

Il volume, giunto alla seconda edizione, analizza le diverse fasi del processo di pianificazione che precede la progettazione e lo sviluppo del piano strategico negli enti locali. In particolare, partendo da un'analisi di quanto finora trattato nella consolidata letteratura internazionale, l'Autore evidenzia la rilevanza per un'amministrazione pubblica locale, di definire, a monte del proprio assetto decisionale, un idoneo quadro di lettura e interpretazione delle prioritarie istanze strategiche avvertite dagli stakeholder che operano in un dato contesto geografico locale e di avviare un processo di valutazione preventiva delle risorse (finanziarie, umane e strumentali) disponibili per un efficace sviluppo delle politiche dell'ente.

Il piano strategico diviene pertanto il principale strumento di sintesi su cui vengono condense informazioni multi-dimensionali provenienti dall'ambiente esterno e interno all'ente, che consentono di avviare un percorso condiviso e partecipato con i principali stakeholder locali in termini di orientamento strategico delle politiche pubbliche destinate a un ampio territorio. In tal senso, è importante individuare quali strumenti di misurazione sono richiesti a un'amministrazione al fine di valutare preventivamente la fattibilità delle proprie scelte strategiche sin dall'avvio di un nuovo periodo di mandato amministrativo e che vanno delineate nel piano generale di sviluppo: in tal modo si getteranno le basi informative per poi essere in grado di monitorare e controllare durante la gestione (cruscotto direzionale) l'andamento dei propri obiettivi strategici e di poter efficacemente intervenire mediante opportuni interventi correttivi.

Prendendo spunto da un'analisi critica dei punti di forza e di debolezza emersi nelle prime ma crescenti esperienze italiane di pianificazione che hanno portato alla concreta predisposizione di un piano strategico, l'Autore propone un possibile schema di sviluppo del percorso di orientamento strategico di lungo periodo attraverso rilevanti momenti di formulazione delle strategie, di progettazione del piano, di comunicazione e controllo delle strategie pubbliche locali.

Per il taglio schematico e operativo, il volume è destinato a una variegata platea di potenziali lettori: amministratori di enti locali, direttori generali, dirigenti, revisori e consulenti di aziende e di amministrazioni pubbliche; studenti dei corsi universitari (triennali e magistrali) e post-lauream (dottorati di ricerca, Master e Altra formazione) dedicati alla pubblica amministrazione.



ISBN 978-88-217-3008-5



€ 40,00 IVA INCLUSA

**Enti Locali**

**Luca Mazzara**

# IL PIANO STRATEGICO NELL'ENTE LOCALE

**Progettazione, sviluppo  
e strumenti di monitoraggio**

**II Edizione**

Luca Mazzara

IL PIANO STRATEGICO NELL'ENTE LOCALE - II Edizione



Gruppo Wolters Kluwer



Gruppo Wolters Kluwer



## PRESENTAZIONE

Stiamo nel bel mezzo della crisi finanziaria ed economica più dura degli ultimi sessanta, forse ottanta, anni. Una crisi che per i suoi spietati effetti materiali immediati porta con sé il rischio che la politica, le istituzioni, la società vivano quella sensazione che un uomo prova quando sente venir meno il respiro. Si agita, si aggrappa dove può, nel suo barcollare trascina a terra tutto, cose buone, comprese, sente la vista che si appanna, perde la nitidezza dei contorni, la profondità dell'orizzonte. Ecco il rischio che stiamo correndo e magari in questo affanno dimentichiamo anche la matrice originaria della situazione in cui ci troviamo: piegati sull'emergenza non riusciamo a mettere mano a quei correttivi di fondo per impedire che ciò che accade possa ripetersi. È questa l'ora di un pensiero strategico, di classi dirigenti lungimiranti. Se non ora quando? Passata la sbornia della ricchezza senza lavoro e senza merito, della globalizzazione senza regole, del mercato senza etica, della finanza senza responsabilità e trasparenza, è ai fondamentali di un progetto di sviluppo economico, sociale e culturale che bisogna tornare. E fra le tante cose da sistemare come la democratizzazione dei grandi poteri sopranazionali, un'Europa più forte ed unita, uno Stato radicalmente riformato, c'è la riproposizione della centralità dei sistemi economici territoriali, laddove combinate, si rinnova, si sviluppa l'economia reale, un welfare efficace e moderno, la politica della conoscenza e della cultura. In troppi hanno pensato che fosse una cosa da provinciali occuparsi di questo livello del nostro vivere, produrre, lavorare; in troppi hanno creduto che lo sforzo di alcune avanguardie di porsi il problema della definizione di nuovi indirizzi strategici a partire dalla dimensione territoriale fosse un esercizio intellettuale e astratto. Che vuoi, dicevano, va tutto bene, i tassi di interesse sono bassi, l'inflazione è bassa, la disoccupazione cala, le imprese sanno rinnovarsi da sole basta lasciarle fare, cosa vogliono mai questi che reclamano un nuovo protagonismo dei comuni, delle province, delle regioni, che parlano di governance territoriale, di nuovi modelli di sviluppo, di diversificazione dei settori produttivi, dell'incontro fra università e territori, di pianificazione strategica? Volevamo soltanto provare a guardare lontano quando le cose andavano bene ed evitare di trovarci impreparati in un momento di crisi che certo non pensavamo, ne mai avremmo voluto, che fosse così ravvicinato e grave.

Dobbiamo saperlo, per il nostro paese sarà dura perché il sistema Italia sconta ritardi storici, non basta dire che tutto sommato le nostre banche non sono messe peggio di quelle di altri paesi, può darsi, quello che invece è certo è che stiamo pagando un prezzo salato anche quelle realtà produttive che avevano fatto uno sforzo di innovazione sotto la spinta della competizione globale e le altre che quella sfida non avevano nemmeno cominciato ad affrontarla rischiano di spegnere le macchine e di non riaccenderle. Emergono cioè nodi storicamente irrisolti sul terreno della formazione, dell'innovazione, della ricerca, della qualità della pubblica amministrazione, delle infrastrutture, della proiezione internazionale, delle politiche di welfare. Lo stesso sistema delle autonomie regionali e locali sotto la pressione delle politiche nazionali e a causa di un loro ritardo nel processo di

"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"

"Solo valutando tutto esattamente si può vincere.  
Con cattive valutazioni si perde.  
Quanto esigue sono le probabilità di vittoria di chi non fa calcolo!  
Io valuto le situazioni:  
il risultato, allora, si definisce da solo."

Sun Tzu,  
"L'arte della guerra"



autoriforma sono in difficoltà, tendono a sciogliere sulla sopravvivenza più che affermarsi come nuovi soggetti motore del paese.

Bisogna rimboccarsi le maniche e in questo contesto quei comuni, pochi o tanti che siano, che hanno maturato la consapevolezza di rivedere la propria missione, di porsi nei confronti del territorio e degli attori sociali in modo tale da superare un approccio tutto interno alla classica funzione amministrativa per farsi propulsori di un nuovo modello di sviluppo e che a questo fine fanno sempre più ricorso al metodo della pianificazione strategica, rappresentano una luce, un segno di reattività intelligente, la conferma di un dinamismo delle istituzioni più prossime alla realtà vissuta.

Scegliere la strada della pianificazione strategica significa fare una scelta difficile, complessa. Ci vuole una idea di politica più alta e responsabile rispetto a quella che siamo soliti vedere, ci vuole una cultura istituzionale avanzata e non localistica per cui la finalità delle politiche da realizzare vale più della rivendicazione delle competenze. E poi c'è una disciplina da seguire. Ci sono caratteristiche fondanti la pianificazione strategica tra le quali la più importante per me è quella per cui il piano strategico non appartiene al comune ma al territorio, o meglio a tutti i soggetti che avendo un ruolo nella possibilità di concorrere a definire la «missione» del territorio ne definiscono e condividono i contenuti, o ancora quella che consente di misurare la qualità del piano strategico attraverso la maturazione di una vera classe dirigente del territorio, o infine quella che mette in relazione la pianificazione strategica, che non può essere un fiore nuovo in un campo di sterpaglie, al complesso di azioni innovative tese a cambiare la natura dell'ente locale e la professionalità di chi vi lavora.

Per questo credo che sia importante che della pianificazione strategica si occupino le università e nelle università quei docenti e ricercatori che, avendo maturato una seria attenzione al ruolo, al lavoro innovativo delle autonomie locali e agli strumenti da mettere a loro disposizione, possono avere quell'approccio scientifico libero, autentico, finalizzato a non esaltare ma a «mettere in crisi» continuamente le esperienze fatte, a confrontarle fra di loro, a denunciarne i limiti, a verificarne i risultati.

Proprio chi si impegna seriamente sul tema del governo locale ne ha bisogno continuamente, perché l'ente locale è davvero una frontiera dove non ti puoi permettere di galleggiare ma ogni giorno devi reimpastare a nuotare, se hai a cuore il benessere dei cittadini, lo sviluppo delle imprese, la qualità dell'ambiente, la coesione sociale, il carattere colto della comunità nel suo insieme.

Il lavoro di Luca Mazzara, che ringrazio di cuore anche per le parole che mi rivolge nella sua introduzione, possiede queste importanti caratteristiche e rappresenta per me un contributo scientificamente importante, qualificato e utile.

**Oriano Giovanelli**  
Presidente Nazionale Lega Autonomia Locale

## Luca Mazzara

Professore Associato confermato di Economia aziendale. Docente di Economia aziendale e di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna - Facoltà di Economia di Forlì.

Nella sede universitaria di Forlì ha progettato nel 2002 la prima edizione del Master in City Management (ora giunto alla VII edizione) di cui è il direttore e docente di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. È altresì fondatore e direttore del Corso di Alta Formazione in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali, prima esperienza formativa in Italia dedicata ai temi della pianificazione strategica, dove è docente nel corso di Pianificazione e controllo strategico.

Fondatore e responsabile scientifico di Strategic Lab, laboratorio di ricerca ideato nell'ambito del progetto di Master in City Management per l'analisi dei processi e delle decisioni strategiche delle pubbliche amministrazioni.

Svolge attività di ricerca sulle tematiche concernenti i sistemi di misurazione preventiva e consuntiva della performance e i sistemi di pianificazione e controllo strategico con particolare riferimento al settore degli enti locali.

Dal 1994 è componente del Comitato tecnico della rivista *Azienditalia* (Ipsos) e curatore del supplemento periodico *Azienditalia I Corsi*.

*Ha collaborato alla realizzazione del volume:*

## Daniela Sangiorgi

Dottoranda di Ricerca in Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Pisa. Cultore delle materie di Economia aziendale, Ragioneria generale e applicata e Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna - Facoltà di Economia di Forlì.

Nella sede universitaria di Forlì collabora con il Prof. Luca Mazzara, direttore del Master in City Management e del Corso di Alta Formazione in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali, dove è altresì responsabile dello sviluppo delle attività in e-learning.

Affianca il Prof. Luca Mazzara nelle attività di ricerca sulle tematiche concernenti i sistemi di misurazione preventiva e consuntiva della performance e i sistemi di pianificazione e controllo strategico degli enti locali.



<b>Introduzione alla 2ª edizione</b> .....	XVII
<b>Introduzione alla 1ª edizione</b> .....	XXIII
<b>1. Il valore della strategia per l'ente locale</b> .....	3
1.1. L'orientamento strategico.....	4
1.2. Il significato di strategia.....	10
1.3. Dove nasce la strategia?.....	12
1.4. Come può la strategia orientare l'amministrazione nelle relative scelte?.....	12
1.5. Quali possono essere i benefici derivanti dalla pianificazione strategica?.....	15
1.6. Principali ostacoli alla diffusione di un orientamento strategico.....	21
<b>2. La pianificazione strategica negli enti locali: dal processo agli strumenti</b> .....	23
2.1. Premessa.....	23
2.2. Modelli per la definizione di politiche strategiche.....	29
2.2.1. Approcci riferiti all'intero processo di pianificazione strategica.....	30
2.2.2. Approcci riferiti alle strategie di processo.....	33
2.3. Il processo di pianificazione strategica: principali caratteristiche.....	36
2.3.1. Fasi logiche della pianificazione strategica.....	59
2.3.2. Una proposta operativa.....	59
<b>3. Il piano strategico nella prassi degli enti</b> .....	59
3.1. Premessa.....	59
3.2. La pianificazione strategica in Europa.....	60
3.2.1. Le esperienze consolidate europee.....	62
3.2.2. Alcune riflessioni scaturite dalle principali esperienze europee.....	64
3.3. Il piano strategico in Italia.....	70
3.3.1. Considerazioni preliminari.....	106
3.3.2. La metodologia della ricerca.....	107
3.3.3. Attuali dinamiche in materia di pianificazione strategica in Italia.....	109
3.4. La struttura del Piano strategico di Alghero.....	110
3.4.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano.....	111
3.4.2. Le analisi del macro-scenario e dei processi esterni.....	112
3.4.3. La definizione delle strategie di lungo periodo.....	
3.4.4. Implementazione e monitoraggio del piano strategico.....	
3.4.5. Considerazioni conclusive.....	



3.5. La struttura del Piano strategico dell'Associazione dei Comuni del Copparese .....	113
3.5.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	113
3.5.2. L'analisi del macro-scenario .....	115
3.5.3. Definizione degli obiettivi strategici di lungo periodo .....	117
3.5.4. Considerazioni conclusive .....	119
3.6. La struttura del Piano strategico di Barletta .....	119
3.6.1. L'organizzazione del processo, gli accordi preliminari e l'analisi del contesto esterno .....	120
3.6.2. La definizione degli obiettivi e delle strategie .....	121
3.6.3. Considerazioni conclusive .....	122
3.7. La struttura del Piano strategico della Provincia di Belluno .....	123
3.7.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	123
3.7.2. L'analisi dello scenario, del contesto esterno e dei processi interni .....	125
3.7.3. Definizione e articolazione delle strategie di lungo periodo .....	127
3.7.4. Implementazione e monitoraggio del piano .....	128
3.7.5. Considerazioni conclusive .....	129
3.8. La struttura del Piano strategico della città di Bolzano .....	130
3.8.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	130
3.8.2. Analisi del contesto esterno e dei processi interni .....	133
3.8.3. La definizione degli obiettivi strategici di lungo periodo .....	133
3.8.4. Considerazioni conclusive .....	135
3.9. La struttura del Piano strategico di Callagrone .....	136
3.9.1. L'organizzazione del processo, gli accordi preliminari, l'analisi del contesto esterno, dello scenario e dei processi interni .....	136
3.9.2. La definizione degli obiettivi e delle strategie .....	137
3.9.3. Considerazioni conclusive .....	139
3.10. La struttura del Piano strategico di Campobasso .....	139
3.10.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	139
3.10.2. Analisi del contesto esterno e delle dinamiche interne .....	141
3.10.3. Dalla definizione delle strategie di lungo periodo all'implementazione del piano .....	142
3.10.4. Considerazioni conclusive .....	143
3.11. La struttura del Piano strategico di Carbonia .....	143
3.11.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	144
3.11.2. L'analisi del contesto di riferimento e degli scenari (evoluzione) .....	146
3.11.3. L'analisi dei processi interni .....	148

3.11.4. La definizione delle strategie di lungo periodo, l'implementazione e il monitoraggio del piano .....	150
3.11.5. Considerazioni conclusive .....	151
3.12. La struttura del Piano strategico di Cuneo .....	152
3.12.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	153
3.12.2. Analisi del macro-scenario e definizione degli obiettivi strategici di lungo periodo .....	154
3.12.3. Considerazioni conclusive .....	157
3.13. La struttura del Piano strategico di Firenze .....	157
3.13.1. L'organizzazione del processo .....	159
3.13.2. L'analisi del macro-scenario .....	160
3.13.3. La definizione degli obiettivi e delle strategie di lungo periodo .....	162
3.13.4. Implementazione e monitoraggio del piano strategico .....	165
3.13.5. Considerazioni conclusive .....	165
3.14. La struttura del Piano strategico di Genova .....	166
3.14.1. Il piano, l'analisi dei processi interni e la definizione delle strategie di lungo periodo .....	167
3.14.2. Considerazioni conclusive .....	168
3.15. Il Piano strategico di Gorizia .....	168
3.15.1. L'organizzazione del processo, l'analisi del macro-scenario e la definizione degli obiettivi e delle strategie .....	169
3.15.2. Considerazioni conclusive .....	170
3.16. La struttura del Piano strategico di Jesi .....	170
3.16.1. L'organizzazione del processo e l'analisi del macro-scenario .....	172
3.16.2. Considerazioni conclusive .....	174
3.17. La struttura del Piano strategico della Spezia .....	174
3.17.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	175
3.17.2. La definizione delle strategie e degli obiettivi di lungo periodo .....	177
3.17.3. Considerazioni conclusive .....	178
3.18. La struttura del Piano strategico di Maranello .....	179
3.18.1. L'organizzazione del processo, gli accordi preliminari, l'analisi del contesto esterno e dei processi interni .....	179
3.18.2. La definizione delle strategie di lungo periodo .....	182
3.18.3. Considerazioni conclusive .....	182
3.19. La struttura del Piano strategico della Provincia di Milano .....	183
3.19.1. L'organizzazione del processo e l'avvio del piano .....	184
3.19.2. L'analisi del contesto, la definizione dei scenari, delle strategie di lungo periodo e dei dispositivi operativi .....	186
3.19.3. Considerazioni conclusive .....	188
3.20. La struttura del Piano strategico del nord di Milano .....	188
3.20.1. L'organizzazione del processo e l'analisi del macro-scenario .....	189



3.20.2. Definizione degli obiettivi e delle strategie ed analisi delle condizioni di svolgimento dell'attività/servizio .....	191
3.20.3. Considerazioni conclusive .....	194
3.21. La struttura del Piano strategico di Olbia .....	194
3.21.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del periodo di pianificazione .....	195
3.21.2. L'analisi del contesto esterno, dello scenario evolutivo e dei processi interni .....	196
3.21.3. La definizione delle strategie di lungo periodo .....	198
3.21.4. Considerazioni conclusive .....	199
3.22. La struttura del Piano strategico di Pergine Valsugana .....	199
3.22.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	200
3.22.2. La definizione degli obiettivi e delle strategie .....	200
3.22.3. Implementazione, controllo e valutazione del piano strategico .....	201
3.22.4. Considerazioni conclusive .....	202
3.23. La struttura del Piano strategico di Pesaro .....	203
3.23.1. L'organizzazione del processo .....	204
3.23.2. L'analisi del macro-scenario e la definizione degli obiettivi e delle strategie .....	207
3.23.3. Considerazioni conclusive .....	210
3.24. La struttura del Piano strategico di Piacenza .....	211
3.24.1. L'organizzazione del processo e gli accordi preliminari .....	212
3.24.2. L'analisi dei percorsi interni e dello scenario esterno e la definizione degli obiettivi e delle strategie .....	214
3.24.3. Implementazione e monitoraggio del piano .....	216
3.24.4. Considerazioni conclusive .....	217
3.25. La struttura del Piano strategico di Prato .....	217
3.25.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	219
3.25.2. L'analisi del contesto esterno, dei processi interni e definizione delle strategie di lungo periodo .....	220
3.25.3. Considerazioni conclusive .....	220
3.26. La struttura del Piano strategico di Termini Imerese .....	223
3.26.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	225
3.26.2. L'analisi del contesto esterno e dei processi interni .....	226
3.26.3. La definizione delle strategie di lungo periodo .....	227
3.26.4. Implementazione e monitoraggio del piano .....	227
3.26.5. Considerazioni conclusive .....	228
3.27. La struttura del Piano strategico delle Terre del Sulcis .....	227
3.27.1. L'organizzazione del processo e gli accordi per l'avvio del piano .....	228
3.27.2. L'analisi del contesto di riferimento, degli scenari evolutivi e dei processi interni .....	229

3.27.3. La definizione delle strategie di lungo periodo, l'implementazione e il monitoraggio del piano .....	230
3.27.4. Considerazioni conclusive .....	231
3.28. La struttura del Piano strategico di Torino .....	231
3.28.1. L'organizzazione del processo, gli accordi preliminari e l'analisi del macro-scenario .....	232
3.28.2. La definizione degli obiettivi e delle strategie di lungo periodo .....	234
3.28.3. Considerazioni conclusive .....	235
3.29. La struttura del Piano strategico di Trento .....	235
3.29.1. L'organizzazione del processo e l'analisi del macro-scenario .....	236
3.29.2. Definizione dei contenuti del piano strategico: obiettivi e strategie .....	239
3.29.3. Formulazione e operatività del piano .....	240
3.29.4. Considerazioni conclusive .....	240
3.30. La struttura del Piano strategico di Venezia .....	241
3.30.1. L'organizzazione del processo e l'analisi del macro-scenario .....	243
3.30.2. La definizione delle strategie e degli obiettivi di lungo periodo .....	245
3.30.3. L'implementazione del piano .....	246
3.30.4. Considerazioni conclusive .....	247
3.31. La struttura del Piano strategico di Verona .....	249
3.31.1. L'organizzazione del processo .....	249
3.31.2. L'analisi del macro-scenario .....	252
3.31.3. La definizione degli obiettivi e delle strategie .....	254
3.31.4. Considerazioni conclusive .....	255
3.32. Considerazioni di sintesi sulle esperienze italiane analizzate .....	257
<b>4. La seconda edizione del piano: le prime esperienze italiane</b> .....	269
4.1. Premessa .....	269
4.2. I piani strategici di seconda generazione: aspetti introduttivi .....	273
4.3. Il caso della Spezia .....	276
4.3.1. Considerazioni di sintesi .....	277
4.4. Il secondo Piano strategico della città di Torino .....	285
4.4.1. Considerazioni di sintesi .....	287
4.5. Il caso di Trento .....	291
4.5.1. Considerazioni di sintesi .....	292
4.6. Dal primo al secondo piano strategico: continuità e discontinuità .....	292
<b>5. La progettazione e il controllo del piano strategico: una proposta operativa</b> .....	297
5.1. Premessa .....	297
5.2. La predisposizione del piano strategico: considerazioni preliminari .....	301
5.3. La progettazione del piano: linee guida .....	301



5.4. La misurazione e il monitoraggio dei risultati del piano .....	305
5.4.1. Strumenti di controllo delle strategie .....	309
5.4.2. Il cruscotto per il controllo strategico .....	324
5.4.3. Il reporting del controllo strategico: una proposta .....	329
5.5. Lo sviluppo informatico del cruscotto di controllo .....	332
5.5.6. La comunicazione del piano .....	335
<b>6. Orientamento strategico dell'ente e sviluppo economico: quali prospettive?</b> .....	339
6.1. La ricerca di un nuovo paradigma .....	345
6.2. Il territorio, come ambito ideale per la produzione di valore .....	346
6.2.1. La ricerca del posizionamento strategico del territorio .....	350
6.3. Strategie e strumenti di marketing per il rilancio dei destini del territorio .....	357
<b>7. Conclusioni</b> .....	360
7.1. Cosa apprendere dalle prime esperienze italiane .....	369
7.2. Per una nuova cultura della pianificazione strategica .....	
<b>Bibliografia e sitografia</b> .....	

## Bibliografia e sitografia

7.1.1. L'esperienza del Comune di Milano .....	371
7.1.2. L'esperienza del Comune di Roma .....	373
7.1.3. L'esperienza del Comune di Napoli .....	375
7.1.4. L'esperienza del Comune di Firenze .....	377
7.1.5. L'esperienza del Comune di Bologna .....	379
7.1.6. L'esperienza del Comune di Padova .....	381
7.1.7. L'esperienza del Comune di Venezia .....	383
7.1.8. L'esperienza del Comune di Verona .....	385
7.1.9. L'esperienza del Comune di Mantova .....	387
7.1.10. L'esperienza del Comune di Brescia .....	389
7.1.11. L'esperienza del Comune di Pavia .....	391
7.1.12. L'esperienza del Comune di Lodi .....	393
7.1.13. L'esperienza del Comune di Cremona .....	395
7.1.14. L'esperienza del Comune di Parma .....	397
7.1.15. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia .....	399
7.1.16. L'esperienza del Comune di Modena .....	401
7.1.17. L'esperienza del Comune di Ferrara .....	403
7.1.18. L'esperienza del Comune di Ravenna .....	405
7.1.19. L'esperienza del Comune di Forlì .....	407
7.1.20. L'esperienza del Comune di Cesena .....	409
7.1.21. L'esperienza del Comune di Imola .....	411
7.1.22. L'esperienza del Comune di Faenza .....	413
7.1.23. L'esperienza del Comune di Riccione .....	415
7.1.24. L'esperienza del Comune di Serravalle .....	417
7.1.25. L'esperienza del Comune di San Marino .....	419
7.1.26. L'esperienza del Comune di Montefiore .....	421
7.1.27. L'esperienza del Comune di Cortina .....	423
7.1.28. L'esperienza del Comune di Bolzano .....	425
7.1.29. L'esperienza del Comune di Trento .....	427
7.1.30. L'esperienza del Comune di Sondrio .....	429
7.1.31. L'esperienza del Comune di Lecco .....	431
7.1.32. L'esperienza del Comune di Como .....	433
7.1.33. L'esperienza del Comune di Varese .....	435
7.1.34. L'esperienza del Comune di Gallarate .....	437
7.1.35. L'esperienza del Comune di Sesto San Giovanni .....	439
7.1.36. L'esperienza del Comune di Milano (segue) .....	441

## INTRODUZIONE ALLA 2ª EDIZIONE

L'idea di riproporre a distanza di un triennio una seconda edizione del presente volume ai lettori interessati al tema della pianificazione strategica nasce dalla consapevolezza da parte dello scrivente, che in questi anni siano sempre di più i soggetti (politici e non) che di fronte al periodo che stiamo vivendo, si stanno interrogando circa la necessità o meno di rilanciare l'originaria mission delle proprie amministrazioni e di individuare parallelamente nuove traiettorie di sviluppo da attribuire ai destini dei territori locali. Ad un attento osservatore delle recenti dinamiche ambientali e congiunturali non sfugge infatti che: la vocazione al futuro delle nostre città sta diffusamente procedendo verso una rivisitazione del ruolo istituzionale richiesto all'ente locale che, da soggetto che fino a non oltre dieci anni fa era presente nella pressoché totale maggioranza dei settori di intervento dell'economia, si sta ora trasformando in soggetto "cabina di regia" di un più ampio sistema di relazioni interorganizzative ed interistituzionali; oltremodo caratterizzato da un crescente presenza di società costituite o partecipate dall'amministrazione; il tutto finalizzato alla migliore gestione dei servizi pubblici locali rivolti alla collettività; la costante riduzione di risorse finanziarie a lungo "garantite" dal sistema italiano di finanza derivata sta dovutamente costringendo molte delle nostre amministrazioni a rivedere il proprio approccio comportamentale sul fronte delle possibili fonti alternative di approvvigionamento finanziario. Per esperienza personale maturata in questi anni sono davvero molti (per non dire quasi tutti) gli amministratori che di fronte all'interrogativo "siete certi di aver finora investito le risorse pubbliche a vostra disposizione in modo economicamente e qualitativamente produttivo per la collettività?", restano in un assordante silenzio (!!), denotando al contempo un'incapacità o quantomeno una non esplicita volontà di voler provare ad intraprendere differenti percorsi rispetto a quelli purtroppo perseguiti per troppo tempo, magari a prescindere dal citato fenomeno di diffusa difficoltà congiunturale (che attualmente sembra ormai interessare l'economia mondiale su larga scala), quello che si può agevolmente rimarcare è che la crisi sta riguardando altresì le identità che hanno a lungo caratterizzato i nostri territori e il sistema dei valori da voler diffondere e in cui credere con perseveranza; ed anzi, per non essere in sintonia con le dinamiche socio-demografiche ed economiche di buona parte dei nostri territori, possiamo osservare gli enormi e a volte preoccupanti mutamenti che stanno in particolare modo riguardando le nostre città: a partire da quelle oramai "metropolitane" per estendersi poi anche ai relativi dintorni urbani. È noto che le città costituiscono ai giorni nostri un vero e proprio motore trainante dell'intero sistema socio-economico di buona parte dei paesi dell'Unione europea (ma non solo). Stando a quanto stimato dalle Nazioni Unite in un recente rapporto, nel 2050 oltre i due terzi della popolazione mondiale vivrà nelle città richiedendo ovviamente servizi e gerendo domande di intervento nei confronti delle proprie amministrazioni. Se le città tenderanno inevitabilmente a crescere, creando senza dubbio grandi opportunità di lavoro e sviluppo per gli individui, non va trascurato (come purtroppo è



avvenuto in questi anni in Italia!) che saranno maggiori anche le problematiche connesse al sorgere delle cd "esternalità negative", basti ad esempio pensare a quali criticità stanno rappresentando ai giorni nostri i temi relativi all'inquinamento atmosferico, alla convivenza di etnie diverse nel medesimo quartiere di una città, alla congestione, l'emarginazione sociale, l'incremento della criminalità sul territorio; elementi questi sintetizzabili nella mancanza di una legittima qualità di vita urbana. Di fronte a tali comuni problemi di buona parte delle nostre città, con quale coraggio è possibile che un'amministrazione possa ancora ritenere rinviabile l'avvio di un processo partecipato di pianificazione strategica del proprio territorio? Includere

Riscoprire il sempre attuale ed inconfondibile fascino del proprio territorio, del proprio paese (e città di origine significa in buona misura mettere il loro destino al centro delle sfide che le amministrazioni devono porsi, specie di fronte all'imminente periodo di elezioni amministrative che abbiamo dinanzi). Rilanciare lo sviluppo e la crescita economico-sociale e culturale degli ambiti urbani significa soprattutto valutarli come un variegato complesso di percezioni ed emozioni. In tal senso i luoghi dovrebbero essere osservati e considerati come ambiti dinamici che comunicano informazioni e che fanno leva in modo particolare sulla sfera emotiva. Viene in mente in tal senso quanto affermato da due noti Autori (Kotter J.P., Cohen Dan S., *The Heart of Change: Real Life Stories of How People Change Their Organizations*, Harvard Business School Press, Watertown, M.A., 2002) che affermano che «le emozioni motivano le persone meglio delle statistiche». *Il piano strategico* non è una seconda edizione rivisitata parzialmente nell'impianto di fondo, è aggiornata ovviamente con le numerose esperienze che in questi tre anni si sono di fatto perfezionate. È dall'analisi di queste ultime e dall'incontro con numerosi sindaci, assessori, direttori generali e dirigenti che si è avuto conferma che vi è una grave lacuna culturale da colmare in Italia: è spesso questa la principale causa che in passato ha finito per non far considerare come "rilevanti" eventi o fatti che una volta lasciati ad un loro naturale sviluppo sono poi sfociati in veri e propri problemi cronici per città che invece si sentivano forti e quasi impermeabili a certi accadimenti. Per aver una conferma di quanto appena affermato sarebbe sufficiente visionare e mettere a confronto tra loro le proposte elettorali in itinere per desumere ed avere la consapevolezza che quasi tutti i futuri programmi di governo delle nostre città avranno come prioritari temi come la sicurezza della città, l'inquinamento, la coesione sociale, lo sviluppo o il rilancio economico dei distretti industriali, la salvaguardia dell'ambiente, ecc. problematiche queste forse a lungo troppo trascurate nei trascorsi passati amministrativi. Quando si evidenzia la mancanza di un'adeguata cultura della conoscenza e dell'organizzazione delle risorse nelle nostre amministrazioni ci si vuole riferire a quanto da diversi anni sta verificandosi nel contesto internazionale, specie in quello europeo, dove città come Barcellona o Glasgow (tanto per non fare altri esempi), sono giunte alla quarta edizione del loro piano strategico, basandosi su una diffusione a 360° tra tutti gli attori sociali di una cultura del fare politica ben diversa rispetto a quanto non siamo abituati noi in Italia. Una dimensione politica che si preoccupa di affrontare in modo costruttivo insieme

ai propri stakeholder istanze strategiche emergenti da un dato territorio, nella consapevolezza che nessun soggetto pubblico o privato che sia, potrebbe affrontare e risolvere autonomamente certi problemi cronici o patologici, prescindendo dalla ricerca di un'ampia collaborazione interorganizzativa in grado di sfociare nell'ipotesi più rosea in un vero e proprio network sociale con l'ente locale al centro del sistema di relazioni biunivoche con i numerosi stakeholder basate sul consenso (da conquistare preventivamente per poi mantenere nel tempo) e su specifici accordi di partenariato.

La seconda edizione si presenta senza dubbio molto più ricca di esperienze che pur nella necessità di sintesi redazionale consentono tuttavia al lettore di poter prendere visione dei differenti percorsi adottati dalle amministrazioni comunali e provinciali in questi anni. Per agevolare l'analisi delle numerose prassi considerate, si è ritenuto utile, come già affermato, proporre lo schema di comparazione sviluppato nella prima edizione, in parte arricchito di ulteriori spunti di riflessione. Ne emerge un quadro certamente in evoluzione, anche se ancora molto in ritardo nei ritmi di sviluppo (ma anche di genesi originaria) rispetto a paesi partner europei. A prescindere dai singoli casi contemplati nei piani strategici analizzati, una caratteristica emersa e sempre presente in tutti i documenti, è la richiamata partecipazione consensuale dei vari attori sociali nelle diverse fasi del percorso di pianificazione strategica. Le variegate esperienze finora maturate dai nostri enti dimostrano che condizione essenziale per l'avvio di un percorso di pianificazione è rappresentata dalla presenza di un sindaco (o presidente della provincia) lungimirante nei confronti del futuro, che sensibilizza prima le forze politiche e poi gli attori economici ad intraprendere un percorso certamente coraggioso e non scevro di ostacoli, ma senza del quale non si potrebbe ottenere quel diffuso ed auspicato desiderio di garantire nel tempo soddisfacenti livelli di sviluppo economico.

Non può passare in secondo piano il fatto che delle prime esperienze pionieristiche, solo 4 (al momento attuale) hanno avviato e perfezionato la relativa seconda edizione del piano, e malgrado in certe zone in Italia vi sia da decenni una pressoché sostanziale stabilità politica. Resta un mistero ancora da risolvere (ma nel proseguo del volume si sono avanzate alcune ipotesi al riguardo), il motivo per cui una volta avviato e consolidato il processo di pianificazione strategica nei dieci anni del doppio mandato a disposizione, si finisce spesso per assistere ad un graduale rallentamento o a volte "rinuncia implicita" del processo da parte della nuova amministrazione subentrata a quella che aveva invece dato inizio al percorso di orientamento strategico, il che finisce con il disorientare inevitabilmente le fasce di stakeholder.

Se poche sono al momento le seconde edizioni di piano strategico, altrettanto scarsi sembrano risultare gli strumenti utilizzati per monitorare nel tempo l'andamento dei programmi e progetti strategici sulla base di sistemi informativi incentrati sulle misure multidimensionali della performance (che sono in grado di misurare). Sotto il profilo editoriale, la seconda edizione si articola in sei capitoli: più uno ulteriore conclusivo del lavoro. Il primo capitolo intende evidenziare la rilevanza che sin d'ora deve avere per un'amministrazione pubblica l'orientamento secondo un predeterminato percorso stra-



tegio: "condiviso" e riferito ad un orizzonte di lungo periodo. Vengono in tal senso fornite possibili risposte alla seguente serie di quesiti: di rilevanza centrale per chi si trova ad apprezzare ai temi della pianificazione e gestione strategica per la prima volta; quale significato e ruolo può avere la strategia per un'amministrazione pubblica locale? Da dove nasce l'esigenza di pianificare e come può il relativo processo sostanziale svolgere un ruolo utile per orientare le decisioni politiche nell'amministrazione locale? Quali sono i possibili benefici? Quali ambiti di applicabilità? E quali sono state finora le resistenze della prassi italiane finora avanzate?

Nel secondo capitolo si è inteso proporre una lettura sintetica dell'evoluzione riscontrata nei diversi modelli di pianificazione strategica mantenendo il medesimo schema di riferimento predisposto nell'ambito della precedente edizione del volume, ritenendolo idoneo ai fini di un'agevole progettazione ed implementazione del processo di pianificazione pensato per il contesto italiano. Alla luce del processo proposto sono stati altresì illustrati i principali strumenti di pianificazione strategica con particolare riguardo al Piano strategico e al Piano generale di sviluppo, quest'ultimo documento ancora diffusamente sconosciuto nel panorama italiano, pur previsto come obbligo normativo dall'attuale Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e tra l'altro puntualmente disciplinato dal Principio contabile n. 1 a suo tempo emanato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali. Dopo aver sinteticamente presentato una veloce cartellata delle principali esperienze consolidate a livello europeo; chiarita la premessa metodologica della ricerca condotta, delineato l'obiettivo conoscitivo dell'indagine e il processo di analisi ed interpretazione dei risultati emersi, viene presentato nel terzo capitolo uno studio mirato concettualmente allo sviluppo del quadro informativo derivante dall'applicazione della ricerca su di campione di enti che rappresentano le realtà che per prime hanno sperimentato percorsi di pianificazione strategica. Alcune delle suddette esperienze di pianificazione strategica hanno creato in questi anni interessanti presupposti per avviare una seconda generazione di piani strategici. L'analisi condotta dalla Sangiorgi nel capitolo quarto, dopo aver delineato i significativi mutamenti che hanno interessato il destino di tali territori, ha inteso evidenziare i "fattori distintivi" che hanno caratterizzato la "seconda" generazione dei piani strategici, oltre le strutture formali. In relazione alle prime esperienze maturate nel contesto aziendale italiano ed a quanto sperimentato sul campo dallo scrivente, nel quinto capitolo si è cercato di sviluppare un possibile percorso logico idoneo a schematizzare da un lato quanto un'amministrazione dovrebbe impostare onde abbracciare future sfide strategiche; dall'altro lato le modalità di apertura per un confronto interattivo con stakeholder esterni ed interni, in grado di rialimentare continuamente il processo portante. Attraverso alcune esemplificazioni sviluppate in logica di business intelligence relative ad esperienze avviate dall'Autore su alcune amministrazioni locali, viene enfatizzata da ultima la necessità di progettare un quadro informativo di controllo delle variabili strategiche contenute nel piano, tale da permettere all'ente di riattivare e migliorare le varie fasi del processo di pianificazione strategica.

Si è in precedenza affermato che il crescente quadro di scarsità di risorse finanziarie e di qualità di competenze nelle risorse umane sta imponendo agli enti

locali un vero e proprio ripensamento del paradigma organizzativo attraverso il quale propongono come vera e propria cabina di regia per lo sviluppo economico-sociale "condiviso" con i principali stakeholder operanti sul territorio. Il sesto capitolo ha inteso porsi importanti interrogativi riferiti a come posizionare i propri assetti, organizzativi, umani, economici, in grado di affrontare le sfide del futuro.

Portare a termine un lavoro editoriale rappresenta sempre un risultato che pur coordinato dall'autore, è sempre il frutto di un corale gioco di squadra, alla quale vanno i più sinceri ringraziamenti. Oltre a coloro che hanno permesso di perfezionare la prima edizione del volume, vorrei esprimere il mio profondo senso di stima e devozione a Oriano Giovanelli, perché con le sue riflessioni ricche di spunti e idee propositive, continua ad emozionare le ampie e variegata platee di politici, dirigenti e studenti che vedono in lui un fermo punto di riferimento per la rispettiva crescita professionale: a distanza di tanti anni rappresenta per lo scrivente una costante fonte di arricchimento umano e professionale. La mia gratitudine va inoltre a tutti i numerosi sindaci, presidenti di provincia, assessori, direttori generali incontrati in questi anni nelle sedi più disparate e che mi hanno senza dubbio permesso di acquisire una conoscenza maggiormente differenziata circa quanto sia difficile e complesso ai giorni nostri amministrare una città o un territorio più ampio. Resta indubbiamente a guisa di preziosa eredità per lo scrivente, quella instancabile energia che ciascuno di essi ha contribuito (il più delle volte riuscendoci) a tramettermi. È particolarmente attuale e fresca in me l'emozione legata a quanto Stefano Donelli e Elena Gamberini, rispettivamente presidente e direttore della nuova Unione della Bassa Reggiana, stanno quotidianamente vivendo, di fronte all'imminente start up di un percorso strategico orientato ad influenzare e guidare i destini di un territorio ampio e ricco di opportunità da cogliere e valorizzare.

Buona parte delle idee che ho cercato di condensare nel presente volume sono altresì il frutto di tanti felici incontri che ho avuto in questi anni nell'ambito delle numerose edizioni del Master in City Management e di quelle del corso di Alta Formazione universitaria in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali, alle quali hanno preso parte amministratori, direttori generali, dirigenti, funzionari e consulenti aziendali ed informatici, ciascuno dei quali ha contribuito personalmente ad arricchirmi di quella visione "trasversale" e a volte anche "specialistica" attribuita allo stesso problema percepito come strategico per le sorti del territorio.

Un sincero e caloroso ringraziamento va a Margherita Turrisi, responsabile della rivista *Azienditalia*, con la quale sin dal lontano 1994 ci confrontiamo nell'ambito del relativo Comitato tecnico-editoriale di cui ho l'onore di far parte. Nel momento in cui si scrive, non posso non ricordare i tanti anni passati a confrontarsi editorialmente con Maria Pia La Ferlita, valida colonna della redazione, che da poco tempo ha scelto di allontanarsi dal mondo che l'aveva così tanto impegnata e coinvolta professionalmente.

Questa seconda avventura editoriale nell'affascinante mondo della pianificazione strategica è stata affrontata ancora una volta con la mia preziosa collaboratrice Daniela Sangiorgi, che con diligente pazienza e spirito di sacrificio ha saputo identificare possibili percorsi trasversali di confronto dei numerosi piani strategici ana-



lizzati nell'indagine e che Le hanno permesso di sviluppare i capitoli terzo e quarto. A Daniela rivolgo un sincero ringraziamento e uno speciale augurio nel mantenere sempre elevata la Sua passione verso tali tematiche anche in vista dei prossimi traguardi universitari.

Resta inteso che in qualità di Autore mi ritengo l'unico responsabile per le imprecisioni e le carenze che un lettore attento vorrà eventualmente evidenziare. Al tal fine, sarò ben lieto di ricevere via mail ([luca.mazzara@unibo.it](mailto:luca.mazzara@unibo.it)) osservazioni, critiche e suggerimenti migliorativi dei contenuti e degli schemi presentati nel testo, compresi, ovviamente, piani strategici di prossima emanazione che in questo momento varie amministrazioni stanno perfezionando.

Quando ci si dedica (sempre nell'ambito delle numerose attività) allo studio e alla redazione di un lavoro editoriale, si finisce per riservare sempre troppo tempo a ciò che interessa sul piano scientifico, finendo inevitabilmente per trascurare i valori più importanti nella vita di un uomo: la Famiglia. A mia moglie Dominique, e alla nostra dolce Maria Elena dedico, pertanto, questa seconda "generazione" del mio lavoro.

Al termine della presente introduzione mi piace evocare quanto, a suo tempo, affermato da un indomabile condottiero, ma anche formidabile stratega, Napoleone, con riferimento alla necessità di focalizzarsi sulla strategia: "per la, strategia vale lo stesso per l'assedio di una fortezza; concentrate il fuoco su un unico punto e vedrete che una volta aperta una breccia nel muro il resto sarà uno scherzo e vi prenderete la fortezza".

Credo che niente di più efficace possa rappresentare per le nostre amministrazioni, il reale significato sottostante il coraggioso avvio del processo di pianificazione e formulazione delle strategie.

Forlì, 17 marzo 2009

**Luca Mazzara**

*Ricoltà di Economia, Forlì*

*IPSOA - Il piano strategico nell'ente locale*

## INTRODUZIONE ALLA 1ª EDIZIONE

I temi della strategia e della pianificazione strategica mi hanno affascinato sin dai tempi degli studi universitari. A partire dall'inizio degli anni '90 in poi, il focus della ricerca condotta si è successivamente incentrato dapprima sui sistemi informativi contabili e sugli strumenti di misurazione dei risultati e in seguito sui processi e strumenti di pianificazione e controllo.

Di fronte all'evoluzione degli studi dottrinali concernenti le diverse sfere di funzionamento dell'ente locale, ho constatato come il tema del processo e degli strumenti di pianificazione strategica riferiti al mondo delle amministrazioni pubbliche locali sia rimasto alquanto segregato a rari momenti di analisi ed approfondimento. Eppure le esperienze finora realizzate in alcuni Paesi europei, unitamente alle prime sperimentazioni avviate in Italia a partire dalla fine degli anni '90, offrono interessanti spunti di riflessione costruttiva unitamente ad inquietanti interrogativi. Nel novero di questi ultimi, ad esempio, va constatato con estrema sorpresa che negli ultimi anni si sono succeduti molteplici dibattiti e iniziative convegnistiche nonché pubblicazioni monografiche sui temi della pianificazione strategica, quasi tutti provenienti da ambiti disciplinari diversi da quello economico-aziendale. Tra i soggetti che hanno mostrato uno specifico interesse al tema si sono infatti distinti gli studiosi di urbanistica, di sociologia dei comportamenti, di ambiente, di politica e di geografia economica.

Ma, a prescindere dall'estrema eterogeneità di tali contributi, in alcuni di questi è emerso un diffuso giudizio non propriamente positivo sull'approccio economico-aziendale (tra l'altro assai diffuso e prevalente nei Paesi di stampo anglosassone, Stati Uniti *in primis*) alla pianificazione strategica: infatti, costituendo un modello logico-razionale finalizzato alla spiegazione delle relazioni di tipo causa-effetto che si manifestano a livello di accadimenti aziendali, esso viene considerato pieno di limiti e pertanto non idoneo a spiegare i meccanismi organizzativi che caratterizzano le relazioni tra amministrazione pubblica e gli attori economici che operano in un determinato contesto territoriale. In realtà, pur condividendo la necessità di interpretare i contenuti e fasi della pianificazione strategica secondo logiche e punti di vista multidisciplinari, è convinzione dello scrittore che, a prescindere dalla validità di un determinato percorso strategico, l'avvalersi degli strumenti di analisi, misurazione e valutazione di obiettivi e risultati rilevanti possa legittimamente rientrare nella sfera degli studi dell'Economia aziendale. Pertanto, pur filtrate da chiavi di lettura di tipo urbanistico, sociale ed ambientale che convalideranno o meno la validità delle scelte politiche riguardanti un dato territorio, il processo di formulazione delle strategie deve passare anche per la valutazione economico-finanziaria ed organizzativa e infine concretizzarsi con il piano generale di sviluppo. Ciò rappresenta una delle motivazioni che mi hanno incentivato ad occuparmi qualche anno fa del processo di formulazione delle strategie degli enti locali.

Il presente lavoro ha pertanto inteso approfondire le caratteristiche distintive del processo di pianificazione e controllo strategico che trovano la rispettiva sintesi da un lato nella predisposizione del piano strategico e, dall'altro, nello sviluppo di



un sistema di monitoraggio e reporting strategico<sup>1</sup> destinato agli attori protagonisti delle strategie e quindi interessati a conoscere l'entità e le modalità dei risultati indotti sul territorio in seguito alle scelte politiche perseguite.

Moltissimi sono gli interrogativi che hanno guidato lo sviluppo dei miei studi in questi anni: dedicati alla strategia dell'ente locale e ai quali si è cercato di fornire alcune risposte nel corso della trattazione. Fra i tanti:

- quali sono le ragioni che dovrebbero spingere le amministrazioni pubbliche locali ad avviare un percorso di pianificazione condiviso?

processo? Quali attori interni ed esterni all'ente potenzialmente rientranti nel processo? Quali strumenti e risorse sono disponibili? Quali sono le opportunità e i rischi? Dall'analisi del riscontro empirico, quale soggetto si è fatto finora promotore del processo e secondo quali modalità organizzative? Vi sono, stati anche, eventuali soggetti facilitatori? In che modo la pianificazione può rappresentare un'opportunità per reinventare il ruolo dell'ente e degli attori sociali di un territorio e come può tale processo suscitare percorsi virtuosi di cambiamento organizzativo e comportamentale interno? Come può la pianificazione strategica aprire nuovi e fertili sentieri per l'innovazione nel lungo termine? A quali obiettivi dovrebbe mirare? E che cosa possiamo apprendere dalle prime esperienze di pianificazione condotta a livello europeo ed italiano? A quali questioni dobbiamo porci? Quali sono le tematiche su quali aree tematiche si sono maggiormente concentrati finora i piani strategici? Il ruolo di pianificazione è stato finora considerato un'attività di natura urbanistica e altri piani di ampio respiro?

bolle - in quale modo la pianificazione strategica è riuscita, nelle amministrazioni che l'hanno per prime avviata, a fornire risposte agli interrogativi di fondo concernenti le principali aree di intervento pubblico sul territorio? E come hanno reagito gli *stakeholder*? Ma, alla domanda più immediata che si pone, come si è comportato il bilancio pubblico, una volta deciso di orientarsi in scelte di lungo termine ed a elevato impatto sulla collettività, come si attuano le previsioni e i contenuti del piano strategico? E che ruolo ha il piano strategico deve risultare, incluso, anche delle relative modalità di implementazione? Quali misure richiede? Colloca l'architettura, l'insieme delle istituzioni, ma è davvero necessario provvedere alla predisposizione di un piano strategico? Può essere proposto anche agli enti di piccole-medie dimensioni? E, a questo punto, quali sono gli strumenti di controllo e di aggiornamento da predisporre? E chi sono i principali destinatari? Ed, infine, che valore dovrebbe avere il bilancio pubblico? Il volume intende fornire alcune possibili risposte a tali interrogativi, partendo dal presupposto che, pur non essendo prevista attualmente da alcuna norma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, né tanto meno suggerita in via facoltativa dai principi contabili, la redazione di un piano strategico rappresenta una grande opportunità per avviare un percorso di pianificazione condivisa e partecipata da tutti i principali *stakeholder* che operano e interagiscono su un dato territorio. In tale documento si dovrebbero trovare sintetizzati i contenuti del delicato processo di analisi delle dinamiche che interessano le variabili interne ed esterne

all'ente, riguardanti la serie di scelte politiche il cui embrione è contenuto nel programma di mandato del sindaco o del presidente della provincia. Una volta predisposto e comunicato all'esterno, il piano strategico diviene la base di riferimento per potersi confrontare durante gli anni successivi, attraverso una sistematica attività di monitoraggio e di controllo dei risultati derivanti dall'attuazione delle scelte strategiche deliberate dalla giunta ma costruite attraverso un percorso aperto e condiviso.

L'articolazione del volume prevede un richiamo al concetto di strategia intesa come vero e proprio valore non solo per l'ente, ma soprattutto per tutto il contesto locale amministrato. Nel *secondo capitolo*, dopo un breve excursus evolutivo concernente i modelli di pianificazione strategica proposti dalla prevalente dottrina internazionale sia a livello di aziende lucrative che non, viene presentato un possibile schema di riferimento idoneo a configurare lo sviluppo di un modello di pianificazione e controllo strategico per l'ente locale. Dopo aver brevemente rimarcato i punti di forza delle prassi europee che hanno avviato già da alcuni decenni specifici percorsi di orientamento strategico, il *terzo capitolo* si sofferma sull'analisi comparativa concernente le prime sperimentazioni avviate in Italia a partire dalla fine degli anni '90 ad oggi da quelle amministrazioni locali che hanno predisposto i rispettivi piani strategici e successivamente li hanno divulgati all'esterno mediante vari canali di trasmissione e pubblicazione. L'indagine comparativa è frutto dell'applicazione dello schema di analisi proposto ai casi aziendali realizzati nella prassi italiana e che ha permesso di evidenziare i punti di forza e le criticità dei piani strategici predisposti. Il *quarto capitolo* contiene alcuni suggerimenti utili per la predisposizione del piano strategico e si sofferma sulla necessità di costruzione di appositi strumenti di monitoraggio e controllo strategico aventi quali principali destinatari delle informazioni i componenti delle giunte comunali e provinciali. Attraverso la pianificazione e l'implementazione di scelte strategiche condivise a livello locale, è possibile sviluppare idonei momenti di analisi, confronto e di eventuale revisione concernente l'identità e la vocazione che hanno caratterizzato determinati ambiti territoriali, e che richiedono conseguentemente nuove chiavi di lettura e lunghi tempi di trasformazione. Nel *capitolo conclusivo*, ci si sofferma su alcune prospettive concernenti le relazioni tra le strategie dell'ente e lo sviluppo economico del territorio, nella linea di un rapporto di collaborazione e di sviluppo. Al termine del lavoro, intendo ringraziare alcune persone che sono risultate più che mai determinanti nello sviluppo degli ultimi anni di ricerca nel comparto degli enti locali, infatti il loro prezioso contributo è stato determinante nella stesura del libro. Un sentito ringraziamento va al professor Giuseppe Farneti, per avermi introdotto e accompagnato in questi anni nel mondo della ricerca dei comportamenti adottati negli enti locali italiani e avermi al contempo permesso di elaborare autonomamente percorsi di indagine e di proposte operative da sperimentare. Trattando qui il tema della pianificazione strategica, spero proprio di poter sviluppare almeno una piccola dose di quell'indomita propensione a pensare strategicamente al futuro che ha da sempre contraddistinto il professor Farneti in tutti quei anni passati



insieme, prima nella Facoltà di economia e commercio di Ancona e dal 1994 in poi presso la Facoltà di economia della sede di Forlì, dove ho ottenuto la laurea. La conferma che lo sviluppo di un orientamento strategico di fondo finisce con il premiare l'amministrazione che vi appropria è stata la lezione più importante, come cittadino e come studioso, alla quale Oriano Giovanelli, mi ha permesso di vivere nell'esperienza da lui efficacemente condotta come sindaco nel Comune di Pesaro, realtà "eccellente" da considerarsi tra le pioniere nella predisposizione del piano strategico tra le amministrazioni comunali in Italia. Da lui ho imparato che desidero esprimere la mia riconoscenza al mondo dei direttori generali che, attraverso la loro associazione Andigel, mi ha consentito di vivere in prima persona il backstage dei processi di direzione e governo degli enti e di partecipare alla costruzione congiunta di alcuni progetti sperimentali nel campo della pianificazione e controllo strategico. Dei tanti direttori generali che ho avuto la fortuna di incontrare e di coinvolgere nel Master in City Management da me diretto, un particolare ringraziamento agli amici Giovanni Rubini, Michele Bertola, Giuseppe De Leo, Daniela Ori e Raffaella Galliani, rispettivamente direttori di Renco spa, Comune di Cesena, Comune di Fano, Comune di Cervia e Comune di S. Giovanni in Persiceto) che hanno condiviso con me le loro capacità d'innovare, le innegabili difficoltà nel diffondere elementi di cambiamento culturale e la soddisfazione per le tante criticità brillantemente risolte. Ho anche incontrato il lungo mio collaboratore con il quale rivolgo un sincero ringraziamento a Elisabetta Maramotti, direttore generale del Comune di Maranello, per gli stimolanti momenti di vicendevole confronto che mi hanno permesso di vedere implementate alcune delle mie idee, sviluppate negli anni dedicati allo studio delle pubbliche amministrazioni locali. Grazie, a tutti voi. L'analisi accurata e selettiva dei piani strategici che la prassi europea e italiana ha prodotto è stata opera della dottoressa Daniela Sangiorgi, che in questa sede sinceramente ringrazio e alla quale auguro personalmente di continuare a dedicare i prossimi anni della propria attività di ricerca alle fertili tematiche della pianificazione e controllo strategico. Nel mio ringraziamento alla mia famiglia, desidero esprimere il mio dover inseguire un Autore nello svolgimento di un contributo editoriale rappresenta sempre un'impegnativa sfida da parte di chi svolge attività redazionale: desidero quindi esprimere un sincero ringraziamento a Margherita Turrissi, per avermi a suo tempo indotto l'idea di condensare le mie riflessioni in un apposito volume, e a Maria Pia La Ferlita, per l'infinita pazienza mostrata nell'attendere e rivedere il corso d'opera: le bozze prodotte dalla ditta di cui ho fatto parte sono state elaborate con la dovuta cura e con la massima efficienza.

Molte delle riflessioni contenute nel presente lavoro sono il frutto di vivaci e quanto mai proficui dibattiti avviati con gli studenti delle varie edizioni del Master in City Management e dei corsi di Alta Formazione in Pianificazione e controllo strategico degli enti locali, che hanno determinato un mio arricchimento prima come persona e poi come studioso: a ciascuno di loro va pertanto il mio più sentito ringraziamento. In questa sede desidero esprimere un sincero ringraziamento alla dott.ssa Daniela Sangiorgi, per l'infinita pazienza mostrata nell'attendere e rivedere il corso d'opera: le bozze prodotte dalla ditta di cui ho fatto parte sono state elaborate con la dovuta cura e con la massima efficienza.

Al tal fine, sarò ben lieto di ricevere via mail ([luca.mazzara@unibo.it](mailto:luca.mazzara@unibo.it)) osservazioni, critiche e suggerimenti migliorativi dei contenuti e degli schemi presentati nel testo. Poter pensare al futuro con serenità, imparando a pianificare le scelte familiari coerentemente alle priorità e con tanta voglia di crescere e di provare "a fare diversamente" è uno dei segreti di cui mi ha fatto prezioso dono mia moglie Dominique: è a lei che ho sottratto tanto tempo ed attenzione ed è a lei che dedico di cuore questo volume.

Facoltà di economia, Forlì, 5 febbraio 2006

Luca Mazzara