

## **Strumenti della Direzione Generale per migliorare l'efficienza delle Amministrazioni e la qualità dei servizi erogati al cittadino.**

Intervento di Giovanni Rubini, Direttore del Comune di Pesaro, al Congresso Nazionale ANCI - ottobre 2000

Il trascorso decennio è stato caratterizzato da una forte innovazione legislativa finalizzata a modificare profondamente le modalità di governo e di gestione della pubblica amministrazione, in particolare degli enti locali. Obiettivo fondamentale dell'innovazione era (ed è) quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza di questi enti affinché si rendessero in grado di dare risposte vere ai bisogni dei cittadini, delle imprese e della collettività.

A fronte dei cambiamenti introdotti dalle leggi di riforma il processo di innovazione stenta ancora ad affermarsi e ad acquisire stabilità.

In particolare, ancora oggi, sono pochi gli interventi finalizzati ad adeguare le organizzazioni, le loro regole interne, i meccanismi di funzionamento per fare acquisire agli enti maggiore capacità di realizzazione delle scelte politiche e programmatiche compiute a livello locale.

Questi ritardi devono essere colmati al più presto perché nel contempo le amministrazioni locali hanno acquisito nuovi compiti che si sono aggiunti a quelli tradizionali e che rendono ancora più urgente il completamento dei processi di innovazione. Basti pensare alle nuove competenze in materia di sviluppo locale, a quelle derivanti dal processo di decentramento amministrativo e a quanto sta già accadendo e ancora di più accadrà nell'immediato futuro nel nuovo mercato dei servizi pubblici locali.

Per esercitare queste nuove competenze non è possibile fare riferimento ad esperienze già maturate. Ciascun ente, partendo dalle caratteristiche del proprio territorio, dovrà essere capace di elaborare nuove politiche, dovrà dotarsi di strutture organizzative specifiche, di competenze professionali e manageriali, che oggi non sono presenti nella maggioranza degli enti.

Acquisire efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa, migliorare la qualità dei servizi erogati in relazione alle risorse possedute, affrontare le nuove competenze derivanti dal processo di decentramento amministrativo, occuparsi di sviluppo locale, sono dunque gli impegni che le pubbliche amministrazioni locali dovranno affrontare nei prossimi anni.

### *Ruolo del direttore generale oggi*

Se queste sono le sfide che aspettano le Amministrazioni locali e sulle quali molti enti sono già impegnati, l'interrogativo che si pone è di stabilire chi, negli enti, ha la responsabilità di affrontarle. Certamente ci sono molti ruoli impegnati in questo e va subito detto che il carico maggiore rispetto a queste sfide spetta alla politica da un lato e ai ruoli di management dall'altro.

Va ribadito con forza, anche in questa sede, che non sono possibili processi di innovazione senza l'assunzione da parte della politica di un forte impegno finalizzato a creare le condizioni affinché i programmi possano essere concretamente realizzati nella consapevolezza che le politiche sono effettive solo quando si sono concretamente realizzate.

Per quanto riguarda il D.G. e le altre nuove figure manageriali ritengo che i temi del ruolo e degli strumenti possano oramai essere affrontati alla luce delle esperienze concrete di questi anni e ritengo che, pur nella diversificazione delle esperienze, è oggi possibile individuare alcuni tratti comuni.

Per entrare nel merito qual'è il ruolo del direttore generale oggi?

Al di là di quanto le norme, le modalità di assunzione, le forme nelle quali i ruoli sono stati descritti nei diversi regolamenti degli enti ed anche al di là del dibattito che ci ha visto impegnati in questi ultimi anni su questo tema, quello che nei fatti è successo è che l'innovazione si sta realizzando là dove da parte dei dirigenti generali si è assunto fino in fondo il ruolo di copromotori, assieme ai Sindaci, del processo di innovazione.

Questo ruolo di copromotori dell'innovazione si è concretizzato in particolare su tre aspetti.

Il primo consiste in un nuovo rapporto dialettico con i Sindaci e gli altri Amministratori finalizzato alla individuazione di politiche fattibili. 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.

Il secondo aspetto consiste nella affermazione del valore della buona gestione con la consapevolezza che le attività delle nostre Amministrazioni sono finanziate sempre di più dai cittadini e che è compito anche della nuova dirigenza degli enti locali farsi carico del rigoroso utilizzo delle risorse.

Il terzo elemento è dato dal fatto che la cultura della qualità complessiva delle nostre realizzazioni (servizi, processi amministrativi, opere), la propensione a confrontarsi sulla qualità realizzata e a darsi standard sempre più elevati è stato un apporto specifico del nuovo management.

Queste funzioni si sono ovviamente intrecciate ai compiti di gestione operativa dell'Ente: raccordare strategie e risorse, definire i programmi di realizzazione delle attività, presidiare l'integrazione tra settori ed attività diverse, definire le strategie interne sulle modalità di acquisizione, utilizzo ed organizzazione delle risorse, controllare l'andamento della gestione, definire piani di sviluppo delle risorse umane, ecc..

Questo ruolo è stato svolto attraverso l'adozione di strumenti di direzione che con la prassi professionale si sono via via affinati.

Può essere interessante in questa sede affrontare l'esame degli strumenti di direzione ponendo l'attenzione, oltre che sugli strumenti di per sé, su quelle componenti che sono maggiormente in grado di influire sui processi di innovazione.

#### *Strumenti di direzione necessari per supportare processi di cambiamento*

**Il processo di pianificazione delle attività** si è rilevato essere 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.

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. L'esperienza ci ha insegnato che per ottenere risultati soddisfacenti il processo di pianificazione deve essere fortemente proceduralizzato, che sugli obiettivi definiti con chiarezza dagli organismi politici dell'ente devono essere coinvolti tutti i soggetti che, mediante l'elaborazione di piani e proposte gestionali, a quelle politiche debbono dare attuazione. L'aspetto cruciale di questo processo è

rappresentato proprio dalla capacità di 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 preveda la possibilità di ritrature e correzioni, dove ciascuna delle parti esercita effettivamente il proprio ruolo.

Il confronto e la negoziazione 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.

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. 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'area di strumenti va adottata per promuovere **la motivazione ed il coinvolgimento dei dipendenti**.

Questa finalità è valida certamente 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.

Diversi e numerosi sono gli strumenti e le azioni che possono essere adottate in questo ambito

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, condizione oggi necessaria se davvero si vogliono conseguire obiettivi di maggiore efficienza, efficacia e di miglioramento dei servizi, superando le vecchie modalità di gestione che troppo spesso vedevano chi lavorava nella P.A. come mero esecutore di scelte compiute da altri.

Una seconda 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.

Una terza grande azione di valorizzazione delle persone consiste nella valutazione delle prestazioni del personale a cui connettere la corresponsione di incentivi economici.

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.

Con i sistemi di valutazione delle prestazioni si misurano le prestazioni effettivamente fornite e si valuta la distanza fra le attese ed i risultati ottenuti in un periodo di tempo determinato.

Il rigore al quale ho fatto riferimento poc'anzi deve essere inteso come capacità del sistema di assicurare trasparenza, correttezza, equità nelle valutazioni.

Perché siano rispettate queste condizioni è indispensabile condividere con il valutato che cosa ci si aspetta da lui, discutere con lui il giudizio sui risultati ottenuti, condividere linee di miglioramento delle prestazioni.

Questo anche perché un sistema di valutazione non deve limitarsi a misurare le prestazioni ma deve soprattutto servire a migliorare le prestazioni stesse. In questo modo anche la valutazione delle prestazioni può contribuire ad un miglioramento complessivo della gestione e delle attività e al contempo deve essere capace di agevolare l'affermazione ed il consolidamento di valori condivisi comuni a tutto l'ente.

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.

Penso anche alla creazione di occasioni di lavoro comune fra persone che hanno maturato esperienze professionali in contesti diversi. Da questo punto di vista particolarmente importante è l'immissione nell'ente, con contratti diversi dall'assunzione a tempo indeterminato, di figure professionali provenienti dal privato. Il confronto che si viene a creare fra competenze maturate in contesti diversi è indubbiamente occasione di crescita per tutti.

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

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.

Quanto detto circa il ruolo del direttore generale, gli strumenti di direzione, le competenze è l'esito di riflessioni condotte sull'esperienza di numerosi enti. La realtà dei comuni dove è presente la figura del direttore generale è certamente più ampia in funzione della storia degli enti, della cultura presente, delle politiche adottate.

Sarebbe certamente interessante ed utile per il nostro lavoro, ma soprattutto per le amministrazioni e per i Sindaci promuovere una riflessione diffusa sulle esperienze condotte e sui loro risultati sviluppando anche un confronto comparativo fra le caratteristiche delle diverse situazioni.