

Gli strumenti di management per governare le relazioni fra politica e struttura

Intervento di Giovanni Rubini, Direttore generale del Comune di Pesaro, al Convegno “Dire e fare” - Venezia marzo 2001

A me è stato chiesto affrontare il tema degli strumenti di management che possono essere utilizzati per governare le relazioni fra politica e struttura negli enti locali. Cercherò di affrontare questo tema provando a mettere in evidenza quale ruolo deve giocare il direttore generale rispetto a questi strumenti e nell'ambito di questa relazione.

Ritengo importante una premessa.

L'obiettivo che si è posta l'innovazione legislativa di questi anni è stato quello di costruire una amministrazione locale più capace di realizzare politiche e servizi in grado di meglio rispondere ai bisogni collettivi ed individuali dei cittadini. Bisogni che sono sempre di più differenziati e suscettibili di rapidi cambiamenti.

Dobbiamo essere consapevoli però che una Amministrazione locale migliore non si costruisce certamente solo per legge dello stato. L'innovazione legislativa può favorire i processi di innovazione, e nel caso del nostro paese è certamente stato così, ma al contempo serve dentro le amministrazioni locali una forte volontà politica per sfruttare le opportunità offerte dalla nuova legislazione.

Nel concreto delle singole amministrazioni locali, è possibile conseguire questo risultato solo se ci sono orientamenti politici chiari e se questi orientamenti si traducono in azioni gestionali coerenti. Devono esistere le condizioni per cui obiettivi politici precisi possono diventare azioni concrete, supportate da risorse umane ed economiche per realizzarle, con responsabilità certe, con tempi di realizzazione predefiniti.

La complessità della relazione fra obiettivi politici e azioni gestionali, la nostra esperienza di lavoro in questi anni, credo ci abbiano convinto della inadeguatezza del principio che sancisce la separazione di campo fra potere politico di indirizzo, che dovrebbe far capo agli amministratori e potere gestionale che dovrebbe far capo ai dirigenti.

E' a tutti ben chiaro che nella realtà ci sono scelte politiche che producono effetti relevantissimi sugli aspetti gestionali e viceversa aspetti gestionali che possono vanificare scelte politiche di grande rilievo.

A mio avviso bisogna dare per scontato che esistono aree di sovrapposizione fra politica e gestione, che politica ed amministrazione o gestione non possono che operare congiuntamente e che solo dal confronto, anche conflittuale, fra queste due dimensioni scaturiscono le soluzioni che consentono veramente di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Tutto questo però non può essere lasciato alla discrezionalità ed alla buona volontà delle parti. E' necessario che vengano individuati e strutturati dei percorsi perché ciò accada realmente. L'individuazione di questi percorsi, la definizione di queste occasioni strutturate di confronto che in concreto significa introdurre strumenti di management per dirigere la gestione e farsi carico della loro affermazione negli enti è certamente uno dei compiti più rilevanti e più difficili che spettano al direttore generale.

Strumenti di direzione necessari per strutturare nuove relazioni fra politica e gestione

L'esame degli strumenti di direzione può oramai essere effettuato alla luce dell'esperienza di questi anni.

Il processo di pianificazione delle attività si è rilevato essere, non solo lo strumento di direzione più significativo per la sua capacità di incidere sulla efficacia nella attuazione delle politiche dell'ente e per la sua capacità di contribuire alla affermazione della cultura del risultato ma anche come, strumento per regolare le relazioni fra la politica e la struttura.

Attivare processi di pianificazione ha significato definire le modalità operative e decisionali attraverso cui l'ente ha identificato annualmente i propri obiettivi operativi, assegnato le risorse, creato i presupposti per controllare i risultati via via conseguiti.

E' necessario, al fine di ottenere risultati soddisfacenti, che il processo di pianificazione sia fortemente proceduralizzato, che sugli obiettivi prioritari definiti con chiarezza dagli organismi politici dell'Ente vengano coinvolti tutti i soggetti che, mediante l'elaborazione di piani e proposte gestionali, a quelle politiche, debbono dare attuazione.

Gli obiettivi individuati devono essere obiettivi condivisi e possibili.

Questo presuppone non solo un coinvolgimento formale della struttura, intesa come dirigenti, responsabili di servizio, quadri intermedi che sono responsabili o presidiano attività specifiche, ma è indispensabile un loro coinvolgimento sostanziale, una loro partecipazione effettiva alla definizione degli obiettivi. Si dovrà quindi dar luogo ad una attività di tipo negoziale articolata in diverse fasi, che preveda la possibilità di ritature e correzioni, dove ciascuna delle parti possa effettivamente esercitare il proprio ruolo.

L'obiettivo principale di questa fase negoziale è la ricerca della compatibilità fra risorse e strategie che è la principale garanzia di una corretta pianificazione gestionale ed in definitiva di una corretta attuazione delle scelte politiche effettuate dal Sindaco e dalla

Giunta. Troppo spesso, la mancanza di questa correlazione fra strategie e risorse, è stata, ed è, causa del fallimento delle politiche.

Il fatto che nel processo di pianificazione debbano necessariamente essere coinvolti tutti i protagonisti, ai diversi livelli di 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 realmente da risorse individuate, da progetti gestionali definiti e con scadenze precise che proprio perché elaborati insieme e condivisi, responsabilizzano fortemente chi deve attuarli.

Un processo di pianificazione così impostato non solo rende gli obiettivi realizzabili perché dotati di risorse, ma li rende di maggiore qualità perché arricchiti dall'apporto professionale dei dirigenti, che hanno contribuito a delineare come poteva essere il servizio o la politica che si vuole perseguire.

La responsabilità del direttore generale è quella di coordinare il processo di pianificazione, verificare la coerenza del risultato del lavoro di pianificazione 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. L'aspetto cruciale è che il controllo di gestione deve 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 in corso e da cui ricavare tutte le informazioni che possono e devono essere di sostegno ai momenti decisionali più significativi. Il controllo di gestione non va quindi impostato come lo strumento di qualcuno per controllare l'attività di altri ma lo strumento di tutti coloro che gestiscono a supporto della gestione stessa. Così concepita l'attività di controllo diventa strumento fondamentale per favorire il conseguimento degli obiettivi fissati in sede di pianificazione e soprattutto favorisce flessibilità nella gestione.

Una reportistica specifica per dirigenti ed amministratori, che fornisca informazioni oggettive ed univoche sulla gestione è uno strumento importante per leggere l'andamento delle attività e per condividere l'eventuale necessità di azioni correttive. Il possesso di informazioni condivise evita molto spesso l'esplosione di situazioni di crisi impreviste che

sono state, nella storia della pubblica amministrazione locale, così devastanti anche sotto il profilo delle relazioni fra amministratori e dirigenti.

Risulta evidente la rilevanza dello strumento rispetto al ruolo di direttore generale in quanto responsabile dell'attuazione dei programmi e del conseguimento degli obiettivi strategici dell'ente ed in quanto responsabile del coordinamento della struttura.

Un'altra area di strumenti che si sono rilevati assolutamente efficaci per garantire la realizzazione delle politiche è data dagli strumenti relativi alla gestione delle risorse umane.

L'introduzione di questi strumenti è però possibile, secondo me, se l'ente ha assunto come valore strategico, per favorire processi di cambiamento ed innovazione, la necessità di motivare e coinvolgere i propri dipendenti.

L'assunzione di questa finalità è necessaria 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.

Vale oggi più fortemente per quegli enti che impegnati in processi di cambiamento hanno come risorsa essenziale l'adesione e la cultura delle persone.

Lo strumento più significativo in questo ambito e che contribuisce a disciplinare le relazioni fra amministratori e strutture è costituito dal **sistema di valutazione delle prestazioni** di dirigenti e dipendenti che è il processo attraverso il quale si misura la prestazione effettivamente fornita da ciascuno e si valuta la distanza fra le attese ed i risultati ottenuti in un periodo di tempo determinato.

Sulla base dei programmi dell'ente, mediante una attività negoziale, vengono individuate le prestazioni ed i risultati attesi da ciascun dirigente e dipendente (singolarmente o come gruppo professionale) e questo crea una forte connessione fra l'attività dei singoli ed il funzionamento complessivo dell'organizzazione comunale.

Un sistema di valutazione così impostato, tramite il quale le strategie complessive dell'Ente vengono ulteriormente meglio definite con la specificazione degli obiettivi ai diversi livelli della struttura e il conseguimento degli stessi viene costantemente monitorato e in caso di scostamenti rispetto alle attese consente l'attivazione di azioni correttive, favorisce anche il miglioramento del funzionamento organizzativo.

La conoscenza delle strategie dell'Ente e la contrattazione, in questo ambito, degli obiettivi individuali favorisce l'assunzione di responsabilità da parte dei dipendenti e favorisce

l'orientamento della propria attività al raggiungimento di obiettivi e questo certamente contribuisce a promuovere lo sviluppo del ruolo di tutti i dipendenti.

Se poi la valutazione delle prestazioni, come avviene a Pesaro, non è solamente valutazione del conseguimento degli obiettivi ma vengono altresì valutati il grado di copertura delle responsabilità e cioè i comportamenti organizzativi, si consegue l'ulteriore obiettivo di indirizzare, attraverso l'indicazione dei comportamenti che l'ente ritiene virtuosi, l'attività di gestione ordinaria di dirigenti e dipendenti

Inoltre mettere al centro del sistema di valutazione le responsabilità consente di collegare questo con il processo di innovazione del comune: innovare l'Ente non è un obiettivo di breve periodo né può essere assegnato in modo burocratico alle singole persone. E' un obiettivo generale dell'Ente, che richiede tempi appropriati, che comporta responsabilità di ognuno fortemente collegate alle responsabilità degli altri.

Il processo di valutazione deve essere fortemente strutturato per assicurare trasparenza, correttezza, equità nella valutazione.

E' il DG che ha il compito di istruire la valutazione, contribuire a definire obiettivi individuali coerenti con quelli generali dell'Ente, assicurare massima trasparenza nei rapporti con il valutato, far sì che le valutazioni delle persone diventino presupposto per un maggiore coinvolgimento e quindi una maggiore motivazione.

I sistemi di valutazione delle prestazioni non sono da soli sufficienti a motivare e coinvolgere le persone, occorre attuare ulteriori azioni per conseguire questa finalità.

Innanzitutto è il lavoro delle persone che deve essere "riconfigurato", non in logiche di mansionario ma di responsabilità e questa è una operazione che va fatta nei confronti di tutti i livelli ed in tutti gli ambiti professionali.

Questo consente di rendere tutti, dirigenti, funzionari ed in generale i dipendenti protagonisti del proprio_lavoro, superando le vecchie modalità di gestione che troppo spesso vedevano chi lavorava nella P.A. come mero esecutore di scelte compiute da altri.

Una ulteriore grande azione di valorizzazione delle persone consiste nello stabilire regole per promuovere e disciplinare la crescita delle persone dentro l'organizzazione. A tutti deve essere garantita la possibilità di crescere, ma questo non vuol dire che necessariamente tutti debbano crescere. Crescere non significa soltanto passaggi di inquadramento ma anche soddisfazione personale, visibilità, sviluppo di competenza professionale, gratificazione economica.

Siamo oggi in condizione, anche a seguito delle norme sancite dai nuovi contratti, di rendere effettivo il principio che negli enti si cresce in base alle competenze possedute, alle capacità operative, all'impegno profuso, alle attitudini.

Si deve avviare, là dove ancora non si è fatto, la riscrittura delle regole, per individuare modalità nuove di accertamento delle competenze, delle capacità, delle attitudini, per apprezzare il lavoro svolto.

Solo quando chi lavora nei nostri enti avrà la certezza che la sua carriera dipende esclusivamente da lui stesso, perché esistono e sono concretamente praticate regole che disciplinano in modo trasparente i diversi passaggi, solo allora sarà disponibile a spendersi fino in fondo e ad apportare tutto il suo contributo professionale per migliorare le capacità dell'amministrazione.

Un'altra importante azione di valorizzazione delle persone è rappresentata dall'utilizzo di politiche retributive che remunerano in modo differenziato le diverse prestazioni delle persone.

Abbiamo dimostrato in questi anni che oggi è possibile apprezzare in modo diverso le diverse prestazioni dei singoli, superando vecchie prassi falsamente egualitaristiche che prevedevano distribuzioni a pioggia delle risorse disponibili che certamente non hanno mai svolto alcuna funzione incentivante ma, al contrario, hanno prodotto spesso un appiattimento delle prestazioni al livello più basso.

E' necessario anche in tema di politiche incentivanti, rispetto a quanto è accaduto fino ad oggi nel maggior numero degli enti, essere determinati nel cambiare, ma bisogna cambiare solo dopo aver adottato strumenti di valutazione delle prestazioni rigorosi.

Infine, è sempre più importante supportare lo sviluppo professionale delle persone con attività formative e/o attivando altre azioni che comunque a questo sviluppo possono contribuire. Si sono rivelati strumenti efficaci i piani della formazione che sono stati messi a punto e realizzati ormai diffusamente.

Le competenze che servono per ricoprire il ruolo di direttore generale e per promuovere e gestire strumenti complessi di direzione.

Se compito del direttore generale è anche quello favorire l'introduzione negli enti di strumenti di direzione complessi che servono, oltre che a migliorare efficienza ed efficacia della gestione, anche a meglio strutturare le relazioni fra politica e strutture certamente si

apre il tema delle competenze professionali che debbono essere possedute per esercitare tale ruolo.

Se prima dei processi di riforma i ruoli di direzione si caratterizzavano per il possesso, anche a livello eccellente, di conoscenze di natura giuridica, quanto appena proposto circa la funzione dei ruoli di direzione generale e degli strumenti che servono per esercitarla rendono quelle conoscenze insufficienti e superate.

Le competenze professionali di seguito delineate devono fondarsi su una cultura elevata, aperta agli stimoli, necessaria alla lettura dei codici che una realtà in evoluzione propone in modo sempre nuovo, in grado di prestare una costante attenzione a quanto avviene fuori dei confini dell'Ente, che possa, in definitiva, far svolgere al management quel ruolo di co-promotori dell'innovazione prima proposto.

Servono poi competenze specifiche relative alla "pianificazione strategica", per decodificare l'ambiente, delineare piani-progetti, identificare le modalità per realizzarli, alla "gestione economico finanziaria", per effettuare scelte appropriate di "make or buy", valutare la redditività degli investimenti.

Sono inoltre indispensabili competenze relative ai sistemi della qualità che riguardino sia processi che prodotti-servizi, competenze utili a delineare strategie di miglioramento della qualità, sistemi di monitoraggio e controllo, ambiti di possibile certificazione; infine, pur in un elenco parziale, vanno ricordate le competenze necessarie a gestire e sviluppare i sistemi professionali degli enti che tengano conto delle diverse professionalità presenti, degli strumenti manageriali disponibili, realizzando azioni di valutazione, sviluppo, mobilità, incentivazione.

Esiste, oltre al tema del possesso delle competenze, un problema di attitudine al ruolo che, come l'esperienza ci ha confermato, significa, disponibilità all'assunzione del "rischio", flessibilità operativa che consenta di ri-orientare di continuo le scelte, attitudine a valutare in termini di costi e benefici, nel rispetto delle finalità proprie degli enti locali, le opportunità che si presentano.

Per sviluppare queste competenze è spesso necessario aver maturato esperienze di direzione di organizzazioni/progetti complessi, in situazioni cioè caratterizzate da costante mutamento degli scenari di riferimento, con diversi livelli di committenza e diversi tipi di destinatari, con risorse non sempre certe, processi differenziati e non standardizzati, risorse professionali di alto livello.

Condizioni di fondo necessarie per l'affermazione degli strumenti di management come nuova modalità per governare le relazioni fra politica e gestione.

Ho appena detto che l'introduzione negli enti di questi strumenti di direzione, finalizzati a disciplinare in modo nuovo le relazioni fra politica e strutture è uno dei compiti più importanti che spettano ai direttori generali, che il direttore generale per assolvere a questo compito deve possedere competenze professionali specifiche fortemente caratterizzate sotto il profilo manageriale, questo però certamente non è sufficiente.

Bisogna essere consapevoli che la competenza professionale del direttore di per sé non è certamente sufficiente a garantire l'affermazione di questi strumenti.

Sono a mio avviso indispensabili alcuni presupposti che prioritariamente fanno capo alla politica e quindi ai sindaci ed alcune altre che fanno capo ai dirigenti:

1. I sindaci e gli altri amministratori devono essere disponibili ad un nuovo rapporto dialettico con il management. Questo non nell'ambito di una distinzione di compiti che vede qualcuno cui spetta portare idee e qualcun altro cui spetta rappresentare difficoltà e vincoli ma al contrario con la disponibilità a valorizzare un contributo reciproco dove anche il management porta idee e dove anche la politica si dà come riferimento il sistema dei vincoli. Il tutto nella consapevolezza e nell'ovvio rispetto del ruolo del Sindaco cui certamente spettano le decisioni definitive.
2. E' necessario che la politica si faccia carico di avviare un processo finalizzato a regolamentare le finalità e gli ambiti di ciascun ruolo. In un mondo come quello della P.A. che ha da sempre avuto al centro della propria attenzione, e prima di ogni altra cosa il rispetto delle norme, è indispensabile che ogni processo di cambiamento sia supportato da atti regolamentari che diano forza e legittimità al cambiamento. Oggi la normativa nazionale dà ampi margini di autonomia agli Enti Locali per ridefinire la propria organizzazione ed i ruoli di chi opera dentro l'Ente. Bisogna capire l'importanza di percorrere questa strada e percorrerla davvero.
3. Una cultura dell'Ente orientata ai risultati. Bisogna cioè avere un Ente che non ragiona più per competenze ma è organizzato e orientato a lavorare per obiettivi. Dove i dirigenti sono in prima fila, non assumano comportamenti guidati dalla idea del "non mi compete" ma al contrario facciano propria cultura del risultato, si sentano fortemente impegnati per il conseguimento di questo.
4. E' indispensabile che la dirigenza di un Ente che vuole cambiare sia disponibile a fare propri e ad assumersi gli obiettivi della politica. Il dirigente deve essere consapevole che il Sindaco, gli Amministratori sono portatori della volontà e dei bisogni dei cittadini

e che tale volontà e tali bisogni vanno fatti propri e per questi bisogna lavorare al meglio delle proprie capacità.