

autonomielocali srl unipersonale
La società di consulenza delle autonomie locali



Il piano strategico dell'Ente locale

INTRODUZIONE

L'architettura del Piano strategico dell'Ente Locale.

1 Premessa: il contesto della pianificazione strategica per l'ente locale

Il progetto interpreta la pianificazione strategica come modalità operativa che caratterizza una amministrazione locale che mira a conseguire risultati concreti e misurabili, in rapporto alle risorse impegnate, da ognuna delle azioni intraprese nell'ambito delle proprie competenze, in particolare da quelle finalizzate alla promozione dello sviluppo socio economico e territoriale del sistema locale. Fare pianificazione strategica consente di promuovere una intensificazione dei rapporti di relazione esistenti tra attori del sistema locale che si riconoscono e condividono gli stessi obiettivi di sviluppo.

Le fasi rilevanti del processo di pianificazione

La definizione del piano strategico

Il piano strategico costituisce un documento formale che racchiude in sintesi i risultati concernenti il coinvolgimento preventivo di una molteplicità di attori sia interni all'ente (sindaco, giunta, consiglio, direzione generale e vari livelli della struttura organizzativa) che esterni (stakeolder) nel processo decisionale dell'amministrazione. Tale documento non è obbligatorio, ne tanto meno richiesto dai principi contabili degli enti locali. Esso costituisce il risultato di un'importante scelta politica finalizzata alla definizione delle direzioni di sviluppo verso le quali indirizzare il destino di un dato territorio. Ogni ente è pertanto libero di scegliere se redigere tale documento e di optare per una struttura rispetto a un'altra. L'importante è che il piano strategico possa costituire un momento di arrivo di un più ampio processo di pianificazione strategica, ma al contempo una fase di partenza per la successiva implementazione delle decisioni e quindi delle conseguenti azioni. I contenuti del piano strategico sono ovviamente influenzati dalle priorità di intervento previste nel programma di mandato: nel caso in cui l'amministrazione non intendesse avviare un più ampio percorso di pianificazione strategica, sarà tale programma il punto di partenza per alimentare il processo di programmazione pluriennale, partendo dal piano generale di sviluppo.

Pur consapevoli dell'estrema varietà di potenziali approcci che un'amministrazione è libera di intraprendere, dalla lettura incrociata della consolidata dottrina internazionale con i risultati emersi da uno studio condotto nelle prassi italiane, vi sono alcune fasi processuali critiche su cui un'amministrazione deve attentamente focalizzarsi:

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

- a) sensibilizzazione delle parti sociali e pianificazione delle tappe significative del piano;
- b) definizione della mission, del programma di mandato, analisi organizzativa interna, mappatura degli stakeolder e diagnosi dell'assetto ambientale;
- c) individuazione delle istanze strategiche e relativa declinazione funzionale ai vari livelli di priorità;
- d) formulazione delle strategie e definizione della relativa tempistica
- e) revisione del piano strategico e relativa attuazione;
- f) implementazione delle strategie e quindi del piano, di monitoraggio e rialimentazione dell'intero processo.

Dal piano strategico alla valutazione della fattibilità economico - tecnica e sociale delle strategie

A prescindere dalla qualità e quantità degli obiettivi a cui mira una data amministrazione, è indubbio che negli ultimi anni, la disponibilità di risorse finanziarie abbia raggiunto livelli di scarsità crescente (con l'aggravante di più ristretti vincoli di indebitamento imposti dalle recenti leggi finanziarie e dal rispetto delle diverse versioni del patto di stabilità). Al punto da costringere quasi tutte le amministrazioni pubbliche locali a riconfigurare il proprio approccio in termini di strategie economico - finanziarie. Sono queste ultime che devono infatti supportare la serie di politiche comunali che un dato ente intende avviare lungo il mandato. Pianificare e programmare le risorse finanziarie atte a sostenere lo sviluppo delle politiche dell'ente sta diventando pertanto sempre più centrale per ogni disegno strategico di largo respiro. In tal senso è opportuno per l'ente rendere maggiormente sistematico l'impiego delle tecniche di simulazione economico - finanziarie al fine di delineare in modo più accurato le possibili conseguenze che determinate decisioni intraprese potranno esercitare in termini di impatto economico - finanziario sulla struttura del bilancio in chiave prospettica. In tal senso, costituisce un formidabile ausilio l'impiego di strumenti predittivi che consentono di valutare l'impatto economico finanziario di determinate scelte strategiche sugli equilibri prospettici di bilancio.

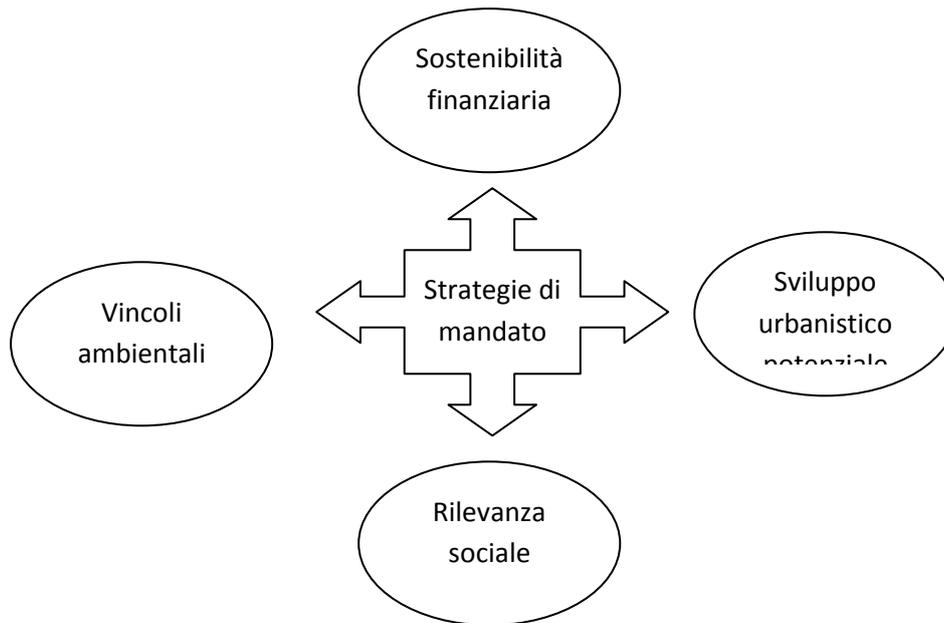
Oltre alla sostenibilità finanziaria delle scelte politiche occorre tuttavia estendere l'orizzonte di analisi strategica verso le dimensioni massime di espansione urbanistica realizzabili (considerate in prospettiva) attraverso attuali piani urbanistici e le connesse implicazioni socio - ambientali che potranno derivare dall'implementazione dei progetti previsti per ciascun ente strategico.

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

Tavola 1

Sostenibilità finanziaria, urbanistica e socio - ambientale delle strategie di mandato



La fattibilità economica da un lato e quella tecnica dall'altro andranno opportunamente messe in sinergia con la dimensione sociale della strategia: è noto come specie in questi ultimi anni, variabili quali l'aumento dell'immigrazione, l'aumento delle fasce di popolazione con età avanzata e la

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

crescente necessità di organizzare servizi pubblici differenziati destinati a cittadini sempre più multi-etnici, abbiano portato ad un innalzamento del grado di complessità organizzativa per l'ente e ribadito quindi la necessità di orientare le singole decisioni secondo un quadro di riferimento univoco e di lungo respiro nei confronti del territorio.

La costruzione del piano generale di sviluppo

Ci pare evidente che nella maggior parte delle amministrazioni pubbliche locali vi sia un'evidente difficoltà ad instaurare specifiche correlazioni tra le macro aree strategiche e i programmi e i progetti della relazione previsionale e programmatica.

Tale difficoltà emerge soprattutto nel caso in cui gli enti intendano intraprendere percorsi di rendicontazione sociale, dal momento che dovendo in questa fase ricercare elementi di confronto nei documenti preventivi si finisce per collegare forzatamente quanto comunque realizzato con generiche aree di intervento del programma di mandato.

In precedenti lavori si è enfatizzato come il citato raccordo debba trovare idonea sede nello strumento concernente la programmazione di mandato previsto dal Tuel, il piano generale di sviluppo, contemplato dall'art. 165 e disciplinato nei termini minimi dal principio contabile degli enti locali n. 1 e che ha quale principale funzione informativa proprio quella di cercare il necessario bilanciamento delle diverse variabili che l'amministrazione deve preventivamente ponderare sia all'inizio del proprio mandato che in corso di sviluppo dello stesso.

Si ritiene che sia proprio questa la fase del processo in cui l'ente partendo da una serie di obiettivi strategici ed operativi debba confrontarsi con le reali esigenze e disponibilità di risorse esistenti. Il fine del legislatore, è evidente, quello di dotare l'ente di un rilevante strumento atto a dimensionare (o anche a ridimensionare) le strategie che s'intendono perseguire. Mediante la predisposizione e la successiva approvazione (da parte del consiglio) del piano generale di sviluppo, in funzione degli impegni richiesti dalle politiche comunali (o provinciali) atte a conseguire le finalità di mandato, l'ente è in grado di prevedere nei relativi documenti di programmazione finanziaria, l'entità degli investimenti da inserire all'interno del piano triennale delle opere pubbliche e descritti in termini quanti - qualitativi in sede di redazione previsionale e programmatica. Sarà quest'ultimo documento a dover motivare la necessità di apportare eventuali modifiche (incrementative o riduttive) rispettivamente alle previsioni di spesa in c/capitale (qualora si tratti di intervenire a livello di investimenti) o di spesa correnti (qualora si debba intervenire sul potenziamento di alcuni servizi o prevedere ulteriori oneri indotti dalle scelte di finanziamento) e alle relative modalità di reperimento di risorse finanziarie, in seguito a mutamenti di priorità strategiche intervenuti durante il mandato o alla sopravvenienza di specifiche opportunità di intervento in precedenza non contemplate nei documenti programmatici originari.

Essendo uno strumento pensato per convogliare in predeterminate direzioni lo sforzo dell'amministrazione, il piano generale di sviluppo deve possedere al contempo delle proprietà

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

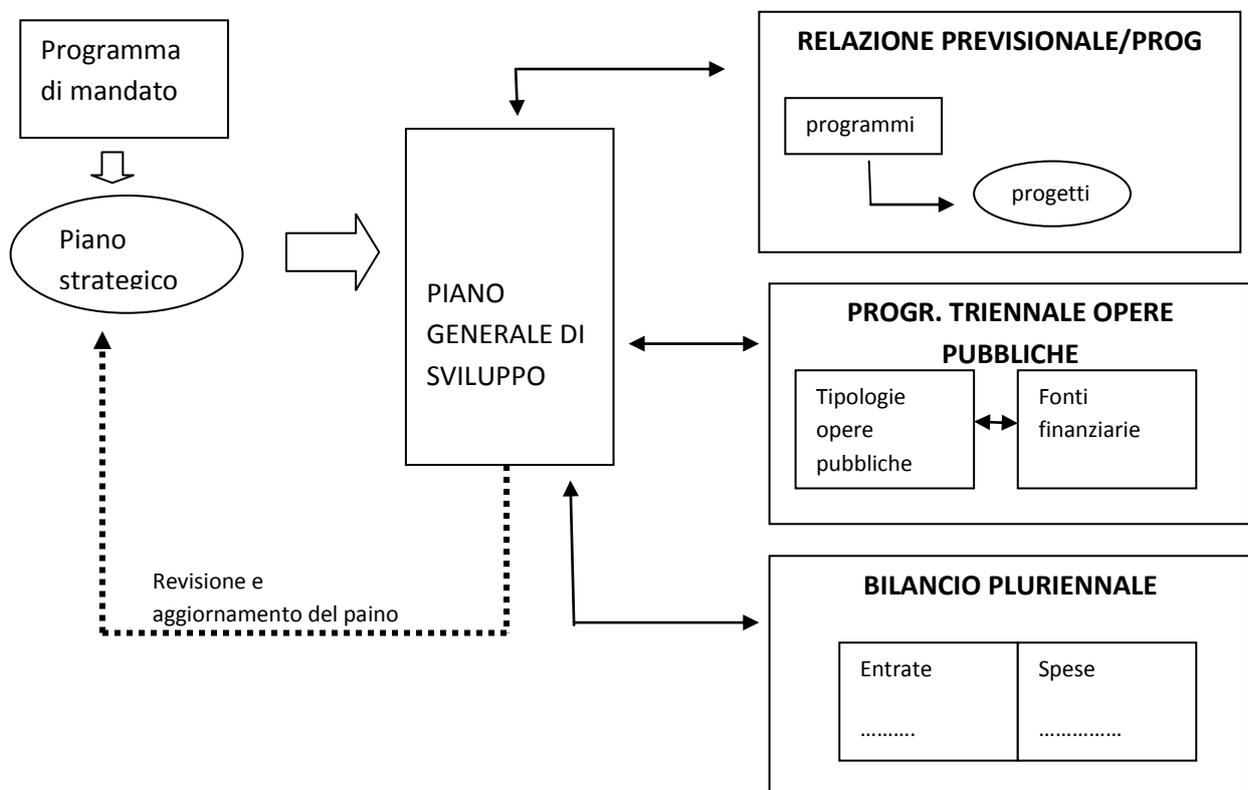
che potrebbero risultare a prima vista tra loro in trade - off, vale a dire la presenza di un sistema di specifiche coordinate di rispettare nei cinque anni contro la flessibilità che invece deve caratterizzare l'intera strumentazione della programmazione finanziaria dell'Ente: ciò richiede che una parte del PGS sia parzialmente modificabile per garantire una costante aderenza con i mutevoli connotati normativi (si pensi alla variabilità annuale del patto di stabilità) e con il sistema dei vincoli/opportunità per lo sviluppo territoriale. Il piano generale di sviluppo deve essere caratterizzato da una connotazione strutturale che sia ben "determinata" nei relativi contorni strategici ma al contempo "flessibile" con riferimento alle modifiche che annualmente possono esservi apportate dal Consiglio, preliminarmente all'approvazione dei documenti programmatici di bilancio.

Allo stato attuale della prassi degli Enti locali italiani, è possibile affermare che laddove siano stati predisposti idonei piani generali di sviluppo, le amministrazioni hanno ammesso di avere beneficiato di indubbe sinergie organizzative ed informative derivanti dalle specifiche correlazioni che necessariamente devono intercorrere tra il piano e gli strumenti di programmazione triennale (relazione previsionale e programmatica, programma triennale delle opere pubbliche, bilancio pluriennale). L'introduzione del Pgs dovrà pertanto costituire il primo atto programmatico da parte delle nuove amministrazioni che si accingono a governare nei rispettivi territori urbani nei prossimi cinque anni del loro mandato.

autonomielocali srl unipersonale
La società di consulenza delle autonomie locali

Tavola 2

Piano generale di sviluppo: trade - off tra scelte strategiche e fabbisogno di programmazione



2 L'architettura del documento

Il processo di definizione del piano strategico parte dalla redazione di un documento che contiene LINEE, STRATEGIE, POLITICHE, prioritarie per il Comune.

In particolare vengono definiti, in accordo con la Giunta, i progetti prioritari della città e la suddivisione temporale.

Vengono anche richiamati il sistema degli obiettivi creditizi che gli attori del sistema locatesi impegnano a perseguire nel medio e lungo termine e definisce le specificità delle condizioni strutturali e delle linee strategiche che lo compongono. Riporta inoltre le strategie da attivare per conseguire gli obiettivi del piano e articola le stesse, seguendo un ordine di priorità, in politiche d'intervento.

Le azioni (accordi, coordinamenti, programmi operativi, progetti d'intervento,..) attraverso la cui realizzazione gli obiettivi del piano possono essere conseguiti possono variare al variare delle condizioni oggettive del contesto di riferimento (promotore, disponibilità di risorse, tempi di attuazione, ...) ed essere selezionate tra più alternative in base a criteri di sostenibilità sociale ed ambientale e in base ai possibili effetti sull'organizzazione urbana, sia fisica che funzionale.

MODULO 1: FORMAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI PER UN'EFFICACE INTRODUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DEL CONTROLLO STRATEGICO

Finalità

- Chiarire i contenuti e le modalità d'attuazione della pianificazione e del controllo di gestione strategico;
- migliorare la sintesi politica del passaggio dal pensiero all'azione
- Verrà definito un calendario delle giornate di formazione creando delle famiglie organizzative fra i collaboratori dell'ente funzionali al successo della formazione

Partecipanti

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

- amministratori e consiglieri



Modalità di svolgimento:

- si utilizzeranno casi applicativi, role playng, simulazioni d'aula

Contenuti della formazione:

- La pianificazione ed il controllo strategico: Le caratteristiche dal programma elettorale al piano strategico di mandato
- La progettazione dei sistemi di pianificazione e controllo strategico

MODULO 2: PREDISPOSIZIONE DOCUMENTO LINEE, STRATEGIE, POLITICHE.

In questo modulo vengono definiti attraverso la lettura di documenti ufficiali del Comune, incontri mirati con gli amministratori e i dirigenti, questionari e altri strumenti d'indagine.

Intervento 1: definizione dei referenti dell'ente ed incontro con gli amministratori e responsabili dei vari settori;

Intervento 2: richiesta documentazione dell'ente necessaria a definire le linee strategie e politiche;

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

Intervento 3: incontri a tutti i livelli e somministrazione di questionari ;

10

Intervento 4: sondaggio presso la cittadinanza atto a percepire la sensibilità e l'interesse alle strategie individuate dagli organi del comune;

Intervento 5: Rapporto finale da sottoporre agli organi preposti.

Documenti che verranno prodotti:

- schemi riassuntivi
- Schedatura delle possibili azioni per l'attuazione delle politiche e delle strategie
- Il progetto Commissioni per la redazione del piano
- Questionari, sondaggio etc..

MODULO 3: IL PIANO STRATEGICO DEL COMUNE: UN PROCESSO DI CAMBIAMENTO

Il modulo permette di redigere fra gli altri seguenti documenti

- Dalla pianificazione territoriale alla pianificazione strategica
- la struttura e le funzioni del sistema urbano. Linee di Tendenza.
- Scenari ipotizzati per il futuro della città
- Riferimenti metodologici per la predisposizione del piano
- La dimensione del Piano strategico
- Popolazione quotidiana e comunità
- Quale popolazione per la città
- Scenari alternativi d'intervento per il Piano Urbano della Mobilità
- Introduzione dei report che riprendono i verbali degli incontri con interlocutori esterni in merito ai contenuti dei documenti.
- Sviluppo di matrici di impatto incrociato tra i fattori determinanti la strategia di sviluppo del sistema locale. Analisi dei risultati.
- Le risorse per la città
- Il welfare della città

autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

- La governance, obiettivo e strumento del processo di Piano strategico.

Il modulo si basa sui seguenti interventi:

Intervento 1: analisi e simulazioni relative al sistema territoriale

Intervento 2: analisi e simulazioni relative al sistema urbano

Intervento 3: analisi e simulazioni relative alla popolazione e ai flussi migratori

Intervento 4: analisi e simulazioni relative al piano urbano della mobilità

Intervento 5: analisi e simulazione relative al welfare

Intervento 6: definizione delle compatibilità economiche e finanziarie

MODULO 4: STRUMENTI PER LA GESTIONE, L'ATTUAZIONE E IL MONITORAGGIO

Intervento1: Definizione di un sistema, utile al controllo delle scelte strategiche di programma.

Risultato: fornire, in primo luogo, agli amministratori, come responsabili della definizione strategica dei programmi, la conoscenza del grado di mantenimento della promessa elettorale e del rispetto della pianificazione a breve e medio termine attraverso un sistema di informazione dei rapporti intercorrenti fra costi e qualità dei servizi, anche attraverso processi di confronto con altri enti.

Intervento 2: Definizione del sistema di distribuzione delle informazioni (reporting) strategico relative agli indicatori individuali con particolare riferimento alle informazioni economico e finanziarie,

Risultato: definire gli strumenti di comunicazione più adatti per fornire sistematicamente e periodicamente le informazioni indispensabili per decidere ai vari livelli dell'organizzazione dell'ente.

Intervento 3: Miglioramento dei sistemi di definizione strategica dei programmi e dei modelli di funzionamento connessi alla realizzazione dei nuovi sistemi di controllo strategico.

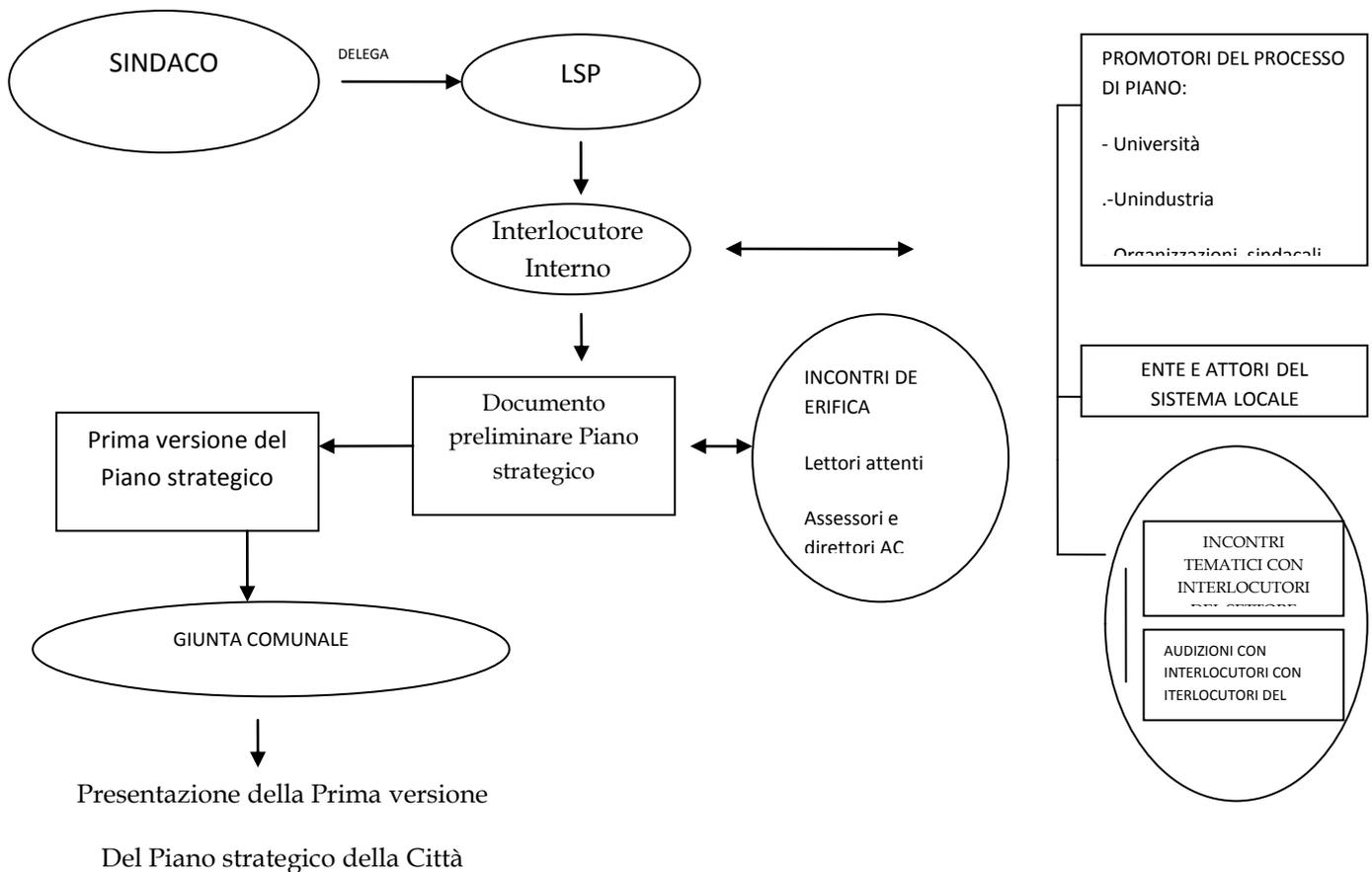
Scopo dell'intervento è di realizzare un sistema che, durante e alla fine dell'esercizio, sia in grado di:

Autonomielocali srl unipersonale

La società di consulenza delle autonomie locali

- evidenziare gli scostamenti rispetto alle previsioni (volumi, tempo, qualità, risorse);
- valutare gli effetti degli scostamenti sugli obiettivi dell'esercizio (entrate, uscite, rispetto degli impegni presi verso la comunità locale, soddisfazione dei cittadini, modifica del funzionamento interno) anche ai fini dell'applicazione del sistema premiante;
- identificare le azioni da intraprendere sia per quanto riguarda la gestione, in termini di miglioramento dei processi o di loro revisione profonda, sia per quanto riguarda la modifica o riconfigurazione delle strategie.

PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO STRATEGICO: PRIMA FASE



PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO STRATEGICO: SECONDA FASE

