

Dirigenti e politici, la separazione delle funzioni

di Gianfranco Reborà

La reale applicazione del principio che punta alla netta divisione delle competenze tra gli eletti e i vertici amministrativi rappresenta la sfida da affrontare in tutti gli Enti. Per puntare davvero ai cambiamenti dell'organizzazione

SCENARIO

Gli Enti locali del nostro Paese hanno ormai accumulato oltre 12 anni di esperienza nell'applicare le norme sulla distinzione di funzioni tra indirizzo politico e responsabilità di gestione. Dal D.Lgs 29/1993 in poi, attraverso le successive integrazioni e correzioni della disciplina, il principio della distinzione, non però della netta separazione, tra ruoli politici e ruoli tecnici è stato prima affermato e poi ribadito e perfezionato.

Il modello istituzionale e organizzativo così delineato non si limita però a definire la ripartizione delle competenze e prerogative decisionali tra sfera politica e sfera della dirigenza tecnica, ma postula l'adozione di uno schema di governo o direzione per obiettivi, cui è demandato un ruolo fondamentale di raccordo delle azioni delle due categorie di soggetti, politici e tecnici.

Si è trattato in sostanza di una scelta forte del legislatore che ha forzato all'interno di uno schema normativo razionalistico una realtà molto più complessa, influenzata da molti fattori diversi dalla definizione formale dei ruoli, nella quale molto giocavano e giocano le qualità personali, le abilità comportamentali e relazionali, le propensioni e competenze effettive dei singoli individui.

Non c'è quindi da stupirsi che ci sia stata negli enti una forte difficoltà a com-

prendere e applicare in concreto la nuova impostazione, ma i cambiamenti indotti nel tempo sono stati di forte rilievo. Come si è detto, il nuovo schema di distinzione delle funzioni politiche e manageriali richiede che si adotti una gestione per obiettivi e che gli enti quindi si dotino di strumenti di gestione di tipo "aziendale", non radicati nella tradizione delle nostre amministrazioni locali.

ESPERIENZE

La normativa sviluppata lungo gli anni '90, e perfezionata anche dopo, ha previsto strumenti di questo tipo: piani esecutivi di gestione, nuovi assetti contabili e di rendicontazione economica e poi anche sociale, controllo di gestione e controllo strategico, valutazione delle prestazioni dei dirigenti e sistemi retributivi incentivanti, e così via. Sforzi ingenti sono stati messi in campo dai diversi soggetti e gradualmente il linguaggio del management e della gestione per obiettivi ha trovato spazio e si è affiancato e sovrapposto a quel linguaggio del diritto amministrativo che costituiva il tradizionale legante culturale all'interno degli enti pubblici.

Molto cammino è stato compiuto in questi anni, anche se è difficile valutare a che punto siamo giunti, dato che le diverse esperienze si differenziano significativamente e si è comunque di fronte a un mondo - quel-

lo degli Enti locali - che è già in partenza disomogeneo per molti aspetti.

In linea generale credo si possa dire che si è toccato con mano come il modello gestionale della direzione per obiettivi riveli i limiti di una pretesa di razionalità forse eccessiva e comunque poco realistica e sia quindi destinato a un'applicazione solo parziale. Per altro aspetto, la forzatura compiuta ha comunque generato uno sforzo di dare ordine a una realtà caotica e ha stimolato l'adozione di formule organizzative più moderne e adeguate alla complessità degli interventi, almeno dove è stato applicato con impegno e attenzione alla sostanza e non solo alla forma.

Nelle esperienze di questi anni molti dei protagonisti, sia sul versante politico che su quello tecnico, hanno compreso come il management di organizzazioni complesse si svolga in condizioni di informazioni incerte e incomplete e si configuri come "un'arte pratica", non possedendo le caratteristiche di una scienza esatta. Non si può quindi pianificare e razionalizzare tutto quello che si fa, non tutto è riconducibile ad un quadro chiaro e coerente di obiettivi espliciti, predefiniti, verificabili con misurazioni oggettive.

Tuttavia lo sforzo di chiarire, delineare, approfondire gli obiettivi dell'azione amministrativa, di sancirli formalmente in sede politica,



e di verificarne poi il grado di conseguimento, genera sicuri benefici che vanno molto al di là di una banale logica di premio, o sanzione. È un impegno che genera innanzitutto apprendimento, maggiore conoscenza e capacità di governo dei problemi che le amministrazioni devono affrontare, con vantaggio per l'efficacia sia dei ruoli politici che amministrativi.

Si dovrebbe avere chiaro, a questo punto, che la distinzione tra indirizzo politico e gestione richiede un'elaborazione ulteriore e anche una crescita culturale e professionale per coloro che operano sia nell'una che nell'altra sfera.

Ai politici si domanda in particolare di entrare nella logica di elaborare politiche e non più di operare per decisioni puntuali. Occorre la capacità di inserirsi in relazioni sistemiche, di contribuire alla messa a punto di criteri di riferimento per i diversi interventi che vengono poi applicati da chi si assume la responsabilità gestionale. Questa abitudine di interpretare il ruolo politico come legato a decisioni puntuali ha lasciato un senso di vuoto e di espropriazione dai propri poteri, soprattutto al livello dei membri dei consigli. Il loro ruolo di rappresentanza può esprimersi ormai solo in un modo diverso, nell'alimentare di idee e stimoli l'analisi strategica e l'elaborazione delle politiche e nell'esercitare funzioni di controllo e sorveglianza, di tutela dell'equità nei confronti dei cittadini. Sono i consiglieri che possono dare voce alle istanze della collettività locale, stimolare le strutture a un maggio-

La distinzione tra indirizzo e gestione

Art. 51 c. 2 L. 142/90	<ul style="list-style-type: none"> • Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo (...) il principio per cui i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti
Art. 3 Dlgs 29/93	<ul style="list-style-type: none"> • Gli organi di governo definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite • Ai dirigenti spetta la gestione (...)
Art. 3-bis L. 127/97	<ul style="list-style-type: none"> • Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni (dirigenziali) sono svolte dai responsabili degli uffici e dei servizi
Art. 2 c. 13 L. 191/98	<ul style="list-style-type: none"> • Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni (dirigenziali) (...) possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale anche in deroga a ogni diversa disposizione
Art. 3 Dlgs 80/98	<ul style="list-style-type: none"> • Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amm.vo (...) • Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi (...) Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amm.va, della gestione e dei relativi risultati
Art. 107 c. 1 Dlgs 267/00	<ul style="list-style-type: none"> • Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amm.vo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amm.va, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo
Art. 53 c. 23 L. 388/00	<ul style="list-style-type: none"> • Gli enti locali con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti che riscontrino e dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative (...) attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale
Art. 29 c. 4 L. 448/01	<ul style="list-style-type: none"> • Gli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative (...) attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale

re ascolto dei problemi.

INDICAZIONI

Per i dirigenti, si prospetta una evoluzione importante, dovuta anche all'accresciuta complessità del contesto socio-economico e dei pro-

blemi che il governo locale si trova ad affrontare. In proposito, si propongono sei punti cui dedicare particolare attenzione.

1. Supporto ai ruoli politici nell'attenzione al contesto esterno - L'osservazio-

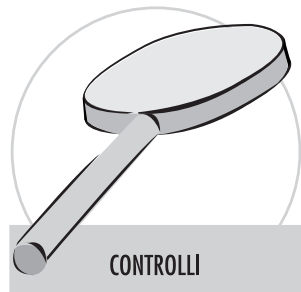
L'evoluzione degli strumenti



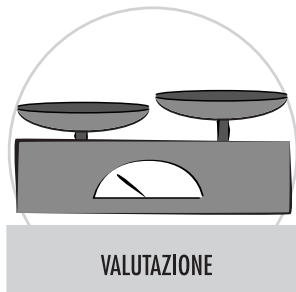
ASSETTI CONTABILI



BILANCI



CONTROLLI



VALUTAZIONE



DIRIGENTI



INCENTIVI

ne della realtà attuale mostra come vi sia spesso una troppo netta divisione del lavoro tra i componenti delle Giunte e i dirigenti degli Enti locali. I primi gestiscono le relazioni con i principali interlocutori esterni, i secondi si occupano del funzionamento quotidiano delle strutture. Ma una professionalità dirigenziale evoluta non può restare confinata solo all'interno dell'organizzazione e ai problemi di esecuzione degli interventi. Da figure come i direttori generali, i capi dei dipartimenti o dei settori di

un Comune o di una Provincia ci si dovrebbe attendere un contributo attivo e originale nell'esplorare problemi e opportunità, una capacità di elaborare idee innovative sulle modalità migliori per generare valore pubblico.

2. Flessibilità organizzativa - Spetta ai dirigenti dimostrare capacità propositiva per adeguare le modalità organizzative delle organizzazioni a quei criteri di flessibilità e capacità di pronta risposta che costituiscono ormai un requisito indispensabile. Anche in questo ambito è sempre più necessaria una proiezione verso l'esterno, il territorio, la comunità locale, attivando assetti organizzativi aperti nel cui ambito gli operatori condividono conoscenze, informazioni, approcci ai problemi con i professionisti appartenenti ad altri enti pubblici, associazioni, organismi non profit, aziende che forniscono servizi e tecnologie. Valorizzare chi opera ai confini, chi è in grado di inserirsi in reti di rapporti orientati al problem solving nei vari ambiti di riferimento, costituisce un importante corollario di questa proiezione esterna. Altri e complementari punti di attenzione riguardano l'equilibrio e il rinnovamento del rapporto tra strutture di progetto e strutture permanenti e la corretta gestione del mix professionale, di ruoli, di età e di culture.

3. Nuove tecnologie e comunicazione - Oggi gli Enti locali sono di fronte a una vera e propria sfida delle Ict (Information communication technology), che aprono grandi possibilità di miglioramento dei servizi, ma solo a condizione che si

esca da una logica puramente tecnica. Sono i dirigenti che hanno maturato una profonda conoscenza dei bisogni sociali e degli interventi in atto che possono orientare un uso intelligente delle possibilità tecnologiche, in sintonia con gli indirizzi strategici elaborati dagli amministratori. Qui la loro funzione esplorativa e progettuale può trovare uno dei campi di massima manifestazione, evitando che l'innovazione tecnologica sia ridotta ad una dimensione puramente tecnica che rischia di perpetuare sistemi di gestione non intelligenti.

L'applicazione estesa delle nuove tecnologie di e-government implica ormai la potenziale

"reingegnerizzazione" di tutti i servizi e richiede quindi il massimo coinvolgimento di chi di questi servizi ha piena conoscenza ed effettiva responsabilità gestionale. È a partire da questo approccio che la comunicazione interna ed esterna può trovare una completa re-impostazione, fino a divenire il fluido che orienta tutte le attività.

4. "Intelligenza" del contesto interno - L'aumentata proiezione esterna richiesta ai dirigenti non annulla la loro responsabilità e attenzione per le condizioni di funzionamento delle strutture. Invece, il tradizionale versante interno dell'amministrazione può assumere un nuovo e maggiore rilievo se interpretato nell'ottica di due importanti aspetti, la semplificazione e la formazione del personale. È proprio in questi campi infatti che la rispondenza intelligente al contesto condiziona l'efficacia delle ini-



ziate intraprese. La vera semplificazione agisce dal basso, dal disegno di documenti, moduli, layout, e finisce poi in orizzontale integrando sistemi e processi. A sua volta, la formazione, anche se attuata da agenzie esterne, richiede una corretta selezione e indirizzo e la sua efficacia è condizionata, in ultimo, dalla guida interna. In questi due campi quasi tutto dipende dal contributo dei dirigenti e dalla loro capacità di intelligente gestione.

5. Managerialità ed equità nelle funzioni autoritative

L'evoluzione sociale ed economica riporta all'attenzione in termini nuovi e di crescente criticità quelle funzioni pubbliche dove l'amministrazione esercita il suo potere autoritativo e coercitivo che ne rappresenta, in fondo, la caratteristica più originale ed esclusiva. È proprio in funzioni di questo tipo, di autorizzazione, di sanzione di comportamenti illegali, di tutela dell'ordine pubblico, che diviene ambiguo riferirsi al cittadino come "cliente", mentre la questione dell'equità e del bilanciamento di interessi divergenti diviene cen-

trale rispetto ad una semplice logica di servizio. È in questi contesti che la semplice trasposizione di logiche manageriali dai servizi "privati" porta ad esiti paradossali, mentre non paga neppure la vecchia logica paternalistica e burocratica. È qui che un management pubblico ispirato può essere davvero innovativo ed esprimere una leadership nel generare anticorpi verso la diffusione di logiche di potere che generano gravami per i cittadini.

6. Gestione strategica del personale

Quello delle risorse umane, infine, è campo privilegiato per l'azione di un moderno management pubblico che è chiamato a qualificarsi anche sotto il profilo della leadership. In questo è importante, in particolare, il coinvolgimento dei ruoli professionali intermedi, che sono posti all'intersezione dei flussi verticali e orizzontali di informazione e svolgono un compito critico per realizzare il potenziale di innovazione e per integrare le diverse risorse disponibili in progetti efficaci. Così, le qualità di leadership non possono appartenere

Un ruolo per i vertici pubblici



solo ai vertici, ma devono essere diffuse negli strati intermedi, tra i professionisti che non sono formalmente dirigenti. Alla responsabilità di questi ultimi spetta comunque di attivare un sistema premiante non banale, che consideri sia il contributo agli obiettivi, sia la crescita di competenze/professionalità.

In conclusione è l'impegno in questi campi che manifesta la reale "volontà di dirigere", la presenza quindi di una condizione necessaria per l'affermazione di un gruppo dirigenziale e professionale forte. ●



Direttore Responsabile:

ELIA ZAMBONI

Redazione: Agostino Palomba (caporedattore) - Rosa Maria Attanasio (vicecaporedattore) - Vito Biello (caposervizio) - Daniela Casciola (caposervizio) - Carmine De Pascale (caposervizio) - Marta Paris (caposervizio) - Remo Bresciani (vicecapioservizio) - Andrea Maria Candidi (vicecapioservizio) - Nicola Barone - Eugenio Bruno - Beatrice Dalia - Simona Gatti - Roberta Giuliani - Patrizia Maciocchi - Vittorio Nuti - Luigi Petrella - Giampaolo Piagnerelli - Paola Rossi - Alessandro Vitello.

Progetto grafico: Design e Grafica - Il Sole 24 ORE Area Professionisti

Proprietario ed Editore: Il Sole 24 ORE S.p.A.

Sede legale e Direzione: Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano

Presidente: INNOCENZO CIPOLLETTA

Amministratore Delegato: CLAUDIO CALABI
Registrazione Tribunale di Avezzano n. 131 del 2 ottobre 1997.

Redazione: Piazza San Silvestro, 13 - Roma Tel. 063022.6307 - 063022.6400 - Telefax 063022.6606

Il SOLE 24 ORE S.p.A. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotocoproduzione e la registrazione. Manoscritti e fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Servizio Clienti Periodici:

Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) km 68,7 - 67061 Carsoli (AQ).

Tel. 063022.5680 oppure 023022.5680 - Fax 063022.5400 oppure 023022.5400

Guida agli Enti Locali € 209,00

Guida agli Enti Locali + codice ente locale + codice amministrativo + guida pratica ai servizi pubblici locali € 334,00

Guida agli Enti Locali + cd-rom € 320,00

Guida agli Enti Locali top (cd-rom + codici + libro) € 428,00

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti telefonando direttamente al servizio abbonamenti e inviando l'importo tramite assegno non trasferibile intestato a: Il Sole 24 ORE S.p.A., oppure effettuando un versamento sul ccp n. 31481203 intestato a Il Sole 24 ORE S.p.A. e inviando la richiesta con assegno o fotocopia del versamento

all'indirizzo del servizio abbonamenti o via fax al n. 063022.5402 oppure 023022.5402.

Arretrati e numeri singoli: € 8,00 comprensivi di spedizione postale. Per le richieste di arretrati e numeri singoli inviare anticipatamente l'importo seguendo le stesse modalità di cui sopra.

I numeri non pervenuti potranno essere richiesti via fax al nr. 02-06 30225402/6 o via email a servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com entro 2 mesi dall'uscita del numero stesso

Concessionaria esclusiva di pubblicità: Focus Media Advertising - "FME Advertising Srl di Elena Anna Rossi & C." - Sede legale: P.zza A. de Gasperi n. 15 - Gerenzano (VA) - Direzione e Uffici: Via Canova n. 19 - 20145 Milano; tel. 02.3453.8183 - fax 02.3453.8184 - email info@focusmedia.it.

Stampa: Il Sole 24 ORE S.p.A. - Via Tiburtina Valeria (S.S. n. 5) km 68,7 - 67061 Carsoli (AQ).

www.entilocali.ilssole24ore.com