

Il processo di pianificazione nell'azienda Comune¹

Swot analysis e piano generale di sviluppo dell'ente

L'ente Comune è una azienda. Il prospettarsi di modelli di gestione strategica nella pubblica amministrazione rappresenta la naturale decantazione delle riforme strutturali dell'ultimo decennio, che hanno significativamente inciso sulle sue dinamiche economico-finanziarie, organizzative, gestionali e istituzionali.

Il cambiamento, ciò nondimeno, non ha ancora assunto i tratti di una realtà capace di coinvolgere nel profondo l'azienda Comune, a metterne in gioco l'identità finora assunta, i caratteri della sua riconoscibilità, i suoi confini ed i correlati spazi di attrazione e separazione di interlocutori e processi.

Laddove infatti il cambiamento dovrebbe associarsi ad un recupero di efficienza ed efficacia organizzativa e, nella migliore delle ipotesi, comportare un vero e proprio **riorientamento strategico**, oggi si è avviati, con maggiore convincimento rispetto al passato, al riconoscimento di un più rilevante peso al criterio organizzativo dell'efficacia (scontata l'efficienza, anche se spesso nei fatti disattesa) nella produzione di valore pubblico; **appare ancora debole invece l'anello di congiunzione con i processi di pianificazione strategica e di programmazione**, i quali, consentendo il completo governo dell'azienda Comune, consentirebbero una più agevole determinazione del valore pubblico.

Con lo sfumarsi del nesso strategia-organizzazione, diviene arduo riuscire a cogliere gli effetti propulsivi di ciascun elemento sull'altro: **come cioè possa la strategia divenire il motore dell'innovazione o come – viceversa – possa essere il risultato di una capacità organizzativa di apprendere e generare innovazione "dall'interno", grazie ad una consapevole, matura e responsabile scelta delle persone che vi operano interagendo in modo integrato, scambiandosi informazioni e quindi producendo "conoscenza" a partire dalle proprie competenze.**

Scontando qualche semplificazione anche attuativa, i momenti della pianificazione e della programmazione sono comunque giustamente assurti a tale dignità da richiamare sempre più l'attenzione sulla loro natura di "processi" aziendali, che tagliano trasversalmente l'organizzazione dell'ente.

L'analisi per processi dà un concreto apporto metodologico, in vista del recupero del rapporto di reciproca valorizzazione fra strategia ed organizzazione; con un ulteriore valore aggiunto: il riuscire a razionalizzare il discrimine fra le due fasi di pianificazione e programmazione, rispetto ad una prassi, anche terminologica, che finisce spesso per utilizzare i due termini (ed i sottesi concetti) in modo erroneamente fungibile.

E' utile proporre in premessa la classica definizione fornita da Brusa e Zampogna (1991): la pianificazione strategica è "... **il processo con cui si formulano e si valutano le strategie aziendali in vista degli obiettivi di fondo della gestione...**".

¹ Ho cercato nel tempo di sviluppare una mia posizione su quelli che considero dei processi oggi centrali per l'azienda Comune, ovvero la pianificazione e programmazione, mutuandone taluni aspetti dall'esperienza privata ma cercandone realisticamente l'armonizzazione con l'ordinamento degli enti locali e le posizioni, ad esempio, autorevolmente espresse dall'osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali.

Da un lavoro più ampio, ho stralciato con qualche taglio e adattamento un mio contributo, che spero possa essere di interesse dei colleghi.

Il processo di pianificazione strategica, a livello generale, deve poter esprimere le priorità competitive dell'azienda e gli obiettivi strategici, nel quadro di una *vision* ispiratrice, che li amalgami e li integri. Nel rispetto dei valori fondamentali dell'azienda e dei suoi orientamenti di fondo, la *vision* anticipa lo scenario desiderato per l'organizzazione nel lungo termine ed esprime le linee guida e le opzioni entro cui devono orientarsi tutte le azioni aziendali ed alle quali deve ispirarsi il management.

In questa prospettiva, gli obiettivi sono strategici nella misura in cui costituiscono delle condizioni necessarie per condurre l'azienda allo stato definito dalla *vision*.

Non tutti gli obiettivi sono strategici ma solo quelli che guidano l'azienda ad una posizione competitiva nella produzione di valore e che le consentono di mantenerla nel tempo.

Ed acquisita la prospettiva del valore, si può conseguentemente affermare che sono strategici quegli obiettivi che riescono ad acquisire i punti di osservazione dei clienti/utenti e dei diversi stakeholders coinvolti nei processi aziendali, cercando di tradurre in termini programmatici ogni opportunità di sinergia e cooperazione.

La somma degli obiettivi strategici descrive appunto la strategia.

Ma la strategia non si limita a stabilire le priorità competitive; **essa deve saper esprimere anche delle scelte d'intervento con cui conseguire quelle priorità.**

Pianificare efficacemente significa anche **saper scegliere le "leve"** che consentiranno all'azienda di perseguire con successo i propri obiettivi strategici.

In estrema sintesi, quindi, la strategia deve garantire il trade-off fra il carattere sfidante degli obiettivi e la loro realizzabilità.

Ciò equivale ad affermare che il piano strategico deve essere caratterizzato da efficacia operativa.

E affinché ciò avvenga è indispensabile che la strategia si confronti con l'organizzazione.

La considerazione critica delle risorse/competenze possedute in azienda diventa lo snodo fondamentale per avallare determinate priorità o indirizzare verso altre, una volta che se ne sia valutato il potenziale di redditività.

Esplicitata quindi la visione aziendale, presupposto della pianificazione strategica è la cd. "**swot analysis**" (l'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle opportunità e minacce): essa consente infatti di declinare la strategia in termini di **obiettivi strategici, leve d'intervento e politiche di gestione delle risorse** (piano della strategia che si fa organizzazione) raccordando la valutazione delle dinamiche del contesto esterno di riferimento (tendenze macroambientali, apporto eventuale di risorse esterne, valori di clienti/utenti e stakeholders, opportunità di *networking*, *benchmarking* ecc.) con quella organizzativa (criticità, disponibilità di risorse interne, cultura e valori professionali, grado di soddisfazione del personale ecc.).

Il tutto con un approccio "diagnostico" alla situazione attuale, per individuare la configurazione logica di ponte a quella prospettata dalla *vision*. Dove logicità è anche sinonimo di attendibilità, senza pretesa di aver dominato l'incertezza che caratterizza le vicende delle istituzioni ma con la garanzia di un'architettura flessibile che sappia coniugare una buona capacità programmatica con un'equilibrata capacità di adattamento.

Quanto sino ad ora sostenuto ha una particolare valenza per l'azienda Comune.

Il piano strategico qui si vorrebbe emerga dagli indirizzi di governo ("le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato"),

con l'esplicitazione della vision che l'Amministrazione entrante attribuisce alla propria azione, degli obiettivi prioritari e delle linee di indirizzo per la durata del mandato. Sul piano del metodo, il processo di pianificazione dovrebbe dipanarsi nel rispetto dei presupposti e dei criteri sopra detti, del tutto validi anche per un'azienda che sia istituzionalmente chiamata ad essere competitiva nella produzione di valore pubblico. La constatazione, all'opposto, del perdurare del gap che separa il pensiero strategico dalla sua effettiva capacità operativa non è tanto il segno della necessità di rafforzare "a valle" lo sforzo programmatico di medio e breve termine (dalla relazione previsionale e programmatica al piano esecutivo di gestione, che già potenzialmente involge il piano della strategia che si fa organizzazione) quanto piuttosto di far sì che, nella sua genesi e quindi "a monte", la strategia:

- sappia innanzitutto rivolgersi con approccio analitico e multidisciplinare al proprio contesto territoriale di riferimento, per cogliere i bisogni e le aspettative della collettività, far emergere lo stock di competenze già accumulate e le fonti di competitività attuali, superando con ciò i confini istituzionali dell'ente per elaborare ipotesi progettuali di sinergie con altri attori al fine di condividere risorse, informazioni, attività ed interventi, in una visione comune,
- **ma si rapporti poi criticamente all'organizzazione**, nel senso già detto,
- e produca infine in maniera sinergica **obiettivi strategici e leve concrete** per conseguirli.

Assicurando al processo di pianificazione strategica l'input rappresentato dalla valutazione delle risorse/competenze interne disponibili, l'output potrà avere un forte connotato operativo (obiettivi realistici e soprattutto realizzabili) e, quale ulteriore prodotto del processo, ne potranno conseguire politiche di gestione delle risorse del tutto coerenti ed integrate.

Laddove l'analisi del potenziale di redditività delle risorse/competenze disponibili evidenziasse delle carenze incompatibili con il perseguimento di determinate priorità strategiche, si consentirebbe al dato riscontrato di retroagire (feedback) sul processo, per rielaborare politiche più mirate di reperimento all'esterno di risorse aggiuntive che colmino il gap registrato, anche mediante partnership con altri soggetti pubblici e (soprattutto) privati.

La stessa logica processuale dell'approccio swot, quindi, consentirà di superare la prassi del confezionamento di un piano strategico "una volta per tutte" per l'intera durata del mandato, rialimentando la pianificazione a mezzo dei detti feedback e spingendo alla modifica/aggiornamento periodico del piano stesso. Un piano, ad oggi, talvolta frettolosamente predisposto dall'amministrazione insediata, talvolta in breve accantonato e comunque spesso non oggetto di successive modifiche, quando se ne realizzi la anche parziale non ulteriore attualità.

Volutamente facendo un'iperbole, si può affermare che l'azienda Comune, nella generalità dei casi, non fa pianificazione strategica, nei termini e nei modi con cui fino ad ora è stata considerata, **cioè correttamente tenendola distinta dalla programmazione.**

Del resto se gli strumenti per la formalizzazione del processo di pianificazione continuano ad essere individuati (o intesi) – in nuce – nelle piattaforme elettorali e quindi nei programmi di mandato delle amministrazioni entranti, non ce ne si dovrebbe stupire. La normativa tace infatti al loro riguardo, sul piano del metodo e su quello degli approfondimenti delle tematiche che un tal atto di pianificazione dovrebbe richiedere.

Ma nel silenzio, per il resto generale, del legislatore, il riferimento all'apparenza accidentale ad un **"piano generale di sviluppo dell'ente"** (art. 165, c. 7, D.Lgs.

267/00), ha dato occasione all'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali di approfondire il passaggio normativo e di dare finalmente una veste compiuta ad un piano che viene interpretato autorevolmente, nell'ambito del principio contabile n. 1 per gli enti locali, come "documento obbligatorio".

Si riporta di seguito quanto scrive l'Osservatorio: "Esso comporta il confronto delle linee programmatiche, di cui all'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. Ne consegue che la sua predisposizione richiede l'approfondimento dei seguenti temi:**

- 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;**
- 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.**

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

La lezione sembra chiara: le linee programmatiche non sono ancora la rappresentazione formale del processo di pianificazione strategica.

Lo è invece il piano generale di sviluppo, che nella felice ricostruzione proposta dall'Osservatorio si pone come "il vero" piano strategico dell'azienda Comune, capace di valorizzare – come risulta a chiare lettere dal passo riportato – il nesso strategia-organizzazione in entrambi i sensi e su entrambi i piani (quello della strategia che si confronta con l'organizzazione e quello della strategia che si fa organizzazione).

Sulla base poi del principio della "ragionevole flessibilità", dallo stesso Osservatorio codificato come postulato nel documento "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali", il piano può ben essere modificato, ove necessario, dal Consiglio con la stessa tempistica proposta per la sua adozione, soluzione questa preferibile – in quanto più coerente – rispetto a quella di aggiornare, integrare, sostituire od anche sopprimere parti del documento di indirizzo di governo con la RPP di ogni anno (attraverso il quadro 1 della sezione 3, "Considerazioni generali e motivata dimostrazione delle variazioni rispetto all'esercizio precedente").

L'elenco dei temi da approfondire nella predisposizione del piano generale di sviluppo, rappresentato dall'Osservatorio, consente di evidenziare un ultimo elemento di assoluta centralità: la swot analysis, nella sua prospettiva esterna (l'esame delle

dinamiche dell'ambiente di riferimento) deve essere supportata da un'adeguata segmentazione territoriale.

Diviene cioè **necessario procedere ad una puntuale analisi del territorio, secondo un approccio multidisciplinare, che ne riveli i diversi profili: geografici, demografici, storici, economici, sociologici, politici ecc.**

Non solo ai fini dell'“espletamento dei servizi che non abbisognano di realizzazione di investimento” - citando testualmente l'Osservatorio - ma precipuamente dell'immissione di risorse nel sistema (cioè dell'investimento pubblico), l'analisi del territorio permette di non tralasciare nessuna variabile in grado potenzialmente di incidere sul livello di sviluppo socio-economico del contesto di riferimento.

Quanto si vuole sostenere è che l'esigenza di dare del territorio una rappresentazione puntuale ed analitica emerge già internamente al processo di pianificazione strategica, **senza che la si possa rinviare alla successiva fase della programmazione** (tipicamente alla RPP, limitatamente alla sez. 1, quantunque “espandibile” rispetto agli oggetti di informativa minima necessaria di cui al modello approvato con DPR 326/1998).

Laddove si pensi infatti che il piano strategico, ovvero il piano generale di sviluppo, deve già essere in grado di esplicitare “il contenuto concreto degli investimenti e delle opere pubbliche che si pensa di realizzare”, dando “indicazioni circa il loro costo in termini di spesa di investimento” (e ciò prima ed anzi in vista della definizione in Giunta della programmazione triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale dei lavori pubblici – che “diversamente finiscono col contenere indicazioni irrealistiche), ne consegue, ad evidenza, la necessità di fornire alla swot analysis un ampio “cruscotto” di dati economici e materiali cartografici che, fotografando le peculiarità del territorio, permettano la costruzione di indicatori sintetici di priorità nella pianificazione delle politiche di investimento.

L'impiego combinato di più indicatori (sulle caratteristiche territoriali, sullo stock di ricchezza, sull'intensità dell'attività produttiva, sugli effetti economici prodotti nel tempo dalle politiche di intervento pubblico ecc.) deve poter consentire all'Amministrazione di definire strategicamente le aree prioritarie di intervento, di tratteggiare il rating degli investimenti e di individuare di massima i correlati strumenti operativi.

Il che equivale a stabilire il “**dove**” investire e ad indicare tendenzialmente il “**cosa**” e il “**come**” farlo.

Chiedere di più ad un documento di pianificazione strategica, quantunque auspicabilmente da aggiornarsi nel tempo, sembra eccessivo, anche in considerazione della tempistica stringente della sua adozione, che segue la presentazione delle linee programmatiche in Consiglio e precede l'adozione in Giunta del programma delle opere pubbliche entro il mese di ottobre.

Spetterà dunque correttamente alla successiva fase di programmazione individuare quali interventi attuare, dando definitiva priorità ai progetti finanziabili idonei a generare i maggiori effetti sulla produttività complessiva e in generale sullo sviluppo locale.

Giovanni Barbera