

# La pianificazione strategica nell'ambito pubblico

Giorgio Donna

Sommario: 1. Premessa - 2. Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione (P.A.): dal cambiamento organizzativo alla riflessione strategica - 3. Perché la pianificazione strategica nell'ente pubblico - 4. Condizioni di successo: le lezioni dell'esperienza - 5. Considerazioni conclusive - Bibliografia

## Abstract

The number of public organizations trying to experiment strategic planning processes is rapidly growing, following the experience of most of the large-size companies. What reasons do explain this movement? What warnings have to be considered in order to avoid an unsuitable transferring of paradigms and methodologies specifically designed for the private enterprises, where they often have failed? What advices do emerge from real experiences? Arguing about such questions, the essay supports the idea that, if correctly interpreted, a strategic planning process can be an opportunity not to be missed in the present context of public organizations.

## 1. Premessa

Va crescendo esponenzialmente, nel mondo delle istituzioni pubbliche, il numero degli Enti che decidono di intraprendere la strada della *pianificazione strategica*. Il fenomeno è molto recente (fino ad una decina d'anni fa ci si poteva imbattere in sparuti tentativi pionieristici<sup>1</sup>, per di più realizzati quasi soltanto in altri paesi), ma merita attenzione per più ordini di motivi. Innanzi tutto, perché il tema della strategia va a toccare *il cuore* di un'organizzazione, in quanto ne coinvolge le scelte fondamentali, la missione, gli obiettivi di fondo. In secondo luogo, in un

---

<sup>1</sup>Per un riferimento allo stato dell'arte relativo alla fase pionieristica della pianificazione strategica pubblica, collocabile a cavallo dell'anno 2000, si veda ad esempio Camagni, Donna (2000). Il presente saggio richiama, aggiornandoli e sviluppandoli, considerazioni e ragionamenti già avanzati in quel precedente lavoro.

momento nel quale a livello internazionale è in atto un forte processo di ripensamento intorno al modo di funzionare delle istituzioni pubbliche e più in generale delle organizzazioni *nonprofit*, diventa di estremo interesse valutare se la pianificazione strategica può in qualche modo aiutare il riorientamento di un mondo di enti che, oltre che straordinariamente vasto, è anche nevralgico per qualunque comunità. In terzo luogo, trattandosi di un processo che si è finora sviluppato in larga prevalenza nelle imprese private, occorre valutare in che misura e con quali eventuali adattamenti la pianificazione strategica può essere utilmente introdotta nel mondo pubblico, tenendo presente l'impegno che essa comporta e le peculiari complessità che in questo ambito essa deve affrontare. Infine, onestà intellettuale impone di ricordare che la pianificazione strategica nelle imprese vanta una poco invidiabile costellazione di insuccessi, tanto da portare spesso il management ad assumere nei suoi confronti un atteggiamento di profondo scetticismo, quasi che si trattasse più di un elegante ma costoso e velleitario esercizio intellettuale invece che, come le intenzioni dichiarate pretenderebbero, un processo vitale per l'organizzazione. A maggiore ragione, pertanto, occorre avvicinarsi con cautela e consapevolezza, al fine di evitare disillusioni e sprechi di energie.

In questo quadro, la tesi di fondo sottesa nelle pagine che seguono è che la pianificazione strategica rappresenta un'*opportunità* potenzialmente di grande rilievo nella prospettiva di elevare la qualità del governo delle attività pubbliche, in quanto rappresenta una via per rispondere a istanze sempre più pressanti con cui devono confrontarsi i diversi soggetti che di tale governo hanno la responsabilità, ma che tale opportunità può essere colta solo rispettando alcune precise condizioni.

## **2. Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione (P.A.): dal cambiamento organizzativo alla riflessione strategica**

A partire dagli anni '90, nella Pubblica Amministrazione italiana si è avviato un processo di modernizzazione che viene spesso definito di *aziendalizzazione*. Con questo impervio neologismo si intende in sostanza etichettare il tentativo di introdurre negli enti della P.A. logiche di governo, tecniche di gestione e assetti organizzativi di tipo *aziendale*, e cioè coerenti con il principio di favorire la sistematica ricerca di maggiori livelli di efficienza e di efficacia attraverso la diffusione di cultura e strumenti manageriali.

Rinunciando in questa sede ad esprimere giudizi circostanziati sui risultati complessivamente conseguiti<sup>2</sup>, si può dire che il processo di modernizzazione in chiave aziendalistica, se pure ha proceduto in modo zoppo, spesso improvvisato

---

<sup>2</sup>In merito, valutazioni e ragionamenti più puntuali sulla qualità dei processi di cambiamento organizzativo e gestionale intervenuti nel sistema della P.A. saranno sviluppati in un contributo dell'A. di prossima pubblicazione su questa rivista.

e comunque parziale (in molti Enti non ci si è nemmeno provato, in molti si è solo finto di provarci), si è comunque avviato, e in casi sempre più numerosi ha cominciato a produrre cambiamenti significativi e irreversibili. E si tratta di un esito tanto più rilevante se si considera che ha dovuto fare i conti con problemi straordinariamente complessi e forse ingenuamente sottovalutati, e che nel mondo dei servizi di interesse collettivo non ci si può permettere (a differenza che nel privato) delle fasi di black-out o di procedere attraverso *rivoluzioni*.

Ma modificare le modalità organizzative e gestionali è un modo ancora parziale di rispondere all'esigenza di modernizzare il funzionamento delle attività pubbliche, e di questo hanno potuto rendersi conto per primi proprio quegli enti che con più convinzione hanno intrapreso la strada del cambiamento.

L'esperienza stessa delle imprese, soprattutto di quelle complesse, insegna che la buona qualità dell'organizzazione e della gestione non sono garanzia sufficiente ad assicurarne il successo, il quale dipende *in primis* dalla qualità della strategia perseguita. Detto in altri termini, non è sufficiente prestare attenzione al *come* si fanno le cose (problema organizzativo-gestionale); occorre parallelamente interrogarsi sul *che cosa* fare (problema strategico). Se una cattiva gestione può portare all'insuccesso una strategia di per sé corretta, viceversa una buona gestione non permetterà, a lungo andare, di salvare dall'insuccesso un'azienda che persegue una strategia sbagliata, ma potrà solo rallentarne il declino e ritardarne la fine.

Di questo elementare principio l'ambiente pubblico è in genere poco consapevole, a causa del fatto che, a differenza di un'impresa, l'Ente pubblico tende a ritenersi immune dal rischio del fallimento, cioè, per così dire, dalla morte per comprovata incapacità di creare valore.

In realtà, per le ragioni che vedremo meglio, le cose stanno fortemente cambiando: infatti una società evoluta sarà sempre meno tollerante e comprensiva nel sopportare le lunghe e penose agonie di tanti Enti che hanno perso ruolo e significato o che *sopravvivono* ai bisogni per rispondere ai quali erano stati istituiti.

Ecco allora l'esigenza di dare al problema dell'aziendalizzazione una seconda prospettiva, non più organizzativo-gestionale ma appunto *strategica*, riassumibile nel porsi domande come le seguenti: che identità vuole avere o vuole assumere un certo Ente? che ruolo vuole giocare nel sistema socio-economico? come intende e definisce la sua missione? in quali elementi si sostanzia la sua peculiare e distintiva capacità di creare *valore pubblico*<sup>3</sup>?

Come è evidente, dare risposta a queste domande è essenziale anche sotto il profilo più strettamente gestionale. Infatti, non è possibile definire quale sia l'assetto organizzativo più appropriato per un ente, quali le variabili più importanti da tenere sotto controllo, quali le priorità su cui esso debba concentrare sforzi e attenzioni, in assenza di un suo chiaro orientamento strategico di fondo.

---

<sup>3</sup>Sul concetto di creazione di valore pubblico si vedano, tra gli altri, Moore (1995) e Borgonovi (2001).

In particolare, la definizione di questo orientamento è di assoluto rilievo in due prospettive, una positiva ed una negativa.

In senso *positivo*, esso conduce a identificare le conseguenti priorità che ne derivano in termini di impiego delle risorse, le iniziative fondamentali da assumere (in particolare quelle destinate a produrre effetti più durevoli e irreversibili) per orientare l'azienda verso il posizionamento desiderato, i traguardi parziali e progressivi sui quali misurarsi.

Ma la definizione della strategia si rivela almeno altrettanto utile in senso *negativo*, in quanto permette di stabilire che cosa un ente *non* dovrebbe mettersi a fare, quali variabili *non* meritano attenzione prioritaria, quali iniziative *non* vanno assunte, quali attività possono essere *eliminate* o almeno *ridimensionate*. Nell'ambito pubblico, congenitamente portato all'autoconservazione e all'incrementalismo, questa seconda prospettiva assume una importanza cruciale, in quanto mette ogni ente di fronte a problemi tradizionalmente rimossi e a decisioni scomode ma ineludibili.

Alla luce di tali considerazioni risulta evidente l'eccezionale beneficio che può generare, soprattutto in un ente pubblico complesso, la *pianificazione strategica*, cioè un processo ordinato e strutturato volto a disegnare e preordinare il proprio futuro, delineando il *posizionamento* a cui ambisce (che tipo di valore pubblico intende creare per chi), anticipando i problemi e le difficoltà che possono ostacolarne il raggiungimento, identificando e programmando gli interventi necessari a rendere il percorso meno insidioso e scosceso, il tutto facendo i conti con alcuni principi di economia aziendale tanto elementari quanto sistematicamente disattesi: che le risorse sono sempre limitate; che un'azienda non può pretendere di essere brava a fare qualunque cosa, ma deve trovare il *focus* su cui concentrare le proprie energie; che i bisogni si modificano e questo deve portare a dare nuovi servizi, a ridurne altri e ad eliminare quelli obsoleti; che ogni processo può essere continuamente e significativamente migliorato nella sua efficienza, e così via.

Come si è accennato in precedenza, la storia della pianificazione strategica nel mondo delle imprese private non è costellata di successi. Non a caso, la letteratura manageriale continua ad arricchirsi di nuove proposte metodologiche che, constatando l'inadeguatezza dei modelli e delle prassi in essere, ambiscono a fornire risposte di qualità superiore.

Semplificando, si può dire che le difficoltà incontrate dalla pianificazione strategica ad affermarsi come meccanismo convincente e utile sono riconducibili a due grandi categorie di problemi, uno di ordine logico ed uno di carattere tecnico.

In primo luogo, va preso atto che, nella maggioranza dei casi, le scelte strategiche non derivano da processi strutturati e razionali come quelli suggeriti dai modelli più diffusi di pianificazione strategica (che tipicamente prevedono: l'analisi delle prospettive di evoluzione del contesto esterno, con le relative minacce ed opportunità che vanno profilandosi a breve, medio e lungo termine; l'analisi della situazione interna in termini di risorse, competenze, punti forti e deboli; l'identificazione di possibili alternative di strategia; il confronto tra tali

alternative sotto i profili dei risultati attesi, delle risorse necessarie e dei rischi; la scelta dell'alternativa giudicata migliore; la traduzione di tale scelta strategica in iniziative e piani d'azione)<sup>4</sup>, ma prendono corpo attraverso percorsi dettati da variabili come l'intuito o l'opportunismo imprenditoriale, l'apprendimento progressivo, l'adattamento all'evoluzione delle condizioni esterne e degli assetti di potere interni. In questo modo, la strategia, invece che nascere come scelta esplicita e deliberata, emerge nei fatti attraverso modalità e logiche di tipo incrementale (non a caso un autore come Quinn parlò già trent'anni fa di "incrementalismo logico"<sup>5</sup>). Vale ricordare, in merito, che uno dei primissimi autori ad essersi occupato del processo di definizione della strategia in ambito pubblico fu uno studioso di scienze politiche di Yale, Charles Lindblom, che all'inizio degli anni '60 propose di chiamare *muddling through* (letteralmente: districarsi, arrangiarsi alla bell'e meglio) il processo attraverso il quale si formano le scelte in ambito politico, processo che egli definisce con aggettivi come "seriale, frammentato, incrementale" (Lindblom, 1959). In definitiva, il processo formale di pianificazione strategica finisce per essere slegato dal reale procedere del pensiero e dell'azione strategica di un'impresa. Non a caso, i piani strategici spesso raccontano una "storia del futuro" totalmente diversa da quella poi in realtà perseguita dall'impresa.

Un secondo ordine di problemi che ha spesso fatto naufragare le buone intenzioni della pianificazione strategica riguarda le sue concrete modalità tecniche di attuazione. Nei fatti, la pianificazione è stata per molto tempo interpretata come pianificazione formale a lungo termine, cioè come una procedura attraverso la quale giungere a delineare in modo quantitativo e analitico l'evoluzione attesa di un'azienda su un prestabilito arco pluriennale, non diversamente da quello che fa il budget con riferimento ad un orizzonte di un solo anno. Conseguentemente, la pianificazione si è trasformata in un complicato esercizio fondamentalmente quantitativo e di tipo prevalentemente estrapolativo, finalizzato a produrre una previsione dei bilanci futuri dell'azienda su un arco pluriennale. Questo processo, che tuttora assorbe una significativa quantità di tempo e risorse negli Enti Pubblici, tutti quanti chiamati di regola ad adempiere a tale compito (tipicamente su archi di tempo da tre a cinque anni), è quanto di più lontano si possa immaginare da un processo di pianificazione strategica: invece che su cambiamenti e innovazioni si fonda su estrapolazioni; invece che su iniziative e azioni si focalizza innanzi tutto su proiezioni finanziarie; invece che concentrarsi sulle priorità (i cosiddetti *issue* strategici) diluisce la sua attenzione su tutto il perimetro delle variabili aziendali; invece che considerare alternative tra cui scegliere sviluppa una sola ipotesi di evoluzione; invece che evidenziare i rischi si risolve assai comunemente nel presentare una visione futura ideale e velleitaria dell'azienda.

---

<sup>4</sup>Tra gli studi dedicati a sviluppare in modo organico il tema dei sistemi di pianificazione strategica in ambito pubblico si citano il classico lavoro di Bryson (1988, 2004, 2007) e, nel nostro paese, quelli recenti di Zuffada (2007) e Mazzara (2009).

<sup>5</sup>Cfr. R.D. Quinn (1980).

In definitiva, un processo rituale che non ha nulla di strategico!<sup>6</sup>

### 3. Perché la pianificazione strategica nell'ente pubblico

Se l'esperienza ormai consolidata delle imprese dimostra quanto sia impervio e irto di difficoltà lo sforzo di mettere a punto un processo realmente efficace di pianificazione strategica, prima di trasferirlo all'ambito pubblico e di cercarne gli opportuni adattamenti occorre chiedersi perché e in quale misura il mondo delle attività pubbliche ne abbia veramente bisogno<sup>7</sup>.

La domanda non è oziosa. Infatti, in linea di principio, la missione di un'Azienda pubblica, la sua identità, il suo ruolo, il suo posizionamento dovrebbero essere un dato del problema e non già una variabile da definire, corrispondendo alla sua ragion d'essere istituzionale: un Ente locale deve rispondere ai bisogni collettivi della comunità che risiede in un certo territorio, un'Azienda sanitaria ha il compito di tutelare la salute dei cittadini che le si rivolgono; un'Università deve sviluppare nuove conoscenze e promuovere la crescita culturale dei giovani, formandoli perché possano rapidamente e utilmente inserirsi nel mondo del lavoro.

Essendo chiaramente definita la missione istituzionale, che spazio reale c'è per fare strategia?

---

<sup>6</sup>“Come accade per le norme di diritto, anche per i sistemi di programmazione può accadere ed è accaduto che la forma prevalga sulla sostanza. In molte esperienze si è verificato che il rispetto di tempi, procedure, moduli e indicatori sia diventato fine a se stesso e che le previsioni, i costi, i rendimenti e così via, non rispettino affatto la realtà esterna ed interna. Di conseguenza, i sistemi di pianificazione formale non hanno prodotto un significativo miglioramento della gestione, della sua capacità di adeguarsi all'evoluzione dell'ambiente e del grado di successo nel raggiungere gli obiettivi. Essi sono diventati una sovrastruttura che, invece di aiutare la gestione, ha introdotto ulteriori elementi di rigidità” Cfr. Borgonovi (1996), pp. 420-421.

<sup>7</sup>Al fine di evitare equivoci, va ricordato che in ambito pubblico è possibile distinguere tra due diverse tipologie di pianificazione strategica, le quali si distinguono a seconda che riguardino un ente o azienda pubblica (una Amministrazione comunale, una Azienda Sanitaria, un Ateneo, ecc.) o invece un territorio (una città, un'area metropolitana, una regione, ecc.). La differenza fondamentale sta nel fatto che nel primo caso gli attori fondamentali sono gli organi di governo e gestione dell'ente, mentre nel secondo caso sono, attraverso i propri rappresentanti, tutte le comunità che convivono in quel territorio. Pur essendo in buona misura trasferibili anche al secondo caso, si precisa che le considerazioni sviluppate in questo saggio riguardano il primo, cioè fanno riferimento alla pianificazione strategica a livello di ente o azienda. Peraltro, il secondo filone ha avuto di recente interessanti sviluppi, a partire dall'esperienza, pionieristica per l'Italia, della Città di Torino.

In merito, si vuole citare l'interessante sito della rete delle città strategiche [www.recs.it](http://www.recs.it), che riunisce e documenta le esperienze delle città che si sono cimentate in percorsi di pianificazione strategica.

Ancora, nel mondo delle imprese il termine strategia ne evoca immediatamente e quasi ne sottintende implicitamente un altro: *competitività*. Come è noto, la disciplina della strategia ha una origine militare: con essa si intende l'arte della guerra, la quale presuppone un nemico da combattere. Analogamente, le scelte strategiche per l'impresa hanno come riferimento cruciale il mercato e la concorrenza: oggetto della strategia è la ricerca della competitività, che significa come riuscire meglio delle altre imprese a soddisfare certi bisogni o a realizzare un certo prodotto a minori costi. Nel mondo pubblico, dedicato per definizione ad attività di interesse collettivo, e quindi sottratte al libero gioco del mercato, la concorrenza o non esiste o ha uno spazio delimitato e spesso marginale: *contro* chi si tratta di fare strategia?

In realtà, per convincersi dell'opportunità di aprire l'amministrazione pubblica alla pianificazione strategica è sufficiente considerare alcuni elementi che sempre più ne stanno condizionando il modo di operare.

In primo luogo, ancora una volta, occorre richiamare la dinamica del cambiamento che ormai pervade ogni ambito dell'operare economico e sociale. La rilevanza del tema strategico per le imprese è esplosa di pari passo con il progredire e l'intensificarsi delle pressioni competitive, causa ed effetto allo stesso tempo del ritmo sempre più rapido con cui mutano le condizioni ambientali (tecnologie, bisogni, norme, ecc.) in cui un'impresa si trova ad operare. Lo stesso sta accadendo per gli operatori pubblici, chiamati a confrontarsi con bisogni e condizioni che le evoluzioni demografiche, economiche, sociali, culturali, tecnologiche portano a modificare a ritmi sempre più rapidi. Si tratta di una realtà destabilizzante rispetto alla filosofia che ha ispirato i modelli e le regole di funzionamento degli enti pubblici, imperniata sui principi della staticità dei bisogni collettivi e della tendenziale immodificabilità delle risposte. La rigidità della pubblica amministrazione e la sua lentezza a modificare il proprio sistema di offerta e i propri processi di produzione è addirittura proverbiale. Ma se, per noti e comprensibili motivi, il cambiamento nelle aziende pubbliche incontra vincoli e lentezze, a maggiore ragione esse devono pianificare, in quanto di più tempo hanno bisogno per preparare il proprio modo di essere futuro, sviluppando competenze che oggi non possiedono e servizi che oggi non offrono, adottando tecnologie che sono disponibili ma non utilizzano, riducendo o eliminando attività e servizi che svolgono ma non rispondono più ai bisogni della propria utenza.

In sintesi, la pianificazione strategica come opportunità ideale per promuovere il cambiamento necessario in enti tendenzialmente refrattari al cambiamento.

Un secondo motivo per orientarsi alla pianificazione sta nella crescente consapevolezza della limitatezza delle risorse con cui l'operatore pubblico deve fare i conti. I guasti di un modo di procedere ispirato alla logica del piè di lista o del debito senza limiti sono sotto gli occhi di tutti. Questo significa che sempre più occorre scegliere, stabilire priorità, identificare ciò a cui rinunciare, tutte decisioni che possono essere assunte ben più consapevolmente se trovano inquadramento

in una prospettiva di ampio respiro e di lungo periodo, invece che nascere sotto la pressione di situazioni contingenti.

In sintesi: la pianificazione strategica come chiave efficace per assumere consapevolmente e rendere condivisibili decisioni spiacevoli.

In terzo luogo, la pianificazione strategica consente di definire un quadro di riferimento indispensabile per evitare i drammatici errori che si possono commettere nell'assunzione di decisioni destinate a produrre irreversibili effetti di lungo periodo. Si sarebbero costruiti nello stesso modo gli stadi di Italia '90 se le città avessero disposto di piani strategici? La distribuzione territoriale degli aeroporti italiani e lo stato delle nostre Ferrovie sarebbero gli stessi se fosse esistita una pianificazione strategica dei trasporti a livello nazionale? Tanti Atenei italiani sarebbero nelle critiche situazioni in cui si dibattono, se avessero elaborato dei seri piani strategici?

In sintesi: la pianificazione strategica come metodo per neutralizzare in anticipo problemi destinati altrimenti a diventare, prima o poi, una emergenza con cui fare i conti.

In quarto luogo, è frequente il caso di Enti pubblici che, evolutisi in modo caotico e non lineare, attraverso la stratificazione di decisioni dettate da opportunità o problemi contingenti invece che secondo un preordinato disegno organico, hanno smarrito la propria identità. Questo accade anche perché molto spesso ogni Ente ha seguito un percorso di crescita ispirato al già richiamato incrementalismo (la filosofia dell'aggiungere senza togliere né cambiare), con tre conseguenze ugualmente negative: la sopravvivenza di attività, processi e risorse obsolete; una eccessiva e disordinata diversificazione; modelli organizzativi inutilmente complessi e fatalmente inefficienti. Gli esempi sono quasi infiniti: si pensi ad Aziende Ospedaliere nelle quali convivono confusamente assistenza di base e di alta specializzazione, alle Università con sovrabbondanza di docenti incaricati di materie obsolete e scarsità di docenti in grado di svolgere corsi adeguatamente attuali, a Ministeri ridotti a svolgere un ruolo meramente burocratico, all'incredibile e ingovernabile articolazione dei servizi attribuiti ad un Comune, all'evanescenza e disorganicità dei compiti spettanti a una Provincia, ecc. In questo quadro, uno sforzo di pianificazione strategica è un mezzo semplicemente indispensabile per ridare una identità aggiornata e vitale ai tanti Enti nei quali quella identità si è persa o appannata.

In sintesi: la pianificazione strategica come veicolo per rifondare o trasformare un ente.

Infine, ed è un punto in qualche misura collegato al precedente, anche per gli Enti pubblici la concorrenza sta diventando una variabile meno evanescente e lontana. In molti ambiti, pubblico e privato si trovano a competere in modo sempre più diretto: sanità, istruzione, assistenza, trasporti ne sono evidenti esempi. Questo significa che l'azienda pubblica deve darsi una appropriata strategia *competitiva*, che definisca il posizionamento (e quindi la caratterizzazione distintiva) che intende assumere rispetto alla "concorrenza" privata. Ma la



competizione è destinata a crescere anche all'interno del mondo pubblico: diverse Università possono competere per attrarre studenti, diverse aziende sanitarie per attrarre pazienti, addirittura i Comuni per attrarre cittadini (e quindi contribuenti). Anche questo fenomeno deve spingere un Ente pubblico a decidere su cosa focalizzarsi, come distinguersi dagli altri, a evitare di disperdere le proprie energie in troppo direzioni, a stabilire che cosa *non* fare. In una parola: a fare pianificazione strategica.

#### **4. Condizioni di successo: le lezioni dell'esperienza**

Molto rimane da fare per identificare modalità e strumenti adeguati al buon funzionamento dei processi di pianificazione strategica in ambito pubblico, ma le esperienze che si sono accumulate<sup>8</sup> consentono comunque di mettere a fuoco fin d'ora alcune condizioni e attenzioni il cui rispetto può risultare decisivo per evitare il non trascurabile rischio di insuccesso.

*a. Partire da un problema.* Un consenso sufficientemente diffuso sulla opportunità o necessità di dar vita ad uno sforzo serio di pianificazione strategica può essere acquisito più facilmente se viene identificato un problema critico o dominante che incombe su un Ente o sui fruitori dei suoi servizi. Tale problema può avere i contorni sia di una minaccia che si profila all'orizzonte (ad esempio una crisi finanziaria) e sia di una opportunità (ad esempio un grande evento – si pensi a cosa hanno rappresentato le Olimpiadi invernali 2006 per la città di Torino). Si tratta di occasioni che spesso vengono invece irresponsabilmente sprecate, come accade se vengono affrontate con una prospettiva miope, limitandosi a tamponare la minaccia (ad esempio, se esiste una emergenza legata allo smaltimento dei rifiuti, ci si preoccupa di liberare in qualche modo le strade, senza affrontare il problema di come evitare che l'emergenza possa tornare a presentarsi) o a sfruttare l'opportunità (ad esempio, si creano costose infrastrutture in modo da utilizzare i finanziamenti speciali destinati ad un evento, senza preordinarne le condizioni di una loro successiva sostenibilità) senza irrobustire strutturalmente la capacità di creare valore pubblico.

*b. Coinvolgimento e comunicazione.* In un'impresa, il grado di trasparenza del processo di pianificazione strategica rappresenta un tema indiscutibilmente delicato. Avendo come oggetto le scelte che più sono destinate ad incidere sul

---

<sup>8</sup>Numerose fonti informative permettono di avere un'idea sufficientemente circostanziata del grado di progressiva diffusione delle esperienze di pianificazione strategica che si sono sviluppate in ambito pubblico. Ad esempio, Mazzara (2009) segnala oltre 120 casi a livello di amministrazioni locali. Anche in ambito sanitario e universitario si cominciano a contare casi non più semplicemente sporadici. Nella prospettiva di segnalare e diffondere best-practices, il sito FORUM PA dà ricorrente conto di nuovi casi ed esperienze in merito.

posizionamento di mercato e sul grado di competitività, il piano strategico dovrebbe essere tra i documenti custoditi con più gelosia e riservatezza. Inoltre, un forte impegno sul fronte del coinvolgimento e della comunicazione può presentare importanti controindicazioni in termini di rallentamento e costo del processo.

In realtà, l'esperienza delle imprese e la letteratura manageriale convergono nel ritenere la trasparenza, sia pure governata con attenzione e sensibilità, un importante requisito di successo della pianificazione strategica. Infatti, essa rappresenta una modalità semplicemente indispensabile a neutralizzare in anticipo problemi e contestazioni che finirebbero poi per pregiudicare la attuazione del piano, esposta alle resistenze (e ai sospetti) a cui una mancata partecipazione o una inadeguata informazione possono fornire un solido alibi.

In un ente pubblico il tema assume connotazioni peculiari: per un verso, il principale portatore di interesse istituzionale è (dovrebbe essere) la collettività, nella sua duplice veste di finanziatore e di fruitore; in secondo luogo, il confronto competitivo è ben lontano dall'asprezza che può esistere sul libero mercato. Sono due buone ragioni che devono indurre a vedere in un coinvolgimento (opportunamente) esteso ed in una comunicazione (opportunamente) trasparente due rilevanti leve di successo nello sforzo di pianificazione strategica. Infatti, se un diffuso coinvolgimento e una buona comunicazione non possono salvare dal naufragio un processo di pianificazione male interpretato (esistono casi di pianificazione evanescente o di pura facciata, che si sono risolti in un esclusivo esercizio di comunicazione. Come è inevitabile, essi si sono alla lunga rivelati per quello che erano, risolvendosi in un fallimento: la comunicazione non può servire a contrabbandare il nulla!), una appropriata comunicazione può esaltare l'efficacia di una pianificazione strategica condotta almeno decentemente, e viceversa un inadeguato coinvolgimento o una comunicazione scadente possono trasformare in un clamoroso insuccesso il miglior piano strategico di questo mondo.

È il risvolto inevitabile di un processo che, come si è a più riprese sottolineato, chiama in causa una pluralità di attori inevitabilmente portatori di interessi in qualche misura in contrasto tra loro, e che in più deve gran parte della sua qualità e dei suoi risultati a una partecipazione emotivamente sincera e profonda. La pianificazione non può fare molta strada se viene governata da pochi nel chiuso di poche stanze "insonorizzate".

In questa prospettiva, occorre agire sia per assicurare trasparenza e completezza di informazione all'interno della rete dei soggetti che sono chiamati a svilupparla, e sia per dare costante visibilità all'esterno dei passaggi-chiave e dei risultati a cui il processo di pianificazione conduce. Se può legittimamente non esserci pieno consenso sulle scelte strategiche, è fondamentale che pieno consenso esista in merito all'opportunità di usare la pianificazione come metodo attraverso il quale un'organizzazione affronta il proprio futuro.

*c. Leadership.* Anche se può apparire scontato, merita sottolineare l'esigenza che il processo di pianificazione sia supportato da una forte leadership. Il ruolo di chi è al vertice di un ente pubblico (sia con ruolo politico e sia con ruolo manageriale) è assolutamente nevralgico per assicurare nei fatti e con la dovuta

autorevolezza quell'opera di regia, spesso informale e "dietro le quinte", che è resa oltre modo delicata dalle inevitabili esigenze di persuasione, negoziazione, mediazione che il processo è immancabilmente destinato a incontrare. È fondamentale, in altri termini, che il Vertice esprima una forte e autorevole sponsorship del processo in tutte le sue fasi, da quella di disegno a quella di implementazione. In particolare, questa esigenza è decisiva in almeno due casi: in primo luogo, quando un ente intraprende per la prima volta un tale percorso; in secondo luogo, negli enti dove il potere organizzativo è fortemente condizionato o condizionabile da istanze corporative (si pensi ad esempio alle organizzazioni a forte valenza professionale, come le Aziende Sanitarie o le Università).

In tema di leadership, va poi richiamato il caso degli enti a guida politica, quali ad esempio Ministeri, Regioni, Provincie, Comuni, in cui assumono rilievo decisivo lo "stile" di governo messo in atto dal soggetto politico e la qualità e l'incisività della collaborazione che il Vertice dirigenziale riesce a stabilire con il soggetto politico stesso<sup>9</sup>.

*d. Il problema dell'implementazione.* Il beneficio sostanziale della pianificazione non consiste nel più o meno elegante e intelligente documento di piano che essa produce, ma nelle iniziative reali e nei cambiamenti che riesce a indurre nei fatti, oltre che nel diverso atteggiamento che l'ente assume nei confronti del futuro. Di piani brillanti e inutili sono pieni gli archivi di tante imprese, e non c'è bisogno di creare una analoga dotazione nell'ambito pubblico. Il problema dell'attuazione del disegno strategico è tanto più rilevante alla luce del fatto che nel mondo pubblico qualunque nuova iniziativa, soprattutto se prevede forti elementi di discontinuità rispetto alla situazione in essere, trova particolari difficoltà a realizzarsi in modo rapido ed efficiente per tutte le isteresi che derivano dalla cultura organizzativa dominante, dai vincoli burocratici, dalla difficoltà di dare mobilità alle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche, logistiche). Si dice che tale processo avrebbe bisogno di funzionare "come (dovrebbe funzionare) un'Università nella fase dello sviluppo e dell'analisi delle idee, e come (dovrebbe funzionare) un esercito nella fase dell'attuazione di quelle idee"<sup>10</sup>. Esso pertanto corre seriamente il rischio di generare idee brillanti, valide e innovative, ma di non avere poi la capacità di darvi adeguatamente seguito, in mancanza di modelli

---

<sup>9</sup>Chi scrive ritiene che, se in teoria sarebbe auspicabile uno stile di governo politico coerente con la disciplina che un corretto processo di pianificazione strategica comporterebbe, nella pratica è irrealistico pretendere dal politico, che non è chiamato a fare il manager né deve il suo incarico al possesso di capacità manageriali, di mettere in campo stili che possono essere lontani da quelli più propri e naturali. Qualcosa di molto simile vale nelle imprese a forte connotazione imprenditoriale: il numero uno di regola "va preso per come è"! La conseguenza di questo è che, nei casi in cui più rischi di dissociazione esistono tra lo stile politico e quanto sarebbe richiesto da un corretto processo di pianificazione strategica (in termini ad esempio di delega, di coinvolgimento, di strutturazione, di sistematicità, ecc) più nevralgico diviene il ruolo del vertice manageriale, che è chiamato, per assicurare comunque qualità al processo, a svolgere un delicato ruolo "compensativo".

<sup>10</sup>Cfr. Bryson (2007), p.210.

organizzativi e meccanismi operativi adeguati e coerenti. Il problema è significativo perché può accadere, e spesso accade, che la apparentemente genuina disponibilità del management a sviluppare un piano strategico abbia alle spalle la sorniona convinzione che “tanto poi non succederà nulla”. Al riguardo, mentre è aperta l'esigenza di mettere a fuoco modelli più convincenti e meno empirici di quelli generalmente praticati, l'esperienza disponibile consente di segnalare qualche avvertenza utile almeno a contenere il problema.

I. Innanzitutto, il piano strategico deve tradursi in concreti progetti e iniziative, la cui responsabilità di strutturazione, programmazione operativa e attuazione deve essere assegnata a figure ed entità organizzative ben identificate e assistite da strutture di governo, regole di gestione e meccanismi di controllo che ne assicurino uno sviluppo coerente con gli indirizzi generali del piano e coordinato con gli altri progetti che il piano prevede. Un buon test per apprezzare la qualità di un piano strategico consiste nell'accertare se sono chiaramente evidenziati i (relativamente pochi) temi-chiave che intende affrontare (*issue strategic*) e, per ogni *issue*, le *iniziative strategiche*, cioè le azioni fondamentali da intraprendere e realizzare;

II. in secondo luogo, è buona norma evitare di separare rigidamente le fasi del disegno e dell'attuazione del piano. Nessun piano riesce se è stato interamente pensato da altri, se cioè viene definito senza la partecipazione di chi è poi chiamato a dargli attuazione. Per rendere incisivo il processo di pianificazione strategica può essere di grande aiuto il contributo di una qualificata consulenza, ma nessun piano predisposto da pur validi consulenti ha qualche possibilità di trovare incisiva implementazione se non è avvertito come proprio dai responsabili organizzativi;

III. ancora, occorre assicurarsi che il piano da attuare sia assistito da risorse adeguate, in particolare sotto i profili finanziario e professionale. Per un piano strategico, il modo più sicuro per perdere credibilità consiste nell'apparire, invece che un disegno ambizioso ma realistico, una somma di buone intenzioni a 360°. Sotto questo profilo, è facile giudicare che nessun programma elettorale e nessun programma di mandato hanno di regola le caratteristiche di un piano strategico, ma ne possono soltanto costituire una sommaria premessa indicativa. Così, un piano deve focalizzarsi e puntare selettivamente su iniziative che uniscano le qualità di un forte impatto e di una ragionevole probabilità di riuscita. Il piano ha bisogno di mostrarsi valido alla prova dei fatti, e in questa prospettiva deve essere concepito ricordando l'elementare principio che “non si può pretendere di fare tutto allo stesso tempo”;

IV. va ricordato poi un tema delicato che spesso fa da ostacolo ai processi di cambiamento, in particolare nel mondo delle attività pubbliche e delle organizzazioni burocratiche. Se un piano strategico detta indirizzi di cambiamento, è molto probabile che la sua attuazione comporti un forte riassetto o addirittura l'eliminazione di enti, strutture e attività attualmente in essere: ogni buon piano strategico deve generare qualche entusiasmo, ma non può non provocare qualche dolore! Occorre pertanto fare i conti con la naturale resistenza che orientamenti di questo tipo fatalmente sono destinati ad incontrare, soprattutto negli Enti non sottoposti alla pressione del mercato e della

concorrenza. La ricerca della sopravvivenza ad ogni costo spesso rappresenta un ostacolo cruciale rispetto al cambiamento strategico, in quanto promuove la ricerca di soluzioni di compromesso che finiscono per creare intralci e complicazioni al nuovo che deve nascere. A questa resistenza occorre opporre grande fermezza e determinazione, proprio per estirpare progressivamente quella cultura della conservazione che è ancora molto radicata e rappresenta tuttora, nella PA, uno dei freni più importanti sulla strada del rinnovamento.

*e. Monitoraggio e controllo.* Infine, va sottolineato che la redazione di un piano strategico non rappresenta il momento terminale del processo di pianificazione: il piano va implementato, come già detto, ma va anche controllato e aggiornato. Nuove opportunità e nuove minacce, nuove idee e nuovi problemi, rispetto a quanto considerato e previsto in un piano, possono nascere o profilarsi in qualunque momento, con la conseguenza di mettere in discussione determinate parti del piano o addirittura di renderle obsolete. Ben sanno le imprese che un cambiamento strategico, idealmente, andrebbe adottato "in tempo reale", e non secondo il calendario previsto dalla procedura di pianificazione! Ma proprio il fatto di disporre di un piano mette in condizioni di affrontare con maggiore consapevolezza queste eventuali novità, consentendo di valutare in che misura e per quali aspetti il piano deve essere ripensato, o quali effetti avrebbero nuove eventuali iniziative, e quindi la loro compatibilità e coerenza con il quadro complessivo. Il piano, in altri termini, una volta costruito e definito, va periodicamente aggiornato (si dice che esso dovrebbe essere "scritto a matita") e ogni tanto rifatto (ad esempio all'intervento di un nuovo mandato, oppure in occasione di un evento eccezionale tale da determinare una vera e propria discontinuità negli scenari di riferimento). Attraverso queste modalità il documento mantiene una sua vitalità, ma soprattutto viene tenuta viva quella tensione al futuro che della pianificazione strategica rappresenta, in estrema sintesi, la vera essenza. Il piano ha l'obiettivo non già di indovinare il futuro (e tanto meno i bilanci degli anni a venire!), ma di predisporre ad affrontarlo al meglio, "costruendo menti preparate, più capaci di prendere decisioni strategiche corrette"<sup>11</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

Una delle parole che ricorrono con più frequenza negli innumerevoli dibattiti intorno alla crisi economica (e non solo) che sta affliggendo il nostro paese (e non solo) è "futuro", vocabolo simbolicamente scelto addirittura da associazioni culturali, partiti politici, movimenti di opinione come termine di denominazione.

È la presa d'atto che la nostra società si è colpevolmente dimenticata del futuro, preferendo sfruttare il passato e adagiarsi sul presente. E si rende conto

---

<sup>11</sup>Cfr. Kaplan, Beinhocker (2003), p.76.

che il futuro che si vorrebbe non arriverà da solo, ma dovrà essere immaginato e costruito, anche a costo di sacrifici da sopportare nel breve termine.

Non ci potrebbe essere spot promozionale più efficace per la pianificazione strategica. Questa crisi è la migliore dimostrazione possibile di dove è destinato a finire un sistema complesso incapace di pianificare, di riflettere strategicamente, di fare trascinare le proprie scelte dalla prospettiva di un futuro da costruire invece che dalla spinta inerziale del passato, cullandosi nell'illusione che "ce la siamo sempre cavata, e anche stavolta qualcosa, anche se non sappiamo cosa, faremo".

E questo vale per tutte le organizzazioni: le imprese, gli enti della PA, addirittura il sistema-paese. Ma per la PA, a causa delle più volte richiamate caratteristiche (lentezza, autoreferenzialità, ecc.), in parte congenite e in parte lasciate colpevolmente proliferare, vale di più.

È un peccato non aver creduto nella pianificazione strategica ed è un peccato che ancora pochi enti nella PA ci abbiano provato sul serio, perché oggi ce n'è davvero bisogno. Se non la si è voluta imparare, vivendola come un esercizio sofisticato, interessante ma tutto sommato non necessario, occorre urgentemente cambiare idea: sta diventando un esercizio di sopravvivenza.

## **Bibliografia**

- Borgonovi E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E. (2001), "Il concetto di valore pubblico", in *Azienda pubblica*, n. 2/3.
- Bryson J.M. (2007), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Wiley, NY.
- Camagni R., Donna G. (1999), *Comunicazione, partenariato e pianificazione strategica urbana. Il caso Torino*, in Brondoni S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, pp. 221-258.
- Kaplan S., Beinhocker E.D. (2003), "The Real Value of Strategic Planning", *MIT Sloan Management Review*, Winter 2003.
- Lindblom C.E. (1959), "The Science of Muddling through", *Public Administration Review*, n. 2.
- Mazzara L. (2009), *Il piano strategico nell'ente locale*, Ipsoa, Milano.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Quinn R.D. (1980), *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Irwin, Homewood.
- Zuffada E. (2007), *Scelte strategiche negli Enti Locali*, Giappichelli, Torino.

## **Giorgio Donna**

Professore Ordinario di Economia Aziendale  
Università degli Studi di Torino  
e-mail: giorgio\_donna @ yahoo.it