

# COMPENDIO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA PER LE PP.AA. 2005



[http://www.francoarchibugi.it/libri\\_publicati/compendio.htm](http://www.francoarchibugi.it/libri_publicati/compendio.htm)

## INDICE-SOMMARIO

### Prefazione

#### Lezione 1

##### Il "programma pubblico": dieci regole per la sua progettazione

1. Il programma pubblico come oggetto della programmazione strategica
2. Alcuni presupposti logici dell'analisi dei programmi
3. Un "Decalogo" per la costruzione del programma pubblico
  - 3.1 *Valutare la coerenza con i principi di amministrazione vigenti o accettati*
  - 3.2 *Individuare i beneficiari e analizzare come essi beneficiano del Programma*
  - 3.3 *Definire e valutare metodi alternativi di intervento del Programma*
  - 3.4 *Esaminare le compatibilità di programma*
  - 3.5 *Istituire la misurazione delle prestazioni e dei risultati e la valutazione del Programma*
  - 3.6 *Valutare i rapporti costi-efficienza, costi-efficacia, e costi-risultato*
  - 3.7 *Determinare la fattibilità della realizzazione*
  - 3.8 *Valutare le disponibilità e le fattibilità finanziarie*
  - 3.9 *Dare flessibilità al Programma*
  - 3.10 *Prevedere la propria cessazione*

#### Lezione 2

##### Definizione della programmazione strategica e dei suoi benefici

1. Una definizione critica
  - 1.1 *"La programmazione strategica è una "disciplina"/...*
  - 1.2 *"che addestra all'impiego di metodi/..."*
  - 1.3 *"mirati a migliorare la razionalità delle decisioni (o azioni)/..."*
  - 1.4 *"nella gestione sistematica degli affari pubblici."*
2. Benefici attesi dall'introduzione della programmazione strategica
  - 2.1 *Primo aspetto: migliore conoscenza della coerenza con gli obiettivi*
  - 2.2 *Secondo aspetto: migliore conoscenza dei mezzi (e risorse) a disposizione*
  - 2.3 *Migliore conoscenza degli effetti ultimi delle decisioni*
  - 2.4 *Migliore conoscenza della compatibilità con altre decisioni dello stesso soggetto decisionale*
  - 2.5 *Migliore conoscenza della compatibilità della decisione con altre decisioni di soggetti decisionali diversi, che operano nello stesso ambiente*
  - 2.6 *Migliore conoscenza dei costi e dei risultati indiretti implicati dalla decisione del soggetto in questione*

## 2.7. Migliore capacità di valutare i rapporti fra i costi e i risultati

### Lezione 3:

#### La scienza del management e dell'organizzazione

1. Il "Planning-Programming-Budgeting System" (PPBS) degli anni '60.
2. La scienza del management come contesto
3. La scienza dell'organizzazione
  - 3.1 L'"organizzazione" come oggetto di studio e di professionalità autonoma
  - 3.2 I fondamenti logici di una scienza dell'organizzazione
  - 3.3 La scienza dell'organizzazione come scienza del risultato
  - 3.4 La scienza dell'organizzazione come scienza dell'efficienza
4. I risultati e la loro progettazione
5. La nascita della programmazione strategica
  - 5.1 La valutazione autoreferenziale
  - 5.2. La misurazione delle prestazioni: differenze e analogie fra il settore pubblico e quello privato

### Lezione 4

#### La programmazione strategica in un nuovo contesto culturale

1. La "demarcazione" sempre più netta della programmazione strategica
2. Aspetti della contro-cultura della pianificazione
  - 2.1 Il processo di pianificazione di fronte al problema dell'incertezza
  - 2.2. Il processo di pianificazione di fronte al problema della flessibilità
  - 2.3 Il processo di pianificazione di fronte al problema dell' iterazione
  - 2.4. La programmazione strategica di fronte al problema della razionalità "limitata"
  - 2.5. La programmazione strategica di fronte alla critica del principio di ottimizzazione
3. Verso una nuova cultura della pianificazione

### Lezione 5

#### La esperienza federale americana in corso e la legge GPRA

1. Il rilancio sistematico della programmazione strategica negli Usa
  - 1.1 La legge federale Usa "GPRA" o "del risultato" (o della programmazione strategica)
  - 1.2. Importanza e realizzabilità della legge GPRA
2. Il contesto politico della programmazione strategica americana: la NPRG
  - 2.1. Il "punto di vista del cliente" (customer-view)
  - 2.2. Il "partenariato": gli "accordi di performance" e i laboratori di reinvenzione ("reinventing labs")
3. Conclusioni

### Lezione 6

#### Le sei fasi del processo ciclico

1. La programmazione strategica come processo: nelle applicazioni come nello studio
2. I contenuti essenziali di un processo di programmazione strategica
3. Le "fasi" e le "sezioni" del processo
  - 3.1 L'identificazione del soggetto della missione o mandato, dei destinatari e degli interessati
  - 3.2 La strutturazione di programma (program structuring) e l'elaborazione
  - 3.3 connessa degli indicatori di programma
  - 3.4 La misurazione delle prestazioni e gli indicatori di efficienza e di risultato nel processo di programmazione strategica
  - 3.5 La progettazione (o "ingegnerizzazione") dei programmi, la specificazione delle azioni e la gestione dei progetti 68
  - 3.6 L'analisi dei costi e il bilancio di programma (program budgeting)
  - 3.7 Il monitoraggio

### Lezione 7

#### Fase 1: Mandati e missioni delle unità di pianificazione

1. Le "unità di pianificazione" fra il particolare e il generale
  - 1.1 Molte pianificazioni: un metodo comune da sviluppare
  - 1.2 Diversità e omologazione delle esperienze
  - 1.3 Nascita dell'Udp o metamorfosi in Udp
  - 1.4 Fattori critici nell'introduzione nelle Udp della programmazione strategica
  - 1.5. Fattori di successo nell'introdurre nelle Udp la programmazione strategica
  - 1.6 La fungibilità operativa come base della gestione delle Udp
2. Mandati e missioni
  - 2.1 L'identificazione dei mandati e/o delle missioni della Udp
  - 2.2 Il ruolo limitato dei mandati formali
  - 2.3 Un rapporto funzionale fra normativa e pratica della programmazione
  - 2.4 La re-definizione informale delle missioni
  - 2.5 L'analisi degli stakeholders pregiudiziale alla definizione della missione
  - 2.6 La chiarificazione dei mandati e delle missioni
  - 2.7 La dichiarazione di missione

### Lezione 8

#### Fase 2: La strutturazione di programma

1. La formulazione delle strategie
  - 1.1 L'individuazione dei problemi strategici
  - 1.2 Come vanno descritti i problemi strategici
  - 1.3 I quattro approcci di Bryson all'individuazione dei problemi strategici
  - 1.4 Il test della "cartina di tornasole" per i problemi strategici
  - 1.5 Formulazione e adozione di strategie e piani per gestire i problemi

- 1.6 Risultati e benefici desiderati
- 1.7 Due approcci alla costruzione delle strategie
- 1.8 I piani strategici
- 2. La strutturazione di programma
  - 2.1 Il programma e la "struttura di programma"
  - 2.2 La relazione fra obiettivi
  - 2.3 La struttura di programma
  - 2.4 La strutturazione generale di programma
  - 2.5 L'analisi (e valutazione) di programma
  - 2.6 Strutture di programma e indicatori di programma
  - 2.7 Struttura di programma e matrici di interazione con altri programmi

## **Lezione 9**

### **Fase 3: La misurazione delle prestazioni programmatiche**

1. Obiettivi e azioni come "prestazioni" (*performances*)
2. Il processo di misurazione ad una singola scala della struttura di programma
3. Una vasta gamma di fonti per la misurazione delle prestazioni
4. Gli indicatori di prestazione
  - 4.1. Definizione degli indicatori di prestazione
  - 4.2 Indicatori di "prodotto" e di "effetto"
5. Altri criteri connessi all'identificazione degli indicatori
6. Lessico e concetti GPRA della misurazione degli obiettivi e delle prestazioni
7. Interconnessione fra misurazione delle prestazioni e "ingegnerizzazione" dei programmi
8. La definizione degli indicatori di prestazione-mezzo
  - 8.1. Attenzione critica al modo di usare la separazione fra i due tipi di indicatori: di obiettivo e di mezzo
  - 8.2. Importanza degli indicatori di prestazione/mezzo per valutare la pertinenza dell'intervento pubblico
9. Indicatori temporali di prestazione/traguardo

#### **Appendice 1. Vari esempi di indicatori di prestazione**

- A. Prestazioni amministrative
- B. Prestazioni degli impiegati
- C. Prestazioni di ingegnerizzazione e sviluppo del servizio o del prodotto
- D. Prestazioni finanziarie
- E. Prestazioni degli impianti e delle infrastrutture
- F. Prestazioni previsionali
- G. Prestazioni dei sistemi d'informazione
- H. Prestazioni legali
- I. Prestazioni gestionali
- J. Prestazioni relative alle lavorazioni ed alle prove dei prodotti
- K. Prestazioni di produzione/spedizione
- L. Prestazioni del personale
- M. Prestazioni del provveditorato / servizio acquisti
- N. Prestazioni del controllo della produzione
- O. Prestazioni relative alla sicurezza
- P. Prestazioni di assicurazione della qualità

#### **Appendice 2. Un esempio di definizione degli indicatori di prestazione: il dipartimento federale dei trasporti (DOT) degli Stati Uniti**

1. Obiettivo strategico n.1: Sicurezza
2. Obiettivo strategico n.2: Mobilità
3. Obiettivo strategico n.3: Crescita economica e commercio
4. Obiettivo strategico n.4: Ambiente umano e naturale
5. Obiettivo strategico n.5: Sicurezza nazionale

## **Lezione 10**

### **Fase 4: Progettazione ("ingegnerizzazione") dei programmi, dei progetti e delle operazioni**

1. Specificazione del programma
2. La "ingegnerizzazione" nel processo di programmazione strategica
3. Una procedura per la "ingegnerizzazione" dei programmi
  - 3.1 Costituzione di un gruppo di progettazione
  - 3.2 Individuazione dei progetti componenti il programma di azioni
  - 3.3 Individuazione delle alternative
  - 3.4. Scelta della tecnica di valutazione
  - 3.5 Sviluppo delle alternative
  - 3.6. Progetto esecutivo
  - 3.7 Confronto tra i vari progetti e stesura del bilancio di spesa
4. Costruzione del diagramma di flusso e del diagramma temporale di un progetto
5. Guida alla progettazione dei programmi di azione
  - 5.1 La definizione dei progetti
  - 5.2 . La definizione delle risorse
  - 5.3 Indicatori per ogni tipo di azione che si progetta per il conseguimento del programma
  - 5.4. Verifica finale del programma
  - 5.5 Attuazione diretta e attuazione per gradi

## **Lezione 11**

### **Fase 4 bis: Guida alle operazioni singole della "re-ingegnerizzazione"**

1. La reingegnerizzazione come "decomposizione" delle operazioni in corso
2. Il processo di re-ingegnerizzazione articolato in tre fasi e nove operazioni
3. Il supporto tecnologico per la re-ingegnerizzazione
4. Le attività "essenziali" da svolgere e i "quesiti chiave" per ciascuna delle nove operazioni della re-ingegnerizzazione

- 4.1 Operazione 1: Ridefinire la missione e le finalità strategiche
- 4.2 Operazione 2: Identificare i problemi inerenti alle prestazioni e stabilire i miglioramenti da attuare
- 4.3 Operazione 3: Decidere per la ristrutturazione
- 4.4 Operazione 4.: Organizzare la condotta del progetto
- 4.5 Operazione 5: Analizzare il processo da ristrutturare e definire le alternative realizzabili
- 4.6 Operazione 6: Scegliere l'alternativa da applicare e predisporre la documentazione
- 4.7 Operazione 7: Pianificare la gestione dei nuovi processi
- 4.8 Operazione 8: Preparare il personale ad affrontare ed accettare i cambiamenti
- 4.9 Operazione 9: Stimare i risultati

## **Lezione 12**

### **Fase 5: Il bilancio di programma: che cosa è, a che cosa serve**

1. Il bilancio di programma a fronte della tradizionale contabilità di stato
  - 1.1 Il "bilancio" dell'ente pubblico
  - 1.2 La dissociazione del bilancio pubblico dai suoi effettivi risultati
  - 1.3 Gli effetti di "inganno" della dissociazione
  - 1.4 Lo spreco delle risorse
  - 1.5 La programmazione strategica e il bilancio degli enti
2. Verso la riforma della contabilità pubblica: il "bilancio di programmazione"
  - 2.1 Una contabilità di bilancio dedotta dalle varie fasi precedenti del processo di programmazione strategica
  - 2.2 Conformità formale e difformità sostanziale fra le strutturazioni di bilancio di Udp di diverso livello
  - 2.3 Interazione fra la strutturazione di bilancio di programmi di basso e di elevato livello
  - 2.4 L'interazione fra struttura di programma e bilancio di programma
    - 2.5 Il bilancio di programmazione come verifica di coerenza della struttura di programma
3. Criteri di costruzione del bilancio di programma
  - 3.1 La congruità dei costi con gli obiettivi
  - 3.2 L'importanza della tempificazione, e del rapporto tempi-costi-risultati
  - 3.3 Il rapporto concatenato obiettivi-strumenti anche nella programmazione finanziaria
  - 3.4 Il confronto fra bilancio ex ante e bilancio ex post
4. La relatività sistemica dei bilanci

## **Lezione 13**

### **Fase 5bis: Dal bilancio tradizionale al bilancio di programma (o di prestazione)**

1. Procedure di passaggio dal bilancio pubblico di spesa (tradizionale) al bilancio di programma
  - 1.1 Rettifiche da apportare al Bilancio finanziario (a cominciare da quello statale) per realizzare il corrispondente Bilancio di programma
  - 1.2 Difficoltà nel creare legami tra risorse di bilancio, programmi, prestazioni e risultati
  - 1.3 Precisazioni sul glossario essenziale
  - 1.4 Come rendere chiari e comprensibili i rapporti tra finanziamento di bilancio e Piani di prestazione
  - 1.5 Le informazioni necessarie per tutti gli organi di decisione politica (governi, parlamenti, etc.) alle diverse scale
2. L'integrazione tra strutture di bilancio, misure di prestazione, strutture finanziarie, strutture di management
  - 2.1 L'integrazione nel bilancio delle misure di prestazione
  - 2.2 L'integrazione tra strutture di bilancio e di management autorevole e flessibile
  - 2.3 L'integrazione tra strutture di bilancio e strutture finanziarie

## **Lezione 14**

### **Fase 6: Sistemi di monitoraggio e controllo dei risultati**

1. Le ragioni del monitoraggio
2. Risultati e benefici del processo di monitoraggio
3. Il controllo dei risultati
4. L'uso del monitoraggio e del controllo dei risultati come fattore di input per la programmazione strategica (iterativa)
5. Gli indicatori per il monitoraggio e il controllo dei risultati
6. Spunti per la costruzione di un sistema di controllo dei risultati
7. Il progetto di misurazione della performance del GASB
8. Controllo e revisione dei risultati con gli stakeholders
  - 8.1 Introduzione
  - 8.2 Gli indicatori-chiave del successo
9. Il monitoraggio attraverso l'esplorazione ambientale
  - 9.1 Valutare le intenzioni, i partecipanti e il tempo necessario
  - 9.2 Identificazione dei problemi-chiave
  - 9.3 Analizzare i problemi
  - 9.4 Creare informazioni utili per il processo decisionale

## **Lezione 15**

### **Programmazione strategica e valutazione: considerazioni generali**

1. Programmazione e valutazione
2. Condizioni e limiti generali della valutazione strategica
  - 2.1 I fondamenti epistemologici della valutazione
  - 2.2 Le determinanti dell'utilità sociale
  - 2.3 La formazione dei valori sociali
  - 2.4 Le sedi di espressione della valutazione sociale
  - 2.5 L'utilità sociale, in quanto valutazione sociale, chiede adeguate "gerarchie" di valutazione
3. Le condizioni istituzionali di un sistema di valutazione
  - 3.1 Gerarchia sistemica della decisione e, quindi, della valutazione
  - 3.2 La complessità dei sistemi di relazione obiettivi-azioni e dei loro effetti ed impatti
  - 3.3 La valutazione e l'azione: loro circolarità
  - 3.4 L'esplicitazione dei criteri di valutazione
  - 3.5 I rischi di "sub-ottimizzazione"

### 3.6 Il riferimento a decisioni/valutazioni a differenti livelli amministrativi

## Lezione 16

### Programmazione strategica a diverse scale

1. Programmazione strategica e situazioni decisionali
2. Le situazioni decisionali
  - 2.1 *Le situazioni decisionali non sempre chiedono una precisa determinazione del valore sociale*
  - 2.2 *Valore "monetario": quando è necessario?*
3. Ancora sui rischi di alcuni discutibili criteri di valutazione
  - 3.1 *Il criterio: "prima il bilancio, poi l'impiego"*
  - 3.2 *Il criterio dei "bisogni essenziali"*
  - 3.3 *Il criterio degli "standards"*
  - 3.4 *L'approccio in base a "criteri tecnici"*
  - 3.5 *Indici di performance finanziaria*
  - 3.6 *L'analisi dei costi decisionali*
4. Decisioni ed informazioni
  - 4.1 *I fattori di complessità nelle decisioni*
  - 4.2 *Sistemi espositivi di aiuto alla decisione*
  - 4.3 *Tipologia dei sistemi di valutazione e sistemi informativi*
5. Procedure di decisione che possono rendere più agevole il processo di valutazione
  - 5.1 *La nozione di "confronto di "soglia"*
  - 5.2 *Vincoli al posto di valori*
  - 5.3 *Il metodo del "miglioramento-semplificato"*
  - 5.4 *I bilanci di prestazione*
6. Conclusioni

## Lezione 17

### La scelta dei metodi e delle tecniche di valutazione

1. Molteplicità e funzionalità delle decisioni e dei metodi di valutazione connessi
  - 1.1 *"Disponibilità a pagare" e "costo di opportunità"*
  - 1.2 *Sulla selezione del metodo*
2. Altre considerazioni generali sulla scelta dei metodi
  - 2.1 *La valutazione degli "effetti": importanza del riferimento alla struttura di programma*
  - 2.2 *Differenti modi di applicare il modello generale di valore*

## Lezione 18

### Pianificazione e valutazione: implicazioni disciplinari

1. Verso un sistema di valutazione più adeguato ai processi di programmazione
  - 1.1 *Obiettivi programmatici e criteri di valutazione*
  - 1.2 *Il caso delle valutazioni multi-obiettivi*
  - 1.3 *Il caso di valutazioni strategiche multi-obiettivi simulate*
2. Le implicazioni disciplinari della valutazione
  - 2.1 *La natura e la tipologia degli "effetti"*
  - 2.2 *Analisi e sintesi nella valutazione*
  - 2.3 *La valutazione e le competenze disciplinari*
- 2.4 La sintesi delle valutazioni d'impatto e le nuove tecnologie della valutazione
  - 2.5 *Il processo di pianificazione e la sua "razionalità" operativa*
  - 2.6 *Qualche conclusione sulle implicazioni disciplinari della valutazione e programmazione strategica*
3. Verso una nuova disciplina della pianificazione (e valutazione) strategica