

**COMUNE DI SASSARI**

**PROGETTAZIONE DI UN SISTEMA DI CONTROLLO  
STRATEGICO**

MAIN SRL  
Luglio 2006

## INDICE

### PARTE PRIMA: METODOLOGIA

#### **1. Il fabbisogno di controllo strategico**

<i>1.1. Introduzione .....</i>	<i>pag. 3</i>
<i>1.2. Il concetto di strategia .....</i>	<i>pag. 3</i>
<i>1.3. Gli schemi concettuali di riferimento .....</i>	<i>pag. 5</i>

#### **2. Contenuti e schemi di piano a medio termine**

<i>2.1 Posizionamento e definizione del ruolo dell'Ente .....</i>	<i>pag. 10</i>
<i>2.2 Definizione del campo di attività e del portafoglio di offerta....</i>	<i>pag. 18</i>
<i>2.3 Definizione delle forme e del sistema di gestione dei servizi.....</i>	<i>pag. 21</i>
<i>2.4 Strategie finanziarie e organizzative .....</i>	<i>pag. 22</i>

#### **3. Il processo di formulazione e controllo delle strategie.....** *pag. 25*

### PARTE SECONDA: ALLEGATI TECNICI

<b>ALLEGATO TECNICO A - L'ORIENTAMENTO DI FONDO .....</b>	<i>pag. 27</i>
<b>ALLEGATO TECNICO B - LE OPZIONI STRATEGICHE DI FONDO .....</b>	<i>pag. 54</i>
<b>ALL. TECNICO C - IL PIANO STRATEGICO E IL QUADRO DI CONTROLLO</b>	<i>pag. 59</i>

### *1.1 Introduzione*

Con l'espressione controllo strategico si intende far riferimento ai problemi riferiti sia alla definizione della strategia che al controllo della realizzazione della stessa, così come l'espressione "controllo di gestione" si riferisce al processo di programmazione e controllo unitariamente inteso. Un vero e proprio percorso di formulazione e gestione di appropriate strategie a livello di ente locale appare oggi essenziale al fine di cambiare la situazione, attualmente diffusa, in cui si adottano modelli di pianificazione e controllo meramente formali, che già hanno rivelato i loro limiti intrinseci in passato.

Oggi negli enti locali il tema della riflessione strategica è ampiamente sottovalutato, al punto che non è azzardato affermare che gli enti stessi si trovano spesso in situazioni di sostanziale vuoto di strategia nel senso pieno del termine, il che inevitabilmente indebolisce le capacità aziendali di delineare percorsi innovativi di evoluzione e di perseguire un equilibrio economico (rapporto costi-risultati) ed un miglioramento di medio termine. In altri termini, mentre si stanno rapidamente affinando gli strumenti di programmazione e controllo a breve termine, che assumono come dato un certo disegno strategico di intervento, ancora deboli sono gli strumenti logico concettuali e tecnico operativi per esplicitare, controllare e valutare le scelte di fondo, nell'ambito delle quali la gestione e gli obiettivi a breve dovrebbero logicamente collocarsi. Di qui il bisogno di strategia e quindi di programmazione e controllo della gestione strategica.

### *1.2 Il concetto di strategia*

Il concetto di strategia non è univoco e coerente rispetto all'applicazione alla pubblica amministrazione, tuttavia, scomponendo e ricomponendo le definizioni e i contributi dei maggiori studiosi, si può fornire la seguente definizione:

La strategia:

- è un insieme coerente e ben integrato di decisioni;
- definisce gli obiettivi di medio termine, le linee di azione e i criteri di allocazione delle risorse;

- seleziona le aree strategiche dove operare;
- mira a raggiungere un vantaggio competitivo sostenibile in ogni area strategica di attività;
- motiva e coinvolge tutti i responsabili dell'organizzazione;
- definisce i contributi da offrire ai portatori di interessi all'interno dell'azienda.

Rispetto a questa definizione è immediato cogliere il divario con la situazione attualmente prevalente negli enti locali, nei quali:

- l'unitarietà e la coerenza delle decisioni sono rese più complesse da processi decisionali spesso settoriali;
- le caratteristiche di compromesso che spesso condizionano gli organi di governo nelle loro scelte tendono a rendere difficoltosa una chiara e coerente esplicitazione degli obiettivi;
- la scarsa integrazione tra le diverse strutture organizzative di uno stesso ente rende difficile la condivisione e l'integrazione delle scelte e la conseguente gestione integrata delle stesse.

Nonostante ciò non vi sono impedimenti strutturali a porre in essere una vera e propria gestione strategica, che appare al contrario necessaria almeno per i seguenti motivi:

- è la prima delle cinque fasi per la conduzione manageriale di un'organizzazione (strategia, programmazione e budget, gestione, valutazione);
- è la condizione per individuare obiettivi specifici;
- è la condizione per una corretta valutazione delle performances dei dirigenti (diversamente si rischia di ripiegare su obiettivi di routine e prevalentemente orientati all'interno);
- è necessaria per garantire un equilibrio durevole all'ente.

In termini operativi si ritiene che, nello specifico dell'Ente Locale, la formulazione della strategia consista nell'assunzione di decisioni inerenti almeno i seguenti aspetti:

- la definizione del ruolo specifico dell'ente;

- l'individuazione del campo di attività e del portafoglio di offerta;
- la scelta delle forme più convenienti di gestione;
- la definizione del sistema di gestione dei servizi;
- l'identificazione degli orientamenti di fondo sul piano finanziario ed organizzativo.

Nel prosieguo del presente rapporto vengono quindi presentate alcune linee guida per l'impostazione di tali scelte, la cui sintesi è rappresentata dal piano strategico del Comune (cfr. allegati tecnici).

Dato che il concetto di strategia fa naturalmente riferimento al medio lungo termine, mentre l'espressione degli organi politici è condizionata a ritmi di rinnovo tendenzialmente più ravvicinati è bene sottolineare che:

- il processo di messa a fuoco della strategia assume come input fondamentale i valori e gli orientamenti politici espressi da coloro che *pro tempore* sono legittimati a rappresentare gli interessi della comunità;
- al tempo stesso la strategia persegue la ricerca di un equilibrato e dinamico rapporto dell'azienda con l'ambiente di riferimento, con uno specifico interesse al consolidamento dell'azienda stessa, considerata nella sua funzione strumentale rispetto ai fini istituzionali dell'ente.

Il processo di formulazione della strategia dovrebbe quindi svolgere un ruolo essenziale di mediazione tra le istanze politiche di acquisizione e mantenimento del consenso e le istanze di rafforzamento aziendale nel lungo periodo.

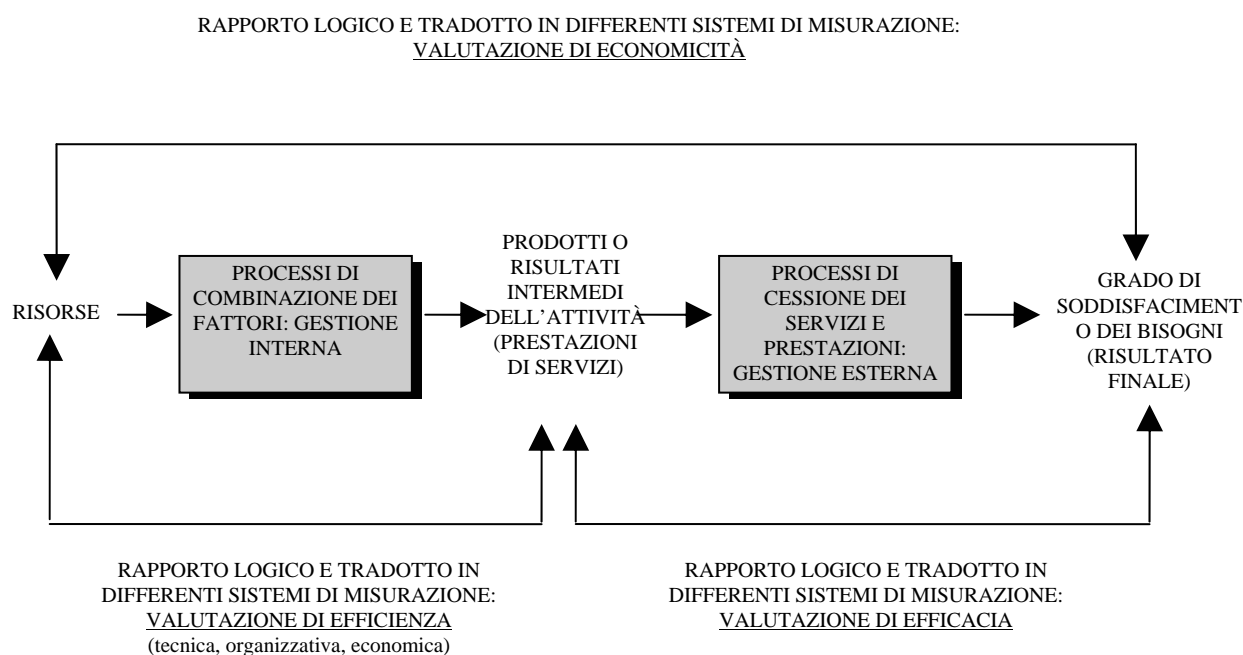
### *1.3 Gli schemi concettuali di riferimento*

#### a) Il paradigma efficienza, efficacia, economicità

Il ciclo di pianificazione, programmazione e controllo, comunque lo si voglia intendere, richiede la concettualizzazione di alcuni criteri che lo orientino, di un paradigma concettuale di riferimento. In Italia, in riferimento alla pubblica amministrazione, si sono consolidati i criteri dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, al punto da essere testualmente accolti in quasi tutte le norme di legge che disciplinano il funzionamento dei controlli interni o stabiliscono i principi di gestione degli enti pubblici. Efficienza, efficacia ed economicità costituiscono criteri

per l'analisi del processo di programmazione e controllo e si riferiscono alle relazioni tra le diverse fasi ed i diversi elementi del processo stesso (Cfr. Tav.1).

### Tav.1 - Criteri per una valutazione complessiva dell'attività amministrativa



Fonte: Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, pag.155

L'efficienza è interpretata come rapporto tra risorse impiegate e prestazioni erogate, mentre l'efficacia è generalmente interpretata a due diversi livelli:

- come rapporto tra le modificazioni ottenute nei bisogni di riferimento per effetto delle prestazioni erogate e l'entità e le caratteristiche dei bisogni stessi, in questo caso si usa l'espressione "efficacia sociale", che indica in che misura l'azione dell'ente è in grado di incidere nell'ambiente esterno, letto in termini di bisogni pubblici da soddisfare (è questa l'accezione qui adottata; Cfr. Tav.1);
- come rapporto tra le prestazioni effettivamente rese e le prestazioni obiettivo, riguardate sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo: in questo caso si usa l'espressione "efficacia gestionale", riferita al grado di raggiungimento degli obiettivi da parte dell'organizzazione.

L'economicità, infine, è interpretabile come sintesi di efficacia ed efficienza o, se si preferisce, come insieme di condizioni di gestione efficienti ed efficaci.

Efficienza ed efficacia sono avvinte da relazioni di dipendenza reciproca e richiedono quindi di essere considerate congiuntamente. Appare evidente, infatti, che livelli troppo bassi di efficienza possono non consentire all'azienda di essere efficace, ossia di conseguire i propri obiettivi in termini di soddisfacimento dei bisogni. Specularmente, livelli elevati di efficienza, consentendo di ottenere più prestazioni a parità di risorse impiegate, possono migliorare i livelli di efficacia. Preme inoltre sottolineare che è possibile ed opportuno distinguere l'efficienza programmata (incorporata cioè negli obiettivi) dall'efficienza effettivamente realizzata.

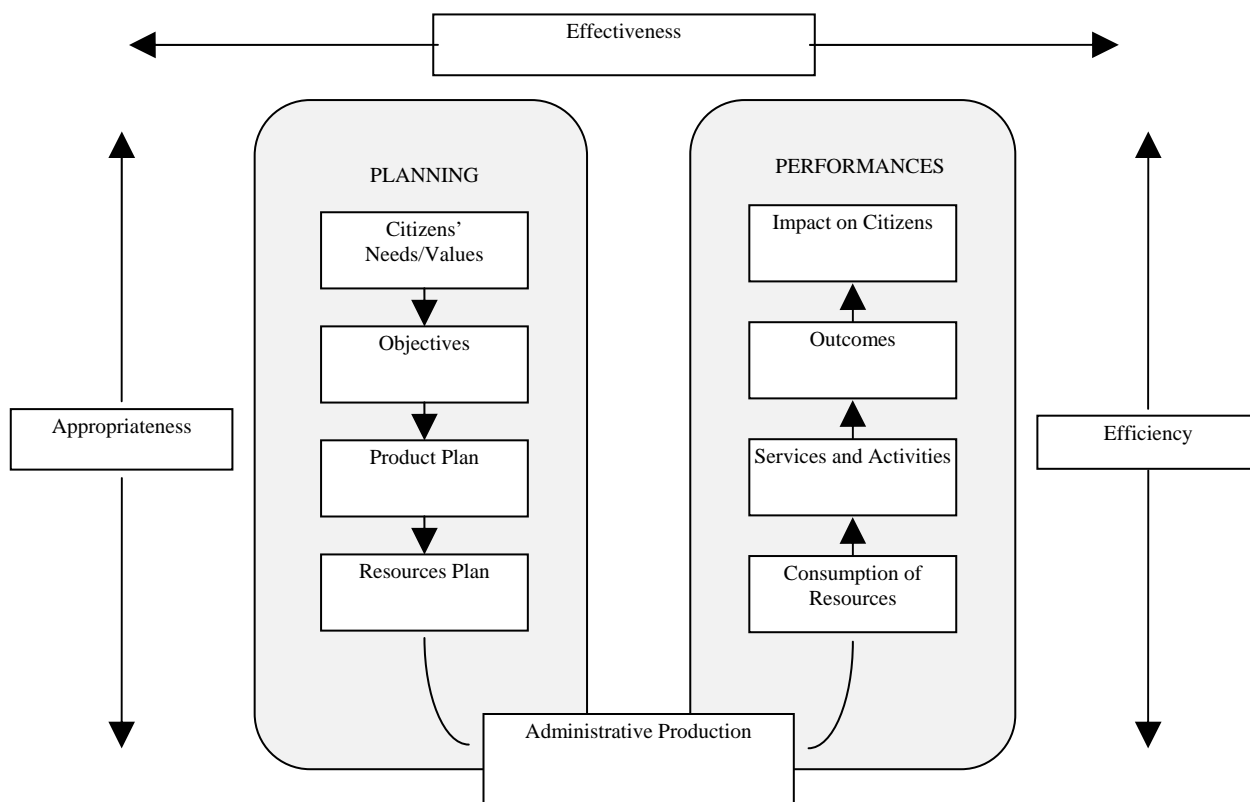
#### b) Un approccio centrato sul processo di pianificazione, gestione e controllo

Il disegno di schemi concettuali per l'identificazione e la valutazione dei profili di risultato nelle amministrazioni pubbliche è concepito per una pluralità di scopi diversi, tra i quali non sempre quelli di pianificazione e controllo assumono rilevanza centrale. Si ritiene pertanto che una maggiore focalizzazione sul processo di pianificazione e programmazione e controllo possa contribuire ad una concettualizzazione delle dimensioni di approfondimento del problema più univoca e più immediatamente fruibile in termini di pratica applicazione. Uno degli aspetti non sempre adeguatamente sottolineati riguarda infatti i legami tra tipologia di risultati, dimensione di analisi e svolgimento delle fasi del ciclo di pianificazione e controllo. In quest'ottica un'interessante concettualizzazione è quella posta da Mader e Schedler<sup>1</sup> (Cfr. Tav. 2), che viene adottata ai fini del presente rapporto.

#### **Tav. 2 - Il modello di Mäder e Schedler**

---

<sup>1</sup> Mäder H, Schedler K. *Performance measurement in the Swiss Public Sector - Ready for Take - Off!*, in Bushor E-Schedler K (Editors), *Perspectives ...*, cit.



Fonte: Mäder and Schedler, 1994

Il modello proposto si basa sull'assunto che gli obiettivi politici siano fissati come conseguenza di date esigenze di natura collettiva, che questi obiettivi siano quindi tradotti in programmi di attività e servizio sulla cui base vengono programmate ed allocate le risorse per farvi fronte. A seguito del processo di programmazione, l'amministrazione impiega le risorse assegnate e le traduce in attività e servizi. Questi ultimi hanno un impatto generale sull'ambiente e, attraverso di questo, sulle percezioni dei cittadini. Il modello in esame introduce quindi una differenziazione tra *outcome* e *impact*, che rimanda alla distinzione tra efficacia sociale realizzata ed efficacia sociale percepita dai cittadini. Ai fini dell'individuazione delle dimensioni da cogliere attraverso opportuni indicatori, Mader e Schedler enfatizzano, da un lato, le sequenze logiche all'interno delle fasi di programmazione e di realizzazione e, dall'altro, il confronto tra le prime e le seconde.

In tal modo l'efficacia è chiaramente ed univocamente definita come rapporto tra quanto programmato e quanto realizzato. Ne discende che si avranno diversi livelli di efficacia, ottenuti correlando:

- le risorse effettivamente utilizzate e quelle programmate;
- i servizi resi e quelli stabiliti;
- i risultati generali conseguiti e le finalità fissate;
- l'impatto sui cittadini e le attese degli stessi.

L'efficienza continua ad essere interpretata come rapporto tra *output* e *input* rispettivamente ottenuti ed impiegati, con l'importante differenza che questo rapporto si articola, lungo tutta la sequenza delle fasi di realizzazione dei programmi, in modo che ciò che viene considerato come *output* ad un livello di analisi rappresenta un *input* per il livello successivo.

Viene introdotta, infine, la dimensione dell'appropriatezza che riguarda il processo di programmazione, ed è interpretabile come efficienza della programmazione stessa. Gli indicatori di appropriatezza possono quindi essere intesi come rapporti tra elementi pianificati in ingresso e elementi di pianificazione in uscita. Ciò suscita e stimola domande quali:

- gli obiettivi politici corrispondono realmente alle esigenze dei cittadini ?;
- i servizi e gli interventi programmati sono realmente in grado di centrare gli obiettivi politici ?;
- il piano delle risorse è coerente con il piano delle attività e degli interventi ?

In sintesi l'approccio proposto ci consente di formulare uno schema concettuale che, da un lato, non nega, ma rinforza il criterio di economicità come guida generale alla formulazione dei piani e dei programmi (e quindi al loro controllo) e, dall'altro, offre una guida metodologica per la definizione di alcune classi di indicatori utili sia per il controllo di gestione strettamente inteso (parte bassa del modello, servizi/risorse), sia per il controllo strategico (parte alta del modello, relazioni tra servizi/obiettivi generali e impatto sui cittadini).

## **2 - Contenuti e schemi del piano a medio termine**

### *2.1 Posizionamento e definizione del ruolo dell'Ente*

La definizione del ruolo dell'Ente implica una preventiva analisi ed una conseguente assunzione di un chiaro orientamento di fondo rispetto al posizionamento dello stesso sia in riferimento agli altri soggetti (pubblici e privati) che a vario titolo intervengono sulle funzioni pubbliche di interesse dell'ente, sia in riferimento al modello di sviluppo che si intende per esso prefigurare.

Dal primo punto di vista, occorre infatti prendere atto che:

- gli enti sono chiamati ad affrontare problematiche di crescente complessità;
- tale crescente complessità rende strutturalmente inadeguata qualsiasi strategia che non tenga conto delle connessioni che sempre più si pongono tra i numerosi soggetti che a vario titolo si trovano ad operare all'interno dei sistemi territoriali locali;
- l'ente locale manifesta strutturalmente elementi di forte connessione con il resto del settore pubblico.

Di conseguenza risulterebbe quanto mai riduttivo un approccio alla strategia che assumesse come riferimento unico semplicemente l'azienda comunale ed i suoi programmi di sviluppo senza integrare nella riflessione e nel sistema delle valutazioni conseguenti il quadro degli interlocutori più rilevanti. Si tratta quindi di partire da una corretta individuazione dei grandi temi e delle grandi questioni che sono destinati ad esercitare un ruolo essenziale nei percorsi di crescita e trasformazione della società; di procedere ad una accurata analisi della situazione in essere mettendo in luce l'adeguatezza o meno della configurazione del sistema locale, dei suoi componenti e delle relative politiche, nonché i necessari percorsi di trasformazione. Si tratta di valutare quali sono i contributi e gli interventi essenziali per l'elaborazione di risposte qualificate e di ampio respiro anche in rapporto alle azioni ed ai programmi attivati dai soggetti maggiormente influenti.

Dal punto di vista della definizione del ruolo e del modello di sviluppo dell'ente, occorre ragionare sulle forme di legittimazione sostanziale dell'ente stesso all'interno dei sistemi economici e sociali. Ogni ente infatti, a parità di quadro legislativo generale, è chiamato ad individuare la propria specifica vocazione, la quale inevitabilmente non potrà che risultare da una mediazione tra le aspettative e le esigenze del contesto di

riferimento e le risorse che saprà mettere in gioco, non solo a livello generale di ente, ma anche e soprattutto in rapporto alle diverse problematiche trattate. Gli enti locali dovranno quindi combinare tra loro vocazioni differenziate: gestori di servizi qualificati; programmatori; distributori di risorse; promotori di sviluppo economico sociale, etc.

In sostanza, per impostare correttamente un processo di posizionamento dell'Ente, occorre prendere atto che l'Ente stesso è inserito ed opera nell'ambito di un "sistema istituzionale multicentrico", soprattutto per quel che riguarda la produzione dei servizi pubblici.

L'utilità ed il vigore interpretativo di una concezione multicentrica dell'attuale sistema dei servizi locali derivano da alcune condizioni, oramai consolidate, che preme brevemente richiamare.

#### *a) L'integrazione tra territori*

L'evidenza empirica mostra che l'estensione territoriale amministrativa dei comuni non rappresenta un riferimento esaustivo ai fini dell'organizzazione dei sistemi di produzione e distribuzione dei servizi. Da un lato, infatti, la popolazione residente nei singoli enti (tranne rari casi, riconducibili ai grandi agglomerati urbani) non costituisce un bacino d'utenza sufficiente a sostenere sistemi di offerta autonomi e di qualità adeguata; dall'altro, esistono differenze sostanziali tra l'entità della popolazione residente e quella della popolazione utente a causa di fenomeni legati al pendolarismo (continuo o stagionale) o a fattori di attrattività quali la presenza di centri commerciali, finanziari, residenziali. Ciò produce una divaricazione profonda tra le dimensioni e la qualità della domanda effettiva in rapporto a quella astrattamente riferibile alla popolazione residente ed influenza in maniera notevole le condizioni e le politiche di offerta.

#### *b) La dimensione delle gestioni*

I gestori dei servizi pubblici locali, specialmente quando ordinati in forma di impresa autonoma, anche a proprietà pubblica, difficilmente orientano il proprio processo decisionale nella prospettiva della soddisfazione delle esigenze di un singolo

ente, ricercando la propria ragion d'essere ed il proprio equilibrio economico di lungo periodo nell'instaurazione di rapporti anche con altre realtà e, comunque, sempre più spesso, in una prospettiva di area vasta. Ciò comporta, ad esempio, che enti diversi condividano il ricorso ad un unico gestore sovracomunale. Ancora, la progressiva scomposizione dei processi economici in più filiere relativamente autonome conduce alla presenza di imprese diverse operanti in più segmenti di un servizio pubblico astrattamente considerabile in termini unitari. Ne deriva un rapporto di corrispondenza non biunivoca tra enti locali serviti e gestori serventi lungo la filiera: così ad esempio un gruppo di comuni può rivolgersi ad un unico consorzio per la gestione del servizio idrico, il quale a sua volta intrattiene relazioni contrattuali con più gestori del servizio di fognatura e con un unico gestore, che serve anche altri comuni, per il servizio di depurazione.

*c) La divaricazione tra funzioni assegnate e capacità operative dei singoli enti.*

In termini astratti e generali un singolo ente locale è titolare di una serie di competenze ampia ed articolata, che prescinde in buona parte dalle proprie dimensioni e dalle capacità operative che riesce, nei fatti, ad esprimere. E' chiaro peraltro che le competenze e le risorse di un grande ente sono molto diverse da quelle di un comune montano di piccole dimensioni. Ne discende, come conseguenza aziendale del tutto naturale e propria anche del sistema delle imprese private, un diverso orientamento nei vari casi a privilegiare l'impegno organizzativo diretto, piuttosto che il ricorso al mercato libero piuttosto che, infine, a forme di alleanze con altri soggetti aventi problemi ed esigenze simili: ciò può tradursi nella stipula di convenzioni tra enti, nel sorgere di società miste, nella fondazione di istituzioni consortili di produzione o di acquisto.

I fattori richiamati sono alla base dell'attuale assetto policentrico dei servizi pubblici locali, che esprime un pluralismo orientato prevalentemente al lato dell'offerta, restando il governo della domanda e la fissazione delle condizioni di servizio specifico sul territorio prevalentemente legati a decisioni di respiro locale in senso stretto. In questo quadro, la progressiva affermazione dei principi della deregolamentazione e

della concorrenza introduce ulteriori elementi di cambiamento, riconducibili all'azione dei seguenti complementari fattori.

### *1. Esclusione degli enti da compiti di produzione diretta*

L'interpretazione della deregolamentazione come condizione di esclusione degli enti locali dalla produzione diretta dei servizi (Cfr., ad esempio, l'art. 35 legge finanziaria per il 2002 e successive modifiche) produce un rafforzamento della visione policentrica del sistema dei servizi locali da un duplice punto di vista. Quello dell'ente locale strettamente inteso che, obbligato a ricorrere al mercato aperto per tutta una serie di prestazioni, deve rapportarsi non più ad un'unica tecnostruttura governabile dall'interno, ma ai diversi soggetti aggiudicatari delle gare bandite per l'affidamento delle gestioni. Da un altro punto di vista, l'introduzione, in via generale, del principio del confronto concorrenziale per l'affidamento dei servizi produce un profondo impatto anche sugli enti strumentali, primariamente imprese pubbliche, nei confronti delle quali non è più possibile agire mediante forme di integrazione e raccordo informali, favorite da relazioni di appartenenza istituzionale, ma diventa necessario procedere ad una più marcata differenziazione di ruoli, responsabilità, processo decisionale. Tutto ciò accentua il carattere multicentrico del sistema dei servizi locali soprattutto dal lato dell'offerta.

### *2. Ingresso di autorità indipendenti di regolazione*

Mano a mano che si strutturano e assumono contorni definiti le normative di settore, riguardanti singoli servizi pubblici locali, vengono costituite autorità indipendenti per la regolazione dei relativi mercati. La presenza di tali soggetti si traduce, in molti aspetti, in una sottrazione di competenze reali agli enti locali. Da un altro punto di vista, tali organismi si pongono come interlocutori diretti e dominanti nei confronti dei gestori, che sono chiamati ad uniformare la propria condotta alle prescrizioni da essi ricevute, anche a prescindere dalla volontà degli enti e dai diversificati interessi che gli stessi esprimono. Di conseguenza, la stessa formulazione delle politiche di regolazione viene resa più complessa, nell'ottica locale, dalla presenza

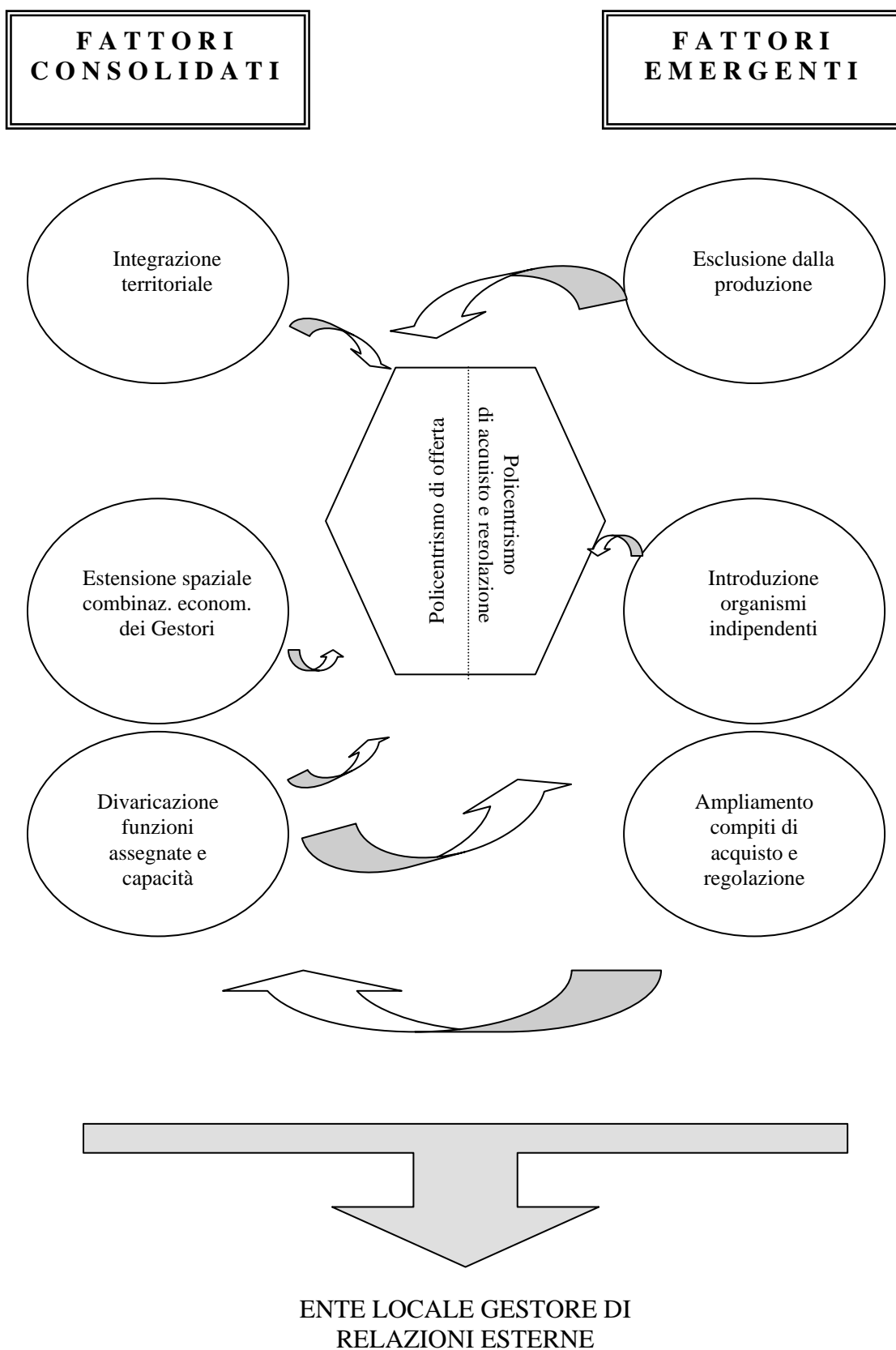
di soggetti esterni, dotati di poteri rilevanti e difficilmente influenzabili attraverso i canali istituzionali dell'autonomia locale.

### *3. Ampliamento dei compiti diretti di acquisto e regolazione*

Non dovendo, in prospettiva, più produrre internamente i servizi né potendo più affidarli direttamente ad imprese controllate, gli enti locali si trovano di fronte ad un generale ampliamento delle proprie responsabilità in veste di centri di acquisto dei servizi e di selezionatori di gestori. Si ampliano altresì le responsabilità in termini di regolazione dei mercati dei servizi affidati. Ciò comporta l'assunzione di compiti non solo intrinsecamente complessi, ma per i quali la gran parte degli enti locali italiani appare decisamente impreparata. E' allora verosimile che per l'espletamento di tali nuovi compiti, o forse si tratta di vere e proprie nuove funzioni, gli enti locali promuoveranno forme di gestione associata, ricorreranno alla costituzione di strutture autonome specializzate o, infine, si rivolgeranno al mercato della consulenza.

Le sintetiche considerazioni sin qui espresse sono forse sufficienti per mostrare come l'introduzione dei principi della deregolamentazione e della concorrenza accentua da un lato la dimensione policentrica del sistema dei servizi locali in termini di offerta e, dall'altro, introduce una dimensione policentrica anche sul fronte dell'interpretazione della domanda e sulla regolazione dei mercati.

**Tav.3 - Determinanti attuali di una concezione policentrica dei sistemi di servizi locali**



Per quanto sin qui espresso appare evidente che in un sistema di servizi locali policentrico la concezione dell'ente locale è profondamente diversa da quella attualmente prevalente. Si delinea infatti la prospettiva di un istituto territoriale locale focalizzato essenzialmente sulla gestione di relazioni con altre aziende, relazioni che si caratterizzano per essere asimmetriche (ossia non paritetiche su base bilaterale); mutevoli (nel tempo e nello spazio), varie (di specie diversa) e, per così dire, tendenzialmente anarchiche (ossia senza un chiaro punto unitario di controllo e di governo complessivo). Un sistema di servizi locali che si definisce per effetto e nell'ambito di tali relazioni presenta evidentemente forti rischi di instabilità e condizioni di equilibrio che dipendono in linea di principio da un'azione costante e simultanea, esercitata in più punti del sistema e da soggetti diversi, tesa a promuovere convergenze di interessi, concordare azioni comuni e comporre conflitti, la cui presenza appare strutturale.

In questo quadro la formulazione della strategia del singolo ente non può più essere perseguita attraverso modesti adattamenti organizzativi o mediante il semplice "efficientamento" degli assetti esistenti, poiché nuovi e diversi rispetto al passato sono i compiti che gli enti sono chiamati a svolgere e i gradi di libertà agli stessi consentiti nella gestione dei servizi pubblici. E' quindi, oggi più che mai, necessario per ciascun ente definire chiaramente.

- il ruolo che esso può e intende assumere sul territorio e all'interno del sistema dei servizi locali in cui l'ente stesso è inserito;
- i modelli di sviluppo che intende adottare;
- l'individuazione del proprio campo di attività specifico e del proprio portafoglio servizi;
- gli orientamenti di fondo a livello organizzativo e gestionale.

Nel definire tutto ciò è peraltro necessario, e in ciò consiste forse la novità fondamentale alla luce dei nuovi scenari, che l'ente individui il suo posizionamento in rapporto alle prerogative (contributi e ruoli) di altri enti e di altri soggetti che a vario titolo intervengono o possono intervenire sulle questioni considerate di rilevanza fondamentale per l'ente. Ciò al fine di individuare gli spazi di azione effettivamente perseguibili e i conseguenti percorsi per conseguire effettive condizioni di convergenza,

alleanza, contrapposizione. Si tratta in sostanza di concepire sempre più la strategia aziendale in termini di ricerca di integrazione con altri soggetti; per definire, in rapporto a ciascuno di essi, il ruolo e l'atteggiamento da assumere nella prospettiva di orientare le relazioni di sistema verso una progettualità generale che abbia una sua ragion d'essere ben identificabile anche a livello strettamente locale. In altri termini, si può affermare che, ferma restando l'importanza di una corretta e coerente visione a livello di singola azienda, l'affermarsi di sistemi multicentrici porta a concepire il pensiero strategico sempre più in termini interistituzionali, dato che le azioni funzionali al perseguimento di una data strategia non fanno perno su di un'unica organizzazione, strumentale ad un dato ente, ma su di un insieme articolato di organizzazioni, pertinenti ad istituti diversi, con diverse vocazioni e priorità.

In questo quadro, al fine di supportare il processo di posizionamento dell'ente e di definizione del relativo ruolo si propongono i seguenti schemi/fogli di lavoro.

*Schema 1: Posizionamento dell'Ente*

**Ruolo/contributo diversi soggetti**

<b>Temi chiave</b>		Ente	Altri EELL	Agenzie	Imprese pubbl.	Amm.ni centrali	Amm.n e regional e	Imprese private	Non Profit	Altri
	Lavoro	→								
	Sicurezza	→								
	Ambiente	→								
	Ass. sociale	→								
	Cultura	→								
	Altro	↓								

In corrispondenza di ciascun "tema chiave", utilizzando fogli di lavoro ad hoc, andrebbero esplicitati:

- competenze previste dalla legge;
- interventi effettivi in essere;

- ruolo assunto dall'ente (cfr. supra);
- livello di coerenza a livello di sistema;
- giudizio di soddisfazione sul ruolo effettivamente assunto.

A seguito di tale analisi si può giungere alla definizione, per ciascuna funzione, ad una identificazione del ruolo che l'ente intende effettivamente assumere. Pur essendo il concetto di "ruolo" per sua natura dinamico e multidimensionale esso può essere coniugato almeno in relazione ai seguenti caratteri:

- a) importanza all'interno del sistema locale (primaria, significativa, marginale, etc);
- b) vocazione operativa (di regolazione, di programmazione, di servizio, di investimento, di animazione e sostegno, etc.);
- c) autonomia nell'esercizio (piena, significativa, modesta etc.).

Questi caratteri nel loro insieme qualificano quindi il ruolo, il mandato generale dell'ente in rapporto alle diverse aree tematiche.

**(Si consulti l'allegato tecnico A)**

## *2.2 Definizione del campo di attività e del portafoglio di offerta*

Il passaggio dalla individuazione del ruolo e del modello di sviluppo dell'ente alla traduzione operativa richiede l'assunzione di decisioni strategiche fortemente condizionate e complementari riconducibili alle seguenti:

- definizione delle aree di intervento strategico;
- definizione delle politiche da attivare rispetto a ciascuna di queste;
- delimitazione dell'ambito territoriale d'azione;
- definizione dell'orizzonte temporale di riferimento.

Gli obiettivi dell'ente ed i criteri - guida per la formulazione di una corretta strategia dovrebbero allora essere sinteticamente ricondotti:

- alla formazione di un portafoglio funzioni e servizi equilibrato, con ciò intendendosi l'idoneità dello stesso a rispondere ai bisogni fondamentali della comunità salvaguardando gli equilibri economico finanziari dell'ente;
- su di una scala territoriale adeguata a coniugare un effettivo impatto sui bisogni e la necessaria efficienza economico produttiva;

- secondo un orizzonte temporale idoneo ad incidere strutturalmente sul soddisfacimento dei bisogni ed alimentare fenomeni di accumulo di esperienza, specializzazione e qualificazione dell'ente.

La definizione della strategia di portafoglio nel Comune può essere articolata in tre momenti concettualmente distinti:

- a) selezione delle aree di attività da sottoporre ad analisi strategica;
- b) individuazione, all'interno delle aree stesse, delle aree critiche;
- c) formulazione di specifiche politiche di intervento.

Nella fase a) si tratta di selezionare le attività oggetto di approfondimento specifico al fine di escludere, in via preliminare le aree cosiddette "non disponibili", ossia quelle aree connaturate all'istituto pubblico e non delegabili a soggetti terzi, né tantomeno, passibili di dismissione (es. anagrafe). Per tali aree sono certamente attivabili ed auspicabili interventi di razionalizzazione e di miglioramento della qualità, tuttavia tali interventi sono maggiormente e più utilmente inquadrabili nell'ambito della programmazione a breve termine, dato che si inseriscono entro un quadro strategico generale dato.

Per quanto concerne le fasi b) e c) si possono utilizzare i seguenti schemi.

*Schema 2: Identificazione aree critiche*

<b>Integrazione organizzativa</b>		<b>Incertezza e discontinuità legittimazione</b>	
		<i>Alta</i>	<i>Bassa</i>
	<i>Alta</i>	Aree di alta criticità	Aree a criticità media legata a fattori interni
	<i>Bassa</i>	Aree a criticità media legata a fattori esterni	Aree a bassa criticità

Lo schema 2 consente di identificare le aree aventi diversa criticità in relazione a due fattori:

- il grado di incertezza relativo all'accettabilità sociale dell'intervento pubblico, che è variamente influenzata da fattori quali la modificazione nel modello sociale, l'emergere di incertezze e discontinuità nel reperimento di risorse, la presenza di reali ed effettive alternative pubblico-privato per la gestione di date aree di servizio;
- il grado di interdipendenza con altri ambiti di intervento dell'ente.

Identificate in tal modo le aree ad elevata e media criticità è possibile l'individuazione delle politiche di intervento più opportune, per le quali è possibile impiegare lo schema 3, di seguito riportato. Dette politiche sono esplicitabili, almeno in prima approssimazione, tenendo conto del beneficio sociale (inteso come capacità degli interventi in oggetto di affrontare e risolvere i problemi della società) e dei riflessi sull'equilibrio economico, derivanti dallo svolgimento di quelle attività: i riflessi sull'equilibrio economico dipendono dai margini di manovra sui prezzi o sulle tariffe dei servizi e dai livelli di efficienza produttiva.

*Schema 3: Identificazione delle politiche di intervento*

		<b>Beneficio sociale</b>	
		<i>Alto</i>	<i>Basso</i>
<b>Impatto economico finanziario</b>	<i>Positivo</i>	Cauta espansione	Mantenimento
	<i>Negativo</i>	Sostegno attento	Ridimensionamento o abbandono

Le politiche di sostegno attento sono giustificate dall'elevato impatto negativo che un'eventuale caduta del livello qualitativo potrebbe avere sul piano della mancata risposta a bisogni ritenuti essenziali per una società progredita. L'aggettivo "attento" è d'obbligo in ragione delle incertezze che gravano su tali attività.

In considerazione del fatto che l'elemento critico è rappresentato dal negativo contributo all'equilibrio economico finanziario per tali aree si può pensare al miglioramento delle modalità organizzative per il recupero di economicità, ad esempio mediante forme di affidamento esterno purché sia garantito un forte controllo da parte dell'ente.

La politica di mantenimento è giustificata prevalentemente dal positivo contributo all'equilibrio economico finanziario, che può essere importante per finanziare altri interventi strutturalmente in deficit. Per le attività a basso beneficio sociale e con negativi riflessi sull'equilibrio economico finanziario vanno adottate politiche di ridimensionamento e di dismissione, da valutare caso per caso in relazione alle situazioni di rigidità eventualmente presenti.

A completamento delle indicazioni sin qui avanzate si evidenzia come, mentre per la dimensione "impatto economico finanziario" il posizionamento delle varie attività appare relativamente agevole ed univoco, in riferimento alla dimensione "beneficio sociale" tale operazione è strutturalmente più complessa in quanto dipende da giudizi di valore di cui sono tipicamente depositari gli organi politici.

***(Si consulti l'allegato tecnico B)***

Una volta identificate le principali politiche da adottare in riferimento alle diverse aree debbono essere specificate le "macro azioni" da compiere per la loro realizzazione, ordinandole secondo una collocazione temporale definita, ancorché di massima.

***(Si consulti l'allegato tecnico C)***

### *2.3 Definizione delle forme e del sistema di gestione dei servizi*

Tra le scelte di natura strutturale, ovvero destinate ad incidere in modo profondo sulla trasformazione del ruolo e dell'assetto complessivo dell'ente locale, una rilevanza sicuramente centrale ricopre la definizione (o la ridefinizione) della forma più conveniente di gestione dei servizi e la definizione (o ridefinizione) del cosiddetto "sistema di gestione" dei servizi.

Dal primo punto di vista l'evoluzione del quadro normativo ha progressivamente aumentato il ventaglio delle possibili alternative utilizzabili, introducendo, tra l'altro,

significative pressioni a favore di una riduzione del campo di operatività della gestione in economia.

In quest'ottica, pur non essendo possibile in questa sede, per ragioni di spazio e di argomento, effettuare una valutazione comparativa dei punti di forza e di debolezza delle diverse forme possibili, preme sottolineare come troppo spesso le scelte di cambiamento nelle forme di gestione siano caratterizzate da un approccio o semplicemente giuridico o, peggio, dall'adesione a tendenze generali o mode (come sempre più spesso accade in riferimento allo strumento della società per azioni). Al contrario a monte delle scelte di questo livello dovrebbero essere svolte analisi di convenienza riferite almeno ai seguenti aspetti:

- strategico, ossia di coerenza rispetto ad un più ampio disegno di riqualificazione del sistema territoriale e di trasformazione, all'interno dello stesso, del ruolo dell'ente;
- tecnico produttivo, connesso alle problematiche di mantenimento o sviluppo nel tempo delle condizioni tecniche e professionali necessarie a garantire adeguati standard di qualità, nonché le necessarie caratteristiche di flessibilità e adattabilità di fronte alle dinamiche della domanda;
- organizzativo, connesse alla possibilità di trasformare il modello organizzativo a fronte del venire meno delle esigenze connesse al presidio quotidiano della domanda ed al forte peso dei processi operativi;
- economico, riconducibile alla effettiva possibilità, a parità di livelli qualitativi, di riduzione dei costi di produzione dei servizi.

Ciò premesso, il piano a medio termine dovrebbe individuare per ciascuna area di intervento, la forme di gestione a tendere e dovrebbe inoltre chiarire, nell'ambito di ogni settore di attività, il sistema di servizio cui tendere nel medio termine.

#### *2.4 Strategie finanziarie ed organizzative*

Tutto il processo di posizionamento strategico dell'ente deve essere sostenibile a livello finanziario e a livello organizzativo. Sarebbe tuttavia riduttivo ricondurre tali dimensioni del problema ad una mera natura di ordine strumentale rispetto alla effettiva attuazione delle strategie. Le scelte di fondo finanziarie ed organizzative costituiscono

parte integrante dello stesso processo di formulazione della strategia aziendale, rappresentandone al tempo stesso una delle componenti più importanti e qualificanti.

E' importante tuttavia distinguere la dimensione propriamente strategica che riguarda la definizione di alcune scelte di fondo dalla dimensione gestionale ed operativa, inerente i programmi e le decisioni di attuazione delle strategie e di perseguimento degli obiettivi aziendali.

La strategia finanziaria è definibile come il sistema delle scelte di finanziamento, investimento ed indebitamento, oltre che di modifica della struttura dell'entrata e della spesa corrente. La strategia organizzativa è definibile come il sistema delle scelte relative alla filosofia di fondo di impostazione e definizione del modello di organizzazione e delle politiche del personale.

Entrambe queste classi di scelte presuppongono un impatto strutturale e duraturo sulle caratteristiche ed i percorsi di evoluzione dell'azienda, oltre che sugli equilibri di lungo periodo della stessa.

Esempi tipici di scelte strategiche finanziarie sono:

- interventi per la ristrutturazione/rinegoziazione del debito;
- ricerca di fonti sistematiche alternative di finanziamento (ad esempio apertura di canali comunitari, di emissione di titoli, di joint ventures pubblico privato);
- ristrutturazione del sistema delle entrate;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare come fonte durevole di entrate correnti;
- ridefinizione dei criteri di allocazione delle risorse.

Allo stesso modo, le strategie organizzative fanno riferimento a scelte tipiche quali:

- la definizione dei confini dell'organizzazione;
- le caratteristiche essenziali del modello organizzativo adottato;
- il rilievo attribuito ad alcune funzioni qualificanti;
- l'affermazione di alcuni principi cardine ai quali ispirare i comportamenti individuali e dell'organizzazione nel suo complesso;
- la definizione delle scelte strutturali in merito al dimensionamento e alla composizione qualitativa dell'organico;
- ai principi guida in merito alle politiche del personale;

- alle linee di adeguamento dei principali metodi e sistemi di gestione.

*(Cfr. interventi di dettaglio proposti nell'allegato tecnico C)*

E' bene infine segnalare che tutte le scelte compiute in sede di piano a medio termine devono trovare un collegamento esplicito con la programmazione annuale. Ciò rileva in particolar modo per quanto riguarda la dimensione finanziaria, per la quale le proiezioni a medio termine debbono coincidere con i flussi programmati nel breve periodo.

### 3 - Il processo di formulazione e controllo delle strategie

Dopo aver illustrato gli aspetti e le scelte fondamentali del posizionamento strategico del Comune, è opportuno considerare il tema del processo che conduce alle strategie. Ciò significa sostanzialmente chiarire le fasi fondamentali dello stesso unitamente al quadro degli attori e delle responsabilità.

Il punto di partenza dell'intero processo è rappresentato dal programma di Giunta e quindi dall'input politico: di qui sono state tratte le informazioni fondamentali sulla filosofia e gli orientamenti di fondo che caratterizzano l'amministrazione sulle principali problematiche e sfide che essa intende affrontare. A questo punto è stato attivato un processo di elaborazione e confronto tecnico/politico per tradurre questi orientamenti in indicazioni utili per orientare la struttura e tutte le risorse in essa impiegate.

Nel processo sono stati coinvolti, da una parte, il Sindaco e la Giunta e, dall'altro, il Direttore generale ed i dirigenti chiave dell'Ente. Questi hanno lavorato collegialmente nella fase di impostazione del lavoro (e dovranno fare altrettanto in quello di verifica); indicazioni di dettaglio sono invece emerse in sedi ristrette (*focus group* con assessori e dirigenti di riferimento).

A seguito di questa fase ha avuto inizio il lavoro di esplicitazione, in termini orientanti e prescrittivi per l'organizzazione, delle finalità politiche proprie della Giunta, attuando la trasformazione del piano di Giunta in Piano strategico. Tale processo, è bene sottolineare, ha una duplice valenza: da un lato esso ha una caratterizzazione meramente tecnica che consiste nella traduzione in indicazioni operative degli indirizzi politici della Giunta, dall'altro esso assume una valenza più negoziale in quanto dovrebbe costituire il "contratto" che viene stipulato tra Amministrazione e Dirigenza, la quale verrà valutata sulla sua capacità di raggiungere gli obiettivi strategici delineati.

La *conditio sine qua non* affinché il processo delineato si sviluppi effettivamente e che all'interno dell'ente si dedichino momenti, strumenti e risorse per l'elaborazione delle strategie. Si può peraltro affermare che la strategia, pur trovando formalizzazione in momenti e documenti definiti, si forma nella gestione quotidiana, purché si sappia

conferire a quest'ultima il giusto respiro strategico: la messa a punto e l'adattamento di strategie è momento concettualmente distinto, ma operativamente interconnesso alla gestione di attività, servizi e relazioni.

La stessa qualità delle strategie dipende fortemente dalla disponibilità di dati e informazioni che derivano dalla gestione operativa, dal contatto diretto con il territorio, con gli interlocutori sociali ed istituzionali, da stime in merito all'evoluzione di fenomeni che solo una conoscenza diretta e quotidiana del contesto può rendere fondate e credibili.

Ciò consente anche di meglio chiarire il tema della definizione del quadro delle responsabilità operative alla formulazione delle strategie, nel senso che non appare condivisibile una visione illuministica che veda la questione interamente delegabile a tecnostutture specializzate e di alto contenuto professionale. Ciò ha infatti prodotto, anche nell'esperienza di alcuni enti locali, il proliferare di uffici studi o ricerca, che hanno dimostrato scarsa capacità di influenzare le politiche degli enti e, nella maggior parte dei casi, hanno maturato in breve tempo un progressivo distacco dalla realtà. Si ritiene quindi più realistico e corretto delineare un processo di elaborazione della strategia che veda una partecipazione diffusa di tutti i ruoli di direzione politica e tecnica degli enti. In altri termini le decisioni strategiche costituiscono l'essenza più qualificante delle responsabilità politiche, ma le fasi di messa a punto della strategia e della traduzione della stessa in programmi e in modo ancora più puntuale in obiettivi di gestione, il controllo sull'effettiva attuazione, l'analisi dei risultati prodotti e l'introduzione di eventuali correttivi, rendono necessario un continuo e qualificato confronto tra amministratori e dirigenti. In allegato al testo si presenta una sintesi degli schemi di lavoro per la definizione del contenuto del piano strategico e per il controllo e la valutazione della realizzazione dello stesso.