



BOCCI CONSULTING PAPERS & ARTICLES

MIGLIORARE LA GOVERNANCE DEI COMUNI PER RISPONDERE
AI BISOGNI DELLA COLLETTIVITÀ.

Autore: FABRIZIO BOCCI

Articolo pubblicato nella sezione Focus del sito Pubblica Amministrazione di
Qualità l'11 marzo 2013 - www.qualitàpa.gov.it



Fabrizio Bocci - Via del Fontanile 1
41051 Castelnuovo Rangone (MO) - Italy
Tel. +39 059 574616 - email fbocci@bociconsulting.it

Migliorare la governance dei Comuni per rispondere ai bisogni della collettività



11 marzo 2013 - Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 fa esplicito riferimento alla definizione di obiettivi strategici ed operativi nel Piano della Performance. Con questo approfondimento di Fabrizio Bocci (coordinatore regionale del progetto “Valutazione della performance”) ci proponiamo di illustrarvi come, applicando i riferimenti normativi si possa migliorare la governance del proprio Comune. L’articolo completa l’intervento dell’autore svolto durante il webinar organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica

Il significato del termine strategia per i Comuni

Quando riflettiamo sugli obiettivi strategici che un ente locale stabilisce di fare propri, implicitamente assumiamo che l’ente locale abbia una strategia da perseguire. Ma che significato possiamo dare al termine strategia in un contesto quale quello delle organizzazioni pubbliche? Strategia è un termine militare, introdotto poi negli ultimi decenni nel mondo del business e da poco utilizzato anche nella Pubblica Amministrazione. Pur non esistendo una definizione univoca di strategia, sicuramente possiamo individuare alcuni elementi che la caratterizzano nell’ambito pubblico.

Strategia non significa essere tutto per tutti: soprattutto di questi tempi, con questa scarsità di risorse, questo sarebbe un intento ammirevole quanto impossibile. Strategia significa compiere delle scelte. Nel settore pubblico si compiono delle scelte per ottimizzare l’uso di risorse limitate in funzione dei risultati che si intendono ottenere per la collettività servita. Sono consapevole che questo è un argomento alquanto delicato. Persone molto sensibili al concetto di equità sociale potrebbero obiettare che compiere a priori delle scelte significa non tener conto di questo principio fondamentale e venir meno alla propria mission. Di fatto scegliere è un dovere imposto dalla necessità di operare con risorse limitate che non permettono di realizzare tutto quanto si vorrebbe. Tenete conto che anche il non scegliere a priori, a posteriori si rivela poi una scelta: quella di lasciare che le priorità non siano deliberate dall’organizzazione ma emergano come dati di fatto solo ad una lettura a posteriori di quanto realizzato. Se andate ad analizzare quanto è stato fatto dalla vostra organizzazione nel corso degli esercizi passati potrete rendervi conto che, anche se animati dalla migliore buona volontà, non è stato fatto “tutto per tutti”, ma sono stati privilegiati alcuni interventi su altri, anche se non esplicitamente dichiarati prioritari a priori.

Se siete d’accordo con me che la mission di una organizzazione pubblica è quella di creare valore pubblico [Moore, 1997], cioè che una organizzazione pubblica esiste per creare valore pubblico per la comunità servita, allora una definizione di strategia per il settore pubblico potrebbe essere: **"Ciò che una organizzazione pubblica decide di fare per creare valore pubblico per la collettività servita"**.

Quindi elaborare una strategia in un ente locale significa: definire i traguardi che si intendono raggiungere per creare valore pubblico e stabilire le modalità con le quali raggiungerli, tenendo conto delle risorse disponibili, delle competenze presenti all’interno dell’organizzazione, dell’ambiente esterno nel quale opera l’organizzazione. In altre parole, elaborare una strategia significa definire sia gli obiettivi strategici da raggiungere, sia le azioni da fare per supportare il loro conseguimento, inquadrando il tutto nel contesto operativo in cui si colloca l’organizzazione.

Dalle linee programmatiche di mandato al piano strategico

Quindi gli obiettivi strategici sono obiettivi di ampio respiro che derivano da una lettura dei bisogni della collettività servita o che sono ispirati dalla visione di quello che si vorrebbe venisse realizzato a medio/lungo termine nel comune, ad esempio durante l'arco di una legislatura. Sono obiettivi che derivano dagli indirizzi politici che maggioranza, Sindaco e Giunta successivamente, formalizzano prima nel programma elettorale e poi nelle linee programmatiche di mandato (LPdM).

Per rendere più comprensibile ciò che si intende perseguire e come si intende perseguirlo, gli obiettivi strategici potrebbero essere inquadrati in un piano strategico del comune. Il piano strategico non deve essere necessariamente un ulteriore documento a se stante, ma può essere inteso ed elaborato come parte integrante della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) o del Piano della Performance (PdP). L'importante è che sia frutto di una riflessione comune tra componente politica e componente amministrativa e che sia sviluppato seguendo una logica che lo renda coerente con tutti gli altri documenti elaborati dall'amministrazione comunale.

I sette passi fondamentali per elaborare un piano strategico del Comune

1. Tradurre le linee di mandato in obiettivi strategici. Il primo documento a cui ispirarsi per definire gli obiettivi strategici da perseguire sono proprio le linee programmatiche di mandato. Le LPdM rappresentano un documento descrittivo dove sono espressi gli intenti che si desiderano perseguire durante la legislatura. La prima operazione da fare è di dare una priorità a questi intenti e di inquadrare quelli prioritari in aree strategiche omogenee: ad esempio l'area dello sviluppo, l'area sociale, l'area della cultura, etc. Non esistono ricette preconfezionate per definire tali aree. Esse rappresentano esclusivamente una convenzione che usiamo per schematizzare e catalogare: devono essere significative per descrivere dove si collocano le priorità di intervento. L'unica indicazione che posso fornire è di rimanere entro le 5-10 aree per non renderle contenitori troppo grandi da un lato o polverizzarle troppo dall'altro. Una volta individuate le aree strategiche, il secondo passo è quello di tradurre, in ciascuna area, gli intenti relativi espressi in maniera descrittiva nelle LPdM in obiettivi strategici. Queste prime operazioni devono essere concordate tra componente politica e componente amministrativa. Quindi nella elaborazione, o al più nel consolidamento finale degli obiettivi, devono essere coinvolti sia i dirigenti/capi settore sia gli assessori.
2. Selezionare gli indicatori ed i target per misurare gli obiettivi strategici. Il passo successivo è quello di selezionare gli indicatori per misurare gli obiettivi strategici. Questi sono tipicamente indicatori di output e/o di impatto. Teniamo presente comunque che se non misuriamo e confrontiamo con valori attesi non possiamo valutare se abbiamo raggiunto o meno gli obiettivi che ci eravamo prefissi di conseguire
3. Individuare le unità operative coinvolte nel perseguimento di ciascun obiettivo strategico. Quindi individuare quali direzioni/settori/servizi sono coinvolti nel perseguimento di ciascun obiettivo strategico. Questo serve per focalizzare l'attenzione ed assegnare responsabilità. Poiché più unità operative possono contribuire in maniera più o meno determinante, sarebbe opportuno individuare quali sono le unità che possono coordinare le attività finalizzate al perseguimento dell'obiettivo strategico (leader), da quelle che contribuiscono solo parzialmente (follower)
4. Identificare le azioni prioritarie per supportare gli obiettivi strategici. Spesso nelle LPdM sono indicate, a grandi linee, anche le azioni, in termini di progetti ed iniziative, da attivare a supporto del perseguimento degli obiettivi strategici: per snellire il traffico nel centro storico (obiettivo strategico) creeremo una zona pedonale e dei parcheggi di vicinanza (azioni a

- supporto). Sarebbe opportuno formalizzare questi collegamenti, associando a ciascun obiettivo strategico le azioni che si intendono attuare per raggiungerlo
5. Valutare quali investimenti richiedono le azioni strategiche prioritarie. Alcune delle azioni strategiche a supporto degli obiettivi da raggiungere possono richiedere investimenti rilevanti. In questo caso sarebbe opportuno collegarle ai capitoli della RPP per una quantificazione complessiva ed ai capitoli del PEG per una valorizzazione delle fasi da eseguire durante un singolo esercizio
 6. Definire i macro-obiettivi gestionali funzionali al perseguimento degli obiettivi strategici. Le direzioni/settori/servizi dovrebbero individuare i macro obiettivi operativi da perseguire funzionali al conseguimento degli obiettivi strategici che li vede coinvolti. Questi macro obiettivi gestionali dovrebbero essere individuati non tanto nelle attività da portare a compimento, quanto nei miglioramenti da conseguire attraverso lo svolgimento di tali attività
 7. Individuare gli indicatori ed i target per i macro obiettivi gestionali. Anche i macro obiettivi gestionali devono essere misurati. È necessario quindi selezionare indicatori e target allo scopo. Questi sono tipicamente indicatori di processo e/o di output.

Come articolare il Piano strategico

Il piano strategico deve essere configurato in maniera snella e chiara. A tale scopo potrebbe essere strutturato come segue:

Una sezione introduttiva dove si illustra l'approccio strategico generale del comune, magari dividendola in tre sezioni:

- come si intende attuare la governance del territorio
- come si intende collaborare con soggetti esterni per perseguire obiettivi comuni ed erogare interventi multidimensionali
- come si intende perseguire l'eccellenza nella erogazione diretta dei servizi.

Un capitolo dedicato a ciascuna area strategica, dove si dettaglia come l'approccio strategico generale è applicato nell'area specifica. Ciascun capitolo può comprendere una sezione descrittiva ed una tabella finale dove sono riportati gli elementi individuati nei sette passi fondamentali sopra indicati.

Conclusioni: perché avere un piano strategico

L'adozione di un piano strategico, che, ribadisco, non vuol dire la creazione di un nuovo documento a se stante, bensì la riorganizzazione in modo più strutturato di quanto si dovrebbe già avere (seppur sparso in vari documenti di programmazione), consente di:

- rendere più trasparente cosa si intende portare avanti durante la legislatura
- stabilire una collaborazione più fattiva tra componente politica e componente amministrativa: gli obiettivi strategici si raggiungono solo grazie ad un'azione congiunta, se manca la collaborazione difficilmente si potrà ottenere quanto pianificato
- inquadrare i capitoli dell'RPP e del PEG in un disegno comune di più ampio respiro, evidenziando collegamenti e finalità
- assegnare in maniera chiara compiti e responsabilità, incrementando l'accountability dell'organizzazione
- collegare alcuni degli obiettivi operativi delle varie unità organizzative, ai macro obiettivi gestionali e questi agli obiettivi strategici

- mappare, al di fuori del piano strategico, le attività ordinarie non direttamente collegate ad obiettivi strategici e definire per esse obiettivi ed indicatori che permettano di completare la copertura delle unità organizzative nell'ambito della gestione della performance dell'ente

È importante per migliorare la gestione delle attività ordinarie, incrementando l'efficienza ed ottimizzando l'uso delle risorse a disposizione dell'ente. Ma questo non basta. È necessario governare il territorio, comprendendone i bisogni ed attivando progetti ed iniziative finalizzate al miglioramento della qualità della vita della collettività servita. Solo dandosi un respiro strategico ampio ed orientato alla creazione di valore pubblico, si può perseguire efficacemente questo scopo.

Riferimenti Bibliografici

Moore, M.H. (1995) "Creating Public Value: Strategic Management in Government", Harvard University Press, Boston, MA