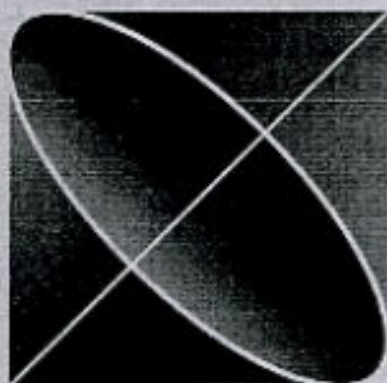
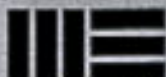




Azienda Pubblica

TEORIA E PROBLEMI DI MANAGEMENT


**MAGGIOLI
EDITORE**

1/2.98
Rivista bimestrale
anno XI
numero 1/2
gennaio aprile 1998

Sped. in abbonamento postale • 45% art. 2 comma 20/b legge 662/96 Filiale di Perugia

Cambiamento ed innovazione negli enti locali: il ruolo del direttore generale (1)

Giovanni Rubini

1. Le aspettative generate dalla riforma

Le rilevanti innovazioni contenute nei provvedimenti legislativi degli ultimi anni hanno interpretato il bisogno sempre più esteso di una pubblica amministrazione di qualità e hanno generato ulteriori numerose aspettative. Aspettative nei cittadini di vedere finalmente una pubblica amministrazione efficiente, che eroga servizi di qualità capaci di rispondere alle necessità delle persone. Aspettative nei sindaci, nei presidenti delle province e, più in generale, in tutti gli eletti negli organi di governo locali di avere finalmente le condizioni di contesto e gli strumenti per dotarsi di strutture gestionali capaci di realizzare i programmi delle amministrazioni. Aspettative nei dipendenti della pubblica amministrazione che vedono riconosciuto un ruolo nuovo che consente loro realmente di esprimere la professionalità posseduta e di ridare significato al lavoro, riscattando una immagine fortemente critica nell'opinione corrente dei cittadini.

Fra le innovazioni contenute nel processo di riforma indubbiamente ve ne sono alcune che più di altre hanno contribuito a generare le aspettative sopra esposte. Una fra queste è certamente la possibilità, per comuni e province, di assumere un direttore generale che ha, secondo quanto previsto dalla legge, il compito di provvedere ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia e di sovrin-

tendere alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Un rapido esame della realtà ci rivela, ad oggi, un utilizzo assai limitato di questa opportunità, con la nomina di un numero esiguo di direttori generali da parte degli enti locali. In un recente convegno (marzo 1998) la Lega delle autonomie locali ha illustrato i primi dati relativi ad una indagine sulla nomina dei direttori generali in applicazione della l. 127/1997. Su 60 sindaci di città con popolazione superiore ai 15.000 abitanti intervistati, 24 non hanno intenzione di nominare il direttore generale, 10 non hanno ancora preso una decisione, 6 sono intenzionati a nominarlo a breve, per 4 città sono in corso i provvedimenti di nomina, 16 hanno già nominato il direttore generale e fra questi ultimi in 11 casi si tratta di segretari comunali ai quali è stato conferito il doppio incarico.

Pochi direttori generali quindi, ma un acceso dibattito su questa figura, sul suo ruolo e per certi aspetti anche sulla sua necessità.

Ad accendere questo dibattito troviamo la rilevanza anche simbolica di questa operazione: alti dirigenti pubblici di fiducia dell'amministrazione assunti a termine, danno il senso del cambiamento dei principi fino ad oggi cardine dell'amministrazione pubblica.

Vengono infatti scardinati il principio della inamovibilità dei pubblici dipendenti, quello della uniformità del trattamento, quello della responsabilità sulla procedura e non sul risultato, il principio stesso della uniformità del modello organizzativo della pubblica ammi-

1 Relazione presentata al Convegno "La nuova organizzazione amministrativa della città: l'esperienza del City Manager" nell'ambito del recente Forum P.a. 1998 - 9^a Mostra Convegno dei servizi ai cittadini ed alle imprese - Fiera di Roma 5-9 maggio 1998.

Giovanni Rubini
è Direttore generale del Comune di Pesaro.

nistrazione. L'aspettativa verso i nuovi direttori è: gente capace di rompere i vecchi schemi burocratici, partendo dai problemi e non dalle procedure, chiamati ad organizzare e gestire la diversità dei programmi e degli obiettivi di ciascuna amministrazione.

Le note presentate in queste pagine vogliono inserirsi in questo dibattito, in particolare sul nesso fra l'opportunità nuova offerta dalla legge da un lato, le attese di cittadini, amministratori e dipendenti della pubblica amministrazione dall'altro, portando il contributo di una esperienza realizzata in un comune di media dimensione e delle riflessioni che a partire da questa sono state elaborate da chi scrive.

2. Il rischio di semplificazioni rispetto a programmi ed aspettative

Prima della legge 127/1997 alcuni Comuni (Bologna, Modena, Trieste, Pesaro, Arezzo) avevano cercato di dare risposta alle aspettative sopra individuate avviando progetti innovativi per certi aspetti anticipatori rispetto ad alcuni contenuti della riforma stessa. Questi progetti hanno investito i regolamenti degli enti, gli assetti organizzativi, la ridefinizione dei ruoli di direzione, la specificazione degli atti di competenza dei dirigenti, la configurazione di un rapporto nuovo fra politica e dirigenza. Quasi tutti questi progetti hanno richiesto l'inserimento nell'ente di dirigenti provenienti dal privato.

Ora che la l. 127/1997, nell'ampliare significativamente il processo di riforma iniziato con la 142/1990, facilita l'adozione di alcuni strumenti e fra questi l'assunzione di dirigenti con contratto a tempo determinato ed introduce specificatamente la possibilità di assunzione del direttore generale disciplinandone le competenze, esiste la reale preoccupazione che si adottino in modo burocratico queste opportunità, solo perché previste da leggi dello stato, disconnettendo gli strumenti

dalle loro finalità e perdendo di vista il senso dell'innovazione. Affrontare il tema in modo corretto significa riportare il focus proprio sulla relazione fra obiettivi da realizzare e strumenti necessari per il loro conseguimento e collocando in questa relazione il dibattito sul ruolo del direttore generale.

3. Gli obiettivi delle amministrazioni

Gli obiettivi che le amministrazioni si pongono sono orientati a dare risposte positive ai bisogni dei cittadini e della collettività nel suo insieme. Questi bisogni fanno oggi riferimento principalmente a:

- erogazione di servizi di qualità, diversificati rispetto alle diverse esigenze e capaci di adeguarsi ai continui cambiamenti di tali esigenze;
- realizzazione di iniziative atte a promuovere la cultura e migliorare la qualità della vita nelle città;
- realizzazione di iniziative di supporto allo sviluppo economico con l'obiettivo di costituire "sistema" con quanto promosso dall'iniziativa privata;
- semplificazione dei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese;
- progettazione e realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche che rispondano ai bisogni della collettività.

Il conseguimento di questi risultati è reso più difficile, e ciò vale particolarmente per le città medie, da una riduzione delle risorse disponibili dovuta ad un progressivo ridimensionamento dei trasferimenti statali e dalla contestuale oggettiva difficoltà ad inasprire la politica fiscale e tariffaria. A fronte di questa diminuzione di risorse è giustamente aumentata, in questi anni, la capacità di controllo dei cittadini sulla attività ed è notevolmente aumentata la loro insoddisfazione rispetto alle disfunzioni della pubblica amministrazione.

Obiettivi così ambiziosi in una situazione complessa sotto il profilo economico possono essere affrontati soltanto se si agisce su due versanti: da un lato con la definizione di politiche e programmi con obiettivi fortemente esplicitati (e questo è un compito che attiene agli organi di governo degli enti), dall'altro con l'adozione di strumenti di direzione utili a realizzare quelle politiche e a conseguire quegli obiettivi.

4. Gli strumenti di direzione manageriale nell'esperienza di Pesaro

Il più significativo (e primo in ordine temporale) strumento di direzione prodotto dalla struttura dirigenziale del Comune di Pesaro è stato il piano esecutivo di gestione. In questa comune il Peg è inteso prevalentemente come strumento di pianificazione e cioè come processo mediante il quale si definiscono le modalità operative e decisionali attraverso cui l'ente annualmente identifica i propri obiettivi operativi, assegna le risorse, crea i presupposti per controllare i risultati via via conseguiti. È necessario, al fine di ottenere risultati soddisfacenti, che il processo di pianificazione sia fortemente proceduralizzato, che sugli obiettivi definiti con chiarezza dagli organismi politici dell'ente (il processo di pianificazione a Pesaro inizia con l'approvazione di un documento della giunta che individua i macroobiettivi dell'ente) vengano coinvolti tutti i soggetti che, mediante l'elaborazione di piani e proposte gestionali, a quelle politiche debbono dare attuazione. Gli obiettivi devono essere possibili e condivisi. Questo presuppone un coinvolgimento sostanziale della struttura intesa come dirigenti, responsabili di servizio e quadri intermedi. Per ottenere tale coinvolgimento si deve dar luogo ad una attività di tipo negoziale articolata in diverse fasi, che prevede la possibilità di ritratture e correzioni, dove ciascuna delle parti esercita effettivamente il proprio ruolo.

L'obiettivo principale di questa fase negoziale è la ricerca della compatibilità fra risorse e strategie che è garanzia di attuazione delle scelte politiche del sindaco e della giunta. Il coinvolgimento nel processo di pianificazione di tutti i protagonisti, con evidentemente diverse responsabilità, non significa certamente confusione di ruoli. Agli amministratori spetta la definizione delle politiche, la scelta delle priorità. Il confronto e la negoziazione con la struttura servono per formulare politiche possibili che siano supportate da risorse individuate, da progetti gestionali definiti e con scadenze precise che, proprio perché elaborati dal gruppo dirigente e negoziati con gli amministratori, responsabilizzano fortemente chi deve attuarli.

Un piano esecutivo di gestione così impostato, ha consentito di ripensare in modo radicale la distribuzione e la destinazione delle risorse di bilancio evitando che la predisposizione dello stesso si riducesse ad una discussione sul quanto dovessero essere aumentate le singole poste rispetto agli stanziamenti dell'anno precedente. I risultati ottenuti sono una sempre maggiore coerenza fra obiettivi e risorse, una forte responsabilizzazione dell'intera struttura, la "liberazione" di risorse che altrimenti sarebbero state congelate in stanziamenti sovrastimati e che invece contribuiscono a finanziare implementazioni di servizi esistenti o servizi del tutto nuovi.

È responsabilità del direttore generale coordinare il processo di pianificazione, verificare la coerenza del Peg con gli obiettivi della giunta, stimolare l'attività di negoziazione nelle sue diverse fasi e formulare la proposta definitiva.

Un'attività gestionale pianificata per essere realmente efficace richiede un sistema di controllo di gestione capace di rilevare gli scostamenti fra obiettivi prefissati e risultati ottenuti in diversi momenti della gestione al fine di porre in essere eventuali azioni correttive. Il controllo di gestione, in corso di progettazio-

ne al Comune di Pesaro, è pensato per essere uno strumento non di controllo successivo alla gestione stessa ma uno strumento da cui trarre le informazioni in tema di entrate e di costi tali da supportare l'attività gestionale in corso e da cui ricavare tutte le informazioni che possono e devono essere di sostegno ai momenti decisionali più significativi. È impostato su centri di costo e di ricavo, produce report di natura contabile ed extracontabile per amministratori e direzione generale a supporto della pianificazione strategica e report diversificati a supporto dell'attività gestionale per il direttore generale e per i diversi livelli della struttura. Così concepita l'attività di controllo diventa strumento fondamentale per il conseguimento degli obiettivi fissati in sede di pianificazione e soprattutto favorisce flessibilità nella gestione. Risulta quindi evidente la rilevanza dello strumento controllo di gestione rispetto al ruolo di direttore generale in quanto responsabile dell'attuazione dei programmi, del conseguimento degli obiettivi strategici dell'ente e del coordinamento della struttura.

Un altro tema di lavoro sul quale il Comune di Pesaro si è fortemente impegnato ed ha investito significative risorse è quello relativo alla qualità dei servizi. Un importante lavoro è stato svolto nell'ambito dei servizi alla persona e alla famiglia (servizi educativi e servizi sociali) e verrà esteso in un prossimo futuro ai servizi di manutenzione della città. In una prima fase si è progettata la qualità, sono cioè state individuate la missione attuale di ciascun servizio e le componenti che ne determinano il livello qualitativo. Questa parte del lavoro è stata svolta da gruppi di lavoro composti da operatori degli stessi servizi con l'assistenza di esperti esterni. La qualità progettata è stata poi raffrontata con quella realmente erogata e sono stati individuati indicatori che consentono di misurare la distanza fra il progettato e l'erogato e che consentiranno, in futuro, di monitorare costantemente gli scostamenti. L'individuazione di indicatori di qualità è in-

dispensabile e prioritario per revisionare i processi di erogazione dei servizi con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia degli stessi. L'obiettivo che gli enti oggi si pongono è certamente quello di migliorare l'efficienza dei propri servizi, attraverso ad esempio la riduzione dei costi, ma certamente questo non deve avvenire a discapito della qualità. Questi manuali della qualità risultano essere inoltre ottimi strumenti di lavoro nel caso di esternalizzazione della gestione dei servizi. Esternalizzare deve significare riduzione dei costi, aumento della flessibilità nella gestione ma non può significare riduzione del livello di qualità. I manuali della qualità in questi casi si rivelano utili sia nella predisposizione di capitolati d'appalto in sede di gara sia quali strumenti di controllo della gestione esterna nelle fasi successive alla aggiudicazione.

Ogni organizzazione impegnata in un forte processo di innovazione finalizzato a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi può conseguire tali risultati solo se riesce a motivare e coinvolgere i dipendenti. Questo principio vale ancora di più per le organizzazioni che, come i comuni, erogano servizi la cui qualità è data per larga parte dalla qualità delle prestazioni professionali e dai comportamenti delle persone. Il coinvolgimento è indispensabile anche per riqualificare l'immagine del comune presso i cittadini, immagine che passa anche attraverso l'atteggiamento dei dipendenti nel loro rapporto con i cittadini utenti. Le logiche che hanno guidato le azioni del Comune di Pesaro in tema di motivazione delle persone sono state le seguenti: i ruoli delle persone debbono essere definiti in logiche di responsabilità a tutti i livelli ed in tutti gli ambiti professionali; tutti i dipendenti debbono avere garantita la possibilità di crescere (non esclusivamente in termini di inquadramento ma anche in chiave di soddisfazione personale, di visibilità, competenza professionale, gratificazione economica).

Su queste logiche sono state impostate una

molteplicità di azioni diversificate per i dirigenti, per i quadri intermedi, per la restante parte dei dipendenti.

Per i dirigenti si è puntato prevalentemente sul loro coinvolgimento e sulla loro responsabilizzazione nelle attività più significative della vita dell'amministrazione e cioè nella definizione degli assetti organizzativi dei servizi, nella attività di negoziazione degli obiettivi in sede di pianificazione. Sono stati costituiti il comitato di direzione ed i comitati di area che, a livelli diversi presidiano l'attività gestionale dell'ente in termini di condivisione delle informazioni, di partecipazione alle scelte, di partecipazione alle fasi di ritrattura degli obiettivi durante il corso dell'anno, di individuazione di azioni coordinate fra i diversi settori della stessa area. È stato approvato ed applicato il regolamento dei criteri e dei parametri di valutazione della dirigenza.

Il coinvolgimento e la motivazione dei quadri intermedi è stato assunto come il problema di maggior rilievo in quanto pur presidiando ruoli di enorme rilevanza erano di fatto esclusi dai momenti decisionali. Innanzi tutto sono stati effettuati colloqui individuali con ognuno, tenuti da un esperto, finalizzati a ricostruire la storia professionale individuale ed acquisire elementi sul progetto professionale. Con questo patrimonio di informazioni è stato costituito l'ufficio sviluppo organizzativo, alle dipendenze del direttore generale, che promuove azioni di sviluppo professionale di mobilità interna, di formazione. Sono state definite le competenze e le attività di diretta responsabilità dei quadri ed in questo ambito a diverse 8^e qualifiche è stata attribuita la responsabilità di servizi. È stato avviato un processo di trasparenza nell'attribuzione delle incentivazioni individuali e collettive previste dal contratto nazionale di lavoro prevedendo nel contratto integrativo aziendale criteri ed indicatori in base ai quali debbono essere valutate le prestazioni dei dipendenti.

Per la motivazione della restante parte dei

dipendenti si è puntato prevalentemente sulla formazione professionale; a tale fine è stato elaborato ed è in corso di attuazione un piano triennale che vedrà in aula la totalità dei dipendenti.

Di particolare rilievo al fine della corretta e tempestiva attuazione dei programmi è il sistema di valutazione delle prestazioni della dirigenza. È questo uno strumento con il quale l'amministrazione valorizza le proprie risorse e serve per valutare le prestazioni fornite dal singolo dirigente e misurare la distanza tra le attese ed i risultati prodotti in un dato periodo. Ciascun dirigente partecipa alla definizione dei propri obiettivi al fine di favorire l'assunzione di responsabilità e l'orientamento al conseguimento di risultati. Il sistema di valutazione del Comune di Pesaro è fortemente proceduralizzato per assicurare trasparenza, correttezza, equità nella valutazione. Responsabile istituzionale del processo è il nucleo di valutazione che sovrintende alla definizione di parametri ed indicatori, alla corretta applicazione delle regole e delle procedure. Il responsabile gestionale del processo è il direttore generale che ha il compito di istruire la valutazione, di definire obiettivi individuali coerenti con quelli generali dell'ente, di garantire la massima trasparenza nei rapporti con il valutato, di far sì che la valutazione diventi occasione per un maggior coinvolgimento ed una maggiore motivazione. Il riconoscimento economico viene attribuito in funzione del grado di copertura del ruolo e dei risultati raggiunti. Il riconoscimento è individuale e non matura diritti per gli anni successivi ed è determinato anno per anno a seconda delle disponibilità economiche e delle politiche retributive decise dall'ente.

5. Dirigere il cambiamento oggi

L'adozione di strumenti di direzione come quelli sopra illustrati è certamente difficoltosa in quanto gli enti locali sono ancora, nella

maggioranza dei casi, abituati ad agire nella logica dell'adempimento che ha contribuito a sedimentare una cultura che tende a resistere all'innovazione.

Si incontrano quindi difficoltà di ordine tecnico, per la complessità degli strumenti, ma anche difficoltà legate al passaggio ad una cultura diversa fondata sul perseguimento del risultato.

È indispensabile un ruolo di direzione unitaria, in particolare in questa fase che può definirsi di transizione, per promuovere ed inserire negli enti cultura e strumenti direzionali.

Non esiste però solo un problema di competenza posseduta; esiste anche un problema di approccio al ruolo, che significa disponibilità all'assunzione del rischio, flessibilità operativa che consenta di riorientare di continuo le attività svolte, attitudine a valutare in termini di costi e benefici le opportunità che si presentano per l'ente.

Certamente si pone il problema del reclutamento di dirigenti della pubblica amministrazione in possesso di questi requisiti sia per la mancanza (o recentissima costituzione) nel nostro paese di scuole di formazione specialistica a livello universitario o post-esperienza sia perché non sono molto diffuse esperienze avanzate di direzione e gestione di servizi pubblici come in altri paesi.

Rappresenta una opportunità l'inserimento di manager provenienti dal privato dove, per la necessità delle imprese di adeguarsi ai repentini mutamenti del mercato, si è consolidata una esperienza rispetto ai processi di cambiamento ed innovazione.

Questo certamente non significa né che sia facile la selezione di queste professionalità né

che non siano opportune forme di supporto all'inserimento come potrebbe essere ad esempio un network dei direttori generali.

Ma dietro la discussione che si sta svolgendo sui direttori generali non si nascondono anche preoccupazioni di altra natura?

Forse si teme da una parte che l'inserimento di dirigenti con le caratteristiche sopra ricordate possa rappresentare una fuga in avanti e cioè che tali inserimenti siano prematuri rispetto alla capacità degli enti di affrontare le trasformazioni a cui questi ruoli sono funzionali e dall'altra parte esiste forse la preoccupazione che questi ruoli siano il veicolo attraverso il quale si realizzi una trasformazione impropria della natura e delle finalità degli enti pubblici.

Probabilmente è vero che esistono situazioni arretrate per le quali l'inserimento del direttore generale risulterebbe di scarsa efficacia; la seconda preoccupazione risulta invece infondata nella misura in cui il ruolo di direttore generale è funzionale alla realizzazione di politiche forti e definite elaborate dagli organi di governo.

Comunque in ogni situazione, sia in quelle avanzate che in quelle più arretrate rispetto ai processi di innovazione, serve un gruppo dirigente moderno con buone capacità manageriali, servono uomini ed organizzazioni orientati al servizio ed alla qualità, in possesso di strumenti evoluti per governare e dirigere gli enti.

Queste innovazioni vanno progettate, realizzate e coordinate e questo è il ruolo del direttore generale che deve prioritariamente assicurare lo sviluppo del cambiamento.