



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2021

Corso di 1° livello online

La riforma della P.A.: come adeguare il proprio Ente al cambiamento in atto

Pianificazione, misurazione e valutazione della performance

Giovedì 24 novembre 2022, ore 9.00-13.00 e 14.00-18.00 (5° modulo)

Docente

Luca Mazzara

Professore Associato Confermato e Docente di Economia delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche. Direttore del Master in City Management presso l'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

Programma INPS Valore PA 2021

La riforma della Pubblica Amministrazione: come adeguare il proprio Ente al cambiamento in atto.

Modulo 5. Pianificazione, misurazione e valutazione della performance

Prof. Luca Mazzara

Direttore Master in City Management

Università di Bologna

Scuola di Economia e Management

Dipartimento di Scienze Aziendali

Campus di Forlì

Dipartimento di Scienze Aziendali-Maggioli
20 Ottobre 2022

0

0

I temi di approfondimento del corso: introduzione

5. Pianificazione, misurazione e valutazione della performance.

- Il percorso si chiude con un focus sulla performance. La riforma, infatti, chiede alle Pubbliche Amministrazioni un processo di cambiamento che si concentra sulla **qualità del servizio** e sugli **impatti generati**. E' necessario quindi definire **obiettivi, risorse impiegate e strumenti di misurazione e valutazione**, con un approccio che superi le classiche visioni autoreferenziali e ponga al centro i bisogni e le esigenze della collettività.

1

1

Articolazione del modulo

- La definizione della performance e di obiettivo
- Il ciclo di gestione della performance
- Gli obiettivi strategici dell'ente e gli obiettivi operativi: il processo di pianificazione strategica
- Il settaggio degli indicatori:
 - Analisi dei fabbisogni informativi
 - Progettazione del sistema
 - Individuazione delle variabili da misurare
 - Definizione delle metriche e dei range di misurazione
 - Sistemi di reporting

2

2

Articolazione del modulo

- Il sistema degli indicatori
- Il piano della performance e la relazione della performance

3

3

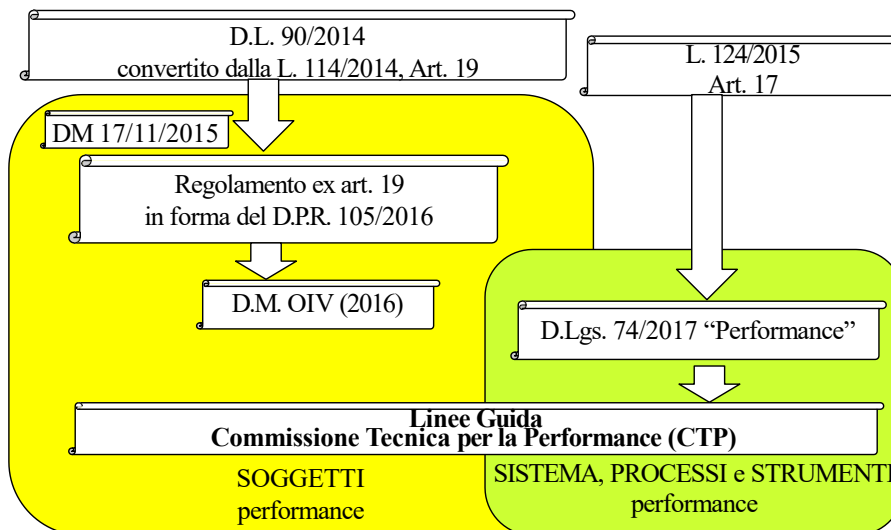
Ciclo di gestione della performance

4

4

Ciclo della performance: il quadro normativo

D.Lgs. 150/2009



5

Il ciclo della performance



6

Il Sistema di Performance Management

Il “*Sistema della Performance*”,
introdotto formalmente dal D.Lgs.
150/2009,
e modificato dal D.Lgs. 74/2017

costituisce l'insieme di:

Soggetti



Processi



Strumenti



...attraverso i quali le PA
programmano, misurano, valutano (e comunicano) le proprie Performance,
di tipo organizzativo ed individuale.

7

Gli obiettivi strategici dell'ente e gli obiettivi operativi: il processo di pianificazione strategica

8

8

Sviluppare il "pensiero strategico"



9

Cosa intendiamo per pianificazione strategica?

“La pianificazione strategica costituisce un deliberato approccio disciplinato finalizzato alla formulazione di rilevanti decisioni ed azioni correlate che permeano e guidano ciò che una data organizzazione è, cosa fa e perché lo fa” (Bryson 2011).

“La pianificazione strategica può essere considerata come una modalità di conoscenza in termini di ausilio ai leader politici e ai dirigenti per comprendere cosa fare, come e perché” (Bryson, Crosby & Bryson 2009).

10

Quale significato attribuire alla pianificazione strategica del territorio?

- La pianificazione strategica rappresenta un *modo di pensare, di agire* e di *apprendere* sia da parte dell'ente locale che di tutti gli stakeholders esterni
- Solitamente fornisce un quadro comprensivo attraverso la focalizzazione di un grande **“scenario”**, indispensabile per poter guidare decisioni di ampio respiro, per collocare risorse e determinare positivi effetti di **“impatto”** sui comportamenti degli attori che vivono ed operano su un determinato ambito contesto territoriale

11

Prof. Luca Mazzara@

11

Quale significato attribuire alla pianificazione strategica del territorio?

- A tal fine, la pianificazione strategica si basa spesso su *visioni* ed immagini particolarmente “evocative” ed attrattive nei confronti del proprio contesto territoriale con l'intento di creare “**valore pubblico**”
- La creazione di valore pubblico non può prescindere da un coinvolgimento di ampie fasce di stakeholders a livello locale da parte dell'ente territoriale che è chiamato ad esercitare un'azione di **cabina di regia** dello sviluppo economico-sociale

12

Prof. Luca Mazzara@

12

Quale significato attribuire alla pianificazione strategica del territorio?

Governare un territorio comunale e ancora di più di area vasta, in quanto “eletti” non è mai sinonimo di attrazione della totalità delle preferenze dei cittadini residenti...dal coinvolgimento e dall'ascolto di esigenze percepite quali critiche e rilevanti da un'ampia parte della propria collettività possono infatti scaturire importanti **riflessioni ed azioni strategiche** e **soluzioni organizzative** molto più aderenti ai problemi nevralgici che affliggono i nostri territori

13

Prof. Luca Mazzara@

13

Cosa intendiamo per pianificazione strategica?

- Costituisce una insostituibile guida per assumere **decisioni di ampio respiro** e allocare conseguentemente le risorse
- La pianificazione strategica comporta il ricorso a concetti, procedure e modelli in grado di aiutare le amministrazioni pubbliche a migliorare il conseguimento delle rispettive mission, delle visioni ed alla creazione di **valore pubblico**
- La pianificazione strategica in sintesi rappresenta una modalità di **pensiero**, di **azione** e di costante **apprendimento** rispetto alle dinamiche territoriali

14

Prof. Luca Mazzara@

14

Le determinanti delle scelte politiche

Le politiche pubbliche *correnti* consistono nel realizzare **progetti pubblici**: il policy maker deve decidere *quale* progetto è da preferire tra le varie alternative considerando sia livelli di **efficienza** che di **equità** e tenendo ovviamente in evidenza le esigenze provenienti dal territorio (area vasta) e le priorità politiche emergenti dal programma di mandato (Presidente Regione, Unione o sindaci enti ...)

Prof. Luca Mazzara@

15

15

Attraverso un processo di pianificazione strategica le amministrazioni possono...

- Documentare ed interrogarsi circa gli **scenari ambientali** nei quale si trovano ad operare ed esplorare i fattori e i trend che influenzano ciò che esse realizzano e il modo attraverso il quale sviluppano i propri ruoli istituzionali
- Permettere di chiarire e segmentare le **istanze strategiche** o i **cambiamenti** che l'amministrazione deve affrontare.

16

Prof. Luca Mazzara@

16

Attraverso un processo di pianificazione strategica le amministrazioni possono...

- Identificare gli **obiettivi strategici** dell'amministrazione e articolare una **vision** alla quale orientare i comportamenti
- Sviluppare strategie per conseguire i propri programmi di mandato e raggiungere le rispettive **mission** con l'intento di creare **valore pubblico**
- Agganciare il pensiero strategico alla **programmazione operativa**

17

Prof. Luca Mazzara@

17

Perché ricorrere alla pianificazione strategica?

- Gli **scenari** prospettici stanno mutando rapidamente e le variabili da dover governare crescono, incrementando la complessità amministrativa e gestionale
- Le **risorse finanziarie** costituiscono per buona parte delle Amministrazioni locali un vero e proprio limite allo sviluppo degli investimenti (anche se alcuni canali di finanziamento non sembrano essere stati intrapresi con decisione e piena consapevolezza)

18

Prof. Luca Mazzara@

18

Perché ricorrere alla pianificazione strategica?

- Sta crescendo contestualmente la domanda di nuovi e più qualificati **servizi** richiesti dal territorio, specie richiesti nell'ambito del settore sociale
- Finora la "cultura" dominante delle nostre amministrazioni era caratterizzata da:
 - Forte "campanilismo" a livello locale;
 - Conseguente visione delle problematiche da risolvere circoscritte ai tradizionali ambiti geografici di confine;
 - Esclusivo "attaccamento" all'identità del territorio di appartenenza;
 - Discreta "conflittualità" con alcuni degli stakeholder locali;
 - Scarsa o assente "collaborazione" con altre amministrazioni pubbliche geograficamente limitrofe;
 - Comunicazione sociale garantita *solamente* nei periodi di avvicinamento a nuove elezioni.

19

Prof. Luca Mazzara@

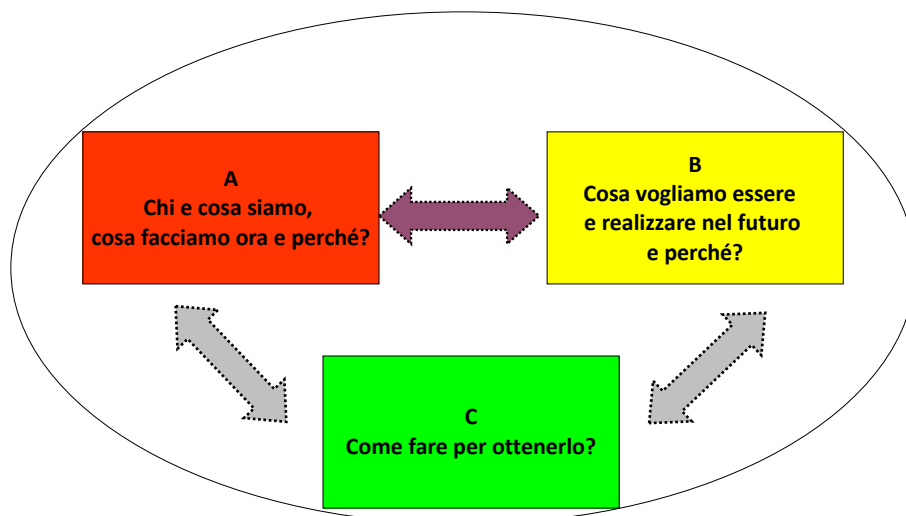
19

La pianificazione strategica nel contesto italiano è essenziale per affrontare la crescente complessità ambientale e la domanda dinamica di nuovi servizi da garantire in un contesto di consolidato assetto di scarse disponibilità finanziarie prospettiche, scenario oramai caratterizzante buona parte dei nostri territori...in attesa delle ingenti risorse del PNRR....

20

20

Le fasi circolari della pianificazione strategica (ABC)



21

Prof. Luca Mazzara@

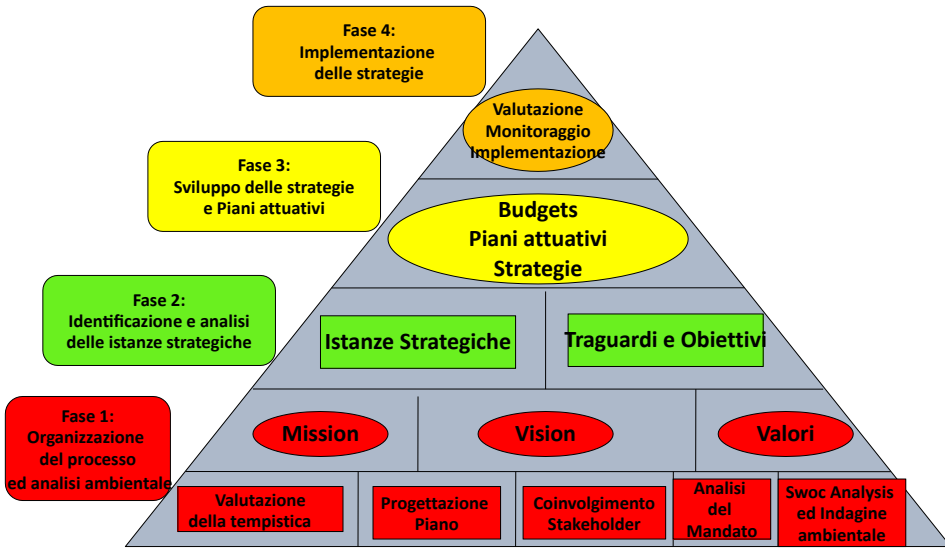
21

Il processo circolare della Pianificazione Strategica



22

I blocchi su cui fondare l'impianto della Pianificazione Strategica



Prof. Luca Mazzara@

23

23

Principali quesiti a cui dover fornire una risposta nell'ambito della pianificazione strategica

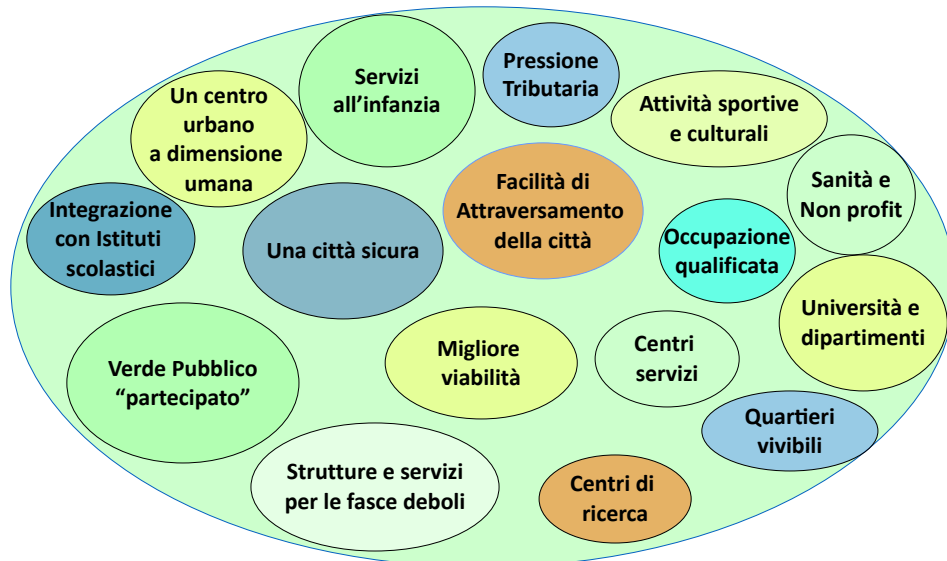
Per comprendere meglio il processo di pianificazione strategica e la forte valenza informativa dei sistemi di report e controllo strategico, occorre porsi alcuni importanti interrogativi:

- In quale **direzione** vogliamo sviluppare le nostre politiche regionali di lungo periodo?
- Con quale criteri dobbiamo scegliere i differenti livelli di **priorità** di intervento?
- Che **ruolo** vogliamo che abbiano i nostri più rilevanti interlocutori sociali?
- Quale **immagine** vogliamo contribuire a creare relativamente ai valori che il nostro territorio dovrebbe esprimere?

24

Prof. Luca Mazzara@

24



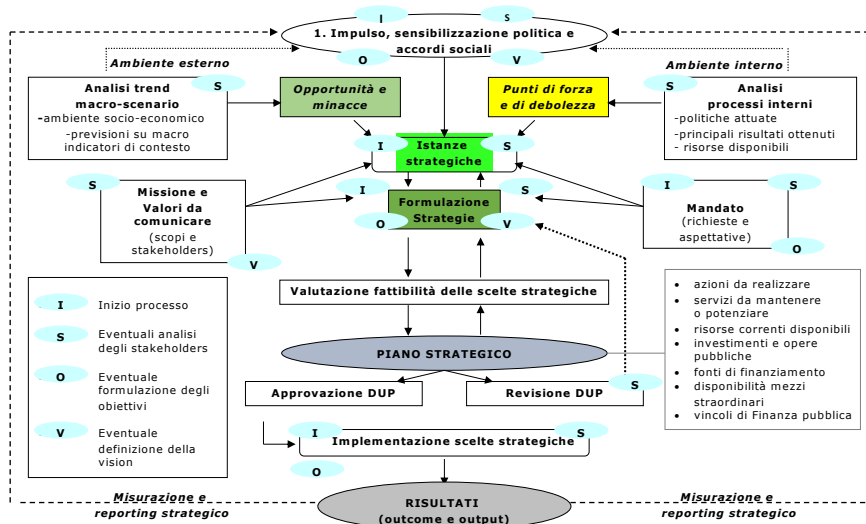
Alcune determinanti "critiche" da includere nel proprio percorso strategico: come affrontare la complessità? E con quali livelli di "priorità"? Come facciamo a decidere se mancano le informazioni di base? Analisi di un caso di ente locale

25

Prof. Luca Mazzara@

25

Il modello di pianificazione strategica per gli enti locali: fasi logiche, attori coinvolti e strumenti di analisi (PS)



26

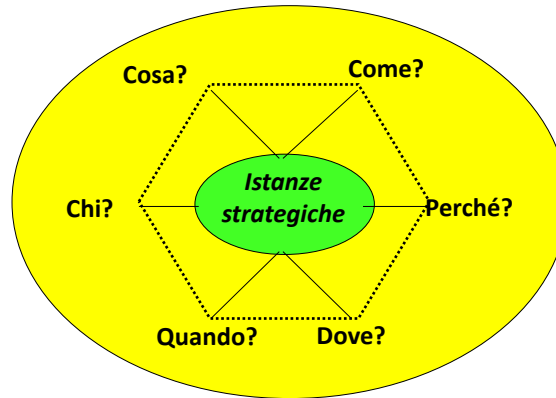
Fasi ed attività del processo di pianificazione strategica

Fasi	Attività	Processo
1	Ricerca di accordo e consenso in merito all'avvio del processo di pianificazione	Analisi politica preliminare
2a	Analisi dei macro-scenari esterni (opportunità/minacce)	Pianificazione strategica
2b	Analisi dei processi interni (punti di forza e di debolezza)	Pianificazione strategica
3a	Individuazione della mission e dei valori-guida di riferimento per l'ente in termini di comunicazione esterna	Pianificazione strategica
3b	Esplosione del piano di mandato (sistema di richieste ed aspettative generate)	Pianificazione strategica
4	Enucleazione del quadro delle istanze strategiche	Pianificazione strategica
5	Formulazione delle strategie e dei piani	Pianificazione strategica
6	Predisposizione del piano strategico	Pianificazione strategica
7	Valutazione della fattibilità prospettica delle scelte strategiche	Pianificazione strategica
8	Progettazione del DUP	Programmazione di mandato
8a	Revisione delle strategie e riformulazione dei piani	Programmazione di mandato
9	Approvazione piano strategico	Programmazione di mandato
10	Implementazione della strategia	Gestione strategica
11	Misurazione risultati e valutazione e controllo della strategia	Monitoraggio e Controllo strategico

27

27

L'individuazione delle "istanze strategiche" concernenti l'ambiente esterno



Luca Mazzara@

28

28

**Pianificazione strategica e
misurazione preventiva
della performance**

29

Il valore della misurazione....

- Attraverso una relativa quantificazione con opportune **chiavi valoriali, range di oscillazione** ed **unità di misura** la misurazione ci permette di “dimensionare” il “peso” e la “rilevanza” concernente alcune variabili caratterizzanti determinati fenomeni osservati;
- di fronte alla necessità di comprendere “cosa misurare”, ecco che ogni Amministrazione si trova di fronte all’eterno dilemma del “come”, in termini sia strumentali che metodologici che di processo

1

30

Da dove partire? Ma con l’individuazione e la misurazione degli obiettivi!!

“An organization without clear objectives is like a ship without rudder”

P. Drucker



2

31

Cosa consideriamo per obiettivo?

- Qualunque traguardo che attraverso lo svolgimento della nostra attività istituzionale possa essere raggiunto in termini **sfidanti**...
- L'obiettivo è quindi ciò che intendiamo raggiungere come risultato a tendere...potrà riferirsi ad attività di *gestione operativa*, a forme di *miglioramento organizzativo* o a vere e proprie *sfide strategiche* per l'Amministrazione stessa a cui si appartiene....
- Ne consegue che il risultato non sarà altro che un **obiettivo conseguito** in misura maggiore o minore rispetto alle attese preventivamente ipotizzate. Il **controllo di gestione** si incentra tipicamente sull'analisi e rappresentazioni di tali scostamenti.

3

32

Cosa avviene davvero nelle nostre prassi consolidate di Pubblica Amministrazione?

- Chi è impiegato in una pubblica amministrazione finisce quasi sempre per arrivare ad identificare il proprio obiettivo con una fase (o più) delle attività istituzionali!!??
- Finendo poi per generare aspettative di vedersi attribuite incentivazioni per svolgere quanto di fatto già regolarmente remunerato economicamente attraverso i vari istituti contrattuali nazionali e decentrati...
- Tale endemica fattispecie ha indotto in questi anni la magistratura contabile a condannare siffatti comportamenti quanto volutamente intrapresi in seno alle Amministrazioni di ogni tipologia (ipotesi di "danno erariale").

4

33

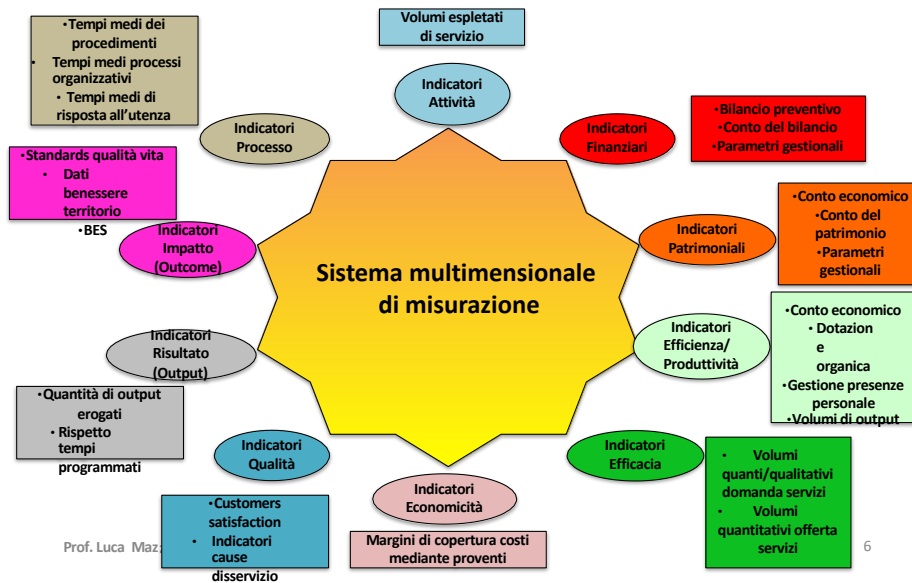
Le attività sono strumentali al raggiungimento degli obiettivi!!



5

34

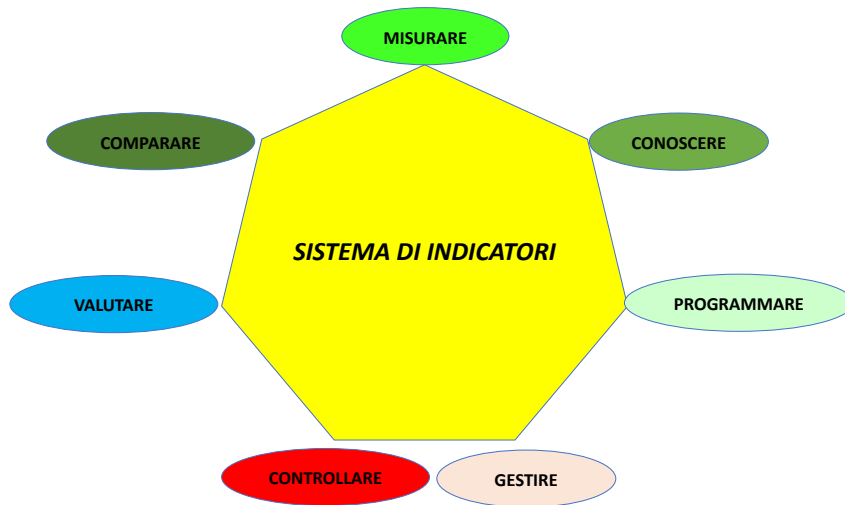
La multidimensionalità nella misurazione degli obiettivi: quali fonti informative?



6

35

I vantaggi derivanti dal processo di misurazione basato su un sistema di indicatori di performance



36

Pianificazione strategica e valore

- Quale significato vogliamo attribuire alla creazione del **valore pubblico**? Esso rappresenta l'**outcome finale** a cui ogni amministrazione pubblica deve tendere nel lungo periodo
- E una definiti i relativi contenuti come fare per misurarlo? Con quali strumenti? (**Indicatori di customer satisfaction, di outcomes e di benessere sociale** che vanno a sostituire o comunque ad integrare gli indicatori quantitativi ed economici tradizionalmente utilizzati, quali il PIL)
- Anche l'ISTAT ha avviato un'apposita sperimentazione in tema di BIL (<http://www.misuredelbenessere.it/>)

37

Prof. Luca Mazzara@

37

La misurazione degli outcomes

I risultati riferiti alle finalità programmatiche sono rilevabili nel medio/lungo periodo (solitamente compreso tra i tre e cinque anni) e sono espressi in termini di **impatto atteso sui bisogni esterni** quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti (cd "outcomes").

Luca Mazzara@

38

38

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

Il termine "outcome", da intendersi quale effetto indotto in seguito all'avvio di specifiche politiche pubbliche da cui derivano decisioni di lungo termine, ha visto una recente diffusione nel contesto normativo italiano a seguito dell'emanazione del decreto **Brunetta n.150/2009** e della conseguente produzione documentale ad essa seguita a cura della **CIVIT**, successivamente ripresa dall'**ANAC**.

Luca Mazzara@

39

39

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

A fronte di tale maggiore notorietà del termine, non si può riscontrare un'equivalente diffusione nella prassi delle autonomie locali: se infatti è agevole trovare riferimenti espliciti sotto forma di *obiettivi descrittivi da raggiungere nel lungo periodo* (o per lo meno nel corso del singolo mandato amministrativo), risulta molto più raro rintracciare specifiche modalità di misurazione degli outcomes sia nei documenti programmatici (**Piano strategico, Programma di mandato** e ora soprattutto **DUP**, poi inclusi nel **PIAO**) che in quelli consuntivi (specie nei **documenti di rendicontazione sociale** quali il bilancio sociale, il bilancio ambientale, il bilancio di genere, quello ambientale o quello di sostenibilità sociale).

Luca Mazzara@

40

40

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

Tra i motivi attribuibili a tale preoccupante carenza informativa, oltre alla *cronica carenza culturale* implicita nella vasta classe dirigente della PA tendenzialmente poco incline in genere a misurare qualunque aspetto concernente la performance di ente, organizzativa o individuale che dir si voglia, si deve evidenziare come in effetti via sia una indubbia difficoltà nell'attività di misurazione degli outcome specie dovuta ai *deboli legami di causa-effetto* ravvisabili tra singole politiche pubbliche intraprese dall'amministrazione e significativi effetti manifestati sul territorio in termini di comportamento come conseguenza indotta da tali decisioni sulla collettività (da qui il termine di indicatori di impatto).

Luca Mazzara@

41

41

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

Va altresì evidenziato come il conseguimento di un dato livello di outcome non sia quasi mai agevolmente correlabile o attribuibile direttamente ad una specifica politica pubblica, essendo spesso frutto di un contestuale verificarsi di serie di decisioni ed azioni intraprese anche da altri enti ed istituzioni locali così come di variabili esogene spesso imprevedibili ed incontrollabili

Luca Mazzara@

42

42

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

Al fine di poter disporre di possibili spunti finalizzati ad avviare forme di comparabilità tra enti o tra territori limitrofi, sono da annoverarsi negli ultimi anni diversi enti di ricerca (es. ISTAT, Centro Studi Sintesi, Osservatori Regionali, ecc) in grado di fornire banche dati concernenti aspetti di outcome, così come è possibile identificare indagini periodiche concernenti i diversi aspetti di manifestazione del benessere dei territori e della qualità della vita delle città, periodicamente pubblicate dalle testate del ILSOLE24ORE e di Italia Oggi e finalizzate ad avviare forme di posizionamento relativo rispetto al campione nazionale e magari a creare modalità di competizione virtuosa tra enti.

Luca Mazzara@

43

43

La misurazione degli outcomes delle politiche pubbliche: un approfondimento

Essendo pressoché ampie le aree tematiche caratterizzanti le differenti dimensioni del benessere del territorio, una volta definita ciascuna area di potenziale interesse conoscitivo, sarà possibile identificare opportuni di **indicatori di outcome**.

Luca Mazzara@

44

44

LE 12 DIMENSIONI DI MISURAZIONE DEL BES



45

Bes	SDGs
1. Salute	1 indicatore in GOAL 2 "Zero hunger" - 3 indicatori in GOAL 3 " Good Health and Well Being"  
2. Istruzione e formazione	5 indicatori in GOAL 4 "Quality Education" (*) - 1 indicatore in GOAL 8 " Decent Work and Economic Growth" (*)  
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	1 indicatore in GOAL 5 "Gender Equality" - 2 indicatori in GOAL 8 " Decent Work and Economic Growth"  
4. Benessere economico	3 indicatori in GOAL 1 "No poverty" - 2 indicatori in GOAL 10 "Reduced Inequalities" - 1 indicatore in GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities"   
5. Relazioni sociali	
6. Politica e istituzioni	4 indicatori in GOAL 5 "Gender Equality" - 3 indicatori in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions"  
7. Sicurezza	2 indicatori in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions" 
8. Benessere soggettivo	
9. Paesaggio e patrimonio culturale	1 indicatore in GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities" 
10. Ambiente	1 indicatore in GOAL 1 "No poverty", GOAL 6 "Clean Water and Sanification", GOAL 7 "Affordable and Clean Energy", GOAL 8 "Decent Work and Economic Growth" (**), GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities", GOAL 12 "Responsible Consumption and Production" (**), Goal 15 "Life on Land"       
11. Innovazione, ricerca e creatività	3 indicatori in GOAL 9 "Industry, Innovation and Infrastructure" 
12. Qualità dei servizi	1 indicatore in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions" 

(*) Si tratta dello stesso indicatore presente in 2 GOAL SDGs
(**) Si tratta dello stesso indicatore presente in 2 GOAL SDGs

Luca Mazzara@ 46

46

Il settaggio degli indicatori

47

47

La definizione di obiettivi strategici

- Fornire un'ampia descrizione di quanto l'amministrazione spera di raggiungere durante lo sviluppo del proprio mandato.
- Gli obiettivi strategici devono focalizzarsi sull'**impatto (outcome)** e sono per loro natura solitamente di tipo **qualitativo** (es. miglioramento della qualità dell'aria, recupero di quartieri periferici disagiati, ecc.)

48

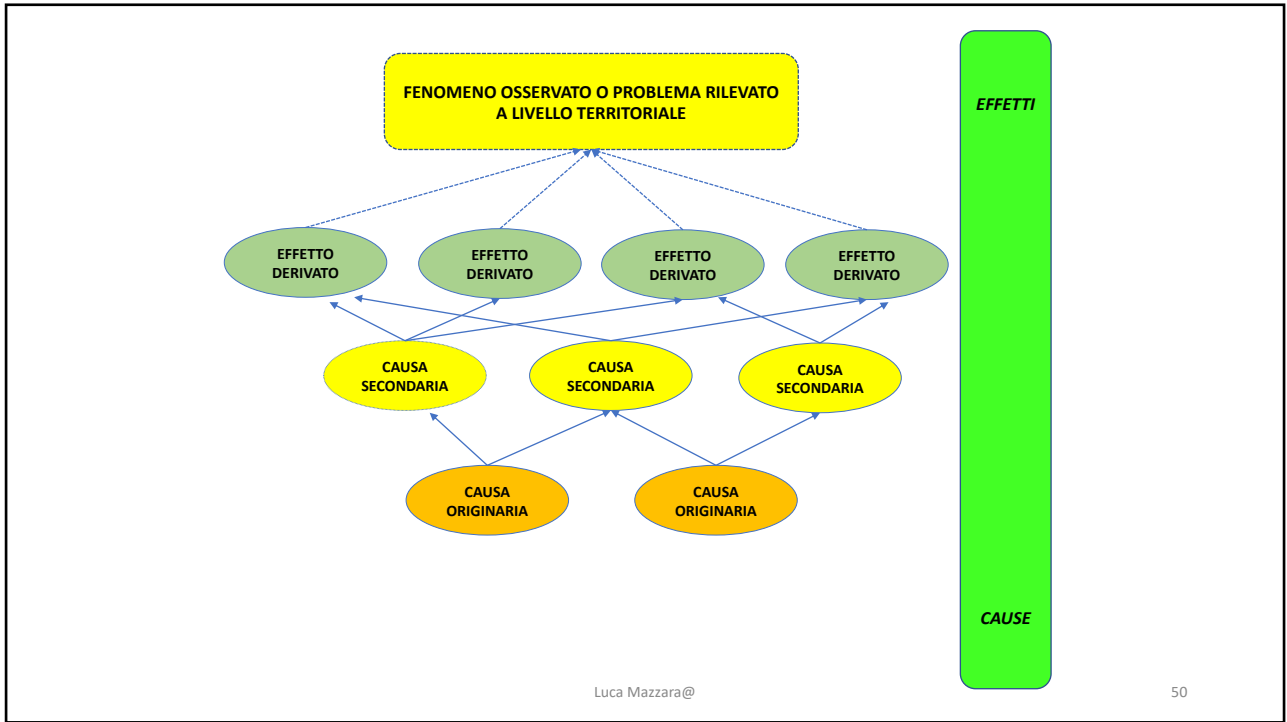
48

La formulazione delle strategie

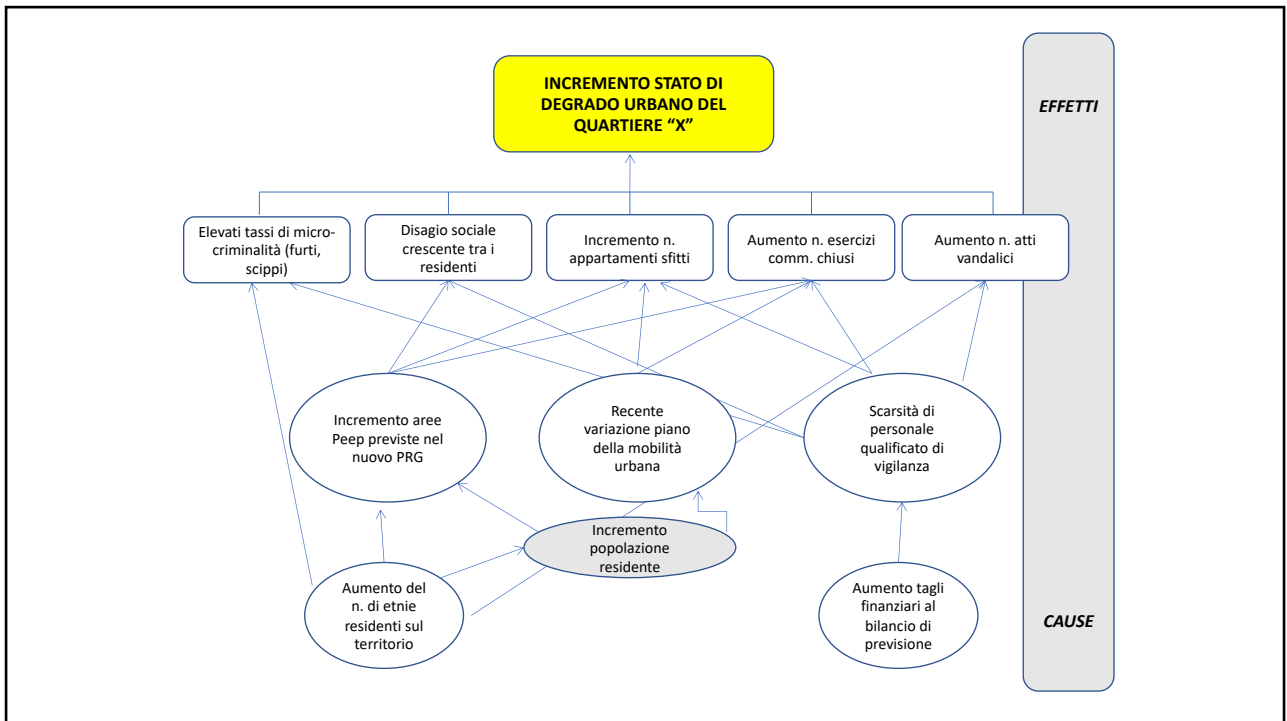
- Definire l'approccio o la metodologia attraverso le quali s'intende conseguire gli obiettivi strategici predeterminati e risolvere alcune delle specifiche istanze strategiche delineate in precedenza
- Importante: sforzarsi sempre di ricercare le possibili **cause** che hanno determinato o condotto determinati **effetti "negativi" in termini di impatto** sul territorio

49

49

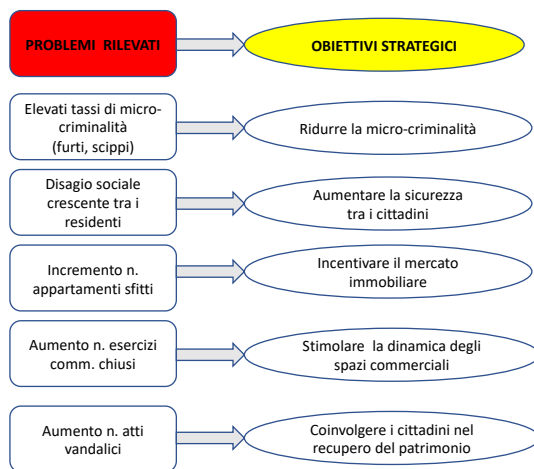


50

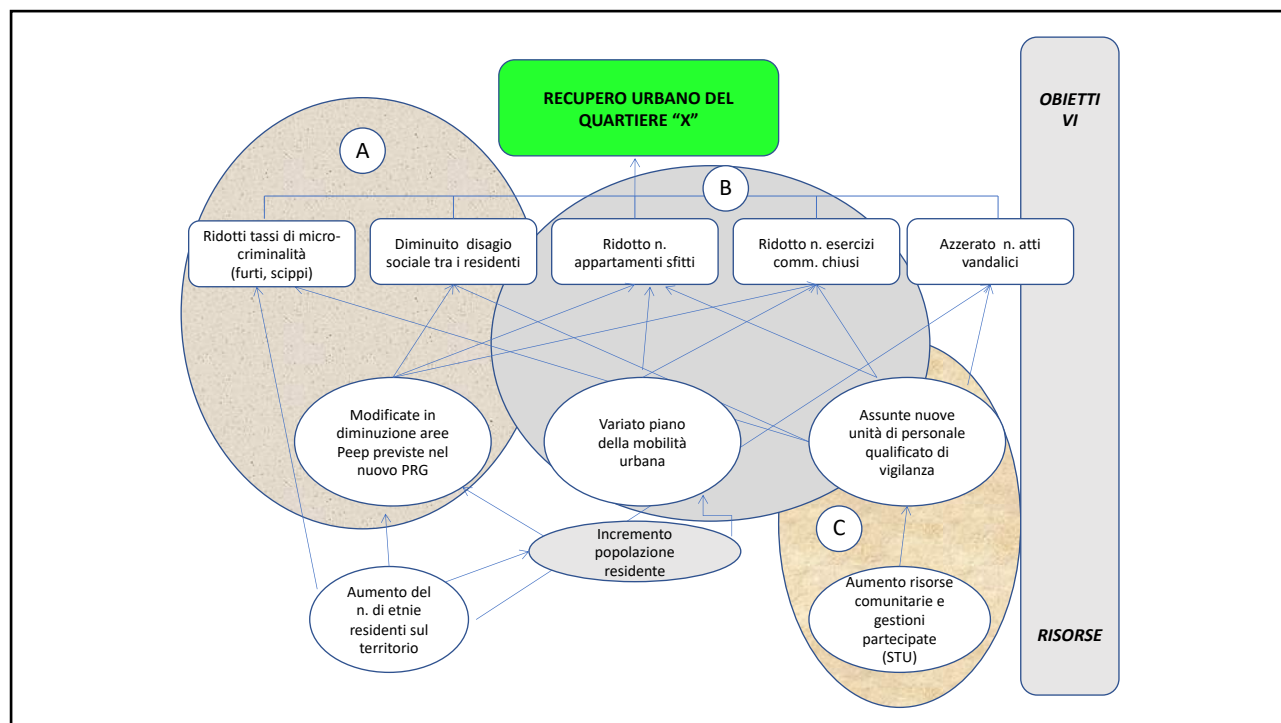


51

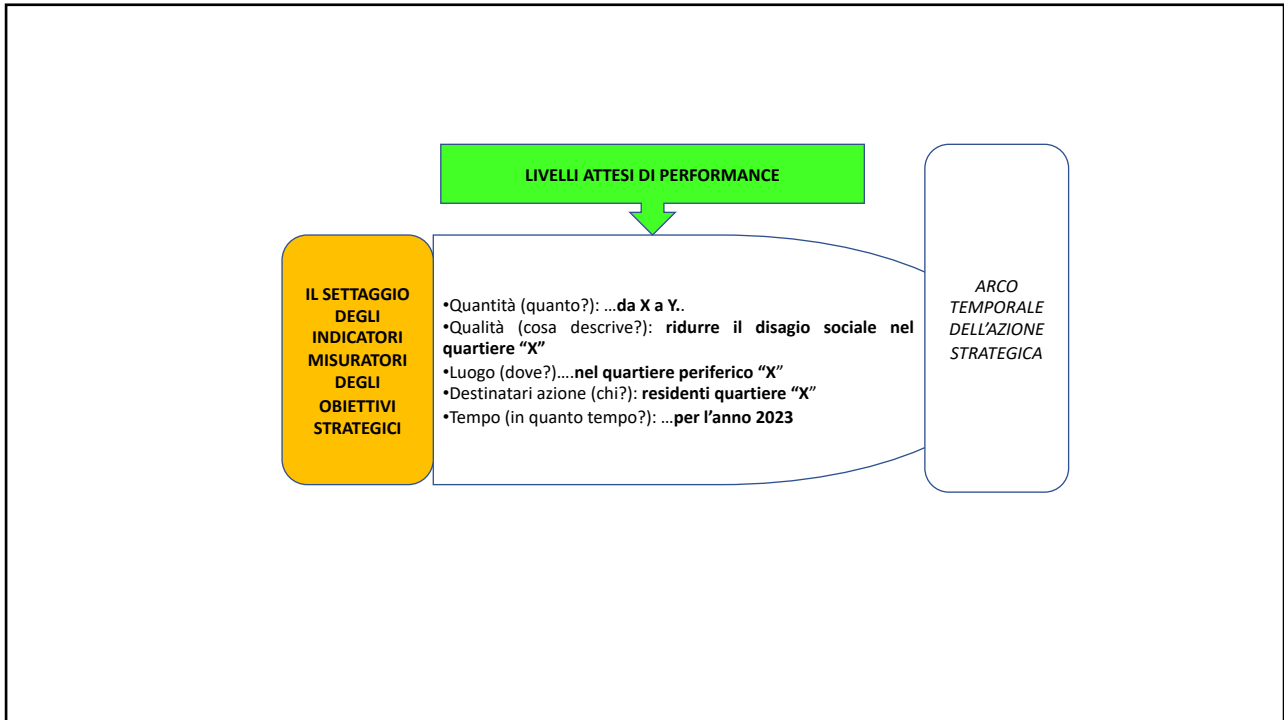
Dall'analisi dei problemi all'identificazione degli obiettivi strategici



52



53



54

La misurazione degli obiettivi in chiave strategica

Gli obiettivi da determinare devono essere....

- Specifici
- Concreti
- Sfidanti

e soprattutto...

- Misurare *preventivamente* (attraverso opportuni indicatori) ciò che dovrà essere fatto in termini di attività per le singole frazioni di tempo annuale del mandato

55