

# **Governare il comune**

## **La gestione delle risorse umane e l'ottimizzazione dei servizi**

<i>1) Caratteristiche dell'attuale sistema di governo .....</i>	<i>2</i>
<i>2) Approccio: obiettivi e vantaggi .....</i>	<i>5</i>
<i>3) Logiche di base .....</i>	<i>7</i>
<i>4) Costruzione del percorso di attuazione.....</i>	<i>16</i>
<i>5) Conclusione.....</i>	<i>18</i>

## 1) Caratteristiche dell'attuale sistema di governo

Le pressioni cui i Comuni sono stati sottoposti a partire dagli anni '90 si sono tradotte in diverse direzioni:

- Elezione diretta del sindaco. E', senza alcun dubbio, il principale elemento di distacco dal passato e le sue ripercussioni sono fin troppo note per essere qui richiamate. Va tuttavia ricordato come:
  - il sindaco (e con lui l'amministrazione comunale nel suo intero) sia sensibile a mantenere un rapporto "costruttivo" con i cittadini - elettori;
  - il mandato (ed il suo rinnovo) poggi sempre più su un programma ricco di impegni ed il cui rispetto è facilmente controllabile;
  - gli impegni di programma spingano gli amministratori a intervenire sul territorio (infrastrutture, opere pubbliche), sui servizi (maggiore qualità, facilità di accesso), sulla finanza locale (contenimento delle imposte), sul sostegno allo sviluppo (economico, sociale, ambientale);
  - tali impegni sino realizzabili solo attraverso significativi miglioramenti della "macchina comunale" e tali miglioramenti attraverso significative innovazioni (cultura interna, procedure).
- Separazione dei ruoli tra amministratori e dirigenti. La conseguente separazione e differenziazione delle responsabilità punta ad ottenere che:
  - gli organi politici, sgravati della gestione quotidiana, possano meglio concentrarsi sull'assolvimento del mandato ricevuto dagli elettori;
  - gli obiettivi individuati dagli organi politici, essendo la loro esecuzione integralmente affidata a tecnici, possano essere raggiunti con maggiore efficacia;
  - gli organi gestionali, ricevendo più precisi indirizzi cui improntare la loro attività, possano migliorare la qualità della loro collaborazione con gli amministratori e, anche attraverso questa via, migliorare la qualità dei risultati complessivi del Comune;
  - il miglioramento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, essendo le risorse dei Comuni utilizzate con maggiore attenzione e minori sprechi e quindi con maggiore efficienza, può essere raggiunto contenendo comunque il fabbisogno finanziario.
- Possibilità di disegnare l'organizzazione interna secondo le esigenze specifiche del singolo Comune. Tale autonomia è necessaria affinché:
  - le funzioni previste siano dimensionate e rapportate alle caratteristiche del Comune (politiche – cioè del programma degli amministratori -, personali – cioè degli amministratori e del personale in genere -, finanziarie – cioè della possibilità di spesa -, locali – cioè del territorio, contingenti – cioè dettate dalle circostanze -);
  - il presidio sui servizi, garantito dalla presenza di idonee strutture, fornisca alla gestione le necessarie leve operative per raggiungere gli obiettivi assegnati;
  - il processo di delega avvenga in maniera trasparente e sia "regolamentabile" dalle procedure interne.
- Introduzione di un sistema "contabile - gestionale". All'esigenza di tenere sotto controllo l'andamento della spesa (bilancio) e di "regolamentare" la relativa autorizzazione (bilancio, PEG), vengono aggiunte le necessità di:

- pervenire ad una visione più ampia e completa dello stato di salute del Comune (revisione contabile esterna, contabilità economica, stato patrimoniale);
  - migliorare le forme di controllo interno (controllo strategico, controllo di gestione) intese soprattutto come elementi di sensibilizzazione e di supporto ai dirigenti al raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi loro assegnati;
  - preparare la strada alla eventuale introduzione di un vero e proprio budget (teso ad aumentare il livello di partecipazione alle decisioni dei responsabili di ogni unità organizzativa nel rispetto del ruolo e delle funzioni assegnate a ciascuno) e del corrispondente sistema di reporting.
- Affermazione del concetto di risorse umane. L'abbandono della rigidità intrinsecamente connessa alla pianta organica ha permesso di:
- cambiare e diversificare le forme contrattuali del rapporto di lavoro (tempo parziale, tempo determinato, lavoro interinale), che costituisce un passaggio necessario per un reale miglioramento della spesa corrente;
  - introdurre forme variabili di retribuzione legate alle responsabilità (posizione) ed al merito (prestazioni e risultati) lasciando, comunque, ampi margini discrezionali ai Comuni;
  - collegare la formazione del personale ai piani di carriera e, attraverso questi, alle professionalità che il Comune deve / dovrà avere nel proprio ambito per raggiungere i propri obiettivi e programmi.

Le sollecitazioni dei Comuni al miglioramento ed all'innovazione sono dunque continue ed agiscono da diverse direzioni. A loro conforto è facile osservare quanto poco i Comuni di oggi assomiglino a quelli di un recente passato e, di conseguenza, quante difficoltà avrebbero gli amministratori ed i dirigenti del passato ad operare nel contesto attuale. Analogamente i servizi si sono moltiplicati ed hanno raggiunto livelli qualitativi assolutamente senza confronto rispetto a quelli di una sola generazione fa.

Le cose, però, prendono una piega molto diversa quando si lascia il campo del raffronto "interno" (i Comuni di oggi rispetto ai Comuni del passato) e si passa a quello "esterno" (rapporto ed aspettative tra i Comuni e la società civile di oggi rispetto al rapporto ed alle aspettative del passato). In un mondo caratterizzato da continui cambiamenti (sociali, economici, tecnologici, ambientali) i Comuni (e, in generale, l'amministrazione pubblica) faticano a tenere il passo con la società civile, crescono con una accelerazione inferiore a quella auspicabile, lasciando i definitivi nei cittadini la sensazione che gli sforzi di ammodernamento siano più di facciata che di sostanza e portando una buona parte degli amministratori e dei dirigenti a posizioni di aperto scetticismo.

Fermo restando che la risoluzione di questi problemi rientri in gran parte in ambiti esterni ai Comuni (ad esempio, il sistema di valori e di priorità che sono propri della cultura del paese), la verità sta come sempre nel mezzo perché se è vero che i Comuni necessiterebbero forse di ben altri strumenti, è altrettanto vero che gli strumenti attuali sono spesso e volentieri utilizzati male o almeno in modo improprio, facendo crescere la burocrazia e inserendo inutili complicazioni procedurali, con un bilancio negativo tra sforzi e risultati.

Il problema per i Comuni è, dunque, capire come profittare meglio dei vantaggi che sono stati loro offerti dal legislatore, trovando delle strade diverse che siano percorribili, permettano di rimanere con i piedi per terra, producano risultati migliori, diano vantaggi commisurati all'impegno richiesto.

Se è vero che l'esperienza comune indica che l'ostacolo maggiore risiede nella lentezza con cui si evolve la cultura interna dei Comuni (intesa come complesso di valori, priorità, principi da cui discendono i propri comportamenti ed atteggiamenti) piuttosto che nelle tecniche e nelle metodologie adottate e che queste ultime possono essere vanificate da una cultura interna inadeguata, è altrettanto vero che la cultura interna è influenzabile dalle tecniche e dalle metodologie che si prefiggono tale obiettivo e, a tal fine, operano in modo armonico e sono l'una complementare all'altra.

Il problema si trasferisce, allora, all'individuazione di quali tecniche e metodologie utilizzare per governare convenientemente il Comune di oggi. Come "governare una nave" vuol dire prima conoscere in ogni momento cosa fare (e riuscire a farlo) perché la nave possa seguire la rotta tracciata e raggiungere la destinazione prevista nel modo migliore, così "Governare il Comune" vuol dire avere la padronanza continua di quanto succede ed essere in grado attuare quanto è necessario. Questo include cose differenti quali: tracciare la rotta (programmazione) ed aggiustarla in funzione delle condizioni meteorologiche e della nave (budget scorrevole), mantenere i motori che marcano (efficacia) consumando il carburante previsto (efficienza), dare ad ogni membro dell'equipaggio le giuste mansioni (organizzazione) e disporre perché possa intervenire prontamente (gestione delle risorse umane) rispettando la propria linea di comando (processo decisionale), disporre di un quadro di controllo idoneo (sistema di controllo), assicurare ai passeggeri una navigazione confortevole (qualità), accorgersi immediatamente del rischio di collisioni ed incendi (presidio delle attività critiche).

Tutto questo rappresenta e descrive il nostro approccio, il cui obiettivo è di far sì che chi deve governare il Comune abbia gli strumenti necessari ed idonei, li padroneggi adeguatamente e possa utilizzarli concretamente.

## 2) Approccio: obiettivi e vantaggi

I miglioramenti che il nostro approccio permette di conseguire, sono descritti di seguito e sintetizzati in cinque tipologie fondamentali: efficienza, efficacia, qualità, controllo, cultura interna. Tali miglioramenti abbracciano diversi fronti e sono, in linea generale, interconnessi poiché il conseguimento dell'uno è in qualche modo condizionato dagli altri che, a sua volta, condiziona. Le principali aree di intervento sono:

- a) coerenza tra processo decisionale e sistema organizzativo. Le decisioni sono prese là dove sono le responsabilità di risultato piuttosto che operative, permettendo di:
  - velocizzare il processo decisionale (qualità) rispettando le vere ragioni che hanno determinato la scelta di quel sistema organizzativo (cultura interna);
  - aumentare la "sinergia" complessiva delle attività che coinvolgono più unità organizzative differenti (efficienza) diminuendo l'incertezza della loro attribuzione (controllo);
- b) presidio delle attività critiche. Il conseguente aumento del numero di persone nella direzione del Comune e del tipo di responsabilità assegnate permette di:
  - far crescere la professionalità del personale (cultura interna);
  - governare meglio le iniziative (controllo);
- c) processo di programmazione. La formulazione di programmi più precisi ed attendibili permette di:
  - raggiungere con più sicurezza gli obiettivi prefissati (efficacia);
  - ridurre la dispersione delle proprie forze (efficienza);
- d) costi di struttura. Il governo delle spese che tradizionalmente sono di più difficile contenimento permette di:
  - diminuire il livello di spesa complessiva (efficienza);
  - ridurre la burocrazia interna (qualità);
- e) sensibilizzazione agli obiettivi. Le persone sono sollecitate ad un atteggiamento di tipo "proactive" (cioè operare attivamente per il raggiungimento di determinati obiettivi) e quindi a:
  - fornire agli altri la più ampia assistenza e consulenza di cui dovessero necessitarne (cultura interna);
  - creare le precondizioni (controllo) che assicurano la fattibilità concreta delle loro iniziative (efficacia);
- f) sistema di valutazione. La valutazione dei dirigenti nel senso più ampio del termine si avvale di elementi che:
  - facilitano il raffronto tra settori e servizi differenti (cultura interna);
  - spingono, contemporaneamente, alla competitività (efficienza) ed alla collaborazione (cultura interna);
- g) introduzione del budget. La formulazione per le unità organizzative di propri specifici budget (e non di semplici previsioni finanziarie od economiche) impone che i relativi responsabili :
  - si attivino per il reperimento delle attività a "valore aggiunto" che giustificano economicamente le risorse affidate (efficienza) piuttosto che attendere l'intervento dall'alto (cultura interna);

- permette una più immediata riprogrammazione (controllo) sulla base del rapporto tra risultati conseguiti e quelli prefissati (cultura interna);
- h) gestione delle risorse umane. La presenza delle giuste professionalità nelle funzioni istituite e nei tempi previsti è strettamente collegata agli interventi precedenti perché :
- da un lato, i servizi decisi dal Comune siano realizzati nel modo desiderato (efficacia);
  - dall'altro, il costo sia compatibile con gli obiettivi del Comune (controllo) e le aspettative del personale (cultura interna);
- i) investimenti e direzione generale. La direzione generale, oltre a svolgere le normali funzioni, è anche l'unità organizzativa cui competono gli investimenti che:
- affrontino tematiche di particolare impegno (qualità) ed abbiano ricadute su più settori (efficacia);
  - derivino da iniziative difficilmente attribuibili correttamente ad un settore (efficienza).

### 3) Logiche di base

Anche se gli interventi prima delineati sono fortemente trasversali ed interdipendenti, il Comune mantiene pur sempre un ampio spazio discrezionale per definirne ampiezza e profondità. In ogni caso, la portata dei benefici che il Comune può concretamente ottenere dipende strettamente dalla coerenza dell'approccio e dalle logiche seguite. Comprendere appieno i principi e le modalità dei diversi interventi costituisce, pertanto, la migliore garanzia per raggiungere, in sede di disegno prima e di applicazione poi, il risultato desiderato.

Processo decisionale e struttura organizzativa. Quando il "rapporto di forza" tra il fornitore di un servizio ed i suoi clienti è spostato verso il primo, questi è libero di organizzarsi come meglio crede e può privilegiare delle scelte che ottimizzano l'impiego delle sue strutture operative anche a scapito delle aspettative e delle esigenze degli altri. Tale situazione è sempre meno presente nei Comuni, dove si assiste ad un profondo spostamento verso le logiche di servizio che pongono il cliente al centro delle attenzioni. Il Comune, per fare un esempio, non è più soltanto quello che mette a disposizione delle aule dove poi gli alunni possono recarsi per ricevere la loro formazione scolastica; diventa, invece, quell'organismo che ha come compito prioritario fornire delle aule che rispondano agli obiettivi formativi della scuola. Scendendo ulteriormente sul piano esemplificativo, il Comune non "può" più intervenire nella manutenzione degli edifici scolastici privilegiando il massimo utilizzo dei propri operai ed imponendo agli insegnanti ed agli allievi quando utilizzare i locali. Al contrario, il Comune "deve" porsi come obiettivo quello di assicurare il massimo rispetto del programma scolastico e, di conseguenza, deve programmare i propri interventi sulla base delle esigenze dei veri clienti degli edifici oggetto di manutenzione. In definitiva, chi dovrebbe identificare gli interventi (qualità e costi inclusi) e programmarli nel tempo è il settore che si occupa delle attività scolastiche piuttosto che quello dell'edilizia. Adottando questa logica si avrebbe pertanto che:

- il programma di manutenzione degli edifici scolastici rientra nella competenza del settore "attività scolastiche", il quale:
  - stabilisce le priorità;
  - provvede ad individuare gli interventi;
  - ne definisce la portata;
  - provvede a calcolarne il costo;
  - li distribuisce nel tempo;
  - ne individua gli esecutori;
  - concorda con questi ogni aspetto del loro intervento;
  - ne controlla l'esecuzione;
  - ne valida l'operato finale.
  
- il supporto e la consulenza al settore "attività scolastiche" nonché l'esecuzione degli interventi sono di norma affidati al settore "edilizia" il quale:
  - "riceve il mandato" dal settore "attività scolastiche" nei termini prima specificati;
  - esegue l'incarico ricevuto, con proprie strutture e / o avvalendosi di strutture esterne;
  - risponde dell'esecuzione dei lavori secondo "il capitolato" e le istruzioni ricevute.

Questo richiede che:

- il settore “attività scolastiche”:
  - si avvalga del supporto e della consulenza di una idonea struttura tecnica (la presenza di tecnici interni al settore stesso ne stravolgerebbe la missione);
  - operi in stretto coordinamento con gli operatori scolastici (che rappresentano i clienti le cui esigenze esso è chiamato ad esaudire);
  - abbia la facoltà di “mettere in competizione” gli operatori del Comune con operatori esterni (perché altrimenti la sua autonomia decisionale potrebbe essere facilmente compromessa);
- il settore “edilizia” abbia la possibilità di contrattare le modalità del proprio intervento;
- il Comune sappia:
  - definire le forme ed i modi con cui gestire eventuali situazioni di conflitto tra settori differenti;
  - sollecitare e promuovere la collaborazione tra settori differenti.

Le osservazioni appena fatte possono essere facilmente estese a tutti i casi in cui esista una analoga discrepanza tra decisione e responsabilità oppure vi sia una mancanza di chiarezza tra i ruoli ricoperti da più unità organizzative coinvolte nello stesso processo decisionale. Ne deriva che, ad esempio nei “progetti” dove siano coinvolte più unità organizzative, una ed una sola di queste eserciti il ruolo di “cliente” e tutte le altre quello di “fornitore” secondo finalità e modalità analoghe a quanto descritto per la manutenzione degli edifici scolastici.

Il primo passaggio, pertanto, è una revisione dell’organizzazione interna volta ad una definizione coerente e trasparente delle responsabilità.

Presidio delle attività critiche. Un elemento importante che caratterizza le attività è il loro grado di criticità, sia questa di natura economica o di altra. Infatti, fermo restando che il concetto di criticità vada sempre interpretato in chiave dinamica (quello che adesso non è critico può diventarlo domani e viceversa), le attività critiche sono quelle che più necessitano di un presidio prima durante e dopo la loro esecuzione. In tale quadro, occupano un posto di particolare importanza le attività contemporaneamente non ripetitive e critiche, in quanto la componente di “novità” può comportare una mancanza di esperienza ed un maggiore grado di rischio. Tali aspetti sono spesso e volentieri trascurati dai Comuni anche a causa di un persistente primato del controllo amministrativo rispetto a quello gestionale il quale deve “accontentarsi” degli strumenti esistenti e rinunciare ad attivare dei propri.

Un esempio è quanto avviene nel caso dei lavori pubblici, dove la legge richiede la presenza di un responsabile di procedimento e di un direttore lavori mentre spesso i regolamenti di organizzazione sorvolano sugli aspetti di coordinamento, controllo e supervisione dei corrispondenti “progetti” ai fini della gestione. In altri termini, ai presidi di origine “amministrativa” previsti dalle leggi non corrispondono analoghi presidi di natura gestionale previsti dalle norme interne, quasi questi ultimi potessero essere totalmente derivati dai primi. I problemi che ne derivano sono tutti quelli che nascono quando, di fronte ad un’iniziativa critica, si registra la mancanza di qualcuno che abbia una autentica visione d’insieme ed una autentica responsabilità di risultato perché segue l’intero iter dalla formulazione delle prime idee fino alla conclusione finale, interviene in sede di programmazione, rende disponibile agli altri la propria esperienza. Qualcuno,



cioè, che (indipendentemente dal fatto che coincida con una persona fisica oppure con una apposita unità organizzativa) sia veramente responsabile dell'iniziativa e dei suoi risultati. Il paradosso è che la presenza di un responsabile di procedimento e di un direttore lavori invece di agire a favore di questa soluzione, perché assicurano già l'esistenza di figure organizzative determinanti, ne costituiscono un elemento di freno per via delle possibili duplicazioni e contrapposizioni di ruoli. Da un certo punto di vista, tutto questo assomiglia alla situazione che sorge quando le uniche analisi ai fini della gestione interna sono quelle direttamente desumibili e basate sulle rilevazioni della contabilità generale e dei corrispondenti atti amministrativi. Del resto non è casuale che il legislatore abbia ritenuto di imporre per legge la presenza di uno strumento di "gestione" quale il PEG e ne abbia rafforzato la necessità esaltandone gli aspetti di autorizzazioni di spesa.

Da molti punti di vista la situazione peggiora quando un'attività critica è di natura interna perché, in tale caso, il responsabile di progetto tende molto spesso a svolgere "semplicemente" il ruolo del responsabile di procedimento e del direttore lavori, senza però averne né il potere né il rigore amministrativo. Basti pensare quante poche volte, ad esempio, è previsto ed è operante il "Comitato per l'informatizzazione" nelle strutture comunali e, viceversa, quanti problemi l'informatizzazione abbia prodotto ed abbia subito nei Comuni.

In conclusione, i "responsabili" delle attività critiche hanno funzioni che limitano la loro utilità sia verso il Comune (che potrebbe richiedere loro molto di più) sia verso se stessi (che, dalle responsabilità ricevute, trovano una scarsa spinta verso riconoscimenti economici e di carriera).

Processo di programmazione. Una caratteristica dei Comuni è che molte delle loro attività sono di carattere ripetitivo e prescindono dall'ampiezza delle esigenze esterne. La variabilità che devono affrontare riguarda, al più, i volumi di lavoro e le modalità di esecuzione ma non mette in discussione la loro esistenza. Un'impresa privata, ad esempio, può essere costretta dall'oggi al domani a cambiamenti radicali perché la domanda del mercato è crollata oppure la comparsa di nuovi competitori le ha messe fuori gioco. Da qui le profonde differenze circa il diverso modo con cui il Comune vive i problemi di programmazione rispetto all'impresa privata: da una parte sono presenti imposizioni esterne ed opportunità da cogliere, dall'altra può essere questione di sopravvivenza. Questo, però, non elimina il fatto che il mondo pubblico debba essere attento alle esperienze del mondo privato e fare tesoro dei suoi errori e successi.

Quando il contesto era diverso e le imprese potevano contare su adeguate certezze, non di rado il processo di programmazione annuale iniziava in giugno, veniva approfondito e completato tra settembre e ottobre, era formalizzato e proposto all'approvazione sul finire dell'anno, finiva il proprio ciclo in gennaio. Questo lasso di tempo era sinteticamente noto come il "momento del budget" (anche se, in realtà, il budget vero e proprio era solo la parte terminale di un processo ben più articolato e complesso) e "paralizzava" le strutture portanti dell'impresa (impegnate in analisi migliorative della qualità della previsione) che aspettavano con crescente insofferenza di uscire dal "tunnel" e di tornare alle usuali attività. La relativa stabilità dello scenario non eliminava però l'impossibilità di descrivere in giugno o in dicembre di un anno quello che sarebbe successo nei mesi dell'anno successivo.

Questa situazione non più attuale per il mondo privato ma rispecchia molto bene quello che avviene nel mondo pubblico, il quale sta rivivendo un'esperienza simile con in più l'aggravante che la "descrizione" in giugno o in dicembre di un anno di quello che dovrebbe succedere nei mesi dell'anno successivo ha carattere autorizzatorio (e, quindi, quanto non è previsto non è autorizzato). Il rischio è che, per ottenere un'adeguata qualità della previsione il Comune:

- aumenti il giro delle carte, ricorrendo a procedure sempre meno semplici (crescita del livello della burocrazia interna);
- dilati l'arco temporale nel tentativo di aumentare la qualità della previsione (incremento dei costi di struttura);
- interpreti in maniera eccessivamente restrittiva il carattere autorizzatorio della previsione, rifiutando di rimettere in discussione le scelte fatte o di intraprendere nuove iniziative (prevalenza del burocrate).

La qualità della previsione può essere meglio ottenuta:

- sfruttando la presenza delle attività ripetitive e chiedendo alle strutture organizzative preposte alla loro conduzione di utilizzarne appieno le caratteristiche ai fini della programmazione (semplificazione delle procedure, possibilità di trapiantare in ogni momento e con relativa facilità ai mesi successivi);
- migliorando la gestione delle attività non ripetitive con la loro assegnazione a persone / strutture dotate del necessario livello di autorità e grado di responsabilità (riduzione dell'incertezza attraverso una visione "a tutto tondo", accentrando il processo decisionale);
- adottando i principi del "budget scorrevole":
  - che, ad esempio, in maggio guardi ai successivi 12 mesi giugno – aprile, piuttosto che ai soli mesi giugno – dicembre rimanenti nell'esercizio;
  - che, attraverso queste misure, ben giustifica la sua onerosità con la sua utilità;
  - i cui elaborati possono essere agevolmente trasferiti dal sistema "gestionale" (dove sono prodotti ad esclusivo uso e consumo interno) al sistema "amministrativo" (relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale, bilancio annuale, PEG) così come, per fare un esempio, è facile ricavare in ogni momento un fotogramma da un film .

A tale riguardo è opportuno osservare come questo approccio risulti tanto più fruttuoso quanto più alto è il livello di collaborazione tra indirizzo e gestione. La gestione dovrà perciò "attrezzarsi" per sostenere l'azione degli amministratori e l'indirizzo dovrà sapere valorizzare il contributo dei dirigenti.

Costi di struttura e sensibilizzazione agli obiettivi. I costi di struttura di un'unità organizzativa sono definiti come i costi originati dall'utilizzo di risorse (umane, logistiche, di attrezzature) che non sono destinate direttamente alla fornitura dei servizi dell'unità organizzativa stessa. Questa definizione richiede che vengano:

- definiti i servizi che un'unità organizzativa può / deve fornire ad altre unità organizzative oppure a terzi esterni al Comune;
- individuate le risorse utilizzate per tali servizi;
- individuate le attività e le risorse altrimenti presenti nell'unità organizzativa (costi di struttura).

Ai fini del presente documento i costi di struttura sono definiti come i costi che un'unità organizzativa comunque sostiene per avere la disponibilità di risorse da destinare ai propri servizi per altre unità organizzative oppure a terzi esterni al Comune. In tale accezione, poiché in linea di principio ogni risorsa allocata ad un'unità organizzativa è comunque finalizzata a permetterle di operare per il raggiungimento dei propri fini, i costi di struttura comprendono il costo di tutte le

risorse allocate indipendentemente dal fatto che esse siano direttamente destinate o no alla fornitura dei servizi. Poiché un'unità organizzativa esiste soltanto perché ad essa sono affidate dei servizi, il costo complessivo delle risorse rese disponibili per tali servizi (siano questi realmente forniti o no, a prescindere dai volumi in gioco) coincide con il costo totale dell'unità organizzativa. Il costo unitario di queste risorse si può assimilare a tutti gli effetti ad un "costo opportunità": esso rappresenta il costo che l'unità organizzativa deve sostenere per poterle avere disponibili nelle condizioni e nelle quantità in cui essa si trova.

Senza volersi addentrare eccessivamente nella materia, ciò richiede un sistema di contabilità analitica le cui logiche si ispirino ai seguenti principi e considerazioni:

- le risorse allocate comprendono, coerentemente con le definizioni date, quelle ricevute dalla altre unità organizzative attraverso l'utilizzo di loro servizi;
- ogni unità organizzativa è anche fonte di "ricavi" rappresentati dal "valore di cessione" dei propri servizi;
- il margine di ogni unità organizzativa, inteso come differenza tra ricavi e costi, rappresenta, se negativo, il valore delle risorse consumate e non cedute oppure, se positivo, il valore aggiunto delle risorse allocate;
- i servizi se destinati:
  - alla stessa unità organizzativa presentano costi ("autoconsumi") a fronte di nessun ricavo e quindi originano un margine sempre negativo (in genere gli autoconsumi sono conseguenza di investimenti interni oppure di inefficienza);
  - ad altre unità organizzative presentano costi ("consumi interni") a fronte di ricavi costituiti dal loro valore di cessione e quindi originano un "margine interno" dato dalla differenza tra valore di cessione e consumi interni (in genere il margine è tanto più alto quanto più le altre unità organizzative ne apprezzano e richiedono i servizi);
  - a terzi presentano costi ("consumi esterni") a fronte di ricavi costituiti dal prezzo pagato dai terzi e quindi originano un "margine esterno" dato dalla differenza tra prezzo pagato dai terzi e consumi esterni (in genere il margine è tanto più alto quanto più l'unità organizzativa è capace di produrre un reddito dal collocamento dei propri servizi).

Il margine di ogni unità organizzativa (dato dalla somma degli autoconsumi con i margini interni ed i margini esterni) rappresenta pertanto un indicatore di efficienza e di competitività cui concorrono la capacità di:

- effettuare investimenti interni idonei a produrre dei risultati concreti (ad esempio, per aumentare la competitività dei propri servizi) e non di facciata (ad esempio, formazione del personale non finalizzata);
- ridurre il costo di opportunità delle proprie risorse (ad esempio, riducendo gli sprechi, diminuendo la burocrazia, aumentando l'efficienza operativa);
- contenere gli autoconsumi derivanti da inefficienza interna (ad esempio, evitando incrementi ingiustificati di risorse a rischio);
- convincere le altre unità organizzative all'utilizzo dei propri servizi (ad esempio, migliorando il livello di collaborazione interna, la qualità delle prestazioni, l'affidabilità degli impegni);
- difendere il proprio territorio (invece di darlo per acquisito una volta conquistato);
- il grado di competitività nel mondo esterno (ad esempio, migliorando il controllo sulle attività date in concessione oppure svolte da società in partecipazione);

Definendo opportuni meccanismi interni nella logica di cliente / fornitore, per cui ogni unità organizzativa abbia un adeguato margine per contrattare con le altre la quantità di servizi da ricevere (fornire) ed il relativo valore di acquisizione (cessione), le unità organizzative sono spinte a uscire da un atteggiamento attendista dove è sempre “qualcun altro” da cui devono partire le iniziative e cercare, esse per prime di:

- trovare il modo per essere più efficienti;
- aumentare non la qualità “astratta” ma quella che migliori anche la loro competitività;
- alzare il livello della collaborazione interna anche ai fini di nuovi sbocchi per le proprie attività;
- investire in modo oculato e non generalizzato.

Infine, va notato che il rapporto cliente – fornitore, mettendo quest’ultimo al “servizio” del primo, riduce il grado di sicurezza del fornitore circa l’impiego ottimale delle proprie risorse. Questo agisce da deterrente per la dilatazione delle spese in maniera molto più efficace di quanto avverrebbe diversamente poiché è evidente che, in caso contrario, il fornitore potrebbe trovare facilmente un modo per impiegare utilmente tutte le proprie risorse ivi incluse quelle normalmente in eccesso (ad esempio, adducendo motivi di maggiore qualità). In altri termini, per questa via si avrebbe la trasformazione di costi variabili (risorse relative a servizi forniti ad altre unità organizzative) in costi fissi (attraverso il “pieno” impiego delle risorse presenti).

Sistema di valutazione. La valutazione del personale è svolta, in genere, attraverso elementi di carattere “assoluto” dove è privilegiato il possesso di determinati requisiti. Le tecniche sono molteplici e poggiano su basi largamente collaudate che, assommando elementi di svariata natura, permettono di produrre il risultato cercato. Esistono tuttavia dei problemi quando la valutazione riguarda il confronto tra dirigenti circa il loro impatto sulla conduzione del Comune. Tale problema, in verità, fuoriesce dal mondo pubblico ed è di carattere generale. La sua soluzione è lasciata molto spesso alla discrezione di chi deve emettere la valutazione perché i fattori da prendere in esame sono difficilmente inquadrabili in schemi predefiniti. Per questo motivo è importante adottare degli elementi di valutazione che ne riducono il grado di soggettività e permettano un giudizio più equilibrato.

Per loro natura, gli indicatori di natura economico – finanziaria ben si presterebbero a tale scopo, poiché il fattore economico è la sintesi di più fenomeni e rappresenta anche il modo con il quale fattori estremamente diversi tra di loro possono essere resi omogenei e confrontabili. Di contro, ben pochi sistemi di valutazione nel mondo pubblico hanno preso questa strada. Una prima ragione va ricercata nella perdurante difficoltà di guardare ad un Comune anche come ad un ente “economico” che deve conseguire dai suoi servizi un profitto sufficiente a finanziarne le attività. Una seconda risiede nel fatto che, in un Comune, i centri di profitto veri e propri sono molto pochi mentre la grande maggioranza dei centri di responsabilità sono puramente dei centri di costo o di investimento. Di conseguenza, l’utilizzo di indicatori economici o finanziari potrebbe ingenerare delle diseguaglianze di trattamento e produrre delle distorsioni o, quanto meno, delle forzature al sistema di valutazione.

Ciò non elimina l’assurdità di una situazione che, da un lato, vede il principale freno allo sviluppo dei Comuni nella disponibilità di risorse finanziarie inadeguate e, dall’altro, accetta che i sistemi di valutazione non colgano il modo con cui recepire il contributo dei dirigenti all’utilizzo di una risorsa così scarsa.

Sotto tale aspetto, può essere di notevole interesse l’assegnazione ai dirigenti (in senso lato) di obiettivi di carattere economico – finanziario riguardanti, ad esempio:

- il costo opportunità delle loro risorse;
- il margine delle unità organizzative loro affidate;
- il grado di inefficienza interna;
- il “ritorno” degli investimenti;
- il rapporto tra margine interno ed autoconsumo.

Analogamente, il passaggio per “responsabile di procedimento” può essere più facilmente accettato se è propedeutico per diventare “responsabile di progetto” e se a questa ultima funzione (interpretabile a sua volta anche in chiave di costi e ricavi) sono collegabili incentivi di carattere economico.

Introduzione del budget. Il budget rappresenta, in ultima essenza, un vero e proprio contratto fra due soggetti. Il primo si impegna a conseguire determinati risultati; il secondo a metterlo in condizione di poterli raggiungere assegnandoli le necessarie leve. Al termine, se gli impegni sono stati mantenuti (e quindi il contratto è stato onorato) scaturiscono i “riconoscimenti” precedentemente concordati tra le parti e che, nel caso di un’organizzazione, possono andare dalla conferma nelle funzioni alla distribuzione di incentivi di carattere economico. In realtà il budget presuppone anche qualcosa di diverso:

- la presenza di un determinato livello di rischio o difficoltà, che porta ad escludere contratti sicuri (oppure impossibili), dove il risultato sarebbe rispettabile senza particolare impegno (in nessun caso);
- il contributo fattivo delle due parti, che impone atteggiamenti costruttivi ed esclude attendeismi di qualunque natura per evitare ogni rapporto con il ... gioco della roulette;
- la pariteticità delle due parti, che esclude rapporti di forte subordinazione dove una possa forzare l’altra al di là dei propri più fermi convincimenti;
- la possibilità da parte del “fornitore” di usufruire di un certo margine discrezionale nell’esecuzione del contratto poiché è impossibile rispettare “tutto” il budget in modo integrale.

Tutto ciò contribuisce a spiegare la difficoltà oggettiva ad introdurre in una realtà come i Comuni uno strumento di gestione come il budget e l’orientamento del legislatore ad utilizzare uno strumento “previsionale” ed “autorizzatorio” come il PEG.

Questo non toglie che, adottando gli accorgimenti descritti nelle pagine precedenti, anche il budget possa essere utilmente introdotto nei Comuni ed alcuni suoi “accorgimenti” utilizzati.

Più in particolare, occorre che sia:

- rispettata la filosofia ed i principi esposti nei paragrafi precedenti;
- realizzato un sistema di contabilità gestionale dotato di un’adeguata contabilità analitica.

Seguendo questo approccio, ad esempio:

- le sollecitazioni dei dirigenti (contenimento dei costi opportunità, raggiungimento di un idoneo margine) porterebbero alla formulazione di proposte di intervento che, data la materia, comporterebbero necessariamente un certo rischio e potrebbero produrre sicuri benefici;

- l'indirizzo potrebbe dedicarsi prevalentemente ai rapporti tra il Comune ed il mondo esterno (servizi, prodotti), "lasciando" alla gestione l'affinamento continuo della macchina comunale (efficienza, efficacia, qualità);
- la pariteticità dell'indirizzo con la gestione è più facilmente acquisibile perché solo attraverso di essa potrebbe stabilirsi il necessario rapporto di fiducia tra le parti che è alla base del punto precedente;
- la discrezionalità nell'esecuzione del contratto da parte dei dirigenti (che permetterebbe una valutazione più corretta del loro operato) sarebbe facilitata dalla presenza di un idoneo sistema di controllo.

In questo modo il budget sarebbe veramente il punto di incontro tra indirizzo e gestione, dove ciascuno porta il proprio fattivo contributo al raggiungimento di obiettivi comuni e sfidanti.

Va, infine, notata esplicitamente la necessità per il Comune di dotarsi di un idoneo sistema di controllo interno (controllo strategico, controllo di gestione) che, utilizzando il sistema di contabilità analitico esposto in precedenza, sia in grado di supportare gli interessati in maniera tempestiva, in modo che essi prendano non solo conoscenza di quanto è successo ma possano valutarne l'impatto sui risultati futuri ed individuare in tempo le opportune azioni correttive.

Gestione delle risorse umane. La dinamica descritta nei paragrafi precedenti impone (ed a sua volta è condizionata da) una corrispondente dinamica del personale. Questo ben giustifica i termini di "risorse umane" (in quanto elemento strumentale determinante) e di "gestione" (in quanto metodi e procedure) poiché tra i presupposti di ogni miglioramento di efficienza, di efficacia e di qualità occupano un posto rilevante:

- il livello di efficienza operativa del personale utilizzato, che deve sapere svolgere i compiti affidati (esecutivo, di coordinamento, di controllo, di indirizzo) ed impiegare un tempo adeguato. Questo richiede un'attenta e coerente politica di selezione, di inserimento, aggiornamento e di formazione del personale;
- il numero di persone utilizzate (che deve essere rapportato alle esigenze) e la tempestività nel rispondere a carenze oppure ad eccessi quantitativi. Questo richiede una programmazione delle risorse umane a breve / medio termine che non sia di puro stampo deterministico (quante persone per quali attività) e dia il giusto spazio alla flessibilità di impiego del personale;
- il livello retributivo complessivo, dove si bilancino le aspettative del personale con le esigenze del Comune e sia dato il giusto spazio al merito. Questo richiede una coerente politica retributiva, un efficace sistema di valutazione ed un costruttivo rapporto con le forze sindacali;
- la motivazione del personale, dove la presenza di un'idonea componente variabile della retribuzione rappresenti un elemento fondamentale ma non sia l'unico né necessariamente il più importante (ad esempio: clima di lavoro). Questo richiede non solo l'adozione di un corretto sistema di incentivazione ma anche la creazione di un idoneo sistema di valori e di cultura interna.

Investimenti e direzione generale. La sollecitazione dei dirigenti a tenere ben presenti gli aspetti economici del proprio operato, ha come inevitabile contropartita il possibile rifiuto di accettare iniziative che non condividono (ad esempio, perché le reputano troppo rischiose oppure di bassa priorità oppure se ne sentono coinvolti in modo superficiale). Questo rischio, unito a quello di segno esattamente opposto (eccessiva insistenza per assumere la guida di particolari interventi),

potrebbe mettere il Comune di fronte ad un pericoloso bivio: forzare i dirigenti oltre misura (quindi, deresponsabilizzandoli in parte) oppure cedere al loro punto di vista (perdendo, magari, delle opportunità anche rilevanti). In tali casi è necessario che la direzione generale, che riassume in sé le esigenze degli amministratori, prenda la paternità di queste iniziative che verranno, così, a ricadere sotto il suo centro di responsabilità anche in termini economici.

Evidentemente la situazione si presenta in maniera molto diversa se le iniziative in questione riguardano direttamente una particolare unità organizzativa perché il suo responsabile, finché rimane tale, ha tutto il diritto / dovere di dirigerla secondo i propri criteri. In tale caso, la loro eventuale assegnazione alla direzione generale ha il preciso segnale di un rapporto fiduciario vicino al punto di rottura.

Rimangono le iniziative di ampio respiro (ad esempio, quelle legate all'innovazione) i cui riflessi investono una parte molto ampia del Comune. Esse appartengono di diritto alla sfera della direzione generale ed una loro diversa attribuzione (ad esempio, assegnando la firma digitale al responsabile dell'informatica) potrebbe ridurne la portata.

Va infine notato come l'attribuzione di un progetto alla direzione generale comporti, nella grandissima maggioranza dei casi, che questa si avvalga del contributo di uno o più settori i quali, sgravati dagli inconvenienti di cui prima, avrebbero tutto l'interesse a partecipare al suo sviluppo. Ciò fa sì che la direzione generale rappresenti il centro di responsabilità degli investimenti più significativi e rilevanti per la caratterizzazione e lo sviluppo del Comune perché è anche quella che può meglio creare un giusto clima di collaborazione.

#### 4) Costruzione del percorso di attuazione

Come osservato in precedenza, la coerenza dell'approccio e la natura delle logiche adottate possono rivestire, sui risultati acquisibili, un'incidenza maggiore rispetto all'ampiezza delle aree di intervento. Fermo restando che la variabile "tempo" difficilmente possa essere circoscritta al breve periodo (soprattutto in presenza di un forte impatto sulla cultura interna), è del tutto intuibile come:

- i percorsi (cioè l'ordine e la distribuzione temporale degli interventi) che possono essere seguiti siano numerosi e, al limite, profondamente differenti;
- la scelta del percorso rivesta un'importanza cruciale e debba, comunque, recepire le caratteristiche e le specificità di ogni singolo Comune, evitando che i risultati siano concentrati alla fine invece di essere opportunamente distribuiti lungo l'intero arco temporale.

Ciò premesso, un possibile percorso ideale per la definizione del .... percorso concreto potrebbe essere il seguente:

- a) illustrazione al Vertice del Comune (amministratori, direttore generale e segretario comunale) dei possibili obiettivi e degli interventi correlati, allo scopo di definire le aree di intervento e la priorità degli obiettivi prescelti;
- b) organizzazione di un seminario per i dirigenti (direttore generale, segretario comunale, responsabili di settore, responsabili di servizio) nel corso del quale:
  - illustrare le scelte del Vertice;
  - illustrare i principi e le filosofie di base degli interventi connessi;
  - valutare l'impatto sulla "macchina comunale" (personale, procedure, sistemi);
  - identificare le criticità più rilevanti;
- c) creazione del gruppo di lavoro (consulenti e dirigenti) cui affidare il presidio e lo sviluppo del progetto complessivo;
- d) definizione del percorso complessivo e, in particolare, delle attività da attivare e dei risultati da conseguire nel breve e medio termine nelle aree:
  - sistema organizzativo (le responsabilità assegnate alle unità organizzative sono coerenti con il fine delle loro funzioni piuttosto che con il ruolo strumentale ricoperto);
  - processo decisionale (ogni servizio interno interviene secondo modalità concordate con il servizio destinatario secondo le logiche del rapporto cliente – fornitore);
  - presidio delle attività critiche (individuazione di un responsabile interno che assicuri la congruità del processo decisionale e della programmazione);
  - tecniche di programmazione (basate sulla scomposizione delle attività in attività ripetitive e non ripetitive anche in ottica del budget scorrevole);
  - principi di direzione (gli obiettivi assegnati definiscono il "contratto" fra le parti, gli investimenti devono analizzare i riflessi sul costo opportunità delle risorse);
  - controllo strategico (gli investimenti devono analizzare i riflessi sul costo opportunità delle risorse);
  - controllo di gestione (introduzione dei margini economici per unità organizzativa);
  - contabilità analitica (tecniche di calcolo dei ricavi e dei costi per unità organizzativa);



- budget (le attività e le decisioni hanno un carattere di continuità che prescinde dai problemi di chiusura e programmazione “amministrativi”);
  - gestione delle risorse umane (corrispondenza tra i cicli legati alla persona “inserimento – formazione – aggiornamento “, alla funzione ricoperta “profilo - ricerca – selezione – sviluppo”, agli impegni dell’unità organizzativa “flessibilità – dimensionamento”, alla conduzione del personale “motivazione – valutazione – merito – equilibri retributivi”);
  - direzione generale (bilanciamento tra l’evoluzione della cultura interna e la gestione dei conflitti interni potenziali);
- e) valutazione dei vincoli e degli impatti, con particolare accento a quelli riguardanti:
- l’organizzazione e le procedure;
  - il personale;
  - i sistemi informativi;
- f) illustrazione della proposta al Vertice e sua modifica / approvazione;
- g) formulazione del GANTT del progetto complessivo e sua articolazione:
- in sottoprogetti per area di intervento (organizzazione, processo decisionale, presidio delle attività critiche, ..., eccetera);
  - in gruppi di lavoro (consulenti, personale interno al Comune);
  - nel tempo (quando fare che cosa e quando produrre che cosa);
- h) avvio ed esecuzione dei sottoprogetti.

L’impegno e la complessità di ogni intervento in ogni area sarà funzione degli obiettivi formulati dal Vertice (che potranno impattare su tutte oppure solo su una parte delle aree) e dal grado di vicinanza / lontananza di ogni area rispetto agli obiettivi stessi.

La durata del progetto complessivo dipenderà non solo dall’impegno e dalla complessità richiesta dagli obiettivi, ma anche dalla velocità che potrà / dovrà essere seguita per motivi rigorosamente discrezionali del Vertice oppure oggettivamente tecnici.

Il GANTT del progetto sarà articolato di conseguenza e privilegiando il conseguimento di risultati concreti in maniera distribuita nel tempo piuttosto che concentrata.

All’interno del GANTT dovranno essere previsti dei “momenti di decisione e verifica” dove il Vertice, sulla base di determinati risultati raggiunti e / o indirizzi da decidere e / o alternative strategiche da esaminare, potrà analizzare la corrispondenza dello sviluppo dei lavori con i propri obiettivi e procedere alle scelte conseguenti: conferma degli obiettivi e del percorso, modifica dei primi o del secondo o di entrambi, indicazione dell’alternativa prescelta e così via.

Il progetto dovrà, comunque, avere un presidio poiché è certamente un’attività critica. A seconda delle circostanze, tale presidio potrebbe essere svolto da un apposito “Comitato di Direzione” (con la partecipazione, ad esempio, di un assessore, del direttore generale e del responsabile di progetto LS&C ) oppure direttamente dal direttore generale.

## 5) Conclusione

Adottando il nostro approccio, il governo del Comune verrà caratterizzato da un'azione congiunta e coerente tra gli amministratori, i dirigenti ed i loro collaboratori affinché:

- a) (Attraverso il budget scorrevole) *in ogni momento dell'esercizio sia possibile trapiantare le attività dei successivi 12 mesi di calendario:*
  - migliorando la capacità di governo;
  - ottenendo la programmazione "amministrativa" (dalla relazione previsionale e programmatica fino al PEG) in tempi più ristretti, con minore impiego di risorse, con maggiore tranquillità e qualità.
- b) (Il budget scorrevole è facilitato qualora) *l'assegnazione delle responsabilità segua la logica di cliente – fornitore:*
  - semplificando il processo decisionale;
  - cogliendo le responsabilità reali;
- c) (La logica cliente – fornitore impone che) *la qualità e l'efficacia delle attività siano garantite dandone opportuno presidio:*
  - alle unità organizzative usuali (settori, servizi), se ripetitive;
  - ai capi progetto, se non ripetitive;
- d) (Il presidio è lo strumento idoneo perché) *le risorse impiegate rispondano a criteri di efficienza:*
  - diminuendo il loro costo opportunità;
  - assicurando un corretto tasso di utilizzazione;
- e) (Il costo opportunità può essere ridotto qualora) *si effettuino investimenti mirati ed atti a raggiungere l'obiettivo:*
  - sul personale, evitando ad esempio la formazione non finalizzata;
  - sulle procedure e i processi interni, evitando atteggiamenti di stampo conservatore;
- f) (Il tasso di utilizzazione cresce qualora) *cresca la collaborazione tra unità organizzative differenti:*
  - vista anche come occasione sviluppo di nuove idonee attività;
  - per ridurre la discontinuità e l'emergenza (ad esempio, derivanti da incomprensioni, impreparazioni, contrasti);
- g) (La gestione di queste problematiche impone che) *i dirigenti facciano raggiungere alle unità organizzative loro affidate un margine prefissato:*
  - intervenendo per tempo con l'adozione di idonee misure correttive;
  - avendo al loro fianco una squadra motivata e coesa;
- h) (Motivazione e coesione si hanno qualora) *il personale condivida comuni valori e priorità:*
  - attraverso una gestione mirata delle risorse umane (selezione, formazione, sviluppo, valutazione);
  - sull'esempio e con il contributo dei loro dirigenti;
- i) (L'adozione di tempestive misure correttive richiede che) *sia operante un idoneo sistema di controllo:*

- che fornisca agli interessati il giusto supporto informativo;
  - che si avvalga di una coerente contabilità analitica;
- j) (La definizione del sistema di controllo ha come premessa che) *gli amministratori e dirigenti trovino un giusto punto di incontro alle rispettive esigenze traducendole in precisi obiettivi:*
- “vincolanti” (formulazione del budget);
  - “premianti” (riconoscimento del merito);
- k) (Il raggiungimento di un punto di incontro tra indirizzo e gestione richiede che) *la direzione generale svolga essa per prima un ruolo concretamente fattivo:*
- traducendo le iniziative politiche in programmi compatibili e stimolanti per la struttura comunale in senso lato;
  - sospingendo le iniziative volte al miglioramento e all’innovazione della struttura comunale;
- l) (Perché l’inserimento di nuovi programmi e iniziative possa avvenire in modo continuo è opportuno che) *ogni proposta e decisione sia presa quando è il “momento migliore”:*
- riducendo il numero e la rilevanza di quelle legate al ciclo della programmazione “amministrativa”;
  - adottando i principi del budget scorrevole.

La ciclicità del processo, che è iniziato e termina con il budget scorrevole, è voluta e sta a indicare che solo un complesso di interventi strettamente correlati tra di loro può permettere un sostanziale miglioramento. A tale scopo va chiaramente specificato che il punto di partenza, in un’applicazione reale, dipende esclusivamente dal contesto specifico e che l’adozione, ad esempio, del budget flessibile, costituisce più un’opportunità che una necessità imprescindibile. L’essenziale è che l’approccio sia coerente e le logiche di base siano rispettate.