



**Struttura Territoriale Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche**

**CORSO**

***La pianificazione strategica degli Enti Locali, controlli interni e controllo strategico anche alla luce della riforma Brunetta***

**Prof. Luca Mazzara**

La pianificazione strategica degli Enti Locali, controlli interni e controllo strategico anche alla luce della riforma Brunetta

Bologna, 8 e 15 novembre 2010

Prof. Luca Mazzara@

1

***La pianificazione strategica degli enti locali,  
controlli interni e controllo strategico anche  
alla luce della Riforma Brunetta***

**Prof. Luca Mazzara**

*Associato Confermato di Economia aziendale e docente di  
Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche,  
Facoltà di Economia, sede di Forlì*

*Direttore Master in City Management e del Corso di Alta Formazione  
in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali  
Direttore Strategic Lab di Forlì*

Prof. Luca Mazzara@

2

## **Temi da affrontare nelle due giornate d'aula**

- Dalla **pianificazione strategica** al **controllo sociale**: linee guida per un approccio integrato
- Il valore della **strategia** e il relativo significato per l'ente locale
- Il **territorio** come principale *asset* per lo sviluppo economico-sociale
- La ricerca dei **fattori di eccellenza** su cui basare le **strategie e le politiche di crescita**

Prof. Luca Mazzara@

3

## **Temi da affrontare nell'unità didattica**

- Il processo di **pianificazione strategica**: fasi, attori protagonisti e strumenti
- La diffusione del **piano strategico** in Italia
- Dal piano strategico al **piano generale di sviluppo**: analisi delle prime esperienze comunali
- Dal piano generale di sviluppo alla **programmazione economico-finanziaria**: uno schema di analisi coerente con la riforma Brunetta

Prof. Luca Mazzara@

4

## Cosa intendiamo per pianificazione strategica?

*“La pianificazione strategica costituisce uno sforzo disciplinato finalizzato alla formulazione di rilevanti decisioni ed azioni correlate che permeano e guidano ciò che una data organizzazione è, cosa fa e perché lo fa” (Bryson 2004)*

## Pianificazione strategica e valore

- Quale significato vogliamo attribuire alla creazione del **valore pubblico**?
- E una definiti i relativi contenuti come fare per misurarlo? Con quali strumenti? (*Indicatori di customer satisfaction, di outcome e di benessere sociale*)

## Cosa intendiamo per pianificazione strategica?

- La pianificazione strategica rappresenta un *modo di pensare, di agire e di apprendere*
- Solitamente fornisce un quadro comprensivo attraverso la focalizzazione di un grande “**scenario**”, ma essa conduce anche a specifiche e predefinite **azioni**
- La pianificazione strategica si basa spesso su *visioni, immagini* ed è solitamente “proattiva” piuttosto che reattiva

Prof. Luca Mazzara@

7

## Cosa intendiamo per pianificazione strategica?

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

Prof. Luca Mazzara@

8

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

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

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

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

## Perché ricorrere alla pianificazione strategica?

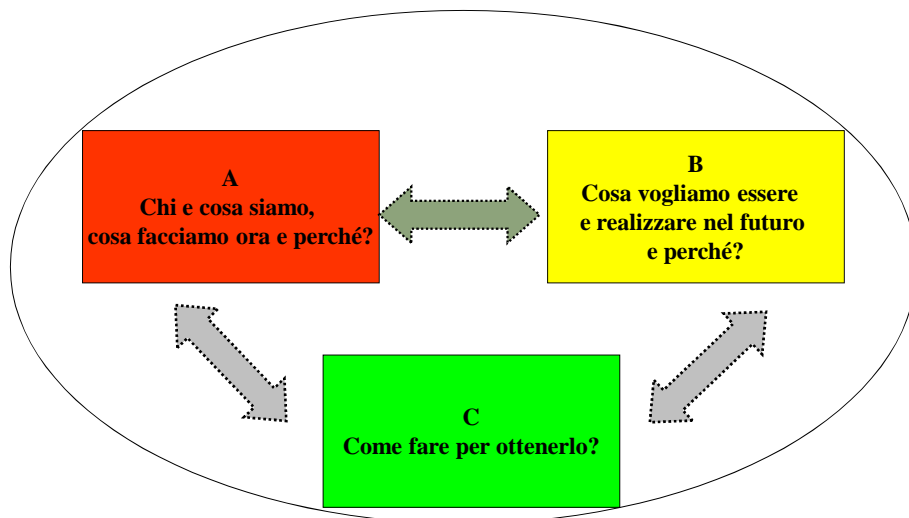
- Gli **scenari** prospettici stanno mutando rapidamente e le variabili da dover governare crescono, incrementando la complessità amministrativa e gestionale
- Le **risorse finanziarie** costituiscono per buona parte delle Amministrazioni locali un vero e proprio limite allo sviluppo degli investimenti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

## Perché ricorrere alla pianificazione strategica?

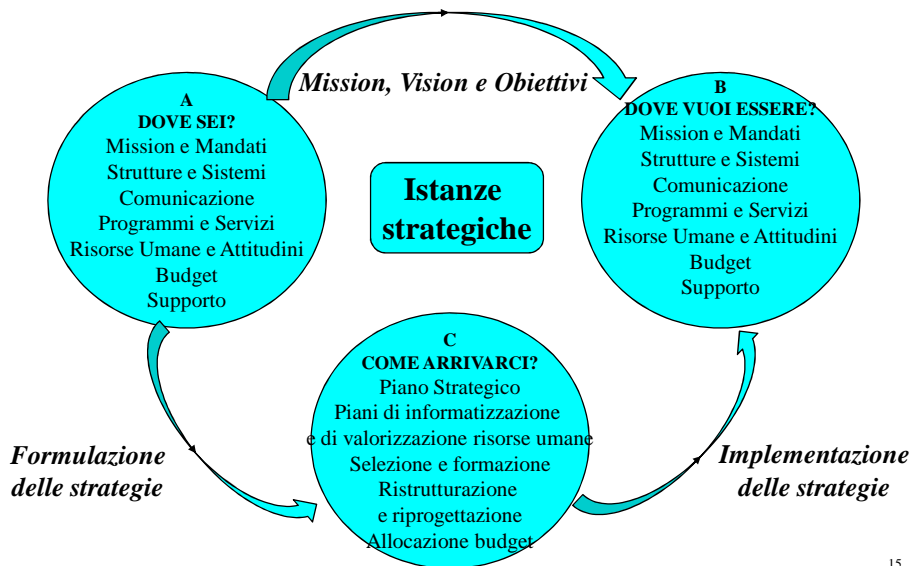
- Sta crescendo contestualmente la domanda di nuovi e migliori **servizi**, specie richiesti nell'ambito del settore sociale
- Finora la “cultura” dominante delle nostre amministrazioni era caratterizzata da:
  - Forte “campanilismo” a livello locale;
  - Esclusivo “attaccamento” all'identità del territorio di appartenenza;
  - Discreta “conflittualità” con alcuni degli stakeholders locali;
  - Scarsa o assente “collaborazione” con altre amministrazioni pubbliche geograficamente limitrofe;
  - Comunicazione sociale garantita *solamente* nei periodi di avvicinamento a nuove elezioni.

**La pianificazione strategica nel contesto italiano è essenziale per affrontare la crescente complessità ambientale e la domanda dinamica di nuovi servizi da garantire in un contesto di scarse disponibilità finanziarie prospettive, scenario oramai caratterizzante buona parte dei nostri territori**

### **Le fasi circolari della pianificazione strategica (ABC)**



## Il processo circolare della Pianificazione Strategica



Prof. Luca Mazzara@

15

## I blocchi su cui fondare l'impianto della Pianificazione Strategica



Prof. Luca Mazzara@



## L'importanza del singolo contesto organizzativo...

- Il collocamento dei singoli blocchi di costruzione e il relativo ordine potranno variare a seconda dei **contesti organizzativi** e **culturali** nonché delle **competenze professionali** in cui si attua la pianificazione.
- Alcune amministrazioni possono infatti disporre di alcuni blocchi già posizionati totalmente o in parte.
- Diviene importante valutare il livello medio di “*cultura organizzativa*” vigente in un dato momento in una determinata amministrazione.

## I benefici della pianificazione strategica

- La pianificazione strategica è intesa come incentivo dell'attitudine di un'organizzazione **a pensare e ad agire strategicamente**
- I potenziali benefici che possono derivare dal processo sono numerosi anche se non vi sono particolari garanzie che essi verranno realizzati in pratica.....
- Ma quale significato ha per noi “**il pensiero strategico**”??

## **Potenziali benefici della pianificazione strategica..**

- Aumento dell'**efficacia gestionale e sociale**
- Incremento dell'**efficienza organizzativa**
- Migliori comprensione dei **processi aziendali** e **apprendimento organizzativo**
- Miglioramento qualitativo e tempestività del **processo decisionale**
- Innalzamento delle **capacità organizzative**
- Perfezionamento della **comunicazione** e delle **pubbliche relazioni**
- Incremento del **supporto politico**

## **Alcune delle motivazioni più comuni per evitare l'avvio della pianificazione strategica**

- Non disponiamo di un supporto ad hoc per l'organo politico....
- Non vi è un supporto di staff per l'alta direzione....
- La pianificazione non conduce sempre al consenso sociale.....
- Siamo troppo grandi (o troppo piccoli) per la pianificazione strategica
- Necessitiamo di confrontarci con il sindacato....
- Abbiamo politiche personali e obiettivi di performance individuale per preoccuparsi del problema....
- Non sappiamo da dove partire.....
- L'abbiamo già fatta diversi anni fa ma poi....
- Siamo già perfetti...abbiamo il programma di mandato del Sindaco, perché altri strumenti?!

## **Due legittime ragioni per non sottovalutare la pianificazione strategica**

Vi sono due sostanziali ragioni per tenersi lontano da un deciso investimento nel processo di pianificazione strategica:

1. La pianificazione potrebbe non essere il migliore primo step per un'organizzazione che si ritrovi in un determinato momento evidenti **problemi finanziari** concernenti le proprie dinamiche di bilancio. Sarebbe opportuno risolverli prima di dedicarsi allo sviluppo strategico!

## **Due legittime ragioni per non sottovalutare la pianificazione strategica**

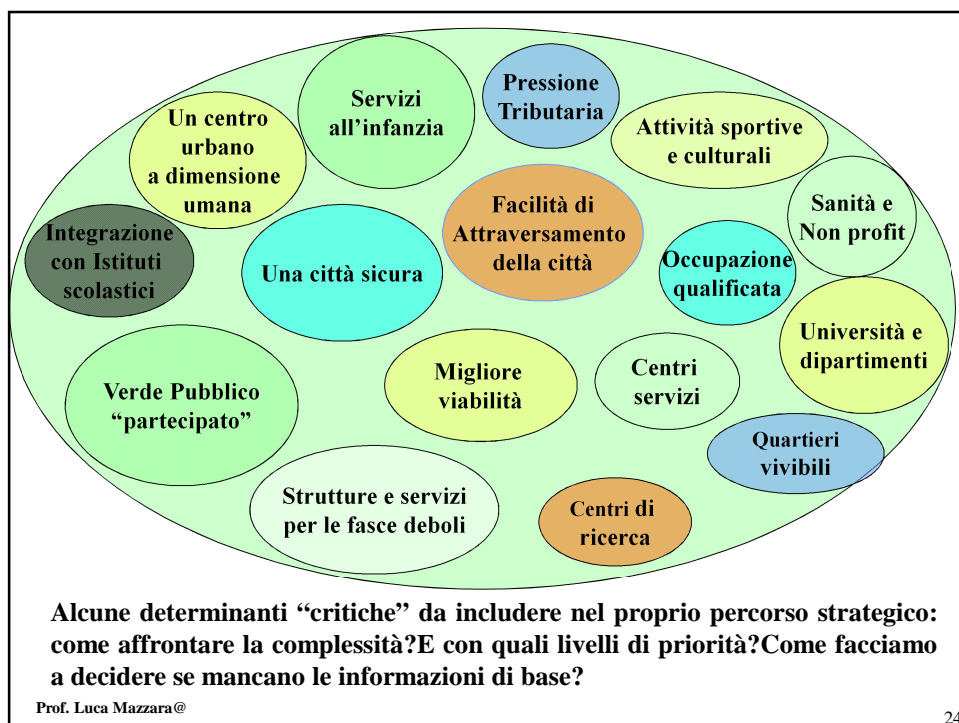
2. Se l'organizzazione comunale dovesse mancare di abilità o di risorse o della responsabilità politica di chi decide, per sviluppare un efficace processo di pianificazione strategica e produrre un buon piano, lo sforzo non dovrebbe essere sottovalutato. Se la ps è sviluppata in un simile contesto, essa dovrebbe consistere in un limitato sforzo finalizzato e concentrato proprio allo sviluppo di quelle abilità, risorse e committenti...

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

- Per comprendere meglio il processo di pianificazione strategica e la forte valenza informativa dei sistemi di reporting e controllo strategico, occorre porsi alcuni importanti interrogativi:
  - In quale *direzione* vogliamo sviluppare le nostre politiche comunali di lungo periodo?
  - Con quale criteri dobbiamo scegliere i differenti livelli di *priorità* di intervento?
  - Che *ruolo* vogliamo che abbiano i nostri più rilevanti interlocutori sociali?
  - Quale *immagine* vogliamo contribuire a creare relativamente ai valori che il nostro territorio dovrebbe esprimere?

Prof. Luca Mazzara@

23



Prof. Luca Mazzara@

24

## Riscoprire il valore della strategia...

## Alle origini della strategia

- L'etimologia del termine strategia deriva dal greco "strategon" (condottiero di eserciti), poi ripreso anche dai latini, acquisendo nel tempo la dignità di *scienza dei movimenti di un'armata o scienza delle operazioni militari*

- I trattati di "ars bellica" che hanno accompagnato fino ai nostri giorni le azioni dei più grandi condottieri della storia hanno costituito una linfa vitale per quella che poi è diventata anche di pubblico dominio nelle scienze manageriali.

## Alle origini della strategia

•L'accostamento più naturale del termine strategia è tipicamente quello afferente al significato assunto in *campo politico-militare* dove la strategia è intesa come *l'arte di impiegare nella maniera migliore le risorse disponibili ai fini bellici*.

•Nel tempo i suoi presupposti fondamentali, hanno subito cambiamenti ed affinamenti determinati da un lato dall'esperienza acquisita nel corso della storia e dall'altro lato dalla costante esigenza di risorse e dalla crescente scarsità nella relativa disponibilità.

## Alle origini della strategia

•La strategia, nel suo significato politico-militare, è *l'arte di impiegare nella maniera migliore le risorse disponibili ai fini della guerra*; essa è quindi quella branca dell'arte militare che studia i principi generali delle operazioni militari ed imposta e coordina nelle grandi linee il piano generale della guerra, non soltanto sotto gli aspetti militari bensì anche e soprattutto **organizzativi**.

•La **strategia** è rivolta ad ottenere risultati definitivi, contrariamente a quanto concerne la **tattica** che è invece decisamente rivolta all'impiego delle risorse sul campo di battaglia per sconfiggere il nemico. La strategia riguarda quindi il conseguimento ed il mantenimento della propria egemonia politica, indipendentemente da quelli che risulteranno gli esiti dei singoli combattimenti

## Il significato del termine “strategia”

<<Uno Stato si fonda sulla **strategia**. Cinque elementi concreti permettono di esplicitarla. Dalla loro interazione dipendono il successo o la disfatta, cioè gli esiti possibili del conflitto. Gli elementi sono questi: la **via**, le **condizioni atmosferiche**, il **terreno**, il **comandante** e la **tattica propriamente detta**>>

Sun-Tzu, L'arte della guerra

<<Il migliore non è chi in cento battaglie riporta cento vittorie. **Il migliore in assoluto è chi non dà nemmeno battaglia, e sottomette le truppe dell'avversario**>>.

Sun-Tzu, L'arte della guerra

<<**Prevedendo anticipatamente** gli ostacoli, puoi facilmente trovar rimedio ad essi, mentre se aspetti che ti raggiungano, la medicina arriva troppo tardi, perché il male è ormai incurabile>>.

Niccolò Machiavelli, “Il Principe”

Prof. Luca Mazzara@

29

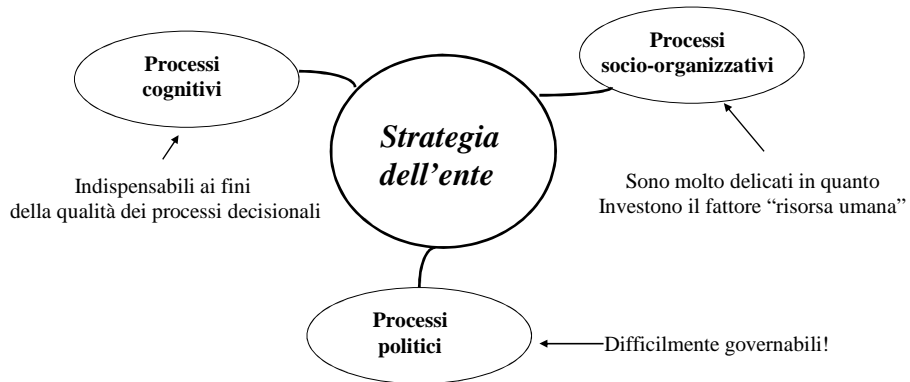
## Quale definizione di strategia assumere per la Pubblica Amministrazione?

<<una serie di **scelte** destinate ad influenzare **in via sistematica**, secondo una logica di **medio-lungo periodo**, l'orientamento di una determinata area urbana, in termini di **percorsi di sviluppo** dell'Amministrazione, in coerenza con il variegato **sistema di vincoli e di opportunità** che il tessuto locale potrà sostenere in un percorso prospettico>>  
(L.Mazzara, Il piano strategico nell'ente locale, Ipsoa, Milano, 2006).

Prof. Luca Mazzara@

30

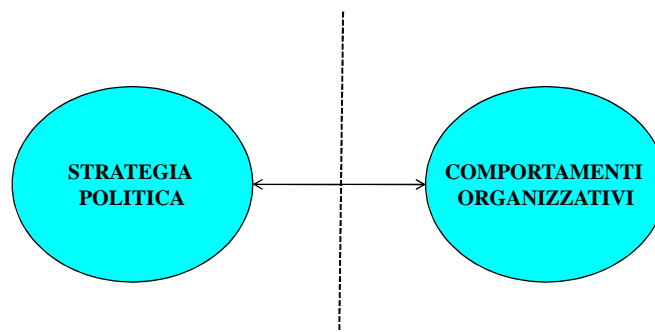
## I processi che concorrono alla formazione della strategia dell'ente



Prof. Luca Mazzara@

31

## Le relazioni *dinamiche* tra strategia e struttura



Prof. Luca Mazzara@

32



## Le relazioni *dinamiche* tra strategia e struttura



Prof. Luca Mazzara@

33

## Sviluppare il “pensiero strategico”



Prof. Luca Mazzara@

34

## L'articolazione del *pensiero strategico*

- **Mission** (“per sempre” o “per un lungo periodo”)
- **Visione strategica** (“per un periodo superiore alla durata di un singolo mandato”)
- **Obiettivi strategici** (“da sviluppare durante il mandato”)
- **Strategie** (“da formulare e avviare durante il mandato”)
- **Obiettivi operativi** (“da realizzare annualmente coerentemente alle specifiche priorità strategiche”)

## Definizione di Mission

- La **mission** descrive ciò che facciamo, con chi e per chi lo facciamo, perché lo facciamo e le nostre specifiche competenze
- La mission descrive lo scopo generale “perché esistiamo?”

## Visione strategica

- Descrive come vorremmo che fosse “idealmente” il nostro ente nel prossimo futuro, i risultati che dovranno pertanto essere raggiunti e le caratteristiche di cui l’ente dovrà acquisire e sviluppare al fine del raggiungimento di tali risultati strategici.
- Il prospetto che prevede “la vision” fornisce la *direzione* e l’*ispirazione* per la messa a punto degli obiettivi dell’ente

## Sviluppare una strategia: come organizzarsi?

Per poter definire una vision, occorre che:

- a. vi sia un **problema** da affrontare
- b. il problema venga articolato in una serie di **esigenze specifiche**
- c. vi deve essere una **soluzione** al problema, in quanto ciò è fondamento di qualunque vision
- d. la nostra vision sia il più possibile “**inclusiva**” delle diverse esigenze degli stakeholders
- e. monitorare l’**attualità** della vision stessa nel tempo

## Valori e vision

- Un valore costituisce uno “standard”, un principio o un fattore qualitativo che è considerato “virtuoso” di per se.
- I valori “core” della nostra organizzazione descrivono come il nostro ente intende agire in una prospettiva “day-by day”

## La creazione di una Vision

La vision deve essere **SMART** vale a dire:

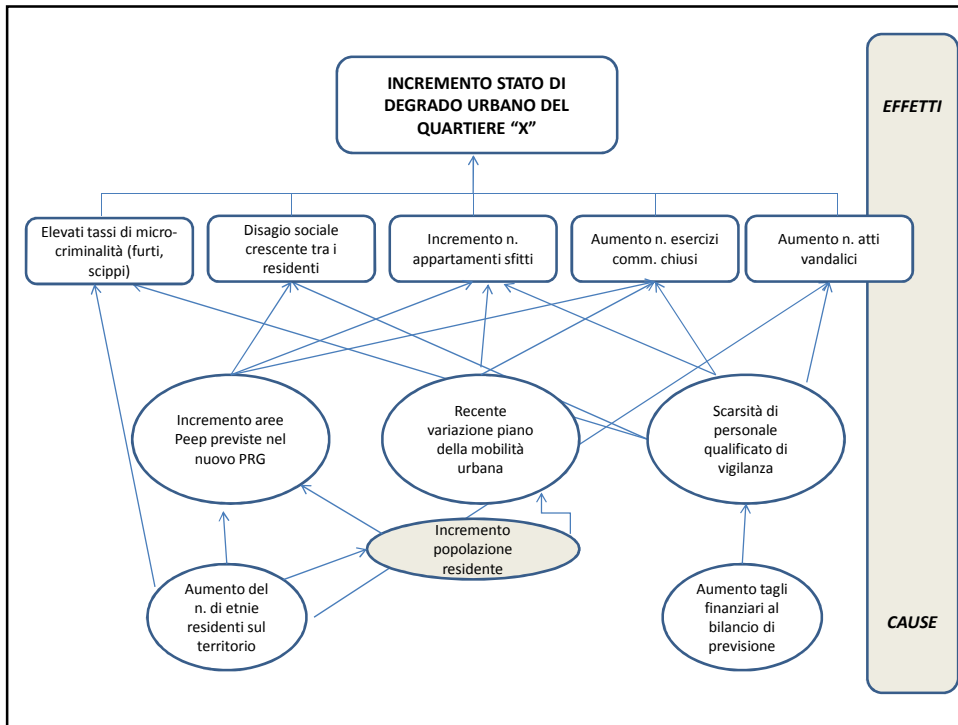
- **S**pecifica
- **M**isurabile
- **A**llineata
- **R**ealistica
- **T**empistica

## La definizione di obiettivi strategici

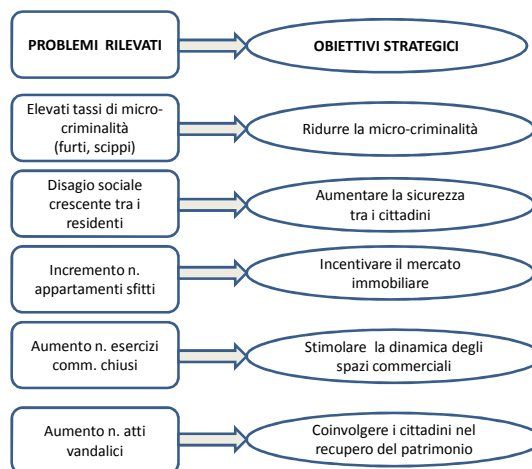
- Fornire un'ampia descrizione di quanto l'amministrazione spera di raggiungere nei prossimi 3/5 anni del mandato.
- Gli obiettivi strategici devono focalizzarsi sull'**impatto** (*outcome*) e sono per loro natura solitamente di tipo **qualitativo** (es. miglioramento della qualità dell'aria, recupero di quartieri periferici disagiati, ecc.)

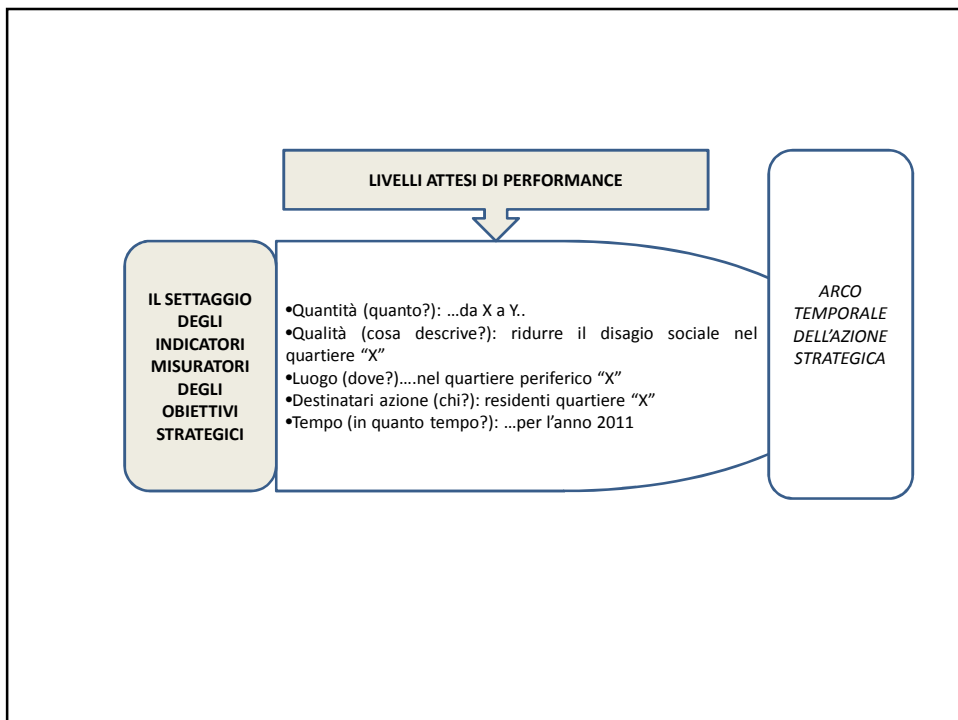
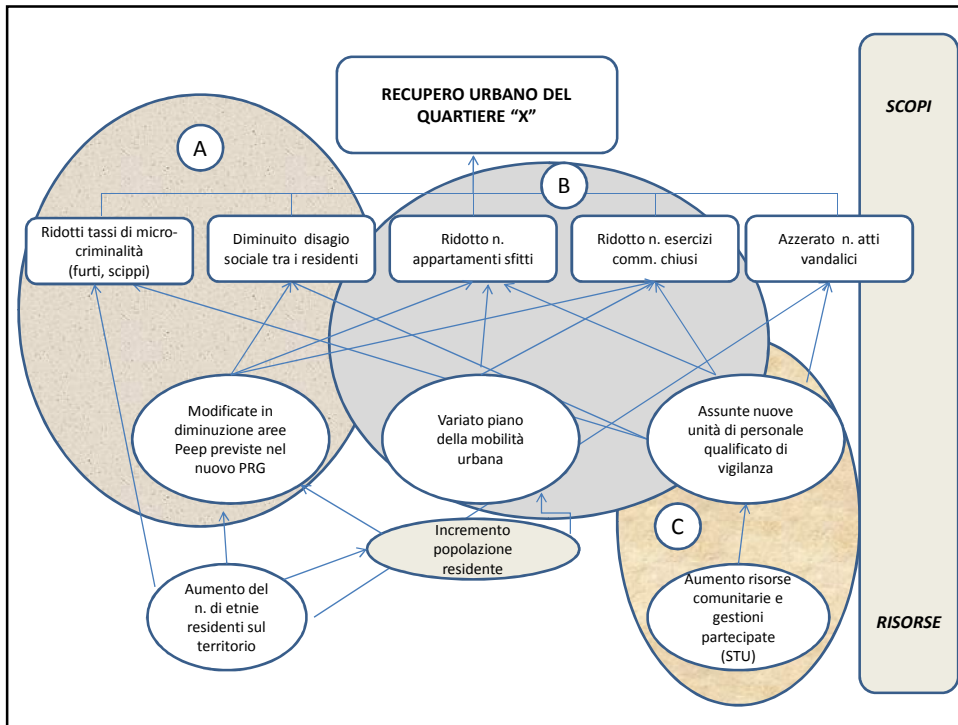
## La formulazione delle strategie

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



### Dall'analisi dei problemi all'identificazione degli obiettivi strategici





## La misurazione degli obiettivi in chiave strategica

Gli obiettivi da determinare devono essere....

- Specifici
- Concreti
- Sfidanti

e soprattutto...

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

Prof. Luca Mazzara@

47

## La declinazione degli indicatori strategici di performance

| AREA DI APPARTENENZA DELL'ISTANZA STRATEGICA<br>(in ordine alfabetico) | DECLINAZIONE INDICATORI STRATEGICI<br>DI PERFORMANCE PER AMBITO DI MISURAZIONE   |
|--|--|
| <b>Ambiente</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatori di Ecosistema Urbano (qualità ambientale):               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatori di pressione (carico generato sull'ambiente mediante attività di vario genere; es. consumi di acqua potabile, carburante, elettricità, produzione di rifiuti solidi urbani, tassi di motorizzazione)</li> <li>• Indicatori di stato, misurato della qualità dell'ambiente fisico (aria, inquinamento idrico, aree verdi)</li> <li>• Indicatori di risposta, segnaletici della capacità di risposta da parte dell'Amministrazione (es. raccolta differenziata rifiuti, autobus elettrici, ecc.)</li> <li>• Analisi trend storico indicatori "mono-settoriali" (aria, acqua, energia, suolo, inquinamento elettromagnetico, rumore, rifiuti, mobilità)</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Attività economiche</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profilo dei settori portanti dell'economia locale (industria, artigianato, servizi ed agricoltura) e dinamica trend per tipologie di operatori e numero di occupati</li> </ul>  |
| <b>Capitale sociale</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione e misurazione quantitativa network tra Comune/Provincia e attori locali (consorzi, Fondazioni, centri di ricerca, Università e aziende ospedaliere)</li> </ul>   |
| <b>Credito</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotazione strutture bancarie e relativi servizi sul territorio (sedi centrali, filiali, succursali, agenzie e sportelli bancomat)</li> <li>• Distribuzione ed articolazione del sistema bancario sul territorio comunale/provinciale</li> <li>• Dinamiche del sistema creditizio sul territorio (capacità di raccolta, risparmio e investimento delle singole istituzioni bancarie presenti)</li> </ul>   |
| <b>Cultura</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Domanda e offerta di servizi culturali riferiti ai seguenti ambiti settoriali:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musei e beni culturali</li> <li>• Biblioteche, pinacoteche e videoteche</li> <li>• Cinema</li> <li>• Teatro e spettacolo</li> <li>• Editoria locale</li> <li>• Associazionismo culturale</li> <li>• "Mappe degli eventi" "sistematicamente" organizzati</li> <li>• "Attori rilevanti" nel campo culturale</li> </ul> </li> </ul>  |
| <b>Demografia</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicatori di struttura demografica della popolazione residente e analisi dei relativi trend storici</li> <li>• Indicatori di flusso demografico (natalità, mortalità, saldo naturale, tasso di natalità e mortalità)</li> </ul>  |
| <b>Fondazioni bancarie</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articolazione e distribuzione delle erogazioni</li> <li>• Distribuzione delle erogazioni per singolo settore/area tematica e confronto nel trend storico</li> </ul>   |
| <b>Infrastrutture e reti</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione dei principali progetti che interessano il territorio:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• collegamenti stradali verso la rete autostradale</li> <li>• collegamenti ferroviari</li> <li>• collegamenti con e tra aeroporti limitrofi</li> <li>• collegamento transfrontalieri</li> <li>• progetti infrastrutturali di servizio (gestione energia, fotovoltaico, raccolta differenziata, banda larga, geotermico, smaltimento rifiuti, depurazione acque, ecc.)</li> </ul> </li> </ul>  |
| <b>Innovazione e tecnologia</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trend spese per attività di ricerca per singolo settore istituzionale</li> <li>• Numero addetti impiegati nella ricerca articolati per attività istituzionale</li> <li>• Imprese operanti nel IT</li> <li>• Numero marchi e brevetti depositati</li> <li>• Scheda progetti avviati/in via di completamento</li> </ul>   |

Prof. Luca Mazzara@

48



## La declinazione degli indicatori strategici di performance

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Istruzione</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero e tipologia scuole materne, numero di iscritti e tasso di scolarizzazione nel trend storico</li> <li>• Numero e tipologia scuole superiori, studenti iscritti per tipologia di indirizzo frequentato, titoli di studio conseguiti e tasso di scolarizzazione</li> <li>• Alunni stranieri, iscritti per grado scolastico e provenienza geografica.</li> </ul>   |
| <b>Mare</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dati morfologici e territoriali della costa rientrante nei confini comunali/provinciali</li> <li>• Andamento demografico durante e fuori stagione balneare</li> <li>• Depositi e impieghi lungo la costa</li> <li>• Dati turismo balneare</li> <li>• Strutture alberghiere, extralberghiere e ricettive</li> <li>• Profilo turista-beneficiario dei servizi balneari (paese di provenienza, tempo medio di permanenza, spesa procapite per servizi, analisi del trend)</li> </ul>   |
| <b>Mercato occupazionale</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tassi di occupazione, disoccupazione ed attività svolta</li> <li>• Analisi trend occupati per area geografica, sesso e settore di attività</li> <li>• Andamento Cassa Integrazione Guadagni</li> <li>• Dinamica liste di mobilità</li> <li>• Avviamenti</li> <li>• Assunzioni disaggregate per titolo di studio</li> </ul>  |
| <b>Montagna ed entroterra</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dati morfologici e territoriali dell'entroterra rientrante nei confini comunali/provinciali</li> <li>• Andamento demografico durante e fuori stagione sciistica e di escursione</li> <li>• Depositi e impieghi</li> <li>• Dati turismo montano</li> <li>• Strutture alberghiere, extralberghiere e ricettive</li> <li>• Strutture dedite ad attività agroturistiche</li> <li>• Profilo turista-beneficiario dei servizi montani (paese di provenienza, tempo medio di permanenza, spesa procapite per servizi, analisi del trend)</li> <li>• Configurazione tessuto imprenditoriale ed artigianale</li> <li>• Tipologia produzioni artigianali e principali volumi di affari e commercializzazione</li> <li>• Dati produttivi</li> <li>• Progetti in corso</li> </ul> |

Prof. Luca Mazzara@

49

## La declinazione degli indicatori strategici di performance

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <b>Montagna ed entroterra</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dati morfologici e territoriali dell'entroterra rientrante nei confini comunali/provinciali</li> <li>• Andamento demografico durante e fuori stagione sciistica e di escursione</li> <li>• Depositi e impieghi</li> <li>• Dati turismo montano</li> <li>• Strutture alberghiere, extralberghiere e ricettive</li> <li>• Strutture dedite ad attività agroturistiche</li> <li>• Profilo turista-beneficiario dei servizi montani (paese di provenienza, tempo medio di permanenza, spesa procapite per servizi, analisi del trend)</li> <li>• Configurazione tessuto imprenditoriale ed artigianale</li> <li>• Tipologia produzioni artigianali e principali volumi di affari e commercializzazione</li> <li>• Dati produttivi</li> <li>• Progetti in corso</li> </ul> |
| <b>Sanità e salute pubblica</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strutture di ricovero ospedaliero pubbliche e private, case di cura e cliniche private accreditate al Sistema Nazionale Sanitario</li> <li>• Trend dati di ricettività strutture: posti letto, giornate medie di degenza</li> <li>• Grado di attrattività delle strutture</li> <li>• Livello di assistenza medica e numero di medici per abitante</li> <li>• Bacino di utenza e fughe di utenti asi</li> </ul>  |
| <b>Sport e tempo libero</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero e tipologia di società sportive e praticanti</li> <li>• Numero e tipologia di associazioni sportive</li> <li>• Dotazione di impianti sportivi</li> <li>• Spesa media del settore pubblico in manifestazioni connesse allo sport ed al tempo libero</li> <li>• Spesa media procapite in attività connesse al tempo libero offerte dal comune/provincia</li> </ul>   |

Prof. Luca Mazzara@

50

## La declinazione degli indicatori strategici di performance

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| <b>Turismo</b>                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dinamica flussi turistici connessi ad arrivi/presenza di turisti</li><li>• Strutture ricettive, alberghiere ed extralberghiere e relativo profilo</li><li>• Provenienze turisti per paesi di provenienza</li><li>• Stagionalità in relazione alla dinamica arrivi-partenza</li><li>• Analisi trend storico</li></ul>   |
| <b>Università</b>                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Presenza e dimensione universitaria in sede locale</li><li>• Tipologia di corsi offerti</li><li>• Dinamica studenti iscritti, immatricolati, fuori corso e laureati (analisi trend)</li><li>• Profilo e provenienza geografica studenti universitari</li><li>• Docenti universitari residenti o radicati sul territorio</li><li>• Corsi di alta formazione postuniversitaria (Master ed alta formazione), articolati per aree disciplinari di offerta, studenti coinvolti e relativa provenienza geografica)</li><li>• Grado di attrattività dei corsi universitari e postuniversitari offerti in sede</li></ul> |
| <b>Welfare e politiche sociali</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mappa dei principali progetti operanti nell'ambito delle politiche di welfare e sociali</li><li>• Declinazione politiche sociali, attori coinvolti e dimensione dell'offerta di servizi alle categorie di cittadini aventi bisogno</li></ul>   |

## Il territorio come principale asset per lo sviluppo economico-sociale

- Il territorio come ideale ambito di produzione di **valore**
- Il nuovo ruolo dell'ente locale come cabina di regia del **network sociale**
- Sviluppo territoriale “**partecipato**” e “**sistemico**”

## **Il territorio come principale asset per lo sviluppo economico-sociale**

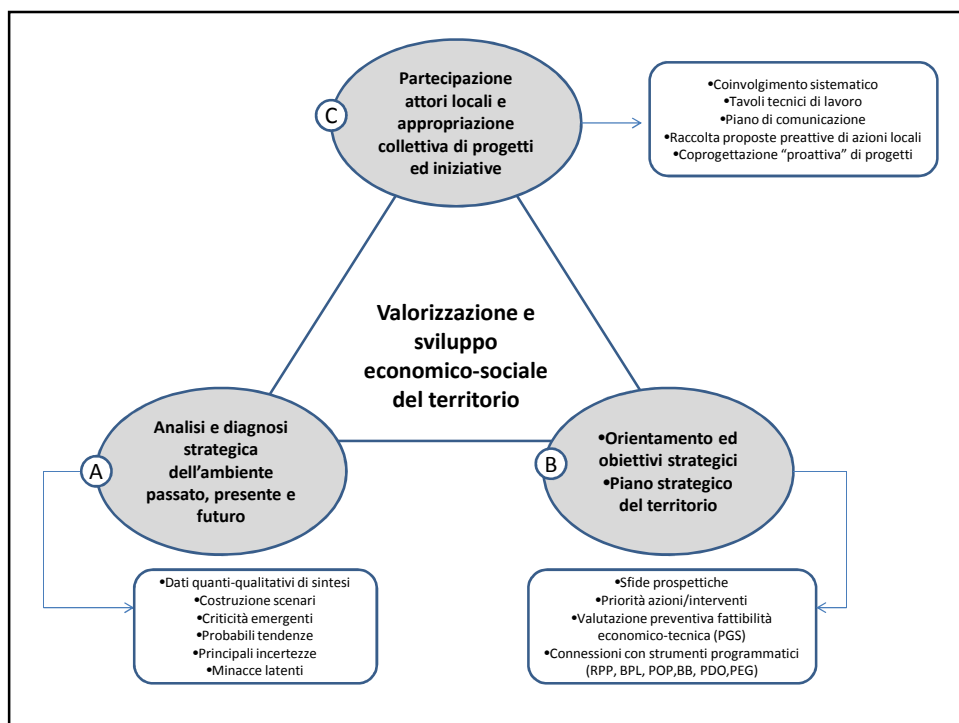
- La costituzione di **reti territoriali**
- La formulazione di **politiche locali** per la crescita del territorio
- La scelta del **posizionamento strategico** del territorio: alcune prospettive di analisi

## **Creazione di valore: ricercare i fattori di eccellenza**

- *Eccellenza economica*: quali leve di intervento?
- *Eccellenza ambientale*: come coniugare lo sviluppo locale con i vincoli/opportunità del territorio?
- *Eccellenza sociale*: come conseguire un'equilibrata convivenza tra le varie fasce di cittadini nelle nostre città sempre più multietniche e anziane?

## Creazione di valore: ricercare i fattori di eccellenza

- ***Eccellenza urbanistica***: come garantire tecnicamente un ottimale sviluppo urbanistico congruo con le esigenze di crescita della popolazione e delle attività economico-produttive-turistiche?
  
- ***Eccellenza nella struttura e gestione dei servizi***: come garantire nel tempo elevati standard quanti-qualitativi alla nostra utenza?



## La “cabina di regia” dell’ente locale



Prof. Luca Mazzara@

57

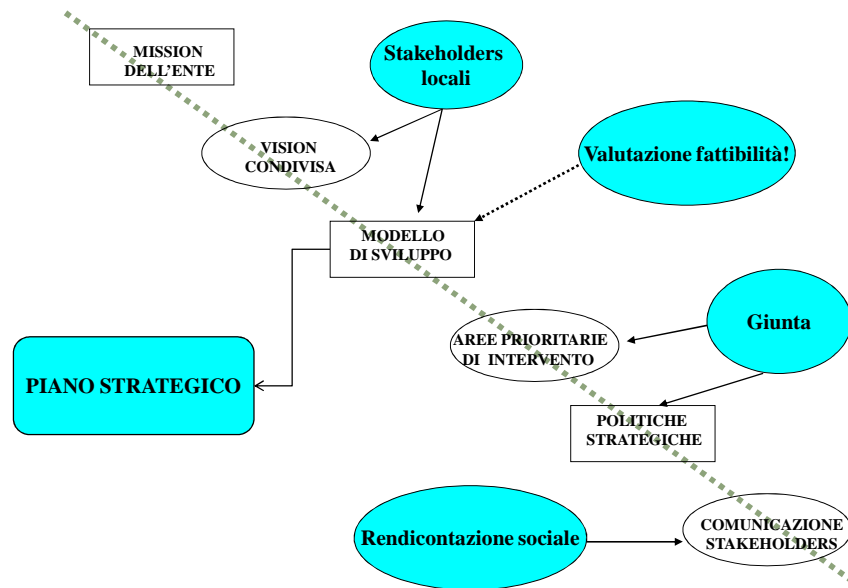
## La strategia: prerequisiti essenziali

- Un approccio culturale da parte degli organi di governo incline all'analisi delle dinamiche concernenti gli *scenari prospettici* che interessano il territorio;
- Una *capacità di ascolto* degli **stakeholders locali**;
- Il superamento dei tradizionali vincoli geografici e temporali;
- La progettazione di adeguati *strumenti di pianificazione (Piano strategico e Piano generale di sviluppo) e controllo strategico* per informare gli organi politici (Consiglio e Giunta)

Prof. Luca Mazzara@

58

## Le principali fasi del percorso strategico...



Prof. Luca Mazzara@

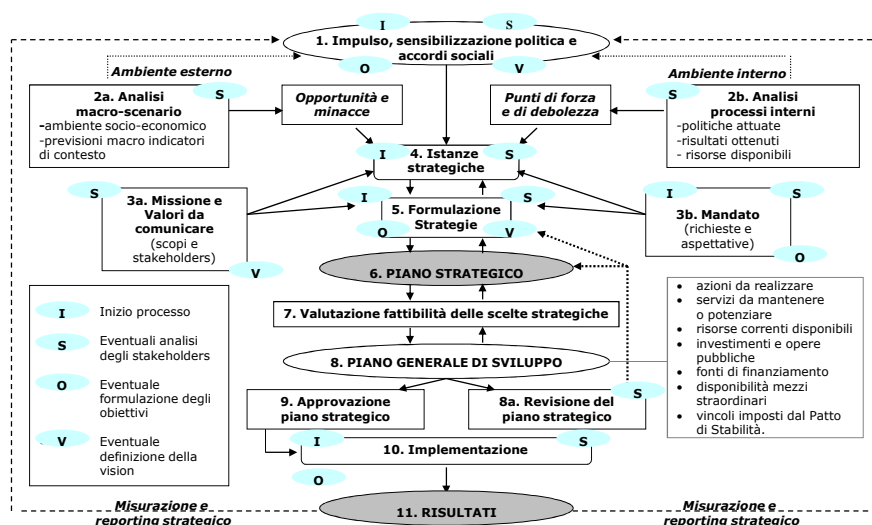
59

## Il modello di pianificazione proposto....

Prof. Luca Mazzara@

60

## Processo, fasi, attori e strumenti della pianificazione strategica negli enti locali



Prof. Luca Mazzara@

61

## Il circuito interattivo del processo di cambiamento strategico

- Fase di avvio, di sensibilizzazione e di accordo sul **processo** di pianificazione strategica
- Chiarire prioritariamente gli **obiettivi strategici** dell'organizzazione
- Identificare e conoscere gli **stakeholders** "rilevanti" che operano e vivono sul territorio considerato
- Sviluppo e ridefinizione della **mission** e dei **valori** a cui tendere in un orizzonte temporale di medio/lungo periodo

Prof. Luca Mazzara@

62

## Il circuito interattivo del processo di cambiamento strategico

- E. Individuazione dei **punti di forza e di debolezza interni alla struttura organizzativa ed all'amministrazione**, relativa classificazione ed evidenziazione delle rispettive implicazioni strategiche; identificazione delle **opportunità** e delle **criticità** ambientali che l'organizzazione si troverà a fronteggiare e valutazione delle rispettive implicazioni strategiche di lungo periodo

## Il circuito interattivo del processo di cambiamento strategico

- F. Identificazione e costruzione dei **sentieri strategici**: si tratta di evidenziare i fondamentali cambiamenti che riguardano gli obiettivi dell'ente, la sua missione e valori, i relativi livelli di servizi, i relativi costi, finanziamenti, gli aspetti organizzativi e le implicazioni gestionali. E' fondamentale pertanto identificare ed indagare le **"istanze strategiche"** rilevanti per il territorio locale.
- G. Formulazione della **strategia** per gestire tali orientamenti:
1. Strategia estesa all'intero ente, al network o all'intera comunità
  2. Strategia per le diverse unità organizzative
  3. Strategie per specifici programmi, prodotti o per le attività
  4. Strategie per determinate aree funzionali quali la gestione delle risorse umane, l'information technology, la finanza e gli acquisti



## Il circuito interattivo del processo di cambiamento strategico

- H. Revisione e adozione del **piano strategico**: l'obiettivo di questa fase è di ottenere l'approvazione formale da parte dell'Amministrazione ad implementare il piano
- I. Creazione di un'effettiva **vision** condivisa sia all'interno dell'organizzazione che all'esterno per il futuro del territorio

## Il circuito interattivo del processo di cambiamento strategico

- J. Sviluppo di un definitivo processo di implementazione del **piano**
- K. **Revisione delle strategie** inseguito alla implementazione del processo di pianificazione strategica: l'obiettivo è di evidenziare cosa abbia funzionato, cosa no e per quali motivi e conseguentemente di ritrarre le diverse fasi del processo. Diviene fondamentale in tale fase disporre di idonei strumenti di **monitoraggio** e **controllo** delle strategie comunali

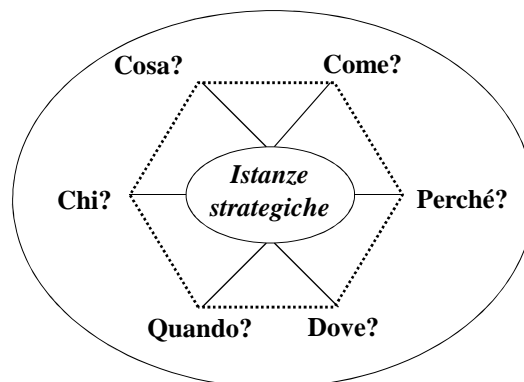
## Fasi ed attività del processo di pianificazione strategica

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

Prof. Luca Mazzara@

67

## Individuare ed interrogarsi relativamente alle "istanze strategiche" concernenti il proprio territorio allargato



Prof. Luca Mazzara@

68

## La progettazione di un piano strategico

- Il processo di pianificazione strategica deve portare alla delineazione di un **piano strategico** che l'Amministrazione dovrà presentare all'inizio del proprio mandato.
- Senza aver definito preventivamente una chiara strategia, il processo di governo dell'ente si troverebbe senza un formidabile sistema di orientamento della propria direzione di marcia....

## Piano strategico=guida dei comportamenti dell'ente lungo l'intero mandato



## La diffusione del piano strategico in Italia

- Sono solamente poche decine le realtà locali che hanno finora sperimentato e perfezionato pratiche “virtuose” di pianificazione strategica
- In diversi paesi europei si è giunti oramai alla quarta edizione dei Piani strategici (es. Barcellona, Glasgow, Francoforte, Lione, ecc.)!
- Ente pioniere in Italia: Comune di Torino (2000)
- Al momento attuale, alcune amministrazioni stanno avviando la seconda edizione dei rispettivi Piani (Torino, Trento, La Spezia, Piacenza...)

Prof. Luca Mazzara@

71

## La diffusione del piano strategico in Italia

- Nel corso degli ultimi due anni si è registrato un sensibile incremento di enti sensibili alla formalizzazione ed alla divulgazione dei piani strategici specie nelle regioni del centro-sud Italia (QSN 2007-2013)
- Enti che hanno realizzato esperienze significative tuttora in fase di sviluppo ed aggiornamento: La Spezia, Genova, Sesto S.Giovanni, Varese, Firenze, Trento, Venezia, Piacenza, Pesaro, Perugia, Associazione Copparo, Verona, Jesi, Caltagirone, Maranello, Pergine, Barletta, Rimini...
- Sono circa oltre 120 le esperienze di pianificazione strategica in atto in Italia

Prof. Luca Mazzara@

72

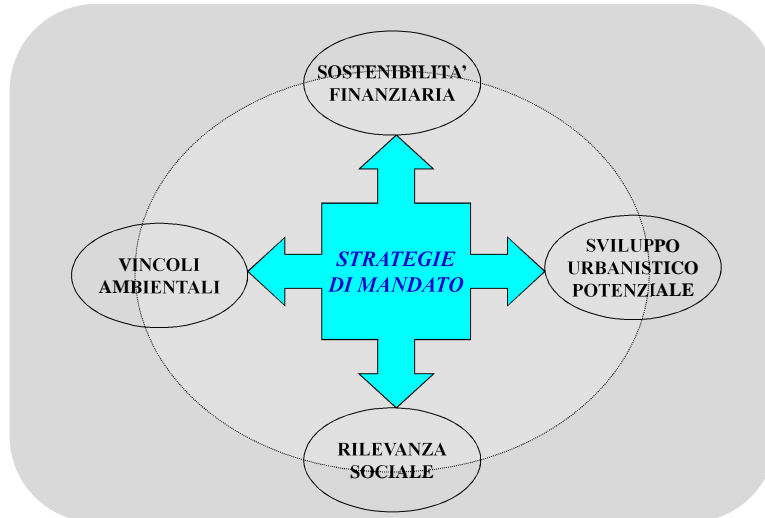
## La diffusione del piano strategico in Italia

- **Rete della città strategiche (www.recs.it):** sede ideale dove confrontarsi sui percorsi di pianificazione strategica
- **Facoltà di Economia di Forlì, Strategic Lab:** in atto campionamento a tappeto dell'intero universo delle realtà comunali e provinciali che hanno predisposto un piano strategico o sono in via di avvio di percorsi di pianificazione strategici.

## Possibili cause dell'avversione alla pianificazione strategica

- Stante l'estrema scarsità di percorsi strutturati di pianificazione strategica vi è da interrogarsi sulle ragioni che sembrano tenere lontane le amministrazioni locali dall'implementazione di tali strumenti di analisi:
  - **Cultura organizzativa** scarsamente orientata a scelte di largo respiro?
  - Eccessiva enfasi su decisioni in grado di esplicitare effetti nel **breve periodo**?
  - Mancanza di una mentalità atta al coinvolgimento a pieno titolo e in via sistematica degli **stakeholders locali**?
  - Timore di potersi sbilanciare in modo eccessivo proponendo una **valutazione preventiva dei risultati attesi** durante il proprio mandato?
  - **Strumenti di misurazione** considerati informativamente ridondanti?

## Il piano strategico: sede ideale per valutare le opportunità ed i vincoli allo sviluppo delle strategie di mandato



S  
O  
S  
T  
E  
N  
I  
B  
I  
L  
I  
T  
A  
,

Prof. Luca Mazzara@

75

## Le caratteristiche di un piano strategico di successo



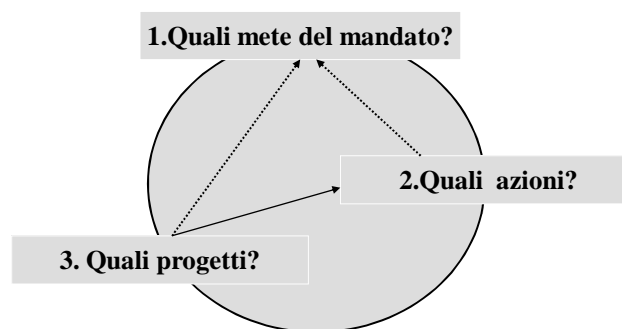
Prof. Luca Mazzara@

76

## Programma di mandato

- Costituisce il momento cruciale da cui prende avvio l'intero processo di *pianificazione strategica* dell'ente locale
- Contiene solitamente una serie di possibili *macro-aree* di intervento rispettivamente descritte nelle rispettive finalità ma soprattutto nelle singole *priorità* sequenziali.

## Le relazioni mandato-azioni-progetti



## Elementi essenziali da prevedere all'interno del programma di mandato

### ATTIVITÀ PRELIMINARI "ESSENZIALI" ALLA COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA DI MANDATO

1. Conoscere la dinamica relativa ai specifici **problemi** presenti sul territorio
2. Costruire un quadro di *istanze strategiche* da affrontare alla luce di un preventivo coinvolgimento degli opinion leader
3. Enucleare una serie di **azioni** in grado di fronteggiare significativamente tale istanze
4. Decidere il rispettivo **livello di priorità** di intervento
5. Ricercare azioni di mediazione politica finalizzata al *massimo consenso* sulle singole priorità

## Delibera consigliare di indirizzo

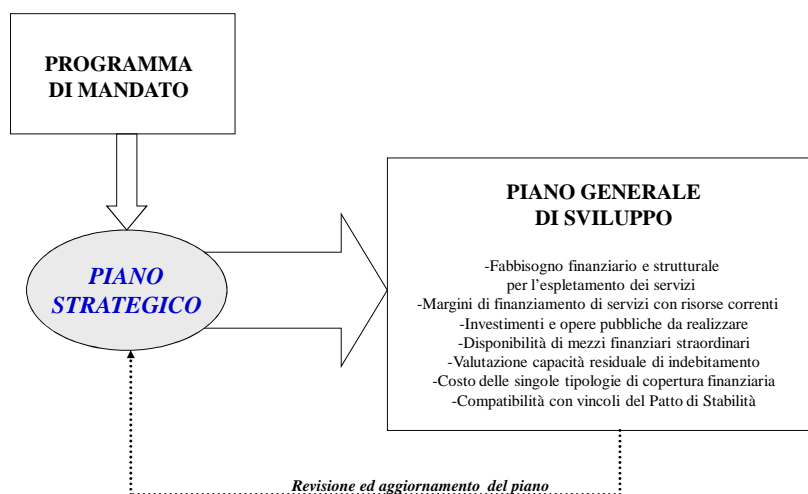
- Entro un termine fissato dallo statuto, il sindaco (o il presidente della Provincia), sentita la giunta, presenta al Consiglio le *linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato* (art.47, comma 3, TUEL)
- Il Consiglio fa proprie le suddette linee programmatiche proposte dal Sindaco non essendo questa materia di approvazione da parte del Consiglio stesso.



## Delibera consigliare di indirizzo

- Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del *piano generale di sviluppo dell'ente* (art.12, Principio contabile n.1)

## Dal programma di mandato al Piano generale di sviluppo



## Piano generale di sviluppo

- E' solamente menzionato dall'Ordinamento finanziario e contabile all'art.165, comma 7 (e successivamente ripreso dal D.lgs 170/2006), rappresentando il suddetto piano l'intelaiatura quinquennale entro la quale dover incardinare e sviluppare i vari programmi dell'Amministrazione.
- Il PGS è stato richiamato altresì di recente attraverso il DPR 170/2006, che comunque ne sottolinea la rilevanza informativa.
- Proprio perché mai non esplicitamente disciplinato dall'Ordinamento è stato diffusamente trascurato dalla prassi degli enti

Prof. Luca Mazzara@

83

## Piano generale di sviluppo

- Al riguardo è intervenuta il Principio contabile n.1 degli enti locali statuito dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali che prevede che il PGS debba contenere alcuni requisiti minimali.
- Esso comporta il confronto delle linee programmatiche (ex art.46) con le reali possibilità operative dell'ente ed esprime, per la durata del mandato in corso, le **linee dell'azione** dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare, nelle risorse finanziarie correnti acquisibili e negli investimenti e delle opere pubbliche da realizzare

Prof. Luca Mazzara@

84

## **Piano generale di sviluppo: requisiti informativi minimali**

- (a) le *necessità finanziarie e strutturali* per l'espletamento dei servizi che non abbisognano di realizzazione di investimento;
- (b) le *possibilità di finanziamento con risorse correnti* per l'espletamento dei servizi, oltre le risorse assegnate in precedenza, nei limiti delle possibilità di espansione;
- (c) il contenuto concreto degli *investimenti* e delle *opere pubbliche* che si pensa di realizzare, indicazioni circa il loro *costo* in termini di spesa di investimento ed i riflessi per quanto riguarda la spesa corrente per ciascuno degli anni del mandato;

## **Piano generale di sviluppo: requisiti informativi minimali**

- (d) le disponibilità di *mezzi straordinari*;
- (e) le disponibilità in termini di *indebitamento*;
- (f) il *costo* delle operazioni finanziarie e le possibilità di copertura;
- (g) la *compatibilità* con le disposizioni del patto di stabilità interno

## **Piano generale di sviluppo**

Il piano generale di sviluppo dell'ente deve essere deliberato dal Consiglio precedentemente al primo bilancio annuale del mandato con i relativi allegati, tra cui la *relazione previsionale e programmatica* e *bilancio pluriennale*, e antecedentemente alla definizione in Giunta della *programmazione triennale delle opere pubbliche* e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, che diversamente finiscono col contenere indicazioni irrealistiche.

## **Piano generale di sviluppo**

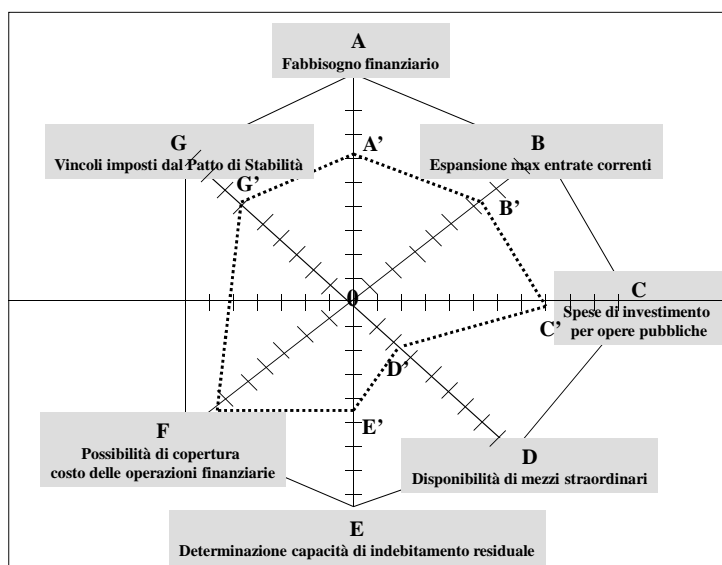
Successivamente deve essere verificato ed eventualmente adeguato attraverso una nuova deliberazione prima dell'approvazione del bilancio annuale.

È utile (e fortemente consigliato!) prevedere l'indizione di una specifica sessione consiliare della programmazione, da tenere prima della decisione di Giunta sulla programmazione, che così potrà disporre un quadro generale di riferimento da parte dell'organo competente.

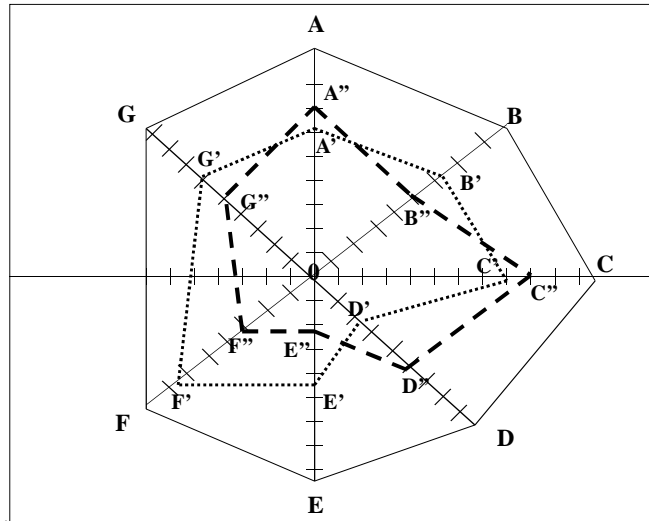
## Piano generale di sviluppo

Anche la Corte dei Conti con alcune recenti delibere ha cominciato ad evidenziare la preoccupante carenza di tale strumento nella prassi degli enti malgrado l'Ordinamento ne preveda l'obbligo già dal 2000! (si veda Delibera Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo del Veneto, 1/2007 e delibera Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo, Regione Lombardia del 16.03.2010)

### Mapa di pianificazione delle variabili del PGS (valori massimi da rispettare nel mandato)



## Mappa di monitoraggio "sistematico" delle variabili del PGS



Legenda:  
 A=Fabbisogno finanziario  
 B=Espansione massima entrate correnti  
 C=Spese di investimento previste per interventi vari e opere pubbliche  
 D=Disponibilità di mezzi straordinari  
 E=Determinazione capacità di indebitamento residuale  
 F=Possibilità di copertura costo delle operazioni finanziarie  
 G= Vincoli imposti dal Patto di Stabilità

..... =Valori previsti per il 1°anno  
 - - - =Valori conseguiti nel 1°anno

Prof. Luca Mazzara@

91

## Misurare per conoscere.....

Se non si provvede a misurare a preventivo ciò che dovrà costituire l'obiettivo da raggiungere ne deriva un'effettiva impossibilità di quantificarne ogni possibile effetto sia in termini di risultato che di output conseguito dall'ente e dai propri dipendenti (dirigenti, posizioni e dipendenti)

Prof. Luca Mazzara@

92

## **Conoscere per controllare...**

Solamente attraverso un'opportuna attività di misurazione diviene possibile conoscere ed effettuare quindi forme di controllo sulla performance

## **Controllare per valutare...**

Quando si possiedono informazioni consuntive quanti-qualitative contenute in report informativi, diviene possibile esercitare l'attività di valutazione della performance

## **Piano della performance e Relazione sulla performance (art.10)**

- **Entro 31 gennaio**, predisposizione di un documento programmatico triennale (**Piano della Performance**)
- **Entro 30 giugno**, adozione della **Relazione sulla Performance**
- Tali documenti andranno inviati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali alla Commissione e al Ministero dell'Economia e delle Finanze
- NB: Eventuali "variazioni" durante l'esercizio di obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa ed individuale sono tempestivamente inserite all'interno del Piano della Performance

Prof. Luca Mazzara@

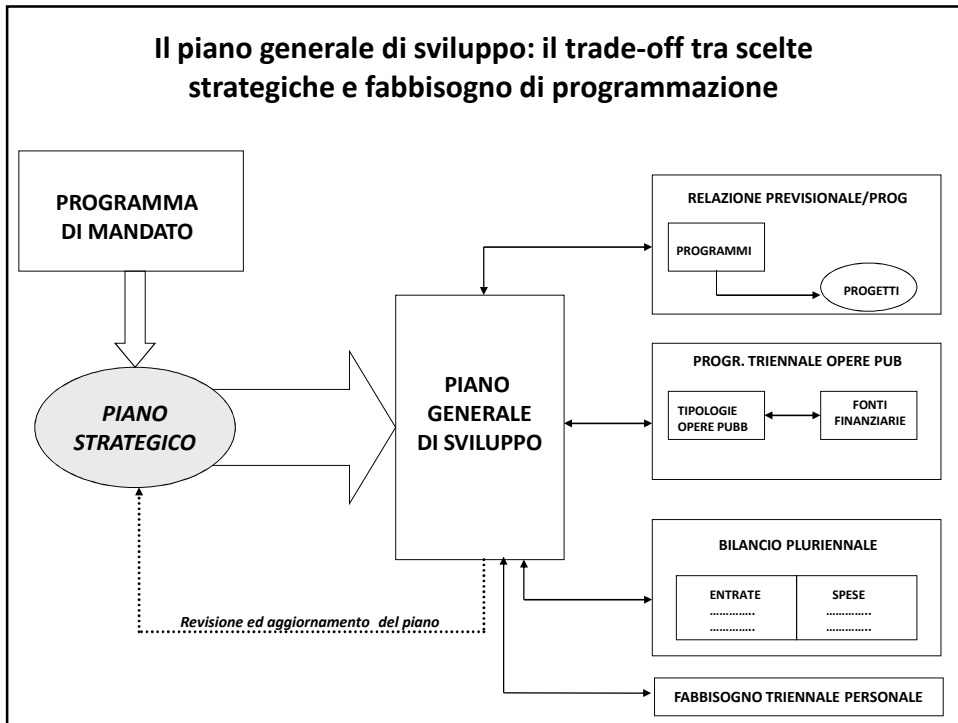
## **Piano della performance e Relazione sulla performance (art. 10)**

- Per gli enti locali, non trova applicazione l'art. 10 disciplinante il Piano della Performance e la Relazione sulla performance
- Il contenuto di tali documenti dovrà tuttavia risultare assimilato nei documenti già obbligatoriamente previsti dall'Ordinamento finanziario e contabile (TUEL):
  - **Piano generale di sviluppo**
  - **Relazione previsionale e programmatica**
  - Bilancio di previsione triennale ed annuale
  - Peg
  - **Piano dettagliato di obiettivi**
  - Rendiconto della gestione
  - **Relazione al rendiconto della gestione**

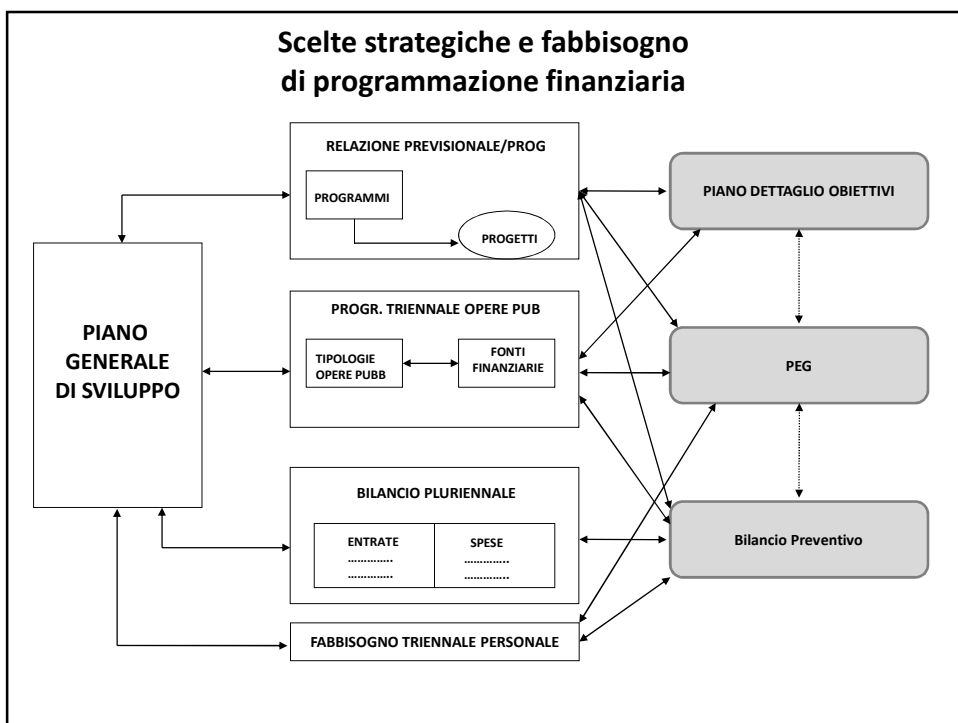
Prof. Luca Mazzara@



## Il piano generale di sviluppo: il trade-off tra scelte strategiche e fabbisogno di programmazione



## Scelte strategiche e fabbisogno di programmazione finanziaria



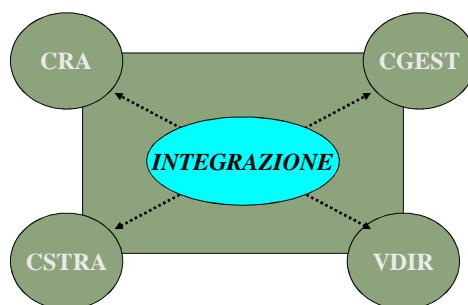
## La valutazione e il controllo strategico nel d.l.vo 150/2009

Spetta all'OIV validare l'impianto degli **strumenti di programmazione e controllo**, verificandone le dovute connessioni con l'attività di valutazione.

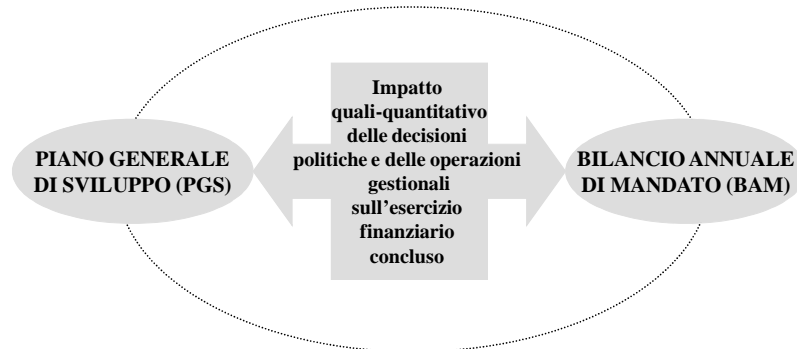
Compete all'OIV la verifica del livello di **integrazione** del **sistema dei controlli interni** (attualmente 4 ma in procinto di salire a 7 nell'emanando Codice delle Autonomie!)

La **valutazione e il controllo strategico** sono attribuiti dal d.l.vo n.150/2009 all'OIV.

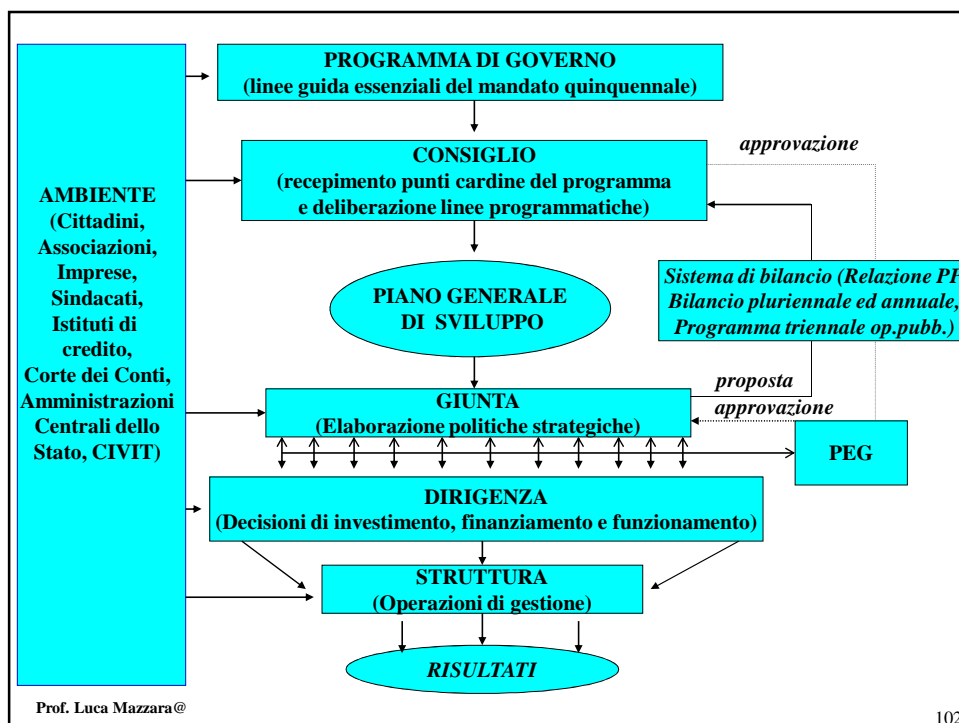
## Il sistema integrato dei controlli interni: una necessità anche per la Brunetta



## Come misurare la coerenza tra le scelte del PGS e i risultati di mandato?



101



## Per eventuali approfondimenti del tema trattato....

- ➔ **L.Mazzara-F.Ravaldi**, *Pianificazione strategica e Location Intelligence. Analisi e strumenti di diagnosi preventiva*, I Corsi di Azienditalia, IPSOA, Milano, 2010, Lezione 1.
- ➔ **L.Mazzara**, *Pianificazione strategica e Location Intelligence. Formulazione delle strategia e sviluppo del piano*, I Corsi di Azienditalia, IPSOA, Milano, 2010, Lezione 2.
- ➔ **L.Mazzara**, *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, IPSOA, Milano, 2009, II edizione.

## Per eventuali approfondimenti del tema trattato....

- ➔ **C.D'Aries-L.Mazzara**, *Enti locali. Il sistema informativo contabile. Dalla pianificazione alla rendicontazione dei risultati*, IPSOA, Milano, 2011, IV edizione (di prossima pubblicazione).
- ➔ **John M.Bryson**, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations. A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 2004, John Wiley & Sons, Inc.

## **Per eventuali contatti...**

### **Prof. Luca Mazzara**

Facoltà di Economia, sede di Forlì, Alma Mater Studiorum Università di Bologna

P.zza della Vittoria n.15, 47100 Forlì (FC)

Tel. 0543-374679 (dir.)-374144(fax)-374152 (segret. Master)

Email: [luca.mazzara@unibo.it](mailto:luca.mazzara@unibo.it)

Skype: [luca.mazzara](https://www.skype.com/name/luca.mazzara)

Web: [www.mastercity.it](http://www.mastercity.it)