

CONTROLLO STRATEGICO E VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE POLITICHE
TERRITORIALI IN EMILIA-ROMAGNA: UN APPROCCIO INTEGRATO

Claudio TOLOMELLI e Silvia GRASSI

Regione Emilia-Romagna Via Dei Mille, 21, 40121 Bologna

SOMMARIO

Il contributo illustra una significativa esperienza, in corso presso la Regione Emilia-Romagna, di realizzazione di una nuova funzione di valutazione delle politiche territoriali regionali, derivante dall'applicazione integrata di due metodologie innovative: quella del Controllo strategico e quella della valutazione delle politiche territoriali fondata su di un confronto (*benchmark*) a livello europeo, strutturato e fondato su indicatori.

Il lavoro descrive l'approccio metodologico seguito e l'avvio e dello sviluppo del Controllo strategico nel settore delle politiche abitative e di riqualificazione urbana. In particolare illustra il sistema di indicatori individuato e la loro organizzazione (Balanced Scorecard). Vengono quindi discusse le criticità incontrate e i primi risultati ottenuti.

Viene poi evidenziata l'opportunità di integrare il controllo strategico con una metodologia di benchmarking della pianificazione territoriale messa a punto all'interno di Metrex, una rete di regioni ed aree metropolitane europee e già giunto a conclusione.

Nella parte finale del contributo ci si soffermerà sull'integrazione delle due metodologie; l'esito è un approccio che pare promettente al fine di valutare la reale efficacia di politiche pubbliche complesse quali quelle territoriali, e soprattutto che può dare un concreto contributo al rafforzamento del ruolo della funzione di valutazione e controllo all'interno del ciclo della pianificazione e programmazione regionale.

1 INTRODUZIONE

La riforma amministrativa promossa con la L. 142/90 e con il d.lgs. n. 29/93 ha previsto anche un ammodernamento del sistema dei controlli di efficacia ed efficienza dell'azione della Pubblica Amministrazione. Anche se è da oltre un decennio che questo processo si è avviato, è unanimemente riconosciuto che i risultati sono limitati e i cambiamenti sono proceduti più a rilento di quanto ci si attendesse; ed è ormai opinione diffusa che ad una notevole quantità di riflessioni teoriche e di studi metodologici faccia riscontro uno scarso numero di esperienze concrete.

Anche riguardo al campo più ristretto della valutazione delle politiche territoriali e della pianificazione urbana la situazione non è dissimile. Fino ad oggi le esperienze più diffuse e significative hanno riguardato le valutazioni di conformità o di coerenza fra piani afferenti a diversi livelli istituzionali, mentre siamo ancora agli esordi per quanto riguarda le varie tecniche di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale. Ancor più limitate appaiono le esperienze di valutazione di efficacia.

Per questo può essere utile riportare l'esperienza in corso presso la Direzione generale "Programmazione territoriale e sistemi di mobilità" della Regione Emilia-Romagna, dove la valutazione delle politiche territoriali ha potuto svilupparsi grazie alla concomitanza di diversi fattori: sul versante della pianificazione territoriale gli ultimi anni hanno visto l'estendersi ed il consolidarsi dell'attività di valutazione della pianificazione provinciale e l'avvio di prime esperienze di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale svolta nell'ambito delle procedure dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale; sul versante della pianificazione strategica sono state messe a punto nuove metodologie e, per quanto riguarda più direttamente la valutazione di efficacia, vi è stato l'impulso derivante dall'introduzione, nell'ordinamento regionale, della funzione di controllo strategico, così come previsto dal d.lgs. 286/99.

L'avvio del controllo strategico in Emilia-Romagna, che sta avvenendo in via sperimentale, come si illustrerà più avanti, proprio in settori importanti delle politiche territoriali, ha dato infatti un impulso rilevante alla valutazione di tali politiche, favorendo inoltre l'integrazione con altre metodologie di valutazione che nel frattempo giungevano ad un buon grado di sperimentazione e si apprestavano a dare primi positivi risultati.

Prima fra tutte una tecnica di benchmarking delle pianificazioni territoriali a scala metropolitana, attuate in diverse città europee, messa a punto attraverso un progetto finanziato dalla Commissione europea.

Parallelamente è stata sviluppata una tecnica di valutazione fondata sulla rilevazione delle opinioni degli attori istituzionali coinvolti nella realizzazione dei Programmi di Riquilificazione Urbana (PRU), integrata con le metodologie di valutazione dei PRU

sviluppate nell'ambito dell'azione di selezione, approvazione e monitoraggio degli stessi programmi.

Nelle pagine che seguono si darà conto di questa esperienza di valutazione di efficacia delle politiche territoriali fondata sull'integrazione di diverse metodologie, che già oggi appare assumere un significativo rilievo istituzionale e può dare un contributo anche alla riflessione in atto sui temi della valutazione di efficacia e del controllo strategico. Verranno illustrati in dettaglio l'applicazione di queste metodologie, i problemi incontrati, i primi risultati ottenuti e le possibilità di una utilizzazione integrata.

Tutto ciò nel quadro di una riflessione metodologica volta a esplicitare i motivi che stanno a monte delle scelte effettuate e a individuare le problematiche che rimangono da affrontare.

2 LE PROBLEMATICHE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE TERRITORIALI

La valutazione dell'efficacia delle politiche territoriali deve tenere conto della particolare complessità che le caratterizzano. In questo ambito ricadono infatti le politiche insediative ed urbanistiche, quelle infrastrutturali e dei trasporti, quelle paesistiche. Con le politiche territoriali si intrecciano fortemente sul piano analitico, programmatico e operativo quelle ambientali, quelle relative all'assetto idrogeologico, quelle deputate a sostenere lo sviluppo locale. Le politiche territoriali si sviluppano sia con interventi diretti (costruzione di opere, finanziamenti agli enti locali, ecc.), sia attraverso attività regolative ed autorizzative. In molti casi l'azione regionale mira ad innescare processi innovativi da parte di altri soggetti pubblici, a catalizzare risorse private, a stimolare comportamenti cooperativi da parte di diversi settori, pubblici e privati, della società regionale. Anche i processi istituzionali e le procedure amministrative appaiono complesse e coinvolgono numerosi livelli istituzionali, dall'Unione europea al piccolo Comune, e i relativi flussi finanziari. Appare evidente come le politiche territoriali si trovino pienamente coinvolte nel rilevante processo di trasformazione dell'azione pubblica in corso nell'ultimo decennio, caratterizzato dal decentramento di funzioni, dall'introduzione di elementi di privatizzazione e dall'attivazione di procedure negoziali (Cassese, 2002).

A fronte di tale complessità l'attività di valutazione non può ovviamente essere sviluppata sulla base di una singola metodologia, ma richiede l'uso integrato di diverse tecniche.

2.1 La complessità degli obiettivi

Un primo elemento di complessità da tenere in considerazione è costituito dalla molteplicità degli obiettivi che si pone la pianificazione territoriale a livello regionale: se non si tiene conto in maniera adeguata di questa complessità e delle strette relazioni che sussistono fra i

diversi obiettivi e fra le relative politiche si rischia di sviluppare tecniche che possono sì dare qualche informazione su specifiche linee di intervento o su determinati programmi, ma non consentono una reale valutazione dell'efficacia dell'azione regionale.

Per questo si ritiene opportuno richiamare brevemente le caratteristiche di tali obiettivi, in modo da inquadrare le problematiche che un adeguato processo di valutazione deve affrontare. La complessità delle politiche territoriali della Regione Emilia-Romagna deriva sia dalle caratteristiche del territorio, in cui elevati tassi di sviluppo e di antropizzazione si collocano in un ambiente fisico particolarmente fragile, sia per i risultati raggiunti dalle politiche precedenti, che consentono oggi di porre gli obiettivi delle politiche territoriali in termini nuovi rispetto al passato. Il perseguimento di una più elevata qualità del territorio, sia nei suoi ambiti urbani che in quelli periferici e rurali, rappresenta oggi un obiettivo strategico con cui cercare di rispondere congiuntamente alle esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di crescita della capacità competitiva del sistema produttivo regionale e di mantenimento di quella coesione sociale che ha sempre contraddistinto l'Emilia-Romagna e ne rappresenta uno dei punti di forza.

Negli attuali scenari competitivi a scala europea la qualità complessiva di un territorio è fra i fattori che maggiormente incidono nel determinare la capacità di competere e la posizione e il ruolo di una comunità regionale nell'ambito nazionale ed europeo. Per questo il perseguimento di una maggiore qualità del territorio, nelle sue diverse componenti, rappresenta il tema unificante di un ampio arco di politiche di settore e di linee di intervento.

Gli ambiti rispetto ai quali questa impostazione programmatica viene perseguita sono molteplici. Essi riguardano il tema della sostenibilità dello sviluppo, la salvaguardia dell'ambiente, una maggiore qualità urbana, un più evoluto rapporto fra città e campagna, una più stretta integrazione fra le diverse città ed ambiti della regione, un sistema infrastrutturale e dei trasporti che da un lato sia in grado di rispondere efficacemente alle esigenze di mobilità di una società ricca e articolata e di un tessuto produttivo avanzato e competitivo, dall'altro sia sostenibile dal punto di vista ambientale e territoriale.

In particolare, per quanto riguarda le politiche urbane, siamo oggi di fronte a sfide nuove e ad un passaggio evolutivo rilevante, determinati dalla necessità di rispondere congiuntamente a due esigenze: quelle indotte dalla necessità di competere a livello globale e quella di una più elevata qualità della vita individuale e collettiva. Per rispondere a queste sfide occorre inoltre tenere conto che le politiche territoriali ed infrastrutturali debbono essere necessariamente collocate in un'ottica nazionale ed europea e che la complessità delle relazioni fra gli attori istituzionali e sociali richiede la definizione e la sperimentazione di nuove modalità di governance territoriale.

2.2 I documenti programmatici di riferimento

Per sviluppare un adeguato sistema di valutazione è necessario disporre di documenti programmatici in cui gli obiettivi siano opportunamente individuati ed esplicitati. Appare quindi necessario scomporre le politiche territoriali in specifici programmi e linee di intervento, senza tuttavia perdere di vista lo schema generale e la coerenza complessiva tra le diverse politiche. Questo è il compito che la legislazione regionale assegna al Piano Territoriale Regionale (PTR) e ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Si pone tuttavia l'esigenza che per ognuna delle principali politiche vengano individuati con precisione gli obiettivi, le azioni, le risorse disponibili, i soggetti attuatori, i processi istituzionali da attivare, gli eventuali traguardi, i tempi prevedibili. Si tratta quindi di tradurre le politiche in schede programmatiche e progettuali adeguate per renderne possibile la valutazione. Questo è uno dei compiti che l'attuale impianto di programmazione assegna al Documento di politica economico-finanziaria (DPEF) regionale.

Per questi motivi uno dei passaggi essenziali per favorire lo sviluppo della valutazione dell'efficacia delle politiche territoriali è quello di prevedere un rapporto più stretto e coerente fra le previsioni a lungo termine del PTR, attualmente in fase di ridefinizione, e la programmazione economico-finanziaria contenuta nel DPEF. Peraltro è proprio la concreta attività di valutazione in corso che fornisce indicazioni per l'individuazione delle più opportune linee di integrazione fra i due ambiti programmatici e per la definizione dei più adeguati strumenti per la descrizione analitica delle politiche (DPEF 2003-2005).

2.3 Valutazione e misurazione

Nella riflessione sulle tecniche di valutazione da adottare è stata particolarmente rilevante la considerazione del ruolo che debbono avere gli indicatori e più in generale le attività di misurazione a supporto della valutazione. Non si ritiene in questa sede di riportare estesamente un dibattito amplissimo a cui si rimanda (Cogliandro, 2000).

E' sufficiente, a questo proposito, richiamare una duplice consapevolezza:

- che la complessità delle politiche pubbliche rende spesso difficoltoso tradurre un giudizio in numeri, laddove si ha a che fare con una molteplicità di valori in gioco, di obiettivi, di attori coinvolti, di relazioni fra di essi, di processi progettuali e attuativi; molti aspetti delle politiche regionali richiedono la valutazione di aspetti qualitativi non immediatamente misurabili o trasformabili in indicatori;
- che tuttavia, sempre più, ci si rende conto che è necessario ancorare la valutazione a dati precisi e misurabili, e conseguentemente comparabili: il solo modo per fondare la valutazione su elementi di certezza. Gli stessi indicatori, se costruiti in modo adeguato e non distorto, possono, se opportunamente organizzati, dare sinteticamente il senso dello stato e dell'andamento dei fenomeni indagati.

In ogni caso si ritiene che per operare in modo corretto sia necessario:

- scomporre gli obiettivi generali in obiettivi specifici più facilmente misurabili;
- definire gli obiettivi e le linee di intervento in modo tale da costruire più facilmente gli indicatori.

Sul versante della misurazione esistono già alcune esperienze, sviluppate prevalentemente in termini di monitoraggio. Fra queste meritano di essere prese in attenta considerazione le metodologie utilizzate per la valutazione dei programmi e dei progetti dei Fondi strutturali europei, che essendo ormai consolidate rappresentano un punto di riferimento comune. In particolare la valutazione intermedia presenta aspetti di particolare interesse ed utilità (Commissione delle Comunità europee, 2000).

2.4 Valutazione e “ascolto”

Vi sono delle politiche regionali che, essendo mirate a sviluppare nuovi approcci o a innescare processi innovativi, difficilmente possono prevedere traguardi ed obiettivi quantitativi definiti ex ante. E' il caso, ad esempio, dei PRU, che peraltro ricoprono un ruolo rilevante nel quadro delle politiche territoriali. Si tratta di programmi che per la tipologia degli interventi previsti, per la molteplicità degli attori istituzionali e privati che intervengono nelle varie fasi del processo attuativo, e per la rilevante attività di negoziazione e concertazione si realizzano in tempi molto lunghi.

In questo caso, oltre che a riportare gli elementi di carattere quantitativo disponibili, per una corretta valutazione può essere opportuno raccogliere l'opinione degli operatori coinvolti e, in prospettiva dei cittadini interessati. Si tratta di una attività di “ascolto” che si sta sempre più sviluppando all'interno della PA e che può risultare di grande utilità anche ai fini della valutazione.

2.5 Valutazione autocentrata e benchmarking

Nell'esperienza in corso vi è un equilibrio fra la parte di valutazione autocentrata e l'attività sviluppata sulla base di un confronto con altre esperienze.

Il controllo strategico, così come appare nella metodologia sperimentata, si presenta come un sistema di valutazione essenzialmente autocentrato, cioè riferito all'attività della sola Regione Emilia-Romagna. Nel caso di politiche complesse, come quelle territoriali, appare utile integrare il controllo strategico con una metodologia di benchmarking, basata sul confronto con l'analoga attività svolta da altre Regioni ed in altre aree territoriali. L'utilità di questo approccio è stato anche sottolineato dal documento dell'Unione Europea “Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea” che mette in risalto l'esigenza di utilizzare il benchmarking al fine di conseguire maggior efficacia. Anche in riferimento a

questo orientamento della Commissione europea è stata sviluppata negli anni scorsi la metodologia di benchmarking di cui si parlerà in un capitolo successivo e che rappresenta un elemento di particolare importanza nell'esperienza in corso presso la Regione Emilia-Romagna.

2.6 Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale

Un riferimento importante è costituito dalle tecniche di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale nelle loro varie declinazioni. La valutazione di efficacia non può infatti essere disgiunta da una considerazione dell'impatto territoriale ed ambientale dell'azione pubblica. Peraltro la legge regionale di riordino della pianificazione territoriale (L.R. 20/2000) prevede che ogni strumento di pianificazione territoriale, sia a livello regionale, che a livello provinciale e comunale, debba essere accompagnato da un documento che illustri la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT). Si tratta di un tema di vasta portata, ancora tutto da esplorare nella sua relazione con la valutazione di efficacia, anche in considerazione della molteplicità di approcci che sono stati sviluppati. A questo proposito si segnalano alcuni interessanti studi che sono giunti a individuare decine di tecniche differenti all'interno delle quali non è facile orientarsi (Dosi e Ganapini, 2000).

3 LA VALUTAZIONE E IL CONTROLLO STRATEGICO IN EMILIA-ROMAGNA

3.1 La riforma dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione

Nel corso degli anni novanta, all'interno del processo di riforma e ammodernamento della Pubblica Amministrazione avviato dalla L.142/90 e dalla L. 241/92, sono stati rafforzati i controlli di efficacia e di efficienza dell'attività della PA. Sulla base dell'esperienza compiuta ed anche delle difficoltà incontrate, nel 1999 è stato emanato il d.lgs. 286 che riforma in profondità il sistema dei controlli interni introducendo il controllo strategico. In base a quanto previsto dall'art.1 dello stesso decreto esso mira a "valutare l'adequazione delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti". Si tratta di una riforma di particolare importanza che per la prima volta introduce, e soprattutto descrive specificamente, un meccanismo di valutazione di efficacia delle politiche pubbliche, posto al servizio degli organi di indirizzo politico-amministrativo. Mentre l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs 286/99 è obbligatoria per le Amministrazioni centrali, essa è da considerarsi come un riferimento per le Regioni, che nella concreta attuazione possono agire sulla base della loro autonomia normativa e statutaria prevedendo eventuali integrazioni o modifiche alla luce della specificità di tali Enti (Persiani, 2002).

3.2 L'attuazione in Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di dare attuazione al quanto previsto dal d.lgs 286/99 prevedendo la funzione di controllo strategico all'interno della propria struttura organizzativa nell'ambito della riorganizzazione realizzata con la L.R. n.43/01 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna". L'articolo 54 dà la seguente definizione: "Il controllo strategico consiste nella analisi, preventiva e successiva, della congruenza o degli scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi. (...) I soggetti preposti alla direzione della struttura di controllo strategico consegnano alla Giunta regionale periodiche relazioni sui risultati delle analisi effettuate con eventuali proposte di miglioramento. (...) La Giunta regionale elabora annualmente un rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico".

La Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione a questa previsione di legge costituendo una specifica struttura organizzativa (Servizio Controllo strategico), affiancato da un Comitato tecnico-scientifico, con i seguenti compiti:

- raccolta ed elaborazione delle informazioni necessarie a misurare:
 - il grado di realizzazione delle azioni descritte dal DPEF come necessarie per raggiungere i risultati previsti;
 - il grado di utilizzo delle risorse assegnate a tali obiettivi;
- raccolta ed elaborazione delle informazioni necessarie a misurare il grado in cui sono stati raggiunti gli obiettivi strategici prioritari;
- raccolta ed elaborazione, su richiesta della Giunta, di informazioni necessarie a valutare l'effetto reale delle politiche e dei programmi definiti, la rilevanza attuale degli obiettivi originalmente posti e l'opportunità di un loro riaggiustamento o modifica in relazione all'andamento delle variabili economiche, demografiche e sociali.

3.3 Il rapporto con il DPEF

Poiché uno dei prerequisiti per potere sviluppare l'attività di controllo strategico è quello che esistano documenti di programmazione sufficientemente articolati e strutturati, si è ritenuto di fare riferimento, a questo fine, al DPEF ed in particolare alle schede progettuali relative alle diverse linee di intervento della Regione. Tali schede contengono le indicazioni in merito agli obiettivi da perseguire, alle azioni da intraprendere e, in molti casi, ai traguardi da raggiungere, talvolta definiti anche in maniera quantitativa. Si tratta di un passaggio

particolarmente importante: all'origine delle difficoltà che si stanno registrando nello sviluppo del controllo strategico a livello ministeriale vi è proprio l'inadeguatezza delle "direttive annuali" che dovrebbero fissare gli obiettivi da perseguirsi da parte delle strutture amministrative; tali direttive, avendo uno stile eccessivamente generico, non sono in grado di supportare adeguatamente l'attività di valutazione (Perez, 2002; Varriale 2003).

Allo stato attuale le schede progettuali del DPEF appaiono essere in grado solo parzialmente di supportare l'attività del controllo strategico. Nella concreta esperienza fatta è stato necessario integrare tali schede con una ricostruzione dettagliata degli obiettivi delle politiche, delle risorse assegnate, dei reali tempi di attuazione.

3.4 L'applicazione al settore delle politiche abitative e di riqualificazione urbana

La Giunta regionale ha ritenuto di avviare la prima sperimentazione del controllo strategico nel settore delle politiche abitative e di riqualificazione urbana. Si tratta di un settore particolarmente rilevante all'interno delle politiche territoriali e che, per le caratteristiche peculiari, costituisce un campo di sperimentazione particolarmente significativo sotto molteplici punti di vista:

- a) sul piano finanziario, per le ingenti risorse coinvolte;
- b) sul piano istituzionale per il rilevante ruolo della Regione e per il forte coinvolgimento di altri soggetti istituzionali quali i Comuni e le Province, per il ruolo di soggetti operativi quali le Aziende Casa Emilia-Romagna (ex IACP), per il coinvolgimento di operatori privati (cooperative, imprese, onlus), per l'impatto sulla collettività, per i bisogni primari della popolazione a cui risponde, per la complessità di interessi individuali e sociali che vengono toccati;
- c) si tratta di politiche avviate da vari decenni, che hanno prodotto interventi di particolare rilievo in un quadro istituzionale complesso che va dallo Stato alle Regioni, ai Comuni, agli IACP;
- d) si tratta di un settore in cui negli ultimi anni vi sono stati momenti di forte innovazione negli obiettivi e nelle forme dell'intervento:
 - L.R. 19/98 "Norme in materia di riqualificazione urbana"
 - L.R. 8/00 "Provvedimenti urgenti in materia di edilizia residenziale pubblica"
 - Delibera del Consiglio Regionale n.1356/00 "Criteri per la programmazione delle risorse di edilizia residenziale pubblica – Programma 1999-2000" e una serie di atti successivi ad essa collegati
 - L.R. 24/01 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo"
 - L.R. 16/02 "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica";

- e) si tratta di un settore caratterizzato da una considerevole complessità degli interventi, in quanto le politiche abitative, oltre ad essere variamente articolate in diverse linee di intervento orientate ad una pluralità di tipologie di destinatari, si sono fortemente intrecciate con le politiche di riqualificazione urbana. A quest'ultimo proposito si deve ricordare che la riqualificazione urbana è uno degli orientamenti più rilevanti nelle politiche urbanistiche dell'ultimo decennio e ciò in particolare in una regione quale l'Emilia-Romagna nella quale, in considerazione degli andamenti demografici e degli assetti territoriali, è da tempo terminata la fase puramente espansiva dello sviluppo urbano ed ha acquisito un ruolo centrale il recupero e la riqualificazione di rilevanti porzioni del territorio urbanizzato. Poiché ormai buona parte degli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica vengono realizzati all'interno di PRU non si possono separare i due aspetti; considerarli insieme richiede tuttavia di evitare l'adozione di indicatori semplificati e, al contrario, l'affinamento delle tecniche di valutazione;
- f) un altro aspetto di complessità deriva dalla varietà delle fonti di finanziamento (trasferimenti statali di vario genere, origine e destinazione; residui, spesso non irrilevanti, di questo tipo di risorse; risorse proprie della Regione; risorse proprie dei Comuni; risorse derivanti da alienazioni e dismissioni del patrimonio pubblico); queste risorse vengono poi ripartite su differenti linee di intervento non sempre immediatamente collegabili all'origine dei finanziamenti; questo fatto introduce un ulteriore elemento di complessità soprattutto sul versante della valutazione degli aspetti finanziari;
- g) un'altra caratteristica di questo settore è costituita dai tempi che caratterizzano la maggior parte dei cicli della programmazione e della realizzazione di interventi di edilizia e riqualificazione urbana; tempi che sono di norma superiori ai cinque anni e che mediamente si attestano sul decennio. Questo si riflette pesantemente sull'attività di valutazione in quanto ciò che viene realizzato oggi ed ha impatto nel prossimo futuro sulla collettività regionale è stato probabilmente pensato e pianificato molti anni fa.

3.5 Il rapporto con altri tipi di valutazione

Sia nella normativa che nella concreta esperienza delle pubbliche amministrazioni la valutazione dell'efficacia viene spesso considerata insieme con la valutazione della qualità dei servizi erogati. Tutto il filone di esperienze legate all'introduzione di Sistemi Qualità nei servizi pubblici si muove in questa direzione. E' infatti indubbio che una migliore qualità nelle prestazioni della PA si riflette anche in una maggiore efficienza ed efficacia.

Anche nell'esperienza qui illustrata si è ritenuto di perseguire una stretta relazione tra il controllo strategico e il controllo qualità sviluppato attraverso l'introduzione, nell'area delle attività amministrative delle politiche abitative, di un Sistema Gestione Qualità. A questo fine

alcuni degli indicatori individuati per monitorare la qualità dei processi sono stati incorporati nel sistema di indicatori del controllo strategico

3.6 La Balanced Scorecard

Nell'avvio della attività di controllo strategico è stata individuata dal relativo Servizio la metodologia della "Balanced Scorecard" (Kaplan e Norton, 2001) quale quella più adeguata per raggiungere le finalità del controllo strategico in settori ad elevata complessità come quelli in cui opera la Regione Emilia-Romagna.

Caratteristica saliente di questa metodologia è costituita dal fatto che non si limita a prendere in esame solo aspetti di natura finanziaria e contabile, ma considera anche fattori relativi all'impatto sulla clientela, sui processi organizzativi interni e sui processi di apprendimento.

Già da un primo tentativo di applicazione al settore pubblico si può vedere come la BSC, opportunamente corretta, possa dar conto dei risultati raggiunti dalle politiche pubbliche e dei loro effetti sulla collettività regionale (Bottari, 2002). L'esame delle ricadute sui processi organizzativi e di apprendimento interno consentono una saldatura, per certi aspetti innovativa, fra attività di pianificazione, valutazione delle politiche, organizzazione delle strutture e formazione delle risorse umane. Si tratterà, peraltro, di trovare le adeguate forme di bilanciamento fra i diversi indicatori individuati.

Si ritiene quindi che questa metodologia possa essere adeguata per il controllo strategico nel settore delle politiche abitative e della riqualificazione urbana che presenta elevati livelli di complessità.

A ciascuna Scheda Progettuale viene dedicata, all'interno del nuovo sistema informativo di Controllo Strategico, una specifica Balanced Scorecard.

La Balanced Scorecard:

- riassume gli obiettivi che la politica si propone di realizzare,
- organizza gli obiettivi secondo quattro prospettive di analisi distinte,
- esplicita le metriche di misura (indicatori) condivise per ciascuno obiettivo,
- elenca le azioni che l'amministrazione intende porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi,
- evidenzia le responsabilità organizzative per l'esecuzione delle azioni.

3.6.1 Gli elementi della Balanced Scorecard

Per comporre la Balanced Scorecard il nuovo sistema informativo del Controllo Strategico utilizza i seguenti elementi: strategie, prospettive, obiettivi, misure, iniziative, valori, stati, valutazioni e commenti.

Di ciascun elemento si fornisce una breve descrizione e si evidenzia il significato rispetto al contesto della Regione Emilia-Romagna (Tab.1)

Tabella 1 Gli elementi costitutivi della Balanced Scorecard

Strategie	Le strategie sono esplicitate dal Documento di Politica Economico-Finanziaria e coincidono con le cinque aree strategiche individuate come priorità nelle scelte della Politica regionale.
Prospettive	Le prospettive individuano le quattro dimensioni di analisi utilizzate per rappresentare ed interpretare le Politiche regionali. Ogni prospettiva è correlata ad uno o più fattori critici per il successo della strategia.
Obiettivi	Gli obiettivi sono gli obiettivi prioritari perseguiti dalla politica regionale. Gli obiettivi spiegano la strategia sottesa dalle Politiche della Giunta, nell'ambito delle aree strategiche di intervento individuate dal Documento di Politica Economico-Finanziaria. Gli obiettivi sono sviluppati nelle Schede progettuali allegate al DPEF.
Misure	Le misure rappresentano indicatori di prestazione. Gli indicatori esplicitano le metriche con cui si approssima la misurazione degli obiettivi. Gli indicatori sono logicamente suddivisi in: a) indicatori di risultato, che rappresentano misure dell'azione, b) indicatori di impatto, che riferenziano una misura di risultato rapportandola ad una misura del contesto.
Iniziative	Le iniziative sono attività programmate per supportare il raggiungimento di un obiettivo e implementare la politica. Le iniziative rappresentano le azioni delle Schede progettuali allegate al DPEF. Il budget dell'iniziativa è lo stanziamento previsto dal bilancio di previsione annuale / pluriennale.
Valori	Il valori sono le possibili misure assunte dai componenti elementari della Balanced Scorecard. Per quanto riguarda gli indicatori i valori rappresentano: - obiettivi (target): misure del risultato atteso - effettivi: misure del risultato raggiunto. Per quanto riguarda le azioni i valori rappresentano: - stanziamenti: misure delle risorse finanziarie assegnate - impegni: misure delle risorse finanziarie impiegate.
Stati	Lo stato è il giudizio sintetico del successo riportato nella realizzazione di una politica, di un obiettivo, di un'iniziativa. Lo stato delle iniziative è vincolato al giudizio sintetico espresso dal Responsabile o da un Sostituto designato. Lo stato delle misure è, ove possibile, proposto in automatico dal sistema ma il giudizio è validato e/o corretto dal Responsabile o dal suo Sostituto. Lo stato degli elementi di livello superiore (obiettivi, prospettive, strategie) è proposto automaticamente applicando un algoritmo prefissato (media) ai punteggi delle misure sotto ordinate. Il Servizio Controllo Strategico ha la responsabilità di validare e/o correggere il giudizio.
Valutazioni e Commenti	La valutazione è la motivazione scritta dello stato di una Politica, di un obiettivo, di un'iniziativa. La valutazione è redatta dal Responsabile o dal suo Sostituto. Uno o più commenti possono essere inseriti come chiosa alla valutazione del Responsabile

I primi quattro di questi elementi sono comuni a tutte le Balanced Scorecard mentre gli altri dipendono dalla politica che si intende valutare.

Le **Strategie**, che rappresentano le aree di priorità individuate all'interno del DPEF, sono costituite da:

- Una nuova regione per la competitività della pubblica amministrazione
- Welfare
- Sapere, lavoro e sviluppo
- Organizzazione e processi
- Apprendimento e sviluppo

Le **Prospettive** individuano i quattro ambiti di valutazione delle politiche così come previsto dalla metodologia della BSC (Tab. 2).

Tabella 2 Le prospettive della BSC

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

3.6.2 Il sistema di indicatori

Le misure costituiscono il sistema di indicatori individuato per la valutazione delle specifiche politiche. Unitamente agli obiettivi, alle iniziative e alle valutazioni rappresentano la parte del sistema dipendente dalla politica in esame. Nel caso delle Politiche abitative e di riqualificazione urbana sono stati individuati 13 obiettivi che riguardano le 4 prospettive previste dalla BSC. Per ogni obiettivo sono stati individuati una serie di indicatori (misure) in grado di rappresentarne, anche se in parte, il grado effettivo di raggiungimento. Nello schema seguente sono riportati obiettivi, prospettive e misure delle politiche abitative e di riqualificazione urbana.

Prospettiva	Obiettivo	Misure
PE01 Collettività	OB0001 Alleviare disagio abitativo famiglie basso reddito	ME00001 Famiglie Assistite FSA
		ME00002 Anziani Assistiti FSA
		ME00003 Extracomunitari Assistiti FSA
		ME00008 Bisogno FSA
		ME00009 Risposta FSA
		ME00086 Impatto FSA
	OB0013 Sviluppare e valorizzare patrimonio abitativo pubblico	ME00010 Famiglie Assistite ERP
		ME00011 Anziani Assistiti ERP
		ME00012 Extracomunitari Assistiti ERP
		ME00016 Bisogno ERP
		ME00017 Risposta ERP
		ME00087 Impatto ERP
		ME00082 Tasso di Riqualificazione patrimonio ERP
		ME00089 Tasso di Utilizzo patrimonio ERP
	OB0002 Incrementare offerta alloggi in locazione	ME00019 Alloggi in Locazione Permanente
		ME00021 Alloggi in Locazione a Termine
		ME00026 Impatto Locazione Edilizia Convenzionata
	OB0003 Ridurre livello medio canoni locazione	ME00028 Canone Concordato Locazione a termine
		ME00029 Canone Concordato Locazione permanente
		ME00030 Incidenza Canone Concordato Locazione a termine
		ME00031 Incidenza Canone Concordato Locazione permanente
	OB0004 Promuovere riqualificazioni e recupero urbano	ME00032 Comuni con PRU finanziati
		ME00033 Capoluoghi provincia con PRU finanziati
		ME00083 Comuni con PRU presentati
		ME00085 Quota PRU finanziati
		ME00035 Finanziamenti PRU - ERP
		ME00036 Finanziamenti PRU - ERP Locazione perm.
		ME00037 Finanziamenti PRU - Ed.Agevolata Locaz. Permanente
		ME00038 Finanziamenti PRU - Ed.Agevolata Locaz. termine
		ME00039 Finanziamenti PRU - Buoni Casa
		ME00040 Finanziamenti PRU - Opere Urbanizzazione
		ME00041 Impatto PRU su comuni
		ME00042 Impatto PRU su popolazione
		ME00043 Impatto PRU su politiche abitative
		ME00044 Impatto PRU su territorio
		ME00045 Impatto PRU su residenziale
	OB0005 Favorire acquisto prima casa	ME00046 Buoni casa e Proprietà
		ME00048 Impatto Buoni Casa e Proprietà

Prospettiva	Obiettivo	Misure
PE02 Finanziaria	OB0007 Incrementare investimenti privati per alloggi in locazione	ME00049 Concertazioni stipulate
		ME00050 Risorse FSA
		ME00051 Risorse Buoni Casa
		ME00052 Risorse ERP
		ME00053 Risorse Locaz. Termine
		ME00054 Risorse Locaz. Permanente
		ME00059 Moltiplicatore finanziamenti pubblici PRU
		ME00060 Quota finanziamenti regionali PRU
		ME00090 Moltiplicatore finanz. Ed.Conv. Loc.Permanente
		ME00091 Moltiplicatore finanz. Ed.Conv. Loc.Terminale

Prospettiva	Obiettivo	Misure
PE03 Organizzazione e Processi	OB0008 Dare attuazione legge regionale n. 24/2001	
	OB0009 Certificare processi interni	ME00062 Procedure Qualità definite
		ME00062 Procedure Qualità certificate
		ME00063 Avanzamento Programma Qualità
		ME00064 Impatto Programma Qualità

Prospettiva	Obiettivo	Misure
PE04 Apprendimento e Sviluppo	OB0006 Valutare effetti politica dismissione patrimonio ERP	
	OB0010 Assicurare equità criteri definizione graduatorie	ME00070 Anziani assistiti
		ME00071 Extracomunitari assistiti
		ME00074 Impatto Politiche su Anziani
		ME00075 Impatto Politiche su Extracomunitari
	OB0011 Aumentare conoscenza contesto riferimento	
	OB0012 Migliorare comprensione bisogni e meccanismi risposta	ME00065 Operatori coinvolti
		ME00066 Risposte ottenute
		ME00068 Indice Gradimento procedure
		ME00069 Indice Efficacia procedure

Fonte: Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo strategico

3.7 Il sistema informativo

L'impianto di controllo strategico avviato, basandosi su un complesso sistema di indicatori e di misurazioni, richiede il supporto di un adeguato sistema informativo.

L'avvio della funzione di controllo strategico ha coinciso con una rilevante operazione condotta dalla Regione Emilia-Romagna, di riorganizzazione complessiva del proprio sistema informativo, avente come obiettivo quello di sviluppare una maggiore integrazione tra i diversi settori regionali e gestire in maniera integrata i processi interni all'ente e la condivisione delle informazioni (Progetto S.A.P.ER.E). Tale progetto prevede la progressiva sostituzione dei sistemi informativi di tipo "custom" su cui si basa l'attuale impianto informatico regionale con un sistema di piattaforme integrate quale SAP, dove stanno progressivamente migrando tutte le basi dati e i sistemi informativi che fanno capo al ciclo passivo, al bilancio, al controllo di gestione. L'introduzione di SAP ha reso possibile prevedere che uno specifico modulo informativo del nuovo sistema fosse specificamente dedicato al controllo strategico, sia in termini di gestione integrata degli archivi, sia per il flusso dei dati provenienti da altre fonti interne al sistema regionale. In questo modo il sistema informativo del controllo strategico potrà, a regime, essere alimentato con i dati provenienti dalle banche dati interne, a partire da quelle del bilancio e dei diversi "osservatori" esistenti, sia con fonti specifiche anche esterne. Così facendo, il controllo strategico si inserisce nel processo di costruzione di un più avanzato sistema di e-government regionale, venendone a costituire un tassello importante.

Così organizzato, il sistema informativo di Controllo Strategico raccoglie ed elabora informazioni idonee a:

- rendicontare i risultati ottenuti dalla politica regionale (analisi dei feed-back),
- valutare l'adeguatezza degli interventi compiuti e la loro capacità di produrre i cambiamenti desiderati (analisi degli impatti e valutazione degli interventi correttivi),
- offrire un quadro informativo per valutare ex-ante i risultati degli interventi (analisi feed-forward).

3.8 Le criticità incontrate

La sperimentazione del controllo strategico ha consentito di evidenziare tre principali aree di criticità:

- la distanza temporale intercorrente fra il momento in cui le politiche vengono pensate e programmate ed il momento della loro attuazione. In particolare nel campo delle politiche abitative, che prevedono interventi di carattere edilizio, tali tempi sono particolarmente dilatati e possono superare il decennio. Per questo nel valutare i risultati oggi misurabili non si può fare riferimento ai contenuti delle schede dei DPEF di questi anni, ma bisogna

ricostruire i programmi regionali avviati a partire dal 1992. Questo introduce un elemento di difficoltà nella valutazione complessiva di efficacia delle politiche, sia rispetto alla semplice realizzazione, sia in relazione alla capacità di risposta alle esigenze della società regionale che, ovviamente, mutano nell'arco di un decennio (basti pensare, a questo proposito, al diverso peso che sono venute assumendo le esigenze dei lavoratori immigrati);

- la difficoltà di tradurre elementi di carattere qualitativo, anche fondamentali ai fini della valutazione delle politiche, in elementi quantitativi, trasformabili in indicatori ed utilizzabili all'interno della BSC (ad es. la valutazione dei processi istituzionali ed organizzativi determinati dalla trasformazione dei soggetti gestori del patrimonio residenziale pubblico);
- la reperibilità dei dati necessari per costruire gli indicatori.

3.9 I primi risultati

Il primo risultato dell'attività di controllo strategico è costituita da un "Rapporto sulle politiche abitative" che riporta in maniera articolata la valutazione derivante dall'esame degli indicatori messi a punto.

Tale rapporto contiene un'inquadratura di scenario che dà conto del contesto di riferimento delle politiche esaminate, con riferimento agli andamenti demografici, al mercato delle abitazioni, e ai livelli di disagio e povertà.

Vengono poi descritti in maniera dettagliata gli interventi sviluppati dalla Regione, a partire da quanto previsto con i documenti di programmazione 1992-95.

Attraverso l'esame degli indicatori elaborato dal sistema informativo viene fornita una valutazione di risultato e di impatto e risposta rispetto ai bisogni sociali articolata secondo le quattro prospettive della BSC.

Il rapporto si conclude con un serie di prime indicazioni volte a migliorare il raccordo tra obiettivi e risultati fra cui la necessità di reimpostare le banche dati, costruire indicatori più puntuali, migliorare l'individuazione degli obiettivi.

4 LA VALUTAZIONE DI PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Già si è detto dei motivi che hanno portato alla sperimentazione del controllo strategico sulle attività connesse alla realizzazione dei PRU. Si tratta di una politica rilevante mirante a favorire una più adeguata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate. L'intervento è fondato sulla L.R. 19/98 e ha visto l'attivazione di protocolli di intesa fra la Regione e 51 Comuni per lo sviluppo di una settantina di programmi di riqualificazione.

4.1 Il controllo strategico applicato ai PRU

Al fine di applicare il controllo strategico all'iniziativa dei PRU si è ritenuto di operare in due direzioni: da un lato raccogliere le informazioni di carattere fisico, amministrativo ed economico desumibili dagli stessi PRU e dalle banche dati costruite per la loro gestione, dall'altro realizzare un sondaggio sugli operatori coinvolti

Con questa indagine si vuole valutare la funzionalità e l'organizzazione dei processi di concertazione utilizzati nei Programmi di riqualificazione urbana, e più in generale, del complessivo processo di partecipazione e negoziazione messo in atto dalla L.R. 19/98, evidenziando le aree di criticità del processo di attuazione. Nel fare questo occorre tenere conto del grado di complessità e di innovatività della legge. Essa mira a dotare i Comuni di uno strumento in grado di metterli nella condizione di sviluppare programmi complessi, negoziandone i contenuti con i privati e coinvolgendoli nella partecipazione alla riqualificazione urbana sia sul versante della programmazione che su quello finanziario. Il processo attuativo è complesso: vi intervengono infatti molti enti e organizzazioni, pubbliche e private, ognuno dotato di una propria autonomia e ognuno caratterizzato da un proprio processo decisionale. Se la valutazione di un processo così complesso appare difficile, è tuttavia necessario tenere conto di questa complessità nell'impostazione dell'indagine e individuare forme di valutazione adeguate sul piano del metodo e dei contenuti. Inoltre, poiché la legge ha inteso dare un impulso al coinvolgimento degli operatori privati nel partecipare a programmi di riqualificazione urbana anche a prescindere dal finanziamento, si intende valutare anche se e quanto questo obiettivo sia stato raggiunto.

In sostanza obiettivo dell'indagine è capire quanto la legge abbia stimolato i Comuni e altri soggetti a fare riqualificazione, anche a prescindere dal finanziamento pubblico, e quali siano le aree di problematicità dell'esperienza in corso dei PRU, viste da diversi tipi di osservatori.

La realizzazione dell'indagine è stata avviata costituendo un gruppo di lavoro fra diverse Direzioni generali della Regione e dando vita ad un Focus Group con una selezione di rappresentanti, sia tecnici che politici, di Comuni interessati ai PRU. Sulla base degli esiti del Focus group è stato predisposto un questionario da sottoporre a tutti i Comuni dell'Emilia-Romagna.

I risultati dell'indagine verranno trasformati in appositi indicatori e inseriti nella BSC.

In questo modo si è inteso integrare una valutazione di tipo qualitativa con il sistema di indicatori previsti dalla BSC.

4.2 Il Benchmark internazionale degli interventi di riqualificazione urbana

In parallelo a questa attività verrà sviluppata, nell'ambito di Metrex, di cui si parlerà nel capitolo seguente, una attività di confronto sulle esperienze di riqualificazione urbana condotte

in ambito europeo. A questo fine, è stato costituito un gruppo di esperti, coordinato dalla Regione Emilia-Romagna, che dovrà individuare linee di intervento comuni in ambito europeo, le esperienze di maggiore rilievo e quelle a cui può essere opportuno fare riferimento, nonché esaminare insieme gli aspetti di criticità incontrati nella concreta prassi di programmazione e attuazione degli interventi di riqualificazione.

L'esito di questo lavoro consentirà di valutare la collocazione dell'esperienza in corso in Emilia-Romagna, e, conseguentemente, di meglio interpretare i risultati dell'indagine interna alla Regione.

Anche in questo caso pare emergere l'utilità dell'integrazione fra metodologie diverse ed in particolare fra quelle volte a studiare il singolo caso e quelle fondate sulla comparazione con situazioni e casi analoghi.

5 LA VALUTAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ATTRAVERSO LA TECNICA DI BENCHMARKING

A partire dal 1999 la Regione Emilia-Romagna, in qualità di membro di METREX, una associazione di cui fanno parte circa quaranta Regioni e Aree metropolitane europee, ha partecipato alla messa a punto di una metodologia di valutazione dell'efficacia delle concrete pratiche di pianificazione territoriale a scala metropolitana (Practice Benchmark), fondata su di un raffronto con alcune esperienze di successo. La successiva sperimentazione di questa metodologia sulla pianificazione di sei importanti aree metropolitane europee (Glasgow, Bradford, Bruxelles, Dublino, Lilla, Rotterdam) ha portato a risultati particolarmente interessanti e alla messa a punto di un vero e proprio manuale per la pianificazione territoriale nelle aree metropolitane (Practice Benchmark 2001). Lo scambio d'esperienze realizzato nei lavori di preparazione del manuale ha permesso di rilevare, per ogni area, gli elementi di buone prassi degne di essere prese come riferimento e aspetti che occorre invece migliorare. Sulla base di questa esperienza è stato predisposto un progetto (InterMetrex), già approvato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Interreg IIIc e in fase di avvio nell'estate 2003. Nei paragrafi che seguono si darà conto dell'impianto complessivo di questa metodologia e del contributo che può dare alla valutazione di efficacia delle politiche territoriali.

5.1 Il Benchmark come strumento di valutazione nei documenti europei

Lo Schema di sviluppo spaziale europeo (SSSE) riconosce che molte scelte politiche, per le quali è necessaria una cooperazione transnazionale od europea, dipendono per la loro riuscita, da un'attuazione complementare a livello regionale. Ed è a questo livello di programmazione del territorio, che viene definita "regione urbana funzionale", che gli obiettivi dell'SSSE sono

realizzabili in modo più efficace. Fra i motivi che hanno fatto sì che il progetto InterMetrex venisse approvato vi è proprio il fatto che esso coglie in pieno le indicazioni dell'SSSE e si pone come uno dei suoi strumenti di attuazione, mirando ad una migliore efficacia della pianificazione metropolitana in ambito europeo. Tale progetto sviluppa inoltre una rilevante indicazione contenuta in uno dei più importanti documenti europei del settore: “Quadro d’azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell’Unione Europea”, che all’azione 23 conclude: “Il benchmarking si è dimostrato una tecnica efficace per il miglioramento continuo. Esso si applica ai servizi ed ai sistemi urbani mediante un’auto-valutazione del governo locale”. La Commissione ha inoltre indicato che intende incoraggiare un ricorso più frequente di tale strumento di lavoro (Commissione Europea 1998). Fare benchmarking significa infatti imparare dagli altri, per migliorare le attività e l’organizzazione proprie. Nel caso della pianificazione metropolitana consente di selezionare sistemi confrontabili di pianificazione strategica rispetto ai quali misurare i rispettivi livelli di efficacia attraverso una serie di indicatori sufficientemente dettagliati e realistici.

5.2 Il Practice Benchmark 2001

Il progetto InterMetrex si è posto l’obiettivo di condensare tale processo di autovalutazione e di benchmarking, studiando le prassi di pianificazione strategica nelle aree partner e individuando indicatori appropriati. Si è consapevoli che si corrono dei rischi a voler trarre generalizzazioni partendo da sistemi che operano in regimi costituzionali, legislativi, culturali e storici diversi; ciò non toglie che l’esperienza in corso stia dimostrando l’utilità di evidenziare temi e prassi comuni.

Il Practice Benchmark 2001 costituisce una manuale della pianificazione strategica, basato sull’identificazione di 25 benchmark sufficientemente dettagliati in modo da consentire confronti sulla reale efficacia degli strumenti di pianificazione, raggruppati su tre aree tematiche:

- competence: la capacità di prendere decisioni efficaci;
- capabilty: la capacità di prendere decisioni informate;
- process: la capacità di perseguire decisioni accettate.

La prima area tematica è costituita da indicatori tesi ad evidenziare il possesso di adeguate competenze di programmazione strategica da parte dell’ente o dell’agenzia chiamata a svolgere tale ruolo. Tali competenze possono essere sia di tipo formale, legate all’impianto legislativo e al sistema istituzionale, sia di tipo sostanziale legato alla reale capacità dell’ente di applicare e sostenere una strategia di pianificazione, di influire sull’uso delle risorse proprie e di altri soggetti pubblici e privati coinvolti, di svolgere tale ruolo su di un ambito territoriale e settoriale adeguato.

La seconda area tematica è relativa alla capacità di fondare l'attività di pianificazione territoriale su un adeguato sistema conoscitivo e attraverso una organizzazione dotata delle necessarie competenze professionali. Alcuni benchmark individuano in maniera specifica gli ambiti tematici indispensabili per una adeguata capacità di pianificazione strategica, dall'ambito economico a quello sociale, territoriale, residenziale, infrastrutturale ed ambientale. La carenza di capacità programmatiche in uno o più di questi settori determina, naturalmente, una maggiore debolezza nella capacità complessiva di pianificazione.

La terza area tematica è particolarmente interessante e innovativa in quanto concerne le procedure con cui viene sviluppata la partecipazione dei diversi enti e organismi operanti sul territorio e degli stessi cittadini all'attività di pianificazione. Vi sono quindi indicatori sulle procedure di partecipazione, sulle tecniche di comunicazione, sull'ascolto della società civile, sull'informazione relativa ai diversi passaggi del procedimento di creazione del piano. Tutto ciò accresce l'efficacia della pianificazione in quanto aumenta il sostegno di cui può godere il piano e riduce le possibili situazioni conflittuali: in altre parole la condivisione quale fattore di efficacia. Infine sempre all'interno di quest'area vi è il tema del monitoraggio, che viene visto come un elemento chiave proprio al fine di valutare il progressivo raggiungimento degli obiettivi e supportare le fasi di riesame che debbono essere previste con cadenza periodica preventivamente stabilita.

5.3 Il progetto InterMetrex

Sulla base dell'esito del "Practice Benchmark 2001" Metrex ha elaborato un progetto, chiamato InterMetrex, che è stato approvato dalla Commissione Europea e finanziato sul programma Interreg IIIc. Esso coinvolge 40 Regioni ed Aree metropolitane europee ed ha come fine l'applicazione e l'ulteriore sviluppo del "Benchmark practice 2001" assumendolo come elemento di riferimento per l'impostazione di un efficace sistema di elaborazione, implementazione e valutazione della pianificazione territoriale a livello metropolitano.

L'obiettivo principale del progetto è di supportare tutte le regioni e aree metropolitane europee nella realizzazione delle proprie potenzialità sociali economiche e ambientali, e quindi contribuire al migliore equilibrio urbano perseguito dalle istituzioni europee attraverso una efficace programmazione territoriale.

InterMetrex sarà strutturato attraverso 12 workshop condotti a intervalli di tre mesi nell'arco del periodo 2003-2006. Ogni workshop avrà una durata di 3 giorni e vedrà la partecipazione di 6 partner.

I partecipanti al progetto opereranno preventivamente mediante strumenti telematici, scambiando conoscenze ed elaborati sui temi di studio, cosicché i workshop saranno incentrati sulla discussione e l'esplorazione delle tematiche essenziali da cui saranno tratti risultati e conclusioni.

La partecipazione a Intermetrex comporta sostanzialmente l'esame approfondito delle prassi di programmazione territoriale di ogni partner.

Il contributo della Regione Emilia-Romagna, che opererà insieme alla Provincia di Bologna, al progetto Intermetrex consiste nell'organizzazione di un workshop, da tenersi a Bologna nel 2004, incentrato sull'analisi e sulla valutazione delle politiche mirate al miglioramento della "governance metropolitana" e alla valutazione dell'efficacia delle politiche a ciò deputate.

L'apporto delle due Istituzioni non consiste solamente nell'organizzazione materiale dell'incontro ma anche nell'avvio di un confronto approfondito con i partner prescelti per il workshop, nonché con i soci Metrex che possono essere interessati.

Sulla base degli incontri già tenutisi con la Provincia di Bologna si è ipotizzata una prima articolazione dei contenuti e dei temi da proporre e su cui avviare il confronto internazionale con gli altri partner.

Partendo da una ricostruzione di come è stata condotta la pianificazione territoriale nell'area bolognese, prima dell'entrata in vigore della L.R. 20/2000, attraverso il Piano Infraregionale e lo Schema Direttore Metropolitano, ci si soffermerà sul passaggio da questi al Documento preliminare del PTCP. Si proseguirà con una valutazione delle innovazioni introdotte dalla entrata in vigore della L.R. 20/2000. In particolare verrà evidenziato il forte accento posto dalla legge all'importanza dei rapporti tra i vari livelli istituzionali, sia attraverso la disciplina delle forme di cooperazione e di concertazione nella pianificazione, sia attraverso l'attribuzione di un ruolo preminente posto all'accordo di pianificazione.

Si tratta infatti di una esperienza che, sotto il profilo dei rapporti istituzionali, può offrire un contributo concreto alla discussione in atto sulla governance e sulla valutazione delle relative politiche. Nella redazione del PTCP di Bologna infatti il metodo della concertazione e del confronto con le altre istituzioni (Regione, Comuni, Associazioni di Comuni, e rappresentanti di categorie e della società civile) ha costituito parte integrante del processo di decisione e di costruzione del Documento, e la Conferenza di pianificazione con gli accordi scaturiti è stata l'occasione per pervenire ad uno strumento di governo del territorio realmente condiviso e partecipato, nonché più facilmente valutabile nei concreti risultati.

Inoltre, cogliendo appieno lo spirito del progetto InterMetrex, risulterà utile l'applicazione del metodo del "Practice Benchmarking 2001", per avviare una esperienza di valutazione delle componenti strategiche del PTCP di Bologna.

Infine si potranno analizzare gli strumenti operativi messi in campo dalla Provincia di Bologna per la gestione del "processo di piano", in particolare le nuove forme istituzionali e gli strumenti di valutazione.

6 I CARATTERI DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE INTEGRATO

Nei capitoli precedenti sono state esaminate le diverse metodologie che stanno alla base del sistema di valutazione di efficacia delle politiche territoriali in corso di realizzazione presso la D.G. Programmazione territoriale e sistemi di mobilità della Regione Emilia-Romagna. E' ora possibile esprimere alcune considerazioni di sintesi su tale sistema. Può essere utile, a questo proposito fare riferimento alle griglie utilizzate da Rebora (1999) per analizzare gli strumenti di valutazione.

L'idea di valutazione utilizzata è quella di un set integrato di metodologie diverse, specificamente calibrate rispetto ai fenomeni da indagare. Rispetto a politiche complesse occorre rispondere con una pluralità di tecniche. L'importante è riuscire ad integrarle al meglio e fare in modo che ciascuna rafforzi le altre.

La valutazione è effettuata, nella fattispecie, da una struttura interna, composta da personale di ruolo. Tale struttura funge anche da riferimento per il Servizio Controllo strategico operante a livello centrale. Nel caso specifico delle politiche territoriali il problema principale non è quello dell'oggettività della valutazione, che gli studiosi affermano essere meglio garantita da un organismo esterno, quanto quello della concreta attivazione della funzione di valutazione e controllo, più facilmente perseguibile da una struttura interna che meglio conosce politiche, programmi e soprattutto la effettiva disponibilità dei dati necessari.

La struttura responsabile della valutazione ha raggiunto anche l'obiettivo di stimolare una riflessione interna alla Direzione generale sulle politiche adottate e sui risultati raggiunti. Si tratta di un obiettivo non secondario, che infatti gli studiosi segnalano come uno dei "sottoprodotti" più utili e frequenti dell'attività di valutazione. Si può affermare che su certi temi è stato grazie alle problematiche legate all'introduzione del controllo strategico che, per la prima volta, sono state approfonditi gli obiettivi di fondo delle politiche e i motivi retrostanti a determinate scelte.

La modalità di utilizzo della valutazione può essere individuata su due versanti: quello dell'aumento della conoscenza sui reali effetti delle politiche e quello, conseguente ma non scontato, del miglioramento della stessa azione pubblica, dalle politiche alle concrete linee di intervento.

Ci si può chiedere se l'impostazione sia quella di una valutazione allargata oppure focalizzata: la tendenza di fondo è quella di sottoporre progressivamente tutte le politiche regionali al controllo strategico. E già l'obiettivo della valutazione di efficacia delle politiche territoriali appare particolarmente ambizioso. Fermo restando questo obiettivo di fondo si è scelto di partire con alcuni approfondimenti tematici, in primo luogo le politiche abitative e di riqualificazione urbana. In questo modo sarà possibile testare il metodo prescelto e allargare il campo di indagine alla luce dei primi risultati concreti raggiunti.

Di particolare importanza è la scelta di una valutazione per così dire evolutiva, e non statica. In un settore in cui una politica impiega all'incirca un decennio per passare dai programmi alla concreta consegna di abitazioni pubbliche, una semplice fotografia ci darebbe ben poche informazioni. E' invece interessante seguire tutto il processo e verificare come il trend dei risultati non solo rispecchi gli obiettivi posti a suo tempo, ma possa essere messo in discussione dall'evoluzione della domanda sociale.

L'impianto generale del controllo strategico appare essere indubbiamente autocentrato, cioè riferito esclusivamente a quanto realizzato dalla Regione. Questo approccio è tuttavia sensibilmente corretto dal benchmarking della pianificazione, che invece fa riferimento in maniera rilevante ad altre esperienze analoghe.

Una ulteriore considerazione riguarda la flessibilità degli strumenti utilizzati e la loro disponibilità o meno a rispondere a esigenze specifiche di un determinato settore. Il caso dei PRU è significativo a questo proposito: quando ci si è resi conto che non era possibile una corretta valutazione delle politiche abitative senza una precisa considerazione delle politiche di riqualificazione urbana (nel cui ambito si sviluppava la maggioranza degli interventi per la casa), è stato deciso di incorporare gli indicatori della qualità urbana all'interno della BSC dell'accesso alla casa. Allo stesso modo, nel corso della predisposizione del questionario per l'indagine sugli operatori dei PRU ci si è resi conto che la stessa indagine poteva raccogliere pareri su alcune proposte di modifica alla leggi di settore in corso di formulazione da parte di diversi soggetti politico-istituzionali.

Già questo esempio ci dà una risposta rispetto ad un altro elemento di valutazione: il sistema adottato si pone finalità propositive, di modifica delle attuali politiche e dei relativi strumenti legislativi e attuativi. Oltre che a quello citato sui PRU, è anche il caso delle politiche abitative, rispetto alle quali il primo report di valutazione si appresta a sviluppare riflessioni su possibili cambiamenti sugli strumenti e sulle priorità.

Sempre dalla BSC predisposta e dal primo report si può cogliere un buon equilibrio fra i momenti di analisi e di sintesi: anche i giudizi di carattere generale vengono supportati da un adeguata base informativa, fondata su dati e indicatori. Allo stesso modo pare esservi un sufficiente bilanciamento nel rapporto fra approccio quantitativo e qualitativo. Anche se occorre dire che questo rapporto si rinnova ad ogni momento, man mano che l'attività di valutazione allarga il proprio campo d'azione.

7 CONCLUSIONI

L'obiettivo del contributo era principalmente quello di dar conto di una esperienza in corso. Le riflessioni che seguono, più che vere e proprie conclusioni, vogliono essere l'evidenziazione di alcune questioni rilevanti emerse alla luce del lavoro svolto.

Si conferma la difficoltà di sviluppare un sistema di valutazione di efficacia delle politiche territoriali in grado di tenere conto dei numerosi aspetti di complessità che presentano. E al contempo pare realistico affermare che tale valutazione è possibile, se si tengono opportunamente presenti gli aspetti critici e problematici e si procede in maniera pragmatica. Occorre inoltre evitare i rischi di eccessive semplificazioni ed astrazioni, che tolgono significatività alla valutazione: portano ad esercizi formalmente eleganti, ma poco utili per una corretta valutazione dell'operato della Pubblica Amministrazione volta a migliorarne l'efficacia.

Per una reale efficacia della valutazione occorre avere ben presenti il quadro programmatico, dal sistema di piani e programmi, alle leggi di riferimento, ai ruoli dei diversi soggetti istituzionali coinvolti. Per questo non vi può essere troppa distanza fra le funzioni di programmazione e quelle di valutazione e controllo, tanto più se il controllo strategico non ha finalità sanzionatorie, ma di miglioramento delle stesse politiche. I programmatori debbono essere coinvolti nell'attività di valutazione e i valutatori debbono conoscere in maniera approfondita le diverse fasi della pianificazione e dell'attuazione delle politiche.

Non sembra emergere una metodologia valida per tutti i tipi di politiche territoriali: l'approccio più utile appare essere l'integrazione di differenti metodologie, da realizzare in maniera pragmatica e con l'attenzione rivolta alla sostanza della politica analizzata. Segnali deboli e di difficile misurazione possono darci informazioni importanti, che una gran mole di dati statistici difficilmente ci comunicherebbe. Un adeguato impianto statistico, supportato da un efficiente sistema informativo, è comunque essenziale.

Per questo si ritiene valido l'approccio utilizzato, che si fonda sull'integrazione di metodologie diverse e talvolta complementari.

E' importante fondare il lavoro su di una riflessione metodologica approfondita e su un raffronto con altre esperienze in corso, ma soprattutto appare essenziale avviare concretamente la pratica, costruire prototipi e cercare di apprendere dall'esperienza.

L'opportunità di produrre risultati in tempi non eccessivamente lunghi non deve far trascurare l'esigenza di fondare le tecniche di valutazione su di una impostazione metodologicamente corretta.

Questa duplice esigenza, di pragmaticità e di correttezza metodologica, porta infine a sottolineare la necessità di formare e valorizzare un adeguato corpo professionale, all'interno della Pubblica Amministrazione centrale e locale, dedicato espressamente all'introduzione, su vasta scala, della funzione di valutazione e controllo strategico delle politiche pubbliche.

Bibliografia

Bottari M. (2002) *Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard*, Azienda Pubblica, 1/2 , 87-107.

- Cassese S. (2002) La riforma amministrativa in Europa e in Italia, in Fiorentino L., Pacini M. (eds.) *La modernizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.
- Cogliandro G. (2000) *Misurazione o valutazione? Divagazioni semantiche ed epistemologiche*, Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 2, 63-72.
- Commissione delle Comunità europee (2000) *La valutazione intermedia degli interventi strutturali*, Documento di lavoro n. 8.
- Commissione europea (1998) *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Dosi M.P. , Ganapini W. (2000) *Valutare le politiche pubbliche: gli strumenti concettuali disponibili*, Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione, 2, 101-113.
- Kaplan R.S. e Norton D.P. (2001) *The Balanced Scorecard, Tradurre la strategia in azione*, ISEDI
- Metrex (2001) *Practice Benchmark 2001*, <http://www.eurometrex.org>
- Perez R. (2002) Il funzionamento dei controlli interni nella pubblica amministrazione, in Fiorentino L., Pacini M. (eds.) *La modernizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.
- Persiani N. (2002) *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Rebora G. (1999) *Un decennio di riforme – nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.
- Regione Emilia-Romagna (2002) *Documento di politica economico-finanziaria 2003-2005*.
- Varriale G. (2003) *Profili del controllo strategico nella p.a.*, La finanza locale, 6, 877-894.