affrontare per effettuarla.

Ciò è possibile proprio grazie al ricorso alla tecnologia, che può pretendere un primo investimento di tempo e risorse per l'impostazione del sistema, ma che successivamente minimizza al massimo i tempi di analisi.



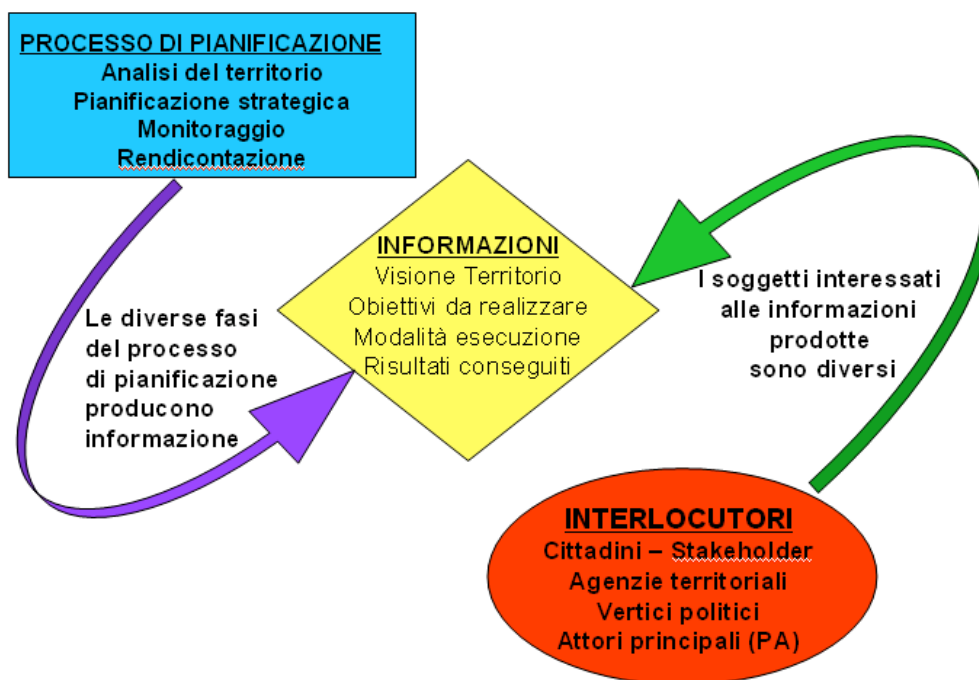
Altro aspetto fondamentale del processo di pianificazione e controllo è la comunicazione e rendicontazione di ciò che si vuole fare, di ciò che si sta facendo ed in fine di ciò che si è realizzato alla fine del processo.

In tal senso, l'aspetto che generalmente ha maggior rilevanza per sua natura è proprio la comunicazione all'esterno dei risultati che sono stati conseguiti con strumenti, come ad esempio il Bilancio sociale.

In realtà, una comunicazione costantemente presente, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione e in tutte le fasi che caratterizzano il processo di pianificazione, a partire dall'analisi del territorio e dall'individuazione del piano strategico che si vuole

realizzare, è sicuramente un elemento importante a favorire, sia la realizzazione di tale processo, che la condivisione degli obiettivi da realizzare.

In tal modo, si ottiene da una parte un contributo partecipato degli attori delle attività da svolgere, e dall'altra si stimola una maggior senso di appartenenza dei cittadini con l'Amministrazione e una crescita del consenso alla classe politica.



## 2.2. Alcuni strumenti tecnico contabili della pianificazione strategica

Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

Con la pianificazione strategica si definiscono i programmi di medio- lungo periodo (3-5 anni) e si stabiliscono, seppure in termini macro aggregati, le risorse da assegnare a ciascun programma. Con tale processo si formulano i c.d. indirizzi strategici che comprendono la mission dell'Ente, i progetti strategici e le decisioni strutturali (tipologie d'indirizzo). Le scelte strategiche devono essere coordinate e compatibili fra di loro al fine di evitare un caos strategico – strutturale.

A tal fine si rende necessario un controllo strategico a preventivo (controllo ex ante).

La **Relazione Previsionale e Programmatica**, rappresenta un vero e proprio documento di piano, nella quale vengono palesate tutte le attività gestionali dell'Ente. Essa rappresenta dunque un documento di programmazione generale e pluriennale, attraverso il quale il Consiglio esplica la propria funzione di indirizzo strategico. La (R.P.P.) ha carattere generale in quanto illustra le caratteristiche generali della

popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'Ente, precisandone le risorse umane, strumentali e tecnologiche.

Comprende per la parte entrata, una valutazione generale dei mezzi finanziari, individuandone le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli.

Per la parte spesa viene redatta per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, alla spesa corrente di sviluppo ed alla spesa d'investimento; specifica per ciascun programma, la finalità che intende conseguire e le risorse (umani e strumentali) ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso, fornendo infine la motivazione delle scelte adottate. La R.P.P. contiene la motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente; indica per gli organismi gestionali dell'Ente, gli obiettivi che intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

Essa fornisce adeguati strumenti che dimostrano la coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con i piani economico – finanziario degli investimenti e con gli strumenti urbanistici ed i relativi piani di attuazione; contiene le indicazioni minime necessarie ai fini del consolidamento dei conti pubblici. Vengono inoltre disciplinati i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del consiglio e della giunta che non siano coerenti con le disposizioni della R.P.P.

I programmi e i progetti definiti dalla pianificazione strategica, per essere realizzati, devono essere tradotti in termini di obiettivi annuali e operativi. Si deve dunque individuare **l'attività da svolgere e l'attribuzione delle attività ai responsabili gestionali**. Questa fase prende il nome di **programmazione gestionale**, in quanto ha per oggetto la definizione degli obiettivi annuali o infrannuali che vengono assegnati alle varie unità organizzative.

La programmazione gestionale si svolge dunque, solo dopo la fase della pianificazione strategica dalla quale prende come input le decisioni strutturali considerate come vincoli da rispettare e i programmi e i progetti strategici che sono considerati come finalità pluriennali a cui gli obiettivi gestionali devono tendere. Gli strumenti della programmazione gestionale sono il Piano Esecutivo degli Obiettivi specificato puntualmente dall'art. 169 del TUEL e il Piano Dettagliato degli Obiettivi previsto dagli artt. 108 e 197 del TUEL.

Il **Piano Esecutivo di Gestione** serve per attuare la distinzione tra indirizzo e gestione. La giunta affida ai responsabili dei servizi gli obiettivi e le dotazioni necessarie. Non esiste uno schema predefinito ed obbligatorio. La struttura dipende dalle esigenze organizzative, informative e gestionali dei singoli enti.

Ha efficacia autorizzatoria nei confronti dei responsabili dei servizi ed è obbligatorio solo se il comune ha più di 15.000 ab.

Il P.E.G. ha le seguenti funzioni:

- funge da cerniera tra la politica e la gestione, delimitando inoltre gli ambienti decisionali;
- è uno strumento di programmazione e di guida per la gestione;
- coordina le attività delle unità amministrative.

Questo fa sì che il P.E.G. garantisca una responsabilizzazione dei responsabili amministrativi, grazie ad una chiara individuazione degli impegnati che vengono assunti individualmente in base ad una negoziazione su i temi e le risorse che sono a tal fine necessarie.

Esso è infatti una sintesi sistemica e coordinata di un insieme di informazioni rilevanti per l'attività gestionale, e che vengono dettagliate su quattro livelli:

- obiettivi di natura strategica, che successivamente saranno dettagliati nel Piano degli obiettivi;
- attività ordinaria
- quadro delle risorse finanziarie, umane, strumentali
- dettaglio delle spese in funzione delle risorse e obiettivi assegnati

È evidente come il P.E.G. garantisca un equilibrio programmatico, come sia una struttura di collegamento tra i capitoli di bilancio e relativi Centri di costi a cui essi vengono assegnati.

L'articolazione della spesa per distribuzione economica è indubbiamente un elemento determinante per la responsabilizzazione dell'organo gestionale.

Il **Piano dettagliato degli obiettivi** (artt. 197, co.2, let. A) e 108 T.U.) - formalmente lo redige il DG dopo aver predisposto il PEG. Esso rappresenta un documento di programmazione operativa della gestione e non ha efficacia autorizzatoria.

Il PDO è obbligatorio per tutti i Comuni, in quanto il controllo di gestione è un processo che deve essere attivato da tutti gli Enti Locali. In esso vengono indicati gli obiettivi del PEG in maniera dettagliata, costituendo in tal modo un documento di programmazione operativa, dato dall'articolazione e dal dettaglio degli obiettivi gestionali.

Nel PDO sono trattati gli aspetti che riguardano la gestione del personale dipendente e i rapporti tra le diverse unità organizzative. Esso costituisce lo strumento principale del controllo direzionale, al fine di verificare il grado di raggiungimento dei risultati e della individuazione tempestiva delle azioni correttive in rilevazioni di scostamenti.

L'art. 108 TUEL dispone che spetta al Direttore Generale la predisposizione del Piano Dettagliato degli Obiettivi, nonché la proposta di PEG. da questa norma si evince, che il PDO, oltre a discendere dal PEG, deve essere approvato con propria determina dal Direttore Generale che rappresenta l'organo che fa da *trait d'union* tra gli organi di governo e gli organi gestionali. Nei Comuni cui non è presente in Direttore Generale, il PDO può essere predisposto dalla direzione operativa o, direttamente dal responsabile del controllo di gestione o controllo strategico.

### **2.3. Dal Piano Strategico alla Pianificazione Operativa**

Il percorso di pianificazione strategica che viene seguito dalle amministrazioni pubbliche è facilmente delineabile.

Dopo l'emanazione della RPP la direzione generale chiede una proposta di obiettivi a tutte le direzioni. La direzione generale effettuerà quindi una analisi delle proposte che le saranno pervenute.

All'analisi devono seguire una serie di incontri per la negoziazione degli obiettivi; questa è una fase essenziale della pianificazione strategica. Gli obiettivi devono essere individuati in collaborazione con i diretti responsabili dei servizi che meglio possono

capire le criticità collegate al loro perseguimento e interventi di maggiore priorità. I responsabili devono esplicitare il loro impegno al raggiungimento di risultati individuati attraverso un processo di negoziazione delle risorse e dei tempi necessari.

Dopo la fase di negoziazione si può procedere alla stesura finale e predisposizione del PEG, e dell'ulteriore dettaglio degli obiettivi attraverso la redazione di un concreto piano d'azione esplicitato nel PDO.

Devono a questa fase seguire sia riunioni in ogni direzione fra dirigenti e p.o. per la definizione degli obiettivi di secondo livello (partendo di norma dagli obiettivi della direzione), piani di attività, tempistica, ecc, che colloqui individuali "a cascata" per discussione, condivisione, perfezionamento e formale conferimento obiettivi (almeno due) ad ogni singolo dipendente

L'introduzione di un modello di PA volta a soddisfare bisogni pubblici attraverso una programmazione per obiettivi, più che per atti, e una figura di dirigente manager, responsabile sia della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che dei relativi risultati, stanno sempre più focalizzando l'attenzione (o la tensione) al *risultato* delle azioni. Non basta più dire *dove* sono stati spesi i soldi, ma *come* sono stati spesi e con quali *risultati*. Questo passaggio da una PA produttrice di *atti* ad una PA produttrice di *fatti, azioni* e quindi di *risultati* è fondamentale perché su questo si fonda poi tutto il resto.

Lo schema seguente sintetizza le differenze esistenti fra la Pianificazione Strategica e la Programmazione operativa relativamente ai fattori chiave di entrambe:

<b>Fattori chiave</b>	<b>Pianificazione Strategica</b>	<b>Programmazione operativa</b>
Orizzonte temporale	Medio/Lungo	Breve
Scopo	Esplicitare i risultati attesi	Guidare verso i risultati
Output del processo	Direttive. Linee guida di gestione e relativi piani	Programmi operativi coerenti con i piani strategici
Soggetti coinvolti	Vertice politico e amministrativo dell'organizzazione	Vertice dell'organizzazione e dirigenti
Tipo di processo	Poco formalizzabile, con largo uso di informazioni	Formalizzabile, con largo uso di informazioni

In particolare, una volta posta l'attenzione sul *risultato*, occorre individuarne un *responsabile* che, dotato delle opportune *risorse*, sia in grado di garantirne il raggiungimento. E' in questa logica, infatti, che si è mosso il D.lgs 29/93, che non solo ha distinto le responsabilità amministrative da quelle gestionali, ma anche previsto la valutazione della dirigenza. Ed è per questo che normalmente al processo di attribuzione degli obiettivi si accompagna quello della negoziazione delle risorse.

Il processo di negoziazione è un processo a cascata che coinvolge, nella prima fase di traduzione degli obiettivi strategici in obiettivi manageriali e di definizione delle risorse necessarie, il livello politico e i dirigenti di prima fascia (generalmente l'assessore di riferimento ed il Direttore generale) e, nella fase successiva, di traduzione degli obiettivi manageriali in obiettivi operativi e di assegnazione delle risorse, i direttori generali e i dirigenti sottoposti.

L'assegnazione trasparente e oggettiva di obiettivi e risorse:

- rafforza il senso di responsabilità del dirigente nei confronti degli obiettivi lui attribuiti;
- lo invita ad organizzare al meglio le risorse umane, strumentali e finanziarie a sua disposizione ed in particolare, all'aumentare del livello di complessità operativa lo stimola, ad implementare sistemi di programmazione e controllo per meglio gestire le diverse attività ed intervenire tempestivamente in caso di scostamenti dalla programmazione prevista o di necessario riaggiustamento degli obiettivi;
- facilita il raccordo con il sistema di valutazione della dirigenza.

L'esigenza, ormai irrinunciabile, di passare ad una gestione per obiettivi e risultati impone il riposizionamento dei sistemi di pianificazione e controllo e, quindi il ridisegno dei modelli di riferimento.

Tale salto di qualità è infatti la condizione per assicurare, ai livelli politico e manageriale, la responsabilizzazione dei decisori e le condizioni perché essi possano operare con successo.

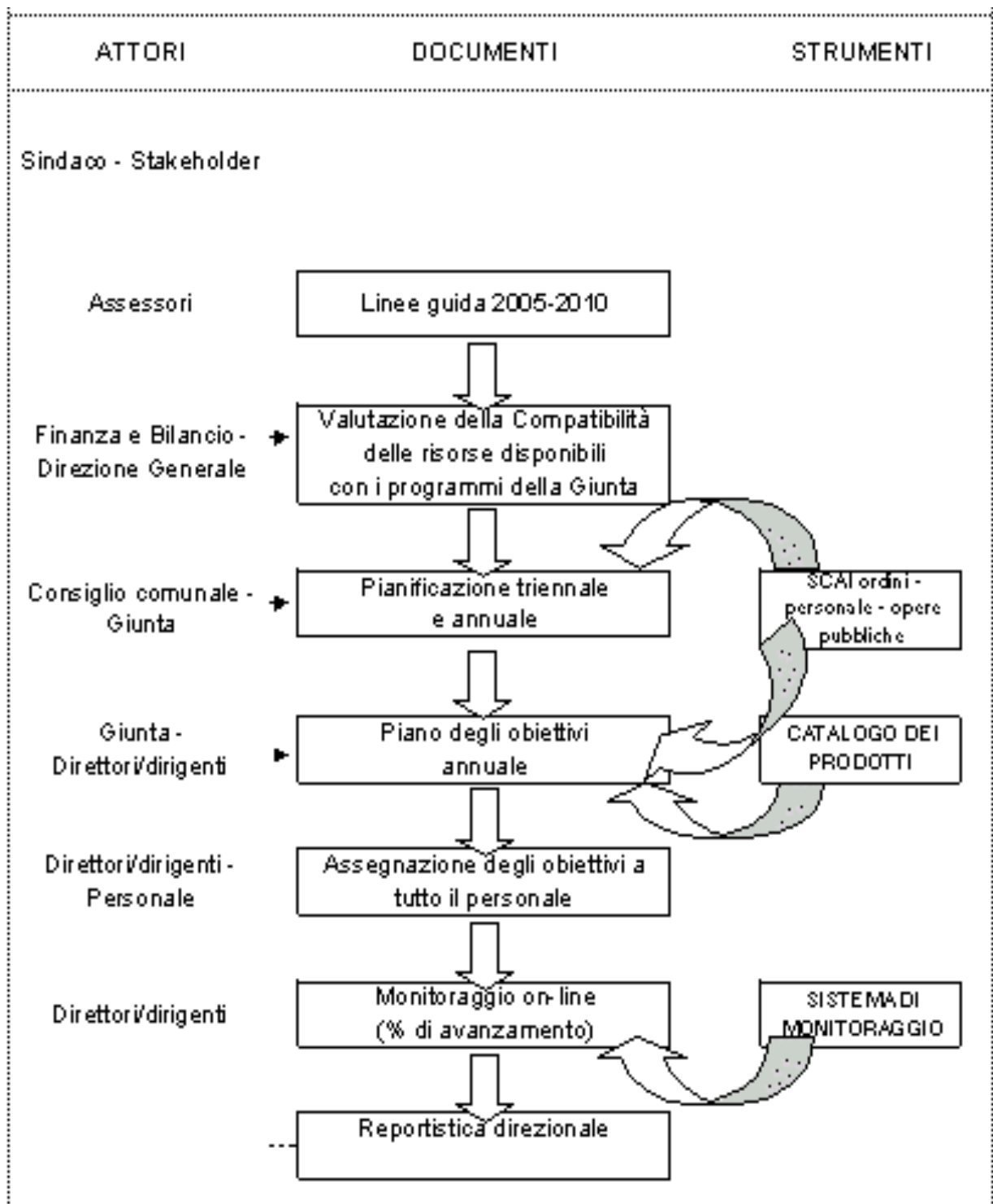
Il modello è basato sul concetto dell'*autocontrollo* e della responsabilità manageriale che deve indirizzare l'organizzazione verso i risultati attraverso azioni di pianificazione, di correzione della rotta e di ripianificazione.

Il sistema di Pianificazione strategica e controllo operativo supporta secondo la necessità tutti i livelli manageriali coinvolti in decisioni di gestione operativa. Nella logica di autocontrollo, inoltre la *proprietà* del sistema è innanzitutto dei decisori che li utilizzano.

Le esigenze a cui il sistema operativo risponde sono:

- la misurazione costante dello stato del sistema produttivo da gestire: in termini di prestazioni del processo e delle risorse disponibili, di livello di servizio, di domanda prevista e di conoscenza dei vincoli;
- il bilanciamento delle risorse e dei volumi di attività nelle unità operative;
- la definizione tempestiva dei compiti da assegnare alle risorse e delle attività da realizzare;





## 2.4. Criticità nei diversi momenti della pianificazione

2.4.1. La integrazione tra pianificazione strategica e programmazione, tra politici e amministrativi.

Questo è di gran lunga l'elemento di criticità più significativo, da cui discendono in larga parte gli altri problemi. E' anche l'elemento che meglio caratterizza le differenze tra pubblico e privato in tema di gestione.

Il vertice politico pretende soprattutto una verifica sistematica degli impegni presi con gli elettori e quindi chiede queste priorità politiche nei piani, negli obiettivi strategici, nel monitoraggio del loro raggiungimento, con orizzonti temporali medio - brevi. E' poi scarsamente interessato nella verifica delle risorse necessarie.

Al contrario il responsabile di una unità organizzativa ha bisogno di dimensionare i suoi impegni alle risorse di cui realmente dispone e di poter rispondere efficacemente sia alle attese del vertice politico, sia agli impegni delle attività istituzionali ordinarie. Il responsabile amministrativo chiede soprattutto il governo delle risorse, oltre alla formulazione di un programma coerente con l'indirizzo politico.

Ne consegue quindi che gli obiettivi strategici si riducono ai pochi derivanti dalle priorità politiche espresse nella direttiva annuale. Tali obiettivi non rappresentano tutti gli obiettivi strategici rilevanti; viene lasciata fuori dal ciclo del controllo direzionale (piano, programma, reporting, correttivi) una parte consistente dell'attività amministrativa. Le attività istituzionali ordinarie, non provenienti da un indirizzo e da obiettivi strategici sono spesso quelle che consumano la parte più consistente delle risorse disponibili.

Questa diversità di punti di vista provoca diverse contraddizioni organizzative quali ad esempio:

- scarsa coerenza tra attività amministrative e disponibilità di risorse da parte di ogni centro di responsabilità;
- scarsa motivazione nell'attività istituzionale ordinaria perché non sufficientemente considerata;
- scarsa motivazione della struttura amministrativa ad innovare l'attività istituzionale, ad accrescere il livello di servizio.

**La soluzione** a simili criticità può essere individuata nel ricorso alla rete che con la sua trasparenza ed assenza di vincoli di tempo e distanza, attiva nuovi processi di comunicazione e confronto tra vertice politico e responsabili amministrativi. Questo tende a favorire la integrazione tra politica e amministrazione, ad impedire che ci siano attività di gestione che sono totalmente assenti nelle preoccupazioni politiche e, viceversa, obiettivi strategici che non si traducono in programmi operativi.

La nuova trasparenza e accessibilità in rete alle linee di indirizzo, agli obiettivi di piano e ai risultati della gestione tendono a motivare il vertice politico a voler verificare la coerenza tra gestione amministrativa e perseguimento degli obiettivi di natura politica. Quindi a formulare linee di indirizzo non generiche, in grado di guidare la formulazione dei programmi, anche dell'attività istituzionale ordinaria. D'altra parte, grazie alla nuova trasparenza e accessibilità delle informazioni in rete, anche la gestione e i suoi programmi tenderanno a collegarsi e ad interpretare in modo più puntuale l'indirizzo politico. Ogni dipartimento o centro di responsabilità o direzione

generale tenderà a formulare obiettivi "locali" più pregnanti, più coerenti con l'indirizzo politico.

#### 2.4.2. La interferenza distruttiva tra legittimità e risultato

Come già sottolineato il nuovo modello organizzativo pretende una nuova armonizzazione tra legittimità e risultato. In realtà questa resta spesso una dichiarazione di principio che trova scarso riscontro nei comportamenti organizzativi reali, sia nel rapporto tra vertice politico e vertici amministrativi, sia nel rapporto tra uffici di controllo e centri di spesa. Nella realtà i vertici politici continuano ad intervenire nella gestione, vengono formulate norme che entrano nei dettagli organizzativi, della gestione delle risorse e rendono contraddittorio qualsiasi progetto organizzativo, accrescendo invece la complessità della selva di regole vecchie e nuove. L'uso delle regole come strumento di vessazione, di ostacolo, o con una forte rigidità interpretativa, riduce in modo significativo l'autonomia gestionale e impedisce di fatto il raggiungimento dei risultati.

**Le soluzioni** che possono essere adottate dalle direzioni per affrontare questa "tensione" tra legittimità e risultati che hanno dimostrato probabilità di successo sono due:

1. semplificare e razionalizzare le regole, i processi guidati dalle regole. Una chiara formulazione degli obiettivi strategici e della loro trasformazione in programma di gestione può accrescere considerevolmente la coerenza tra le regole, i vincoli e i processi organizzativi.
2. accrescere i confronti e la comunicazione tra controllori e controllati. Senza un atteggiamento costruttivo tra i "due contendenti" le speranze di conciliazione sono scarse. La comunicazione in rete, ma soprattutto una mediazione efficace e incontri informali possono dimostrarsi preziosi.

#### 2.4.3 La qualità e l'impegno degli obiettivi

L'efficacia del processo di pianificazione e controllo dipende in larga misura dalla qualità degli obiettivi strategici e operativi, sia quelli proposti dal vertice politico - amministrativo (linee guida dell'indirizzo politico strategico), sia dai diversi centri di responsabilità.

Il vertice politico può tendere a definire linee strategiche ed obiettivi generici, per evitare impegni che non ha la certezza di rispettare (o per attribuire la responsabilità di insuccesso ad altri, per esempio alla struttura amministrativa). Naturalmente la eccessiva genericità o la troppa specificità sono poco adatte ad essere trasformate in obiettivi strategici coerenti. A loro volta i centri di responsabilità si dimostrano scarsamente capaci di tradurre le priorità politiche in obiettivi operativi di vasto impegno per ragioni quali:

- la *natura dell'attività dell'ufficio* non favorisce la quantificazione. Nei contesti amministrativi di natura politica, diplomatica, legislativa la formulazione di obiettivi misurabili è più difficile e a volte scarsamente significativa;
- *obiettivi di direttiva e di natura istituzionale*: le linee di priorità politica possono risultare scarsamente rilevanti rispetto all'attività di natura istituzionale ordinaria. Quindi il Centro di Responsabilità tenderà a privilegiare gli impegni istituzionali su cui è centrato il contratto di lavoro;
- *obiettivi irrilevanti*: è inevitabile la tendenza a formulare obiettivi poco impegnativi, perché più probabili da conseguire;

- *coerenza tra risorse ed obiettivi*: nelle linee di priorità politica c'è scarsa attenzione alla valutazione delle risorse necessarie. Questo promuove ancora la formulazione di obiettivi poco impegnativi.

**La soluzione** sta nel cercare di individuare buoni obiettivi, in tal senso alcuni elementi appaiono determinanti:

1. le indicazioni "forti" del vertice politico – amministrativo espresse anche riconoscendo meriti e demeriti in relazione alla qualità degli obiettivi. E' opportuno quindi che la qualità degli obiettivi sia introdotta come parametro esplicito nella valutazione di risultato e di comportamento organizzativo nella scheda di valutazione del dirigente;
2. la efficacia, la semplicità, la trasparenza dei metodi e strumenti di supporto e di comunicazione in rete. Gli strumenti proposti con le relative procedure di monitoraggio e valutazione, tendono a motivare la definizione di buoni obiettivi;
3. la buona cultura sulla pianificazione, sulla previsione e la misura del risultato. L'assistenza sistematica, la formazione ben orientata sono indispensabili nella fase iniziale.

#### 2.4.4. La proliferazione degli obiettivi e dei prodotti dell'attività amministrativa

Sia nella pianificazione e programmazione che nella contabilità analitica e nel controllo di gestione i centri di responsabilità tendono ad identificare obiettivi e prodotti della loro attività in numero eccessivo. Cause di questa "esplosione" sembrano:

- a. la preoccupazione di dimostrare il peso e il significato del loro ruolo;
- b. la preoccupazione di dimostrare la scarsità di risorse rispetto ai risultati – prodotti – obiettivo;
- c. una interpretazione distorta del significato di piano e del controllo di gestione. Il vertice politico tende ad interpretare il piano come strumento di comunicazione per dimostrare il rispetto dei suoi programmi elettorali (pochi obiettivi significativi) e non come strumento di guida alla gestione (programmi e risorse impegnate coerenti). I responsabili amministrativi tendono ad interpretare il controllo di gestione come strumento di comunicazione e di autodifesa e non come guida alle scelte di gestione.

**La soluzione** per moderare questa proliferazione numerica di prodotti, linee di attività e consentire al controllo direzionale di svolgere efficacemente il suo ruolo sembra opportuno:

1. separare piano strategico e contabilità analitica. Circoscrivere il piano strategico agli obiettivi di tipo innovativo, più direttamente collegati agli impegni assunti dal vertice politico verso gli elettori. Descrivere separatamente i prodotti dell'attività istituzionale ordinaria dei singoli uffici e i relativi costi analitici. A tali informazioni sono ovviamente interessati i responsabili amministrativi e meno i vertici politici. Nel sistema di contabilità analitica possono essere distinti:
  - I prodotti di un ufficio: che esprimono il significato e il valore dell'ufficio, cioè i risultati fondamentali della sua attività (sia che risulti collegata alla direttiva, sia che abbia esistenza autonoma).
  - Le linee di attività: che esprimono le attività e i prodotti intermedi, alcuni dettagli organizzativi, il chi fa che cosa e come. Questa descrizione più

dettagliata serve a dimostrare il peso dell'ufficio, fornendo anche indicazioni organizzative. Piano strategico e contabilità analitica saranno poi integrate per la formulazione del budget e per consentire la lettura combinata del piano e della sua gestione. In questo modo il vertice politico avrà il suo "cruscotto" per verificare sia il modo con cui è stato tradotto in programma, sia l'andamento dell'attività istituzionale (prodotti, risorse e tempi di realizzazione). E il responsabile amministrativo potrà gestire il suo ufficio verificando sistematicamente i suoi risultati operativi, lo stato delle sue risorse e la coerenza dei suoi risultati operativi con le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici.

2. Limitare gli obiettivi strategici della direttiva, ai progetti politici e di innovazione più significativi e più coerenti con le risorse disponibili.

#### 2.4.5. La scarsa coerenza tra risorse e obiettivi

Valutare analiticamente le risorse impegnate su obiettivi e prodotti di un ufficio può riuscire arduo per motivi quali:

- scarsa cultura della valutazione quantitativa;
- dati poco accessibili o non aggiornati;
- modelli e classificazioni complessi e poco convincenti;
- metodi e strumenti complessi e inefficaci.

Inoltre dopo un primo entusiasmo per la comprensione di quanto costa un atto amministrativo e perché, l'interesse cala rapidamente, sia da parte del vertice politico che del responsabile amministrativo in quanto:

- i costi rilevanti (personale, locali,... ) sono sostanzialmente rigidi e non governabili dal responsabile della struttura
- una gestione fondata sul budget è ancora estranea ai comportamenti organizzativi pubblici; i vertici politici assegnano risorse o impongono tagli con scarsa attenzione all'impatto.

**La soluzione** può essere l'utilizzo di metodi e strumenti della contabilità analitica e del controllo direzionale in rete, che pur se semplici, significativi ed immediatamente accessibili, possono modificare rapidamente e profondamente i comportamenti di persone e uffici.

## 2.5. La rendicontazione dei risultati conseguiti: il Bilancio sociale

Un importante strumento di rendicontazione dei risultati conseguiti è il **Bilancio Sociale**. Esso è uno strumento innovativo nella comunicazione sociale di un'organizzazione (si tratti di un'associazione, di un ente pubblico o di un'impresa) nel segno della trasparenza che deve contraddistinguere il rapporto fra essa e i suoi principali referenti (stakeholder).

Il Bilancio sociale costituisce un documento complementare al bilancio d'esercizio, che da la certificazione di un profilo etico che legittima l'attività svolta, comunicando affidabilità, capacità di investire e creare lavoro, dimostrando attenzione e sensibilità al contesto socio-economico in cui opera.

Il bilancio riveste infatti un ruolo fondamentale nel governo e nella gestione di un ente e può trasformarsi nel mezzo attraverso il quale le amministrazioni pubbliche possono legittimare la loro azione nei confronti dei cittadini e del mondo dell'imprenditoria privata. Il bilancio non è solo una fedele fotografia del presente. In questa visione il bilancio potrà essere considerato come uno degli strumenti, se non il principale strumento, attraverso il quale le amministrazioni determineranno il loro futuro sia in termini istituzionali (in relazione cioè alla loro efficacia ed efficienza nel perseguire gli scopi e capacità di realizzare la propria mission) sia in termini di capacità di instaurare relazioni forti e durevoli con l'ambiente e il territorio di riferimento.

Una chiara rendicontazione consente all'ente di:

- evidenziare gli elementi positivi della gestione, scoprire nuove potenzialità e capire le criticità da risolvere;
- esplicitare i risultati conseguiti evidenziandone gli elementi di positività per la collettività.

Questa visione del bilancio ne fa uno strumento non solo utile per ripercorrere la storia di una Amministrazione attraverso le sue performance economico/finanziarie ma anche per guardare al futuro, al fine di programmare gli obiettivi ed elaborare strategie più efficaci per raggiungerli.

Negli ultimi anni è sempre maggiore il numero delle Amministrazioni, per lo più locali o territoriali, che hanno compreso il valore comunicativo sotteso all'informazione economica e hanno iniziato ad utilizzare il bilancio non solo per misurare e programmare gli interventi di carattere economico /finanziario, ma anche per comunicare agli stakeholder (dipendenti, cittadini, utenti, imprenditori privati, ...), i contenuti e i riflessi economici e sociali della propria attività.

La contabilità ordinaria ed i suoi strumenti sono insufficienti a descrivere i rapporti fra le amministrazioni ed il contesto in cui esse operano. Risulta quindi evidente come si debba ricorrere ad uno strumento che integri le informazioni contenute in un bilancio economico o finanziario con le informazioni più rilevanti circa l'interazione fra organizzazione e contesto.

Lo strumento che consente di far fronte a questa esigenza di comunicazione è il Bilancio sociale che costituisce un documento complementare al bilancio d'esercizio e consente di monitorare i comportamenti di un'organizzazione e di informare gli interlocutori interni ed esterni dei traguardi raggiunti fornendo dati e indicazioni

adeguate a completare le informazioni numeriche desumibili dalla lettura dei rendiconti. Inoltre, esso può assumere il ruolo di strumento propositivo dell'immagine dell'Amministrazione e può svolgere una funzione informativa che va oltre le mere informazioni relative allo stato patrimoniale, finanziario ed economico tradizionale.

In particolare il Bilancio sociale può:

- fornire informazioni circa la gestione e l'organizzazione dell'amministrazione;
- evidenziare le caratteristiche della cultura organizzativa e comunicare il sistema di valori di riferimento della propria amministrazione;
- far risaltare il contributo che l'amministrazione porta alla collettività con le sue azioni, operando nel rispetto delle aspettative degli interlocutori interni ed esterni;
- far conoscere i mezzi impiegati per la valorizzazione delle persone, l'innovazione tecnologica e l'attività di formazione.

Il Bilancio sociale dovrebbe essere composto di almeno tre parti:

1. L'identità dell'organizzazione, Mission e Vision: in questa parte dovrebbero emergere quelle informazioni non sintetizzabili in dati numerici che riguardano la natura e il modo di essere dell'organizzazione; la mission ovvero la rappresentazione delle linee essenziali e dei tratti caratteristici dell'organizzazione che la individuano in modo convincente ed univoco in modo da distinguerla dagli altri e che si riferiscono alla sua struttura, ai suoi comportamenti ai suoi criteri di valore, ai risultati che sa ottenere, chiaramente interpretabili all'esterno. La mission di un soggetto organizzato è la sua ragion d'essere, descriverla equivale a rispondere alle domande: chi sei, cosa puoi fare, perché e per chi lo fai;
2. Il calcolo e la distribuzione del "valore aggiunto": in questa sezione dovrebbero essere "riclassificati" e integrati i dati quantitativi monetari rappresentati nei documenti e nel Bilancio sulla base di rilevazioni qualitative. Questa è probabilmente la parte che giustifica il ricorso al Bilancio sociale, ma è anche quella in cui si incontrano le maggiori difficoltà. Non è facile infatti misurare gli effetti sociali delle azioni compiute sugli utenti; ancora più complesso è valutarne l'impatto sulla collettività e determinare i benefici sociali prodotti. Ulteriori difficoltà si incontrano perché a costi sostenuti in un determinato periodo potrebbero corrispondere benefici riscontrabili in periodi più lunghi.
3. La relazione sui rapporti con gli stakeholder: a differenza del Bilancio d'esercizio, il Bilancio sociale non deve solo tener conto di tutti i portatori di interessi che entrano in relazione con l'organizzazione, ma anche coinvolgerli rappresentandone le aspettative, il grado di soddisfazione e di consenso, le opinioni e i giudizi.

Il Bilancio sociale - inteso come risultato di un processo partecipativo allargato - mette bene in evidenza come la comunicazione sia (anche) per l'organizzazione non profit, relazione, un modo per interloquire, per dialogare, per costruire legami, per fare rete.

Gli interlocutori "interni" dell'organizzazione sono:

- gli **amministratori** per i quali il Bilancio rappresenta uno strumento di gestione e di valutazione dei risultati raggiunti in rapporto agli obiettivi prefissati, uno strumento attraverso il quale controllano e sono controllati;
- i **dipendenti, i collaboratori** che attraverso il Bilancio possono valutare non solo l'ammontare delle entrate e delle uscite, ma anche come sono state impiegate le risorse. La possibilità di monitorare la qualità del lavoro svolto e l'operato degli

amministratori garantisce anche il ricambio delle leadership. La conoscenza degli obiettivi programmati, dei vincoli di Bilancio, dei risultati raggiunti e di quelli mancati, incide sulla motivazione e sul grado di soddisfazione di coloro che collaborano all'interno dell'organizzazione non profit.

Gli interlocutori "esterni" del bilancio sono molteplici:

**Il Mercato:** tutti coloro che sono in rapporto di affari (banche, professionisti, fornitori di beni e servizi) sono interessati a conoscere la "solidità" finanziaria dell'ente al fine di valutare se intraprendere o mantenere con essa rapporti finanziari o di collaborazione. Il profitto non è più l'unico criterio di orientamento né l'unico parametro di valutazione delle imprese. Il Mercato è negli ultimi anni attraversato da un movimento di "socializzazione delle aziende" che si concretizza nella sempre più frequente redazione di Bilanci sociali e nella realizzazione di progetti di solidarietà realizzati in partnership con organizzazioni del Terzo Settore. I vantaggi delle relazioni collaborative tra profit e non profit sono reciproci. Il ritorno in termini di immagine per l'azienda è solo il risultato positivo più immediato e "scontato".

Alcuni ritengono che la maggiore attenzione alla professionalità e all'efficienza da un lato, la collaborazione con i soggetti del Mercato produca uno snaturamento del Terzo Settore e una sua trasformazione in senso aziendale. I rischi esistono, ma possono essere evitati, anche attraverso gli strumenti del Bilancio e della comunicazione, mantenendo la propria autonomia, la fedeltà ai propri valori e la coerenza della propria azione.

**I donatori:** un bilancio chiaro, trasparente e facilmente intelligibile è il miglior "biglietto da visita" per attrarre erogazioni e liberalità. Ma anche in questo caso l'ottenimento di risorse finanziarie è soltanto un aspetto, e neppure il più rilevante, della relazione con i donatori. E' infatti attraverso la rendicontazione trasparente e la comunicazione che si possono costruire rapporti fiduciari stabili e duraturi e, soprattutto, realizzare una solidarietà realmente partecipativa superando la logica della erogazione pacificatoria delle coscienze che non incide sugli atteggiamenti e sui comportamenti culturali.

**Le altre organizzazioni:** conoscere le azioni e gli scopi degli altri soggetti e far conoscere i propri è la condizione per la diffusione delle buone pratiche, ma è anche la premessa per un lavoro di rete sia su singoli progetti che in una prospettiva più stabile e duratura.

**Gli utenti dei servizi** ai quali interessa conoscere oltre all'attività svolta dalla Amministrazione, anche i progetti futuri, le prospettive di sviluppo. I destinatari dei servizi saranno sempre più in grado, grazie all'omogeneità dei dati, di scegliere a quale organizzazione affidarsi per la soddisfazione dei loro bisogni. Ma anche in questo caso la comunicazione non è unidirezionale: una corretta, continua e omogenea rendicontazione (economica e sociale) presuppone un monitoraggio delle opinioni e del grado di soddisfazione degli utenti. La Amministrazione è perciò in grado di conoscere i risultati raggiunti ma anche di comprenderne le ragioni (ad apparenti insuccessi economici possono corrispondere risultati sociali pienamente positivi, ad esempio la completa soddisfazione degli utenti e quindi la scomparsa del bisogno), di scoprire nuovi o vecchi bisogni insoddisfatti, di raccogliere suggerimenti per realizzare in modo diverso la propria attività,

**La collettività** che da un lato contribuisce erogando finanziamenti dall'altro beneficia in termini di utilità sociale dell'attività svolta dalla Amministrazione. Attraverso la comunicazione del Bilancio la Amministrazione crea e mantiene quel clima di



“consenso sociale” che è condizione necessaria per il perseguimento e la tutela dei diritti e degli interessi diffusi verso i quali essa orienta i suoi sforzi.

## **2.6. A chi e perché è utile la pianificazione strategica**

Il processo di Pianificazione strategica è di sostegno all'attività di diversi soggetti:

- Vertice politico, che viene supportato nelle decisioni di piano
- Vertice amministrativo, che viene supportato nel guidare la gestione
- Funzionari dirigenti perchè favorisce il benessere organizzativo e l'affermazione della cultura economica.

Più in dettaglio, la Pianificazione strategica serve al **vertice politico** dell'amministrazione:

- per interpretare le esigenze della comunità, per formulare politiche di settore sulla base dell'indirizzo generale della Amministrazione in carica
- lo supporta nella traduzione degli obiettivi generali in priorità politiche della Amministrazione e quindi a tradurle in obiettivi strategici a cui associare indicatori strategici che consentano la verifica sistematica
- lo sostiene e guida nella formulazione della direttiva annuale dell'ente, garantendo la coerenza esterna degli obiettivi della Giunta e il coordinamento con i vertici amministrativi
- promuove la negoziazione fra vertice politico e amministrativo sugli obiettivi strategici, sulla disponibilità di risorse ai diversi centri di responsabilità.
- sostiene il vertice politico nella negoziazione con la Giunta, per ottenere risorse per l'amministrazione
- consente il monitoraggio sistematico degli obiettivi strategici dell'amministrazione.
- promuove e consente il monitoraggio dell'attività di governo, fornendo i dati sullo stato di obiettivi strategici dell'amministrazione.
- promuove e consente una valutazione del dirigente pubblico e degli uffici fondata sugli obiettivi raggiunti e quindi sul contributo concreto al raggiungimento delle esigenze dei cittadini e non solo sulla correttezza dei comportamenti amministrativi.
- promuovere la traduzione delle direttive del vertice politico in programmi da parte dei Centri di Responsabilità; sostenere i Centri di Responsabilità perchè recepiscano l'indirizzo politico nei loro programmi e budget

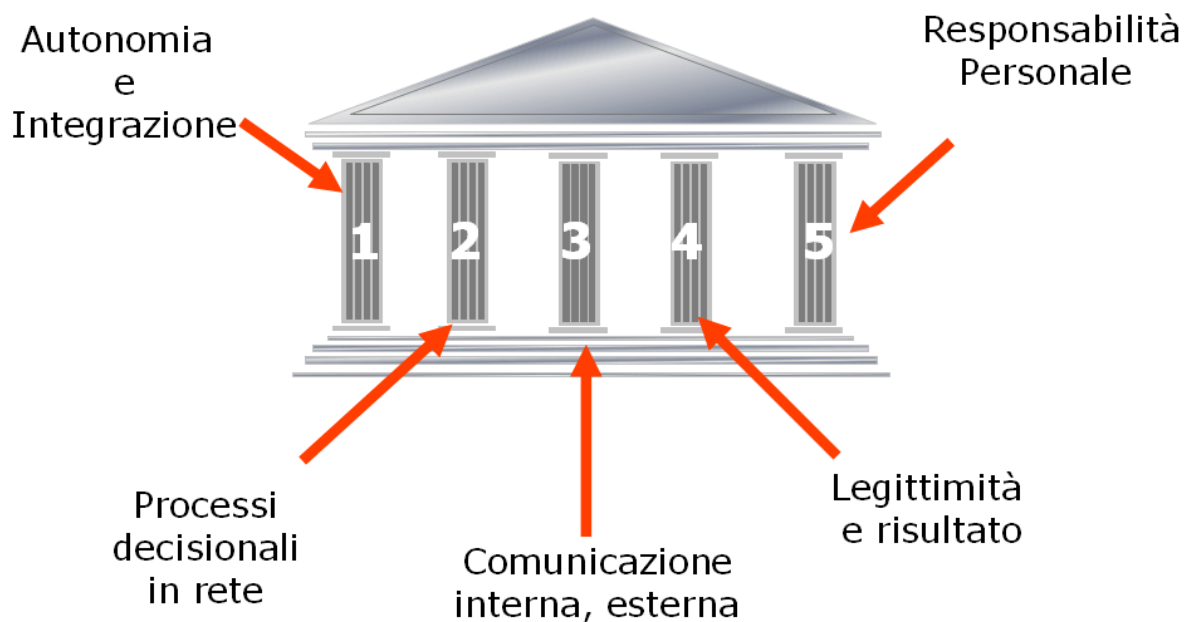
Il processo di Pianificazione strategica serve ai **vertici amministrativi** per guidare la gestione e in particolare per:

- formulare un programma operativo coerente con il piano strategico e gli obiettivi di generali, perchè traduce gli obiettivi strategici in obiettivi operativi, piani d'azione, risultati intermedi, scadenze e relativi impegni di risorse
- formulare un budget coerente con l'indirizzo politico strategico e con la disponibilità di risorse espresse nel Bilancio annuale

- promuovere e consentire il coordinamento tra centri di responsabilità e uffici che concorrono al perseguimento dello stesso obiettivo
- accrescere l'autonomia dei centri di responsabilità, sia nel formulare proposte sugli obiettivi da raggiungere che nella gestione delle proprie risorse
- gestire verso i buoni risultati, cioè ad introdurre i meccanismi organizzativi necessari ad assicurare che le risorse (umane, tecnologiche, infrastrutturali e finanziarie) siano:
  - acquisite convenientemente (economicità),
  - siano utilizzate al meglio nella produzione dell'output (efficienza),
  - siano impiegate in condizioni di regolarità (leggittimità formale e sostanziale),
  - siano capaci di costruire valore per l'intera comunità (efficacia) secondo piani e programmi stabiliti.
- verificare sistematicamente la gestione, cioè lo stato degli obiettivi operativi, il rispetto delle scadenze previste dal programma e lo stato delle risorse previste dal budget

Promuovere un buon processo di Pianificazione tende quindi a realizzare il nuovo modello della amministrazione, che si basa su cinque pilastri fondamentali:

- Sinergia tra autonomia e integrazione
- Processi decisionali in rete
- Intensa comunicazione interna ed esterna
- Sinergie tra legittimità e risultato economico
- Responsabilità personale e di gruppo



E' evidente che si deve promuovere un maggiore potere decisionale locale, valorizzato da un efficace coordinamento, l'abbattimento delle barriere interne ed con cittadini, fornitori, collaboratori esterni, attraverso l'uso della rete tecnologica, la comunicazione e la valorizzazione delle conoscenze, del controllo sociale, le regole come strumenti per ottenere un migliore risultato, la responsabilità personale.

Per autonomia e integrazione si intende che ogni Centro di Responsabilità può proporre obiettivi, risultati, e indicatori per misurare il raggiungimento. A priori deve essere realizzato un processo di negoziazione tra vertice politico e strutture amm.ve

Ogni Centro di Responsabilità è guidato nella trasformazione del piano strategico in programma e deve verificare il raggiungimento dei risultati e lo stato di consumo delle risorse

E' importante sottolineare il ruolo fondamentale della trasformazione del piano strategico in programma. Molti successi o insuccessi di innovazioni in uffici pubblici dipendono da questo punto.

L'autocertificazione in Italia ha avuto un significativo successo: ha ridotto drasticamente il numero di certificati, non ha prodotto i rischi che si tenevano, ha certamente dato dignità, fiducia e sostegno alle relazioni tra cittadini e istituzioni pubbliche.

Per l'autocertificazione l'indirizzo strategico viene esplicitato in una chiara, semplice legge. La traduzione dell'indirizzo in obiettivi strategici, operativi, programmi di azione per gli uffici pubblici non ha presentato particolari problemi. Il programma d'azione per l'autocertificazione è stato altrettanto esplicito e chiaro in ogni ufficio pubblico. Il passaggio dall'indirizzo di una legge al programma operativo per attuarla si rivela

spesso molto difficoltoso. Tra le cause c'è certamente la predominante cultura giuridica che tende a disinteressarsi del progetto organizzativo, applicativo delle leggi.

Un'altra causa è la qualità delle leggi, cioè la loro scarsa capacità di essere applicate e di essere tradotte in programmi attuativi, di distribuire le responsabilità in modo non equivoco.

Realizzare i processi decisionali in rete è una condizione imprescindibile per accelerare e snellire il processo organizzativo della pianificazione e del controllo utilizzando in modo efficace, trasparente la rete tecnologica. Le linee guida del vertice politico o amministrativo possono essere proposte dalla rete. Gli obiettivi da negoziare possono essere letti e riproposti tempestivamente attraverso la rete. Analogamente i programmi e soprattutto i risultati del controllo nel rispettare gli impegni.

L'altro pilastro del nuovo modello amministrativo è la promozione della comunicazione, una comunicazione trasparente, di elevata quantità e qualità. Infatti, nuova razionalità del processo di pianificazione e controllo consiste soprattutto in una efficace gestione della conoscenza che viene via via accumulata nel processo, attraverso il contributo di proposte e di negoziazioni dei diversi attori politici e amministrativi. Questa conoscenza viene sistematicamente resa disponibile nella rete.

Ed è per questo che la qualità degli strumenti che sostengono il processo della pianificazione e del controllo, rappresentano l'elemento chiave nella realizzazione del nuovo modello organizzativo di una amministrazione pubblica.

Tali strumenti e i loro processi di utilizzazione promuovono una forte trasparenza di ruoli e responsabilità nel raggiungere gli obiettivi - risultati concordati.

La trasparenza dei risultati e dei comportamenti promuove una visione critica della regole, favorendo una visione meno garantista e più orientata alla soddisfazione delle esigenze del cittadino.

Si deve promuovere quindi l'impegno degli uffici e dei loro responsabili su obiettivi rilevanti e non solo su risultati marginali o sul rispetto formale dei compiti degli uffici.

### **3. Ruolo e criticità della tecnologia nel processo di Pianificazione**

#### **3.1. Il valore aggiunto che la tecnologia fornisce al processo di Pianificazione strategica**

L'adozione di metodologie, strutture e strumenti per supportare la Amministrazione nel processo di pianificazione strategica, risponde all'esigenza di assicurare maggiore efficacia e trasparenza ai processi di utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili.

In sostanza, lo scopo dell'adozione di tali metodologie è riassumibile nelle seguenti quattro proposizioni:

- *pensare prima di agire*, che significa, *ex ante*, supportare i decisori nella individuazione delle priorità e nella selezione dei progetti da finanziare con l'indicazione delle finalità degli interventi, dei risultati attesi;
- *organizzarsi prima di agire*, che significa dotarsi di strumenti per la predisposizione di piani operativi che definiscano precisamente obiettivi, responsabilità, fasi, costi, tempi dei progetti;
- *dotare il management delegato a gestire i progetti di idonei strumenti per la gestione dei progetti* medesimi (strumenti di project management), che significa implementare adeguati strumenti di monitoraggio per verificare lo stato di avanzamento dei progetti ed eventualmente attuare le opportune azioni correttive;
- *garantire l'uso corretto e trasparente delle risorse pubbliche*, che significa prevedere meccanismi di controllo/ispettorato tradizionale e/o forme di auditing più evolute.

Tali necessità sono sempre più impellenti, sotto la spinta di fattori quali:

- la scarsità delle risorse pubbliche, con la conseguente pressione su di esse che determina, inevitabilmente, una competizione tra i possibili usi alternativi;
- la maggiore considerazione per la soddisfazione del cittadino utente, al quale viene sempre più spesso richiesto di contribuire, non solo indirettamente attraverso il pagamento delle imposte, ma anche direttamente, con tickets e tariffe, ai costi per l'erogazione dei servizi che utilizza, che determina una crescente attenzione alla qualità dei servizi erogati e, più in generale, delle azioni svolte;
- una certa competitività, non solo tra pubblico e privato, ma anche all'interno dello stesso pubblico, che introduce elementi di valutazione e confronto.

Si va quindi sempre più affermando un modello gestionale per *obiettivi* e per *risultati*. Tale modello, che interessa particolarmente le attività *progettuali* e *innovative*, con attenzione all'efficacia dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati, si va sempre più estendendo anche alla gestione delle attività *routinarie*, con attenzione, in questo caso, anche all'efficienza (gestione economica).

Altro aspetto fondamentale nel processo di pianificazione strategica è la programmazione negoziata, prassi tesa a creare consenso tra diversi attori, a garanzia dell'attuazione in tempi certi degli obiettivi assegnati.

La programmazione negoziata quindi:

- richiede che vi sia congruenza tra i diversi piani, progetti e interventi e tra questi e le risorse disponibili per la loro realizzazione;
- richiede un coordinamento tra i diversi attori per la gestione, non solo del singolo accordo, ma di tutti gli accordi in essere, data la logica di intersettorialità e trasversalità sottintesa agli accordi stessi.

A questo fine occorre impostare sistemi interni di monitoraggio di avanzamento dei progetti integrati però ai diversi livelli. Tali sistemi, oltre che dialogare tra di loro, devono poter essere alimentati dai singoli sistemi informativi.

Solo con appropriati strumenti di monitoraggio, che richiedono l'utilizzo della tecnologia, è possibile dimostrare, la capacità di dare attuazione agli impegni/interventi sottoscritti e anche la capacità di *governo* degli stessi.

La verifica dell'attuazione degli indirizzi definiti a livello strategico risponde alla logica disciplinata dal decreto legislativo n.29/93, che attribuisce i compiti di indirizzo e controllo all'Autorità politica e quelli di gestione e attuazione al management. La modalità attraverso cui questa previsione si realizza consiste nell'assegnazione, da parte dell'Autorità politica, degli obiettivi ai dirigenti generali e la conseguente delega di responsabilità e di incarichi ai dirigenti subordinati.

Tale situazione comporta la necessità che chi compie le scelte di indirizzo (Autorità politica) debba avere *l'indispensabile* informazione sullo stato di attuazione dei scelte da parte del management, al fine di verificare eventuali scostamenti, comprenderne le cause (ad esempio capire se il problema di un mancato raggiungimento di alcune scelte strategiche sia dovuto ad una non corretta valutazione dell'ambiente o ad un *difetto* nella attuazione) e, di conseguenza, assumere le necessarie decisioni in termini di azioni correttive.

La complessità di un simile processo, può vedersi parzialmente semplificata attraverso l'utilizzo della tecnologia.

Infatti, se gli attori sono in grado:

- di scambiare tra di loro le informazioni in maniera snella ed efficace
- di elaborare in tempo reale i dati raccolti e di incrociarli con discrezionalità e semplicità in modo che da esse possano essere tratte le informazioni necessarie
- di acquisire le informazioni di contabilità finanziaria attraverso un sistema integrato
- di monitorare in qualsiasi momento lo stato di attuazione dei piani di azione che sono stati costruiti attraverso la negoziazione e lo stato delle risorse ad essi collegati
- di interrogare report di facile comprensione e immediata percezione

troveranno un supporto fondamentale per un corretto svolgimento della loro attività.

Una tra le maggiori criticità in qualsiasi organizzazione, sia essa pubblica o privata, è la comunicazione delle informazioni tra i diversi interlocutori. Servirsi della tecnologia, e in particolare della tecnologia in rete, può aiutare il processo di comunicazione non soltanto attraverso la riorganizzazione dei dati, ma anche grazie alla possibilità di accesso alle informazioni in assenza di limiti spazio-temporali.

Tutto ciò si traduce certamente in un importante abbattimento dei tempi nei processi amministrativi in cui spesso si lamenta la difficoltà di reperire le informazioni in tempi rapidi.

La tecnologia permette di raccogliere informazioni in modo sistematico e di elaborarle in base alle diverse esigenze conoscitive.

Un buon sistema tecnologico a supporto della pianificazione strategica deve infatti dare la possibilità di incrociare i dati raccolti con una certa elasticità, per poter trarre da essi le informazioni necessarie; ad esempio creando indicatori di qualsiasi natura incrociando dati già raccolti all'interno dell'applicativo informatico che si sta utilizzando.

Un buon sistema informatico di supporto alla pianificazione strategica, deve essere facilmente integrabile con i sistemi già in utilizzo nella Amministrazione. Ciò è necessario per evitare eccessivi impegni di tempo e di risorse impiegati nell'utilizzo della tecnologia. Elemento fondamentale di qualsiasi applicativo è quindi la capacità di recepire automaticamente le informazioni contenute in altri sistemi.

La tecnologia deve supportare la Amministrazione nel monitoraggio sia dello stato di attuazione del piano di azione sia dello stato delle risorse. Effettuare frequentemente il monitoraggio ha lo scopo, oltre che di conoscere lo stato d'essere dell'opera, anche di essere tempestivi nell'interpretazione dei feedback che dal monitoraggio vengono ricevuti, e realizzare eventuali azioni correttive.

I report che vengono generati dal sistema devono essere chiari, di immediata interpretazione e in grado di fornire le informazioni a diversi livelli di dettaglio. L'interrogazione sarà diversa in base all'interlocutore che interroga il sistema, più generale, per il vertice politico, di maggior dettaglio per il responsabile chiamato operativamente a realizzare il piano d'azione che discende dal piano strategico formulato a monte.

### **3.2. Individuazione del ruolo della Piattaforma informatica**

Sulla base delle considerazioni fatte nel precedente paragrafo circa l'importanza della tecnologia come supporto al processo di pianificazione e programmazione, si inserisce la piattaforma informatica al fine di intervenire in momenti specificati del ciclo della pianificazione strategica allo scopo di supportare l'ente nelle fasi di elaborazione, gestione e comunicazione del piano.

Un punto di sicuro vantaggio della piattaforma è dato dalla sua disponibilità in ambiente completamente web, tale soluzione consente una rapida erogazione della piattaforma anche in situazioni in cui l'infrastruttura tecnologica non dovessero essere sufficientemente avanzata. Sulla base di tale riflessione si possono individuare due possibili scenari di fruizione della piattaforma:

1. **Sulla rete intranet:** il soggetto che intende fruire della piattaforma possiede una infrastruttura tecnologica sufficientemente avanzata per installare ed erogare i servizi direttamente dai propri server;
2. **In rete internet:** in questo scenario di erogazione il soggetto che intende fruire della piattaforma non possiede una infrastruttura tecnologica avanzata ovvero non intende sostenere i costi per una gestione interna dell'applicativo e quindi ne fruisce a distanza con tutte le caratteristiche di sicurezza necessarie.

Entrambi gli scenari di cui sopra possono dare luogo ad ulteriori metodi di fruizione della piattaforma informatica, comunque riconducibili ai due precedenti.

Inoltre il sistema informativo dovrebbe possedere una serie di funzionalità le quali devono consentire di supportare il processo di pianificazione e programmazione nelle seguenti fasi:

- Strutturazione del piano e organizzazione logico – concettuale, consentendo modifiche ed integrazioni nel corso del processo di realizzazione;
- Gestione integrata delle informazioni di cui necessita il piano o che lo stesso produce, nonché la loro condivisione, attraverso la possibilità di allegare documenti in qualsiasi formato ai diversi livelli del piano;
- Partecipazione di più soggetti al ciclo di vita del piano, sia in modo tradizionale (riunioni, incontri, focus group) sia a distanza attraverso l'impiego della piattaforma informatica;
- Sistematizzazione della raccolta dei dati necessari alla costruzione del piano strategico, al fine di ricondurre le informazioni ad un linguaggio chiaro e trasparente per tutti;
- Monitoraggio del piano, non solo per mezzo dei tempi di realizzazione ma anche grazie ad un sistema di indicatori di prestazione;
- Pubblicazione del piano e dei suoi allegati in un formato comprensibile e leggibile anche per le persone non tecniche.

Dall'analisi effettuata sul sistema informatico è stato possibile individuare le seguenti funzionalità specifiche:

- strutturazione della strategia secondo uno schema a più livelli, da quello più generale fino ad uno di massima specificità;
- possibilità di eseguire la mappatura dei portatori di interessi, collegando a ciascuno informazioni utili;
- possibilità di effettuare analisi SWOT del contesto in cui si intende calare il processo di pianificazione e programmazione;
- individuazione e la valorizzazione degli indicatori di contesto e di risultato;
- possibilità di pianificare nel tempo le attività che saranno svolte e disponibilità di un diagramma temporale (Gantt) al fine di averne una visione sintetica e di insieme;
- possibilità di gestire documenti allegati ai differenti livelli del piano strategico;
- generazione di report strutturati, al fine di avere delle viste sintetiche sui dati contenuti all'interno del programma;
- archiviazione delle diverse versioni del Piano Strategico, consentendo di effettuare dei confronti circa cambiamenti intervenuti e modifiche effettuate.

### **3.3. Valore della tecnologia nel tempo**

Il Cnipa ha curato la stesura nel corso del 2005 di un documento programmatico per lo sviluppo della sicurezza Ict nel Paese, sia studiando un modello organizzativo più efficace per il raggiungimento di tale obiettivo.

A tal fine è stato istituito un gruppo di lavoro cui hanno preso parte, oltre agli esperti del Cnipa, anche rappresentanti del Comitato tecnico della sicurezza informatica (istituito con un decreto del 2002) ed esponenti del ministero delle Comunicazioni. Il gruppo, partendo dall'analisi della situazione esistente, ha sviluppato un piano che si innesta nel più ampio programma di sviluppo dell'e-government ed ha l'obiettivo di



abilitare l'uso delle nuove tecnologie attraverso la fiducia nel mezzo informatico e la capacità di governo dei processi innovativi.

Questa è uno dei tanti esempi che possono essere fatti per dimostrare come l'informatica, internet e le nuove tecnologie in generale siano tutt'altro che sconosciute nella PA.

Il ruolo che l'informatica può avere al livello dirigenziale nella PA è stata stimolata proprio dai dirigenti, che hanno preso l'iniziativa dimostrando di avere a una certa sensibilità su questi temi.

I vantaggi che l'uso delle tecnologia fornisce, sono:

- la razionalizzazione dei processi e dei tempi decisionali e di lavoro. Infatti, il guadagno, in termini di tempo e di operatività tratto dall'uso delle tecnologie permette di incrementare la produttività.
- la possibilità che la tecnologia offre in questo ambiente di liberarsi di lungaggini e procedure che sono in sé demotivanti. In questo senso, la tecnologia funge da stimolo: c'è consapevolezza delle opportunità che offre ma c'è anche la percezione del ruolo motivante della tecnologia.

Detto questo però, si è analizzato soltanto un aspetto del problema, infatti, la diffusione della tecnologia nella PA sembra a questo punto un processo che innescato ormai si svilupperà, propagherà e crescerà automaticamente, mentre, la realtà è profondamente diversa.

Nessuno sviluppo tecnologico avrà esito pienamente positivo, se esso non sarà accompagnato da un vero e proprio cambiamento culturale di medio e lungo periodo degli attori della costruzione e della realizzazione del processo di Pianificazione strategica.

Ci deve essere la voglia di sfruttare e usufruire dei vantaggi che ci vengono messi a disposizione. La voglia di usare, capire e comprendere i messaggi e le informazioni che possono essere trasferiti attraverso la rete.

Una volta create le condizioni infatti, se manca la cultura e il desiderio di chiarire le responsabilità che ci si assume attraverso la negoziazione, diffondere i dati sul lavoro svolto personalmente e dagli altri allo scopo di comunicare e coordinare le attività legate agli stessi fini, la curiosità da parte dei cittadini di conoscere concretamente quali sono gli sforzi che la Amministrazione ha compiuto per tenere fede al mandato in base al quale era stata nominata la classe politica, la tecnologia avrà fallito il compito che si era prefisso.

La tecnologia per avere efficacia deve accompagnare una modifica e semplificazione sia di come vengono individuati e realizzati gli obiettivi che ci si prefigge, sia del modo di pensare e della cultura degli attori che operano nella PA.