

L'Ente locale come azienda

- Qualsiasi organizzazione , pubblica o privata, presenta delle caratteristiche di fondo simili ed e' caratterizzata da principi costitutivi fondanti comuni
- L'azienda-ente locale presenta inoltre delle specificita' e peculiarita' tipiche della funzione pubblica che ne condizionano ruolo e modalita' di funzionamento

Gli elementi costitutivi comuni di un azienda

- Qualsiasi organizzazione :
- ha uno scopo
- agisce in un ambiente di riferimento ed ha relazioni con esso
- produce dei risultati che costituiscono la realizzazione dello scopo
- Per raggiungere lo scopo utilizza risorse, quindi acquisisce, impiega e cede risorse
- Utilizza sistemi e metodi di combinazione delle risorse per ottenere dei risultati
- Ha una dimensione di movimento

I principi fondanti di un azienda

- **Unitarietà** : rispetto ai fini, alle condizioni di produzione (patrimonio. Personale..) , alle attività ed ai processi
- **Economicità** : equilibrio tra fini e risorse a disposizione tali da garantire un equilibrato soddisfacimento dei portatori di interesse
- **Autonomia relativa** rispetto a coloro che pro- tempore detengono il controllo o il potere di condizionamento sino all'affermarsi di un interesse aziendale sovra-ordinato
- **Durabilità**, ovvero l'attitudine a perdurare nel tempo sia pure rinnovandosi nei suoi elementi costitutivi
- In assenza di parte di questi requisiti l'organizzazione e' destinata ad andare in crisi

Le specificità dell'azienda ente locale

- La specificità dell'azienda ente locale può essere determinata in relazione a :
- Finalità
- Eterogeneità delle funzioni
- Formalità dell'azione amministrativa
- Assenza in larga parte del meccanismo dello scambio regolato dal prezzo

- Quadro complesso delle relazioni tra enti
- Principio della trasparenza degli atti
- L'effetto annuncio
- Il rischio di sostituzione degli obiettivi generali con quelli particolari
- Il bilanciamento di variabili eterogenee

Le finalità

- Le finalità differiscono da quelle di un'azienda privata :
- promozione e sviluppo degli interessi della comunità e del territorio
- rispetto a
- profitto, acquisizione e mantenimento dei clienti

L'eterogeneità delle funzioni e dei servizi

- le aziende pubbliche si caratterizzano per una marcata differenziazione degli output:
 - emanazione di leggi, regolamenti, atti formali
 - attività di sanzione ,garanzia e tutela degli interessi individuali e collettivi
 - produzione di beni pubblici collettivi
 - produzione di beni divisibili
 - trasferimenti finanziari
 - emanazione di indirizzi, programmi, linee guida.

- a tale differenziazione dovrebbe corrispondere una coerente varietà di modelli di gestione, strutture organizzative, meccanismi operativi, professionalità, criteri di valutazione dei risultati.
- per lungo tempo ha prevalso una cultura dell'uniformità istituzionale, amministrativa e di gestione
- i recenti processi di riforma stanno modificando il consolidato quadro di riferimento

La formalità dell'azione amministrativa

- i processi decisionali e operativi devono svolgersi secondo modalità predefinite per garantire:
 - controllo sociale
 - imparzialità
 - equilibrio dei poteri
 - **ciò provoca :**
 - allungamento dei processi
 - rischi personali per effetto di “vizi formali” (non controbilanciati da vantaggi)
 - diffusione dei controlli esterni (legittimità = forma, merito = forma e contenuto)
- **cui consegue:**
 - trasferimento dei poteri al di fuori dell'azienda (con rischi di confusione delle responsabilità tra Organi di controllo e Magistratura – ordinaria, amministrativa, contabile)
 - cultura aziendale fortemente orientata ai controlli di conformità formale

Motivazioni alla base del formalismo amministrativo

- Il patto sociale che attribuisce poteri sovraordinati all'ente/istituto pubblico si fonda su regole/procedure esplicite e note a tutti
- Il rispetto delle regole è garanzia di controllo sociale, di verifica che i poteri pubblici sono esercitati nell'interesse di tutti (comune)
- Occorre bilanciare la discrezionalità di organi che hanno poteri sovraordinati
- Solo la limitazione della discrezionalità consente l'imparzialità
- Le valutazioni di convenienza economica e di opportunità sociale (e politica) possono esercitarsi solo all'interno di regole formali

L'assenza in larga parte del meccanismo dello scambio regolato dal prezzo che attribuisce valore al servizio prodotto

- I risultati dell'attività vengono ceduti senza contropartite dirette (consumo) o molto spesso con prezzi non correlati ai costi per effetto di:
- caratteristiche intrinseche del prodotto (beni pubblici)
- rilevanza/valore sociale attribuita ai prodotti stessi
- scelta di valori di scambio non correlati a costi / convenienze (es. tariffe, prezzi politici, prezzi amministrativi)

- **a ciò consegue:**
 - impossibilità di utilizzare meccanismi di mercato per regolare la domanda
 - impossibilità di esprimere l'utilità del bene con il valore di scambio (ma con valore acquisti)
 - difficoltà a confrontare utilità generata (benefici) e utilità consumata (costi)
 - difficoltà strutturali nel perseguimento dell'equilibrio economico (diversità tra chi sostiene sacrifici – tributi – e chi usufruisce di vantaggi – utenti servizi)
 - Questa caratteristica apre un problema teorico e pratico di definizione del concetto di valore pubblico o di “valore della produzione” della PA che non è misurato, come accade nell'impresa, dal “corrispettivo monetario” degli scambi di vendita. Per l'impresa: valore della produzione = fatturato
 - NOTA
 - Per la Pubblica Amministrazione: valore della produzione = quantità fisiche + soddisfazione degli utenti (non misurabile oggettivamente) + consenso sulle scelte politiche

Il sistema di relazioni

- Il sistema pubblico è composto da diversi istituti/enti (organismi sovranazionali ,stato regioni,enti locali)
- Tra questi enti si stabiliscono complesse relazioni che influenzano il livello di funzionalità di ognuno
- I livelli di efficacia, efficienza, economicità (aree di interesse preminente per l'approccio aziendale) dipendono in misura rilevante dalle relazioni di "sistema pubblico" (soprattutto rispetto alla realtà dell'impresa).

- Le relazioni sono di diverso tipo:
 - **ISTITUZIONALI** (riguardano le missioni , le competenze e l'attribuzione delle funzioni)
 - **POLITICHE** (riguardano la sfera del consenso e della legittimazione sociale)
 - **AMMINISTRATIVE** (riguardano la verifica del rispetto di norme e procedure)
 - **AZIENDALI** (riguardano l'attività economica di esercizio delle funzioni e produzione dei servizi);

La trasparenza degli atti

- i diversi soggetti che entrano in contatto con la P.A
- non solo vantano attese e diritti sui risultati della PA,
- ma singolarmente o collettivamente hanno il diritto a essere informati sui processi decisionali e operativi che a tali risultati hanno condotto
- **a ciò consegue:**
- maggiore complessità che deriva dalle esigenze di trasparenza
 - rischi di impugnazione degli atti sugli iter procedurali
 - azioni strumentali di soggetti esterni con disequilibri evidenti tra diritti tutelati e conseguenze generate (es. fornitori che bloccano gare pubbliche per vizi di forma, reali o presunti, falsando una reale competizione).
 - possibilità per gli interessi minacciati di tutelarsi in vario modo
 - difficoltà per la PA a “giocare d’anticipo” su questioni che richiedono riservatezza, tempestività o negoziazione

L'effetto annuncio

- nasce dai principi di formalità e trasparenza e dal consenso come fonte di legittimazione e di potere decisionale
- si concretizza nella circostanza per cui processi decisionali e decisioni sono resi noti prima che da questi conseguano gli effetti che l'istituto pubblico dichiara di voler perseguire a ciò spesso consegue:
 - anticipazione degli effetti per ottenere il consenso
 - sovrastima degli effetti positivi dei provvedimenti adottati
 - aumento delle attese e rischio di effetto “boomerang”

La sostituzione degli obiettivi particolari a quelli collettivi generali

- la complessità dei meccanismi di orientamento dei comportamenti aziendali (sistema politico istituzionale rispetto al mercato) espone in misura accentuata le AP al rischio che vengano perseguiti obiettivi particolari o di gruppo rispetto a quelli collettivi
- a ciò consegue:
 - comportamenti di “occupazione del potere”
 - selezione di alternative che ottimizzano vantaggi particolari e penalizzano l’azienda / ente pubblico
 - mancata ricerca delle soluzioni in grado di contemperare interessi generali e particolari
 - cultura della redistribuzione del valore piuttosto che di un suo incremento

L'esigenza di bilanciare variabili eterogenee

- **L'esigenza di bilanciare:**
- legalità dell'azione amministrativa
- tutela di interessi compositi,
- consenso politico ,
- ricerca di condizioni di efficienza, efficacia e funzionalità dell'organizzazione
- **rende particolarmente complessa la gestione**

Riconoscimento all'ente locale della natura di azienda e modelli aziendali

- La composizione differenziata del settore degli enti locali(dimensioni, condizioni di contesto, confini territoriali) ed il relativo superamento, con i processi di riforma, del concetto di uniformità del quadro giuridico ed istituzionale di riferimento favoriscono lo sviluppo di una concezione di modelli aziendali in grado di supportare gli enti ad adattarsi:
- nello spazio rispetto a specifiche attese e caratteristiche dell'ambiente
- Nel tempo in relazione alle diverse fasi di sviluppo aziendale ed al maturare di nuove condizioni interne ed esterne

Un modello di evoluzione dell'azienda ente locale

Caratteristiche dell'azienda	da	a
Funzioni e attività	Azienda di servizi	Azienda di governo e regolazione
Grado di autonomia e responsabilità	Azienda protetta e vincolata	Azienda autonoma e responsabile
Concezione e politica di sviluppo	Azienda monolitica	Azienda a rete

Caratteristiche strutturali	Azienda ad intensità di lavoro	Azienda ad intensità di tecnologia e competenze
orientamento	Azienda orientata alla produzione	Azienda orientata alla comunità ed al mercato
ambito	Azienda locale	Azienda di area
Caratteristiche gestionali	Azienda burocratica	Azienda professionale

Le criticità dei processi evolutivi

- Sul versante dei **processi di riforma**
- Ambiguità tra confini e responsabilità delle riforme di sistema e confini e responsabilità dei cambiamenti sul piano aziendale
- Copiosa produzione di norme che spesso sottende una concezione della riforma di carattere coercitivo
- Non corretta valutazione delle condizioni strutturali e professionali in cui si trovano gli enti
- Grave ritardo nella riforma finanziaria che avrebbe dovuto accompagnare quella amministrativa

- **Sul versante aziendale:**
- difficoltà a sviluppare l'orientamento sul lungo periodo, agire fortemente frammentato , collegato all'elaborazione di risposte urgenti e ripiegato sulle contingenze
- Difficoltà ad esprimere compiutamente un'attitudine al cambiamento che ne garantisca l'evoluzione
- Scarsa unitarietà dell'organismo aziendale (relazioni conflittuali tra organismi aziendali, difficoltà di collegamento tra responsabilità politiche e responsabilità aziendali
- Intervalli tra decisione ed attuazione troppo diluiti nel tempo
- Orientamento al risultato non supportato da un coerente sistema di responsabilizzazione e valutazione
- Presenza di una cultura formalistica
- Debolezza dei modelli di gestione ed organizzazione

L'azienda ente locale e l'ambiente

- Ogni azienda ente locale opera all'interno di un ambiente , definibile anche come contesto di riferimento
- La teoria economico-aziendale e la teoria sistemica delle organizzazioni trattando del rapporto tra ambiente ed organizzazione pongono in evidenza i seguenti aspetti:
- L'ambiente e' un insieme di condizioni che esercitano una influenza sulla struttura e sulla dinamica dell'organizzazione
- Le organizzazioni come sistemi aperti , per sopravvivere e svilupparsi devono stabilire con l'ambiente un adeguato rapporto e quindi porre un'adeguata attenzione a ciò che avviene fuori dalle proprie mura

- Il rapporto tra organizzazione ed ambiente e' biunivoco ,implica una reciproca influenza per cui l'azienda non solo si adatta all'ambiente e né e' condizionata ma interagisce con esso ed e' in grado di modificarlo ed, in alcuni casi, di influenzarne l'evoluzione
- Quindi lo studio dell'ambiente non può prescindere dal quadro delle relazioni che si instaurano tra l'organizzazione e l'esterno . Le quali sono variegate ed in continua evoluzione

Importanza dello studio dell'ambiente

- Lo studio dell'ambiente e' un presupposto per:
- Capire l'evoluzione dell'azienda-ente locale
- Formulare una efficace strategia di sviluppo dell'azienda ,individuando i fattori ambientali che si possono trasformare in opportunità o minacce per tale sviluppo
- Valutare gli impatti prodotti dalla strategia e dall'attività aziendale sullo sviluppo del contesto territoriale di riferimento

Le diverse dimensioni dell'ambiente

- L'analisi dell'ambiente di riferimento di un'azienda ente-locale tiene conto delle diverse dimensioni che esso può assumere:
- **La dimensione istituzionale** che considera le caratteristiche e l'evoluzione del sistema istituzionale , europeo e nazionale
- **La dimensione economica** che tiene conto delle tendenze di fondo dell'economia mondiale e nazionale e di macro aree regionali (es. Nord ovest, Nord est)
- **La dimensione sociale** che tiene conto del quadro dei bisogni e della sua evoluzione in relazione al sistema di welfare
- **La dimensione locale** che considera le specificità economiche ,istituzionali e sociali che richiedono politiche specifiche e mirate

La dimensione istituzionale nazionale

- Il processo di riforma in atto ha riguardato:
- Il sistema di rappresentanza politica
- Le competenze e le funzioni
- la separazione degli indirizzi politici dalla gestione
- Nuove modalità di ricerca delle risorse finanziarie
- I rapporti orizzontali e verticali tra i diversi livelli di governo
- I meccanismi di tutela , garanzia e promozione degli interessi degli utenti e dei cittadini
- Il rapporto di lavoro pubblico

I riflessi sull'azienda ente locale

- Tali cambiamenti sollecitano l'azienda ente locale a:
- Ridisegnare il proprio ruolo all'interno del sistema di governance pubblico ed in particolar modo in relazione ai propri interlocutori privilegiati
- Utilizzare al meglio le potenzialità derivanti dall'autonomia statutaria ed organizzativa e dalla maggiore autonomia finanziaria
- Dotarsi di un assetto organizzativo e di funzionamento coerente con il nuovo ruolo e con il principio di rafforzamento manageriale della gestione
- Sviluppare adeguate politiche del personale in linea con il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro e con la nuova strategia organizzativa

La dimensione istituzionale europea

- Il processo di costruzione ed allargamento dell'Unione Europea si e' sviluppato lungo le seguenti direttrici:
- La creazione di un mercato unico che progressivamente sta assorbendo i singoli mercati nazionali
- L'introduzione del concetto ' di cittadinanza europea ' che sta rafforzando i diritti e gli interessi dei cittadini in seno alla UE
- La promozione di politiche comuni o comunque di forme di coordinamento delle politiche nazionali su numerose materie
- Introduzione di regole per lo sviluppo della libere concorrenza nel mercato interno europeo
- Il superamento di tutte le forme di monopolio legale

I riflessi sulle società nazionali

- Queste scelte politiche hanno determinato alcuni processi di cambiamento delle modalità di funzionamento delle singole società nazionali ed in particolare:
- L'abolizione delle barriere territoriali : libera circolazione delle merci dei capitali e delle persone, libertà di prestazioni di servizi e di stabilimento
- Il superamento di tutte le forme di monopolio legale
- L'equiparazione tra settore pubblico e privato nei processi di erogazione dei servizi
- L'obbligo 'etico ' delle pubbliche amministrazioni di rendere conto a terzi del proprio operato

I riflessi sull'azienda ente locale

- La libera circolazione delle risorse aumenta le possibilità di competizione territoriale e quindi presuppone una capacità dell'azienda ente locale di attrarre e mantenere sul proprio territorio risorse finanziarie, imprenditoriali e professionali
- La concorrenza nei mercati dei servizi pubblici locali richiede una capacità :
- di ripensare il ruolo del sistema dei servizi, storicamente tutelato e protetto
- di rivedere la struttura delle imprese pubbliche partecipate e controllate dall'ente locale ,che quasi sempre risultano inadeguate dal punto di vista dimensionale e professionale ed con una insufficiente capacità competitiva.

- L'obbligo etico di rendere conto del proprio operato richiede un orientamento alla misurazione dei risultati e comporta la capacità di introdurre meccanismi di raffronto con altre realtà simili nazionali ed europee
- La promozione di politiche comuni richiede una capacità delle singole aziende pubbliche di stabilire rapporti di collaborazione con altre aziende di città europee, finalizzati alla elaborazione e gestione di progetti innovativi spesso cofinanziati dalla Ue
- L'estensione amministrativa della UE , con l'entrata di nuovi paesi, richiede che le competenze aziendali di elaborare e realizzare progetti , secondo standards europei ed in partnership con altre città , siano potenziate al fine di non perdere importanti risorse finanziarie utilizzabili sul versante dell'innovazione

La dimensione economica

- I principali cambiamenti a livello economico riguardano i seguenti aspetti:
- L'avvio di significativi processi di privatizzazione dei servizi ed il ricorso a nuove forme di gestione dei servizi
- L'affermarsi nella pratica del concetto di sussidiarietà sociale , cioè l'assolvimento di funzioni pubbliche sociali da parte di famiglie, associazioni
- processi di internazionalizzazione e globalizzazione dell'economia con correlati fenomeni di deindustrializzazione, delocalizzazione produttiva e perdita di competitività di alcuni territori

- Le tensioni sulla finanza pubblica con interventi di :
 - risanamento del bilancio dello stato
 - riduzione dei trasferimenti certi dallo stato e dalle regioni alle aziende-enti locali
- Le modifiche nel mercato del lavoro: differenziazione territoriale del mercato, flessibilizzazione del rapporto di lavoro, privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico
- Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione
- Lo sviluppo dell'economia virtuale basata su piu' competenze e creatività

I riflessi sull'azienda ente locale

- L' esternalizzazione dei servizi richiede nuove capacità manageriali in relazione :
 - alla gestione efficace del processo di esternalizzazione
 - all'attività di orientamento e controllo dei servizi non piu' gestiti direttamente
- La globalizzazione dell'economia richiede adeguate politiche di sviluppo competitivo dei sistemi territoriali
- La sussidiarietà sociale richiede nuove capacità di progettazione e gestione dei servizi secondo logiche di integrazione e cooperazione tra piu' soggetti
- Gli interventi sulla finanza pubblica sollecitano nuove forme di ricerca ed allocazione delle risorse finanziarie e piu' attenzione all'equilibrio economico-finanziario dell'azienda ente locale

- Le modifiche del mercato del lavoro esercitano una duplice influenza :
 - sul ruolo dell'azienda-ente locale in funzione dell'adozione di politiche di sostegno allo sviluppo dell'occupazione più che di assunzioni dirette di personale
- Sulle politiche del personale in funzione
 - della capacità di gestire in termini manageriali la privatizzazione del rapporto di lavoro
 - della necessità di rendere attrattivo il lavoro pubblico

- Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione presuppone investimenti dell'azienda in tecnologia e servizi e nuove competenze nell'utilizzo delle loro potenzialità ed un ruolo attivo nello sviluppo territoriale delle infrastrutture di telecomunicazione e nella promozione di una cultura diffusa dell'utilizzo
- Lo sviluppo dell'economia virtuale richiede un ruolo attivo dell'azienda nel promuovere ,integrare ed incentivare i centri di ricerca e formazione e nell'investire sulle proprie competenze interne

La dimensione sociale

- Le trasformazioni economiche, sociali e culturali del paese hanno profondamente modificato il quadro dei bisogni in relazione ai seguenti aspetti:
- certi servizi hanno raggiunto la maturità
- L'estensione e l'articolazione di alcuni servizi sono ormai considerati come un diritto acquisito
- L'apprezzamento del cittadino si sposta dalla valutazione della semplice copertura del bisogno alle modalità con cui viene soddisfatto

- Le aspettative degli utenti sono più articolate
- Emergono nuovi bisogni (es .la sicurezza, la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, l'integrazione sociale a fronte di flussi migratori significativi)
- Esiste un problema di legittimazione delle organizzazioni pubbliche
- Il cittadino e' indotto a valutare l'organizzazione in logica comparativa con altre realtà pubbliche o con altri fornitori di servizi

i riflessi sull'azienda ente locale

- Tali trasformazioni richiedono all'azienda :
- Una nuova e maggior capacità di riprogettare i servizi in funzione della nascita e dell'evoluzione dei bisogni
- il porre effettivamente al centro della propria attività di progettazione e gestione dei servizi il cittadino in quanto utente/cliente
- La definizione di un ruolo attivo del cittadino nei processi aziendali

La dimensione locale

- L'influenza dell'ambiente locale può essere descritta almeno in relazione ai seguenti elementi:
- Trend demografici, caratteristiche del sistema economico locale, caratteristiche territoriali
- Presenza e qualità delle risorse finanziarie, imprenditoriali ,professionali e culturali
- Presenza o meno di bisogni evoluti e di nuove attese verso l'amministrazione pubblica
- Presenza o meno di tradizioni di coesione sociale, di condivisione dei valori e di comportamenti orientati alla partecipazione

Gli effetti sull'azienda ente locale

- Il rapporto che si instaura tra azienda ente ed ambiente locale e' diverso da quello che si instaura con l'ambiente generale(nazionale,sopranazionale)
- In questo caso il rapporto deve essere attivo , in quanto l'azienda non solo e' influenzata dal contesto esterno ma puo' incidere sulla sua evoluzione:
 - per migliorare la competitività del proprio territorio
 - per favorire la competitività dei soggetti che vi operano
 - Per migliorare lo stato di benessere ed il grado di coesione sociale della propria comunità

L'ambiente ed i fattori critici delle politiche pubbliche

- L'ambiente , così come descritto nelle sue diverse dimensioni , pone in evidenza una serie di fattori critici che condizionano le modalità con cui si formano i processi di decisione ed implementazione delle politiche pubbliche
- Tra i fattori critici , ampiamente analizzati dalla letteratura specializzata, possiamo ricordare :
- **La complessità** , dovuta alla qualità e quantità dei fenomeni ed all'alto grado di specializzazione decisionale dei livelli di governo che disperde l'autorità in sedi e processi segmentati e diversificati
- **La interdipendenza** delle dimensioni ambientali e la correlazione tra gli interventi pubblici , per cui gli effetti di una politica pubblica possono diventare problemi per un'altra

- **La trasversalità e l'ampiezza** dei fenomeni e quindi degli obiettivi che implicano politiche che abbracciano nuovi territori (oltre le consuete circoscrizioni amministrative) ed intersecano ambiti ed interventi specializzati
- **La pluralità degli attori e dei livelli di governo** , i quali agiscono in funzione sussidiaria e decidono ed attuano politiche pubbliche congiunte (con problemi di comunicazione, coordinamento, competizione)
- **La dilatazione della pressione** dell'ambiente che perturbano e sollecitano gli interventi pubblici
- **La contrazione delle risorse** a disposizione per gli interventi pubblici

Alcune domande sulla gestione
dello sviluppo dell'azienda ente
locale in un ambiente che cambia

- L'esame delle interrelazioni tra ambiente ed azienda ci pone alcune domande:
- Come governare un quadro ambientale complesso, articolato ed in continua evoluzione
- Come far maturare una capacità di gestione di situazioni imprevedibili ed incerte
- Come riorientare una organizzazione , abituata ad operare in condizioni di relativa stabilità e seguendo percorsi sicuri guidati da vincoli e norme, verso situazioni che presuppongono una capacità di elaborare autonome strategie e di governare le risorse in una logica d'insieme

Una prima risposta: dotare
l'organizzazione di una Strategia

- Una prima risposta alle domande poste sta nella necessità di dotare l'azienda ente locale di una cultura ,di una capacità complessiva e di adeguati strumenti per elaborare e gestire una propria strategia di sviluppo in grado :
 - di pianificare gli obiettivi di lungo periodo
 - governare le risorse in una logica d'insieme
 - gestire ed anche anticipare la variabilità dell'ambiente di riferimento

definizione del concetto di strategia

- La strategia è un insieme di decisioni finalizzate a definire la missione e gli obiettivi di lungo termine di un'organizzazione ed a individuare e scegliere i percorsi alternativi per raggiungerli in un ambiente che cambia continuamente.
- la strategia costituisce quindi ' un insieme coordinato di scelte destinato ad incidere sui percorsi di sviluppo dell'azienda, consentendo all'azienda di evolvere da una situazione data ad una diversa situazione di relativo equilibrio rispetto all'ambiente futuro.
- Pertanto determina in prospettiva un diverso posizionamento strutturale dell'azienda rispetto all'ambiente ed ai suoi interlocutori

Il concetto di gestione strategica

- La gestione strategica è un processo mediante il quale un'organizzazione :
- Fissa gli obiettivi di lungo termine che intende raggiungere
- Individua i propri punti di forza e debolezza
- Individua opportunità e minacce dell'ambiente esterno
- Decide , scegliendo tra diverse opzioni, le azioni per raggiungere gli obiettivi
- Declina le azioni in piani e definisce tempi richiesti e le risorse necessarie
- Modifica i piani , quando è necessario , per adattarli ai cambiamenti e valuta i risultati ottenuti

Un modello di gestione strategica

- Il modello di gestione strategica rappresenta uno schema sintetico di descrizione del processo di costruzione e gestione della strategia.
- Può essere articolato in macro fasi:
- Analisi strategica
- Scelta delle strategie
- Definizione delle condizioni operative di attuazione
- Realizzazione e controllo

Analisi strategica

- L'analisi strategica cerca di dare risposte ad alcuni interrogativi, quali:
- Che azienda vogliamo essere ?
- Verso quali obiettivi vogliamo muovere ?
- Quali cambiamenti sono in atto e come agiscono sull'attività dell'organizzazione in termini di opportunità e rischi ?
- Quali risorse e competenze possiede l'organizzazione e come possono costituire vantaggi nello sfruttare le nuove opportunità?
- Quali sono i punti di debolezza dell'organizzazione ?

- L'analisi strategica , pertanto , si articola nelle seguenti fasi:
- Definizione della missione e dei principali obiettivi di lungo periodo
- Analisi dell'ambiente esterno allo scopo di individuare minacce ed opportunità
- Analisi dell'ambiente interno al fine di individuare punti di forza e debolezza e le attese degli stakeholder
- **L'analisi strategica** ruota attorno a tre concetti.
- **La missione** e obiettivi di lungo termine. Alla base del concetto di missione vi sono le domande : nell'interesse di chi l'azienda deve essere guidata e gestita , quali sono gli stakeholder di riferimento
- **L'ambiente** . Al fine di comprendere quali sono le minacce e le opportunità che l'ambiente produce ed alle quali la strategia cerca di dare risposte
- **Le risorse** (umane, finanziarie, tecniche) e le competenze distintive (capacità di cogliere le opportunità) in quanto queste possono condizionare negativamente o sostenere la strategia

La scelta della strategia

- La scelta della strategia , muovendo dai risultati dell'analisi strategica , individua , valuta e seleziona le opzioni che possono portare alla realizzazione degli obiettivi.
- Vengono selezionate le strategie che valorizzando i punti di forza e proteggendo o modificando i punti di debolezza puntano a trarre vantaggio dalle opportunità esterne ed a contenere le minacce.
- La strategia scelta viene formalizzata al fine di esplicitare e condividere le scelte effettuate e guidare nel tempo l'azienda

La definizione delle condizioni operative di realizzazione

- Le strategie devono essere realizzate , tradotte in azioni.
- La realizzazione comporta che si trovino risposte ad alcune domande:
- Chi ha la responsabilità di realizzare le strategie (quali persone e quali punti dell'organizzazione) ?
- Occorre svolgere nuovi compiti e quindi modificare l'organizzazione , cambiare la composizione e la formazione delle risorse umane ?
- Come monitoriamo la realizzazione?
- Occorre individuare nuove forme di coordinamento?
- La risposta a queste domande richiede la progettazione di :
- **Una struttura organizzativa**
- **Sistemi di controllo**
- **Sistemi di coordinamento delle strategie**
- **Modalità di gestione del cambiamento**

L'attuazione della strategia

- L'attuazione comporta:
- La gestione e realizzazione dei singoli piani di azione e programmi di intervento (fasi , tempi ,strumenti, risorse, modalità,soggetti coinvolti, responsabilità)
- Gli interventi di allineamento alla strategia della struttura organizzativa, dei processi informativi e di controllo, delle capacità manageriali ,delle modalità di acquisizione ed allocazione delle risorse

Il controllo della strategia

- Il controllo comporta:
- La definizione e l'attivazione di metodi di controllo dell'effettiva realizzazione della strategia
- La messa a punto e la gestione di meccanismi di correzione ed adattamento della stessa

I tre livelli di strategia

- Secondo le teorie economico-aziendali in un'organizzazione si possono individuare tre livelli di strategia
- **La strategia di corporate (impresa)**, che riguarda l'intera organizzazione
- **La strategia di business (mercato/prodotto)** che presuppone la definizione dei contenuti e dei confini dei singoli business, relazionando il prodotto alle esigenze del cliente
- **La strategia funzionale** relative alle attività aziendali specializzate (marketing, gestione risorse umane, ricerca e sviluppo, finanza)

La strategia applicata all'azienda ente locale

- L'applicazione del processo di gestione strategica agli enti locali tiene conto delle specificità dei sistemi aziendali pubblici, in particolare del fatto che:
- **L'ente locale è un'azienda multi servizi e conseguentemente possono sempre essere applicati i tre livelli di strategia:** la strategia dell'intera organizzazione, la strategia di prodotto/ servizio, la strategia funzionale
- **Nella definizione della missione e degli obiettivi di lungo periodo devono essere assunti contestualmente come input:**
- i valori e gli orientamenti politici espressi da coloro che pro tempore rappresentano la comunità
- le attese di altri stakeholder di riferimento
- **Le finalità della strategia sono :**
- Consolidamento e sviluppo dell'azienda
- Sviluppo del sistema socio economico di riferimento
- Soddisfacimento dei bisogni della comunità

Le fasi di analisi per la messa a
punto di una strategia

- Stabilire la missione che l'ente locale ha (soddisfare le attese di tutti gli stakeholder e le esigenze di sviluppo della comunità, definire i valori in cui l'azienda pubblica crede, valori che strutturano la cultura aziendale, definire le politiche ed i modelli di comportamento dell'azienda, individuare i principi di fondo della strategia che favoriscano la realizzazione della missione)
- Analizzare la situazione esterna : evoluzione dell'ambiente, minacce ed opportunità, che influenza **cosa l'azienda potrebbe fare**

- Analizzare i bisogni e le attese dei cittadini, che dovrebbe contribuire a chiarire **cosa l'azienda dovrebbe fare**
- Analizzare la situazione interna, con l'individuazione dei punti di forza e debolezza, che determina che **cosa l'azienda può fare**
- Analizzare l'orientamento e le attese dei ruoli decisionali, che forniscono informazioni su **cosa l'azienda vuole fare**

- Analizzare la strategia emergente , determinando **cosa l'azienda sta facendo** , che può influenzare :
- La trasformazione dei punti di forza e debolezza del sistema aziendale
- I comportamenti dei ruoli di responsabilità aziendali
- E condizionare **cosa l'azienda farà**

Le regioni che sollecitano l'ente
locale ad elaborare una strategia

- **Aumenta la complessità e la variabilità dell'ambiente e l'ente locale deve affrontare e gestire problematiche di crescente complessità** in relazione :
 - all'evoluzione dei sistemi socio-economici di riferimento
 - ai processi di decentramento istituzionale di funzioni e responsabilità
 - alle strette interrelazioni che l'azienda ha con il resto del settore pubblico
 - Peraltro la complessità rende inadeguata l'organizzazione che punta ad elaborare autonomamente risposte compiute

- **Esistono problemi di legittimazione e l'ente locale ha l'esigenza di legittimarsi** in relazione alla capacità di risolvere problematiche complesse e di svolgere un ruolo di promozione e sviluppo della comunità e del sistema territoriale di riferimento
- **I sistemi territoriali sono attraversati da profondi cambiamenti e sollecitati dalla competizione** . L'evoluzione dei sistemi territoriali ha visto nascere numerosi soggetti che operano nell'area dei servizi pubblici e presuppone un sistema qualificato di relazioni tra enti ed attori in funzione :
 - della competitività del territorio
 - del soddisfacimento dei bisogni della comunità

- **Una molteplicità di servizi ed attività e variegate modalità di erogazione** richiedono necessariamente di disporre di un disegno unitario che orienti l'azione delle diverse componenti dell'organizzazione
- **La pianificazione strategica è un potente stimolo per indurre i decisori a ragionare in termini di futuro** ed ad abbandonare l'esame del passato come centro più importante della propria attività
- **La pianificazione strategica è una premessa indispensabile per il controllo dei risultati ed è uno strumento di motivazione**, in quanto indica ai collaboratori verso quali obiettivi muove l'azienda e quale posto occupano le loro azioni nel quadro generale della pianificazione

Alcune linee guida per l'elaborazione della strategia

- E' opportuno che la strategia applicata ad un azienda-ente locale sia in grado di :
- Riconoscere che l'efficacia della strategia risulta condizionata dalla capacità di attivare un disegno integrato e condiviso di trasformazione del sistema socio-economico con un insieme articolato di soggetti
- proiettare l'organizzazione oltre i tradizionali confini aziendali al fine di realizzare un' effettiva integrazione con il sistema territoriale di riferimento

- Assumere come un'esigenza primaria l'individuazione di aree di azione rilevanti ,finalizzate alla trasformazione del territorio: es. sicurezza, mobilità, lavoro
- Delimitare l'ambito territoriale di intervento ed individuare gli interlocutori pubblici e privati in relazione all'estensione e complessità di tali aree, andando oltre i confini istituzionalmente definiti
- Se necessario analizzare l'adeguatezza o meno del sistema locale, delle sue componenti, delle sue politiche anche in relazione a tali esigenze

Esempio di schema di strategia di integrazione

	Ente locale	Altri enti locali	Imprese pubbliche	Amministrazione centrale	Imprese private	Assoc non profit	Altre istituzioni
Lavoro e occupazione							
sicurezza							
ambiente							
Assistenza sociale							

Gli ambiti della strategia di un azienda ente locale

- L'elaborazione di una strategia di un'azienda-ente locale deve almeno considerare i seguenti aspetti:
- Il ruolo dell'azienda ed il correlato modello di sviluppo
- Gli ambiti degli interventi ed il portafoglio dei servizi
- La scelta delle forme più convenienti di gestione dei servizi e delle attività
- Il sistema di alleanze e coordinamento e quindi:
- La definizione delle alleanze con altri soggetti pubblici e privati
- L'individuazione di forme di coordinamento tra soggetti pubblici istituzionalmente autonomi

- L'identificazione di alcune strategie di funzione, quali: la strategia finanziaria e la strategia organizzativa

Ruolo e modello di sviluppo dell'azienda ente locale

- Sta emergendo un nuovo ruolo che presuppone:
- il disimpegno dalla gestione diretta e lo spostamento verso funzioni di regia dello sviluppo e di programmazione
- La necessità di governare ed orientare l'azione di una molteplicità di soggetti in funzione dello sviluppo economico e sociale del territorio
- La capacità di esercitare azioni di mediazione efficaci, di coordinamento autorevole e di regolazione partecipata
- Il superamento del tradizionale ruolo che ha fatto coincidere le politiche pubbliche locali con l'emanazione e l'applicazioni di norme e con azioni distributive di benefici a parte della popolazione

- L'adozione di un sistema articolato di politiche in grado di:
- Individuare linee ed azioni di sviluppo dei sistemi urbani e territoriali di riferimento
- Ricercare un costante equilibrio tra intervento pubblico e privato
- Definire gli ambiti degli interventi ed il portafoglio dei servizi
- Individuare le forme più convenienti di gestione dei servizi e delle attività

Specificità dei modelli di sviluppo

- Il contesto di riferimento e le caratteristiche strutturali delle singole aziende configurano concretamente il modello di sviluppo
- Nella realtà troviamo quindi :
 - Enti locali che si stanno trasformando in aziende capo gruppo (holding). L'ente locale svolge funzioni di governo complessivo del sistema territoriale avvalendosi per la gestione di imprese o istituzioni
 - Enti locali che si trasformano in centri qualificati di acquisto di servizi, mantenendo il presidio diretto della gestione nei servizi di eccellenza
 - Enti locali che per la ridotta dimensione non possono che ricercare nelle forme di alleanza le condizioni minime per assolvere la propria missione

Campo delle attività e portafoglio dei servizi

- La strategia di portafoglio e' utile per
- individuare le aree di attività da presidiare
- definire le politiche da attivare in relazione a ciascuna area di attività
- costruire un portafoglio di offerta dei servizi in linea con le istanze dei cittadini e con le esigenze di competitività
- Delimitare l'area territoriale di azione
- Definire l'orizzonte temporale di riferimento

Linee guida per la ridefinizione del sistema di offerta dei servizi

- Escludendo le cosiddette 'funzioni non disponibili(Attività di regolazione, autorizzazione ecc) e' possibile definire per le restanti aree di attività un sistema di offerta complessiva che presuppone :
- La creazione di nuovi servizi
- L'espansione dell'offerta
- Il mantenimento del livello esistente di offerta
- Il ridimensionamento dell'offerta
- La dismissione

Alcuni criteri per l'analisi del portafoglio dei servizi

Il metodo di individuazione delle aree critiche di servizio su cui applicare specifiche politiche

- Il metodo prevede:
- la classificazione dei servizi **in aree di criticità** (alta , media e bassa) , utilizzando la matrice di criticità
- la successiva **definizione di specifiche politiche per le aree ad alta o significativa criticità** ,utilizzando la matrice delle politiche

Individuazione delle aree di criticità

- Le aree critiche vengono classificate in base a fattori che valutano:
- Il grado di incertezza in merito all'accettabilità e fattibilità dell'intervento pubblico (in certi periodi vengono privilegiati aspetti di solidarietà collettiva che sostengono l'intervento pubblico in altri periodi predominano timori che un eccesso di intervento pubblico riduca le libertà degli individui e delle imprese; incertezze nel reperimento delle risorse)
- Il grado di integrazione ed interdipendenza con altri ambiti di intervento pubblico

Matrice per l'identificazione delle aree critiche		incertezza e discontinuità su legittimazione dell'intervento pubblico	
		Alta	bassa
Integrazione organizzativa interna	alta	Aree ad alta criticità	Aree a criticità media legata a fattori interni
	bassa	Aree di criticità media legata a fattori esterni	Aree a bassa criticità

Definizione delle politiche di servizio

- **La formulazione di specifiche politiche** viene effettuata in relazione alle aree ad alta o significativa criticità valutando i seguenti fattori :
- Il beneficio sociale (Il rilievo dei bisogni sociali soddisfatti)
- L'impatto sull'equilibrio economico-finanziario dell'ente

Matrice per l'identificazione delle politiche per le aree ad alta criticità		Beneficio sociale	
		Alto	basso
Riflessi sull'equilibrio economico-finanziario	Positivo (entrate superiori alle spese	Cauta espansione	mantenimento
	Negativo (entrate inferiori alle spese	Sostegno attento	Ridimensionamento o abbandono

Altri criteri di valutazione del portafoglio dei servizi

- **Il criterio dell'ambito territoriale** , in base la quale certe attività per poter produrre risultati significativi presuppongono :
 - una forte integrazione tra territori ed istituzioni diverse
 - la ricerca di un ambito territoriale di azione che supera i confini istituzionali tradizionali
- **Il criterio dell' economia di scala:** certe attività richiedono che vengano ricercate soglie dimensionali minime in grado di garantire economie di scala e contenimento dei costi

- **Il criterio della ricostruzione della catena di creazione del valore**, in base al quale
- e' possibile identificare quali classi di attività contribuiscono a creare valore per il cittadino e le imprese
- è possibile valutare quali attività non core possono essere eliminate o ridimensionate e quali attività core devono essere sviluppate e potenziate

Le forme di gestione dei servizi

- La scelta della forma più conveniente di gestione dei servizi incide in modo significativo sul ruolo e sull'assetto complessivo dell'azienda-ente locale
- L'approfondimento sulle forme di gestione dei servizi richiede che si chiarisca preliminarmente che cosa si intende per :
 - privatizzazione dei servizi
 - Esternalizzazione o terziarizzazione dei servizi
 - Nuove forme di gestione

La privatizzazione dei servizi

- Viene meno la natura pubblica del bisogno
- Il mercato ,con i suoi meccanismi , da ampie garanzie di soddisfacimento del bisogno
- L'azienda-ente locale rinuncia ad avere una responsabilità sopraordinata rispetto al soddisfacimento del bisogno
- Al limite interviene con forme di regolamentazione del mercato

La terziarizzazione o esternalizzazione

- Si affida a terzi ambiti di attività circoscritte e definite (manutenzioni, servizi di supporto)
- L'obiettivo è quello di ridurre i costi di produzione e la flessibilizzazione dei costi aziendali

Le nuove forme di gestione

- Al bisogno e' riconosciuta la natura pubblica
- Viene scissa la responsabilità sul soddisfacimento del bisogno, che rimane in capo all'ente locale, dalla responsabilità di produzione ed erogazione che e' attribuita ad un soggetto terzo
- L'ente si sgrava della gestione ma si concentra sulle funzioni di governo , di sviluppo del sistema, di garanzia verso il cittadino

Implicazioni sull'assetto aziendale delle nuove forme di gestione

- L'azienda ente locale deve sviluppare nuove capacità in relazione a:
 - Analisi del grado di copertura del bisogno
 - Determinazione degli standard qualitativi minimi del servizio
 - Condizioni di accesso al servizio : tariffe, prezzi, modalità di distribuzione
 - Controllo dei risultati dell'ente gestore

L'analisi di convenienza per la
scelta delle forme di gestione

I criteri di valutazione

- Strategico: coerenza con il disegno di qualificazione del sistema socio-economico territoriale e del ruolo dell'ente
- Tecnico-produttivo: possibilità per un soggetto esterno di mantenere nel tempo migliori condizioni tecniche di produzione ed erogazione
- Organizzativo : possibilità di riqualificare la struttura e superare certe rigidità burocratiche
- Economico : possibilità di ridurre i costi, di controllare i costi o di ripartire gli oneri di investimento

Le forme di gestione previste dal testo unico degli enti locali

- In economia , quando per le modeste dimensioni o caratteristiche del servizio non e' opportuno ricorrere ad altre forme di gestione
- In concessione a terzi
- A mezzo di azienda speciale o istituzione
- A mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico
- A mezzo di società per azioni senza la proprietà pubblica maggioritaria
- A mezzo di fondazione o fondazione di partecipazione

L'azienda speciale

- E' un ente strumentale dell'azienda-ente locale , dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale
- e' dotato di un proprio statuto che ne disciplina l'ordinamento ed il funzionamento
- E' dotato di un consiglio di amministrazione, di un presidente e di un direttore
- e ' dotato di un apposito organo di revisione che esercita le funzioni di controllo economico-finanziario
- L'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina gli indirizzi ,esercita la vigilanza , verifica i risultati ed approva gli atti fondamentali dell'azienda

L'istituzione

- E' un organismo strumentale dell'azienda-ente locale per l'erogazione di servizi in campo sociale, dotato di autonomia gestionale
- Non ha un proprio statuto ,la disciplina dell'ordinamento e funzionamento e' definita dallo statuto comunale, il controllo economico-finanziario e' esercitato dal collegio dei revisori del comune
- E' dotato di un consiglio di amministrazione , da un presidente e da un direttore
- L'ente locale determina gli indirizzi, esercita il controllo sui risultati ,approva gli atti fondamentali dell'istituzione

La società per azioni

- L'ente locale può trasformare l'azienda speciale in società per azioni
-
- Le partecipazioni in tali società devono essere cedute ad altri soggetti con procedura di evidenza pubblica
- L'ente locale può costituire società per azioni, senza il vincolo della proprietà maggioritaria, scegliendo i soci privati o collocando le azioni sul mercato tramite procedure di evidenza pubblica
- L'erogazione dei servizi pubblici attraverso aziende presuppone la stipula di un contratto di servizio e la determinazione di una tariffa che costituisce il corrispettivo del servizio

La fondazione di partecipazione

- E' un ente strumentale con personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro , dotato di autonomia gestionale e statutaria
- Puo' essere costituita dall'ente locale con altri soggetti pubblici e privati, in qualità di soci fondatori
- E' dotata di un assemblea dei soci , di un consiglio di amministrazione, di un presidente, di un direttore, e di un collegio dei revisori dei conti
- e' dotata di un fondo del patrimonio, costituito da capitali e beni, e da un fondo annuale di gestione

Le alleanze

Forme di alleanza con il pubblico

- Il testo unico delle autonomie prevede diverse forme di alleanze tra enti pubblici:
- Il protocollo di intesa
- Gli accordi di programma
- Le convenzioni
- I consorzi
- Le unioni di comuni

- L'alleanza implica da parte dell'azienda pubblica la ricerca sistematica di occasioni e modalità di integrazione e cooperazione con altri soggetti
- E un rapporto continuativo e duraturo:
- Fondato sulla condivisione di finalità e di obiettivi
- Che mira a rafforzare la competitività dell'azienda
- Che può favorire il miglioramento delle condizioni di erogazione dei servizi e di utilizzo delle risorse

Forme di alleanza con il privato

- Partecipazione dei privati alle aziende di proprietà dell'ente
- Operazioni di finanza di progetto
- Protocolli di intesa ed accordi di programma per la riqualificazione di aree degradate
- Costituzione di società di trasformazione urbana

Forme di cooperazione nazionale o sopranazionale

- Reti di città europee per lo scambio di esperienze , know how
- Partnership europee ed internazionali su progetti e programmi in parte finanziati dalla unione europea

La strategia finanziaria

- La strategia economico-finanziaria di un'azienda-ente locale è un sistema di scelte che ha la finalità di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'azienda nel lungo periodo in correlazione con lo sviluppo aziendale
- Le scelte riguardano
- Gli investimenti e le modalità di finanziamento
- L'indebitamento
- Le modifiche della struttura delle entrate e della spesa

La strategia organizzativa

- La strategia organizzativa ha come obiettivo di garantire condizioni strutturali, professionali idonee a sostenere lo sviluppo aziendale e propedeutiche al miglioramento dell'elaborazione strategica
- Le scelte riguardano i seguenti aspetti:
- Modello organizzativo dell'azienda
- Rilievo di alcune funzioni aziendali ritenute decisive
- Principi che regolano i comportamenti
- Linee guida per il miglioramento dei sistemi operativi

- Principi che regolano le politiche del personale
- Le modalità di rapporto con il mercato e di governo delle relative dinamiche
- Il grado di accettazione da parte della azienda dei meccanismi di mercato con riferimento alla competizione territoriale