

IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DEL PIANO STRATEGICO DELLA SPEZIA

Proposta di una metodologia di lavoro

Il monitoraggio rappresenta una fase innovativa e ancora poco sperimentata non solo all'interno della Pianificazione Strategica ma anche quale metodo di valutazione delle politiche pubbliche più in generale.

Le attuali esperienze di monitoraggio di P.S., sintetizzate dall'indagine condotta dalla RECS, la rete delle città strategiche, sono ancora o allo stadio progettuale e di approfondimento o in fase di start-up. Poche sono, infatti, le città che sono riuscite ad avviare e a sperimentare un sistema di monitoraggio e/o di valutazione.

Pesaro e Torino da questo punto di vista sono l'esempio più evoluto, seguite da Firenze, che ha impostato un sistema di monitoraggio meno analitico e scientifico, Trento che ha limitato l'attività di controllo alle sole tematiche sociali ed del welfare (attraverso la costituzione di un Osservatorio) e Venezia, che ancora in fase di definizione della struttura deputata all'attuazione del Piano (Associazione), sta valutando le migliori alternative in materia di monitoraggio.

Manca quindi una strada univoca, una metodologia e un set di indicatori che siano validi e applicabili a tutte le esperienze di P.S. Mentre infatti nella fase di costruzione del Piano, la diagnosi, la progettualità diffusa, la partecipazione e il coinvolgimento sono stati elementi comuni a tutti i Piani, i processi di attuazione e di monitoraggio presentano una pluralità di alternative. Basta ricordare a questo proposito come la scelta fatta del Comune e dalla Provincia della Spezia di affidare a diverse società di scopo l'attuazione del Piano sia diversa dalla ipotesi fatta da altre Amministrazioni di dare vita ad un soggetto terzo rispetto ai promotori del Piano con la costituzione nella maggior parte dei casi di un'Associazione responsabile dell'intero processo di attuazione. Sul monitoraggio, che come ricordato ci muoviamo ancora in una fase sperimentale, si può ugualmente prevedere una differente impostazione della metodologia di lavoro e soprattutto del ruolo che il monitoraggio può ricoprire all'interno del processo di Pianificazione strategica. Da una parte quindi c'è la possibilità di far emergere La Spezia quale esperienza di riferimento sul tema, dall'altro esiste anche il rischio di prevedere sistemi di monitoraggio troppo complessi o troppo semplicistici e quindi non in grado di valutare i molteplici aspetti presenti in un Piano strategico.

Alla Spezia il problema del monitoraggio si pone alla fine delle prime due fasi, di diagnosi e di progettazione del Piano, non essendo stato individuato nella fase di costruzione del Piano un sistema per lo meno indicativo di valutazione dello stesso. La città di Pesaro, ad esempio, ha inserito, con l'aiuto di un consulente esterno (la SDA Bocconi), nelle singole schede progettuali anche gli indicatori per la valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei progetti stessi. La previsione in fase di costituzione del Piano della metodologia di controllo ha consentito non solo di chiarire e in alcuni casi quantificare gli obiettivi e quindi la loro successiva misurazione (tasso di occupazione auspicato, sviluppo delle imprese – definizione degli indicatori in grado di sintetizzare l'obiettivo – n° nuove imprese?, diffusione delle imprese hi-tech?, n° brevetti depositati in un anno?) ma di inserire anche il monitoraggio all'interno di quella logica di partecipazione e coinvolgimento alla base di qualsiasi Piano.

Nella maggior parte della prime esperienze di pianificazione strategica spesso ci si è posti il problema del monitoraggio e della valutazione in una fase successiva all'avvio del processo e questo obbliga molte amministrazioni, come la nostra, a dover ripercorrere e ricostruire ex-post le premesse sulla base delle quali progettare le successive attività di monitoraggio.

Tralasciando ad ogni modo il confronto con le altre realtà e le problematiche connesse a scelte oramai fatte, il presente documento ha lo scopo di fornire uno spunto di riflessione per l'impostazione di un sistema di monitoraggio che sia allo stesso tempo esaustivo ma non eccessivamente oneroso per le Amministrazioni coinvolte.

1. Monitoraggio e Valutazione: le loro caratteristiche

È frequente vedere utilizzati i due termini monitoraggio e valutazione come sinonimi di uno stesso concetto, creando confusione tra la loro natura e le loro funzioni. Il monitoraggio dà la misura per procedere alla valutazione di una politica pubblica. La presenza di un bisogno o la necessità di superare un problema portano alla definizione della soluzione più adatta a soddisfare quel bisogno/risolvere il problema con l'individuazione di obiettivi concreti e operativi e delle azioni da mettere in campo per raggiungerli. I prodotti/risultati di ogni azione devono essere valutati nel breve, medio e lungo periodo per verificare il raggiungendo non solamente dei singoli obiettivi specifici ma anche dell'obiettivo finale: la soddisfazione del bisogno/risoluzione del problema. La realizzazione di un'opera, l'avvio di un processo devono essere monitorati da una pubblica amministrazione attraverso lo stato avanzamento fisico, finanziario o procedurale. La realizzazione dell'opera provocherà alcuni effetti immediati (pensiamo alla realizzazione di un parcheggio) e altri che potranno essere valutati solo in un arco temporale maggiore (migliorare la mobilità urbana e/o ridurre l'inquinamento atmosferico).

Il monitoraggio viene svolto nel corso dell'attuazione del progetto o programma (controllo svolto dal Servizio "lavori pubblici") e consiste nella produzione di informazioni, secondo una certa periodicità, relative all'andamento del progetto/programma (stato avanzamento lavori costruzione parcheggio nel nostro esempio).

La valutazione invece ha l'obiettivo di valutare se l'intervento è stato utile, e cioè se ha modificato in senso positivo il problema o soddisfatto il bisogno a partire dal quale è stato elaborato e attuato (miglioramento della mobilità urbana). Valutare un progetto non significherà solo chiedersi se abbiamo realizzato tutto quello che era stato previsto in fase di disegno dell'intervento, ma piuttosto se ciò che è stato realizzato ha modificato positivamente la situazione di partenza.

Si potrebbe anche scomporre la questione in termini di risultati di breve - medio periodo, che di solito sono anche i più facilmente misurabili, e quelli di lungo periodo come influenza e cambiamento nel comportamento delle persone.

2. Valutazione e monitoraggio nella Pianificazione Strategica

Parlare di monitoraggio e valutazione di un Piano strategico, significa applicare gli stessi ragionamenti del paragrafo precedente riferiti non ad una sola politica pubblica ma ad un insieme di "politiche". Il Piano Strategico presenta elementi che lo rendono complesso e che devono essere tenuti ben presenti nell'impostazione di un efficace sistema di monitoraggio:

1. gli **obiettivi** sono molteplici, racchiusi in un obiettivo generale (la Vision) e suddivisi in obiettivi specifici (uno/o più per ogni Commissione?) e operativi (uno per ogni progetto?);
2. il Piano si riferisce ad un arco temporale di **lungo periodo** (almeno 10 anni) e quindi andrebbe previsto un sistema di monitoraggio coerente con il ciclo di vita del Piano strategico. Un sistema di monitoraggio scollegato dal fattore tempo rischierebbe infatti di inficiare la veridicità della valutazione del Piano. Ci sono obiettivi che vanno misurati nel breve, e obiettivi che hanno senso solamente se misurati nel lungo periodo.
3. gli **attori** coinvolti sono molteplici e quindi le informazioni e i dati da raccogliere per il monitoraggio sono diffusi sul territorio. Un conto è il monitoraggio di un progetto a totale controllo pubblico, altra cosa è invece il monitoraggio di un progetto per la cui realizzazione è richiesta la collaborazione di una pluralità di attori (linea di costa, sistema turistico locale o altro).

Si aggiunga a questo che il monitoraggio può rappresentare una fase più tecnica e meno partecipata rispetto alla fase di costruzione e quindi potrebbe risultare difficile mantenere vivo l'interesse ed il *coinvolgimento* di tutti i soggetti sottoscrittori del Patto nell'analisi dello stato di avanzamento del Piano.

Dall'altro lato il monitoraggio diventa un elemento indispensabile per dare continuità al processo di Pianificazione Strategica perché:

- a. consente all'Amministrazione di rafforzare e aumentare la *trasparenza* dell'azione amministrativa, rendendo visibili le cose fatte e motivando le ragioni del mancato raggiungimento di alcuni obiettivi previsti;
- b. facilita il dibattito e *mantiene vivo l'interesse* per il Piano concretizzando nel tempo quella visione la cui tensione potrebbe lentamente affievolirsi, essendo solamente una idea e non una cosa tangibile. Rende visibili in altre parole "i risultati di una pratica partecipativa/concertativa di per sé estremamente faticosa e costosa per i partecipanti";
- c. consente di *modificare* in tempo e nel tempo *i progetti* che incontrano ostacoli per la loro realizzazione o che le modificate condizioni economiche, sociali o congiunturali rendono anacronistici o poco efficaci rispetto all'obiettivo che ci si era assegnato;
- d. mantiene attiva la *partecipazione* di tutti i sottoscrittori del Piano sia attraverso il loro coinvolgimento nella raccolta dei dati sia nel dibattito per la valutazione degli stessi.

Bisogna però essere coscienti che il monitoraggio e la valutazione di un Piano strategico, e questo spiega ancora la scarsa diffusione della metodologia, implica problematiche e rischi che devono essere necessariamente considerati per evitare di impostare strumenti di lavoro troppo onerosi, con il pericolo di disperdere risorse ed energie in eccessivi tecnicismi magari distogliendo l'attenzione e lo sforzo verso gli obiettivi alla base del Piano.

Il primo problema da affrontare nella definizione di una qualsiasi metodologia è quello della definizione degli obiettivi. L'obiettivo è infatti il primo elemento di analisi per costruire intorno ad esso quegli indicatori e misuratori in grado di dirci se l'obiettivo è stato raggiunto. Ma qual è l'obiettivo di un Piano Strategico? Esso potrebbe essere inteso in termini di governace, ovvero migliorare le condizioni per il governo del territorio, oppure in termini di partecipazione e di reti/partnership realizzate. Ancora obiettivo di un piano può essere realizzare la visione o mantenere legata ad essa la tensione e le energie di una città. Definire l'obiettivo di un Piano non è semplice e forse tutti le finalità indicate sono necessarie per valutare il successo del PS. La seconda difficoltà discende da come posso misurare il mio obiettivo, la governace o la partecipazione non sono quantificabili e quindi esiste il rischio di trovare o indicatori parziali, non sufficienti per esprimere un giudizio sul Piano, o indicatori discrezionali che condurrebbero ad una valutazione pilotata a seconda del risultato che intendo raggiungere.

Una soluzione potrebbe essere scomporre l'obiettivo complessivo in sotto obiettivi o **obiettivi specifici**, uno o più per Commissione o ancora più nel dettaglio uno o più per progetto. Questa operazione consentirebbe di modulare gli obiettivi per obiettivi di medio e di lungo periodo, individuando per ognuno di essi una batteria di indicatori esemplificativi.

La metodologia indicata deve ad ogni modo tenere presente che l'obiettivo è costruito da una pluralità di soggetti e che quindi la chiara definizione dello stesso e l'indicazione degli indicatori ad esso riferiti devono nascere dal contributo di tutti (Monitoraggio partecipativo) o all'interno del Comitato che rappresenta e sintetizza le istanze dei diversi soggetti coinvolti nel Piano.

3. Il monitoraggio e la Valutazione ne Piano Strategico della Spezia

Il Comune della Spezia ha già cercato di avviare una fase embrionale di monitoraggio: una in concomitanza con la ripresa della seconda fase del Piano per fare il punto sullo stato dei progetti e una secondo documento a sei mesi dalla sottoscrizione del Patto per avviare i lavori del neo costituito Comitato di Coordinamento e di Monitoraggio del Piano Strategico. Le due attività utili per dare il senso dello status del Piano, non hanno comunque quegli elementi di obiettività e periodicità che sono fondamentali per impostare un sistema di monitoraggio ben strutturato.

L'idea che viene proposta come base di discussione e di approfondimento prevede di scomporre il monitoraggio in due parti, una eventualmente con scadenza semestrale e l'altra annuale, suddividendo le attività in base all'oggetto di indagine. Nel primo caso oggetto del monitoraggio sono i progetti, nel secondo caso sono gli obiettivi (che anche in questo caso andranno suddivisi tra obiettivi di medio e lungo periodo). Una terza possibilità da valutare riguarda il monitoraggio del

processo in termini di partecipazione e di reti attivate. Sintetizzando il sistema di monitoraggio proposto si compone di tre tipologie:

1. Il **monitoraggio dei progetti**. Monitorare l'efficacia del Piano attraverso lo stato di attuazione dei suoi progetti.
2. Il **monitoraggio degli obiettivi/risultati**. Individuare gli obiettivi principali del Piano, anche attribuendo un diverso peso agli stessi, e assegnare ad ognuno di essi uno o più indicatori in grado di segnalare il livello raggiunto.
3. Il **monitoraggio del processo (la partecipazione e le reti di cooperazione)**. Questo modello, che è anche il più complesso da attuare, ci dovrebbe indicare come il Piano strategico è stato in grado di migliorare la governace del territorio e di realizzare quelle reti e alleanze, sia orizzontali che verticali, che hanno permesso di realizzare progetti e azioni innovative che la mancata sinergia degli attori non avrebbe consentito.

L'intreccio e la predisposizione delle queste tre forme di monitoraggio saranno in grado di consegnare alla città, in un arco temporale stabilito, un "**Bilancio annuale del Piano Strategico**", quale occasione di discussione e dibattito pubblico dei risultati raggiunti.

I paragrafi successivi sono dedicati alla descrizione delle diverse metodologie di lavoro. Per facilitare la comprensione dei diversi modelli si utilizzeranno esempi concreti, attingendo direttamente dai contenuti e dai progetti del Piano Strategico della Spezia.

3.1. Il monitoraggio dei progetti.

La prima tipologia di monitoraggio proposto ha lo scopo di valutare lo stato di attuazione dei singoli progetti del piano a seconda delle caratteristiche degli stessi. La proposta è quella di costruire un **monitor**, uno strumento analitico attraverso cui osservare ognuna delle azioni, che renda possibile controllare nel tempo, pur se in maniera semplificata, lo stato di attuazione dei singoli progetti. In sintesi ogni azione o gruppo di esse necessita di una definizione operativa e del relativo sistema di controllo. Va precisato che un sistema di controllo sull'attuazione dei progetti e delle azioni è necessario per la valutazione degli obiettivi (seconda modalità di monitoraggio proposta). A seconda della tipologia del progetto possiamo procedere ad una analisi del:

- a. lo **stato di avanzamento fisico o realizzativo** nel caso di un progetto che si conclude con la realizzazione di un *opera* o di un *intervento* (es: progetto Darsena Pagliari);
- b. lo **stato di avanzamento procedurale**, ovvero a che punto della procedura si è arrivati per la realizzazione di un programma e/o l'organizzazione di un progetto (es: la costituzione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro che richiede accordi e approvazione di precisi atti formali);
- c. **stato di avanzamento finanziario**, inizialmente limitando questa forma di controllo ai soli progetti di competenza comunale, creando quel collegamento già avviato ma non ancora concluso tra P.S. e politiche di spesa dell'Ente.

a. L'analisi dello stato di avanzamento fisico

Questo tipo di monitoraggio ha il compito di darci informazioni sullo stato di attuazione dei progetti e in particolare sulle fasi già realizzate. La rilevazione sarà sicuramente facilitata nel caso di quei progetti che nelle relative schede di Piano contengono già una certo dettaglio delle fasi e tempi necessari per la loro realizzazione. In questo caso sarà possibile anche valutare se i tempi di realizzazione sono in linea con quelli previsti nel Piano. Negli altri casi, quelli meno particolareggiati, sarà necessario fare un maggiore sforzo di dettaglio indicando per ogni progetto i principali step operativi o il piano di lavoro.

In questi modo il monitoraggio sarà in grado di indicarci a che punto di attuazione è arrivato il progetto, e verificare se sono avvenuti dei ritardi rispetto alle indicazioni generali.

Si potrà decidere di dare, rispetto ai due documenti di monitoraggio già prodotti dall'Ufficio di Piano che erano appunto incentrati sulla valutazione dello stato di avanzamento dei singoli progetti, un veste grafica, più schematica e immediata (griglia – o scheda progetto).

Un esempio potrebbe essere la griglia qui riportata:

	Descrizione del progetto	Soggetti responsabili Progetto	Attività previste (o step operativi)	Risultati attesi (obiettivi del progetto)	Fasi avviate o concluse	Criticità riscontrate/fattori di successo	PROGETTI Collegati
<i>Progetti 1</i>							
<i>Progetto 2</i>							
.....							
<i>Progetti N.</i>							

Affianco ad una *descrizione* obiettiva del progetto e del suo stato di avanzamento, vengono inserite nelle due ultime colonne delle informazioni che in parte consentono di fare una prima valutazione delle “cose fatte”. Le *criticità e i fattori di successo* ci indicano sommariamente quegli eventi intercorsi, positivi o negativi, nella fase di realizzazione del progetto che non era possibile prevedere nella costruzione del Piano. I *progetti collegati*, oltre che a dare una visione di insieme e una più esplicita integrazione progettuale del Piano, hanno lo scopo di indicare i casi in cui il mancato avvio/ritardo del progetto/programma sia conseguente ai ritardi registrati da interventi collegati e funzionali ad esso.

A seconda dello stato di dettaglio della suddetta griglia si potrebbe eventualmente ipotizzare di assegnare un punteggio rispetto allo stato di attuazione del progetto: un percentuale dello stato avanzamento lavori (SAL), oppure un punteggio in funzione del rispetto dei tempi previsti. In quest'ultimo caso comunque i progetti dovrebbero subire un ulteriore lavoro di dettaglio rispetto alla attuale forma contenuta nelle schede di Piano, fino a prevedere ad esempio un diagrammi di Gantt per ognuno di esso, individuando i tempi previsti di ogni step operativo e confrontandoli con quelli effettivamente realizzati.

b. analisi dello stato di avanzamento procedurale

Questa tipologia invece dovrà essere applicata a quei progetti il cui risultato non è un opera o un intervento fisico ma piuttosto la conclusione di una procedura o il miglioramento di una performance, intesa come miglioramento della prestazione di singole organizzazioni o di quelle che operano nello specifico settore individuato dal progetto (pensiamo a tutti i progetti del welfare). Questa analisi ci consente di valutare a che punto è l'avanzamento di un programma, rispetto a quelle decisioni di natura formale che devono essere prese al fine di raggiungere lo scopo. Per semplificare il discorso basta pensare al progetto di un Osservatorio del mercato del lavoro per la cui costituzione devono essere previsti accordi e passaggi formali, quali ad esempio il protocollo di intenti, l'integrazione delle banche dati, la costituzione di un gruppo di lavoro e così via. Anche in questo caso si potrà scegliere se utilizzare griglie sistematiche, come quella definita al punto precedente, oppure tecniche di rappresentazione delle procedure più complesse quali ad esempio schemi grafici, diagrammi di flusso, o il cosiddetto SAD (Systematic activity description).

Sia nel primo che nel secondo tipo di analisi sarà importante indicare anche i soggetti coinvolti nei singoli progetti, sia per dimostrare il lavoro coordinato reso possibile dal Piano sia per identificare e imputare i possibili ritardi nell'attuazione dei progetti ai soggetti responsabili e facilitare in questo modo la rimodulazione o formulazione dei progetti (“monitoraggio come occasione di implementazione del Piano strategico”).

c. Lo Stato di avanzamento Finanziario

Questo sistema di monitoraggio sarà in grado di mostrare semestralmente o annualmente quanto il Comune abbia realizzato dei progetti inseriti nel Piano di sua competenza sotto l'aspetto finanziario. Questa forma di controllo sarà concretizzata attraverso l'utilizzo di strumenti già disponibili quali appunto il Piano Economico di Gestione informatizzato dell'Amministrazione comunale. Il programma ad oggi consente di conoscere in ogni momento lo stato degli impegni e dei pagamenti effettuati per la realizzazione di ogni progetto. L'ipotesi proposta prevede di realizzare una intersezione tra i progetti PEG e i progetti del Piano, creando un diretto collegamento tra gli impegni dal Comune in sede di Piano strategico e quelli in sede di Bilancio. Il sistema ovviamente consente solamente un monitoraggio parziale del Piano, essendo limitato ai progetti di sola competenza comunale, non escludendo comunque in un secondo momento lo studio di una forma di estensione anche a progetti di competenza di soggetti esterni.

Questa forma di monitoraggio diventa comunque importate non solo per dare trasparenza all'azione amministrativa, comunicando come sono stati spesi parte dei soldi del Bilancio Comunale, ma anche per dimostrare come l'Amministrazione di anno in anno abbia tenuto fede agli impegni assunti in sede di Piano strategico con la città.

Gli indicatori che potremo ricavare utilizzando gli strumenti già a disposizione e contenuti nella versione informatizzata del PEG comunale sono:

1. il rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti, che analizza la capacità di programmazione dell'Ente. In altre parole analizza la capacità di trasformare le idee contenute nel Piano in interventi effettivi.
2. Il rapporto tra pagamenti (oppure liquidazioni) e impegni, che analizza propriamente la capacità di spesa dell'Ente rispetto agli impegni presi in sede di Piano.

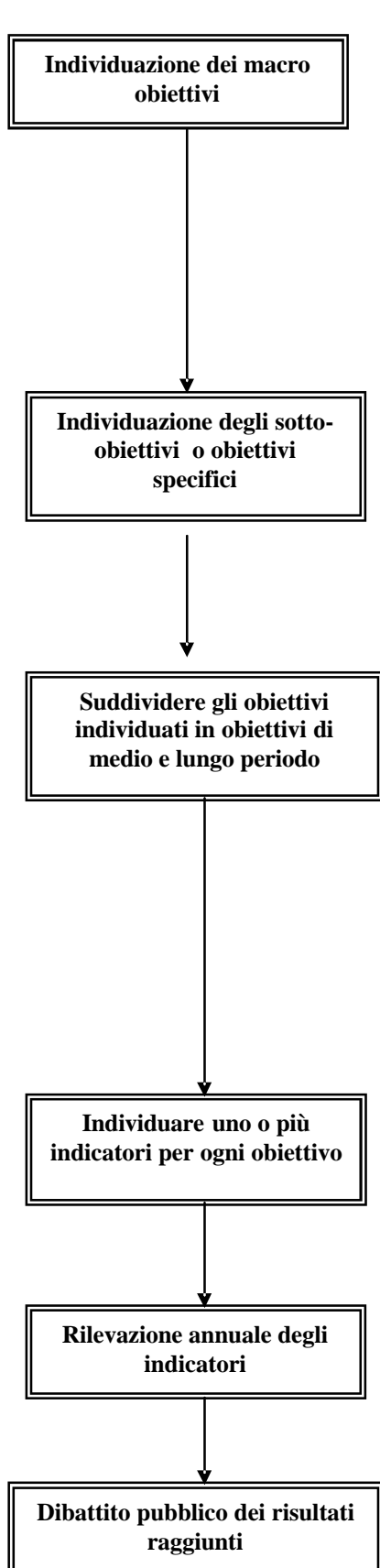
Esempio griglia:

Comune della Spezia	Dotazione finanziaria prevista (Bilancio...)	Ammontare degli impegni	Ammontare degli impegni dei prossimi 4 mesi	Pagamenti effettuati	Indicatore 1 (impegni/stanzamenti)*100	Indicatore 2 (Pagamenti effettuati/impegni)*100
Progetto 1						
.....						
Progetto n.						

3.2. Il Monitoraggio degli obiettivi e dei risultati

L'individuazione degli obiettivi e delle principali aree tematiche del Piano diventa l'elemento alla base del quale sviluppare qualsiasi successiva attività di misurazione e controllo. La procedura da seguire viene sintetizzata nel grafico seguente.

Grafico: Monitoraggi degli obiettivi



Essi sono già stati identificati alla conclusione dei lavori della seconda fase e sono:

1. IDENTITA'
2. COMPETITIVITA'
3. SOLIDARIETA'
4. SOSTENIBILITA'

Si tratta in questo caso di valutare se la loro esplicitazione possa essere trasversale o se si preferisca facilitare il lavoro individuando uno o più obiettivi per asse strategico o addirittura per Commissione di lavoro (sempre tenendo presenti i singoli progetti e azioni del Piano).

Questo passaggio è molto importante perché una errata distribuzione degli obiettivi nel tempo porterebbe a un sistema di monitoraggio completamente inefficace. (non raggiungo l'obiettivo perché non ho atteso la conclusione di una serie di progetti) Esempio:

1. obiettivo: insediamento di nuove imprese
2. progetto: realizzazione di aree produttive per nuovi investimenti Enel, ex-Oto Melara, Darsena Pagliari.
3. Indicatore: n. nuove imprese insediate

Se prevedo di misurare l'indicatore 3 dopo un anno, quando il progetto 2 si prevede di concluderlo entro due anni- in questo mi aiuta il monitoraggio stato avanzamento fisico- è evidente che ho impostato male il mio sistema di monitoraggio.

Si rimanda al paragrafo su indicatori e misurazione

Diventa comunque importate nella fase di individuazione formale degli obiettivi o di indicazione degli principali misuratori coinvolgere i diversi interessi in gioco. Finalità che può essere raggiunta alternativamente con la convocazione della Commissioni di lavoro (ogni commissione seleziona i principali obiettivi e gli indicatori corrispondenti), o di un forum plenario di tutti i sottoscrittori del Patto. Alternativamente, vista la complessità del lavoro e il rischio che venga individuata una forma di monitoraggio troppo complessa e onerosa per l'Amministrazione, si può pensare di dare un ruolo di rilievo al Comitato di Coordinamento e di monitoraggio, preparando, attraverso l'Ufficio di Piano, se necessario, una griglia degli obiettivi e degli indicatori desumibili dal Piano e lasciare che il dibattito interno individui le soluzioni ottimali. L'ufficio di Piano, composto dai funzionari che hanno partecipato e seguito le singole Commissioni di lavoro avrà il compito di preparare questo primo documento di impostazione per i successivi lavori del Comitato.

È importate e fondamentale questa fase di selezione degli obiettivi per due ordini di motivi:

1. consente di misurare il piano sui quei parametri e temi che sono considerati prioritari. La presenza di una pluralità di obiettivi, eventualmente di scarso rilievo strategico, renderebbe difficile e spesso inutile il successivo lavoro di monitoraggio;
2. rende più tangibile e concreto il Piano stesso. Gli obiettivi sono già presenti nel Piano si tratterebbe quindi di estrapolarli e renderli più visibili.

Infine si ricorda che il Piano è stato il risultato di una lavoro di partecipazione e concertazione quindi gli obiettivi devono essere chiaramente identificabili nel Piano, evitando che il soggetto responsabile della selezione degli obiettivi prioritari possa svolgere un lavoro discrezionale in cui non si identificano gli altri soggetti.

3.2.1. Gli indicatori: caratteristiche e misurazione.

Vi sono alcune caratteristiche che bisognerà tenere conto nella fase di individuazione dei singoli indicatori. Essi devono presentare dei requisiti insostituibili per svolgere la loro funzione:

1. la **misurabilità**. Gli indicatori devono essere misurabili, ovvero è necessario conoscere le banche dati locali disponibili e quindi gli indicatori che possono essere quantificati a livello locale;
2. **l'aggiornabilità e la tempestività**. Si tratta di indicatori che devono essere rilevati di anno in anno. Un indicatore del 2000 non ci dice niente sulla valutazione dell'obiettivo se non è disponibile al momento della rilevazione. In altre parole le informazioni necessarie devono essere disponibili in tempo utile.
3. La **validità**. Ogni indicatore deve misurare effettivamente e con precisione quello che si vuole misurare.
4. La **comprensibilità**: gli indicatori devono essere comprensibili a coloro che devono utilizzarli, per questo sarà importate fornire sempre una breve definizione dell'indicatore, in cui venga chiarito lo scopo del suo utilizzo.
5. La **comparabilità**: deve essere possibile una comparazione nel tempo e/o nello spazio
6. L'**economicità**: i benefici derivanti dall'indicatore devono essere superiori al costo della rilevazione. Bisogna tenere in debita considerazione l'onerosità dell'attività di rilevazione.

Una volta individuato il sistema degli indicatori che rispondono a tutti e sei i requisiti indicati e misurato il loro valore si tratta di impostare un sistema che sia in grado di dirci se il risultato raggiunto sia buono/sufficiente o insufficiente. Anche in questo caso è a discrezione dell'Amministrazione e del Comitato di monitoraggio scegliere la forma di misurazione più appropriata indicando le diverse alternative:

1. **quantificare l'obiettivo**. In questo caso individuati gli obiettivi bisogna indicare anche il valore che l'indicatore dovrà raggiungere per il suo completo raggiungimento. Ed esempio l'obiettivo è il miglioramento del mercato del lavoro locale, l'indicatore selezionato è il tasso di disoccupazione dell'area, l'indicatore-obiettivo è il 4%. Fino a quando l'indicatore non

raggiunge la soglia del 4% non si ritiene raggiunto l'obiettivo. Inoltre la quantificazione dell'obiettivo ci dà la misura dei progressi fatti ogni anno.

Il **rischio** è quello di individuare in maniera errata l'indicatore-obiettivo e l'impossibilità nel momento della scelta dello stesso di tenere conto di tutte le variabili, quali ad esempio la congiuntura o particolari fattori imprevedibili.

2. **Confrontare gli indicatori nel tempo.** Prendere una situazione di partenza e verificare come l'indicatore migliori nel tempo. Nell'esempio fatto al punto precedente confrontare il tasso di disoccupazione alla data x rispetto allo data di rilevazione.

Questo sistema dà la misura dei progressi fatti ma non ci dice niente rispetto alla migliore situazione auspicabile.

3. **Attività di benchmarking.** La misurazione in questo caso viene fatta utilizzando indicatori di altri contesti territoriali simili. Mentre da un lato questa misurazione ci consente anche di valutare il posizionamento della nostra città rispetto ad altri contesti territoriali, dall'altro il rischio è quello che raramente nella realtà si possono trovare contesti omogenei e quindi perfettamente comparabili.

Queste ad ogni modo vogliono essere solamente delle indicazioni per facilitare il successivo lavoro di individuazione degli indicatori.

3.2.1 I gruppi di lavoro e la partecipazione dei sottoscrittori al sistema di monitoraggio proposto

Il Piano strategico della Spezia si è caratterizzato nelle sue prime fasi di costruzione e progettazione proprio sulla partecipazione allargata e su un sistema di accesso alla informazioni e al dibattito aperto e flessibile. La fase di monitoraggio, più tecnica per sua natura, dovrà necessariamente favorire, nonostante l'inevitabile coordinamento e accentramento delle funzioni di elaborazione dei dati in una struttura unica, le condizioni per continuare ad agevolare la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti sottoscrittori del patto e degli altri attori già coinvolti nella fase di costruzione del Piano.

Dall'altro lato la raccolta delle informazioni e dei dati relativi agli indicatori individuati e allo stato di attuazione dei diversi progetti e processi contenuti nel Piano rendono obbligatoria l'apertura e la sinergia tra le banche dati e gli atti in possesso dei diversi soggetti. Le conoscenze in possesso della sola Amministrazione Comunale e provinciale non sono infatti sufficienti a controllare l'intero stato di avanzamento del Piano, visto che non tutti i progetti sono di loro esclusiva competenza. Queste informazioni andranno nel tempo raccolte e messe a sistema per concentrare in un'unica struttura il monitoraggio e la valutazione quale sistema omogeneo e condiviso da tutti.

L'ipotesi auspicabile è quella di riuscire a creare una rete "*di produttori di conoscenza territoriale*" (come è stato promosso anche dal Comune di Pesaro) e dei soggetti responsabili della realizzazione di alcuni interventi del Piano che, pur lavorando con compiti e obiettivi specifici, si coordineranno sulla base di un progetto comune di monitoraggio, aggiornando periodicamente e rendendo disponibili le conoscenze di rispettiva competenza. Sarà utile a questo scopo proporre la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra i portatori di conoscenza e tutti i soggetti che partecipano attivamente alla realizzazione del Piano per costruire un sistema di monitoraggio sistematico. In questo modo verrebbe assicurata la partecipazione e il coinvolgimento anche nella fase di monitoraggio, evitando che lo svolgimento dell'attività solamente all'interno della struttura comunale possa lentamente far scendere l'interesse rispetto al Piano strategico o farlo percepire come qualcosa del solo Comune o della sola Provincia della Spezia e non come un prodotto di tutta la città. È indubbio che una struttura simile (rete degli attori), sempre coordinata dagli Enti proponenti, richiede un maggiore impegno da parte dell'Amministrazione, sia in termini di risorse impegnate che di tempo. Il vantaggio è comunque quello di mantenere vivo il Piano strategico anche nella sua fase di monitoraggio e ricercare nella collaborazione e nella sinergia gli strumenti indispensabili a far funzionare il Piano. Il monitoraggio e la valutazione visti in questa logica

assicurano “la tenuta” della coalizione locale attraverso il mantenimento degli impegni reciproci e l’effettiva condivisione delle risorse.

Sarà poi necessario procedere all’individuazione dei soggetti che più direttamente saranno coinvolti in questa specifica fase, evitando da una parte una eccessiva dispersione nell’attività di raccolta delle informazioni dall’altra l’esclusione di soggetti portatori di dati fondamentali per l’attività di monitoraggio.

Gli Osservatori e le società di scopo

La rete proposta trova ulteriore legittimazione considerando il ruolo che dovranno necessariamente svolgere tutti quei soggetti che, nati dal piano, sono stati costituiti per animare e attuare il Piano stesso. La nascita degli *Osservatori*, uno per il mercato del lavoro e uno per le tematiche sociali, la presenza di *società* già operative quali ad esempio Spedia o Promostudi o di prossima istituzione quali l’STL o la Fondazione dei musei, solamente per citarne alcune, sono l’occasione che il Piano Strategico della Spezia si è creato per mettere a sistema le informazioni e le attività di rilevazione avviate internamente da ognuno di essi.

È indubbio che il sistema di monitoraggio proposto per funzionare ha bisogno di arrivare alla definizione di sistema condiviso e accettato da tutti i soggetti coinvolti, dove siano definiti il ruolo e i compiti di ognuno. Ogni centro di informazione disponibile, sia per i soggetti sottoscrittori che per le società di scopo, è infatti necessario ma non sufficiente a favorire il monitoraggio di un piano di sviluppo urbano così articolato come è appunto il Piano Strategico. Questa fase sicuramente farà leggermente slittare i tempi per l’avvio del progetto di monitoraggio ma è uno sforzo fondamentale per creare una struttura continua e consolidata nel tempo.

È ovvio che l’avvio della fase di monitoraggio non dovrà necessariamente aspettare la costituzione di tutti gli osservatori e le società previste dal Piano, ma dovrà prevedere l’automatico ingresso di queste strutture nel sistema di monitoraggio.

3.3 Il monitoraggio della partecipazione/ cooperazione e delle reti

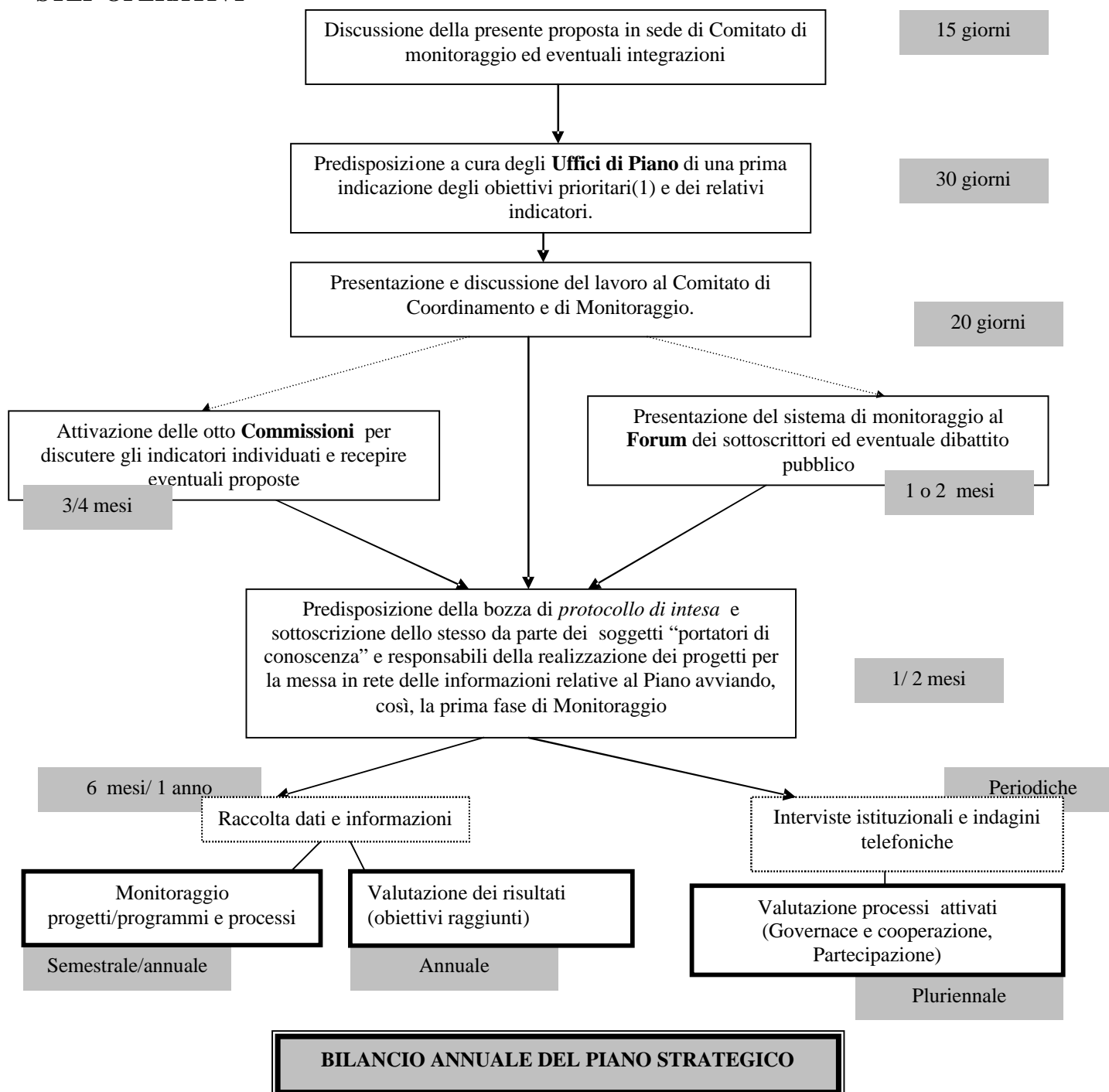
Sono molti i sostenitori della tesi che obiettivo finale di un Piano Strategico non sia il risultato di un insieme di progetti e programmi ma che esso sia rappresentato dal cambiamento e dalla discontinuità prodotti nel modo di governare e ripensare il territorio. In questo caso si tratta di adottare metodologie di valutazione che fanno riferimento a **obiettivi di processo** più che di *risultato* come: il cambiamento degli atteggiamenti e dei comportamenti degli attori, l’incremento della fiducia e della volontà della cooperazione, la maggiore densità delle reti di relazione e la maggiore complessità dei progetti realizzati. Sono risultati, ancora, da valutare le reti attivate, la capacità di fare sinergie verso obiettivi comuni, la capacità di apprendere dalla metodologia scelta e anche dalla costruzione di solide coalizioni locali per dare voce unica al territorio, anche con i livelli di governo superiori, e concentrare risorse, progettuali e finanziarie, su obiettivi comuni. Si tratta in questa visione di monitorare “*l’estensione orizzontale delle reti/coalizioni, attraverso l’incisione di soggetti sia pubblici che privati, e il loro sviluppo nella dimensione verticale*¹” quali il coinvolgimento nel P.S. anche di soggetti di dimensioni e legittimazione sovra-locale. Quello che si vuole monitorare è la “**governance** dell’area urbana per capire se i processi di P.S. sono stati in grado di modificarla”. Da una parte valutare la forza e la crescita delle coalizioni interne tra i soggetti locali e dall’altra trascendere dai limitati confini amministrativi e proiettare la logica del Piano anche alle reti attivate con soggetti esterni, finalizzate a migliorare le performance del territorio. Per misurare questi elementi, sicuramente meno diretti e concreti, del Piano dovranno essere utilizzate metodologie di indagine e di valutazione meno scientifiche ma più indicative dei reali processi in atto. Si potrebbe procedere ad esempio con *interviste* agli interlocutori più rappresentativi della realtà locale per individuare se sono avvenuti dei cambiamenti nei comportamenti dei soggetti locali o nelle modalità decisionali utilizzate.

Non meno importante è valutare la **partecipazione**, quale presupposto indispensabile per far sì che il Piano sia realmente il Piano della città e non la strategia solamente di una parte di essa. Anche in

¹ “valutare il Piano Strategico? O valutare il governo urbano?” a cura di Bruno Dente.

questo caso il dibattito rimane aperto, e in questo senso forse i quaderni della RECS saranno in grado di ampliare ulteriormente le attuali vedute. Difficile diventa, infatti, misurare la partecipazione in termini qualitativi più semplice farlo in termini quantitativi. In questo caso si possono utilizzare gli strumenti di indagine che sono già stati utilizzati nella “campagna di comunicazione e di ascolto” del Piano, avviata nei mesi di ottobre-novembre 2004 e commissionata dal Comune della Spezia alla società Call&Call. In questo modo attraverso indagini telefoniche a campione sarà possibile monitorare nel tempo la percezione del coinvolgimento diffusa sul territorio e la reale partecipazione al processo di Pianificazione strategica. L’analisi dovrà necessariamente essere estesa a tutte quelle forme di partecipazione innovativa che sono nate e sono state promosse dai lavori del Piano e che indipendentemente da esso hanno seguito una loro strada (Bilancio sociale, Laboratori di quartiere, Bilancio partecipato, ecc.)

STEP OPERATIVI



(1) in questo caso si prevede di fare una selezione degli obiettivi per dare risalto solamente agli obiettivi prioritari del Piano evitando di rendere troppo onerosa e complessa la successiva attività di misurazione e monitoraggio.