

# L'esperienza vincente che punta sull'innovazione

di Rossella Pecoli

*Rafforzare il legame tra i sistemi di programmazione, controllo e la rendicontazione sociale. Il modello adottato dalla Provincia di Piacenza è cresciuto in corso d'opera aprendo prospettive con margini di miglioramento*

## SISTEMI

Il modello di programmazione e controllo strategico adottato dalla Provincia di Piacenza è il risultato degli sforzi compiuti dall'ente nella direzione di una più forte integrazione fra gli strumenti di programmazione e controllo e tra questi e la rendicontazione sociale.

All'attuale impostazione si è arrivati come conseguenza dell'esperienza maturata in due ambiti:

- l'evoluzione del sistema di controllo di gestione che, a partire dal 2000, si è strutturato in modo da garantire una maggiore aderenza della programmazione gestionale alle strategie perseguite dall'amministrazione, oltre che per favorirne il monitoraggio;
- la realizzazione della prima elaborazione e la connessa diffusione del bilancio sociale, con cui la Provincia si è confrontata con i propri portatori d'interesse in relazione agli anni 2002 e 2003.

La nuova impostazione è intervenuta certamente a migliorare alcuni elementi del processo di programmazione e controllo e delle relazioni con la rendicontazione sociale; fra questi i più rilevanti sono:

- la coerenza degli strumenti;
- la presa di coscienza dei ruoli dei diversi attori del processo decisionale;
- la trasparenza dei documenti;
- l'integrazione con il bilancio sociale.

L'evoluzione del sistema si è realizzata secondo un processo graduale che è partito dagli strumenti del controllo di gestione per giungere successivamente a una nuova impostazione della programmazione strategica nel segno di una maggiore coerenza fra gli strumenti stessi.

### COERENZA

Il sistema di programmazione e controllo della Provincia di Piacenza ha avuto un progressivo sviluppo nel tempo a partire dalla riorganizzazione dell'anno 2000, che ha visto la creazione di 4 macroaree e della Direzione generale, secondo l'approccio di tipo bottom-up: la sostanziale "immaturità" iniziale del sistema non ha consentito di avviare il processo a partire dall'impostazione in senso "tecnico" dei documenti di pianificazione, quali le linee programmatiche per azioni e progetti e la relazione previsionale e programmatica; tali documenti erano già stati predisposti negli anni precedenti, pur con una struttura non sempre aderente alle esigenze che da lì a poco si sarebbero manifestate. Si è quindi ritenuto più funzionale concentrare gli sforzi sul miglioramento del processo alla base della programmazione gestionale e del Peg; nel giro di qualche anno si sono raggiunti diversi risultati sia dal punto di vista della struttura del documento che del processo di elaborazione. In particolare, in merito alla struttura,

l'evoluzione ha consentito di procedere con un'individuazione selettiva:

- degli obiettivi di Peg aventi contenuto strategico, e quindi da monitorare attentamente nelle fasi attuative occorrenti alla loro realizzazione, oltre che con indicatori di risultato;
- delle attività tipiche e consolidate, per le quali il monitoraggio si basa soprattutto sull'identificazione di indicatori di efficienza ed efficacia.

Il processo di predisposizione e aggiornamento del Peg è stato ottimizzato agendo su diversi fronti:

- una riduzione dei tempi per l'approvazione. I tempi nella fase iniziale arrivavano fino a maggio, mentre attualmente il Peg è approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente;
- una formazione specifica alla struttura dirigenziale in merito al proprio ruolo e all'utilizzo degli strumenti di programmazione;
- la funzione del Direttore generale quale anello di congiunzione fra la struttura dirigenziale e l'organo esecutivo e del controllo di gestione quale supporto tecnico per la negoziazione degli obiettivi di Peg e degli indicatori;
- l'utilizzo, da parte dei responsabili, della reportistica al fine dell'aggiornamento del Peg in corso d'anno, anche con rife-



## L'ESEMPIO/Evoluzione del sistema

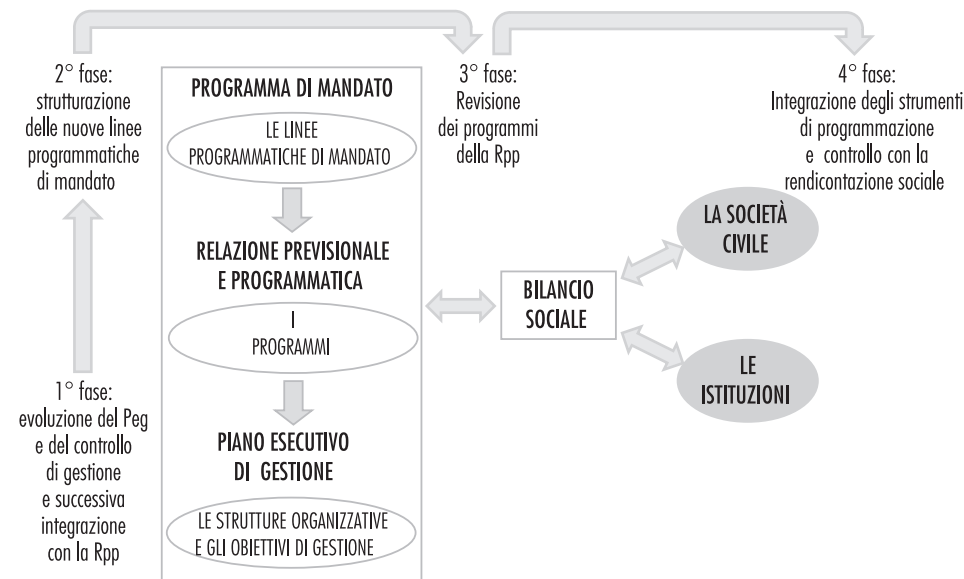
rimento alle variazioni programmatiche.

L'esperienza maturata nel corso degli anni in relazione al processo di programmazione e controllo ha consentito di supportare la nuova amministrazione nella definizione, in senso tecnico, delle nuove linee programmatiche per azioni e progetti: all'insediamento della nuova amministrazione, la Direzione generale ha collaborato con gli organi politici per strutturare il programma di mandato in modo da renderlo trasponibile negli strumenti di programmazione e controllo.

### REVISIONE

A partire dal programma elettorale, in un lavoro di collaborazione fra organo esecutivo, vertici tecnici (coordinatori di area) e Direzione generale, si è giunti alle linee programmatiche mediante l'individuazione di 4 linee strategiche, che rappresentano le direttrici di fondo dell'azione amministrativa, oltre a una linea strategica comprendente tutte le politiche di tipo trasversale e le azioni di supporto. All'interno di ogni linea strategica sono stati definiti alcuni ambiti di intervento di dettaglio, che ne rappresentano la sfera specifica di azione; per ognuno di essi sono stati identificati i centri di responsabilità di riferimento, anche con lo scopo di confrontarsi con la struttura tecnico-amministrativa per valutarne la fattibilità e di strutturare il documento in connessione con il sistema di programmazione e controllo.

Oltre all'ovvia esposizione dei contenuti all'organo consiliare, l'intero processo di definizione delle linee programmatiche per azioni e progetti, compresa la parte relati-



va alla strutturazione in senso tecnico del documento, è stato oggetto di una specifica illustrazione durante la seduta di approvazione da parte del Consiglio provinciale.

A seguito della nuova articolazione delle linee di mandato, si è proceduto a una totale reimpostazione dei programmi della Rpp, allo scopo di supportare il processo decisionale del Consiglio. L'inadeguatezza della precedente struttura dei programmi della Rpp non permetteva infatti di offrire all'organo consiliare una visione chiara delle strategie perseguite e quindi lo strumento non poteva considerarsi un valido supporto al sistema decisionale. Questa riflessione ha portato a individuare 9 nuovi programmi in stretta connessione con le linee programmatiche di mandato e pienamente svincolati dalla struttura organizzativa, ottenendo evidenti vantaggi anche in termini di trasparenza della programmazione. La

nuova impostazione dei programmi ha facilitato il superamento delle difficoltà precedentemente evidenziate, rendendo più trasparenti le strategie perseguite e le risorse da utilizzare per la loro realizzazione.

### TRASPARENZA

La Provincia di Piacenza si è impegnata nella prima esperienza di elaborazione e diffusione del bilancio sociale a partire dal 2002. La predisposizione di un documento idoneo a fungere da base di discussione con i portatori d'interesse per la valutazione dell'impatto delle azioni dell'ente ha impegnato a fondo l'amministrazione. Limitando l'analisi in questa sede alla fase di elaborazione del documento, si possono identificare i seguenti passi operativi:

- individuazione delle macrocategorie di stakeholder di riferimento;
- rielaborazione delle azioni realizzate e delle risorse



## L'ESEMPIO/La programmazione strategica

### LINEE FONDAMENTALI DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

### CONSOLIDAMENTO E SVILUPPO DEL SISTEMA PIACENZA

### SERVIZI PUBBLICI LOCALI, IN PARTICOLARE ALLA PERSONA

### INNOVAZIONE NEL SISTEMA PUBBLICO LOCALE

### LE 11 FINALITÀ STRATEGICHE ALLA BASE DELLA PROGRAMMAZIONE

- Favorire la competitività del sistema economico locale e le sinergie con i territori limitrofi
- Rafforzare e qualificare i fattori di sviluppo delle aree montane
- Favorire la sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo economico locale
- Favorire la coerenza e qualità del sistema territoriale attraverso gli strumenti della pianificazione
- Qualificare le infrastrutture e la mobilità per le persone e per le merci
- Qualificare il sistema dei servizi e delle iniziative diretti alla persona
- Qualificare e rafforzare il sistema locale della sicurezza e della protezione civile
- Inserire il sistema locale nelle reti europee
- Favorire lo sviluppo del sistema pubblico locale
- Sviluppare l'innovazione gestionale, organizzativa e tecnologica dell'Ente
- Qualificare il patrimonio immobiliare a disposizione dell'Ente e ottimizzarne il suo utilizzo

se utilizzate in funzione degli stakeholder;

- identificazione di opportuni indicatori per la valutazione dell'impatto delle azioni.

Per individuare i portatori d'interesse a cui riferire ogni azione, la Provincia di Piacenza ha segmentato i propri clienti in base al criterio della destinazione delle politiche svolte, identificando due livelli: da un lato gli stakeholder "intermedi", che si relazionano con l'ente in termini di attività diretta, come finanziatori o destinatari primi (personale, Regione, Stato, amministrazione interna, ...), dall'altro gli stakeholder finali, destinatari finali delle politiche dell'ente e a cui riferire la rendicontazione complessiva di azioni e risorse.

La definizione dei 4 stakeholder finali corrisponde alle macro-aree di intervento della Provincia: per i cittadini si parla di "Qualità della vita", per gli Enti locali di

"sostegno territoriale", per le imprese di "sviluppo economico", per le politiche mirate di "promozione sociale".

Si è quindi proceduto a identificare per ogni capitolo lo stakeholder di riferimento, ripartendo successivamente, sulla base di idonei criteri, l'importo complessivo dei dati finanziari riferiti agli stakeholder intermedi sui finali; dal lato programmatico, è stata riclassificata con i medesimi criteri la rendicontazione delle politiche e dei servizi resi dall'ente.

Dall'esperienza maturata è scaturita quindi l'esigenza di intervenire sugli strumenti di programmazione e controllo per facilitare e rendere più chiara la connessione tra strategie e portatori d'interesse: si è perciò completata la revisione del modello strategico di riferimento ricercando un'articolazione dei programmi che, oltre a connettersi con la pianificazione e il controllo di gestione (come già

illustrato), si integrasse anche con i portatori d'interesse finali individuati.

Attualmente i programmi della Rpp hanno un rapporto "1 a 1" con i portatori d'interesse, a eccezione del programma relativo alle politiche istituzionali e delle risorse che ha natura trasversale.

### IMPIANTO

In questo modo gli organi politici hanno una visione più chiara e trasparente, sia in sede di programmazione che di analisi delle azioni realizzate:

- delle modalità di attuazione delle strategie, senza che le informazioni si confondano nei meandri delle scelte di tipo organizzativo dell'organo esecutivo;
- dell'impatto delle strategie sui portatori di interesse della Provincia.

Così come era accaduto in occasione dell'approvazione delle linee programmatiche per azioni e progetti, anche in questo caso l'intero nuovo impianto è stato illustrato in Giunta e in Consiglio, con l'intenzione di avvicinare gli organi politici alle logiche della programmazione e far meglio comprendere l'utilità di questi strumenti a supporto del loro ruolo di indirizzo e controllo.

In merito al sistema informativo che alimenta il bilancio sociale, si sta compiendo uno sforzo volto a dare sistematicità anche al sistema di indicatori utilizzato, che deriva:

- dai report periodici del controllo di gestione relativi allo stato di attuazione degli obiettivi e delle attività assegnati alle strutture organizzative;
- dal progetto Cento indicatori per cento provin-



ce, di cui fanno parte tutte le Province della Regione e con il supporto di Upi Emilia Romagna, volto alla misurazione comparata dei risultati delle Province dell'Emilia Romagna attraverso un sistema strutturato di indicatori valorizzati annualmente; tale progetto è già avviato e quindi una sua integrazione con la rendicontazione sociale rende più snello il sistema di rendicontazione, oltre al favorirne la comparabilità temporale e spaziale;

- dai singoli sistemi informativi messi in atto dai vari servizi (si cita per tutti l'Osservatorio del mercato del lavoro che effettua un monitoraggio costante dei dati relativi alle politiche del lavoro e alla formazione);
- da qualsiasi ulteriore informazione ritenuta utile.

Nella nuova edizione del bilancio sociale si è quindi cercato di mantenere salda l'impostazione iniziale per dare continuità alla rendicontazione. Ciò si è concretizzato attraverso la classificazione delle risorse finanziarie e del complesso delle azioni svolte per ognuno dei portatori d'interesse individuati all'inizio del percorso che ha portato alla costruzione del bilancio sociale del triennio precedente, oltre all'articolazione stessa del documento, che comprende le due sezioni relative alle risorse utilizzate e alle azioni realizzate. Il bilancio sociale è però stato arricchito con alcuni elementi di novità, relativi all'introduzione a livello di servizio di una prima batteria di indicatori su cui con-

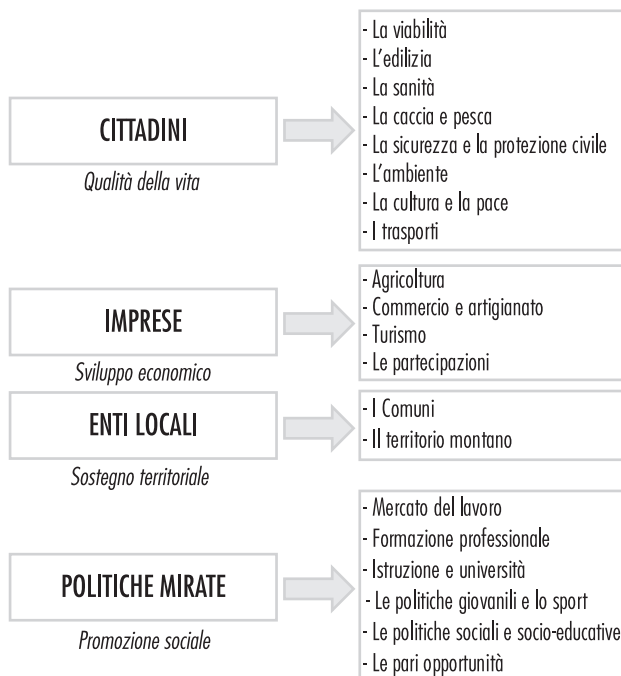
frontarsi, comparabili per gli anni 2004 e 2005.

Una parte di detti indicatori fa specifico riferimento alle politiche di genere analizzate su diversi ambiti d'intervento quali: scuola, dipendenti provinciali e formazione interna, formazione professionale, mercato del lavoro e imprenditoria. Sono inoltre fornite informazioni in merito alle previsioni di risorse finanziarie per l'anno 2006 delle risorse stanziare in relazione ai portatori d'interesse.

La Provincia di Piacenza ha quindi ridefinito il rapporto del bilancio sociale con la struttura dei propri documenti di programmazione strategica, attendendosi dei miglioramenti anche in termini di processo. In particolare, i benefici che l'ente si aspetta da un'impostazione di questo tipo riguardano:

- la sistematicità e continuità della rendicontazione sociale, facilitata dal legame con i documenti e il processo di programmazione e controllo;
- una semplificazione nel lavoro di confronto e verifica dell'attendibilità e coerenza delle informazioni del bilancio sociale rispetto agli altri documenti istituzionali, anch'essa facilitata dal legame con la programmazione;
- una semplificazione nel processo di coinvolgimento di organi politici e tecnici nella costruzione del bilancio sociale, derivante anche dalla continuità e sistematicità della struttura e del processo di elaborazione del bilancio stesso;
- una maggiore snellezza del processo di elaborazione del documento;

## Stakeholder e ambiti di intervento



- una più agevole identificazione di impegni, azioni e risorse previste per il futuro in relazione ai portatori d'interesse;
- un miglioramento nella direzione della comparabilità spaziale e temporale dei dati derivante dall'impostazione di un sistema di indicatori continuo e sistematico.

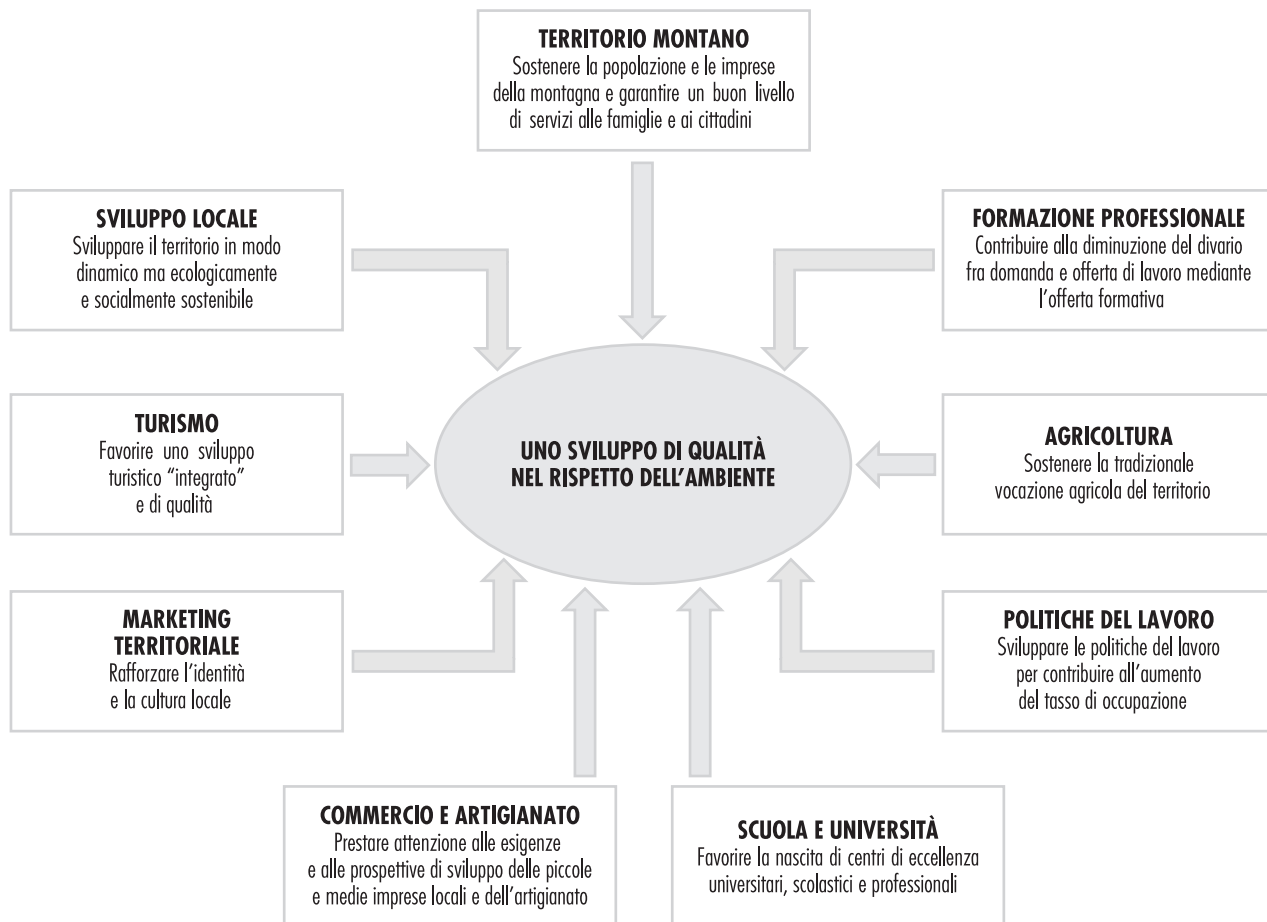
### PROSPETTIVE

Nel prossimo futuro, oltre al consolidamento di questi strumenti e alla verifica della loro adeguatezza, si dovrà agire per migliorarne la funzionalità. Gli spazi di miglioramento potranno riguardare diversi ambiti. Si citano in questa sede i più significativi:

- il perfezionamento del sistema informativo relativo agli indicatori, individuando gli strumenti più adeguati per il monitorag-



## L'ESEMPIO/Gli ambiti delle linee programmatiche



gio delle diverse tipologie, privilegiando gli indicatori di outcome per il bilancio sociale e gli indicatori di efficienza ed efficacia legati alle responsabilità organizzative per il Peg;

- la misurazione delle risorse utilizzate, per la quale si dovrà procedere in due direzioni:
  - differenziare la gestione delle deleghe dalle iniziative specifiche della Provincia;
  - affinare il processo di adattamento della

struttura dei capitoli, che già ha subito una profonda revisione, alla nuova impostazione dei programmi; in particolare si dovrà cercare di affidare il più possibile i capitoli ai programmi legati ai portatori d'interesse finali, lasciando come categoria residuale il programma delle politiche trasversali;

- l'adeguata gestione del processo di ridefinizione partecipata di programmi e strategie a seguito

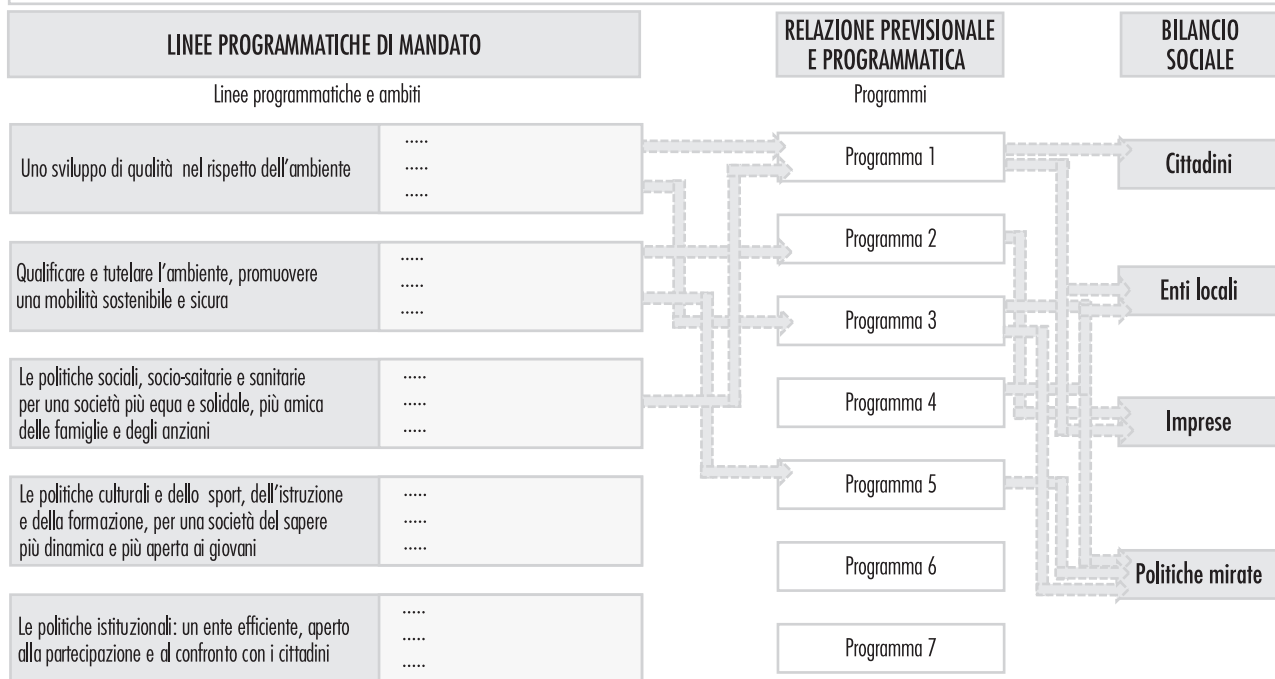
del confronto con i portatori d'interesse, in particolare procedendo ai necessari adeguamenti della Relazione previsionale e programmatica e delle linee programmatiche di mandato;

- l'affinamento dell'integrazione tra il sistema di programmazione e controllo e la valutazione dei dirigenti, ad esempio mediante l'introduzione di metodologie che consentano la pesatura di obiettivi e attività legate alla rilevanza strategica.



## Il raccordo tra sistemi di pianificazione e bilancio sociale

### DA UNA STRUTTURA PESANTE E POCO LEGGIBILE...



### ... A UNA NUOVA STRUTTURA SNELLA E INTEGRATA

