



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

ESPERIENZE DI SPENDING REVIEW IN ENTI LOCALI E REGIONI

38



Formez_{PA}

AZIONI DI SISTEMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La Capacità Istituzionale per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza è stata individuata dalla Commissione Europea come un'importante area di miglioramento su cui intervenire nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007/2013, tanto da dedicarle un Asse specifico sia nei Programmi Operativi Nazionali (FSE e FESR) sia in quelli Regionali (PO FSE) al fine di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi e per fornire servizi migliori alla cittadinanza".

Anche nella programmazione dei Fondi SIE 2014/2020, il miglioramento della Capacità Istituzionale è stato considerato una variabile critica molto significativa per l'Italia; infatti, l'Obiettivo Tematico 11 è stato rivolto proprio a "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente" e un Programma Operativo Nazionale è stato dedicato appositamente ai temi della "Governance e Capacità Istituzionale". Formez PA, attuttore degli interventi promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica per l'attuazione della Capacità Istituzionale nei Programmi Operativi 2007/2013, si sforza di rappresentare un punto di riferimento per tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi Operativi anche nel 2014/2020.

Questa collana, oltre a diffondere i risultati dei progetti realizzati, ha l'ambizione di provare a valorizzare quanto emerso nell'ambito delle Azioni di Sistema, promuovendo riflessioni e dibattiti sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Harald Bonura

Commissario Straordinario Formez PA



38

ESPERIENZE DI SPENDING REVIEW IN ENTI LOCALI E REGIONI

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea risponde all'esigenza di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione e ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

La politica regionale e di coesione viene definita strutturale perché si prefigge di rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, attraverso risorse finanziarie stanziato dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 i Fondi Strutturali sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975. Esso finanzia la realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese;
- il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958. Favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione.

Gli obiettivi sulla politica di coesione per il periodo 2007-2013 sono:

- Obiettivo "Convergenza" - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le Regioni italiane che vi rientrano sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Per l'Italia vi rientrano tutte le Regioni non appartenenti all'Ob. Convergenza.
- Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

In base al Quadro Strategico Nazionale (QSN), elaborato da ogni Stato membro, è stata definita la strategia da realizzare attraverso i Programmi operativi (PO) nazionali, regionali e interregionali, declinata in priorità. La Priorità 10 è dedicata alla Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci. Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 (PON-GAS), adottato dalla Commissione Europea con Decisione del 21 novembre 2007, ha l'obiettivo generale di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei di Long Life Learning (LLL), occupazione, innovazione, formazione e qualità del lavoro nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza". Come stabilito dal QSN, l'Autorità di Gestione (AdG) del PON GAS è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione – Div III, che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) quale Organismo Intermedio (OI) per lo svolgimento dei compiti dell'AdG e per l'attuazione degli Obiettivi specifici dell'Asse E – Capacità Istituzionale – e di un Obiettivo specifico dell'Asse G – Assistenza tecnica – del PON GAS. Nello specifico l'Asse E "Capacità Istituzionale" del PON GAS persegue l'obiettivo globale di "promuovere e rafforzare le competenze della Pubblica Amministrazione", articolando la finalità generale all'interno di cinque Obiettivi specifici. All'interno dell'Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione Pubblica" - Azione 2 "Sviluppo delle competenze specialistiche funzionali all'attuazione delle riforme in atto nella PA.", rientra il progetto "Performance PA".

Il progetto ha l'obiettivo di supportare l'attuazione della riforma volta a migliorare le performance delle PA regionali e locali, utilizzando come leve la definizione e la diffusione di modelli, strumenti ed esperienze volti a promuovere il miglioramento dell'efficienza delle risorse. Le attività sono realizzate in continuo confronto con le reali esigenze dei destinatari e si articolano nella realizzazione di seminari, laboratori e progetti mirati. Il progetto individua due ambiti tematici, il primo per la diffusione delle pratiche di riforma, il secondo per la sperimentazione di modelli e strumenti per il miglioramento della gestione delle risorse.

Programma Operativo	PON "Governance e Azioni di Sistema", Asse E "Capacità istituzionale"
Progetto	Performance PA
Fonte di finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 [IT051PO006]
Autorità di Gestione	Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, ex Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Organismo intermedio	Dipartimento della Funzione Pubblica
Destinatari	Dirigenti e funzionari delle amministrazioni regionali e locali, delle università e cittadini delle regioni dell'Obiettivo Convergenza
Ente attuatore	FORMEZ PA - <i>Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.</i> Responsabile del progetto: Valeria Spagnuolo
	Curatori del volume: Elio Flora (Formez PA) Riccardo Mercurio (Università Federico II di Napoli) Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezuto



Il Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il “PON Governance e Azioni di Sistema – Asse E – Capacità istituzionale”, promuove e realizza, in accordo con il Formez PA, iniziative progettuali di capacity building volte a produrre miglioramenti strutturali sulla capacità amministrativa e istituzionale.

In questo contesto si inserisce il progetto Performance PA, attuato dal Formez PA, che ha la finalità di mettere a disposizione delle amministrazioni regionali e locali dell’Obiettivo Convergenza modelli, strumenti ed esperienze idonee a garantire l’efficienza gestionale e allocativa delle risorse e il miglioramento della qualità dei servizi, rispetto ai mutamenti imposti dall’attuale scenario socio-economico. Le amministrazioni sono chiamate, difatti, ad affrontare cambiamenti dovuti sia a fattori endogeni alla Pubblica Amministrazione (blocco del turn over, invecchiamento del personale), sia a fattori esogeni, quali l’attuale periodo di crisi finanziaria e le conseguenti riforme di spending review, susseguitesi negli ultimi anni, finalizzate al contenimento della spesa e alla revisione degli assetti organizzativi della P.A.

A fronte delle riforme di spending review promosse dagli ultimi governi, il Dipartimento della Funzione Pubblica provvede ad elaborare linee guida e orientamenti ai fini della loro corretta applicazione. Si veda, in particolare, la direttiva di settembre 2012 con cui sono stati forniti indirizzi per la rapida e proficua attuazione dell’articolo 2 del D.L. 95/2012, norma che reca appunto la disciplina di riduzione delle strutture dirigenziali e delle dotazioni organiche di alcune pubbliche amministrazioni, da inserire nel più ampio scenario di ridisegno degli assetti organizzativi dello Stato e degli enti nazionali.

La spending review incide, quindi, non solo sulle performance economiche di un’organizzazione, ma si qualifica soprattutto con l’idea di cambiamento organizzativo che essa induce. È da considerare che i mutamenti degli assetti organizzativi così imposti sono spesso oggetto di forte resistenza dovuta al profondo radicamento dei modelli organizzativi pre-esistenti. Le amministrazioni di ogni livello si stanno quindi confrontando con processi di cambiamento complessi che richiedono specifiche competenze manageriali.

I paradigmi del New Public Management, della Public Governance e della



Public Service Motivation, che si sono affermati e succeduti sin dagli anni Ottanta nelle esperienze di spending review in Europa, hanno fornito nel tempo alcuni strumenti e metodi per la gestione dei processi di cambiamento nel settore pubblico.

In tale contesto il Dipartimento ritiene di centrale importanza promuovere iniziative di accompagnamento ed affiancamento alle amministrazioni che devono affrontare tali cambiamenti, attraverso progettualità ed iniziative che vadano ad incidere sui processi di continuo miglioramento del personale, delle organizzazioni e delle istituzioni, al fine di rimuovere e superare i fattori ostativi.

Anche la Commissione europea ha posto un forte accento sui processi di capacity building come leva per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di sviluppo e coesione. Con l'obiettivo tematico 11 (OT11), inserito nell'Accordo di partenariato, si vuole, difatti, "investire su un piano ampio di riforma, che punti a cambiamenti strutturali e all'eliminazione dei nodi che rallentano il miglioramento del contesto in cui operano le imprese e che condiziona la qualità della vita per i cittadini. Il miglioramento della qualità delle performance delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso il conseguimento di risultati in termini di razionalizzazione e il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale, risulta indispensabile." In tale ambito il Dipartimento svolge il proprio ruolo istituzionale e di centro di competenza nazionale in tema di rafforzamento della capacità amministrativa, unitamente ad altre amministrazioni centrali e regionali e a rappresentanti della Commissione, attraverso la partecipazione al "Comitato di pilotaggio", istituito nell'ambito dell'Accordo di partenariato al fine di garantire la corretta ed efficace attuazione della strategia di rafforzamento della capacità amministrativa dell'OT11.

I casi descritti nel presente volume vogliono contribuire a diffondere modelli ed esperienze innovative per supportare le amministrazioni nel miglioramento delle proprie performance attraverso attività che possano avere impatti sia sui servizi erogati, sia sul miglioramento dei risultati economico-finanziari. La sperimentazione di gestioni associate tra diversi comuni di servizi ai cittadini, la riorganizzazione di alcune strutture amministrative attraverso modalità di change management, l'inclusione di soggetti privati nella valorizzazione di asset pubblici locali, rappresentano alcuni esempi di modelli per aumentare l'efficienza gestionale e la qualità dei servizi ai cittadini.

Cons. Carlo Notarmuzi

Direttore Ufficio per la formazione
del personale delle pubbliche amministrazioni
Dipartimento della Funzione Pubblica

INDICE

INTRODUZIONE di Elio Flora	15
PARTE PRIMA Lo scenario	27
CAPITOLO 1 Le sfide per la finanza pubblica di Roberto Formato	31
CAPITOLO 2 La spending review di Roberto Formato	41
PARTE SECONDA Le esperienze	49
CAPITOLO 3 Le ristrutturazioni organizzative	51
Spending review e capacity building nel Comune di Villaricca (NA) di Vincenza Esposito e Amalia Tito	53
L'analisi dei costi del personale per le funzioni amministrative nel Comune di Borgia (CZ) di Rocco Reina e Walter Vesperi	71
Spending review e miglioramento organizzativo nel Comune di Pompei (NA) di Luigi Esposito e Maria Rosa Sessa	85
Innovazione sociale, contenimento della spesa e nuovi processi organizzativi nel Comune di Catania di Elita Schillaci	95





CAPITOLO 4

La revisione dei processi 107

Superare la "Iron Cage":
analisi e revisione dei processi
e protocolli nella Regione Puglia
di Marcello Martinez 109

Il SUAP nel Comune di Battipaglia (SA)
di Nicola Iacono e Amalia Tito 125

La revisione del SUAP
nel Comune di Mazara del Vallo (TP)
di Riccardo Ingoglia e Simona Raia 135

La misurazione dei tempi per la definizione
degli obiettivi operativi nella Regione Calabria
di Ernesto De Nito e Marzia Ventura 153

CAPITOLO 5

La valorizzazione degli asset 163

La gestione del Cineteatro
nel Comune di Agropoli (SA)
di Ivo Allegro e Paola Mangone 165

Il processo di segmentazione
e valorizzazione degli asset immobiliari
nel Comune di Aversa (CE)
di Ivo Allegro 183

Il processo decisionale per la valorizzazione
della Baia di Trentova (SA)
di Roberto Formato e Paola Mangone 199

CAPITOLO 6

La gestione associata dei servizi 217

Il servizio associato di polizia municipale
nell'Associazione Città Caudina (BN)
di Roberto Formato, Angela Chicone
e Pompea Frino 219

La gestione di un canile intercomunale
nell'Associazione Città Caudina (BN)
di Roberto Formato 239

PARTE TERZA

Le lezioni apprese

257

CAPITOLO 7

**Un approccio emergente al NPM
per un change management sostenibile**

di Vincenza Esposito, Marcello Martinez
e Riccardo Mercurio

261





INTRODUZIONE

Introduzione

di Elio Flora*



15

Il progetto Performance PA e le sfide della spending review

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha affidato al Formez PA nel dicembre 2011 l'attuazione del Piano operativo Formez 2011 PON GAS Asse E "Capacità Istituzionale". Il Piano nasceva nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, priorità 10, avente ad oggetto "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci" dove sono declinate le politiche espressamente volte ad aggredire le carenze e innalzare la qualità dell'offerta dei servizi pubblici e delle competenze delle amministrazioni.

L'Obiettivo specifico 5.1, dedicato ad "accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica", rappresenta l'ambito di azione principale su cui è stata sviluppata la strategia del Dipartimento della Funzione Pubblica. I pilastri fondamentali su cui si è basata la strategia per il rilancio e la crescita del sistema Europa sono il rafforzamento della conoscenza, il rispetto dell'ambiente, e l'occupazione. Gli strumenti essenziali per ottenere risultati stabili e concreti all'insegna di tali priorità – per i governi nazionali e locali chiamati a produrre le nuove linee strategiche e programmatiche – sono la capacity building e l'approccio di rete. La competitività economica e il consolidamento della società civile presuppongono, infatti, l'esistenza di una Pubblica Amministrazione competente ed efficiente, in grado di consolidare il quadro amministrativo per l'attività economica e migliorare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche. Tali elementi sono stati ripresi nel PON Governance e Azioni di Sistema e tradotti nell'Asse E, dedicato proprio al rafforzamento della "Capacità Istituzionale", da realizzarsi attraverso azioni per l'accrescimento dell'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'azione pubblica. Tra i 15 progetti del Piano operativo, Performance PA rispondeva all'azione volta allo sviluppo delle competenze specialistiche funzionali all'attuazione delle riforme in atto nella P.A.

* Formez PA.



Il contesto nel quale nasce il progetto è dato dallo scenario di finanza pubblica delineatosi dopo il Patto europeo di stabilità e crescita (marzo 2011) e l'intesa sul nuovo "Fiscal compact" (gennaio 2012), che ha spinto il Governo a rafforzare le misure di risparmio sulla spesa delle pubbliche amministrazioni e a individuare nuove misure di rafforzamento dei risparmi al fine di raggiungere il pareggio di bilancio nei tempi previsti. A tal proposito, anche le disposizioni per la stabilizzazione finanziaria del periodo (legge 111/2011) prevedevano che le amministrazioni pubbliche potessero adottare piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa relativamente a:

- riordino e ristrutturazione amministrativa;
- semplificazione e digitalizzazione;
- riduzione dei costi della politica e di funzionamento.

Le misure straordinarie di carattere finanziario contenute nelle ultime manovre dovevano spingere le pubbliche amministrazioni a effettuare una revisione strutturale della spesa, al fine di realizzare un ridisegno delle amministrazioni in tutta la loro estensione e articolazione.

Concorrevano a rendere improrogabili i processi di razionalizzazione e i conseguenti piani anche altri provvedimenti che, nel corso di quegli anni, hanno portato sia a razionalizzare il processo di elaborazione delle misure, sia a responsabilizzare le amministrazioni in merito alla necessità di contenere la spesa. Il taglio dei trasferimenti agli enti locali richiedeva necessariamente di avviare processi di ristrutturazione, soprattutto nelle amministrazioni del Mezzogiorno che risultano essere quelle con maggiori criticità nei bilanci. La stessa spending review prevista dall'art. 9 della legge 111/2011 rischiava di rimanere sulla carta se non accompagnata da una profonda revisione della macro organizzazione e dei procedimenti.

Finalità e articolazione del progetto

Finalità generale del progetto, avviato nella prima metà del 2012, è mettere a disposizione delle amministrazioni regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza modelli, strumenti ed esperienze idonei a garantire l'efficienza gestionale e allocativa delle risorse ed il miglioramento della qualità dei servizi.

Il progetto è articolato in due ambiti e in 4 linee di intervento.

L'ambito A – **Condivisione e monitoraggio dei processi di riforma** è articolato in 2 linee di intervento ed è dedicato alla messa in rete delle esperienze di riforma in corso di realizzazione.

L'ambito B – **Modelli e strumenti per il miglioramento della gestione delle risorse**, a sua volta articolato in due linee, è finalizzato all'approfondimento del funzionamento di alcuni organismi e strumenti che possono garantire alle amministrazioni un più efficiente uso delle risorse umane e finanziarie (valutazione performance, mobilità, spending review).

La Linea 1 dell'ambito B del progetto, **Modelli e strumenti per la razionalizzazione delle risorse finanziarie**, è rivolta alla razionalizzazione delle risorse finanziarie con l'obiettivo di mettere a disposizione delle amministrazioni regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza modelli, strumenti ed esperienze per garantire l'efficienza delle risorse; al fine di avviare, nelle amministrazioni coinvolte, processi di razionalizzazione della spesa.

Una volta fissati obiettivi e target del progetto, ci si è dati un'organizzazione per raggiungere quei risultati. L'organizzazione, che rispondeva al responsabile del progetto, era costituita da un gruppo di lavoro centrale con il compito di elaborare la strategia generale di intervento sui territori e da diverse task force locali costituite in base alle esigenze espresse dai territori.

Gruppo di lavoro centrale

Lidia D'Alessio, Ciro D'Aries, Elio Flora, Luciano Hinna, Riccardo Mercurio, Aristide Police, Francesco Rana, Valeria Spagnuolo

Task force locali

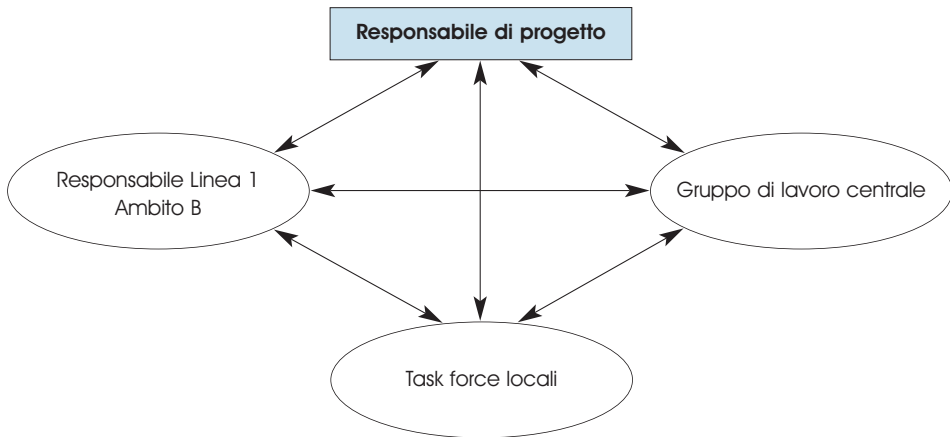
Ivo Allegro, Sergio Borrelli, Angelina Chicone, Alberto Corbello, Domenico Decaro, Ernesto De Nito, Luigi Esposito, Vincenza Esposito, Roberto Formato, Pompea Frino, Clelia Fusco, Roberto Gallia, Nicolino Iacono, Riccardo Ingoglia, Paola Mangone, Marcello Martinez, Giuseppe Napolitano, Rocco Reina, Simona Raia, Stefania Ruffo, Aniello Scafuto, Elita Schillaci, Maria Rosa Sessa, Lucia Silvestri, Alberto Stancanelli, Amalia Tito, Marzia Ventura, Walter Vesperi

L'organizzazione ha potuto funzionare grazie al contributo dei numerosi colleghi Formez PA che hanno collaborato nelle diverse fasi del progetto facilitando sia la realizzazione delle attività, sia il coordinamento delle stesse.

La natura delle relazioni che si è instaurata tra i diversi soggetti, ciascuno nel proprio ambito di responsabilità, è stata della massima informalità. Ciò ha favorito la circolazione delle idee e la gestione delle criticità che si sono riscontrate nell'attuazione del progetto.



Figura 1
L'organizzazione del progetto



18

Le attività del progetto

Il progetto è stato indirizzato alle amministrazioni territoriali, in quanto l'impatto delle azioni di queste ultime sull'attività e la vita dei cittadini è, al tempo stesso, rilevante e reciprocamente condizionato.

Le amministrazioni di riferimento del progetto sono state, quindi, le amministrazioni comunali, provinciali e regionali dell'Obiettivo Convergenza.

Amministrazioni coinvolte nel progetto¹

Comuni

Agrigento, Agropoli (SA), Aversa (CE), Battipaglia (SA), Benevento, Borgia (CZ), Casal di Principe (CE), Catania, Catanzaro, Cava de' Tirreni (SA), Mazara del Vallo (TP), Messina, Napoli, Pompei (NA), Sarno (SA), Villaricca (NA)

Province

Provincia di Caserta

Regioni

Regione Calabria, *Dipartimento Controlli*

Regione Puglia, *Area Finanza e controlli - Settore Provveditorato ed Economato*

Regione Puglia, *Area Politiche per la mobilità e qualità urbana*

Unioni e associazioni di comuni

Unione dei Comuni dell'Alta Irpinia (AV), Unione dei Comuni dell'Alto Cilento (SA), Associazione dei Comuni della Città Caudina (AV, BN).

Una volta definita la missione e l'organizzazione, le attività del progetto si sono indirizzate verso una duplice direzione:

- a) da un lato, agire sulle "conoscenze" delle amministrazioni tramite l'attività di ricerca, formativa e di disseminazione del knowledge;
- b) dall'altro, intervenire nei "processi di cambiamento" delle P.A. territoriali e locali agendo assieme alle amministrazioni aderenti, per portare avanti dei progetti che avessero come obiettivo ultimo il cambiamento dell'impiego dei fattori della produzione dei servizi resi dalle singole amministrazioni.

Il metodo di lavoro, per quanto riguarda il punto b), si è adattato alle singole realtà dimensionali e dei livelli istituzionali amministrativi (dai piccoli comuni alle regioni). In buona sostanza, una volta stabilito il contatto tra il

¹ Ai vertici istituzionali, dirigenti e funzionari delle amministrazioni coinvolte nel progetto, va un sincero ringraziamento per l'impegno nel raggiungere gli obiettivi condivisi.





Formez PA e l'amministrazione, sono state effettuate una o più sessioni di brainstorming con le amministrazioni, incentrate sull'analisi della situazione di partenza e sull'identificazione dei servizi da potenziare o delle funzioni carenti, definendo una scala di priorità². Alla fine di questo processo veniva richiesto alle amministrazioni un atto formale di adesione al progetto e veniva costituito il gruppo di lavoro che avrebbe portato avanti il progetto nella singola amministrazione. Elencazione e chiarificazione delle priorità delle amministrazioni, condivisione degli interventi, analisi delle problematiche organizzativo-gestionali e proposta di soluzione, monitoraggio dell'avanzamento del progetto fino alla produzione dell'output (che è stato spesso recepito in atti formali da parte delle amministrazioni) hanno costituito i punti salienti del rapporto che si è istituito con ogni amministrazione coinvolta.

I percorsi di assistenza

Scopo delle attività è stato supportare le amministrazioni nel miglioramento delle proprie performance proponendo attività che potessero avere impatti sia sui servizi erogati, sia sul miglioramento dei risultati economico-finanziari. Alle amministrazioni sono stati, pertanto, proposti i seguenti 4 percorsi di assistenza:

- riorganizzazione della macrostruttura;
- revisione dei processi;
- valorizzazione degli asset;
- gestioni associate dei servizi.

² Tale aspetto, che può apparire un rituale, è stato invece cruciale per ottenere sia l'impegno delle amministrazioni sull'obiettivo che veniva comunemente stabilito, sia la motivazione dei dirigenti e funzionari nel partecipare a un progetto che portasse un miglioramento visibile nel proprio lavoro e nei suoi risultati.



1° Percorso

Riorganizzazione della macrostruttura

Il percorso deriva da esigenze di sviluppo organizzativo relative sia al blocco del turn-over, sia a logiche di efficienza dell'apparato amministrativo, sia a mutamenti del contesto delle singole amministrazioni.

Esempi di attività del percorso:

1. analisi e rappresentazione dell'assetto organizzativo esistente con la specifica descrizione delle tipologie di processi di lavoro gestiti dalle strutture organizzative;
2. elaborazione di un'ipotesi di sviluppo dell'organigramma con la ridefinizione delle competenze dei Settori.

2° Percorso

Revisione dei processi

Il percorso deriva da esigenze di revisione dei processi organizzativi relative sia a logiche di efficienza dell'apparato amministrativo, sia a mutamenti organizzativi all'interno delle singole amministrazioni.

Esempi di attività del percorso:

1. mappatura e ridefinizione dei processi/procedimenti dei settori con maggiori criticità;
2. revisione dei principali processi/procedimenti esaminati;
3. rappresentazione delle caratteristiche e delle misure di risultato relative ad un servizio/processo selezionato tra quelli considerati di particolare valore strategico per l'amministrazione.

3° Percorso

Valorizzazione degli asset

Il percorso deriva da esigenze relative sia a logiche di efficienza dell'apparato amministrativo, sia a necessità di miglioramento delle entrate proprie.

Esempi di attività del percorso:

1. studio del patrimonio dell'amministrazione allo scopo di definire in via preliminare una o più iniziative di valorizzazione tese anche ad incrementare le entrate;



2. rappresentazione delle caratteristiche e delle potenzialità relative al bene selezionato tra quelli considerati di particolare valore strategico per l'amministrazione.

4° Percorso

Gestioni associate dei servizi

Il percorso deriva da esigenze derivanti dall'articolo 19 del D.L. 95/2012 e succ. mod., oltreché a logiche di efficienza delle gestioni per i comuni di minore dimensione.

Esempi di attività del percorso:

1. analisi dei servizi attualmente gestiti dai comuni che presentano le maggiori criticità economiche ed organizzative;
2. ipotesi di servizi realizzabili su scala sovracomunale, con verifica di possibilità di interventi di investitori privati.

I lavori effettuati

I tredici casi riportati nella parte seconda di questa pubblicazione sono una parte rappresentativa degli interventi attuati nel corso del progetto Performance PA. Sono stati classificati dentro i 4 percorsi sopra delineati ma, per molti di loro, gli interventi hanno riguardato più di un singolo percorso. Del resto, quando si analizza un elemento non si può dimenticare che esso è parte di un "sistema". Pertanto, i casi sono stati classificati per la prevalenza dell'intervento effettuato.

Le indicazioni emerse dalla lettura dei casi sono commentate nella Parte Terza "Le lezioni apprese".

Le ristrutturazioni organizzative

I lavori presentati in questa sezione riguardano 4 situazioni diverse, sia per le dimensioni (grande, medio e piccolo comune), sia per la natura dei lavori effettuati (riorganizzazione dell'intero comune, riorganizzazione di un singolo settore, riassegnazione delle posizioni organizzative a seguito di riorganizzazione, analisi dei costi del personale). Ciò che le accomuna è l'impatto sul processo decisionale degli enti: difatti ogni intervento ha dato luogo o ad atti formali che hanno recepito il lavoro del gruppo Formez-ente locale, o è stato

alla base per scelte successive dell'amministrazione.

I lavori illustrati sono rappresentativi del percorso sulle riorganizzazioni, in quanto coprono una prospettiva a 360 gradi delle attività tipiche in un comune. Difatti tutte le organizzazioni sono temporanee e, in quanto tali, necessitano di adattamenti continui per rispondere alle esigenze della collettività amministrata (cittadini ed imprese), dell'innovazione normativa, dell'innovazione tecnologica, delle mutevoli politiche pubbliche.

Pertanto qui si vuole affermare che uno dei principali compiti del vertice degli enti locali (come di tutte le organizzazioni pubbliche) è cercare di *adattare al meglio* la struttura organizzativa, sulla base delle proprie risorse e dei valori espressione della comunità amministrata, per fornire un determinato livello di servizi al cittadino e alle imprese.

I lavori riportati nel capitolo 3 riguardano i comuni di Borgia (CZ), Catania, Pompei (NA) e Villaricca (NA).

Le revisioni dei processi

Altro grande tema all'interno delle organizzazioni pubbliche è la gestione dei processi per fornire un servizio interno o esterno. Ogni servizio, come sappiamo, è prodotto da una serie di attività elementari che messe in sequenza (il processo) danno luogo ad un atto (output) finale. Spesso le attività sono previste da una norma che non codifica il percorso, ma standardizza gli output, per cui la gestione e l'organizzazione per fornire quel medesimo output sono nella volontà dell'amministrazione.

Accade tra l'altro che, sebbene le norme subiscano modifiche per la normale evoluzione delle prassi, la gestione di quei processi resti ingabbiata in procedure che vengono modificate al solo scopo di produrre l'output senza porsi domande sulla fluidità del processo.

I casi qui presentati riguardano due processi interni (la definizione degli obiettivi operativi e il processo di acquisto) in due grandi organizzazioni regionali e un processo con forte impatto esterno (lo Sportello Unico per le Attività Produttive) in due comuni di media dimensione.

Riprogettare un processo è una straordinaria opportunità per le organizzazioni pubbliche per studiare a fondo (in accompagnamento anche alla realizzazione del sistema tecnologico nelle sue componenti hardware e software), la modifica dell'assetto organizzativo di riferimento.

I casi presentati nel capitolo 4 riguardano: il Dipartimento Controlli della Regione Calabria; il Servizio Provveditorato ed Economato della Regione Puglia; i comuni di Battipaglia (SA) e Mazara del Vallo (TP).





La valorizzazione degli asset

Le amministrazioni pubbliche devono gestire i propri beni cercando di coniugare il benessere sociale con l'impatto sulle finanze. Massimizzando questo rapporto si ottengono sia i programmi benefici per la collettività, sia un miglioramento del rapporto entrate/spese. I problemi sono nel definire sia in cosa si estrinseca il benessere sociale, sia le modalità per "mettere a reddito" i beni.

Sul primo punto possono essere utili strumenti quali l'analisi decisionale multicriteria o la conferenza decisionale che consentono la prioritizzazione delle scelte di investimento, mentre sul secondo punto occorre valutare e quantificare i costi e i benefici di ogni opzione di gestione dei beni pubblici.

Sappiamo che su questo punto si apre il dilemma tra il gestire in proprio e l'affidare a forme più o meno estese di partenariato pubblico-privato il bene in questione. Ciò che non dovrebbe mancare, tuttavia, è una solida analisi degli eventi che si traducono in costi e ricavi dell'iniziativa, verificando anche le ipotesi di *what if* (cosa accade se...) dei vari gradi di rischiosità dell'impresa.

I casi presentati nel capitolo 5 riguardano tre differenti decisioni relativamente a: se gestire in proprio o affidare all'esterno un asset culturale; il metodo di selezione e la proposta di valorizzazione di un immobile del patrimonio; le opzioni per la valorizzazione della rete dei servizi ricettivi di un patrimonio paesaggistico.

I comuni coinvolti in tali studi sono: il Comune di Agropoli (SA), il Comune di Aversa (CE) e i comuni insistenti sulla Baia di Trentova (SA).

Le gestioni associate

I piccoli comuni rappresentano un grosso problema nel panorama italiano, per l'eccessiva frammentazione in realtà amministrative molto diverse fra loro (circa 8.000 comuni) per aspetti dimensionali, geografici oltretutto storico-culturali. Purtroppo i comuni devono assolvere alle, quasi, medesime funzioni. Ovviamente il livello di servizio offerto alla collettività risente molto della scala dimensionale del comune. È in questa linea che diversi interventi legislativi stanno spingendo per fare unire le gestioni, se non i comuni medesimi fino ad arrivare al comune unico³.

I casi presentati nel capitolo 6 riguardano la gestione associata di un servizio

³ Un caso virtuoso riguarda Lamezia Terme (CZ) che è una delle più giovani città italiane. Fu costituita il 4 gennaio 1968 dall'unione amministrativa dei comuni di Nicastro, Sambiase e Sant'Eufemia Lamezia.

(polizia municipale) e le ipotesi per la gestione di un canile intercomunale.

Entrambi questi interventi, che sono riferiti all'Associazione dei Comuni della Città Caudina (AV e BN), sono stati replicati in altre realtà territoriali.

Logica degli interventi

Ciò che lega le varie azioni⁴ è l'intervento su problematiche che avessero le seguenti caratteristiche:

- fossero riconosciute rilevanti dal vertice dell'organizzazione;
- fossero definite e definibili nei *confini* temporali del progetto;
- avessero un impatto (mediato o immediato) su entrate o spese ricorrenti;
- avessero un impatto sul servizio al cittadino o alle imprese.

Emergono allora le motivazioni alla base degli intenti dei quattro percorsi di assistenza proposti: lavorare, assieme alle amministrazioni, su elementi che coinvolgessero attività di natura gestionale o strategica delle amministrazioni al fine di ottenere, nel medio periodo, un miglioramento (nelle attività o nelle policy) consolidato.

La tabella seguente permette di visualizzare quanto realizzato.

Tabella 1

		TIPOLOGIA DI INTERVENTO		
		Eliminazione spreco	Management	Policy
PROSPETTIVA TEMPORALE	Breve	→		
	Medio			
	Lungo			

⁴ La logica di questo progetto si ispira al “Libro verde sulla spesa pubblica”, promosso dal Ministro dell'Economia nel 2007, laddove si afferma che “è cruciale migliorare la capacità delle Amministrazioni di riesaminare in modo regolare e critico l'insieme delle politiche di spesa di cui sono responsabili e di programmare la loro azione nel medio periodo. In questo senso, l'intenzione è quella di estendere il metodo di lavoro inaugurato con l'avvio della spending review a tutte le Amministrazioni ed integrare pienamente tale metodo nel processo decisionale del bilancio... Gli obiettivi di miglioramento dovrebbero essere: (i) sufficientemente ambiziosi, in modo da richiedere un effettivo sforzo operativo e di riforma ove richiesto; (ii) misurabili e quindi verificabili ex post, per permettere una seria valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli impegni presi; (iii) espressi in termini del risultato finale (outcome), più che dell'input necessario per ottenerlo, per rendere esplicita la finalità di servizio pubblico che si intende ottenere in termini di azioni/beni che interessano direttamente i cittadini”.





Si osserva che gli interventi proposti (evidenziati dalla linea tratteggiata) si collocano in una linea di coerenza per quanto riguarda il rapporto: impatto tipologia intervento-tempo. Inoltre, come si vede, toccano essenzialmente l'area del management (ovvero l'area dove si formano i processi decisionali e si attuano i processi gestionali) e l'area delle policy (ovvero l'area dove vengono decise le politiche che hanno un impatto esterno alle amministrazioni).

Se si concorda con la definizione che “la spending review è un lavoro da orologiai e non da tagliaboschi: occorre smontare e rimontare gli ingranaggi di politiche pubbliche cruciali, ricomporre i fattori e le risorse, e occorre farlo mentre la macchina è in movimento e non deve essere fermata”⁵ si comprende il senso dell'intervento proposto dal progetto che ha prodotto – come emergerà da questa pubblicazione – risultati a vari livelli.

Se sul piano operativo i risultati sono stati decisioni amministrative, delibere di Giunta, approvazione di regolamenti o semplici studi rimasti agli atti, ben più rilevanti sono stati gli effetti sul piano organizzativo e comportamentale. Tra questi sicuramente vanno menzionate le riflessioni interne ai gruppi delle amministrazioni coinvolte che, si ritiene, possano aver promosso il messaggio che il miglioramento di una organizzazione, o parte di essa, è sempre possibile a patto di coinvolgere su un obiettivo condiviso il management e l'intero personale.

⁵ Paolo De Ioanna, *La Repubblica* – Affari e Finanza, 17/06/2013.



PARTE PRIMA

LO SCENARIO



CAPITOLO 1

29

LE SFIDE PER LA FINANZA PUBBLICA

Le sfide per la finanza pubblica

di Roberto Formato*



31

La crisi finanziaria internazionale e gli interventi in Europa

La crisi finanziaria dell'estate 2007 (nata come crisi di alcune primarie istituzioni bancarie) ha innescato una *crisi finanziaria globale* che, a sua volta, si è tramutata rapidamente in una *crisi economica* di portata internazionale. Le conseguenze sono state una *crisi fiscale* o del debito di alcuni dei più esposti Stati sovrani. Gli interventi dei governi (a partire da quello statunitense) furono di varare inusuali misure di salvataggio per evitare altri fallimenti di “banche di sistema”.

A distanza di alcuni anni, si può affermare che le misure adottate per il settore bancario abbiano dimostrato una efficacia specifica, salvando complessivamente il sistema bancario e finanziario mondiale. Tuttavia, gli impatti diretti e indiretti sul sistema economico hanno contribuito a generare una grave crisi economica. Il contagio della crisi finanziaria all'economia reale ha difatti costretto molti governi, a partire dal 2009, a varare misure di supporto e rivitalizzazione dell'economia, per aumentare il reddito disponibile di famiglie e imprese e, dunque, alimentare consumi e investimenti, anche realizzando spesa diretta addizionale.

L'insieme di tali misure ha avuto effetti estremamente significativi sui deficit pubblici e sull'aumento del debito pubblico. Le emissioni di debito, necessarie per sostenere le misure anticrisi e rifinanziare il debito pregresso, hanno a loro volta scatenato una vera e propria concorrenza in materia di titoli di Stato, alimentata, di fatto, dall'eccesso di offerta. L'effetto è stato favorire l'acquisto dei titoli emessi da paesi ritenuti più affidabili (quelli con il *rating* del debito migliore) a discapito di quelli meno virtuosi e più ricchi di squilibri, creando in tal modo tensione sul differenziale tra i tassi d'interesse riconosciuti sui diversi titoli (lo *spread*).

* Consulente.



Tabella 1

Il debito pubblico come percentuale sul PIL in alcuni Stati

Paese	Anno					
	1995	2000	2005	2008	2012	2017 (prev)
Francia	55,4	58,0	66,7	68,2	90,0	86,5
Germania	55,6	58,5	68,5	66,9	83,0	73,7
Giappone	91,2	99,0	186,4	191,8	236,6	250,3
Gran Bretagna	45,7	47,8	41,8	52,2	88,7	93,7
Grecia	99,2	101,6	101,2	112,6	170,7	152,8
Italia	120,9	120,2	105,4	105,7	126,3	120,6
Spagna	63,3	67,5	43,2	40,2	90,7	101,2
Stati Uniti	71,1	70,3	67,9	76,1	107,2	114,0

Fonte: Fondo Monetario Internazionale (2012), *World Economic Outlook Database*, ottobre 2012

In tale quadro, i paesi con le finanze pubbliche più deboli hanno subito le conseguenze più gravi della crisi, entrando uno dopo l'altro (Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna e Italia) nella spirale auto-alimentante della decrescita del PIL, del conseguente aumento del debito e dell'incremento dei tassi di interesse. Questo anche perché la necessità di riportare sotto controllo la finanza pubblica, soprattutto nell'area Euro, ha determinato ovunque il varo di misure di riequilibrio della finanza pubblica, che si sono concentrate su due grandi linee, il taglio delle spese e l'aumento della pressione fiscale, contribuendo così a replicare la crisi economica.

I comportamenti adottati dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi sono stati piuttosto differenti da quelli degli altri grandi sistemi economici (USA e Giappone).

Oltre Oceano si è arrivati anche a mettere in discussione "paradigmi" consolidati, dimostrando forse una maggiore consapevolezza della portata strutturale e non congiunturale della crisi, mentre l'Europa è rimasta a lungo "prigioniera" di un sistema di regole e visioni concepite dai Trattati degli anni Novanta.

Per le banche, inoltre, sono stati privilegiati strumenti di intervento atti ad evitare il rischio di svalutazione dell'euro che ha generato una crescente stretta verso il sistema produttivo, soprattutto nei paesi più esposti alla crescita degli spread, con il conseguente aggravamento dell'impatto congiunturale delle politiche di austerità, la contrazione della domanda e l'autoalimentarsi della spirale recessiva.

L'intervento ha assunto, infine, un carattere più strutturale con le modifiche al Trattato di Lisbona approvate dal Parlamento europeo e ratificate dal Consiglio europeo nel marzo 2011, che hanno portato a istituire un fondo finanziario permanente teso ad assicurare la stabilità finanziaria della zona Euro.

Alla fine del 2013, avevano fatto ricorso all'aiuto dei diversi strumenti europei, oltre che del FMI, i governi di Irlanda, Portogallo, Grecia, Spagna e Cipro.

In questo scenario e nel vortice della crisi finanziaria, il 2 marzo 2012, gli Stati membri dell'Unione Europea, hanno ratificato il cosiddetto *Fiscal Compact* (Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria), fortemente sostenuto dalla Germania, il cui Parlamento aveva introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione sin dal 2009.

Il *Fiscal Compact*, entrato in vigore dal 1° gennaio 2013, contiene una serie di regole (le *golden rules*) vincolanti per l'equilibrio di bilancio a livello nazionale, tra cui l'impegno a mantenere un deficit strutturale non superiore allo 0,5% del PIL (l'1% per i paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL) e l'obbligo per i paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL di rientrare entro tale soglia nel giro di 20 anni, ad un ritmo pari ad un ventesimo dell'eccedenza in ciascuna annualità.

Per quanto riguarda l'Italia, parrebbe che la prima condizione sia stata, almeno sino a poco tempo fa, soddisfatta, mentre la seconda è probabilmente ancora largamente disattesa. Il nodo del problema, per il nostro Paese, riguarda direttamente l'inefficienza (sotto il profilo della generazione del PIL) della spesa pubblica italiana.

La crisi del settore pubblico italiano

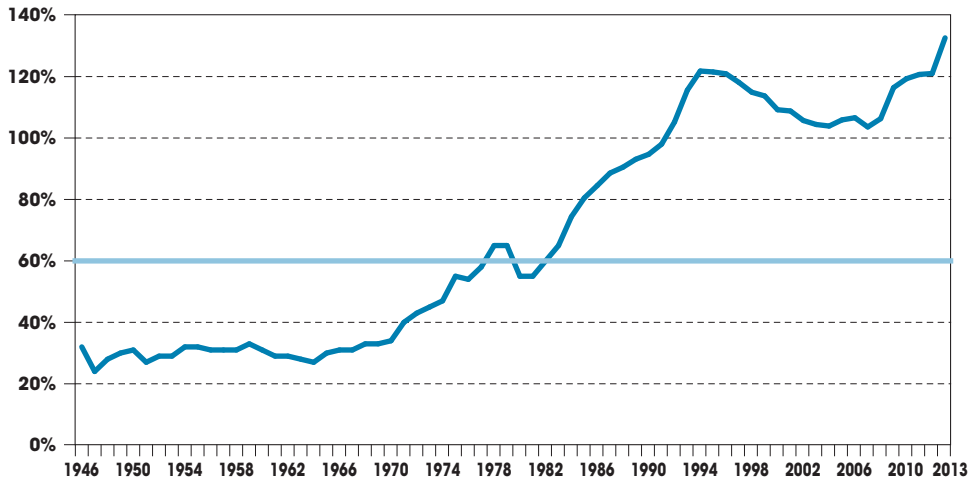
La crisi finanziaria ha agito, in Italia, in un contesto di finanza pubblica fortemente deteriorato, con il rapporto del debito pubblico sul PIL costantemente al di sopra del 100% dall'inizio degli anni Novanta, le cui origini vanno fatte risalire al decennio precedente, quando l'Italia, a seguito di una politica pubblica fortemente espansiva ma non altrettanto produttiva, sperimentò una straordinaria crescita del debito pubblico cui fece solo parzialmente riscontro la crescita del PIL.





Figura 1

Rapporto del debito pubblico sul PIL in Italia dal dopoguerra ad oggi



Fonte: FMI

Alle scelte di quegli anni si deve non solo la generazione di un consistente debito pubblico, ma anche una serie di disfunzioni inerziali che ancora manifestano i loro effetti, connessi alla creazione di un sistema pubblico fortemente sbilanciato sulla funzione “sociale”.

Tali nodi sono venuti al pettine nell'estate del 2011, quando si manifestarono le tensioni sullo *spread* (la differenza) tra il rendimento dei titoli di Stato italiani e quello, preso a riferimento, dei titoli tedeschi (in particolare tra i buoni poliennali del tesoro-BTP a 10 anni e i corrispondenti *Bund* tedeschi), il cui valore salì bruscamente da circa 100 nel 2010 a 575 nel novembre 2011. Una crescita che determinò un proporzionale e considerevole aumento della spesa per interessi, che nel 2011 fu pari al 5% del PIL (ovvero circa 79 miliardi di euro), oltre 0,4 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente e ben al di sopra della variazione media annua del PIL degli anni precedenti.

Per fare fronte a tale situazione, anche il nostro Paese si trovò *costretto* a fare i conti con quegli interventi di *spending review* che in realtà già da una quindicina di anni venivano implementati in numerosi paesi, ma che in Italia solo il Governo Prodi, attraverso il ministro Padoa Schioppa nel 2006-7, aveva iniziato ad avviare.

Gli strumenti utilizzati dai governi che si sono susseguiti durante la crisi

hanno tuttavia fatto ricorso, se si eccettua la riforma delle pensioni attuata dal Ministro Fornero nel Governo Monti, a “tagli lineari” in luogo di interventi strutturali capaci di aggredire radicalmente i problemi sopra evidenziati.



L'evoluzione della spesa pubblica in Italia

L'analisi della composizione del bilancio dello Stato italiano rivela i cambiamenti che hanno caratterizzato l'azione pubblica nell'arco dell'ultimo secolo, con la riduzione del peso della spesa direttamente legata alla produzione di servizi (passata dal 35-40% degli anni Sessanta a circa il 15% nell'ultimo decennio); la preponderanza della spesa per il personale (arrivata ad assorbire quasi il 90% della spesa direttamente legata alla produzione di servizi) e la progressiva riduzione della spesa in conto capitale direttamente legata alla produzione di servizi (scesa sotto l'1%).

L'azione in campo *sociale* nel 2010 ha raggiunto il 20,4% in rapporto al PIL, ponendo l'Italia nella parte alta della classifica tra gli Stati europei. Tale voce di spesa sconta soprattutto il costo delle *pensioni*, la cui incidenza è cresciuta del 38,4% tra il 1990 e il 2010, raggiungendo quota 13,7% a partire dal 9,9% di venti anni prima.

Tabella 2

Spesa pubblica per funzioni in Italia. Comparazione tra il 2002 e il 2010

Funzione	2002	2010	Media Europa a 27 nel 2010
Azioni nel campo sociale	17,6	20,4	19,9
Amministrazione generale	9,4	8,3	6,5
Sanità e tutela della salute	6,3	7,6	7,5
Istruzione	4,7	4,5	5,5
Azioni in campo economico	4,1	3,8	4,7
Giustizia e sicurezza	2,0	1,9	1,9
Difesa	1,1	1,4	1,6
Cultura	0,9	0,8	1,2
Protezione ambientale	0,9	0,8	0,9
Abitazioni e assetto territoriale	0,1	0,7	1,0

Fonte: Eurostat, 2012



Oltre al cambio della composizione della spesa, nel corso dei decenni si è assistito ad una progressiva redistribuzione della stessa tra i diversi livelli di governo, anche per effetto della progressiva delega di compiti e funzioni di gestione di spesa dallo Stato alle regioni, province e comuni, sino alla riforma costituzionale del 2001, che ha definito un nuovo assetto con più ampi poteri alle regioni. Nell'arco di circa 60 anni, vi è stata una progressiva crescita del ruolo delle amministrazioni periferiche nella gestione della spesa pubblica (quota relativa cresciuta dal 18% del 1951 al 31,6% del 2008). Tale aumento è stato trainato dalla componente di tutte le tipologie di consumo, con l'unica eccezione delle pensioni e prestazioni sociali.

Tabella 3

Quota di spesa pubblica effettuata da regioni ed enti locali (in percentuale)

Categoria di spesa	1951	1980	2008
Consumi pubblici	20,2	39,8	57,7
Prestazioni sociali	15,0	4,1	2,8
Pensioni	3,2	1,0	0,2
Altre prestazioni sociali	34,6	6,0	4,0
Contributi produzione e trasferimenti a imprese	11,4	26,8	61,5
Altre uscite correnti	10,0	20,7	37,9
Spese correnti al netto degli interessi	18,7	24,6	31,9
Investimenti pubblici	35,1	55,4	76,5
Trasferimenti di capitale	0,5	67,0	41,2
Totale spese capitale	19,7	59,1	62,2
Totale spese al netto degli interessi	18,9	28,8	34,5
Interessi passivi	5,5	9,8	6,3
TOTALE	18,0	26,8	31,6

Fonte: Giarda P., *Interventi sulla spesa pubblica, 2012*

Da quanto esposto sommariamente, emerge che è minacciata la “sostenibilità” della spesa pubblica, ovvero la capacità dello Stato di assicurare prestazioni costanti e paragonabili a quelle degli anni passati anche in futuro. Del resto per l'Italia le due alternative più immediate, ovvero innalzare ulteriormente le tasse o ridurre i servizi, sono chiaramente impercorribili.

In un contesto nel quale le aspettative e le domande dei cittadini aumenta-

no, l'unica alternativa praticabile appare una revisione delle modalità di erogazione dell'intervento pubblico, così da continuare a garantire il miglioramento dei risultati finali, ma in un contesto di progressiva riduzione della spesa a carico dello Stato. La riduzione della spesa pubblica, ma in una situazione di prestazioni crescenti, appare dunque una via inevitabile per sostenere dinamiche economiche espansive, come insegna l'esperienza di numerosi paesi che sono riusciti ad agganciare la ripresa proprio attraverso una politica di tagli competitivi.





CAPITOLO 2

39

LA SPENDING REVIEW

La spending review

di Roberto Formato



41

La spending review in Italia

Il tema della revisione della spesa, ancorché divenuto di estrema attualità per gli effetti prodotti dalla crisi fiscale ed economico-finanziaria, costituisce un tema centrale per lo sviluppo del Paese. A fronte degli interventi sviluppati dopo la crisi dei primi anni Novanta, la spesa pubblica si è dimostrata difatti sinora stabilmente in crescita, e dunque insensibile ai provvedimenti posti in essere per la sua correzione.

La crescita sostanzialmente inerziale della spesa pubblica italiana è connessa a molti fattori, alcuni peraltro di carattere fortemente culturale e dunque più complessi da modificare.

Già nel 1979, il Rapporto Giannini aveva chiaramente denunciato l'indifferibile necessità di procedere ad un intervento organico di riforma, che investisse tanto le strutture ed il personale, quanto le procedure, al fine di introdurre nell'amministrazione pubblica elementi di razionalità nell'utilizzo delle risorse finanziarie e, principalmente, umane, per dare risposte effettive e coerenti alla richiesta di servizi di qualità proveniente dai cittadini. Dal Rapporto Giannini e dal modificarsi del quadro economico/finanziario e politico, scaturì un insieme di provvedimenti che sono sintetizzati nei box che seguono.

Box 1

Gli anni Ottanta

In una prima fase, il dibattito sulla riforma del settore pubblico generò in modo quasi inerziale i provvedimenti che si ponevano sostanzialmente l'obiettivo di superare l'antiquata strutturazione del rapporto di impiego pubblico e tutti i suoi strumenti di gestione. Questi erano ancora ana-



cronisticamente organizzati unilateralmente, con un datore di lavoro (la P.A.) dotata di un potere autoritativo, rispetto a quello privato normato secondo le fonti civilistiche. L'ordinamento precedente venne sostituito con quello basato sulle qualifiche funzionali. L'innovatività di questo sistema, teoricamente in grado di indurre una reale trasformazione nell'amministrazione, è stata purtroppo in larga parte ridotta da adattamenti *in itinere* e forti ritardi applicativi, che non solo ne hanno compromesso l'impianto, ma ne hanno abilitato un uso distorto.

Box 2

Gli anni Novanta

Mentre i primi provvedimenti indotti dalle riflessioni del Rapporto Giannini venivano depotenziati dal Parlamento che li aveva promulgati, dal Governo e dal negoziato con le parti sociali, la continuazione dell'attività di studio attivata dallo stesso Rapporto e i sempre più ampi sintomi, anche economico-finanziari, della crisi del sistema politico della Prima Repubblica, portarono ad una serie di riforme di grande impatto. Tra queste si rileva la legge sulle autonomie locali (L. 142/90) che aprì la strada all'elezione diretta dei sindaci, ma, soprattutto, la L. 241/90 sulla trasparenza degli atti amministrativi e sul procedimento amministrativo e il D.Lgs. 29/93 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

In quegli anni, coerentemente con quanto stava avvenendo nelle altre nazioni, l'Italia conobbe inoltre una *stagione di privatizzazioni*.

Nel 1996 attraverso tre provvedimenti, le leggi 59/97 (Bassanini 1, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*), 127/97 (Bassanini 2, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione*) e 191/98 (Bassanini 3, *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*) e numerosi successivi decreti legislativi e attuativi, si dispiegò un tentativo organico di innovare la struttura dell'amministrazione pubblica attraverso una riallo-

cazione delle competenze tra Stato, enti territoriali e regioni, guidato dai principi di semplificazione e separazione tra compiti gestionali e politici e una decisa enfasi sulla produttività individuale e delle funzioni.



Box 3

I primi anni del nuovo millennio

Subito dopo il raggiungimento del “traguardo Euro”, che portò immediati benefici sulla spesa per interessi, l’attenzione generale e la pressione politica sull’effettiva implementazione del disegno di razionalizzazione della spesa pubblica subì una battuta d’arresto, anche se fu varato il “codice” del pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001, *Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Oltre al blocco del rinnovamento della macchina amministrativa pubblica, il periodo a cavallo del nuovo millennio, sino a tutto il suo primo decennio, fu caratterizzato anche dall’esplosione del fenomeno delle società miste, strumentali, delle partecipate e dei soggetti *in house* anche a causa di un incerto impianto normativo in tema di affidamenti diretti, assunzioni di personale, acquisizione di beni e servizi da parte di tali società, oltre che di trattamento contabile nel bilancio degli enti pubblici controllanti, e di controllo strategico ed operativo. Tale fenomeno generò, di conseguenza, un impatto significativo sulla crescita della spesa corrente e del debito consolidato degli enti pubblici.

A questo periodo si ascrive anche il disegno dell’istituto del *project financing*, di cui all’articolo 37 *bis* della L. 109/94, introdotto nel ’98 con la Merloni *ter*, che avviò anche in Italia l’apertura del mercato del partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche e di interesse collettivo.

Box 4

La fine del decennio

Dopo il 2005 si registra un crescendo di provvedimenti volti al contenimento della spesa del settore pubblico, con una progressiva accelerazione man mano che la crisi diventava più penetrante. Tali provvedimenti sono riassumibili in tre grandi linee, relative rispettivamente ai provvedimenti



relativi alle liberalizzazioni, alle misure per la stabilizzazione della finanza pubblica e a quelle per il miglioramento della performance.

1. *I provvedimenti sulle liberalizzazioni* - La prima linea comprende gli interventi adottati per favorire la liberalizzazione e contrastare gli effetti distorsivi sulla concorrenza generati dalle società pubbliche *in house*. Essi interessano sia le società di tipo “strumentale” (decreto Bersani) che tutte quelle, sempre pubbliche, che agiscono anche nel campo dei servizi pubblici locali di interesse economico.

2. *Le misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* - La seconda linea, anch'essa affrontata dal D.L. 112/2008, riguarda l'introduzione di diverse misure per la stabilizzazione della finanza pubblica. Tra queste si ricordano: la soppressione o riordino degli enti pubblici; la riduzione delle collaborazioni e consulenze nella P.A.; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; gli interventi per il risparmio energetico; la ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali; le norme relative al bilancio dello Stato; l'estensione del patto di stabilità a tutti gli enti locali, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, e territoriali; la riduzione della spesa sanitaria e per invalidità.

3. *Il miglioramento della performance* - Il terzo filone di intervento si concentra infine sulle questioni irrisolte del pubblico impiego e dell'organizzazione della P.A. e si concretizza attraverso la “riforma Brunetta”. Elementi della riforma sono la trasparenza e la valutazione delle performance. La *trasparenza* rappresenta il principio ispiratore della riforma e si riferisce alla possibilità di dare accesso a tutte le informazioni relative all'organizzazione, alla gestione, all'utilizzo delle risorse e ai risultati, alle misurazioni e valutazioni per consentire un diffuso controllo interno ed esterno, anche da parte del singolo cittadino. La *valutazione della performance* intende rafforzare il passaggio (in nuce già nelle leggi Bassanini) da un sistema incentrato sui mezzi produttivi (input) ad uno incentrato sui risultati (output ed outcome) così da produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche.

Box 5**Il Governo Monti**

Il Governo Monti nasce nel novembre del 2011 sull'onda del differenziale tra BTP italiani e Bund tedeschi a 10 anni (*spread*) che arriva a toccare livelli tanto rilevanti da minacciare la solvibilità del Paese.

La missione centrale del Governo consiste nel mettere in sicurezza i conti pubblici e restituire fiducia e credibilità al Paese in campo internazionale. Ne consegue che, in poco più di un anno di attività, vengono varate diverse misure, tra cui *salva-Italia*, *cresci-Italia*, *semplificazione*, *semplificazione fiscale*, *lavoro*, *spending review*, *decreto sviluppo*. Occorre evidenziare come una parte rilevante dei provvedimenti non si sia stata, comunque, tempestivamente attuata poiché, a dicembre 2012, circa 355 regolamenti attuativi, su un totale di 476, dovevano essere ancora emanati.

Oltre ad una decisa azione sul piano fiscale (tra cui l'introduzione dell'Imposta Municipale Unica – IMU) e gli interventi sul piano delle semplificazioni (con il “Semplifica Italia”), una parte rilevante degli interventi si è concentrata sul tema della *spending review*. L'obiettivo di fondo è stato superare la logica dei tagli lineari, che sono di facile progettazione e consentono un immediato impatto contabile, ma presentano numerosi inconvenienti, poiché inducono facilmente a incidere su funzioni e servizi rilevanti, intaccando solo marginalmente le vere sacche di inefficienza.



La spending review 2014-2016

Al Governo Monti ha fatto seguito, con le elezioni della primavera 2013, il governo di coalizione guidato da Enrico Letta, che nomina il responsabile affari di bilancio del FMI, Carlo Cottarelli, commissario per la *spending review*. Il compito assegnato è riprendere con slancio il processo di riforma della spesa pubblica avviato con il D.L. 52/2012, con l'obiettivo di giungere ad una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e di ridurre la spesa in rapporto al PIL.

Sul piano del metodo, l'incarico si pone nel solco del lavoro iniziato nel 2007 dall'allora ministro dell'economia Tommaso Padoa Schioppa, attraverso la commissione tecnica per la finanza pubblica – che produsse il *Libro verde sulla spesa pubblica* – la quale per prima considerò l'avvio di una revisione



sistematica della spesa, per riconsiderare le priorità e migliorare efficacia ed efficienza delle strutture pubbliche.

Il programma di lavoro della neonata commissione Cottarelli è stato presentato il 19 novembre 2013 e si riferisce ai tre anni previsti dall'articolo 49 *bis* del D.L. n. 69 del 2013 (*Decreto del Fare*), con un maggior dettaglio nella descrizione delle attività del primo anno. È previsto un aggiornamento del programma almeno ogni sei mesi al Comitato Interministeriale per la revisione della spesa.

Il lavoro ha due obiettivi principali:

1. condurre una revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche e società controllate (come definite all'art. 49 *bis* del D.L. 69/2013) per il periodo 2014-2016;
2. istituzionalizzare il processo di revisione della spesa in modo che diventi parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

È importante notare che l'obiettivo sottolineato per queste attività non è meramente la produzione di "tagli alla spesa", bensì la "modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente".

Revisione della spesa per il periodo 2014-2016

Il programma contempla, opportunamente, l'analisi degli effetti macroeconomici e distributivi delle misure di risparmio sulla spesa, che è essenziale per valutarne l'impatto. Tale analisi sarà però svolta una volta identificato, a livello politico, l'uso delle risorse addizionali che verranno reperite attraverso la revisione della spesa.

Verranno, inoltre, intraprese iniziative volte ad aumentare gli incentivi ad un uso efficiente delle risorse. In particolare:

- attuazione di ispezioni e verifiche da parte dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica, della RGS e della Guardia di Finanza presso gli enti di spesa che, sulla base di indicatori oggettivi, presentano volumi di spesa anomali;
- pubblicazione di banche dati sulla spesa pubblica e di appropriate classifiche che evidenzino i centri di spesa virtuosi e quelli meno efficienti, nell'ottica della trasparenza della spesa pubblica;
- studio di un sistema di incentivi finanziari che facilitino la collaborazione dei centri di spesa nella individuazione di risparmi di spesa.

Istituzionalizzazione della revisione della spesa

L'istituzionalizzazione della revisione della spesa persegue un duplice obiettivo:

1. integrare la revisione della spesa con la preparazione del bilancio dello Stato (e del bilancio degli enti decentrati che dovrebbero condurre al loro interno revisioni periodiche);
2. definire la frequenza delle revisioni della spesa (che vengono di solito condotte ogni due o tre anni, con un orizzonte temporale triennale) col fine di mantenere la spesa efficiente e ridirigerla sulla base delle priorità economiche emergenti.

L'intento è rendere la revisione della spesa parte del processo di riforma del bilancio, avviato con la legge n. 196 del 2009. Quest'ultima ha riclassificato il bilancio in missioni e programmi cui sono associati indicatori di performance come guida alla decisione sui programmi di spesa da mantenere, sopprimere o modificare. A regime, la valutazione di questi programmi dovrebbe diventare il fulcro della revisione della spesa, svolgendo il ruolo che nella fase corrente è svolta dal lavoro sui "temi".

Poiché si ritiene che, al momento, i programmi e gli indicatori, come attualmente definiti, non rappresentino una base adeguata per la revisione della spesa, sono state definite le seguenti azioni:

- a) riconsiderare la definizione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori;
- b) organizzare corsi di formazione per facilitare la diffusione dell'uso di indicatori di risultato utili per la valutazione dei programmi di spesa e diffondere la metodologia della revisione della spesa anche a livello locale;
- c) aumentare la flessibilità gestionale dei dirigenti pubblici e organizzare programmi di formazione volti a trasformarli in "veri" manager della spesa pubblica, interessati non solo al rispetto formale delle regole contabili ma anche al contenimento dei costi e al miglioramento della qualità dei servizi;
- d) rivedere le strutture di controllo e di valutazione della efficacia ed efficienza della spesa, anche attraverso un potenziamento degli strumenti per valutare il grado di soddisfazione da parte degli utenti di servizi pubblici.

Per quanto riguarda le scadenze, l'anno 2014 è dedicato alla conduzione della revisione della spesa, come discusso sopra. Successivamente il piano sarà articolato secondo le seguenti tempistiche:

- 2015: lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori;



- 2016: attività di formazione per la realizzazione di una revisione della spesa basata su programmi e indicatori, e preparazione della revisione della spesa per il periodo 2017-2019 sulla base della nuova metodologia.





PARTE SECONDA

LE ESPERIENZE



CAPITOLO 3

51

LE RISTRUTTURAZIONI ORGANIZZATIVE

Spending review e capacity building nel Comune di Villaricca (NA)

di Vincenza Esposito*
e Amalia Tito**



Introduzione¹

Nell'ambito del più ampio e complesso progetto "Performance PA", l'esperienza del Comune di Villaricca rappresenta uno degli esempi di attuazione di una logica di cambiamento organizzativo orientata alla spending review e focalizzata sulla trasformazione dei modelli di assetto e di funzionamento della macchina amministrativa.

La finalità generale del progetto condotto nel comune campano è stata l'analisi organica delle informazioni utili a supportare lo sviluppo dell'assetto organizzativo generale e a determinare, congiuntamente, il contenimento dei costi della struttura organizzativa e il miglioramento dei livelli di efficienza dell'azione amministrativa e di qualità dei processi decisionali di supporto alle politiche.

Nelle due fasi in cui è stato articolato il progetto di cambiamento, l'ente ha provveduto, con il supporto di una task force di consulenti coordinata dal Foromez PA, a rilevare ed analizzare le più significative esigenze di cambiamento e a varare un piano di sviluppo del suo assetto organizzativo.

Il nuovo modello di organizzazione, adottato formalmente nel settembre 2013, ad un anno dal varo del progetto, si è caratterizzato per la presenza di nuove unità organizzative (Settori), per la variazione delle funzioni interne alle unità già esistenti e per la definizione di nuovi livelli intermedi di coordinamento e controllo (Servizi e Uffici). Nella seconda fase di attività il progetto si è sviluppato attraverso la realizzazione di workshop, attivati dai consulenti, ma realizzati dai dipendenti sotto la guida dei responsabili di Setto-

* Università del Sannio.

** Foromez PA.

¹ Il capitolo è stato redatto con la collaborazione del Sindaco del Comune di Villaricca, Francesco Gaudieri, del Segretario comunale Franco Natale, e del Responsabile del Settore Organizzazione Fortunato Caso.



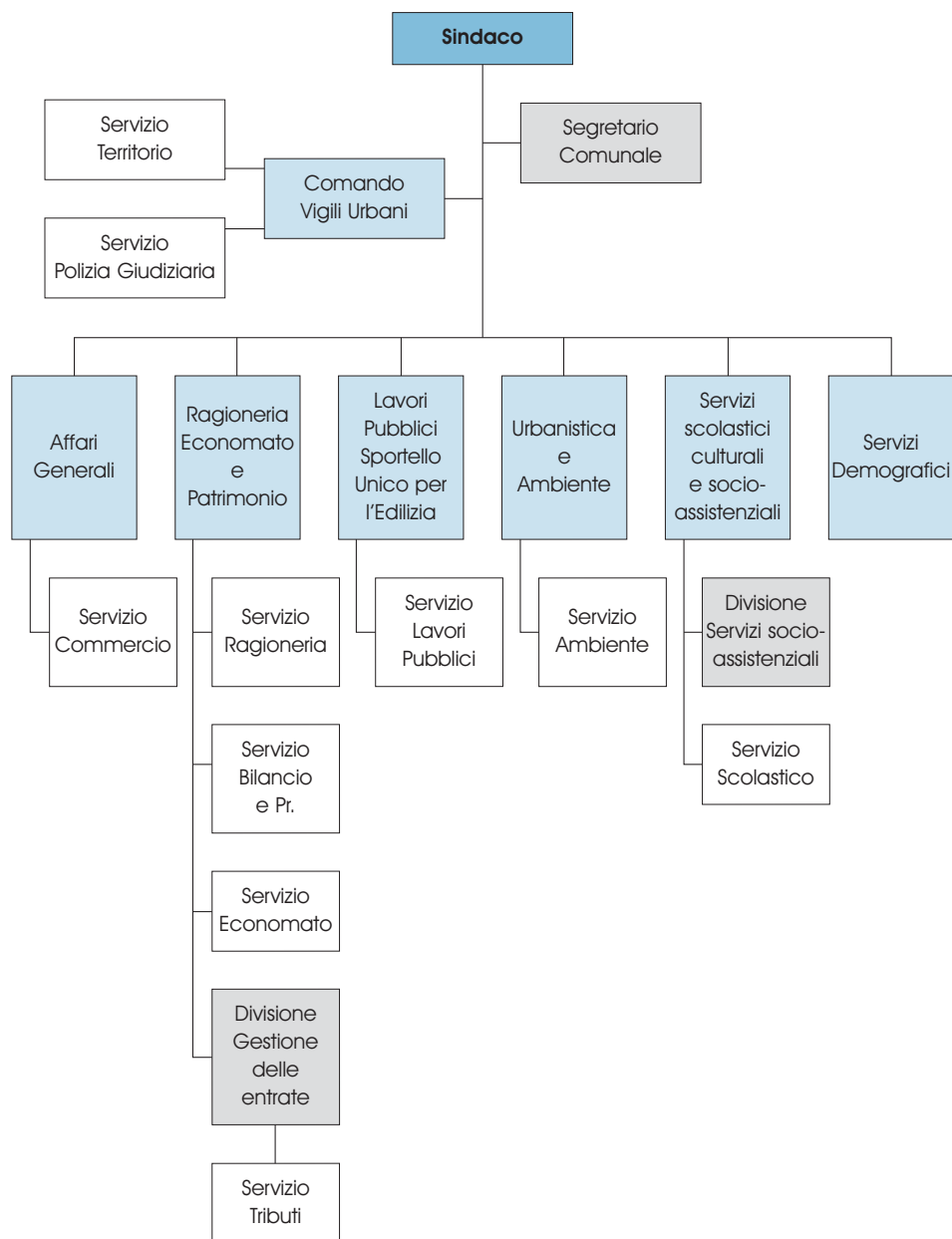
re, per la definizione dei Piani di sviluppo dei nuovi settori, in cui confluiscono tutte le iniziative di cambiamento non già adottate con la delibera del Consiglio comunale del 2013 e che riguardano aspetti più di dettaglio del funzionamento interno delle singole unità (Settori) e dei processi di lavoro trasversali ad esse.

Alcuni dati sull'amministrazione

Il Comune di Villaricca, nel quale risiedono 30.628 abitanti, ha una dotazione organica complessiva di 153 unità a fronte di un organico effettivo di 92 unità suddiviso nelle seguenti categorie: 6 Responsabili di Settore (Funzionari), 7 Istruttori direttivi (Cat. D), 33 Istruttori (Cat. C), 19 Esecutori amministrativi/tecnici Cat. B) e 27 Ausiliari (Cat. A) Nell'amministrazione prestano servizio anche 6 LSU trattenuti in servizio (3 B1, 2 C1 e 1 A1). La rappresentazione della macro struttura organizzativa precedente all'avvio del progetto di cambiamento è riportata nella figura 1.

Figura 1

Organigramma del Comune di Villaricca prima del progetto





L'assetto organizzativo del Comune di Villaricca prima dell'intervento si caratterizzava, dunque, per la presenza di 6 Settori, di un Comando dei Vigili Urbani e di 2 Divisioni, Gestione delle entrate e Servizi socio-assistenziali.

All'epoca del varo del progetto, l'amministrazione si avvaleva della collaborazione di soggetti esterni per la realizzazione di alcune attività specialistiche connesse a:

- manutenzione dei sistemi informativi;
- lavori di manutenzione delle infrastrutture;
- affissione della cartellonistica;
- informatizzazione degli archivi storici cartacei attraverso archiviazione ottica.

Il Comune di Villaricca possiede i seguenti beni patrimoniali:

- 2 parchi pubblici
- 1 villa comunale;
- 1 caserma (in comodato d'uso al Ministero della Difesa);
- 1 area fiera;
- 1 palazzetto dello sport polivalente;
- 1 area cimiteriale.

Sul territorio comunale operano 15 scuole statali e 16 scuole private.

La metodologia adottata: un'interpretazione del modello di capacity building

L'obiettivo operativo e generale del progetto di cambiamento del Comune di Villaricca, ispirato alle diffuse esigenze di spending review, è stato l'incremento delle potenzialità e dei livelli di efficienza e di qualità dell'azione amministrativa, attraverso l'utilizzo e la valorizzazione delle capacità e delle competenze esistenti e attraverso la definizione di modelli organizzativi e manageriali idonei ad una graduale razionalizzazione dei costi di funzionamento.

Le difficoltà socio-economiche di contesto e le contingenze interne connesse ai percorsi storico-evolutivi dell'Ente stesso hanno indotto la task force responsabile del progetto ad "interpretare" un più generale modello di capacity building² attraverso la focalizzazione su alcuni assi prioritari: a) la ristrutturazione del macro-assetto organizzativo; b) lo sviluppo di una visio-

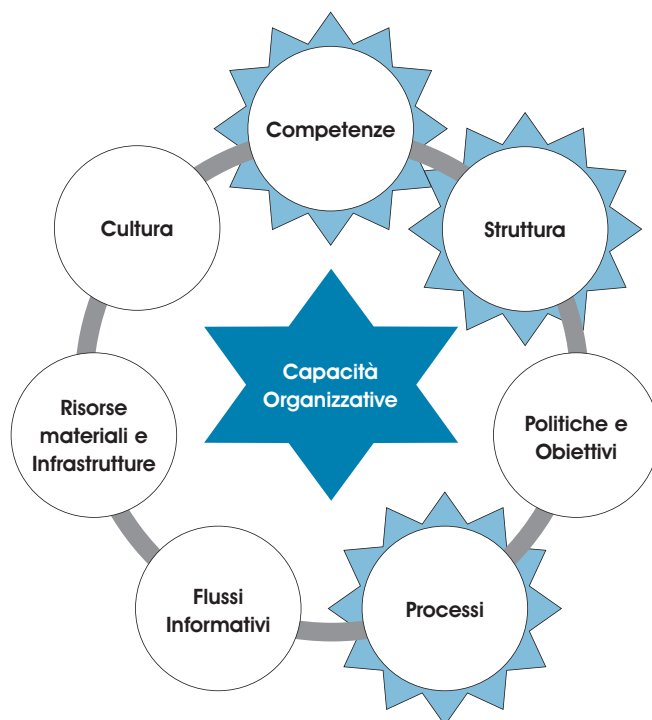
² Boex, Yilmaz (2010).

ne “per processi” del lavoro amministrativo; c) lo sviluppo delle risorse umane (figura 2).

In questo specifico approccio metodologico, l'intervento di analisi e di supporto allo sviluppo organizzativo ha perseguito costantemente un'ulteriore finalità generale: la creazione di visioni manageriali più evolute e condivise e di un ambiente organizzativo più dinamico, in grado di promuovere nel tempo, e attraverso forze endogene³, lo sviluppo organizzativo sostenibile dell'amministrazione.



Figura 2
Le priorità nell'approccio alla capacity building del Comune di Villaricca



Il processo di capacity building nell'Amministrazione di Villaricca, dunque, è stato regolarmente avviato con un'attività di analisi delle caratteristiche e delle disfunzioni organizzative in essere. Tali caratteristiche e criticità

³ Mercurio (2007); Consiglio (2007).



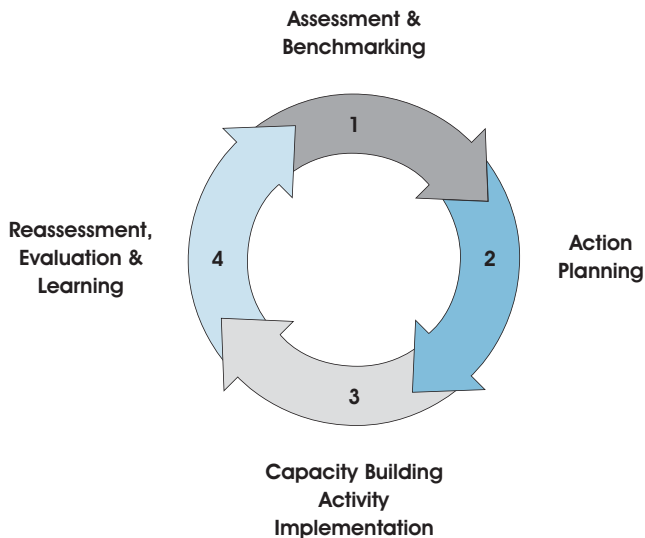
sono state interpretate attraverso alcune principali dimensioni di auto-valutazione e di benchmarking: la qualità di alcuni servizi resi all'utenza, i ritardi nell'attuazione di programmi pubblici, il clima organizzativo interno, la natura delle relazioni tra corpo amministrativo e organo politico.

La revisione dell'assetto organizzativo generale, con una più coerente definizione di nuovi ambiti di responsabilità gestionale ed operativa, è stata intesa come la prima delle azioni di un più ampio "Action Plan" o Piano di azione necessario a rimuovere alcuni fattori di criticità e promuovere maggiore consapevolezza e competenza tra le risorse umane.

L'approccio metodologico generale selezionato per il progetto è stato quello tipicamente associato ad un intervento di capacity building, ossia, la strutturazione di una serie di "tappe" di analisi e di autovalutazioni, svolte puntando sulla massima responsabilizzazione del management e il più pieno coinvolgimento delle risorse umane.

Figura 3

Le fasi del processo di capacity building



Fonte: Adattamento da Brough, Potter (2004)

Nel caso specifico del progetto, ciò ha significato adottare un metodo di analisi incentrato su un programma integrato di:

- sessioni di analisi documentale;

- interviste svolte a più riprese con i Responsabili di Settore;
- colloqui di verifica e di orientamento con gli organi di governo del Comune;
- workshop per il coinvolgimento dei dipendenti dei Settori nel completamento delle analisi e nella disseminazione delle nuove visioni di assetto e di funzionamento dell'ente.



In particolare, la scelta del ricorso a workshop o “Laboratori di gruppo” per la realizzazione dell’ultima fase del progetto è stata indotta, in primo luogo, dalla necessità di arricchire le analisi con ogni possibile visione e contributo specialistico proveniente da quegli “osservatori privilegiati” che sono i gruppi di operatori impegnati nelle diverse strutture e che hanno maturato una significativa esperienza di cooperazione in specifici processi di lavoro⁴.

In secondo luogo, l’attivazione dei Laboratori nei singoli Settori ha consentito di promuovere la disseminazione, la legittimazione e la responsabilizzazione dei collaboratori in ordine ai risultati delle analisi e alle proposte di cambiamento formulate dal management.

La task force che ha ideato, coordinato e realizzato il progetto era composta dal Sindaco, dal Segretario comunale, dal Responsabile del Settore Organizzazione e da 2 consulenti Formez PA.

Le attività di analisi svolte nell’ambito del progetto sono state:

1. la rilevazione, l’analisi e la rappresentazione della macrostruttura organizzativa vigente all’epoca dell’avvio del progetto;
2. la descrizione dei fattori di criticità e delle potenzialità di sviluppo del modello organizzativo in essere;
3. la discussione dei criteri proposti per la riprogettazione del livello macrostrutturale dell’amministrazione;
4. la rappresentazione dell’ipotesi di sviluppo dei Settori in cui si articola il nuovo assetto organizzativo;
5. il varo del nuovo modello di assetto del comune.

Nella seconda fase del progetto, attraverso interviste destrutturate individuali condotte con i 6 Responsabili di Settore, sono state svolte le seguenti attività:

1. analisi dei provvedimenti organizzativi adottati dai Responsabili a valle dell’approvazione della Delibera n. 49 del 9 settembre 2013 contenente il nuovo modello di assetto del comune;

⁴ Ubels, Acquaye-Baddoo, Fowler (2010).



2. studio dei possibili percorsi di medio-lungo periodo per lo sviluppo ulteriore del modello di macro-assetto organizzativo dell'ente;
3. realizzazione di 6 workshop per l'analisi sulle criticità sperimentate nella fase di immediata attuazione del nuovo modello di assetto organizzativo dell'ente e sui gap di competenze professionali e sulle esigenze di sviluppo delle competenze già disponibili nei singoli settori.

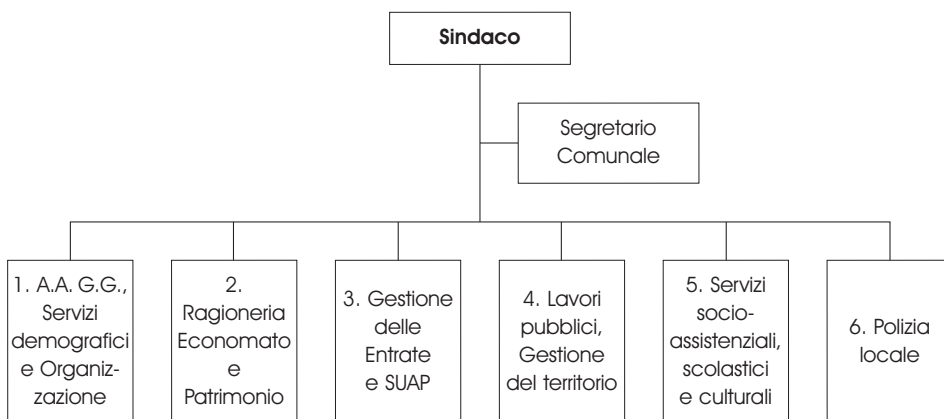
Alla luce dei dati e delle informazioni raccolte sono stati redatti i 6 Piani di sviluppo organizzativo di Settore articolati nelle seguenti sezioni: *a)* l'analisi e la rappresentazione del modello di assetto del Settore dopo il varo del nuovo organigramma; *b)* le famiglie di processi tipici del Settore; *c)* la definizione delle performance critiche/strategiche attese dal Settore; *d)* le criticità organizzative emergenti; *e)* le proposte di miglioramento formulate dai Responsabili.

I risultati conseguiti

La fase A del progetto realizzato presso il Comune di Villaricca si è conclusa con la revisione della macro-struttura del Comune, conseguita attraverso l'adozione formale del nuovo organigramma descritto nella figura 4 (Delibera di Giunta 49/2013).

Figura 4

Organigramma del Comune di Villaricca dopo il progetto



- Il nuovo modello di assetto macro-strutturale si caratterizza per:
- a) la riduzione del numero di unità organizzative complesse, definite Settori, da 9 a 6;
 - b) l'accorpamento in alcuni Settori di funzioni precedentemente assegnate ad una o più unità dell'amministrazione: Servizi demografici e Gestione delle gare assegnati al Settore Organizzazione; le funzioni di valorizzazione del territorio e dei lavori pubblici accorpate nell'unico nuovo Settore LL.PP e Gestione del territorio;
 - c) la creazione di un nuovo Settore 3 - Gestione delle Entrate e Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP), con la separazione di funzioni precedentemente accentrate nel settore Ragioneria e l'accorpamento di alcune funzioni precedentemente assegnate al Settore Urbanistica.

Nel periodo 1° settembre 2012 - 31 dicembre 2013, l'amministrazione ha registrato la cessazione dal servizio di nove unità di personale (8,9% in 2 esercizi), due dei quali ricoprivano il ruolo di Responsabili di Settore. A seguito di tali eventi, il costo del personale si è ridotto nello stesso periodo di circa 250.000 euro.

L'analisi che ha sostenuto il processo di modifica dell'assetto organizzativo generale (fase A) ha messo in evidenza l'esigenza di proseguire l'intervento di sviluppo oltre la revisione dell'organigramma complessivo, adottando nella fase B del progetto livelli di analisi organizzativa più ristretti (Settori e processi trasversali) e coinvolgendo e valorizzando al massimo le risorse umane impiegate nelle strutture. Gli esiti della fase di analisi e di ridisegno degli aspetti macro-strutturali hanno consentito di definire gli ambiti di intervento su cui focalizzare la fase B del progetto:

1. i modelli di assetto delle nuove unità organizzative (Settori);
2. i *core process* e le performance organizzative critiche;
3. le competenze distintive;
4. i sistemi direzionali.

Un esempio di Piano di sviluppo elaborato con la collaborazione dei dipendenti comunali nell'ambito dei workshop è riportato in allegato al presente contributo.



Riflessioni conclusive

Le specificità del modello di spending review adottato dal Comune di Villaricca possono essere rappresentate dalla metodologia adottata per la realizzazione del progetto, dalla tipologia di risultati effettivamente conseguiti e dall'insieme di fattori contingenti descritti in sintesi nel seguito.

Le ragioni del cambiamento

Il progetto realizzato presso il Comune di Villaricca è stato interpretato dai promotori come un'occasione per imprimere un cambiamento radicale alle dinamiche organizzative interne, adottando la spending review come "pretesto" e allo stesso tempo come logica di intervento. Il progetto promosso dal Formez PA ha rappresentato una risposta, anche sul piano simbolico, alla domanda interna di un'urgente revisione degli schemi generali di funzionamento organizzativo in grado di rimuovere ostacoli e liberare energie lavorative verso un recupero di efficienza e di razionalità dell'azione amministrativa. Un insieme di fattori interni ed esterni hanno impresso la spinta al cambiamento e orientato le scelte metodologiche e di *re-design*: a) la inadeguatezza, anche sul piano formale, dei modelli di assetto vigenti; b) la crisi determinata dall'assottigliarsi del patrimonio di risorse umane disponibili a causa di una fisiologica fuoriuscita di personale a cui non è stato possibile dare una risposta con nuove assunzioni; c) la disponibilità di energie, motivazioni e sensibilità rinnovate, che hanno caratterizzato l'avvio del nuovo mandato politico; d) il sedimentarsi di visioni professionali evolute e di competenze manageriali in alcuni punti specifici della struttura.

La coerenza del modello di intervento rispetto al contesto

La metodologia adottata e gli obiettivi specifici del progetto sono stati concepiti con una particolare attenzione alle condizioni organizzative in cui l'amministrazione si trovava ad operare. Un primo tassello essenziale nella definizione della strategia di cambiamento è stato la volontà di attivare tutte le energie e le competenze disponibili nel fornire una risposta ad un paradosso cui l'amministrazione era chiamata a dare una risposta: recuperare efficienza e fare innovazione, vedendo comprimersi costantemente il patrimonio di risorse umane e materiali a disposizione. La spending review è stata, dunque, declinata come un approccio al cambiamento focalizzato sulla razionalizzazione dei modelli organizzativi e nella codifica e valorizzazione delle



competenze professionali e umane dei propri dipendenti. I cambiamenti proposti hanno teso infatti a fornire risposte organizzative più moderne alle esigenze di funzionamento della macchina amministrativa, ma anche a far emergere e valorizzare i talenti disponibili nell'organizzazione.



Gli output e gli outcome del progetto di cambiamento

63

I risultati conseguiti attraverso il progetto di cambiamento possono essere interpretati su due diversi piani: quello degli *output* e quello degli *outcome*. Sotto il profilo delle immediate conseguenze derivanti dalle iniziative di cambiamento intraprese (*output*), il varo del nuovo modello organizzativo ha consentito di mantenere inalterata l'offerta dei servizi resi alla cittadinanza dal Comune, anche successivamente alla fuoriuscita per pensionamento di diverse unità di personale avvenuta nel corso del 2013. La dotazione organica effettiva e il costo del personale impegnato nella struttura sono ridotti sensibilmente (pur se non volontariamente) nel corso della durata del progetto, ma il nuovo assetto varato dalla Giunta ha preservato l'offerta di servizi resi ai cittadini e consentito anche di assorbire in parte le tensioni derivanti da questo evento improrogabile. In secondo luogo, il varo del nuovo organigramma ha impresso rapidità e incisività ad una serie di scelte di cambiamento nei micro-modelli di organizzazione del lavoro, da un lato, indotte dalle stesse esigenze di adeguamento alla crisi di organico in cui il comune si è trovato ad operare, e dall'altro, ispirate dall'idea di efficienza e di modernità che il progetto di cambiamento dichiarava di perseguire. Si è trattato nello specifico, nella revisione di alcuni ruoli professionali e di coordinamento (nell'ambito, ad esempio dei servizi demografici), nella riorganizzazione degli spazi di lavoro (ad esempio nella più razionale collocazione delle risorse destinate alle attività svolte dai Settori che presidiano le attività di amministrazione e di gestione delle entrate tributarie), nella ridefinizione dei gruppi di lavoro (come ad esempio la nuova organizzazione dei gruppi di lavoro attivi presso il Comando di Polizia locale), nell'aggiornamento di alcune procedure, nel varo di alcune iniziative progettuali *ad hoc* (come ad esempio nel caso del progetto di informatizzazione dei procedimenti, realizzato anche attraverso l'attivazione di alcuni stage formativi).

I risultati rilevanti del progetto, tuttavia, possono essere letti anche su un altro piano di analisi, quello dell'attivazione di logiche di azione organizzativa più profonde e generali che è stato possibile discutere e diffondere più lentamente (ma con una prospettiva temporale di verifica più ampia) nel corpo amministrativo del Comune di Villaricca (*outcome*). L'insieme di queste logi-



che promuove una visione manageriale maggiormente compiuta e moderna, in grado di riproporre, stavolta in modo spontaneo e stabile nel tempo, i necessari cambiamenti organizzativi specifici. Un riflesso dell'adozione di questa nuova visione può essere letto, ad esempio, nel fatto che al varo formale del nuovo assetto organizzativo dell'ente seguisse subito dopo una riflessione su quale dovesse essere l'ulteriore step di cambiamento del modello di organigramma del comune; si è avvertita, in altri termini, l'esigenza di esplicitare e condividere una vera e propria "strategia di cambiamento" organizzativo, che rafforzasse nel tempo le potenzialità del modello già introdotto. Lo studio che ha accompagnato il progetto ha prodotto, infatti, una visione futura del possibile percorso evolutivo dell'assetto macro strutturale dell'ente, caratterizzato dalla progressiva definizione di nuovi livelli dirigenziali; anche nella sua veste moderna, infatti, il modello di organizzazione del Comune di Villaricca continua a "soffrire" la mancanza di presidi di responsabilità più fortemente definiti su specifici ambiti di attività e politiche.

In secondo luogo, il progetto ha contribuito a far emergere e diffondere nuove "visioni" sui modelli di funzionamento dell'ente. Il lavoro svolto nei workshop con la collaborazione dei dipendenti dei Settori ha contribuito a sviluppare un approccio "per processo" alla progettazione delle attività amministrative, che ha contribuito sin da subito a rendere centrale e far crescere una nuova sensibilità rispetto al concetto di "performance". La visione per processi ha dato così un nuovo significato all'iniziativa di spending review intrapresa dal Comune di Villaricca: la ricerca di criteri per migliorare il modo in cui si controlla l'azione amministrativa e si valorizzano i risultati del lavoro dei singoli e dei gruppi professionali interni all'amministrazione.

Il progetto, infine, ha avuto il merito di evidenziare e rendere più specifico agli occhi dei diversi gruppi professionali che operano nell'amministrazione, il ruolo centrale dei sistemi manageriali di programmazione e controllo; durante lo svolgimento del progetto, infatti, a più riprese e sotto la spinta spesso di nuove e stringenti indicazioni normative (come ad esempio la normativa sulla trasparenza), è stato possibile e necessario parlare delle nuove modalità di organizzazione dei processi di controllo, della necessità di intervenire sul grado di decentramento delle responsabilità nei diversi ruoli, delle esigenze di impostare il cambiamento dei processi di programmazione (*in primis* attraverso la revisione delle caratteristiche del processo di elaborazione del Piano Esecutivo di Gestione) e di valutazione delle performance (con il coinvolgimento dell'Organismo Indipendente di Valutazione.)

Bibliografia

- Boex J., Yilmaz S. (2010), “An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector”, in *Urban Institute Center on International Development and Governance*, IDG Working Paper, n. 06.
- Brough R., Potter C. (2004), *Systemic capacity building: a hierarchy of needs*, Oxford University Press, Oxford, pp. 336-345.
- Consiglio S. (2007), “Il cambiamento organizzativo”, in Mercurio R., Testa F., De Vita P. (a cura di), *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli editore, Torino.
- Mercurio R. (2007), “Approcci per lo studio del cambiamento organizzativo”, in *Studi organizzativi*, vol. 1, pp. 45-50.
- Ubels J., Acquaye-Baddoo N., Fowler A. (2010), *Capacity Development in Practice*, Earthscan, Washington DC, Chapter 18.



ALLEGATO

Esempio di un Piano di sviluppo di Settore**Comune di Villaricca (NA)**

Piano di sviluppo organizzativo del Settore 1 –
Affari Generali, Servizi demografici e Organizzazione

**Analisi e rappresentazione del modello di assetto
del Settore dopo il varo del nuovo organigramma**

Il Settore 1 - Affari Generali, Servizi demografici e Organizzazione ha l'assetto strutturale descritto nella figura 1.

Il Settore è retto dal Vice-Segretario Comunale, Categoria D. Il Responsabile del Settore è titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica del Settore al 31.12.2013 è di 41 unità; l'organico effettivo assegnato al Settore è di 27 unità come descritto nella tabella 1.

Tabella 1

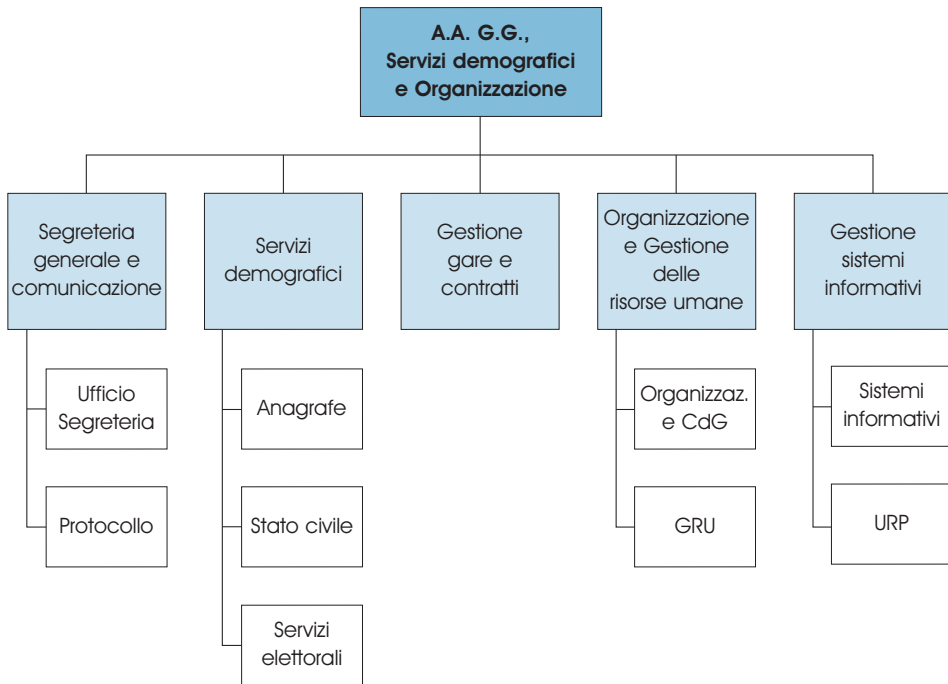
Organico del Settore AA.GG. – Servizi demografici e Organizzazione

	D	C	B	A	Totale
Responsabile del Settore	1/1				1/1
Segreteria generale e comunicazione	1/0	2/2	4/4	1/1	8/7
Servizi demografici	1/0	4/4	5/3	1/1	11/8
Gare e Contratti	0/0	1/1	1/0	1/0	3/1
Risorse umane	1/0	3/1	2/0	1/1	7/2
Gestione dei sistemi informativi	1/1	2/2	4/1	4/4	11/8
Totale	5/2	12/10	16/8	8/7	41/27



Figura 1

Aspetto del Settore 1 ex D.G. n. 49 del 9 settembre 2013



I processi organizzativi del Settore

In questa sezione sono individuati e descritti gli ambiti di attività e le tipologie di macro processi di lavoro che il settore svolge e coordina.

Il Settore I - Affari Generali, Servizi demografici e Organizzazione svolge

In relazione ai tre ambiti di attività o competenza organizzativa descritti, il Settore svolge e coordina, secondo gli indirizzi del Sindaco e in collaborazione con il Segretario Comunale, le seguenti 12 tipologie di macro-processi di lavoro:

1. Segreteria generale dell'amministrazione;
2. Protocollo in entrata e in uscita;



3. Comunicazione istituzionale;
4. Gestione dei contratti e delle gare;
5. Gestione giuridico-economica del personale;
6. Sviluppo organizzativo, innovazione tecnologica e gestione hardware e software;
7. Gestione del contenzioso;
8. Gestione dei servizi elettorali;
9. Gestione dello stato civile;
10. Gestione dei servizi anagrafici;
11. Gestione dello Sportello dei servizi demografici;
12. Gestione e manutenzione sistemi informativi dell'Ente.

Nel seguito sono elencati i processi, i procedimenti e le attività in cui sono articolate le 12 famiglie di macro-processi.

-

Le performance “critiche/strategiche” del Settore

In questa sezione sono individuate le principali misure di performance più significative per il Settore. Tali misure, descritte nel seguito, costituiscono un fattore fondamentale per orientare l'organizzazione del lavoro e la programmazione degli obiettivi da assegnare al personale.

Il Settore I - Affari Generali, Servizi demografici e Organizzazione si configura come un'unità organizzativa complessa di tipo funzionale responsabile di tutte le funzioni relative al raccordo tra organi politici e amministrativi, al presidio di alcune funzioni

.....

tali misure, descritte nel seguito, costituiscono un fattore fondamentale per orientare l'organizzazione del lavoro e la programmazione degli obiettivi da assegnare al personale.

1. Segreteria generale dell'amministrazione

Misura 1.1: Puntualità e regolarità nella gestione dei provvedimenti amministrativi

.....

Criticità organizzative emergenti

In questa sezione, pur se la nuova configurazione del settore abbia consentito una più flessibile ed efficiente utilizzazione delle competenze professionali esistenti, sono riportate alcune riflessioni legate al modello di organizzazione del Settore “emergente” dopo il varo del nuovo organigramma del comune che possono costituire importanti linee guida per un ulteriore programma di sviluppo.



Il cambiamento di assetto realizzato nel corso del 2013 ha consentito al nuovo Settore 1 di fornire alcune rapide risposte a specifiche.....

In particolare le aree di criticità rilevate nella seconda fase del progetto Performance PA sono riconducibili a:

1. Gap tra dotazione organica e organico effettivo.....
2.

Le aree di intervento per lo sviluppo organizzativo del Settore

In questa sezione a fronte delle criticità rilevate si propongono le iniziative di sviluppo organizzativo sugli aspetti descritti nel seguito.

Sviluppo dell'assetto organizzativo del Settore

...

Sviluppo delle competenze

...

Sviluppo delle infrastrutture e delle risorse materiali assegnate

...

Progetti trasversali

...

L'analisi dei costi del personale per le funzioni amministrative nel Comune di Borgia (CZ)

di Rocco Reina*
e Walter Vesperi**



Introduzione

Da oltre vent'anni, la Pubblica Amministrazione risulta essere oggetto di interventi continui da parte del Legislatore, come effetto del processo di cambiamento determinato dallo sviluppo sociale ed economico che ha investito l'intero contesto nazionale e non solo. Tutto ciò ha finito man mano con il richiedere un progressivo adeguamento nelle competenze e nei comportamenti organizzativi delle professionalità presenti nelle strutture; infatti, per troppo tempo, le uniche risposte in termini di adeguamento all'evoluzione dei contesti sono state quelle "private" a dispetto dei "processi inerziali" che hanno generalmente riguardato le organizzazioni pubbliche. È, appunto, attraverso la presa d'atto di tale situazione che la Pubblica Amministrazione ha sentito impellente la necessità di ridefinire il suo ruolo all'interno del proprio sistema territoriale. Nel frattempo, d'altronde, cresceva la consapevolezza dell'importanza che andavano assumendo i servizi resi dalle amministrazioni pubbliche nella costruzione del sistema-paese, anche per la stessa competitività dei sistemi imprenditoriali, tanto da chiederne a gran voce una necessaria riconfigurazione e aggiornamento. Sulla base di tali esigenze, si sono individuate, negli strumenti regolativi e normativi, le modalità principali attraverso le quali stimolare e spingere le organizzazioni pubbliche verso un migliore funzionamento. Nel tempo, pertanto, si sono succeduti numerosi interventi legislativi con lo spirito di stimolare il cambiamento dei meccanismi di funzionamento pubblici e sviluppare strumenti di gestione flessibile del lavoro e dell'organizzazione. Nonostante però gli sforzi in tal senso perpetrati, i risultati attesi non rispecchiano ancora le aspettative della comunità, a dimostrazione che il "cambiamento per decreto" non funziona, soprattutto nel caso di organizzazioni di servizio complesse, quali risultano essere

* Università Magna Graecia di Catanzaro.

** Università di Messina.



nello specifico gli enti locali. L'obiettivo implicito era pertanto trasformare l'idea stessa di amministrazione, ora improntata al principio di democraticità (rispetto a quello passato di legalità), in funzione del passaggio da amministrazione burocratica ad amministrazione partecipata, stimolando così un diverso dialogo e nuova collaborazione con i cittadini/clienti che, trasformandosi in un soggetto attivo nella definizione del livello di servizio reso, chiedono alla propria amministrazione:

1. orientamento ai problemi, comodità di accesso, comportamenti e modalità di fruizione consoni;
2. valore e qualità del servizio e personalizzazione dello stesso;
3. minimizzazione dei costi e recupero degli sprechi, per poter al meglio fruire delle risorse pubbliche.

Mentre le prime caratteristiche si rifanno al concetto ampio di efficacia, come obiettivo dell'azione del nuovo ente locale, l'ultimo punto si focalizza sugli aspetti collegati all'efficienza operativa della macchina amministrativa. Infatti, nonostante l'amministrazione comunale sia stata progettata e definita all'origine su base efficiente, lo scorrere del tempo con i cambiamenti indotti sia dalla tecnologia che dal contesto sociale di riferimento, ha permesso di rifocalizzare l'attenzione sui processi di produzione pubblici e sull'organizzazione interna.

Gli obiettivi del progetto

Coerentemente con quanto introdotto, l'obiettivo del progetto di intervento – sulla base degli stimoli indotti dalle nuove esigenze della finanza pubblica, leggasi Patto di Stabilità e *Fiscal Compact* – spinge le amministrazioni pubbliche a rafforzare le misure di risparmio in relazione ad altezza e qualità della spesa con il fine ultimo del raggiungimento dell'equilibrio nel sistema dei conti interni. Al riguardo, recenti disposizioni in tema di stabilizzazione finanziaria hanno previsto l'adozione di appositi piani per la razionalizzazione e riqualificazione della spesa che, a parità di servizi resi, possano consentire un ridisegno dell'amministrazione per estensione e articolazione. Attraverso la cultura dell'analisi organizzativa – capace di leggere leintonie dell'organizzazione e le sue capacità di collegamento con il proprio contesto di riferimento (*fit*) – e dell'analisi economico-finanziaria – capace di dare visibilità e contezza ai fenomeni oggetto di spesa – è quindi possibile per le organizzazioni pubbliche puntare ad un miglioramento della rispettiva perfor-

mance. In tale situazione di contesto, la linea di intervento del Formez PA indirizzata al Comune di Borgia (CZ) a seguito di specifica sollecitazione dell'ente¹, scaturiva dalla necessità dell'amministrazione comunale di rendere più efficace la propria struttura organizzativa, senza ridurre i servizi ai cittadini, ma operando sul livello dei costi nei processi interni, recuperando così energie finanziarie da destinare al miglioramento del sistema. L'intervento di affiancamento consulenziale, rispondendo alle mutate esigenze sociali del contesto, prende le mosse nell'adempimento degli obblighi dettati dal D.L. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito in legge con modificazioni del 7 agosto 2012 n.135². Intervenire sui processi di riorganizzazione, peraltro, significa andare ad impattare su uno degli aspetti più rilevanti dal punto di vista amministrativo; infatti, la voce collegata al personale rappresenta – per come appare facile verificare anche con riferimento al Comune di Borgia – una delle principali³ voci di costo del bilancio e, quindi, spesso argomento di dibattito e di confronto. D'altra parte, però, rispetto alle altre voci di spesa, i costi per il personale sono proprio quelli che possono generare maggiore impatto sui processi di differenziazione competitiva e di performance nelle organizzazioni (anche pubbliche), in quanto collegati alle prestazioni professionali degli operatori⁴. Gli altri costi, infatti, sono nella gran parte dei casi rappresentati da forniture di merci e cancelleria e/o da spese per fonti energetiche, che difficilmente nel tempo possono variare (se non a causa di innovazioni radicali nei processi di acquisizione), rappresentando comunque risorse facilmente disponibili, incapaci di fornire elementi di differenziazione nel processo di offerta. Viceversa, le capacità e le competenze disponibili⁵ in coloro che lavorano all'interno dell'Ente Comune costituiscono proprio le basi sulle quali costruire valore per il territorio e l'intera comunità servita. A dispetto di tali considerazioni, in larga parte condivise da studiosi e manager, la realtà dei fatti appare abbastanza diversa e l'applicazione di tali concetti scarsamente praticata. Spesso, pertanto, il lavoro continua a essere conside-



1 Delibera di Giunta n. 92 del 03.07.2013, contenente l'adesione al Progetto del Formez PA dal titolo "Performance PA – Modelli e strumenti per la razionalizzazione delle risorse finanziarie" (Linea di attività B.1).

2 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, c.d. "spending review".

3 Si pensi che nel settore dei servizi, tale incidenza può addirittura spingersi oltre il 70-75% dei costi operativi.

4 Si pensi alle scelte di residenzialità operate sulla base dei servizi resi dall'Ente ai propri cittadini.

5 Basti pensare al filone di ricerca in campo organizzativo costituito dal *Knowledge Management*, quale elemento di vantaggio competitivo per le aziende.



rato elemento di costo, sul quale si prova ad agire per ridurlo e/o sostituirlo, piuttosto che un asset sul quale investire al fine di ottenere maggiore produttività e/o performance⁶. D'altronde, "lavorare sulle persone" richiede attenzione e sforzo, finalizzati a fare leva sulle conoscenze e competenze degli operatori e dei funzionari dipendenti, che non possono essere considerate risorse generiche – perché se così fosse sarebbe corretto agire per un loro efficientamento – ma risorse specifiche e altamente produttive, che hanno bisogno di essere adeguatamente gestite ed orientate nel tempo rispetto agli obiettivi organizzativi. Tutto questo, ovviamente, non genera alcun impatto sulle prestazioni organizzative se non si traduce in una capacità di esecuzione diffusa, che presuppone consapevolezza di ruolo e ampia condivisione di responsabilità fra aree, settori amministrativi e persone coinvolte. Su tali considerazioni di fondo, l'intervento sul Comune di Borgia si è voluto focalizzare sull'analisi organizzativa della struttura amministrativa, al fine di verificarne possibilità di miglioramento e aree di ottimizzazione e, per tale via, agire per l'efficientamento del sistema e il recupero della performance.

La descrizione e l'analisi del contesto

Il Comune di Borgia rappresenta il quarto comune della provincia di Catanzaro per numero di residenti⁷, con una popolazione pari a 7.591 abitanti⁸ e con un'estensione geografica di 42,88 km², estendendosi dal mare alla collina (341m s.l.m.) e comprendendo ben 4 aree urbane (Centro storico, Donnantina, Vallo, Roccelletta di Borgia). Con un contesto sociale in continua evoluzione e un territorio così variegato, il comune presenta una complessità elevata dal punto di vista amministrativo, con una struttura organizzativa inadeguata, e quindi con oneri considerevoli, capaci di incidere negativamente sulla stessa gestione finanziaria e operativa dell'ente. Pertanto, un'analisi organizzativa appropriata risultava essere azione necessaria alla luce delle situazioni di contesto, in considerazione del fatto che la stessa fisionomia organizzativa stava cambiando senza sufficiente consapevolezza da parte della governance dell'ente, nella sua componente sia politica che amministrativa. Infatti, la Giunta comunale – in carica da circa un anno – si trovava

⁶ Si vedano i dati annuali dell'OCSE, al fine di verificare le relazioni tra retribuzioni dei dipendenti e produttività associata.

⁷ Fonte: www.comuni-italia.it

⁸ Fonte: www.istat.it

a dover operare con personale carente, sia per allocazione tra le diverse Aree/Settori dell'amministrazione, sia per responsabilità e competenze rispetto ai servizi da offrire. D'altra parte, la dirigenza amministrativa, rappresentata dal Segretario Amministrativo, svolge l'incarico a "scavalco", essendo coinvolto in altre 2 amministrazioni comunali, oltre a Borgia. Tale situazione portava come risultato la mancanza di una specifica politica di gestione e sviluppo del personale che nel tempo andava modificando assetti, relazioni e posizioni individuali. Nello specifico, infatti, il Comune si è ritrovato con un elevato numero di dipendenti in età prossima alla pensione, senza un piano per gestire l'emergenza che ne sarebbe derivata, senza nessuna traccia di un piano di pensionamento e di un conseguente processo di pianificazione del fabbisogno di personale (Tavola di Rimpiazzo⁹).



La descrizione e le modalità dell'intervento

Sulla base delle esigenze legislative conclamate e delle situazioni di contesto descritte, il Comune di Borgia – approfittando dell'azione progettuale – è stato indotto a ripensare la propria struttura amministrativa, anche immaginando ipotesi di riorganizzazione finalizzate ad efficientare il sistema e recuperare risorse per gli obiettivi di performance. Così, l'intervento dei consulenti Formez si è sviluppato per circa un anno, collaborando direttamente con il Sindaco e la sua Giunta, con il personale dell'amministrazione e il supporto dello stesso Segretario comunale. In tale periodo, pertanto, le attività sviluppate hanno riguardato nello specifico:

- *setting* e condivisione degli obiettivi progettuali con i decisori, per cantiabilità e perseguibilità;
- identificazione e raccolta della documentazione interna e della regolamentazione di riferimento;
- interviste e confronti con i referenti amministrativi per la verifica delle ipotesi di lavoro;
- analisi organizzativa finalizzata alle proposte di miglioramento e di performance.

Una volta concordato l'obiettivo e il campo d'intervento con la governance dell'ente, attraverso una serie di incontri propedeutici, la criticità principale

⁹ Le Tavole di Rimpiazzo sono uno strumento essenziale per mappare le risorse umane presenti. Hanno lo scopo principale di stabilire le gerarchie di successione per i ruoli chiave.



riscontrata è stata la mancanza di dati sul personale, aggiornati e compatibili per qualità e quantità, con le finalità prospettate; momento importante e assorbente rispetto l'asse del tempo è stato, pertanto, la costruzione e strutturazione di un data-set del personale dipendente (età, anzianità di servizio, istruzione, formazione, ecc.) capace di rappresentare il modello organizzativo in atto e funzionale per possibili ipotesi riorganizzative della macro-struttura del Comune di Borgia. L'intenzione dell'amministrazione, infatti, era incentrata sul contenimento del livello dei costi interni, nelle sue diverse possibili accezioni; l'attività di supporto – viceversa – è stata finalizzata a migliorare le capacità decisionali di riesame regolare e critico delle diverse politiche di spesa in ambito organizzativo, aumentando il livello di consapevolezza rispetto all'utilità e all'impatto delle possibili ipotesi di intervento, tenendo in considerazione i principi dell'efficacia amministrativa e della performance. A tale scopo, importante step risultava essere la condivisione degli obiettivi progettuali da parte di tutti i principali stakeholder interni, quale prerequisito necessario per il buon esito dell'intervento, ottenuta attraverso una serie di incontri finalizzati. Tale modalità di approccio è stata, infatti, capace di stimolare diversi livelli di interventi coordinati (riduzione delle Aree strutturali, equilibrio dei dipendenti tra le Aree, gestione dei pre-pensionamenti, gestione associata di particolari tipologie di servizi, ecc...), senza compromettere i livelli di performance erogata. Diverse sono state le occasioni di incontro e confronto con i referenti amministrativi finalizzate all'acquisizione dei documenti e degli atti amministrativi dai quali trarre le informazioni e i dati necessari alle azioni di analisi, esplorazione di obiettivi e condivisione di modalità e processi utili allo sviluppo delle operazioni di supporto consulenziale. Così, sulla base delle specifiche esigenze dell'intervento, la documentazione acquisita nel periodo, è stata – a titolo esemplificativo – il Regolamento degli Uffici e dei Servizi, la Dotazione Organica, lo Schema degli incarichi e delle Posizioni Organizzative, i Dati di riferimento delle Aree con il personale assegnato, lo Schema delle retribuzioni tabellari, l'elenco delle procedure e delle funzioni assegnate alle diverse aree. Ulteriori documenti, infine sono stati recuperati direttamente sul sito dell'amministrazione comunale, sezione "Albo pretorio" e sezione "Trasparenza". Tali dati, però, si presentavano nella maggior parte dei casi da aggiornare. Pertanto, si è provveduto all'aggiornamento e all'integrazione, anche mettendo a confronto le diverse fonti informative. Il punto di partenza per conseguire gli obiettivi dell'intervento, in accordo con la governance dell'ente, è stato l'analisi della macro-struttura organizzativa esistente e dei caratteri quantitativi del Comune di Borgia, la cui mancanza rappresentava il primo ostacolo da superare.

Infatti, alla data di avvio dell'intervento, non era disponibile alcun organigramma dell'ente e non vi era nessuna "memoria storica" degli interventi attuati; pertanto, un primo output fondamentale dell'intervento è stato sicuramente rappresentato dalla verifica e delimitazione più chiara del sistema organizzativo dell'ente.



I risultati conseguiti

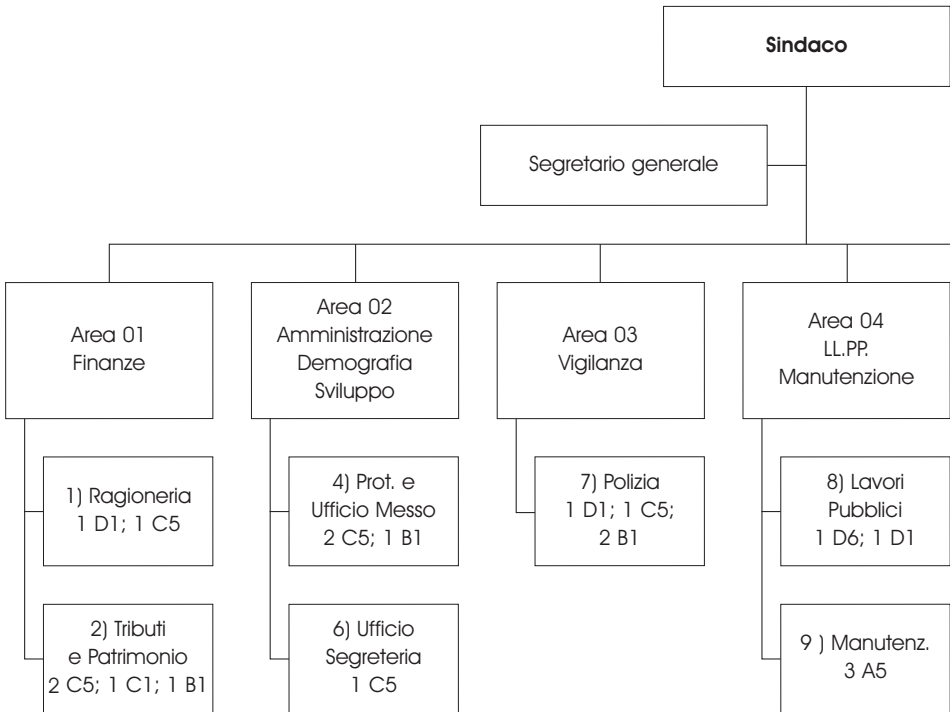
Sulla base della documentazione acquisita, attraverso il lavoro di analisi ed approfondimento compiuto in stretto confronto con i referenti del Comune di Borgia, è stato possibile, pertanto, offrire in maniera organica all'amministrazione una serie di informazioni integrate, idonee a:

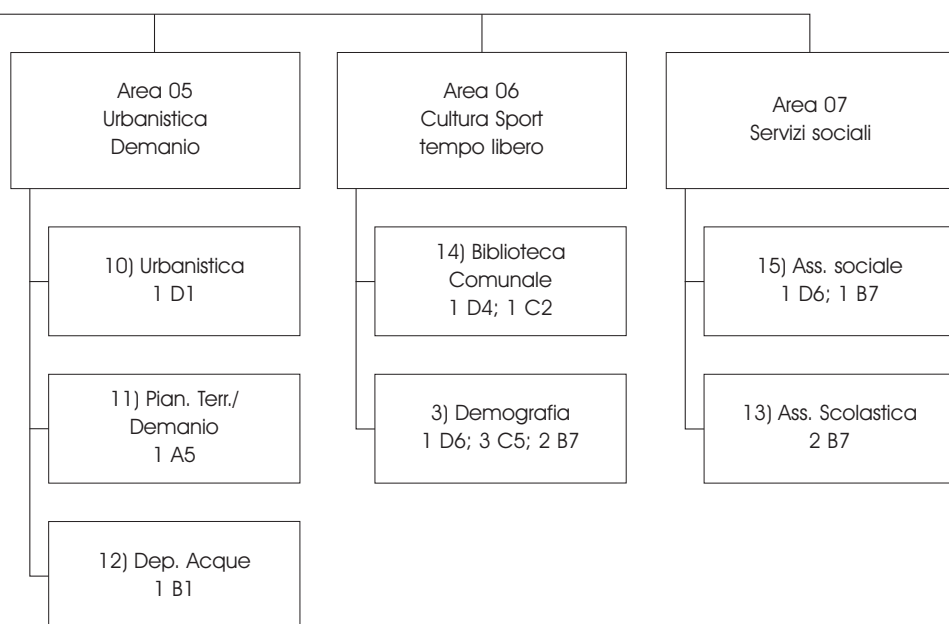
- definire la Dotazione Organica Complessiva del comune, ovvero l'elencazione dei profili professionali complessivi relativi allo sviluppo delle attività dell'ente locale; indicatore semplice e flessibile per la comprensione delle dinamiche interne all'ente;
- definire la Dotazione Organica Matriciale, ovvero la suddivisione del personale tra gli uffici e i settori specifici presenti nell'amministrazione; indicatore più rigido rispetto al precedente, capace però di individuare la suddivisione del personale tra le varie Aree all'interno della struttura;
- conoscere la composizione qualitativa del personale (anzianità, livello di istruzione, formazione);
- definire l'organigramma del Comune di Borgia;
- individuare il Fabbisogno di Personale, quale possibilità programmabile sulla base della Dotazione Organica, delle variazioni intervenute nella sua composizione, delle esigenze di servizio sopravvenute, ecc.;
- definire la raccolta (iniziale) dei principali servizi erogati e delle principali procedure attive;
- analizzare le condizioni di fattibilità per lo svolgimento in forma associata di alcuni servizi, rispetto ai quali sviluppare sinergie operative con i comuni vicini.

Di seguito, la rappresentazione dell'organigramma del Comune di Borgia, ricostruito e condiviso con i referenti dell'ente. Il grafo, infatti, visualizza immediatamente posizioni e relazioni all'interno della macro-struttura organizzativa dell'ente locale. Tale grafo è stato costruito utilizzando le indicazioni e le categorie imposte dal CCNL per il sistema di classificazione del personale del pubblico impiego (A, B, C, D).



Figura 1



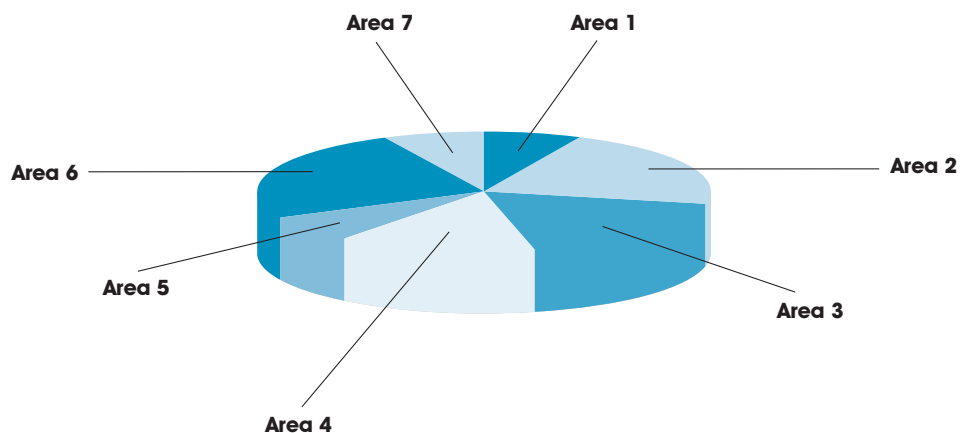




La ricostruzione ha permesso ai decisori del Comune di Borgia di avere chiara la fisionomia della propria realtà amministrativa, ottenendo opportune basi di riflessione sulle quali e con le quali procedere per i primi interventi operativi. L'osservazione del grafo mette in evidenza come forma organizzativa adottata dal comune, quella tipica della struttura funzionale, con una forte specializzazione delle funzioni e una suddivisione del lavoro per attività (es. Area amministrativa, Area vigilanza, Area LL.PP. e manutenzione, ecc.) che presenta elevata omogeneità delle conoscenze disponibili all'interno delle singole funzioni. Al contempo, e parallelamente, vi è elevata differenziazione riscontrabile fra le Aree, capace di generare un crescente fabbisogno di coordinamento, risolto attraverso i meccanismi tipici della gerarchia e della standardizzazione delle procedure/processi. Il modello è stato, infatti, realizzato nel tempo, sulla base di attività prevedibili e standardizzabili, dimostrando di conseguenza forti criticità nei momenti di forte cambiamento legislativo e/o di contesto come quelli attuali, rispetto ai quali sarebbe necessario intervenire agendo sulle leve dell'aggiornamento e della professionalizzazione del personale. Peraltro, durante le analisi ed i confronti presso la sede comunale, si è riscontrato spesso un sovraccarico decisionale ai vertici (sindaco e segretario comunale), mentre al contrario i referenti delle diverse Aree hanno sempre mostrato una stretta visione focalizzata sul proprio settore. È emersa, inoltre, la necessità, per migliorare il controllo degli output, della definizione di più completi *setting* di performance. Un'ulteriore riflessione ha riguardato la definizione, l'altezza e l'analisi dei costi collegati all'Organismo Personale dell'ente, recuperati presso gli uffici competenti e riorganizzati su base matriciale, con riferimento alle diverse Aree presenti nella macro-struttura del comune. In tal modo sono state evidenziate la composizione e la distribuzione del personale tra le diverse Aree di attività, sia con riferimento alla dotazione, che rispetto alla dimensione dei costi associati alle singole Aree. È stato così possibile, da una parte verificare il peso del costo del personale¹⁰ in rapporto alle Spese Correnti del Comune di Borgia, sulla base dei documenti di bilancio disponibili; dall'altra, all'interno delle voci di costo associate al personale dipendente dell'ente, definire il costo (per il personale) associato alle singole Aree di attività, sia in termini assoluti che relativi. Il risultato di questo lavoro di analisi, sinteticamente riportato nei grafici che seguono, ha contribuito a fornire maggiore consapevolezza sui caratteri economici della struttura del Comune di Borgia.

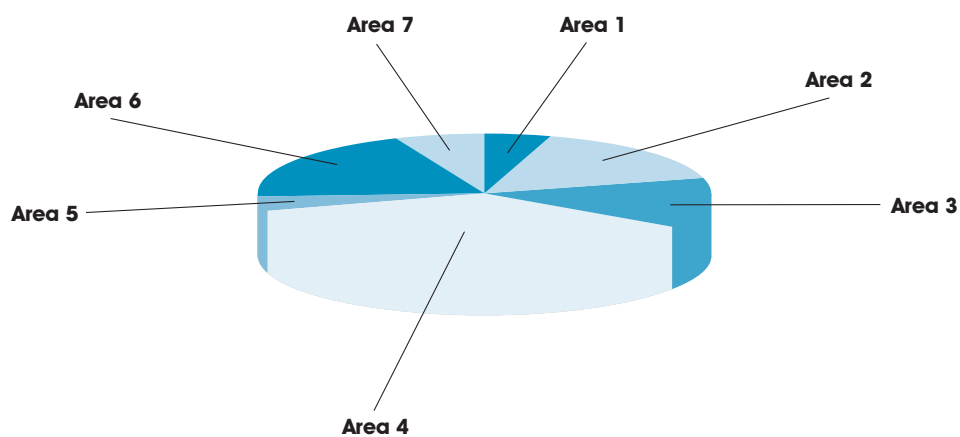
¹⁰ I valori ottenuti utilizzano il costo del personale al netto degli oneri e dei contributi, che quasi raddoppiano la cifra, rapportandolo al totale delle spese correnti, pari a euro 5.587.694,00 (Comune di Borgia, dati 2013).

Figura 2

Distribuzione del personale per Area (valori assoluti)

Fonte: Ns. elaborazione su dati Comune di Borgia (2013)

Figura 3

Costo del personale per Area (valori %)

Fonte: Ns. elaborazione su dati Comune di Borgia (2013)



Si è poi suggerito di collegare il livello di ricavo associato ai costi del servizio per ottenere chiavi di lettura relative al livello di percezione e di risposta che i servizi erogati¹¹ hanno e riescono a sviluppare sul territorio e sulla comunità amministrata. Tale tipo di relazione è stata naturalmente indicata solo quale elemento di riflessione per acquisire maggiore consapevolezza e non certo per suggerire facili *escamotage* e/o soluzioni nei numeri, incapaci di spiegare tutti i fenomeni oggetto di osservazione. D'altronde, lo stesso principio della convenienza economica richiamato assume un significato particolare nelle organizzazioni pubbliche. Infatti, il carattere di funzione sociale delle amministrazioni locali ha spesso pesato sui principi di economicità. Ovviamente l'interpretazione acritica e scarsamente consapevole di tali comportamenti, ha generato, nel corso del tempo, situazioni di *default* in diversi enti locali minori, incapaci di bilanciare i servizi resi con le entrate pubbliche corrispondenti.

Conclusioni e limiti attuativi

L'analisi organizzativa effettuata, corredata dalla base di conoscenza prodotta, è stata considerata particolarmente interessante ed utile alle scelte che l'amministrazione comunale di Borgia ha intrapreso, sull'onda delle esigenze portate dalla legislazione attuale, ma nel rispetto dei dati relativi alla fisiognomica dell'ente stesso. L'azione progettuale, infatti, non è impattare realmente sulla funzionalità operativa dell'ente locale, ma fornire uno schema di riferimento concordato e condiviso con gli organi di governo del Comune di Borgia. *In primis*, spingendo verso l'approfondimento di modalità per la gestione associata dei servizi tra comunità vicine, che ha consentito di ridurre proporzionalmente il costo dei servizi/attività espletate. Infatti, grazie a tali opportunità, si è avuta una contrazione del numero complessivo delle posizioni apicali in organico. In aggiunta, la rilevazione delle Posizioni Organizzative prossime al pensionamento ha indirizzato le scelte operative dell'amministrazione, che ha individuato le aree dinamicamente più deboli. Infine, le stesse modifiche intervenute nell'organismo personale hanno permesso alla nuova Giunta maggiore consapevolezza circa le aree/servizi da potenziare e ridurre immediatamente, attivando quindi maggiori capacità di agire e di incidere sui livelli di performance complessiva dell'ente nel tempo. Princi-

¹¹ Il Testo Unico degli Enti Locali elenca espressamente i confini della finanza locale e le modalità di recupero finanziario da parte dell'Ente Comune (art. 149 c. 4).

pale criticità rilevabile risulta essere rappresentata dal fatto che, mentre le tensioni a lavorare sull'organismo personale sono quelle maggiormente capaci di influire sui risultati e sulle performance dell'ente, mancano ancora persone e funzioni dedicate, capaci di assicurare tale interesse e tensione nel tempo, ovvero un costo organizzativo non sempre facilmente compreso ed accettato.



Riferimenti normativi

- Decreto Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957, n. 3, *Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL).
- Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, *Attuazione della legge n. 15 del 4 marzo 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.
- Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.
- Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*.
- Legge n. 135 del 7 agosto 2012, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*.
- Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2014).

Bibliografia

- AA.VV. (2005), *Organizzazione e lavoro negli enti locali*, Rubbettino, Soverra Mannelli (CZ).
- D'Amico R. (2003), *Il manager pubblico nell'ente locale. Cultura organizzativa e nuovi contenuti della professionalità del dirigente*, FrancoAngeli, Milano.
- Mercurio R., Testa F. (2000), *Organizzazione Assetto e Relazioni nel Sistema di Business*, Giappichelli editore, Torino.



- Paneforte S. (1990), *La gestione delle persone nell'impresa*, Egea, Milano.
- Paoletti F. (2008), *Organizzare le funzioni del personale*, FrancoAngeli, Milano.
- Perrone V. (1998), *Strutture organizzative d'impresa*, CEDAM, Padova.
- Reina R. (2008), *Gestione del personale e cambiamento organizzativo nell'Amministrazione Pubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Vagnoni E. (2009), *Efficienti perché pubblici*, Carocci editore, Roma.
- Valotti G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano.

Spending review e miglioramento organizzativo nel Comune di Pompei (NA)

di Luigi Esposito*
e Maria Rosa Sessa**



Introduzione

Il progetto svolto nel periodo febbraio-giugno 2014 presso il Comune di Pompei si è posto l'obiettivo di contribuire all'attuazione delle strategie di miglioramento organizzativo dell'amministrazione comunale attraverso la realizzazione di uno studio sistematico incentrato sulle caratteristiche, le potenzialità e i fattori di criticità dei suoi modelli di assetto e di funzionamento.

Tale studio, orientato alla spending review, ha tracciato le linee guida generali per lo sviluppo organizzativo che, attraverso il rafforzamento delle capacità istituzionali dell'ente, possano contribuire a raggiungere maggiori livelli di efficacia dell'azione amministrativa ed una razionalizzazione delle sue spese di funzionamento.

Il progetto è stato condotto attraverso una fase di rilevazione del modello attuale, per quanto riguarda sia la struttura che i processi organizzativi, con la rilevazione delle sue criticità, ed una fase di approfondimento dei processi organizzativi critici, ancora in corso, per i quali sarà formulata una proposta di revisione.

Il modello organizzativo, rappresentato in termini di struttura, organico e processi di lavoro, e le criticità emerse hanno suggerito l'elaborazione di linee di sviluppo organizzativo orientate ad un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

* Consulente.

** Formez PA.



Metodologia adottata

Nel corso degli incontri di insediamento e di avvio con i referenti del progetto del comune, la task force ha individuato con maggiore dettaglio gli obiettivi operativi del progetto: elaborare uno studio sulle caratteristiche e le potenzialità del Settore Affari generali e finanziari del Comune di Pompei e sulle possibili aree di intervento per il miglioramento delle sue performance organizzative.

La scelta del Settore su cui si è focalizzato lo studio è stata indotta da tre specifiche circostanze ritenute significative:

- a) il Settore Affari generali e finanziari è stato oggetto (nel 2013) di un intervento di accorpamento di funzioni precedentemente assegnate a due diverse unità complesse;
- b) a seguito di tale provvedimento, il Settore in oggetto costituisce l'unità organizzativa complessa di maggiori dimensioni all'interno dell'amministrazione;
- c) l'azione del Settore si caratterizza per elevati livelli di complessità dovuti alla trasversalità dei suoi processi di lavoro rispetto alle funzioni specialistiche distribuite tra gli altri Settori e alla numerosità e criticità delle connessioni con soggetti esterni all'amministrazione.

Il primo obiettivo perseguito dal lavoro è stato rappresentare l'assetto attuale del Settore Affari generali e finanziari. Tale "fotografia" ha inteso fornire al responsabile della nuova unità organizzativa informazioni circa la composizione dell'organico di ciascun Ufficio e la mappatura dei processi di lavoro.

A tal fine, le fasi di lavoro svolte dalla task force sono state le seguenti:

- incontri di insediamento e avvio del progetto per la definizione delle finalità operative e dell'approccio metodologico cui orientare le attività;
- interviste e incontri di coordinamento con il dirigente del Settore Affari generali e finanziari;
- interviste a responsabili dei Servizi;
- interviste individuali a dipendenti incardinati nel Settore;
- elaborazione di un report di analisi.

Il report di analisi ha rappresentato la composizione interna di ciascun Ufficio, in termini di numerosità dell'organico effettivo e tipologia di inquadramento contrattuale, e le famiglie di processi governati.

Il secondo obiettivo del lavoro è stato rilevare e rappresentare una serie di criticità organizzative e formulare alcune linee guida per rendere più efficace

ed efficiente l'azione amministrativa del Settore Affari generali e finanziari.

I risultati del progetto

Il contesto organizzativo

Il Comune di Pompei amministra un territorio in cui risiedono 25.380 abitanti. Nell'ambito dell'amministrazione comunale operano complessivamente 222 dipendenti. È suddiviso in 6 Settori o Aree di competenza, coordinate dal Sindaco con il supporto del Segretario comunale. I Settori dell'ente sono i seguenti:

1. Affari Generali e Finanziari
2. Affari produttivi del Turismo, Cultura e Legali
3. Affari Demografici e Politiche sociali
4. Sicurezza, Polizia locale
5. Tecnico (edilizia privata)
6. Tecnico (edilizia pubblica).

Il Settore Affari generali e finanziari è nato dall'accorpamento di due Settori, Affari generali e Servizi finanziari, come previsto dalla Deliberazione di Giunta comunale n.237 del 30.12.2013, "Riassetto della struttura organizzativa dell'ente. Dotazione organica e provvedimenti".

Il Settore è diretto da un dirigente e si articola in 6 Servizi. La dotazione organica del Settore è di 84 unità lavorative, mentre l'organico effettivo è di 61 unità la cui distribuzione tra i Servizi e la classificazione per categorie contrattuali è rappresentata dalla tabella seguente:





Tabella 1
Distribuzione dell'organico

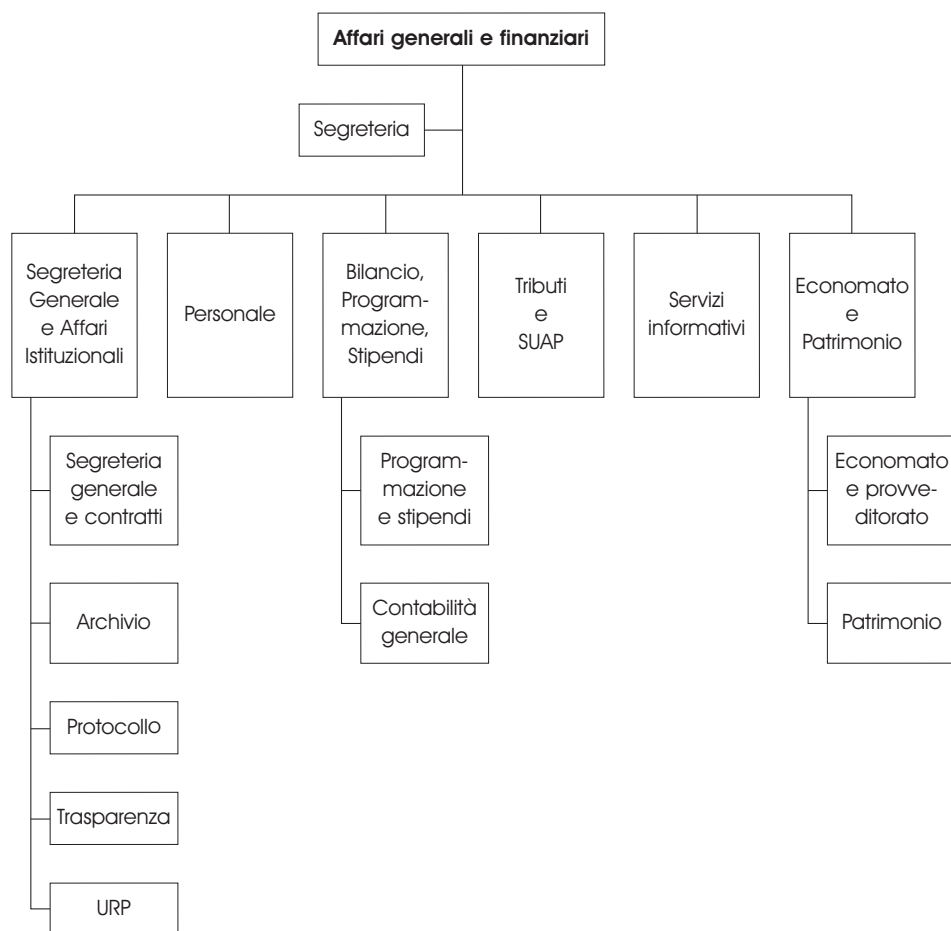
Servizio	Categoria	D	C	B	A	Totale
Dirigente						1/1
Segreteria			0/1		2/3	2/4
Servizio 1 – Segreteria Generale e Affari istituzionali		1/4	3/3	16/20	2/3	22/30
Servizio 2 – Personale		1/2	1/2	6	5	13/15
Servizio 3 – Bilancio, Programmazione, Stipendi		3/4	1/4	3/5		7/13
Servizio 4 – Tributi e SUAP		1/2	2	2/3		5/7
Servizio 5 – Servizi informativi		0/1	1	1		2/3
Servizio 6 – Economato e Patronato		2/3	0/1	2	1	5/7
Ufficio del Giudice di Pace			2	2		4
Totale		8	10	32	10	61/84

Fonte: Delibera di Giunta n. 237 del 30.12.2013

L'organigramma del Settore Affari generali e finanziari che è scaturito dall'accorpamento è rappresentato dalla figura seguente.

Figura 1

Organigramma del Settore Affari generali e finanziari



L'accorpamento dei Settori ha determinato la creazione di una nuova unità organizzativa diretta da un unico responsabile. Da tale scelta è scaturita la necessità di analizzare l'efficienza dell'azione amministrativa e la ottimizzazione dei flussi di lavoro del nuovo gruppo nel suo insieme. In particolare, è stata posta l'attenzione su eventuali duplicazioni di attività, sulla equilibrata distribuzione dei carichi di lavoro e sulla ricostruzione dei processi decisionali. Inoltre, sono state messe in evidenza, a beneficio del dirigente, la composizione e la assegnazione dell'organico rispetto alle attività e ai processi organizzativi svolti. Ciò ha reso possibile effettuare riflessioni più strutturate



circa le competenze del gruppo di lavoro in rapporto ai risultati attesi. In particolare, la visione dell'analisi organico/processi ha reso più chiare, da un lato, le potenzialità dell'area operativa e, dall'altro, le esigenze di coordinamento nell'ambito di un Settore così numeroso ed articolato scaturito dal processo di "fusione".

La mappatura dei processi organizzativi

L'analisi svolta ha condotto ad una mappatura delle famiglie di processi organizzativi svolti nell'ambito di ciascun Ufficio mettendo in evidenza le interdipendenze fra gli stessi e fra diversi Servizi.

La tabella seguente mostra l'elenco delle famiglie di processi organizzativi mappati. Per ragioni espositive si presenta un elenco dei processi organizzativi con l'indicazione del Servizio cui fanno capo.

Tabella 2

I processi organizzativi del Settore Affari generali e finanziari

Servizio Segreteria generale e affari istituzionali

Stesura contratti

Gestione deliberazioni della Giunta e del Consiglio

Segreteria del Consiglio comunale

Gestione Archivio comunale

Ricerca e rilascio documenti

Gestione protocollo posta in uscita

Gestione spedizioni

Gestione protocollo posta in entrata

Smistamento posta in entrata

Adempimenti previsti dal D.Lgs. 33/2013

Ricezione istanze cittadini, ricerca e gestione informazioni

Ricezione e smistamento corrispondenza

Gestione modulistica

Servizio Personale

Adempimenti connessi alla determinazione delle paghe

Adempimenti amministrativi connessi alla determinazione delle paghe (ferie, permessi, malattie, infortuni, straordinari, turnazioni, ticket)

Adempimenti connessi con la messa in quiescenza dei dipendenti

Elaborazione rendiconti ed allegati ai bilanci

Comunicazioni e pagamenti periodici

Servizio Bilancio, Programmazione, Stipendi

Supervisione e contabilizzazione entrate comunali

Contabilizzazione e controllo economico stipendi

Elaborazione Conto consuntivo

Programmazione economico-finanziaria

Emissione e registrazione contabile dei documenti

Elaborazione Conto consuntivo

Servizio Tributi e SUAP

Controllo degli incassi da tributi locali

Controllo dichiarazioni tributarie

Contenzioso tributario

Controllo documentazione

Rilascio autorizzazioni

Manutenzione e gestione servizi informatici

Servizio Economato e Patrimonio

Approvvigionamento materiali di cancelleria e di pulizia

Gestione convenzione Consip per fotocopiatrici

Gestione carburante (esclusa polizia municipale)

Gestione materiale del cerimoniale

Gestione patrimonio immobiliare

Manutenzione parco auto



La definizione delle aree di miglioramento

Nell'ambito del progetto, la task force dedicata, con la stretta collaborazione del dirigente del Settore Affari generali e finanziari, ha elaborato un piano di miglioramento organizzativo di cui si riportano i punti principali sui quali orientare le future scelte strategiche.

- 1) La creazione di un Settore di attività di tali dimensioni ha reso necessaria una riflessione circa la centralizzazione delle decisioni e l'efficacia dei processi che le determinano. È risultato subito evidente come rappresentasse una fonte di criticità la partecipazione del dirigente a tutte le decisioni da prendere, e quanto fosse necessario attuare un meccanismo di delega attraverso la individuazione di figure intermedie in grado di coordinare le attività relative alle 2 macro competenze assegnate al Settore:
- gestione organizzativa: risorse umane, sistemi informativi, affari generali;
 - gestione economica: tributi, contratti, programmazione, bilancio, economato.

Nell'ambito della struttura analizzata è apparso fondamentale istituire una linea intermedia "forte" che traduca le linee guida della dirigenza in azioni efficaci ed efficienti attraverso la gestione del nucleo operativo. Nella fattispecie, si rende necessario in certi casi migliorare la formalizzazione delle mansioni delle linee operative e, di conseguenza, la capacità di supervisione ed indirizzo della linea intermedia la quale deve acquisire capacità specialistiche, ma anche essere in grado di coordinare e gestire gruppi di lavoro.

L'istituzione della linea intermedia, intesa come inserimento di manager integratori ovvero di più semplici posizioni di coordinamento, può avvenire attraverso l'individuazione di nuove figure nell'ambito della amministrazione che abbiano propensione alla leadership, buone competenze specialistiche, ma che possano altresì essere supportate da progetti formativi *ad hoc*.

- 2) La gestione dei contratti è una attività le cui funzioni sono state accentrate nel Servizio Segreteria generale. Tale scelta appare fortemente orientata all'efficienza, ma non è replicata per la gestione delle gare che attualmente non hanno un presidio formale di responsabilità. Una diretta conseguenza di questa soluzione di assetto organizzativo è la difficoltà di gestire in modo efficace il coordinamento tra l'Ufficio contratti e il Settore tecnico in occasione della emissione di bandi di gara. Si rileva, poi, da un lato, l'assenza di una figura di coordinamento nell'Ufficio Segreteria e, dall'altro, che l'attività di gestione di contratti non è supportata da competenze tecnico-operative formalmente individuate.

- 3) Ridurre il sovradimensionamento dell'organico dell'Ufficio segreteria e dell'Ufficio protocollo e mancanza di personale all'Ufficio archivio. La dislocazione logistica dell'Ufficio protocollo, inoltre, determina un rallentamento delle attività di gestione della corrispondenza.
- 4) Introdurre un presidio organizzativo per la gestione dei finanziamenti in grado di agire tempestivamente nella loro ricerca e nella gestione amministrativa dei bandi.
- 5) Incrementare lo scarso livello di informatizzazione del processo di elaborazione delle determinazioni che genera un'eccessiva riproduzione cartacea dei documenti. Non è strutturato inoltre il processo di monitoraggio degli esiti delle determinazioni: si segnala la mancanza di un consolidato meccanismo di feedback che consenta la immediata conoscenza dello stato di attuazione delle stesse.
- 6) Sviluppare il basso orientamento alla leadership e alla autonomia direzionale da parte dei soggetti chiamati a svolgere le funzioni di coordinamento e controllo dei Servizi.
- 7) Sviluppare le competenze specialistiche di matrice organizzativa per la gestione dei recenti adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione.
- 8) Al Servizio Personale sono attribuite funzioni relative al contenzioso e alla definizione di misure disciplinari, ma mancano competenze per gestirle.
- 9) Si rileva la necessità di implementare un applicativo informatico dedicato alla gestione dell'economato e del patrimonio immobiliare che consenta una efficiente gestione ed una valorizzazione degli asset.
- 10) Si rileva la necessità di implementare un applicativo informatico dedicato alla gestione dell'inventario dei beni mobili che ne consenta una gestione più efficiente.
- 11) Innalzare il livello di formalizzazione e strutturazione dei ruoli di coordinamento dei Servizi.
- 12) Assegnare formalmente al Servizio Personale le funzioni di sviluppo organizzativo e di valorizzazione delle competenze professionali.



Nota conclusiva

Struttura organizzativa, competenze e processi sono le aree di sviluppo organizzativo che richiedono gli interventi di miglioramento utili a realizzare maggiori livelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ed una razionalizzazione delle sue spese di funzionamento.



Le aree di sviluppo organizzativo sono tra loro interconnesse in quanto la definizione più coerente della struttura idonea a raggiungere massimi livelli di efficienza ed efficacia amministrativa non può prescindere dall'analisi dei processi organizzativi primari e da una loro revisione (reengineering).

Al fine di raggiungere obiettivi di miglioramento in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, è necessario progettare la migliore combinazione di compiti e persone volta alla realizzazione dei provvedimenti amministrativi attesi. Tale progettazione può avvenire attraverso la mappatura dei processi organizzativi, rappresentati sotto forma di flussi di attività e la loro riproposizione con l'obiettivo di massimizzarne l'efficienza e l'efficacia.

Innovazione sociale, contenimento della spesa e nuovi processi organizzativi nel Comune di Catania

di Elita Schillaci*



Introduzione

La crisi ha sancito la vulnerabilità dei sistemi economico-monetari interconnessi e reso evidenti i difetti del modello economico; ma soprattutto ha generato solchi profondi quali: crescente ineguaglianza, acuirsi delle asimmetrie, spregio per le risorse comuni.

Il gap ricchi-poveri è paurosamente aumentato, in Italia; il declino del ceto medio e la recessione hanno provocato attendismo e carenza di fiducia, distanze sociali crescenti ed evidenziato la necessità di diversi schemi economici rispetto al passato.

I nuovi modelli di risposta, non più riferibili alle sole economie di mercato o ad approcci verticistici ed autoritari, fanno emergere l'importanza, da un lato, di forme di innovazione sociale capaci di sostituirsi al welfare mentre, dall'altro, segnalano l'esigenza di modelli di efficienza operativa più funzionali.

Gli effetti della recessione hanno infatti messo in evidenza l'inadeguatezza del welfare tradizionale nello svolgimento di alcune funzioni storicamente centrali, quali la distribuzione delle opportunità sociali e la capacità di dare ai cittadini la sicurezza rispetto ai grandi rischi, dalla salute alla vecchiaia. Diseguaglianze crescenti, dipendenza dei giovani dalle famiglie di provenienza, mancata copertura dei bisogni di massa, processi di invecchiamento strutturali e senza supporto, sono solo alcune tra le più acute criticità che incidono sulla vita delle persone e che stanno rapidamente evidenziando una profonda delegittimazione del welfare.

Ad aggravare ulteriormente la perdita di legittimità del welfare, si sono aggiunte le manovre pubbliche dirette a ridurre la spesa e a razionalizzare i processi.

* Università di Catania.



Tali percorsi di spending review, intervenendo sui bilanci pubblici, hanno evidentemente incancrenito le difficoltà strutturali del welfare e ne hanno aggiunte di nuove.

In questo sofferente contesto italiano in cui “l’austerità strangola il welfare” il ruolo delle città, quali anelli diretti a concentrare i bisogni strutturali ed emergenti della collettività, diventa centrale e consente di registrare alcune modifiche innovative destinate ad esercitare effetti durevoli in termini di efficacia ed efficienza dei contesti urbani.

La questione dei nuovi modelli operativi delle aree metropolitane in una fase di crisi del welfare tradizionale e l’emersione di processi di innovazione sociale territoriale stanno, dunque, assumendo una grandissima rilevanza in Italia come altrove.

E, soprattutto, sta acquisendo un ruolo centrale il dibattito sull’evoluzione dei grandi agglomerati urbani, sui crescenti bisogni che questi generano e sulle nuove risposte che il governo delle città sarà in grado di dare per:

- riformare l’architettura istituzionale dei servizi da fornire alla collettività alla luce delle nuove urgenze e della crescente complessità;
- contribuire, attraverso modifiche dell’assetto istituzionale ed organizzativo degli enti pubblici, ai processi di contenimento e di riduzione della spesa.

L’esperienza della spending review ripropone nel nostro Paese il tema centrale del “come” sia possibile avviare percorsi di risanamento delle amministrazioni pubbliche capaci di intervenire concretamente nella rimodulazione delle condizioni tecnico-organizzative, e quindi degli assetti strutturali degli enti.

La questione rilevante diventa, quindi, quale spending review avviare per governare la complessità crescente dei grandi addensamenti urbani, non mortificare le attese correlate all’esplosione dei bisogni e, al contempo, intraprendere buone pratiche capaci di esercitare effetti sostenibili nel tempo.

Obiettivo ancora più elevato risulta essere anche l’individuazione delle politiche di spending review capaci di riaprire lo stretto sentiero dello sviluppo dei nostri centri urbani, senza ridurre ciecamente il perimetro della spesa.

La riflessione sui servizi resi dalla Pubblica Amministrazione e, nel caso degli agglomerati urbani, dall’Ente Comune, si muove dunque tra due polarità: puntare sull’efficienza (cioè sulla ricombinazione dei fattori produttivi in modo da ridurre le risorse utilizzate nella produzione dei servizi) e intervenire sull’efficacia rispetto ai bisogni, ridefinendo le priorità tra i servizi da erogare.

Si tratta di trovare soluzioni a problemi sempre più complessi di grande rilevanza collettiva.

E tali soluzioni, non solo devono possedere i requisiti di efficacia ed efficienza, ma devono essere capaci di avviare modelli di azione del territorio che siano di accompagnamento e di stimolo ad iniziative di welfare, dirette ad esaltare la consapevolezza e lo spirito di responsabilizzazione dei singoli cittadini.

Ragionare sugli emergenti modelli strategici ed organizzativi delle città italiane significa anche adottare una prospettiva imprenditoriale da parte dell'ente pubblico, dove, accanto alla riduzione delle forme tipiche di welfare state, si avviano processi di valorizzazione del welfare, con una macchina organizzativa burocratica più flessibile, più coerente con gli obiettivi strategici, più integrata e, sicuramente, meno costosa.

In realtà, quale risposta alla crisi, nelle nostre città si sta già registrando un sempre più marcato processo di responsabilizzazione dei cittadini a beneficio della collettività. In un equilibrato gioco di corpi e anticorpi, si stanno sviluppando sempre di più comportamenti basati sulla collaborazione, l'inclusione e la cittadinanza attiva.

I nuovi atteggiamenti, non più riferibili ad approcci verticistici ed autoritari, fanno emergere originali forme di innovazione sociale territoriale. Proprio perché avvolti da un contesto di sfiducia sempre più stagnante, un numero crescente di giovani e cittadini attivi ha cominciato a puntare su innovative capacità di risposte economiche ai problemi condivisi sul territorio basati sulle "Social Community", nuove pratiche urbane sociali dirette a trovare risposte innovative ed emergenti provenienti dal basso, alimentate spesso dall'uso di piattaforme digitali.

Per la Pubblica Amministrazione italiana, ancora fortemente ancorata a schemi verticistici e a processi di manutenzione perpetua dell'esistente, il vero tema sarà come promuovere condizioni che consentano al nostro ecosistema urbano di orientarsi verso buone pratiche di innovazione sociale e di intenzionalità collettiva e come accompagnare i processi di cambiamento urbano verso società sempre più "risk sharing" dove il welfare tradizionalmente inteso è destinato inevitabilmente a contrarsi.

Tutto questo a Milano come a Catania sta creando lavoro, nuove speranze e concrete risposte sociali; in altre parole, una nuova economia dove le "città" riemergono e sono dirette a conquistare un ruolo centrale e strategico.

Sebbene la questione attuale cruciale del dibattito politico-amministrativo in Italia sia quella del controllo della spesa, non si può tuttavia perdere di vista l'essenza della funzione pubblica e delle amministrazioni locali nel





saper interpretare i territori, i bisogni strutturali in essi emergenti e, soprattutto, le potenzialità, rendendo coerenti scelte politiche con percorsi di crescita e sviluppo.

Non è possibile rinunciare al futuro per assicurare, forse, un'instabile e precaria sopravvivenza all'insegna di una spending review non mirata, subita e soprattutto, spesso, non individuata con logiche di razionalità e di lungimiranza.

Nel suo ultimo pamphlet *Che fine ha fatto il futuro?*, Marc Augé scrive: "Ogni grande città è un mondo a sé e riassume in sé il mondo, con la sua diversità etnica, culturale, sociale ed economica. Accoglie e tiene separate le differenze. È specchio delle contraddizioni tra spazi continui e realtà discontinue, nelle quali proliferano attriti e incongruenze. Questo giudizio coglie con lucidità gli scenari del presente. Ma come saranno le città del domani. Quale futuro ci attende nel nuovo millennio. Verso dove stiamo andando? Forse, l'avvenire è nella difficile dialettica tra apocalisse e riscatto. Da una parte, la paura per le devastazioni, i crolli, per le disumanizzazioni. Dall'altra parte, l'utopia, la speranza, il bisogno di resistere: il desiderio di difendere margini di felicità, di umanità. Di convivenza equilibrata".

L'esperienza della città di Catania, se da un lato ripropone la complessità e la contraddittorietà dei temi sugli agglomerati urbani qui ricordati, dall'altro consente di ripercorrere un progetto che è "di spending review" ma, anche, e soprattutto, di razionalizzazione della macchina organizzativa e di coerenza con le linee strategiche ed i processi di cambiamento che il comune catanese intende avviare.

L'obiettivo dell'intervento è stato focalizzato sul ridisegno complessivo delle Posizioni Organizzative della macrostruttura del Comune, macrostruttura già da tempo destinata ad una fase di profonda revisione da parte della Direzione Generale del Comune.

Le attività del progetto sono state avviate nel mese di aprile 2014 e si sono sviluppate prevalentemente nell'arco di 10 mesi. Le finalità che ci si è proposti a Catania erano focalizzate essenzialmente sui seguenti macro-percorsi:

- avviare un intervento di spending review riducendo drasticamente il numero delle Posizioni Organizzative (PO) che, secondo gli obiettivi adottati dalla Giunta della città nel maggio 2014, da una dotazione iniziale di 103 PO, avrebbe dovuto ridimensionarsi, nell'arco temporale di 36 mesi, ad un numero di circa 70 PO;
- utilizzare il tema della spending review quale occasione per riformare gli assetti organizzativi al fine di semplificare processi e procedure e ricreare condizioni di maggiore efficienza della macchina organizzativa;

- mettere in moto iniziative aventi carattere d'imprenditorialità da parte degli organi direzionali dell'ente comunale catanese dirette a valorizzare soluzioni e percorsi in grado di rendere più coerenti i bisogni della cittadinanza con la macro struttura del comune;
- avviare un canale di condivisione del cambiamento organizzativo con la macchina burocratica della città, sia nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione delle Direzioni nei processi operativi e di controllo, sia con riferimento ad una più intensa motivazione e partecipazione alle scelte politiche e di governo della città;
- individuare e valorizzare politiche di workfare urbano dirette a potenziare le procedure operative e spontaneistiche generatesi nell'ambito dell'agglomerato comunale e a compensare la riduzione delle risorse del welfare.



In sintesi, l'obiettivo del progetto, ha preso le mosse da istanze di spending review e di razionalizzazione della spesa, avviando un percorso di cambiamento organizzativo, percorso evidentemente non semplice, né lineare, soprattutto all'interno di un ente locale complesso quale un comune di una grande area urbana, destinato a diventare in un futuro prossimo un agglomerato metropolitano con servizi e difficoltà crescenti.

Sono note le complicazioni connesse con l'implementazione di processi di cambiamento organizzativo, tanto nelle strutture private, quanto, a maggior ragione, nelle pubbliche amministrazioni.

Le difficoltà insite in tali percorsi all'interno delle P.A. sono oggi ancor più esasperate da una serie di problematicità oggettive e procedurali connesse al particolare momento di recessione in cui è il Paese è coinvolto.

In primo luogo, la profonda crisi in cui versano politica e istituzioni ha generato un'incolmabile sfiducia collettiva circa le capacità delle pubbliche amministrazioni di rivelarsi quali problem solver dei bisogni della collettività e garanti di corretti processi valutativi sulle priorità degli stessi bisogni.

La crisi di fiducia è resa ancor più acuta dalla contrazione delle risorse pubbliche e dall'aumento del cuneo fiscale e degli appesantimenti sanzionatori diretti a reperire risorse pubbliche a spese del cittadino.

Gli interventi e le ridefinizioni delle priorità, laddove ci sono, vengono comunque visti dalla cittadinanza con occhio attendista e sospettoso, di certo non capace di ricreare quell'*humus* favorevole di cui il cambiamento ha bisogno per dispiegare il proprio, eventuale, benefico effetto.

È chiaro che la natura processuale del cambiamento richiede co-evoluzione tra decisione ed azione e non può essere estranea ad un processo di coinvolgimento e di fattività della collettività.



Gli effetti di qualunque manovra, anche la più ragionevole e potenzialmente efficace, se dispiegati in un clima sospettoso e non collaborativo, rischiano di rivelarsi pericolosi boomerang amministrativi e politici.

La natura processuale del cambiamento, estranea alla cultura politica e amministrativa, è resa ancor più impellente dalla necessità del coinvolgimento delle risorse umane, che sono certamente l'oggetto dell'intervento, ma che raramente sono coinvolte nello stesso cambiamento.

In questi casi, la preoccupazione del coinvolgimento diventa quasi esclusivamente quella di trascinare semplicemente il sindacato, con un intento che non è tanto quello di condividere i processi di razionalizzazione e di efficienza della spesa pubblica, quanto piuttosto quello di conservare e difendere lo *status quo* e i diritti contrattualistici.

Il cambiamento organizzativo, appunto per la sua natura co-evolutiva, si differenzia dagli schemi tipici dell'azione programmata e tende invece a sottolineare:

- la natura processuale del percorso, capace di generare “processi di processi”;
- le influenze e le interferenze reciproche tra le fasi preliminari costruttive dell'azione di cambiamento e le fasi di *enactment* (costruttivi dei significati dell'azione);
- il carattere spesso emergente degli effetti dell'azione.

Soprattutto, il cambiamento diventa possibile laddove vengono precostituite le condizioni che rendono le menti preparate all'incontro, enfatizzando la qualità dell'organizzazione in termini di *absorptive capacity* rispetto alle nuove condizioni, in modo da aumentare le probabilità che vi succeda qualcosa e di ridurre *bias* e pregiudizi operativi e culturali.

È fin troppo evidente che i cambiamenti organizzativi da avviare nelle pubbliche amministrazioni non siano indirizzati verso queste condizioni, ma anzi, al contrario, risultino calati dall'alto, con approcci verticistici e autoritari diretti a far subire, piuttosto che desiderare e progettare il cambiamento.

La profonda crisi in atto può seriamente aggravare il problema della produttività, la cui attuale contrazione è in parte dovuta alla scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche di allocare le risorse efficientemente.

Esiste una storica fragilità del nostro sistema economico/politico che deriva dall'incapacità dello stesso di basare le proprie decisioni su criteri meritocratici e funzionali rispetto all'erogazione dei pubblici servizi. Ciò produce un sentimento di forte delegittimazione nella dirigenza pubblica, che si sente sempre meno propensa a collaborare, preoccupata soprattutto a contrastare la tendenza devastante di mantenere lo *status quo* da parte del sindacato.

Di contro, ora più che mai, proprio perché in acuta fase di recessione, in condizioni di crisi di fiducia e di speranza, con risorse scarse e mal distribuite, proprio per la sommatoria di tali e tante deprecabili condizioni, diventa necessario e non più procrastinabile il cambiamento, un cambiamento capace di entrare all'interno dei processi direzionali e organizzativi della Pubblica Amministrazione e in grado di mobilitare le energie indispensabili per modificare giorno dopo giorno visioni, procedure, tecnologie e comportamenti.

Si dovrebbero promuovere, a questo proposito, processi di rilevante e reale riorganizzazione del settore pubblico, partendo dalla sistematica e meritocratica comparazione dei singoli uffici, diretti a semplificare procedure operative e a ridurre costi.

Il progetto di cambiamento organizzativo da avviare all'interno della macchina comunale catanese, seppur attivato dalla necessità di contrarre la spesa e gli impegni organizzativi, muove le proprie origini proprio da tali presupposti, dalla necessità di sperimentare modelli di semplificazione operativa più efficaci ed efficienti e nuove proposte operative in grado di rimettere in moto energie e soluzioni innovative.

Dentro l'operatività del cantiere-progetto

La prima fase delle attività relative al progetto ha avuto inizio ad aprile 2014 ed è stata rivolta a ricostruire la macrostruttura vigente del Comune di Catania per verificarne logica e processi e analizzarne limiti e aree di intervento.

Il gruppo di lavoro era costituito dal Direttore del Personale, che all'epoca era anche il coordinatore dell'Area di Coordinamento della macrostruttura comunale, dall'analista Formez e dal responsabile della PO deputata alle attività di formazione e valutazione delle Risorse Umane nel comune etneo.

L'obiettivo dell'analisi iniziale è stato individuare aree di intervento che potessero non solo razionalizzare e rendere più efficiente la macrostruttura vigente, fluidificandone processi e attività, ma soprattutto studiarne le potenzialità evolutive alla luce della possibilità di migliorare servizi e funzioni resi ai cittadini. In questa ottica rientra la nuova concezione di Città Metropolitana alla quale la città di Catania ambisce e quindi le nuove configurazioni strategiche ed organizzative che, in tal senso, la macchina organizzativa del comune avrebbe potuto adottare.

L'obiettivo era elaborare un'ipotesi complessiva di sviluppo dell'assetto organizzativo del Comune di Catania per renderlo coerente sia con l'intenso





processo di cambiamento in atto relativo al mutamento dei bisogni e delle richieste del cittadino/utente, sia con la nuova configurazione strategica di area metropolitana.

Il gruppo di lavoro ha verificato le aree di miglioramento dell'assetto strutturale dell'organizzazione comunale, analizzando l'assegnazione delle competenze alle varie Direzioni e proponendo una nuova struttura organizzativa e una serie d'interventi sui meccanismi operativi coerenti con la costituenda Città Metropolitana e con le nuove prospettive strategiche.

Si è cominciato a stendere anche un programma di lavoro da eseguirsi nell'ambito del progetto e deciso di produrre un documento da portare all'approvazione dei vertici dell'amministrazione comunale.

Nelle riunioni successive, sono state verificate le condizioni previste nell'ambito del Regolamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Catania. In particolare, per assicurare un più efficace processo di coordinamento della struttura organizzativa e contribuire a un maggiore commitment della macrostruttura, è stata esaminata la possibilità di prevedere l'attivazione della Conferenza dei Dirigenti e del "Comitato dei Coordinatori d'Area", entrambi organi di coordinamento formalmente previsti dal regolamento, ma mai attivati operativamente.

Successivamente è stato avviato un percorso di analisi funzionale sulle singole unità organizzative e sulle nuove tipologie di servizi da erogare ai cittadini.

Soprattutto, è apparsa evidente la necessità di riaccorpere e rendere più snella la macro organizzazione del Comune che, con un elevato numero di Direzioni, presentava inutili sovrapposizioni ed evidenti difficoltà di coordinamento.

La seconda fase delle attività relative al progetto è stata diretta ad implementare alcune ipotesi di variazione della macrostruttura.

È importante precisare che era già stato avviato da tempo dalla Direzione Generale del Comune di Catania un percorso di analisi per lo snellimento e la ridefinizione della macrostruttura, percorso dunque precedente all'intervento progettuale, che aveva anche il fine di rendere coerente il sistema delle deleghe attribuite dal Sindaco ai nuovi Assessori con il funzionamento delle Direzioni e dei Servizi operativi.

La nuova macrostruttura, approvata dalla Giunta comunale nel corso del mese di giugno 2014, presentava molti elementi di coincidenza rispetto alle analisi ed alle riflessioni in corso nel gruppo di lavoro Formez PA, sebbene non ci fossero state fino a quel momento occasioni di contratto con la Direzione Generale dell'ente.

Si è pertanto deciso di proseguire nell'analisi verificando le variazioni proposte dal nuovo modello di macrostruttura adottato dal comune e studiando le modifiche adottate alla luce delle proposte che con il progetto Performance PA stavano emergendo.

Come già ricordato, la nuova struttura organizzativa del comune razionalizzava molti processi e soprattutto semplificava e riduceva drasticamente il numero delle PO, che da un numero attuale di 103 PO, avrebbe dovuto contrarsi fino ad un limite massimo di 70 PO.

Il progetto approvato dalla Giunta prevedeva il numero da raggiungere con l'azione di snellimento e di spending review, ma non individuava ancora analiticamente quali posizioni fossero da eliminare per raggiungere l'obiettivo numerico prefissato.

Si è quindi convenuto con l'amministrazione di continuare a far emergere ed evidenziare le ulteriori proposte di variazione della macrostruttura ed, allo stesso tempo, di analizzare le modifiche da apportare in termini di riduzione delle PO, per individuare quali accorpate o semplificare senza rischiare di pregiudicare servizi e funzioni resi al cittadino.

Inoltre, al fine di assicurare un più efficace coordinamento della struttura organizzativa e contribuire ad un maggiore processo di commitment della macrostruttura, è stata verificata la possibilità di prevedere alcune attività di training on the job.

Le attività successive sono state dunque dirette a intervenire sulla macrostruttura adottata dal Comune di Catania nel mese di giugno 2014, verificandone la logica e individuando le aree di intervento, soprattutto relative alle posizioni organizzative da ristrutturare e ridurre. Nel gruppo di lavoro è subentrato il nuovo Direttore dell'Area Personale che ha preso il posto del precedente, andato in pensione per limiti di età.

Dalla macro e micro analisi dei processi operativi sono emerse alcune proposte di lavoro che hanno riguardato:

- ipotesi di riorganizzazione e di accorpamento delle posizioni organizzative;
- ipotesi di semplificazione delle attività non più coerenti con i percorsi evolutivi della macchina organizzativa comunale;
- ipotesi di creazione di nuove unità organizzative.

Nell'ultima fase del progetto, si è proceduto a verificare la coerenza e la fattibilità del processo di individuazione delle posizioni organizzative da ristrutturare e ridurre, sottoponendo le proposte ai vari livelli della struttura gerarchica dell'amministrazione comunale.

In tal modo, l'intero progetto avrebbe potuto beneficiare delle osservazioni





e degli spunti da tali livelli apportati ed essere, al contempo, sostenuto da quegli stessi stakeholder che ne avrebbero condiviso logica e motivazione.

Le attività relative a questa fase hanno consentito la verifica delle ipotesi del gruppo di lavoro circa le aree di miglioramento e di ristrutturazione da adottare rispetto all'attuale assetto strutturale dell'organizzazione comunale. Sono state analizzate le competenze delle varie Direzioni, le attività svolte dalle Alte Professionalità e, in modo più specifico, le funzioni ed i compiti delle PO.

Una riunione a fine ottobre del 2014 ha avuto come obiettivo la condivisione con l'Assessore al Personale, nonché Vicesindaco, e successivamente sono state condivise con il Direttore Generale del Comune, nonché Segretario Generale, le proposte elaborate dal gruppo di lavoro.

Il piano definitivo elaborato dal Formez PA che ha proposto un modello di macrostruttura che riduce le PO del 30% (vedi tabella 1) è stato confrontato con le analisi e il programma predisposti dalla Direzione Generale del comune. Le due ipotesi di lavoro, sebbene progettate in modo indipendente l'una dall'altra, hanno presentato la stessa logica ed adottato quasi sempre le medesime conclusioni.

Tabella 1

Proposta di modifica PO e AP

	Posizioni organizzative	Alte professionalità
Staff organi di vertice	-6	4
Uffici di area tecnica	-5	-1
Uffici di rapporto con la città	-17	4
Uffici servizi interni	-6	0
TOTALE	-34	7

Tale coincidenza di proposte ha evidentemente confortato tanto la Direzione Generale dell'ente, quanto il gruppo di lavoro Formez PA, poiché ha evidenziato razionalità sistemica nell'impianto complessivo della proposta e metodo analitico nel processo di revisione della struttura organizzativa.

Il progetto di riduzione delle PO di circa il 30% rispetto alla dimensione originaria, seppur alimentato dall'esigenza della spending review e di razionalizzazione dei costi, rappresenta un impegno significativo di revisione strategica e di ricerca di forme più elevate di efficacia operativa.

Nel caso in esame, c'è una logica di contrazione della spesa, logica non trat-

tata come puro adempimento, quanto piuttosto quale sforzo di riorganizzazione correlato ad una valutazione delle performance organizzative ed amministrative.

Come già detto, per effetto della molecolarità e della complessità crescente della vita sociale, le città e le relative amministrazioni sono entrate in una fase di grande difficoltà e sono state costrette a rivedere le proprie strategie ed i relativi percorsi organizzativi e funzionali.

L'esigenza delle amministrazioni di forti risparmi si è spesso risolta in tagli lineari, indifferenti rispetto ai servizi e agli sforzi di razionalità e di sostenibilità nel lungo termine. Cambia la società e devono cambiare le strutture istituzionali ed i relativi ruoli, principalmente negli enti locali, il cui funzionamento operativo si è a volte pericolosamente svuotato di competenze per disinteresse e scarsa attenzione al merito e anche per una politica di esternalizzazione, che ha trovato la propria convenienza nell'attribuzione di appalti consuntivi a società esterne con aggravio di costi e, soprattutto con svuotamento e/o de-responsabilizzazione di competenze.

A Catania, come altrove, occorre riappropriarsi di tale know how e di una maggiore affezione ed attrazione dei talenti verso l'amministrazione della cosa pubblica, oltre che verso l'esercizio della sfera politica. Il tema dello sviluppo della dirigenza pubblica in grado di valersi delle competenze necessarie chiama in causa le politiche di reclutamento e l'attivazione di adeguati contesti di apprendimento e di politiche formative, oggi più che mai trascurate.

Il tema di fondo sarà adesso quello di valutare i percorsi di implementazione di questo complesso e ambizioso disegno organizzativo avviato dal comune catanese, di misurarne l'impatto in termini di servizio al cittadino e di monitorarne i tempi di attuazione.

Il ripensamento di procedure e meccanismi operativi non può non preoccuparsi di creare certezza e celerità nell'erogazione dei servizi. La capacità di rivedere l'organizzazione non può prescindere dal tema della velocità di risposta e dell'agilità organizzativa. Questa velocità potrebbe mancare: sono necessarie modifiche di regolamenti, *iter* di negoziazione tra vari livelli e organi, procedimenti amministrativi complessi. E soprattutto, sono da contrastare barriere culturali e resistenze operative.

I processi di riorganizzazione negli enti pubblici locali ed in realtà complesse come quelle poste a governo di aree metropolitane dense e con varietà di bisogni emergenti della collettività, richiedono inoltre, oggi più che mai, una stretta collaborazione di tipo interistituzionale che, invece, sta viepiù contraendosi.

Presuppongono cioè il riconoscimento della rilevanza della dimensione ter-





ritoriale ed urbana e l'identificazione del territorio non solo come mero contenitore fisico in cui gli interventi si realizzano, ma come principio organizzatore di nuove politiche, capaci di superare la crisi del welfare e di promuovere nuove formule di inclusione sociale e di rigenerazione urbana.

I processi di revisione organizzativa e funzionale degli enti locali richiedono, inoltre, un uso razionale e consapevole delle tecnologie disponibili attraverso le quali ridisegnare e semplificare la catena dei processi operativi, spesso ingialliti ed incancreniti dal tempo e da inutili e, volutamente, artificiosi passaggi procedurali.

Infine, per dispiegare realmente la loro efficacia, le strategie di spending review e di ridefinizione organizzativa pretendono un'attenta azione di monitoraggio e di valutazione del processo di rientro affinché la sperimentazione politico-sociale diventi realmente innovativa e sostenibile.



CAPITOLO 4

107

LA REVISIONE DEI PROCESSI

Superare la “Iron Cage”: analisi e revisione dei processi e protocolli nella Regione Puglia

di Marcello Martinez*



Introduzione

Il progetto ha avuto come obiettivo assistere la Regione Puglia nel processo di revisione della L.R. n. 2 del 1977, *Disciplina dei servizi del settore provveditorato - economato - contratti e appalti*. Dagli incontri preliminari effettuati e dalla lettura della documentazione fornita si è rilevato infatti che:

- i compiti e il funzionamento del Servizio Provveditorato ed Economato erano ancora disciplinati dalla L.R. 2/1977 che appariva inadeguata in riferimento alle più recenti disposizioni normative nazionali e regionali in tema di acquisti della Pubblica Amministrazione;
- esisteva una, ovvia, non piena conformità fra le procedure organizzative ormai riorientate all’assolvimento delle successive norme nazionali e regionali sulla spending review e le disposizioni della L.R. 2/1977;
- esisteva una sovrapposizione di interventi normativi che modificano di fatto le disposizioni della legge 2/1977;
- esisteva un’esigenza di “cristallizzazione” negli atti normativi interni delle procedure o best practice già riorientate alle disposizioni in tema di spending review della P.A., cogliendo l’occasione per sperimentare processi ancora più efficienti ed omogenei.

Si è ritenuto, dunque, necessario mettere in atto un intervento di assessment dei processi, da trasfondere poi in nuove disposizioni regolatorie, in modo da migliorare il superamento delle residue difficoltà di monitoraggio e il controllo della spesa in riferimento ad esigenze di razionalizzazione e integrazione.

Il gruppo di lavoro, composto dai referenti del Foromez PA, dai referenti del Servizio Provveditorato ed Economato e del Servizio Affari Generali della

* Seconda Università di Napoli.



Regione Puglia, ha inteso dunque sviluppare il progetto focalizzandosi sul seguente obiettivo: predisporre una bozza di regolamento (disciplinare ad uso interno) da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale. Il regolamento deve definire un *iter* procedurale volto all'evasione delle richieste di acquisto di beni e servizi strumentali da parte degli uffici regionali ed al contestuale controllo dei beni e servizi effettivamente acquistati, al fine di razionalizzazione delle spese e di uniformità nella applicazione delle norme.

Le funzioni del Servizio Provveditorato ed Economato della Regione Puglia

Il Servizio Provveditorato ed Economato della Regione Puglia, ai sensi del D.P.G.R. n. 161 del 2008, art. 5 comma 3, costituisce una struttura di direzione preposta alla programmazione operativa, all'attuazione e al controllo delle attività necessarie allo svolgimento delle politiche della regione. Il servizio, ai sensi del D.P.R. 17 giugno 2011 n. 675, è collocato nell'Area di coordinamento "Finanza e controlli" e svolge le seguenti funzioni (art. 3 comma 7 D.P.R. 675/2011):

- forniture per il funzionamento degli uffici dell'amministrazione;
- gestione cassa centrale, casse economali provinciali e di rappresentanza;
- gestione delle spese d'ufficio comprese quelle della telefonia, energetiche, postali e telegrafiche;
- gestione dei servizi di vigilanza, custodia e controllo;
- gestione dell'autoparco regionale;
- gestione del magazzino centrale;
- gestione delle polizze assicurative;
- forniture di beni mobili necessari per il soddisfacimento delle esigenze degli Uffici mediante procedure di evidenza pubblica;
- gestione dei servizi affidati ad aziende, ditte ed enti (servizio di assistenza impianti elettrici, impianti di riscaldamento/condizionamento, di trasporto e facchinaggio, di pulizia ecc.);
- verifiche periodiche, tramite le strutture interne, sulla esecuzione degli interventi, per l'individuazione di eventuali inadempienze;
- attuazione delle procedure per l'applicazione di eventuali penali così come previsto dai contratti e/o convenzioni stipulate;
- elaborazione dei capitolati speciali relativi ai servizi vari di assistenza e/o fornitura;

- acquisto supporti informatici per esigenze degli uffici e relativi servizi di assistenza tecnica;
- gestione ed assistenza rete informatica degli uffici;
- pubblicazione bandi di gara;
- pagamento compensi componenti comitati previsti da leggi regionali.



Al Servizio Provveditorato ed Economato, la D.G.R. 26 novembre 2013, n. 2173 assegna anche le seguenti funzioni:

111

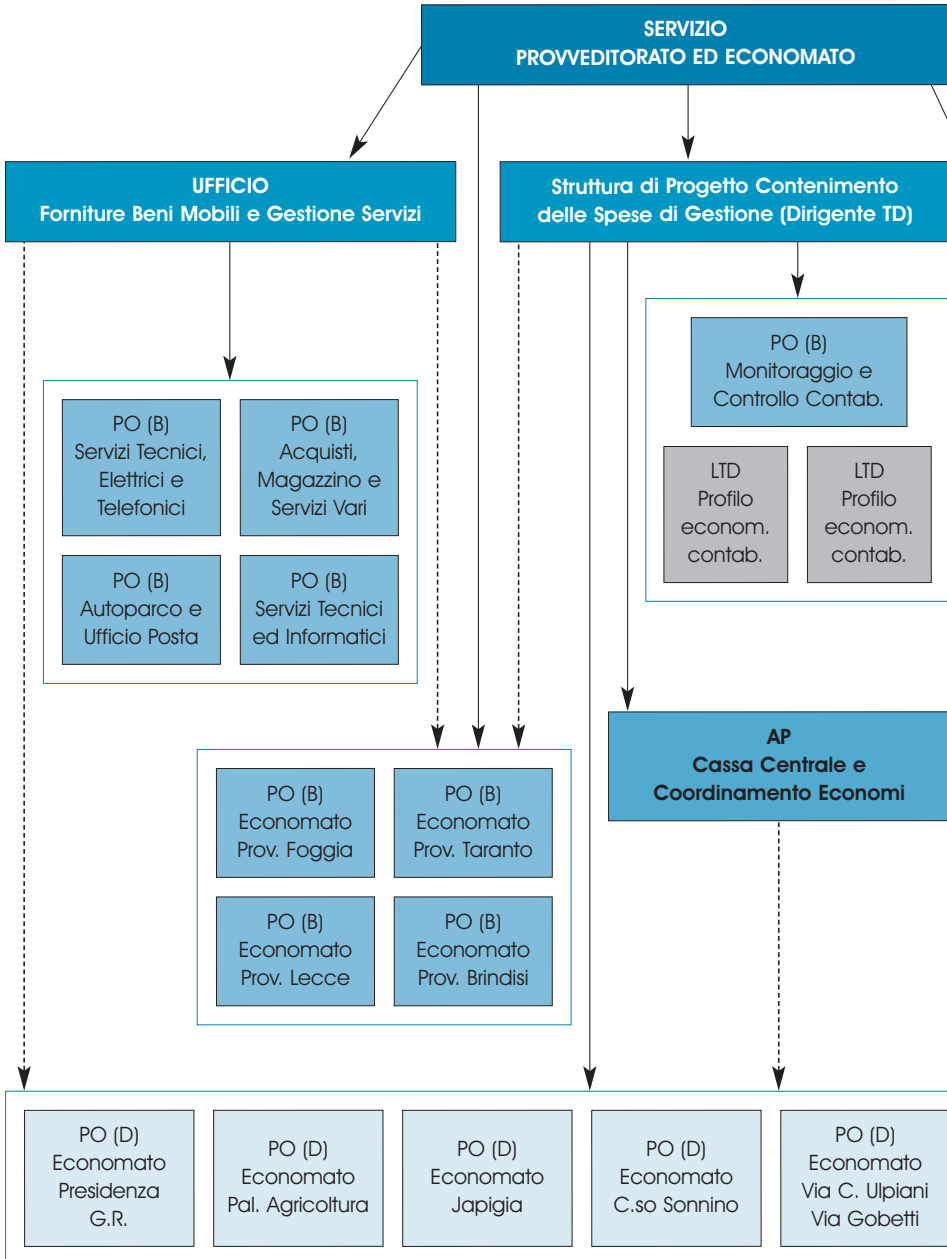
- elaborazione ed attuazione delle politiche di energy management per il funzionamento e per il complesso di impianti e mezzi a servizio degli uffici regionali;
- adempimenti relativi all'uso dell'energia sia sotto il profilo amministrativo, finanziario, contrattuale che sotto quello della razionalizzazione dell'uso dell'energia, anche attraverso la progettazione e la realizzazione di impianti ad energie rinnovabili a fini di risparmio energetico con l'utilizzo di combustibili alternativi a quelli di origine fossile e l'utilizzo di strumenti di razionalizzazione della spesa;
- redigere il "Piano per la promozione e l'uso razionale dell'energia ai fini del contenimento di costi ed emissioni nocive degli impianti e dei mezzi a servizio degli uffici della Regione Puglia".

Ulteriori compiti sono stati assegnati con la Determinazione del Direttore Area Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione 3 giugno 2013, n. 22 con cui al dirigente del Servizio Provveditorato ed Economato è stata assegnata la responsabilità della Struttura di progetto "Contenimento delle spese di gestione" cui sono attribuite le seguenti funzioni:

- progetta, realizza e avvia procedure di monitoraggio e controllo delle spese di funzionamento dell'ente per fornire al Servizio tutti gli elementi utili alla pianificazione e programmazione finanziaria, oltre che di orientamento alla qualità ed efficacia di beni e servizi forniti.

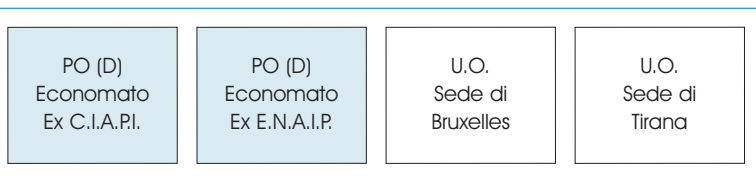
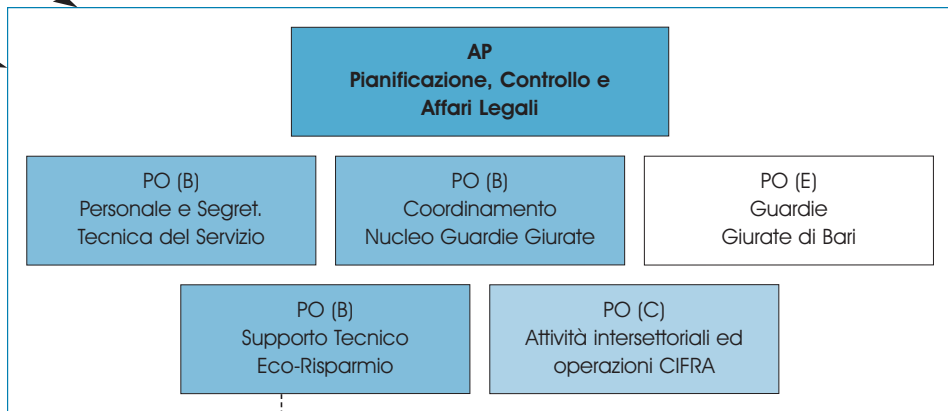
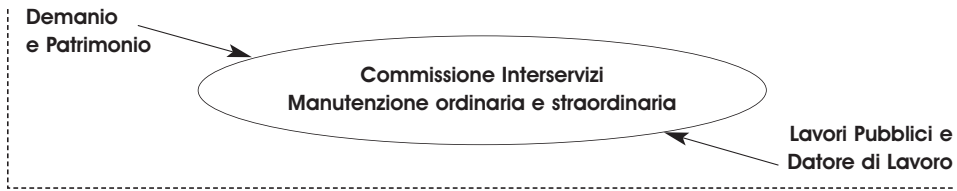
Una rappresentazione grafica (in bozza) fornita dal Servizio è presentata nella figura seguente.

Figura 1
Proposta



Fonte: Regione Puglia, Servizio Provveditorato ed Economato





Articolazione e svolgimento del progetto

Al fine di perseguire una piena corrispondenza tra assetto regolatorio ed assetto organizzativo del Servizio Provveditorato ed Economato si è concordato di articolare il progetto nelle seguenti fasi:

- analisi *as is* – le fonti di regolazione del funzionamento del Servizio;
- analisi *as is* – rilevazione delle procedure di programmazione, autorizzazione e rendicontazione della spesa;
- riprogettazione dei meccanismi di regolazione del funzionamento del Servizio.

Analisi *as is*: le fonti di regolazione del funzionamento del Servizio

In tale fase si è proceduto ad una attenta ricognizione dei diversi atti normativi e regolatori che sono intervenuti a disciplinare il funzionamento del Servizio Provveditorato ed Economato in via diretta o anche in via indiretta. È stato possibile rilevare come fosse elevata l'eterogeneità delle fonti normative e come spesso il raccordo fra le stesse richiedesse un processo di ricostruzione e interazione che potenzialmente creava esigenze di chiarificazione anche per indirizzare correttamente i comportamenti di posizioni organizzative non apicali, con il rischio di ritardi nell'azione amministrativa. Ne è scaturito, pertanto, un quadro in cui si è riusciti a garantire la legittimità dell'azione amministrativa spesso tramite impegnativi processi di istruttoria tecnico-giuridica realizzabili grazie alla presenza nella struttura del Servizio di competenze che, di volta in volta, venivano impegnate sulle questioni urgenti o ritenute prioritarie.

Analisi *as is*: rilevazione delle procedure di programmazione, autorizzazione e rendicontazione della spesa

Al fine di rendere le procedure adottate dal Servizio conformi ad un unico protocollo di regolazione che potesse garantire una chiarezza *ex ante* del funzionamento del Servizio, si è effettuata una rilevazione diretta dei principali processi organizzativi utilizzati per il funzionamento del Servizio. Particolare attenzione è stata dedicata alle procedure programmatiche, autorizzatorie e di rendicontazione della spesa (Borgonovi, 2005) con un *focus* sulle modalità di definizione del fabbisogno delle strutture periferiche e decentrate della





Regione Puglia. In tale senso, acquisendo come quadro di riferimento esogeno il complesso delle norme nazionali e regionali che disciplinano gli acquisti della Pubblica Amministrazione, si sono appunto rilevati i sistemi procedurali che governano le relazioni fra le diverse Posizioni Organizzative interne al Servizio. Si è infatti ricostruita la complessa articolazione organizzativa del Servizio stesso in cui infatti “convivono” Posizioni Organizzative decentrate, Alte Professionalità con ruoli di coordinamento, Strutture di progetto. L’interazione fra queste diverse unità è infatti risultato essere coordinato da procedure elaborate spesso su iniziativa delle professionalità interne al Servizio, con l’obiettivo di rendere tracciabile, rendicontabile e conforme l’azione amministrativa quotidiana.

Tale fase si è basata su interviste semistrutturate (Cardano, 2011) condotte dal gruppo di lavoro. Le interviste hanno avuto ad oggetto, tra gli altri i seguenti punti:

- a) rilevare le modalità di organizzazione del lavoro seguite nelle Alte professionalità (AP) e Posizioni organizzative (PO) oggetto di analisi;
- b) rilevare le eventuali modalità di definizione e rilevazione dei fabbisogni di acquisto seguite nelle strutture afferenti al Servizio Provveditorato ed Economato e regolate da disposizioni “sostitutive” rispetto a quelle previste dalla L.R. 2/1977;
- c) rilevare (flow check) il flusso documentale e informativo relativo ad alcune transazioni individuate d’intesa con le PO intervistate, in modo da visivamente seguire le operazioni di amministrazione e controllo messe in atto dai diversi soggetti responsabili;
- d) verificare e analizzare nel flow check i protocolli cui le PO fanno riferimento per regolare la gestione e l’amministrazione dei suddetti flussi amministrativi e documentali;
- e) rilevare le principali best practice e eventuali criticità procedurali;
- f) valutare le modalità di acquisizione di dati sulle tipologie di acquisti svolti distinte per tipo di beni e servizi, fondi, ecc.

Riprogettazione dei meccanismi di regolazione del funzionamento del Servizio

Tale fase ha avuto come obiettivo integrare, in coerenza con le disposizioni rilevate nelle diverse fonti normative vigenti, i sistemi procedurali e di governo dell’assetto organizzativo del servizio quali risultato delle prassi rilevate. In via di prima approssimazione si è ritenuto di poter pervenire ad una ipotesi di redazione di un Regolamento del Servizio Provveditorato ed Econo-



mato. Tale soluzione è stata indicata come preferibile, almeno in via preliminare, in quanto contraddistinta da una maggiore facilità di adozione e una migliore flessibilità, caratteristica rilevante per un ambito in cui successivi probabili interventi normativi potrebbero richiedere ulteriori esigenze di aggiornamento e adeguamento. Si tratta infatti di una soluzione diversa da quella preesistente, nella quale il funzionamento del servizio era disciplinato da una norma regionale i cui limiti sono stati resi evidenti dall'analisi, ma anche dalle esigenze che negli anni hanno richiesto l'inserimento di specifici articoli e commi in eterogenee norme regionali. Tale fase si è basata sulle seguenti azioni:

- benchmarking condotto su altri regolamenti che disciplinano il Servizio Provveditorato ed Economato in diverse regioni ed enti locali in Italia;
- verifica del gap di conformità fra la legge regionale n. 2/1977, le successive norme nazionali e regionali, e le prassi regolate da disposizioni organizzative adottate in riferimento al Servizio Provveditorato ed Economato da diverse strutture della amministrazione regionale della Puglia.

Stratificazione e cambiamento dell'assetto del Servizio: superare la Iron Cage dell'archetipo originario

L'analisi organizzativa condotta sul Servizio Provveditorato ed Economato della Regione Puglia ha consentito di verificare come all'interno della regione si sia progressivamente sviluppata una graduale trasformazione dell'assetto del Servizio, con un processo di sedimentazione di tipo normativo organizzativo (Clegg, 1981; Borgonovi 2005). Secondo tale prospettiva, infatti, il processo di cambiamento del Servizio può essere interpretato non come un passaggio radicale da un assetto ad un altro, ma come un accumularsi progressivo di modelli (archetipi). Proseguendo con una metafora tipicamente neoistituzionalista (Cooper *et al.*, 1996), le caratteristiche dell'assetto organizzativo del Servizio possono essere il risultato di azioni di "erosione" di funzioni (come la separazione organizzativa fra il Servizio stesso e il Servizio Affari generali, vedi *infra*), "emersioni" di funzioni (attribuzione di nuovi compiti come quelli relativi all'efficientamento e al risparmio energetico) e consolidamento di funzioni (programmazione e amministrazione della spesa).

È possibile identificare pertanto tre archetipi che – in quanto particolari e successive combinazioni di disposizioni normative e organizzative, fattori culturali, procedure – influenzano il funzionamento operativo del Servizio

(Clegg, 1981), e ne definiscono la mission, il sistema di potere, i meccanismi di coordinamento. La specificazione delle diverse configurazioni dell'assetto organizzativo in tre archetipi si declina evidenziando le differenze che in ciascun archetipo hanno assunto seguenti dimensioni:

- funzioni e mission del Servizio;
- il sistema di potere: deleghe e responsabilità;
- i meccanismi adottati per il coordinamento delle relazioni tra le diverse unità organizzative.



La combinazione di queste tre dimensioni consente di distinguere in senso longitudinale, ma senza dimenticare una compresenza attuale, tre archetipi organizzativi principali:

- l'archetipo "Centro di Spesa";
- l'archetipo "Tecnostruttura per l'amministrazione e la gestione di servizi";
- l'archetipo "Centro di competenze per lo sviluppo e l'innovazione tecnico-amministrativa".

L'archetipo originario: il Servizio come "Centro di Spesa"

Tale archetipo risulta evidente dalle disposizioni della legge regionale 2/1977. Si tratta come evidente di un dispositivo normativo che disciplinava il servizio, ancora denominato Settore, prima del processo di decentramento amministrativo attivato dalla legge delega 59/1997 (c.d. legge Bassanini) e dalla legge costituzionale 1/2001.

In questo modello il settore, diversamente da quanto poi stabilito dalla Regione Puglia, era responsabile sia delle attività proprie del Provveditorato Economato, sia delle attività connesse all'affidamento e alla gestione dei contratti e degli appalti. La legge n. 2 del 1977 ovviamente è precedente al D.Lgs. 163/2006 (Codice degli appalti pubblici).

L'analisi della Mission ("attribuzioni" o funzioni del settore), evidenzia compiti prettamente esecutivi, finalizzati alla "ordinazione diretta di forniture" per il regolare funzionamento degli uffici dell'amministrazione regionale, con una specificazione molto puntuale delle diverse tipologie di forniture e pagamenti. Infatti la legge regionale 2/1977 prescrive specifiche procedure da mettere in atto per acquistare beni e servizi.

Il sistema delle responsabilità e delle deleghe vede un collegamento diretto fra il settore e la Giunta regionale (viene individuato anche un assessore all'economato) con un significativo coinvolgimento degli assessori competenti nei processi decisionali di acquisto. Un certo grado di autonomia è lasciato agli

eonomi cassieri provinciali e degli uffici regionali i quali possono spendere entro certi limiti meramente quantitativi.

I meccanismi di coordinamento che sovrintendono ai processi di programmazione, autorizzazione e controllo sono di tipo specificamente contabile senza una chiara specificazione delle procedure da mettere in atto per la rilevazione del fabbisogno.

118

Si tratta evidentemente di un modello che risultava adatto a sostenere le esigenze di una amministrazione regionale ancora non investita delle responsabilità e competenze che le deriveranno poi dal processo di decentramento amministrativo messo in atto a livello nazionale.

La riorganizzazione: l'archetipo "Tecnostruttura per l'amministrazione e la gestione di servizi"

Tale archetipo si definisce a seguito dell'intervento di riorganizzazione per uniformità dell'amministrazione della Regione Puglia attuato con il D.P.G.R. n. 161 del 2008 e poi con il D.P.G.R. n. 675 del 2011. L'effetto maggiormente significativo di tali atti, infatti, è stato consolidare la separazione fra le competenze legate all'affidamento dei contratti e degli appalti e quelle di gestione dei servizi necessari al funzionamento dell'amministrazione regionale. Si sono infatti costituite le Aree di coordinamento regionali e si sono rispettivamente istituiti il Servizio Affari Generali, all'interno dell'area "Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione" e il Servizio Provveditorato ed Economato, all'interno dell'area "Finanza e controlli". Si tratta di due strutture collocate in unità organizzative di ordine superiore che si sviluppano in senso verticale e parallelo (a "canne d'organo", Borgonovi, 2005), con evidenti esigenze di raccordo e coordinamento soprattutto in riferimento a processi di acquisto di rilevante entità economica che richiedono l'adozione di complesse procedure amministrative e il ricorso a mercati elettronici (legge 296/2006 e s.m.i.).

Al Servizio Affari Generali, in particolare, sono state affidate responsabilità quali la gestione delle procedure di gara, la gestione della centrale di acquisti Empulia, la stipulazione delle convenzioni e accordi quadro, la gestione dell'albo fornitori.

La mission invece del Servizio Provveditorato ed Economato conferma la sua funzione di centro di spesa in riferimento infatti alle responsabilità mantenute in tema di forniture per il funzionamento degli uffici, di gestione cassa centrale e casse economali, di acquisto di servizi informatici; ma acquisisce anche le responsabilità tipiche di una tecnostruttura, collegate alla gestione di una pluralità di servizi quali i servizi di vigilanza e custodia, di gestione

dell'autoparco, di gestione del magazzino centrale, di gestione delle polizze assicurative, di gestione di servizi di assistenza affidati a terzi, di gestione della rete informatica, alcune delle quali sono disciplinate con specifici regolamenti.

Il sistema di deleghe e responsabilità definito dal D.P.G.R. n. 161 del 2008 e dal D.P.G.R. n. 675 del 2011 individua un Dirigente come responsabile dei Servizi, e dunque attribuisce a tale figura professionale il compito di dirigere il Servizio Provveditorato ed Economato. Elementi specifici di tale archetipo diventano anche la possibilità per la figura apicale di formulare proposte in tema di svolgimento delle funzioni del servizio, l'introduzione di un sistema di programmazione per obiettivi di tipo manageriale, l'esercizio da parte del dirigente dei compiti di direzione, coordinamento e controllo delle attività affidate alle strutture organizzative che da esso dipendono e la gestione diretta del personale e delle risorse strumentali ad esso assegnate.

I meccanismi di coordinamento che sovrintendono i processi di programmazione, autorizzazione e controllo si basano sull'introduzione di sistemi informativi (sistemi contabili, piattaforme elettroniche per gli acquisti, posta certificata, ecc.) e sulla elaborazione di procedure interne in grado di rendere tracciabile, affidabile e legittima un'azione amministrativa che, come accade ad esempio nei processi di acquisto tramite cassa economale, occorre rispettare numerosi e variabili adempimenti provenienti dalle norme nazionali regionali, ma anche da disposizioni di altri enti pubblici quali l'Agenzia per le entrate o l'Inps.

Si tratta dunque di un archetipo nel quale il Servizio Provveditorato ed Economato non si limita più a comprare beni e servizi per assecondare *sic et simpliciter* le richieste che provengono dagli altri uffici regionali. Si introduce invece una prospettiva "manageriale" per la gestione del Servizio che si pone come una vera e propria tecnostruttura (Galbraith, 1967; Mintzberg, 1979) in grado di influenzare il funzionamento dell'amministrazione regionale con le proprie scelte e decisioni, la cui legittimità si basa su una forma di autorità razionale legale sostenuta da significative competenze giuridico-amministrative. Il Servizio si dota di un gruppo di professionalità con specifiche e complesse competenze giuridiche, tecniche e amministrative. Proprio questo aspetto rende il Servizio impegnato nella gestione di processi articolati che controlla e esegue con significativa autonomia e potere decisionale.



La spending review: l'archetipo "Centro di competenze per lo sviluppo e l'innovazione tecnico-amministrativa"



120

Il terzo archetipo si definisce in attuazione delle disposizioni della Determinazione del Direttore Area Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione 3 giugno 2013, n. 22 con cui si istituisce la Struttura di progetto "Contenimento delle spese di gestione" e con la D.G.R. n. 26 novembre 2013, n. 2173 che assegna al Servizio anche le seguenti funzioni: elaborazione ed attuazione delle politiche di energy management per il funzionamento e per il complesso di impianti e mezzi a servizio degli uffici regionali; adempimenti relativi all'uso dell'energia sia sotto il profilo amministrativo, finanziario, contrattuale che sotto quello della razionalizzazione dell'uso dell'energia, anche attraverso la progettazione e la realizzazione di impianti ad energie rinnovabili a fini di risparmio energetico con l'utilizzo di combustibili alternativi a quelli di origine fossile e l'utilizzo di strumenti di razionalizzazione della spesa; redigere il "Piano per la promozione e l'uso razionale dell'energia ai fini del contenimento di costi ed emissioni nocive degli impianti e dei mezzi a servizio degli uffici della Regione Puglia".

Si tratta di funzioni dunque che attribuiscono al Servizio Provveditorato ed Economato una mission diversa, non più operativa o gestionale, ma anche progettuale, nel senso che è orientata ad attivare azioni di sviluppo tecnico e amministrativo finalizzate alla scelta di soluzioni sia più efficienti dal punto di vista economico, sia più sostenibili da punto di vista energetico. La funzione del Servizio è ricercare e apprendere modalità innovative di contenimento della spesa pubblica e di partecipazione al miglioramento della qualità delle prestazioni dell'amministrazione regionale.

Il sistema di deleghe e responsabilità prevede il ricorso a strutture di progetto che "assicurano la realizzazione di specifici obiettivi, anche trasversali rispetto alle Aree o impegnate su progetti che necessitano di integrazione trasversale fra le varie strutture" (art. 9 D.P.G.R. n. 161 del 2008). Tali strutture sono poi sostenute da Posizioni Organizzative con competenze tecniche la cui funzione è predisporre piani di miglioramento e sviluppo, ad esempio in campo energetico.

I meccanismi di coordinamento non sono basati solo su sistemi di programmazione controllo ma si definiscono anche tramite azioni di istruttoria, analisi, valutazione, sostenuti dalla definizione di specifici obiettivi che consentono la misurazione del conseguimento di risultati anche innovativi dal punto di vista tecnico-amministrativo, assegnando al Servizio anche una connotazione di learning organization.

Il Servizio Provveditorato ed Economato, in questo archetipo, si propone dunque come una struttura autoriflessiva (Butera, Dente, 2009) in grado non solo di adottare con legittimità complesse procedure, ma anche di apprendere ed innovare le modalità di svolgimento dei propri compiti, grazie a progetti finalizzati alla ricerca di nuove soluzioni tecniche (come nel caso del risparmio energetico) o amministrative (come nel caso del contenimento della spesa).



Superare la Iron Cage dell'archetipo originario per l'attuazione della spending review con un nuovo protocollo regolamentare

È apparso adeguato, quindi, interpretare il processo di cambiamento che ha caratterizzato nel tempo il Servizio Provveditorato ed Economato non come il passaggio da un archetipo all'altro, ma come un processo di trasformazione in cui le caratteristiche dei diversi archetipi si sono sedimentate e sovrapposte (Hinings Greenwood, 1988), non senza esigenze di risoluzione di conflitti, incongruenze e disagi anche di carattere culturale e comportamentale, connessi ad esempio alla percezione che hanno del proprio ruolo AP e PO decentrate.

È stato importante evidenziare che i suddetti archetipi sono stati il risultato emergente dalla ricombinazione di diverse e successive prescrizioni di tipo normativo e/o amministrativo (Cooper *et al.*, 1996; Soin, Huber, 2013) messe in atto in diversi momenti temporali dalla Regione Puglia tramite i suoi organi istituzionali (Presidente, Giunta e Consiglio) e tramite le disposizioni organizzative attuate come espressione della responsabilità organizzativa dei Dirigenti della struttura amministrativa regionale.

È ovvio che la distinzione in tre archetipi è il risultato di un processo di astrazione e sincretismo, utile prevalentemente ai fini espositivi. Infatti i tre archetipi non trovano un richiamo esplicito e consapevole negli atti emessi dagli organici politici e amministrativi regionali. Evidenziarne le differenze consente tuttavia di sottolineare come nella Regione Puglia si sia attuato un cambiamento organizzativo interpretabile come “differenza nel tempo della forma, delle qualità o dello stato di una istituzione” (Van de Ven, Hargrave, 2004). La loro separazione concettuale deriva, infatti, da una analisi longitudinale che osservando le variazioni che l'assetto del Servizio ha attraversato nel periodo osservato, ha cercato di comprenderne motivazioni, processi e risultati.



La ricostruzione delle fonti normative (europee, nazionali, regionali) che sono progressivamente intervenute sull'assetto del Servizio Provveditorato ed Economato, dunque, ha messo in luce una accumulazione successiva di funzioni che rassomiglia maggiormente ad un processo di "sedimentazione" e "stratificazione" piuttosto che ad una consapevole azione di cambiamento. Infatti, a sostegno di tale interpretazione vi è proprio la limitata esplicita abrogazione di norme e regole, molte delle quali anche se ancora vigenti risultano infatti obsolete "nei fatti" sia per essere state ovviamente sostituite da disposizioni normative di ordine superiore, sia per essere state disapplicate nelle prassi operative sostenute da nuovi sistemi informativi e organizzativi, a loro volta introdotti e disciplinati da complementari norme e disposizioni.

Il caso della Regione Puglia non rappresenta pertanto un esempio di *planned changing* fondato su una consapevole azione di ridefinizione dei protocolli da mettere in atto in parallelo ai cambiamenti introdotti nella mission, responsabilità e deleghe e meccanismi di coordinamento delle attività del Servizio.

Il processo di cambiamento rilevato dunque è più probabilmente classificabile come un cambiamento ancora vincolato da fattori di inerzia e resistenza (DiMaggio, Powell, 1983; Meyer, Rowan, 1977), *path dependence* non prevedibile *ex ante*. I cicli di variazione, selezione e consolidamento che, con l'analisi si è osservato essere stati avviati e adottati con i diversi atti normativi, non si sono svolti secondo percorsi predefiniti o prevedibili. Essi sono stati, invece, il risultato di trasformazioni organizzative attivate da specifici processi interni all'amministrazione regionale e rivolti alla ricerca di nuove routine e procedure (Nelson, Winter, 1982) che apparivano in grado di conferire all'organizzazione la capacità di conseguire migliori performance sia economiche, sia di qualità dell'azione amministrativa.

La connotazione e la specificità del processo di cambiamento del Servizio Provveditorato ed Economato della Regione Puglia sono state poi confermate dall'analisi di benchmarking. Anche nelle altre amministrazioni regionali e enti locali osservati, l'assetto dei Servizi Provveditorato ed Economato si è evoluto in maniera specifica, sviluppando al proprio interno peculiari *organizational capabilities* (routine, procedure, competenze, ecc.). Tuttavia, proprio tale eterogeneità ha consentito al gruppo di lavoro di proporre ipotesi alternative di regolazione (come nel caso dei processi di rilevazione del fabbisogno di beni e servizi), nella consapevolezza di una ovvia necessità di contestualizzare, all'interno della Regione Puglia, soluzioni e ipotesi di riprogettazione delle procedure e dei processi.

La presenza della legge regionale 2/1977, al momento dello svolgimento del



progetto, manteneva almeno in alcune sue sezioni una sua validità, specificamente connessa al funzionamento del Servizio come “centro di spesa”. Essa tuttavia rappresentava tipicamente un esempio di quello che viene chiamata deep structure (Gersik, 1991) cioè un protocollo stabile (in quanto modificabile solo con altra legge regionale) che è in grado di condizionare il cambiamento in quanto caratterizzato da elevata stabilità, path dependance e forte interconnessione con il contesto ambientale. Il progetto di cambiamento della L.R. 2/1977 e la sua sostituzione con uno strumento più agile quale il regolamento ha trovato la sua motivazione proprio dalla “tensione latente” dovuta all’esigenza di perseguire sempre una conformità fra assetto organizzativo attuale e principale protocollo di riferimento. Risultava infatti evidente che, anche al di là dell’automatica obsolescenza di alcune disposizioni della legge 2/1977 ormai ovviamente inapplicabili, tale norma pur sostenendo pienamente l’archetipo “centro di spesa” era quasi una Iron Cage o “gabbia di ferro originaria” (Max Weber) in grado di condizionare i processi e i comportamenti conformi agli ulteriori due archetipi e resi indispensabili ai fini, ad esempio, del perseguimento di obiettivi di spending review.

Per recepire, pertanto, quelle che erano considerate dal Servizio innovazioni normative, gestionali e amministrative trasmesse dall’esterno, sotto forma di nuove disposizioni o dettati normativi connessi prioritariamente alla spending review, e poter godere dei benefici potenzialmente da esse promesse, è stato dunque necessario per il Servizio Provveditorato ed Economato superare i fattori di resistenza e inerzia (Iron Cage) derivanti dall’archetipo originario.

Tale “superamento” è stato pertanto conseguito con la redazione del nuovo regolamento, in coerenza con l’obiettivo di una ricerca di una compliance inversa, in cui a doversi modificare e riallineare con il nuovo archetipo sono proprio i sistemi di protocolli organizzativamente più “profondi” come era evidentemente la L.R. 2/1977.

Bibliografia

- Borgonovi E. (2005), *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano.
- Butera F., Dente B., (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano.
- Cardano M. (2011), *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Clegg S. (1981), “Organization and Control”, in *Administrative Science Quarterly*, n. 26.



- Cooper D.J., Hinings B., Greenwood R., Brown J.L. (1996), “Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms”, in *Organization Studies*, July.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983), “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, in *American Sociological Review*, 48.
- Galbraith J.K. (1967), *The New Industrial State*, Houghton Mifflin Company, Boston, Library of Congress.
- Gersick C. (1991), Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm, in *The Academy of Management Review*, 16(1).
- Mangia G., Iacono M.P., Canonico P., Martinez M., Mercurio R. (2013), “The human side of organizational change: Compliance and management control systems in Italian public utilities, Human Factors and Ergonomics”, in *Manufacturing & Service Industries*, 23 (1).
- Martinez M. (2009), *Cambiamento organizzativo e compliance: assunti teorici e ricerche empiriche*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Martinez M., Pezzillo Iacono M. (2012), “Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi”, in *Management delle Utilities*, vol. 1/12.
- Meyer J., Rowan B. (1977), “Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony”, in *American Journal of Sociology*, 83.
- Mintzberg H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, New Jersey.
- Nelson R.R., Winter S.G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Boston.
- Soin K., Huber C. (2013), “The Sedimentation of an Institution: Changing Governance in U.K. Financial Services”, in *Journal of Management Inquiry*, 22.
- Van de Ven A.H., Hargrave T.J. (2004), “Social, Technical, and Institutional Change: A Literature Review and Synthesis”, in Poole M.S., Van de Ven A.H., *Handbook of Organizational Change & Innovation*, Oxford Univ. Press, NY.

Il SUAP nel Comune di Battipaglia (SA)

di Nicola Iacono*
e Amalia Tito



Introduzione

Da qualche anno si sta assistendo a numerosi interventi di riforma dell'amministrazione con l'obiettivo di rendere sempre più efficace la struttura pubblica; con la semplificazione si vuole rendere più fruibili le regole esistenti, ridurre il numero delle norme, eliminare gli oneri amministrativi inutili che gravano sui cittadini e sulle imprese, agevolando nel contempo l'adempimento di quelli necessari per garantire un livello di tutela adeguato e per assicurare lo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Il processo di semplificazione, iniziato nel lontano 1990 con la legge n. 241, si è maggiormente delineato nel corso di questi anni semplificando ulteriormente gli adempimenti procedurali a carico dei privati, delle imprese e dei professionisti.

L'attività progettuale svolta presso il Comune di Battipaglia ha interessato la regolamentazione/riorganizzazione del Servizio SUAP (Sportello Unico delle Attività Produttive) e degli altri Servizi che in diversa misura partecipano al processo.

Il SUAP è il servizio, voluto dal legislatore, attraverso il quale si assicura il contatto – esclusivamente per via telematica – tra impresa e Pubblica Amministrazione nelle sue diverse articolazioni. Questo fine rientra, a pieno titolo, nel novero degli strumenti di “semplificazione amministrativa” il cui obiettivo è perseguire l'interesse della collettività per il tramite di linee programmatiche e di azione quanto più qualitativamente e quantitativamente ottimali, attraverso la ricerca di un sistema più efficace, e dunque economico ed efficiente, di operabilità.

La regolamentazione del SUAP ha incontrato in Italia, fin dalla sua istituzione¹, diversi ostacoli di applicabilità (dall'assenza di collegamento tra le

* Consulente.

¹ La disciplina risale al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 440.



amministrazioni interessate al processo, all'incertezza circa i tempi e gli atti conclusi del procedimento) che sono state superate legislativamente con le prescrizioni dell'articolo 38 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dall'articolo 1 della L. 6 agosto 2008 n. 133, che ha disposto un riordino della materia rimettendo tutto alla successiva promulgazione di un Regolamento attuativo la cui emanazione è avvenuta nel settembre del 2010 (D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160).

L'attività realizzata presso il Comune di Battipaglia risponde, quindi, da un lato a specifici obblighi di legge² (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive) e, dall'altro, si propone nello stesso tempo come esperienza indiretta di spending review i cui risultati sono strettamente connessi alle azioni di revisione delle procedure amministrative, accompagnate da una contestuale revisione delle logiche di organizzazione del lavoro e di dimensionamento dell'ufficio SUAP.

Obiettivi e risultati conseguiti

Obiettivo dell'intervento è stato la riorganizzazione del SUAP.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso un affiancamento operativo indirizzato a:

- *comprendere/definire* il “frame of reference” di base relativo alla regolamentazione, organizzazione e gestione del SUAP;
- *verificare* le condizioni di fattibilità di una regolamentazione del Servizio dello Sportello Unico per le Attività Produttive, coerente con il dettato normativo e l'assetto organizzativo del comune;
- *favorire* la sua attuazione attraverso l'elaborazione di una bozza di regolamento attuativo da sottoporre successivamente all'autorità politica (Giunta comunale) per la sua approvazione/deliberazione.

² Il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, all'articolo 2, identifica nel SUAP il solo soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59, specificando altresì che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni, nonché gli elaborati tecnici e gli allegati devono essere presentati esclusivamente in modalità telematica.



Lo svolgimento delle azioni sopra delineate ha consentito la formulazione di un “modello di regolamentazione” dell’attività del SUAP che, condiviso dall’amministrazione comunale, è stato approvato e reso operativo con la Delibera del Commissario Prefettizio n. 8 G dell’11 febbraio 2014; copia del citato Regolamento è presente sul portale dell’amministrazione nella sezione “Sportello Unico Attività Produttive”³.

Congiuntamente si è provveduto a revisionare e rilasciare la mappatura di alcuni dei processi connessi alle attività del SUAP, in particolare dei flussi operativi: “procedura automatizzata ex articolo 5 del D.P.R. 160/2010” e “procedura pagamento on line ex articolo 4, comma 13, del D.P.R. 160/2010”.

La conoscenza dei meccanismi di funzionamento dei principali processi afferenti al SUAP è stata d’ausilio, inoltre, nel supportare l’amministrazione comunale nel dimensionamento dell’organico del servizio e per l’individuazione della risorsa a cui affidare la responsabilità dello stesso.

Si segnala, infine, che sono stati conseguiti i seguenti ulteriori risultati:

- *valorizzazione* dell’esperienza attraverso un convegno di promozione, per comunicare a tutti gli stakeholder gli importanti traguardi raggiunti dall’amministrazione;
- *integrazione operativa* attraverso due seminari formativi, rivolti a risorse interne all’amministrazione comunale, nonché esterne (ASL, ecc.) e che a vario titolo partecipano ai procedimenti inerenti al SUAP, con l’obiettivo di creare un “clima di condivisione” sulle nuove modalità di organizzazione del lavoro. La realizzazione dell’intervento è stata preceduta da una serie di incontri con il personale dell’amministrazione, al fine di individuare le maggiori criticità, al termine dei quali il “gruppo di lavoro” ha condiviso l’opportunità di focalizzare l’azione formativa sui seguenti temi:
 - evoluzione normativa e impatto sui sistemi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni;
 - le procedure previste dal D.P.R. 160/2010 e aspetti organizzativi di funzionamento del SUAP.

³ Si riporta il link per potere accedere al Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del SUAP telematico in attuazione del D.P.R. 160/2010: <http://www.comune.battipaglia.sa.it/Informazioni-per-il-cittadino/Sportelli-per-il-cittadino/Sportello-Unico-Attivit%C3%A0-Produttive-SUAP>

Approccio metodologico e organizzazione dell'attività progettuale



128

Per assicurare il perseguimento degli obiettivi descritti si è valutato/deciso, di comune accordo con la committenza, di gestire, organizzativamente, l'attività progettuale in un'ottica di intervento di B.P.R. (Business Process Reengineering) essendo la stessa riconducibile nell'alveo di quei "processi di cambiamento" che richiedono alla Pubblica Amministrazione, in senso lato, di modificare il suo agire (un maggior valore del "proprio prodotto" e/o fornire servizi migliori con le stesse risorse se non minori) a seguito di "fonti d'innovazione"⁴.

A tal fine, per evitare i rischi di progettazione (le amministrazioni pubbliche non sono abituate a pensare in termini di progettazione perché nella cultura amministrativa è la norma che definisce, a priori, le attività e i procedimenti), nonché di autoreferenzialità (le amministrazioni pubbliche tendono a privilegiare la conformità alla norma piuttosto che il risultato del loro agire), il governo dell'attività è stato suddiviso, in maniera informale, sui seguenti tre livelli di lavoro:

- *Comitato guida*, composto dal Dirigente dell'Area Tecnica e dall'Assessore alle Attività Economiche e Produttive, il cui ruolo fondamentale è stato di porsi come "leadership progettuale" con l'obiettivo di superare eventuali resistenze interne all'organizzazione, nonché di definire e validare le scelte operate nell'ambito dello svolgimento dei lavori;
- *Gruppo di progetto*, composto essenzialmente da consulenti Foromez PA e, a

⁴ Nel settore pubblico le "fonti d'innovazione" che possono essere generatrici di "opportunità di cambiamento" sono classificabili in tre grandi macro categorie (fonte: Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione):

1. opportunità di innovazione indotte da nuove normative ("innovazione di riforma"): si tratta di tutti i casi in cui avviene, per legge o comunque per effetto di una normativa decisa esternamente all'amministrazione, una rottura e ricomposizione di assetti amministrativi e di vincoli normativi tradizionali; è utilizzato il termine opportunità, a fronte di un obbligo normativo, per sottolineare come possono essere interpretati i vincoli dal punto di vista della progettazione organizzativa;
2. opportunità di innovazione indotte da esigenze nuove degli utenti ("innovazione di servizio"): si tratta di casi in cui si rileva l'esistenza di una "domanda nuova", da soddisfare con lo sviluppo di nuovi servizi o di servizi aggiuntivi, nell'ambito dei vincoli normativi esistenti o – come spesso avviene – in una situazione di non esistenza di vincoli specifici, dato che il nuovo servizio non è ancora regolato da norme specifiche;
3. opportunità di innovazione indotte dalle nuove tecnologie ("innovazione tecnologica"): l'evoluzione tecnologica rende disponibili possibilità di intervenire sullo svolgimento dei processi e sul funzionamento interno nell'ambito delle normative esistenti; in molti casi questo tipo di innovazione (introduzione nuove tecnologie) non richiede modifiche normative particolari.

rotazione, da responsabili interni del comune, con il ruolo della responsabilità di conduzione operativa dell'attività;

- *Gruppi di lavoro*, come articolazione del Gruppo di progetto e attuati per semplificare lo svolgimento delle rilevazioni iniziali ai quali hanno partecipato, nelle diverse fasi, dipendenti del comune.



Dal punto di vista strettamente operativo, l'attività è stata svolta attraverso:

- una ricognizione sistematica della documentazione interna del comune in materia di SUAP;
- una ricognizione desk delle principali esperienze/best practice italiane in materia di regolamentazione/organizzazione del SUAP;
- interviste ai diversi attori interessati agli output prodotti dal SUAP;
- la rappresentazione dello stato di avanzamento dei lavori al Comitato guida con l'obiettivo di condividere i risultati raggiunti, nonché di delineare la regolamentazione/organizzazione del servizio.

129

Descrizione dell'intervento

Organizzazione e dotazioni strumentali

L'intervento realizzato presso il Comune di Battipaglia ha interessato l'Area Tecnica che, ai sensi del vigente Modello Organizzativo Strutturale dell'ente⁵ è caratterizzata nello specifico dai seguenti Settori:

- Politiche Comunitarie
- Programmazione e Governo del Territorio
- Tecnico e Ambiente.

La sua mission può essere così sintetizzata:

- elaborare proposte per gli organi politici per la pianificazione del modello di sviluppo della città, sotto il profilo urbanistico, edilizio ed ambientale;
- gestire gli interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica nell'ottica del governo del territorio;
- sviluppare iniziative volte a favorire lo sviluppo economico ed il conseguente incremento dei livelli occupazionali attraverso il sostegno alla competitività delle imprese;

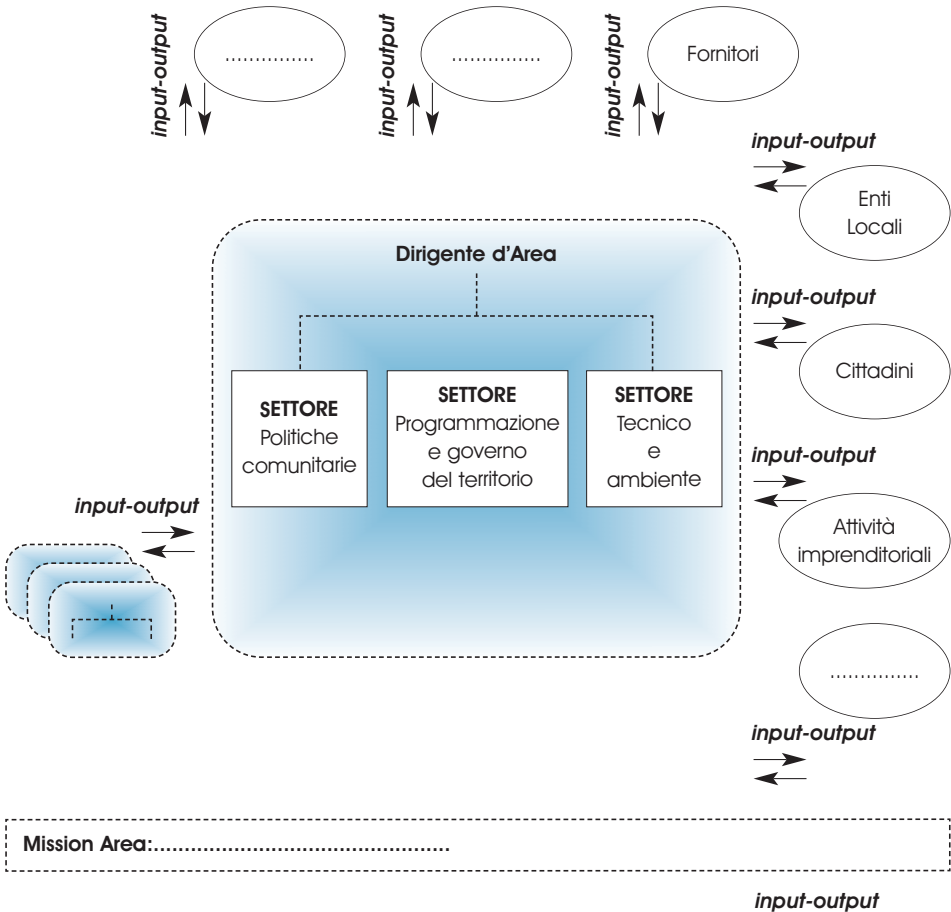
⁵ Delibera n. 133 del 14 maggio 2012 e sue successive modificazioni e integrazioni, approvata in via definitiva con Delibera di G.C. n. 190 del 18 luglio 2012.



- fornire alle imprese di ogni settore i servizi per l'ottimale svolgimento delle loro attività;
- promuovere iniziative culturali e di promozione turistica volte a far conoscere il patrimonio culturale della città.

Figura 1

Area tecnica – Mission e flussi informativi



L'attività svolta nella prima fase dell'intervento ha consentito al Gruppo di progetto di delineare lo "stato del servizio d'ingresso" e le principali criticità i cui punti essenziali sono i seguenti:

- l'esistenza di un Regolamento per la disciplina dell'organizzazione dello Sportello Unico delle Attività Produttive – Delibera n. 106 del Consiglio

comunale del 9 novembre 2002 – non più conforme alle attuali “richieste di innovazione” previste dal D.P.R. 160/2010;

- la presenza di varie determinazioni dirigenziali, successive alla richiamata delibera, che in vario modo hanno organizzato il relativo Servizio;
- la collocazione organizzativa del Servizio SUAP-SUE all’interno del Settore Programmazione e Governo del Territorio, come da Delibera n. 133 del 14 maggio 2012;
- un governo non unitario del processo, con molte attività parcellizzate, che ha dato luogo a inefficienze operative e a diseconomie;
- ritardo nell’adeguamento ai dettami previsti dal D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160; infatti l’amministrazione si è avvalsa della facoltà prevista dalla circolare congiunta del Ministero dello Sviluppo Economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che consente la presentazione, e quindi l’accettazione, di domande cartacee fino al completamento dell’informatizzazione del Servizio SUAP;
- la presenza di un software per la gestione informatizzata del SUAP non adeguatamente personalizzato, rispetto alle esigenze di servizio.



La soluzione proposta e i risultati conseguiti

Sulla base delle analisi condotte, il Gruppo di progetto, in condivisione con il Comitato guida, ha ritenuto opportuno procedere, in funzione delle priorità, a:

- operare una completa revisione del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive, con l’obiettivo di adeguare l’azione dell’amministrazione ai contenuti di servizio dettati dal D.P.R. 160/2010;
- riformulare i meccanismi di funzionamento di alcuni dei principali “macroprocessi” con l’obiettivo di:
 - fornire una descrizione sintetica dell’attività sotto il profilo organizzativo, amministrativo e decisionale,
 - definire in modo univoco le aree di responsabilità,
 - individuare i diversi processi/attività,
 - rendere esplicite le interdipendenze tra i diversi processi/attività,
 - identificare i controlli chiave,
 - valutare l’efficienza di un processo,
 - fornire una base di conoscenza dei flussi di lavoro ai dipendenti;
- dimensionare organizzativamente il Servizio SUAP e individuare le relative figure professionali;

- spingere l'amministrazione comunale ad optare verso una gestione esterna del servizio, dal punto di vista informatico/informativo, rispetto a quella interna già intrapresa.



132

Per tutte le soluzioni prospettate, l'amministrazione ha da subito mostrato estremo interesse ed è giunta, anche se in momenti diversi, al perfezionamento delle stesse.

Nel corso dei primi mesi del 2013, il Comune di Battipaglia ha sottoscritto con la Camera di Commercio di Salerno un "accordo di Convenzione" per la gestione del Servizio SUAP⁶. L'adesione ha consentito di sfruttare pienamente le potenzialità del cosiddetto SUAP camerale che non sono solo di natura informatica ma soprattutto di standardizzazione dei servizi, sia a livello regionale che nazionale (il SUAP camerale offre un servizio da remoto ma senza svolgere la funzione di sportello fisico, organizzando e pubblicando sul web le funzioni di front-office per l'impresa in modo standardizzato e fornendo al Comune l'uso di una scrivania "virtuale" riservata al Responsabile del Procedimento, che riceve le domande e le gestisce senza alcun impatto nei processi regolamentati all'interno dell'ente).

Conseguentemente a tale accordo, il Dirigente del Settore Programmazione e Governo del Territorio ha provveduto a nominare il Responsabile del Servizio e il Funzionario addetto (si evidenzia che in merito alla nomina del Responsabile SUAP, il D.P.R. 160/2010, all'articolo 4, comma 4, prevede esclusivamente tale figura, lasciando libere le amministrazioni comunali di individuare la risorsa secondo le forme previste dagli ordinamenti interni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione tra più comuni).

Per il dimensionamento del Servizio si è provveduto ad effettuare un'analisi di benchmark, individuando come realtà amministrative di riferimento quelle comparabili con il Comune di Battipaglia; si è preferito impiegare tale approccio metodologico in quanto l'organizzazione del lavoro dello Sportello Unico per le Attività Produttive è più assimilabile agli ambiti del "knowledge worker" (lavoratori competenti e autonomi) che a quello di organizzazioni caratterizzate da contesti operativi con attività standardizzate e ripetitive (per queste ultime viene impiegato, nella maggior parte dei casi il cosiddetto approccio "organizzativo"). Nella fase di selezione delle risorse umane da adibire al Servizio SUAP è stata effettuata, infine, un'attività di "scouting"

⁶ Ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del D.P.R. 160/2010, i comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le Camere di Commercio.

finalizzata ad individuare, tra i dipendenti del Comune, quelle figure in possesso dei requisiti di formazione, di professionalità e con risultati conseguiti in linea con l'inquadramento previsto dal Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del SUAP.

Il Regolamento proposto e precedentemente richiamato è stato reso operativo, con Delibera Prefettizia, dal Commissario Straordinario nel febbraio del 2014.

Si evidenzia che nel corso dell'intervento è stata sospesa, con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero degli Interni, l'intera amministrazione comunale sostituita, in prima istanza, da un Commissario. Nell'aprile 2014 lo stesso Commissario è stato a sua volta sostituito da una Commissione Straordinaria tutt'oggi in carica.

Nonostante le oggettive difficoltà incontrate nello svolgimento delle attività, determinate da fattori esterni all'organizzazione, i risultati conseguiti possono ritenersi senza alcun dubbio positivi anche se sussistono ancora criticità sulla piena ed efficace operatività del SUAP, criticità determinate – in primo luogo – da resistenze al cambiamento da parte delle risorse del comune che influiscono sul clima organizzativo, nonché sull'organizzazione operativa del lavoro.



La revisione del SUAP nel Comune di Mazara del Vallo (TP)

di Riccardo Ingoglia*
e Simona Raia**



Introduzione

Il presente caso si riferisce all'intervento di analisi e di revisione del processo organizzativo del Servizio Edilizia e Attività Produttive, prioritariamente dell'Ufficio SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive), realizzato presso il Comune di Mazara del Vallo.

Obiettivi primari dell'amministrazione erano la riduzione dei tempi dei procedimenti e l'incremento delle entrate derivanti dai diritti di istruttoria dei procedimenti avviati, nonché l'offerta di maggiori servizi per uno sviluppo complessivo della città.

L'intervento di revisione del processo organizzativo ha consentito di evidenziare le criticità esistenti e di formulare ed attuare proposte di miglioramento nella gestione delle attività per un incremento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dei servizi resi alle imprese produttive del territorio comunale.

Il Comune di Mazara del Vallo, ed *in primis* la Direzione Generale, aveva intrapreso nei tempi antecedenti l'adesione al progetto una serie di azioni dettate da una maggiore attenzione alla revisione organizzativa dei processi di gestione nei servizi.

Obiettivi

La finalità generale dell'intervento, in linea con le direttive della spending review, è stata un supporto alla revisione della spesa attraverso la verifica organizzativa e la predisposizione di modelli e strumenti per la razionalizzazione delle risorse impiegate.

* Consulente.

** Consulente.



Tale obiettivo, coerente con il Piano delle Performance 2012-2014 per il Servizio Edilizia e Attività Produttive e nello specifico con l'obiettivo strategico di "miglioramento dell'organizzazione interna", è stato perseguito attraverso un affiancamento teso a:

- ridefinire il processo organizzativo dello Sportello e le relative attività svolte;
- riorganizzare la struttura organizzativa del SUAP che ha previsto l'istituzione e la strutturazione operativa del front-office e del back-office degli Sportelli SUAP e SUE;
- ottimizzare i tempi di gestione delle pratiche, nonché potenziare la situazione economico-finanziaria attraverso l'incremento delle entrate.

Metodologia applicata

A fronte delle scelte operate dall'amministrazione, in particolare, sono state svolte le seguenti attività:

- ascolto, colloqui ed interviste, nel confronto sui contenuti organizzativi;
- raccolta di documentazione, informazioni e dati utili alla completezza dell'esame;
- predisposizione di momenti di autovalutazione organizzativa;
- rilevamento delle criticità gestionali;
- confronto su azioni di miglioramento;
- proposizione di modalità di lavoro e di strumenti operativi;
- supporto nella misurazione dei flussi di domanda e dei risultati raggiunti;
- riflessione su possibili scenari di sviluppo evolutivo dello Sportello.

Nell'esame dell'organizzazione sono state considerate una serie di variabili (valori condivisi, visione, struttura organizzativa, sistemi operativi, ecc.) che mostrano, se opportunamente considerate, la coerenza strategica e la correttezza del processo organizzativo e delle scelte operative.

Il monitoraggio costante dello stato di salute del Servizio, attraverso la disamina di tali elementi e la verifica della loro interdipendenza e del loro equilibrio reciproco, è stato alla base dell'intervento realizzato, ritenuto funzionale alla revisione del processo organizzativo ed al miglioramento della efficacia e della efficienza del Servizio. Ulteriore elemento di distinzione nel presente lavoro di analisi e di revisione è stato la valorizzazione delle risorse umane disponibili, riconoscendone l'importanza nel cambiamento.

Soggetti coinvolti e descrizione del caso

Un ruolo determinante nello scenario del SUAP lo hanno avuto i collaboratori dell'amministrazione ma anche i cittadini, le imprese ed i loro tecnici delegati, assumendo questi la centralità nel processo di cambiamento in quanto tutti, a vario titolo, hanno preso parte attivamente alla gestione dei servizi, rendendo possibile, efficace ed efficiente l'organizzazione, dalla corretta presentazione delle istanze e della relativa documentazione alla certa e rapida istruttoria dei procedimenti. Nel corso dello svolgimento delle attività progettuali, si è registrata una rilevante evoluzione organizzativa del Servizio in grado di conseguire significativi risultati in termini amministrativi, economici ed anche di trasparenza, con la rendicontazione dei risultati conseguiti e diffusi a marzo 2014.

Le aree di criticità

La revisione del processo organizzativo del Servizio e degli Sportelli, del SUAP *in primis*, ha mostrato un palese gap tra l'evoluzione delle disposizioni normative ed il conseguente adeguamento delle funzioni e delle strutture interne; ciò ha evidenziato talune disfunzioni gestionali e criticità operative in termini di efficacia e di efficienza nei procedimenti amministrativi.

Infatti, precedentemente agli interventi di miglioramento nella gestione delle attività, le istruttorie ordinarie, lunghe e frammentate per ciascun servizio (Edilizia, Commercio, Attività Produttive) venivano avviate con ritardo sin dalla fase di assegnazione della pratica istruttoria; ciò per via del prolungato *iter* della ricezione delle istanze, poiché la gestione della posta, compresa la documentazione integrativa delle istanze, veniva centralizzata presso il Protocollo generale che avviava poi lo smistamento delle istanze al protocollo del Settore; seguiva l'assegnazione al Responsabile del Servizio, il ritiro delle pratiche da parte del Responsabile del procedimento, quindi l'ordinario *iter* di istruttoria ed acquisizione di pareri da parte di altri enti a cura del cittadino, la riassegnazione al Responsabile del procedimento, nonché il completamento dell'istruttoria con rilascio del titolo abilitativo (edilizio, commerciale e produttivo).

Inoltre, ulteriori elementi influivano negativamente sulla gestione efficace ed efficiente dello Sportello: la frequente rotazione del personale istruttore tecnico ed amministrativo; la mancanza di modelli standard dei procedimenti (procedura e modulistica) e la mancanza del collegamento informatico tra



Tecnici e Ufficio; una generalizzata assenza di cultura organizzativa dello Sportello Unico.

La revisione organizzativa del Servizio e del SUAP ha generato un cambio di approccio culturale da parte dell'amministrazione nella erogazione di quei servizi con un più alto valore aggiunto, soprattutto nella delicata azione di comunicazione e di relazione con il pubblico.

138

Ulteriormente, a fronte delle criticità riscontrate a seguito del frequente *turn over* registrato all'interno della pianta organica del Servizio, è risultato necessario procedere con una redistribuzione delle deleghe e dei flussi di lavoro nonché con il potenziamento dell'organico del front-office, dovendosi avvalere di specifiche competenze tecniche.

Al fine di operare un effettivo miglioramento dei servizi resi, nei tempi certi di provvedimento, risulta fondamentale un forte impegno nella fase di semplificazione delle procedure e della relativa modulistica, operando un'analisi di processo dei flussi e dei tempi dei procedimenti in relazione alle tipologie di istanze.

La revisione organizzativa dell'assetto logistico-strumentale del front-office e del back-office ha permesso di constatare una generale limitazione nella dotazione di spazi e di risorse d'allestimento e di arredo che non rende pienamente efficace l'erogazione del servizio di accoglienza e la gestione della prima linea operativa.

Inoltre, è risultata non sempre immediata e consona alle esigenze di controllo e rendicontazione la capacità di monitoraggio dei flussi procedurali e della produttività di Sportello, in termini di attività svolte, servizi resi, tempi conseguiti ed introiti incassati.

La revisione dell'assetto organizzativo del Servizio rispetto all'ambiente esterno, cittadini/impresе ed altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti, invece, ha mostrato la necessità di operare un cambio di approccio culturale da parte del cittadino/impresa nella richiesta dei servizi in quanto, al fine di assicurare tempi certi oltre che più rapidi nell'esecuzione dei procedimenti, è risultato necessario avere una maggiore cura nella predisposizione delle istanze, più conformi con la normativa ed i regolamenti, nonché una maggiore contribuzione economica nella presentazione delle istanze, con il pagamento dei diritti di istruttoria e di segreteria.

Le azioni progettuali

A seguito delle suindicate evidenze, tra i primi interventi afferenti il piano di razionalizzazione è stato proposto l'utilizzo di un questionario di autova-

lutazione per l'analisi del grado di efficacia e di efficienza organizzativa dei servizi di Sportello; ciò al fine di osservare l'organizzazione del Servizio nella scomposizione e nella semplificazione dei propri elementi fondanti.

Al fine di poter verificare l'adeguatezza delle procedure operative, è stato ipotizzato di realizzare un'analisi di processo dei flussi e dei tempi (di lavoro, avvio, transito e conclusione) dei procedimenti all'interno delle diverse fasi operative e dei diversi uffici competenti, nel confronto con la normativa e nella ricerca di eventuali criticità organizzative.

È stata ipotizzata la produzione di un manuale operativo di Sportello delle procedure operative e della relativa modulistica in uso agli operatori e al pubblico, quale raccolta sistematica dei procedimenti, assortita per categorie di attività.

È stato ipotizzato di effettuare una valutazione dei costi e dei benefici derivanti dall'impiego del circuito del Riuso o dal ricorso ad aziende esterne.

Nell'ampliamento delle prestazioni rese dal Servizio, è stata ipotizzata la definizione di una mappa dei servizi da rendere alla cittadinanza, delle procedure e della modulistica da realizzare, nel confronto tra le esigenze dei cittadini-impresa e le direttive della normativa, nell'ottica della semplificazione procedurale e nella coesistenza di procedure e modulistica di altri Uffici comunali e di enti terzi

Conseguentemente, una nuova e completa proposizione dei contenuti del sito web dedicato allo Sportello è possibile con la declinazione di ulteriori informazioni da diffondere a norma di legge e per la funzionalità operativa della gestione on line delle pratiche, dal prelievo della documentazione alla gestione della pratica elettronica.

Ai fini dell'aumento degli spazi e delle risorse d'allestimento e di arredo, per una piena efficacia nell'erogazione del servizio di accoglienza e nella gestione della prima linea operativa, è stato realizzato un intervento logistico-strumentale allo Sportello con il riutilizzo ed il riassetto di apposito arredo altrimenti destinato, e con la configurazione del front-office e del back-office.

A fronte delle esigenze di formazione degli operatori di Sportello sulle tematiche inerenti la comunicazione e le competenze tecniche, si è proceduto con la partecipazione a seminari di settore e con il *training on the job*, già attuato efficacemente all'interno dello Sportello.

Le esigenze di comunicazione e di promozione delle attività di Sportello, nonché di diffusione e di sensibilizzazione alla cultura organizzativa dello Sportello unico, sia all'interno dell'amministrazione sia all'esterno, hanno fatto scaturire l'ipotesi di realizzare interventi ed incontri rivolti ai tecnici consulenti di impresa, per la divulgazione delle peculiari modalità di istruttoria



affinché tale fase possa esplicarsi senza richieste di integrazione o rifiuti.

I capisaldi organizzativi del processo di miglioramento

Qui di seguito sono indicati i capisaldi organizzativi del processo di revisione e di miglioramento realizzato presso il Servizio ed il SUAP nell'ambito dei procedimenti edilizi, produttivi e commerciali, nella semplificazione operata tramite la SCIA:

- istituzione e strutturazione operativa del front-office e del back-office dello Sportello SUAP, a fronte delle esigenze normative ed organizzative di unica interfaccia con l'utenza;
- istituzione del Protocollo del Servizio, dedicato ai procedimenti SCIA relativi agli Sportelli SUAP e SUE, per la riduzione dei tempi di gestione delle istanze;
- attivazione della PEC - Posta Elettronica Certificata del Servizio, quale misura di dematerializzazione e velocizzazione nella trasmissione telematica delle istanze;
- stabilità del gruppo istruttorio allo Sportello, per un motivato e consolidato organico, quale punto di riferimento stabile per l'utenza;
- standardizzazione dei modelli, unicizzazione del procedimento e pubblicizzazione sul sito istituzionale, per la semplificazione e la trasparenza del lavoro amministrativo;
- approvazione del Regolamento del SUAP, nel rispetto dei dettami normativi e del relativo tariffario, nell'ottica del miglioramento della struttura organizzativa attraverso l'investimento in beni strumentali mediante autofinanziamento;
- deliberazione di impegni di spesa per le risorse strumentali del SUAP.

L'organigramma del Servizio

Il SUAP è stato istituito con deliberazione di Giunta municipale n. 96 del 13 giugno 2011, in forma singola all'interno del Servizio Edilizia e Attività Produttive (Servizio), afferente al Settore 3° – Servizi alla città ed al territorio.

Il Settore è coordinato dal Dirigente; il Servizio Edilizia e Attività Produttive, unitamente alla struttura di Sportello SUAP, è coordinato dal Responsabile della PO; il Servizio, per le finalità istituzionali e del Progetto è supportato precipuamente dall'Assessorato alle Attività Produttive, oltre che dalla Segreteria/Direzione Generale.

L'organizzazione operativa di Sportello è garantita dal funzionario dell'uffi-



cio SUAP, nonché dai funzionari o istruttori ai quali è attribuita singolarmente e direttamente la responsabilità degli endo-procedimenti, sia internamente allo Sportello, sia esternamente presso gli altri uffici comunali per quelle fasi procedurali di competenza di altro settore ma che sono ricomprese nello Sportello.

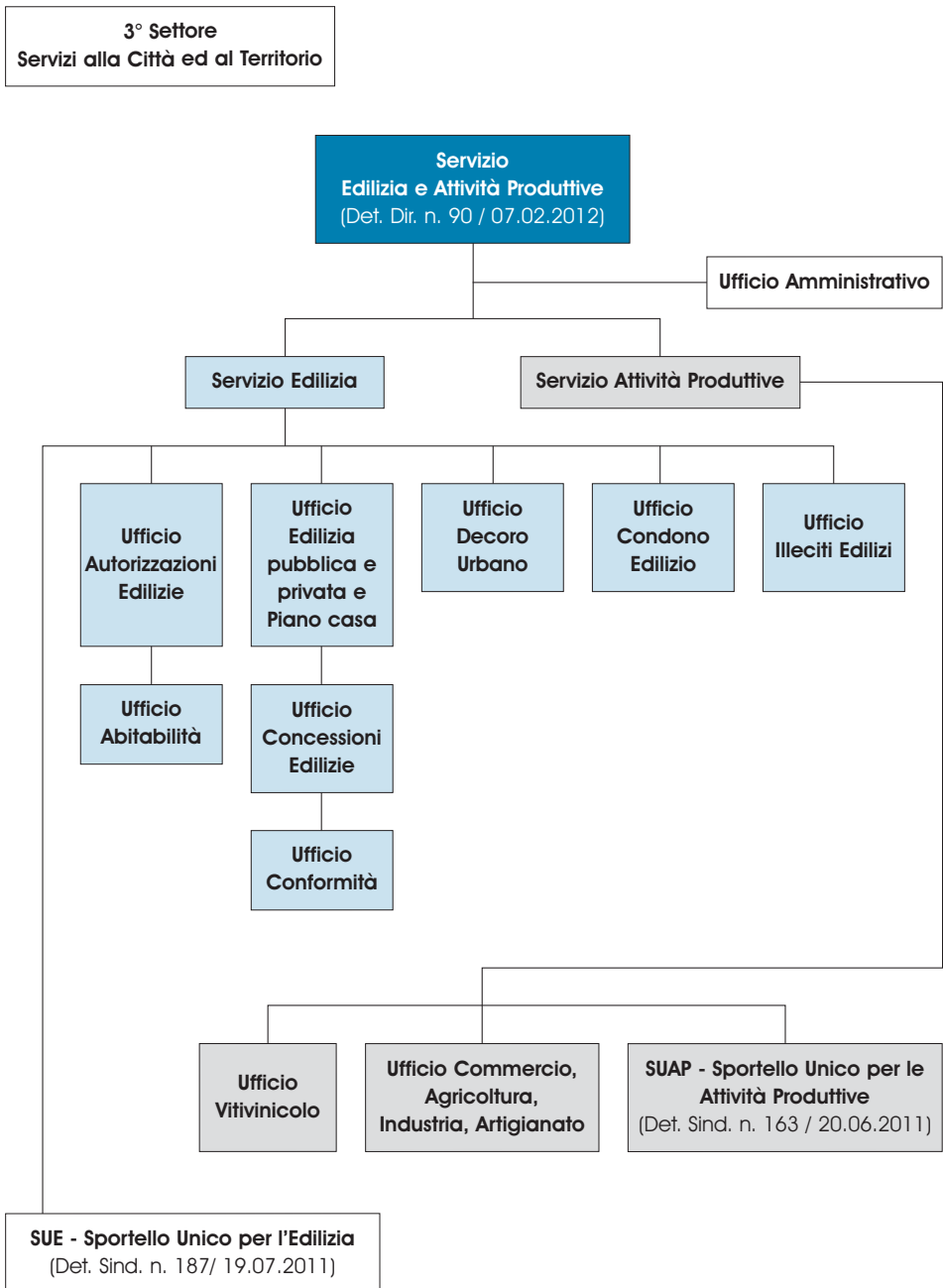
Lo Sportello si avvale dei referenti per il SUAP presso le amministrazioni terze (ASP, ARPA, VVF, CCIAA...), dipendenti da ciascuna di esse e individuati quali responsabili degli endo-procedimenti di propria competenza che sono ricompresi nello Sportello.

Per gli effetti degli interventi di revisione del processo organizzativo, l'assetto del Servizio Edilizia e Attività Produttive ha subito una evoluzione che ha coinvolto principalmente ed inizialmente il SUAP ed anche, di conseguenza, l'intero Servizio ivi afferente.

Il Servizio, prima dell'intervento, era strutturato nel modo seguente (figura 1).



Figura 1



Il Servizio Edilizio svolgeva le proprie funzioni autonomamente rispetto all'adiacente Servizio Attività Produttive, ciascuno con i propri uffici e le proprie strutture di Sportello, SUE istituito ma non ancora avviato, e SUAP istituito ed avviato.

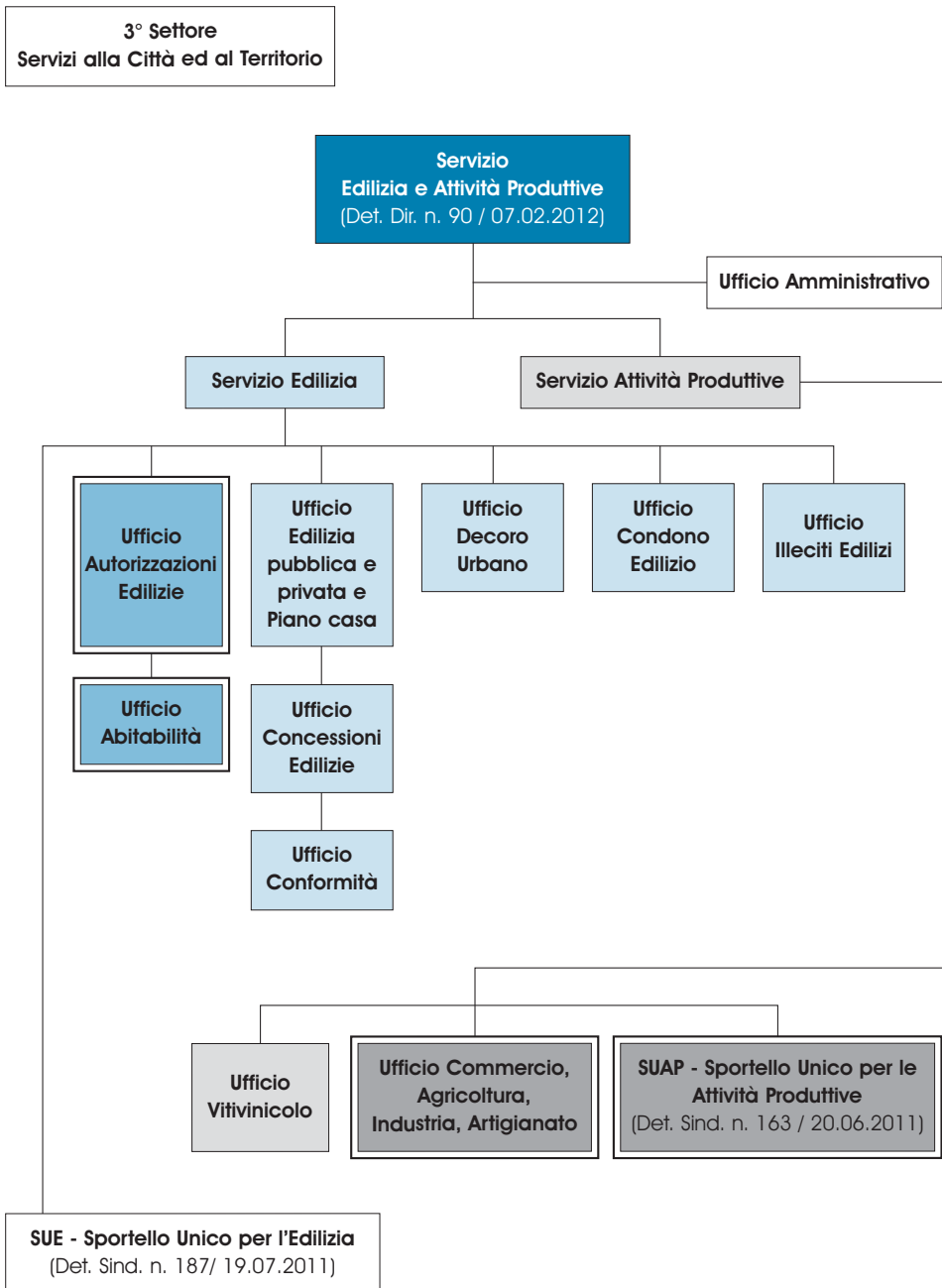
A fronte di ciò, si è deciso di revisionare il processo organizzativo del Servizio e di porre in essere congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e di miglioramento interno attraverso il potenziamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive ed il successivo avvio dello Sportello Unico per l'Edilizia.

In tale processo di miglioramento del Servizio ed attuando la normativa, sono state poste le condizioni per valorizzare le attività a valere delle SCIA (edilizia e produttive) per lo Sportello SUAP predisponendo quanto ritenuto necessario per gli adempimenti prescritti.

Il miglioramento nella gestione delle pratiche SCIA-edilizia e SCIA-produttive dello Sportello Unico per le Attività Produttive ha comportato il coinvolgimento anche degli uffici ad esso afferenti, cioè l'Ufficio Commercio, Agricoltura, Industria e Artigianato e l'Ufficio Autorizzazioni edilizie e Abitabilità, come evidenziato nel medesimo organigramma (figura 2).



Figura 2

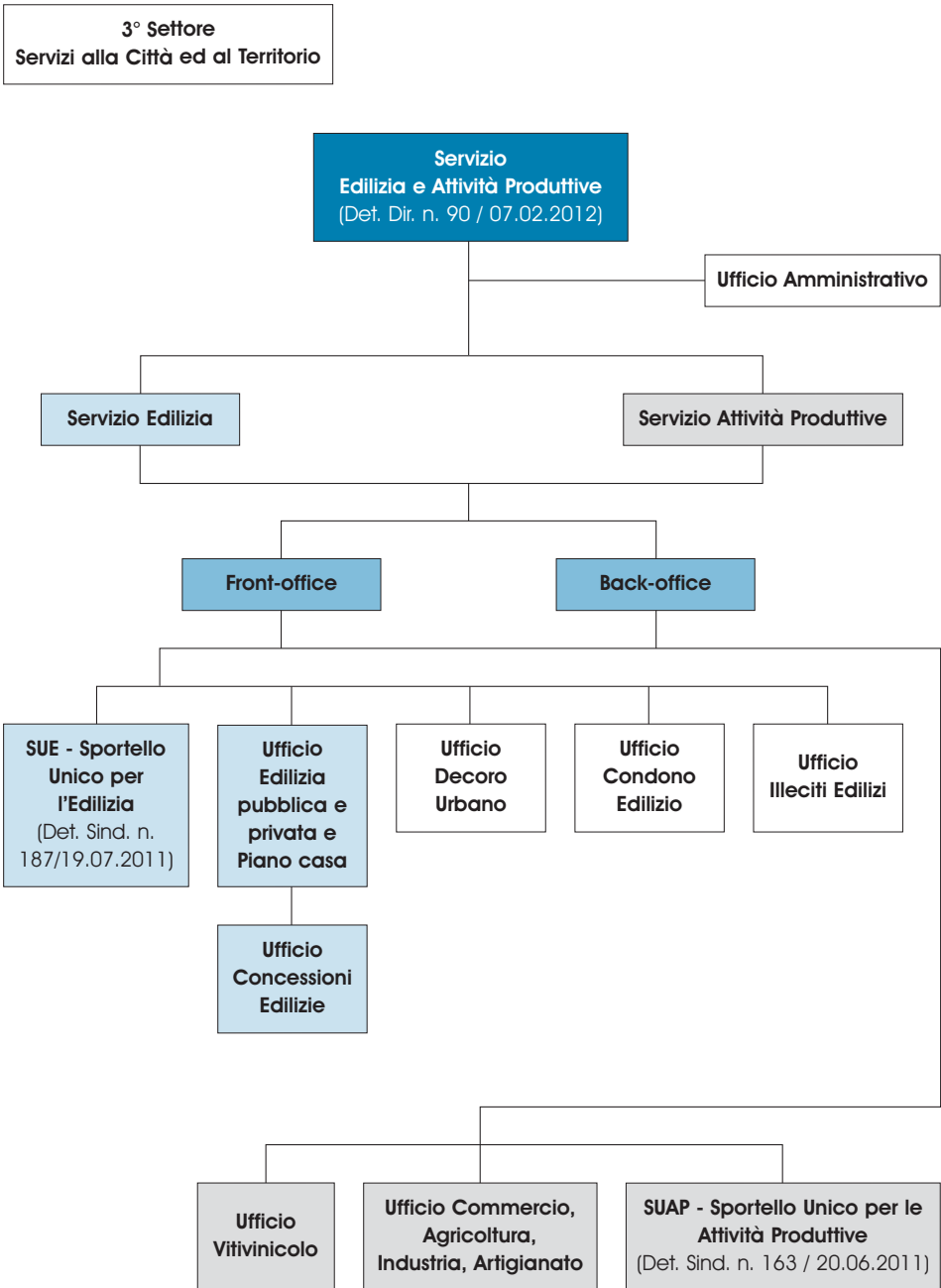


Gli interventi strutturali più rilevanti attuati nella revisione organizzativa sono consistiti nella istituzione e strutturazione operativa del front-office e del back-office degli Sportelli SUAP e SUE (ciò al fine di adempiere alle esigenze sia normative, sia gestionali della costituzione di un'unica interfaccia con l'utenza del Servizio Edilizia e Attività Produttive) e nella istituzione del protocollo del Servizio, dedicato ai procedimenti SCIA relativi agli Sportelli SUAP e SUE (ciò al fine di ridurre i tempi di gestione delle istanze oltrepassando il protocollo generale del Settore).

Tali scelte hanno posto le basi per l'avvio dello Sportello Unico per l'Edilizia in quanto le strutture di ricevimento del pubblico al front-office e del relativo controllo di primo livello delle istanze ivi effettuato, porta benefici ad entrambe le strutture di sportello, alleggerendo il lavoro e garantendo maggiore efficacia ed efficienza nei procedimenti, con positivi effetti per l'intero Servizio. L'organizzazione è, ad oggi, così strutturata.



Figura 3



Il nuovo assetto del Servizio è caratterizzato dalla istituzione del front-office e del back-office e dalla riorganizzazione logistica ed operativa della Struttura in open space, ponendo particolare attenzione alla predisposizione degli archivi e della segnaletica di orientamento e di informazione per una migliore accoglienza e comunicazione nei riguardi del cittadino; inoltre, è prevista la istituzione del protocollo delle pratiche SCIA (edilizia, commerciali, produttive e fotovoltaico) in entrata al front-office, per consentire una istruttoria più efficace ed efficiente dal momento che la consegna delle istanze avviene direttamente presso il Servizio, previa verifica di primo livello documentale e tecnica da parte del front-office, con un *iter* procedurale maggiormente informatizzato nella gestione telematica delle istanze.



Conclusioni

A fronte della presa d'atto delle criticità riscontrate nel Servizio, sono stati posti in essere opportuni fattori correttivi che hanno consentito di realizzare taluni cambiamenti nella sua organizzazione; tali cambiamenti ed i conseguenti impatti che questi hanno nella ricaduta all'esterno sul territorio, costituiscono le trasformazioni organizzative auspiccate in fase di programmazione istituzionale. Infatti, le finalità di revisione del processo organizzativo dello Sportello e le relative attività svolte sono coerenti con il Piano delle Performance 2012-2014 per il Servizio Edilizia e Attività Produttive, nello specifico obiettivo strategico di "miglioramento dell'organizzazione interna".

In sintesi, per quanto attiene alla semplificazione burocratica, allo snellimento delle procedure, al miglioramento dei servizi resi ed all'incremento delle entrate, sono stati realizzati i seguenti cambiamenti organizzativi:

- istituzione del front-office e del back-office della struttura ed organizzazione secondo le indicazioni prevalenti in ambito di accoglienza del pubblico;
- riorganizzazione logistica ed operativa della Struttura in modalità open space, predisposizione degli archivi e della segnaletica di orientamento e di informazione;
- istituzione del protocollo delle pratiche SCIA (edilizia, commerciali, produttive e fotovoltaico) in entrata al front-office;
- unicizzazione del procedimento SCIA (Edilizia, Commercio e Attività Produttive), ricezione e protocollazione delle istanze SCIA, telematiche (PEC) e cartacee, laddove ancora necessarie;
- approvazione del Regolamento dello Sportello;
- istituzione del pagamento dei diritti di istruttoria, per un contributo al



miglioramento della gestione dei servizi attraverso gli investimenti in dotazione strumentale, possibili con la destinazione in autofinanziamento di una quota parte di tali entrate;

- miglioramento nella procedura di accoglienza e di comunicazione al cittadino e nella ricezione, protocollazione e controllo delle istanze;
- semplificazione e standardizzazione della modulistica SUAP (SCIA Edilizia, Commercio e Attività Produttive);
- abbattimento dei tempi dei procedimenti SCIA (inizio lavori, avvio attività contestuale al protocollo);
- abbattimento spese correnti con le procedure telematiche di ricevimento on line delle istanze e la dematerializzazione dei procedimenti;
- incremento degli introiti derivanti dai diritti di istruttoria;
- diffusione dei servizi degli Sportelli SUAP e SUE sul sito istituzionale per una maggiore trasparenza nella rendicontazione dei risultati raggiunti.

Per quanto attiene, invece, al miglioramento del clima interno ed esterno, sono stati realizzati i seguenti ulteriori cambiamenti organizzativi:

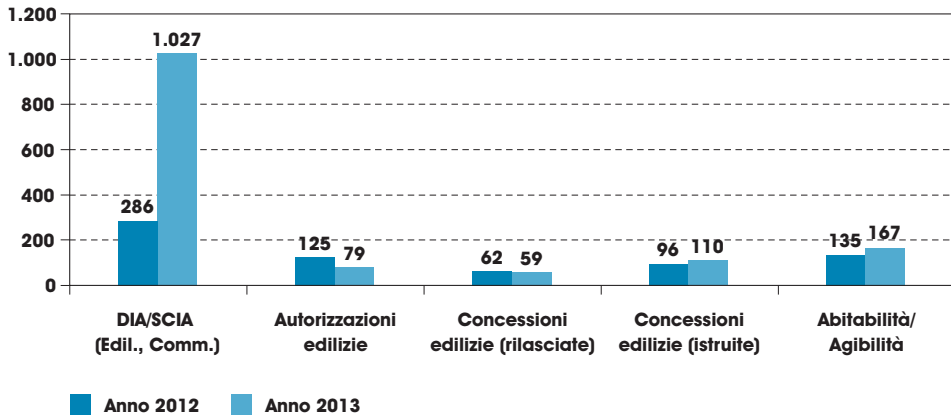
- valorizzazione del personale nei processi di miglioramento e nelle motivazioni;
- formazione ed addestramento continuo del personale;
- cambio culturale ed orientamento al Servizio e alle funzioni di Sportello;
- incremento dell'efficacia nella comunicazione, interna tra colleghi ed esterna con il pubblico.

Alcuni numeri del Servizio

I risultati raggiunti dal Servizio attestano i miglioramenti ottenuti all'interno dello Sportello: a seguito della istituzione del front-office e della postazione di protocollo dedicata all'acquisizione diretta in entrata delle pratiche SCIA (edilizia, produttive, commerciali, ecc.), i numeri riguardanti il Servizio sono qui di seguito rappresentati.

Grafico 1

Atti (n°) anni 2012 e 2013 – Ufficio Edilizia pubblica e privata e Piano casa



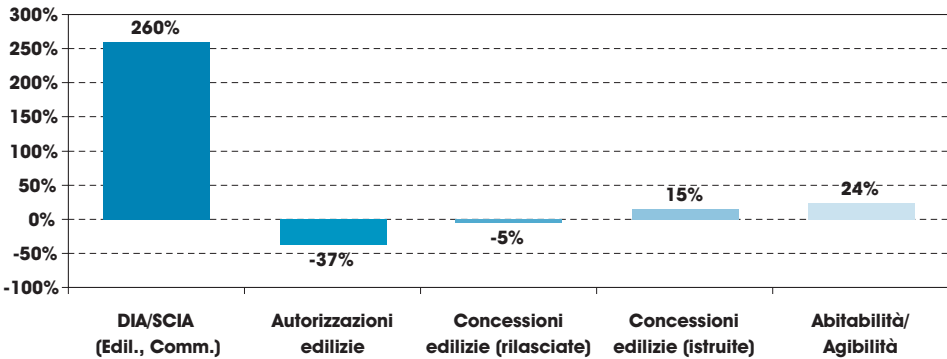
A fronte di un decremento delle istanze di autorizzazione e di concessione edilizia, sebbene di pochi punti in percentuale, da mettere in relazione con l'introduzione del dispositivo amministrativo della SCIA, si registra un incremento di quasi tre volte delle istanze DIA/SCIA, segnale di vivacità del territorio e di rispondenza alle esigenze da parte del Servizio: le SCIA infatti, immediatamente esecutive al momento della verifica documentale antecedente la protocollazione in ingresso, risultano quindi formulate correttamente dai tecnici ed a fronte delle stesse SCIA è stato rilasciato un numero crescente di certificati di agibilità/abitabilità (incremento del 24%).

In termini differenziali, i numeri sopra riportati possono essere così sintetizzati.



Grafico 2

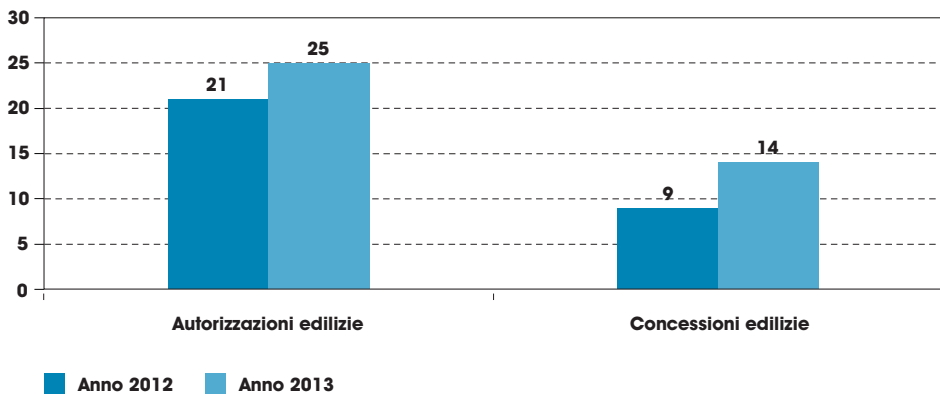
Variazioni (%) 2012/2013 – Ufficio Edilizia pubblica e privata e Piano casa



Per quanto attiene ai risultati operativi del SUAP, i numeri riguardanti il Servizio sono qui raffigurati.

Grafico 3

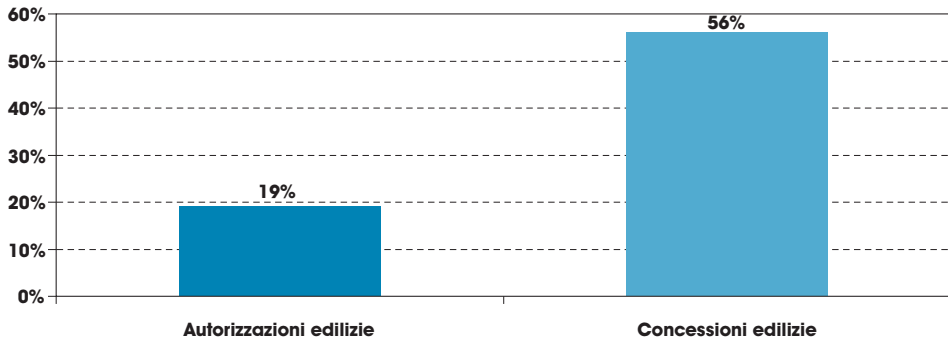
Atti (n°) anni 2012 e 2013 – SUAP



Si registra un incremento delle istanze di autorizzazione e di concessione edilizie afferenti le attività produttive e, in termini differenziali, i numeri sopra riportati possono essere così sintetizzati.

Grafico 4

Variazioni (%) 2012/2013 - SUAP



Un ulteriore miglioramento atteso

Il Servizio ha in previsione di realizzare un ulteriore efficientamento dello Sportello SUAP attraverso l'istituzione delle conferenze di servizio e la stipula di opportuni protocolli di intesa con altri enti competenti; a ciò si aggiungono l'attuazione del Provvedimento Unico e la gestione del procedimento telematico dell'istruttoria, nonché lo sviluppo delle competenze, per l'accompagnamento alle imprese (tutor aziendale) e per l'evoluzione dello Sportello verso l'agenzia di marketing territoriale.

Infine, è stata rimarcata la possibilità che lo Sportello Unico per le Attività Produttive possa intraprendere una direzione evolutiva per rafforzare i servizi di base e, contestualmente, erogare nuovi servizi atti a fornire una maggiore attrattività agli insediamenti ed agli investimenti produttivi.

Un analogo percorso di miglioramento è in fase di avvio per lo Sportello Unico per l'Edilizia nella necessità di monitorarne le attività attraverso l'analisi delle diverse tipologie di istanze inerenti i titoli edilizi e dei relativi tempi e costi dei procedimenti; a tal fine sarà realizzata un'analisi del processo organizzativo che potrà consentire di individuare le criticità presenti nel corso di un procedimento ritenuto prioritario, attraverso una verifica a livello organizzativo, logistico e delle risorse umane e strumentali.

La misurazione dei tempi per la definizione degli obiettivi operativi nella Regione Calabria

di Ernesto De Nito*
e Marzia Ventura**



Introduzione

Le organizzazioni per sopravvivere devono cambiare, devono avere la capacità di adattarsi all'ambiente esterno, di migliorare i propri processi interni, le procedure, i sistemi e i comportamenti. La gestione del cambiamento dovrebbe essere governata attraverso scelte e azioni consapevoli. Ciò non esclude, ovviamente, che nella realtà siano numerosi i cambiamenti non pianificati, che avvengono senza una piena consapevolezza della trasformazione che si sta verificando e che possono essere di grande portata e importanza. Tra i fattori che possono essere considerati come le principali leve per attivare e condurre il cambiamento, vi sono: il contesto, l'organizzazione e i processi, il management, la cultura organizzativa, il gruppo. Ciascuna di queste leve può costituire una potenziale barriera al cambiamento oppure giocare un ruolo di stimolo alla sua realizzazione. Il quadro è tale da richiedere piani di razionalizzazione strutturali e nuovi modelli di gestione.

Per quanto detto in precedenza, occorre quindi, pensare ad alcune soluzioni organizzative e strategiche che già da tempo le amministrazioni avrebbero potuto adottare e che, invece, o sono rimaste sulla carta oppure hanno trovato un'applicazione distorta ed inefficiente. Il progetto che Formez PA ha seguito nell'ambito della Regione Calabria ha avuto come scopo principale l'introduzione di logiche di re-ingegnerizzazione per facilitare il cambiamento del processo di definizione e realizzazione degli obiettivi operativi. L'individuazione di questi obiettivi rappresenta un'attività che coinvolge tutti i Dipartimenti regionali, e che vede il Dipartimento Controlli quale coordinatore del processo. È un processo molto delicato, sia per le interdipendenze che si creano tra i vari attori coinvolti, sia per un consistente aggravio delle attività dei singoli Dipartimenti, che spesso lamentano la mancanza delle risorse necessarie per stilare questi

* Università Magna Graecia di Catanzaro.

** Università Magna Graecia di Catanzaro.

obiettivi nei tempi definiti, determinando perciò significativi ritardi.

Gli obiettivi del progetto

La Regione Calabria presenta un'alta complessità strategica, organizzativa e giuridica e difficili condizioni di contesto che la pongono in una posizione di forte criticità rispetto ad altre regioni italiane. Per questo motivo, la possibilità di raggiungere dei risultati dipende molto dalla volontà politica dell'ente di intervenire e attuare azioni correttive. Nel caso specifico, l'intervento messo in campo dal Formez PA è stato fortemente voluto dal Dipartimento Controlli che ha lavorato di concerto con i consulenti per tutto il tempo necessario ad implementare il progetto, definendo insieme scelte ed azioni da realizzare. La scelta iniziale è stata quella di focalizzare l'attenzione sul processo di definizione e realizzazione degli obiettivi operativi, un processo che per sua natura presentava forti criticità temporali a causa della presenza di forti interdipendenze (anche di natura reciproca) tra i vari Dipartimenti della regione. Il processo si colloca all'interno delle recenti disposizioni per la stabilizzazione finanziaria secondo le quali le amministrazioni pubbliche adottano piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa relativamente al riordino e ristrutturazione amministrativa, alla semplificazione e digitalizzazione, alla riduzione dei costi della politica e di funzionamento. Nell'ambito del progetto, l'obiettivo perseguito è stato quello di facilitare il cambiamento del processo di definizione e realizzazione degli obiettivi operativi in modo da assicurare migliori standard qualitativi ed economici del servizio pubblico tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola, e ai singoli dipendenti. Il Piano della Performance è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance. Il Piano definisce, dunque, gli elementi fondamentali (obiettivi, indicatori e target) su cui si baseranno poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance, il contributo che l'amministrazione nel suo complesso intende apportare alla soddisfazione dei bisogni della collettività¹.

¹ Decreto legislativo n. 150 del 27/10/2009, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*





La necessità di definire gli obiettivi operativi, per ciascun Dipartimento regionale, trova origine nell'ambito dell'attuazione del Piano della Performance della Regione Calabria. Questo piano, a monte, prevede la definizione degli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle aree del programma di governo. Gli obiettivi strategici sintetizzano la mission e la vision dell'ente contenute nel programma di governo, in linea con il mandato istituzionale della regione. Gli obiettivi strategici sono fatti propri dalla Giunta regionale con un atto di indirizzo, e sono definiti in linea con l'albero della performance descritto nella parte generale del Piano della Performance. In tale ambito sono demandati al Dipartimento Controlli:

- l'individuazione del sistema di misurazione e dei target attesi per il triennio;
- l'individuazione, per ciascun obiettivo strategico, del Dipartimento regionale che concorre al raggiungimento del medesimo obiettivo, nonché l'individuazione degli ambiti di misurazione;
- l'avvio del confronto con i Dipartimenti e le strutture regionali per la condivisione del sistema di misurazione adottato;
- la definizione delle linee guida metodologiche e operative per l'elaborazione del Piano delle Performance.

Il sistema di pianificazione e programmazione della Regione Calabria si fonda su un processo d'individuazione e misurazione "integrata" degli obiettivi strategici² e degli obiettivi operativi (a ogni obiettivo strategico sono associati tendenzialmente due obiettivi operativi). Ogni obiettivo operativo è misurato attraverso azioni e risultati (con un massimo di due indicatori di efficienza, efficacia, qualità, finanziari, di processo). La definizione degli obiettivi rappresenta, quindi, un processo particolarmente delicato, sia per le criticità intrinseche, sia per le interdipendenze con attività precedenti (definizione degli obiettivi strategici) e successive (monitoraggio).

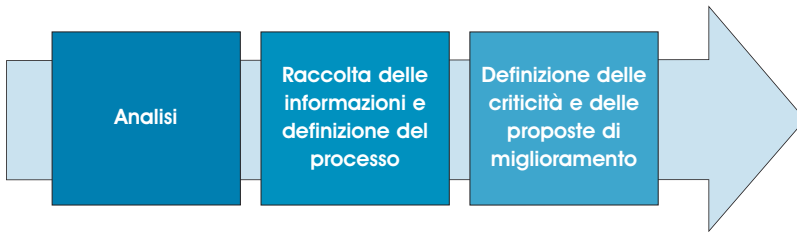
La descrizione dell'intervento

Il progetto è durato due anni ed ha visto la collaborazione di personale del Dipartimento Controlli, e di altri Dipartimenti. Nel primo anno ha avuto come

² Per obiettivi strategici si intendono obiettivi di particolare rilevanza rispetto ai bisogni ed alle attese degli stakeholder, programmati su base triennale, aggiornati annualmente con riferimento alle priorità politiche dell'amministrazione regionale.

obiettivo la definizione e mappatura del processo, l'individuazione delle criticità e la misurazione dei tempi necessari per definire gli obiettivi operativi. In questo primo anno l'attività è stata portata avanti in due fasi differenti.

Figura 1
Step della prima fase del progetto



Fonte: Ns. elaborazione

Prima Fase – Ha fornito un quadro generale del tema, attraverso incontri operativi, avuti tra Direzione Generale e consulenti Formez PA, e analisi della documentazione istituzionale messa a disposizione dal Dipartimento Controlli, relativa a:

- e-mail certificate intercorse tra il Dipartimento Controlli e i singoli Dipartimenti;
- normativa di riferimento;
- esame della documentazione ufficiale della Regione Calabria relativa al Piano della Performance e in particolare al Dipartimento Controlli.

Lo studio della documentazione dimostra come gli stessi abbiano trasmesso le schede degli obiettivi operativi in tempi differenti tra loro, nella maggior parte discostandosi dal tempo indicato dal Dipartimento Controlli. Di seguito, nella tabella 1, sono elencate le principali criticità riscontrate dall'analisi della documentazione.



Tabella 1

Le principali criticità riscontrate con l'analisi della documentazione**Criticità riscontrate**

Limitato livello di coordinamento tra i Dipartimenti e il team di lavoro creato dal Dipartimento Controlli per supportare gli stessi nella redazione delle schede.

Limitata attività di formazione e di condivisione degli strumenti di lavoro/linee metodologiche per la definizione degli indicatori d'impatto, valori e target da seguire per la redazione degli obiettivi di competenza.

Limitato scambio d'informazioni che non sembrano essere condivise fra i soggetti che partecipano al processo (Dirigenti generali, di settore, di servizio, controller dipartimentale, ecc.) determinando situazioni di asimmetrie informative.

Fonte: Ns. elaborazione



Al fine di approfondire le criticità emerse da una prima analisi della documentazione, sono state realizzate alcune interviste semi-strutturate con i referenti di quattro Dipartimenti, selezionati sui quindici che compongono la struttura regionale. La scelta, legata sia a ragioni di performance, sia a logiche di opportunità è ricaduta su:

- il Dipartimento Bilancio e Patrimonio;
- il Dipartimento Urbanistica e Governo del Territorio;
- il Dipartimento Tutela della salute e Politiche sanitarie;
- il Dipartimento Lavoro, Politiche della Famiglia.

Le informazioni raccolte ed elaborate hanno dato un quadro generale del contesto e delle diverse criticità, sollecitando la definizione di proposte rivolte all'ottimizzazione di strumenti e modalità di lavoro e di comportamenti per l'ottimizzazione del processo di definizione e realizzazione degli obiettivi operativi.

Seconda Fase – Prende avvio con un confronto diretto con i soggetti che materialmente sono stati i protagonisti del processo in questione comprendendo e approfondendo le criticità emerse nella fase conoscitiva. Di concerto con il Dipartimento Controlli sono scelti i quattro Dipartimenti con i quali avviare l'analisi sul campo. I Dipartimenti sono stati selezionati attraverso un'accurata analisi sui tempi di definizione del processo provando a individuare situazioni di criticità (senza una particolare valenza di giudizio, ma piuttosto come scostamento da situazioni standard). La metodologia utilizzata è stata l'intervista semi-strutturata *face to face*, in modo da avere interazione diretta, facilitare una maggiore libertà (scambio di idee) e quindi, favorire



la raccolta di informazioni utili per ulteriori spunti di riflessione. Le interviste sono state suddivise in quattro differenti giornate. Le principali criticità emerse dalle interviste sono rappresentate nella tabella 2.

Tabella 2

Le principali criticità emerse dalle interviste

Il processo è vissuto prevalentemente come un adempimento burocratico: compilazione di schede.

Gli obiettivi non si ritrovano nella reale attività del singolo Dipartimento; il sistema di valutazione si basa su attività che rivestono un peso minimo rispetto all'attività quotidiana. I Dipartimenti, non partecipando alla definizione dell'attività strategica, hanno degli obiettivi operativi, non (o solo in parte) afferenti l'attività lavorativa quotidiana.

Il disallineamento informativo tra i Dipartimenti interessati allo stesso obiettivo operativo determina forti criticità per i settori o servizi dipartimentali nella compilazione finale della scheda.

Le comunicazioni tra il Dipartimento Controlli e i singoli Dipartimenti avvengono con l'utilizzo di modalità che spesso rendono i processi lenti e complessi (e-mail certificate, raccomandate).

I Dipartimenti sono soggetti ad un elevato carico di lavoro e questo determina rallentamenti nella stesura della scheda; le scarse risorse umane e finanziarie dedicate al raggiungimento dell'obiettivo operativo pregiudicano il buon andamento del processo in esame.

Talvolta le competenze dei dirigenti e dei consulenti del Dipartimento Controlli (controller esterni) non sono perfettamente coerenti con la complessità del processo.

Complessità della scheda per la definizione degli obiettivi operativi: dovrebbe essere completamente revisionata, non essendo in questo momento funzionale al sistema, nel complesso, e alle esigenze professionali, nello specifico.

Fonte: Ns. elaborazione sulla base delle interviste ai dirigenti

Nel secondo anno sono state definite, di concerto con il Dipartimento Controlli, alcune azioni da implementare sulla base delle criticità emerse nel lavoro del primo anno. Si è quindi proceduto ad una nuova misurazione dei tempi di definizione degli obiettivi operativi.

I risultati conseguiti

Le criticità che sono emerse dalla prima e dalla seconda fase dell'attività di consulenza hanno portato alla definizione di proposte rivolte all'ottimizzazione di strumenti, di modalità di lavoro e di comportamenti professionali per la riduzione della tempistica di redazione della scheda degli obiettivi operativi. La volontà da parte del Dipartimento Controlli di indagare sulle cause che portano al rallentamento del processo sulla definizione degli obiettivi operativi incoraggia a considerare all'interno dell'organizzazione regionale la

volontà di rinnovamento e innovazione, come fattore di stimolo verso l'adozione di una cultura che si basi sui valori dell'efficienza e della condivisione degli obiettivi.

Le proposte atte al miglioramento del processo si sono sostanziate nella possibilità per il Dipartimento Controlli di:

- definire gli obiettivi attraverso un'attività di negoziazione con gli stakeholder interessati;
- prevedere il coinvolgimento dei Dipartimenti anche nella precedente fase di definizione degli obiettivi strategici;
- promuovere il commitment, in quanto i dirigenti saranno più motivati a perseguire degli obiettivi che ritengono essere raggiungibili ed equi;
- supportare i diversi Dipartimenti, attraverso risorse umane e finanziarie, nel raggiungimento dell'obiettivo;
- ridurre la complessità della scheda;
- migliorare la comunicazione istituzionale.

I risultati sono stati ottenuti attraverso un difficile lavoro di riorganizzazione delle prassi di lavoro ed abitudini organizzative.

Il Dipartimento Controlli ha infatti deciso di:

- programmare alcuni incontri con i Dipartimenti nei mesi di ottobre e novembre per coinvolgerli nella definizione degli obiettivi strategici;
- intensificare l'attività di scambio di informazioni attraverso l'e-mail e/o incontri programmati presso le diverse strutture dipartimentali;
- migliorare la comunicazione con i diversi dirigenti di settore e servizio dei Dipartimenti in modo da supportare meglio la fase di realizzazione del documento finale;
- ridurre la complessità tecnica della scheda per la definizione e invio degli obiettivi operativi.

È comunque evidente che in alcuni settori, e soprattutto per alcune linee strategiche, la complessità di definire obiettivi sul campo e soprattutto di individuare dei chiari indicatori (così come richiesto dalle schede obiettivo) rappresenti un ostacolo difficile da superare. Un altro fattore difficile da gestire è lo stanziamento (o la cancellazione) di ulteriori risorse, che determina dei cambiamenti, sia in termini di linee strategiche, sia in termini di strumenti e modalità necessari per implementarle.

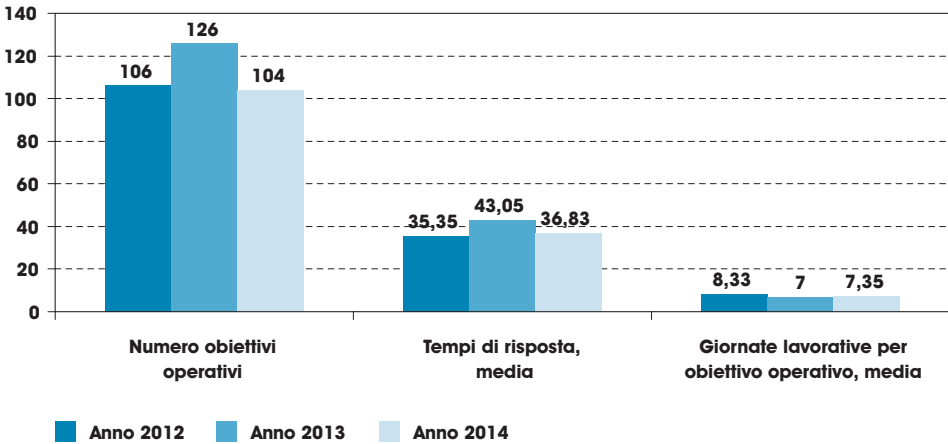
Le proposte di miglioramento del processo e l'attuazione di quest'ultime stanno portando i Dipartimenti regionali a un miglioramento progressivo della tempistica per la definizione degli obiettivi operativi, fornendo risulta-



ti incoraggianti in termini di giornate di lavoro impiegate per la definizione e l'invio di un singolo obiettivo operativo (si veda il grafico 1 che presenta il dato relativo agli ultimi tre anni).

Grafico 1

Indicatori misurazione tempi degli obiettivi operativi nel triennio 2012-2014



Fonte: Ns. elaborazione

Le soluzioni ricercate nel corso dell'attività sono state ispirate a rendere più efficiente e snello il processo di ri-definizione degli obiettivi operativi, che per sua natura ha richiesto tempi medio-lunghi e un alto grado di condivisione da parte di tutti gli attori interessati. Il cambiamento che ha coinvolto l'amministrazione regionale ha richiesto un sufficiente livello di consenso che dopo circa tre anni sta cominciando a dare esiti positivi. Il Dipartimento Controlli, Dipartimento che ha coordinato l'intero processo, è sempre stato portatore di innovazione e di stimoli, ed ha favorito l'impiego di soluzioni razionali ed efficaci.

Conclusioni

Il caso descritto mostra come l'applicazione di logiche mirate alla rimodulazione del processo di definizione degli obiettivi operativi, centrale nel ciclo di gestione della performance, abbia portato ad una progressiva diminuzione della tempistica. Nello specifico, la ridefinizione del processo di determinazione degli obiettivi operativi ha portato a:





- un coinvolgimento dei Dipartimenti regionali nella definizione degli obiettivi operativi;
- la riduzione della complessità tecnica della scheda, attraverso la sua semplificazione per la definizione degli obiettivi operativi;
- l'incremento delle comunicazioni con i singoli Dipartimenti e la programmazione di alcuni incontri preparatori;
- la diminuzione della tempistica di invio degli obiettivi.

La valutazione delle performance raggiunte nel triennio del progetto evidenzia ancora alcune criticità, ma segnala alcuni elementi che testimoniano una volontà di cambiamento. Molti Dipartimenti hanno raggiunto risultati soddisfacenti, mostrando di aver condiviso l'importanza del processo e la volontà di realizzarlo nei tempi previsti. Il processo, infatti, non va interpretato in modo burocratico, bensì come attività utile anche in funzione dello svolgimento del proprio lavoro ordinario.

Riferimenti normativi

- Legge regionale 4 febbraio 2002 n. 8 e s.m.i., *Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria*.
- Regolamento regionale 28 dicembre 2006 n. 4, *Organizzazione dei sistemi di controllo interno*.
- Delibera Giunta regionale n. 308 del 12 luglio 2011, *Istituzione del Dipartimento Controlli - Determinazioni*.
- Delibera n. 594 del 23 dicembre 2011, *Direttive per la definizione del Piano delle Performance 2012-2014: approvazione obiettivi strategici*.
- Allegato alla Delibera n. 594 del 23 dicembre 2011, *Obiettivi strategici 2012-2014*.
- Action Plan, *Controllo strategico e controllo di gestione* (2007).
- Piano delle Performance 2012-2014 e Allegati.
- Scheda tecnica di individuazione degli obiettivi strategici e scheda di dettaglio per obiettivo operativo.
- Progetto Inno.Va.Re: "L'esperienza della Regione Calabria nella programmazione, misurazione e valutazione delle performance".



CAPITOLO 5

163

LA VALORIZZAZIONE DEGLI ASSET

La gestione del Cineteatro nel Comune di Agropoli (SA)

di Ivo Allegro*
e Paola Mangone**



Introduzione

Il presente caso fa riferimento alla definizione del modello gestionale di un asset pubblico al fine di ottimizzare il rapporto tra benessere sociale, finalità a cui dovrebbe tendere idealmente l'azione pubblica, e impatto sulla finanza dell'amministrazione.

La definizione del confine ottimale tra ciò che il pubblico deve gestire direttamente, al fine di massimizzare il benessere sociale, e ciò che può essere "delegato" ad un privato, mantenendo prerogative di indirizzo e controllo delle performance (e anche di proprietà degli asset materiali) limitando l'assunzione di rischi gestionali, è una questione sempre più rilevante per le economie occidentali e non solo.

In Europa, infatti, storicamente, il grado di presenza pubblica nell'economia è andato ben oltre quella naturale funzione regolatoria e di intervento prevista nei casi di "fallimento del mercato" che il settore pubblico in ogni caso deve avere. L'intensità di tale presenza ha oscillato, in funzione dei cicli economici e dei "paradigmi" circa l'intervento pubblico che si sono susseguiti nel corso degli anni, sino a giungere, dopo la "pubblicizzazione" di molti settori economici, all'onda di reflusso innescata dalle crisi degli anni Settanta, che portò alle grandi privatizzazioni del ventennio successivo. Successivamente, il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) si è affermato come via intermedia e moderna tra Stato e mercato, a partire dal lancio del Private Finance Initiative nel 1992 in UK (House of Commons, 2011). Tale strumento in Italia non ha avuto il largo utilizzo atteso anche per la tendenza, acceleratasi dopo l'avvio del processo di privatizzazione delle "Partecipazioni Statali", a costituire società a partecipazione pubblica su scala territoriale volte alla gestione di asset e all'erogazione di servizi.

* Consulente.

** Consulente.



Proprio nella logica del PPP, la gestione di “servizi pubblici” da parte del privato, che aumenterà anche in virtù della nuova “direttiva concessioni”¹, dischiude importanti prospettive di incremento delle performance del “setto- re pubblico”. Ciò rappresenta un nodo cruciale se, come già rilevato negli anni Novanta da uno dei principali economisti italiani di impostazione key- nesiana, Augusto Graziani, l’inefficienza del settore pubblico non è innata ma sostanzialmente dipende, con correlazione diretta, dalla debolezza dei desti- natari dei suoi servizi, che si sono “assuefatti” a un basso livello di presta- zioni (Graziani, 1996). Poiché i cittadini, per primi, si aspettano un basso livello di qualità delle prestazioni dalla P.A. (sia in senso stretto che in ter- mini allargati, vista la proliferazione che nell’economia italiana hanno stori- camente avuto le società controllate dal settore pubblico e/o da questo dipen- denti), si è determinata, nei fatti, una scarsa attenzione per l’analisi, la valu- tazione e la misurazione delle performance, facendo venire meno lo stimolo verso una maggiore produttività ed efficacia.

Proprio questa debole enfasi sulla quantificazione, l’analisi e il monitorag- gio continuo delle performance della P.A. è, da tempo, una delle concause della limitata produttività della spesa pubblica ovvero del ridotto effetto di moltiplicazione da questa indotta sul PIL nazionale che, a sua volta, è uno dei determinanti di una crescita stagnante, da oltre 12 anni, malgrado la mole consistente di risorse drenate dal sistema impositivo e impiegate nella P.A. allargata. Tale elemento rende oggi ineludibile un profondo ripensamento dei modelli di erogazione dei servizi pubblici.

In quest’ottica, il caso del Comune di Agropoli rappresenta una situazione tipica di supporto all’assunzione di decisioni relative al modello gestionale di un’infrastruttura, nel caso specifico il Cineteatro “Eduardo De Filippo”, che, al momento dell’avvio dell’attività era in stato avanzato di realizzazione. Per tale asset, anche alla luce dei sopravvenuti vincoli alla realizzazione di una società in house o mista pubblico-privata, l’amministrazione ha deciso di ana- lizzare più attentamente l’impatto economico finanziario e gestionale al fine di verificare la sostenibilità e i rischi connessi alla gestione diretta, inizial- mente ipotizzata come modello gestionale dell’infrastruttura.

In particolare, l’esplicitazione delle variabili chiave dal punto di vista eco- nomico-finanziario e gestionale dell’infrastruttura, peraltro vincolate dalla circostanza che l’opera era già in avanzato stato di realizzazione senza che fosse stato ancora effettivamente analizzato il modello gestionale, ha portato

¹ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiu- dicazione dei contratti di concessione.

ad una ridefinizione del confine dell'azione pubblica, facendo propendere il Comune per l'attivazione di un PPP.

Obiettivi

Obiettivo dell'intervento del Formez PA è stato supportare il Comune di Agropoli:

1. nella definizione dei *desiderata* sulle performance minime attese dall'infrastruttura al fine di conseguire gli obiettivi generali di "incremento dell'offerta di prodotti culturali", di "arricchimento culturale della popolazione", di "messa a disposizione del territorio di un'infrastruttura in grado di supportare attività congressuali e di spettacolo" anche tenuto conto della vocazione turistica dell'area;
2. nello sviluppo di un modello gestionale e del relativo modello economico-finanziario (*business & financial planning & modelling*) in base ai *desiderata* espressi dall'amministrazione sulle performance minime attese dall'infrastruttura. Ciò al fine di valutare il possibile impatto economico finanziario ed i rischi, monetari e gestionali, a cui l'amministrazione si sarebbe esposta;
3. nell'assunzione delle decisioni relative alle modalità di gestione dell'infrastruttura;
4. nella definizione dei documenti di gara tipo, atti allo sviluppo delle procedure di legge per l'implementazione delle decisioni assunte.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso un affiancamento all'amministrazione, con ricadute formative per i membri apicali coinvolti nel processo, teso a:

- definire il quadro delle performance minime attese in fase di gestione per il Cineteatro, fondamentale infrastruttura culturale per il territorio;
- definire il quadro dei rischi gestionali e dei possibili impatti economico-finanziari di una gestione diretta ed indiretta della struttura;
- supportare l'attuazione proceduralmente corretta attraverso l'elaborazione dei documenti di gara tipo.

Metodologia applicata

Per perseguire gli obiettivi sopra descritti, si è partiti dallo sviluppare il *business & financial model* dell'infrastruttura in caso di gestione diretta da





parte del comune, iniziando dalle evidenze di strutture simili in contesti territoriali assimilabili, e arricchendo l'analisi con interviste a operatori del settore e impresari teatrali.

Preliminarmente, quindi, sono stati definiti i macro-obiettivi strategici perseguiti dall'amministrazione comunale con la realizzazione dell'infrastruttura:

- la localizzazione urbanistica di un'opera di rilevante qualità architettonica e di forte fruibilità socio-culturale quale importante tassello di completamento dell'identità territoriale della città;
- la soddisfazione della domanda cittadina di uno spazio qualificato per la promozione dello sviluppo culturale che attualmente non trova adeguata risposta sul territorio;
- la qualificazione nel settore del turismo culturale quale importante elemento di sviluppo economico.

Successivamente sono state individuate le performance minime attese dall'infrastruttura e, sulla base del suo potenziale gravitazionale (bacino di utenza raggiungibile) e sulle alternative presenti nell'area (concorrenza), si è proceduto alla stima dei possibili ricavi gestionali. L'analisi è stata completata con la definizione della struttura organizzativa e con lo sviluppo dei costi gestionali relativi.

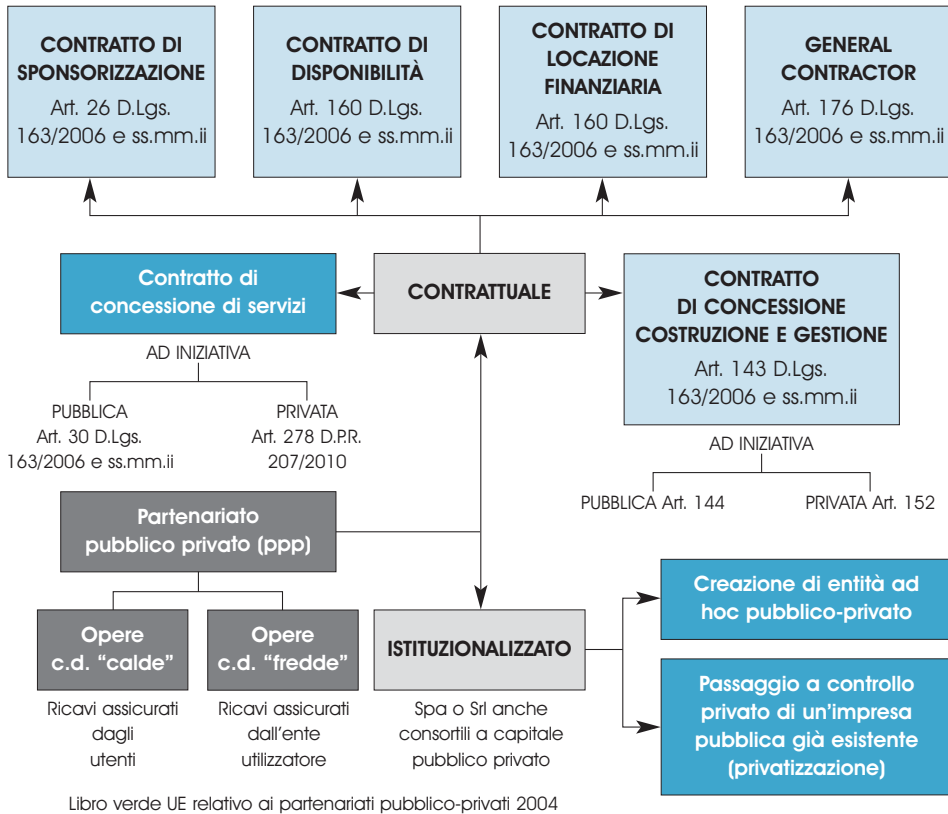
Sulla base di queste assunzioni, è stato sviluppato il modello economico-finanziario e sono state sviluppate le analisi di rischio e sensitività. Tale attività ha permesso all'amministrazione di apprezzare il possibile effetto sulle finanze pubbliche di diversi scenari gestionali oltre all'impatto – in termini di competenze gestionali da acquisire volte ad ottimizzare le performance della struttura – sul piano organizzativo che il comune avrebbe potuto avere.

Sulla base delle evidenze dell'analisi, l'orientamento dell'amministrazione si è indirizzato verso l'affidamento a terzi per ottimizzare il rapporto rischio/rendimento dell'operazione.

Al fine di implementare tale decisione, è stata prescelta, dopo analisi dei diversi istituti giuridici applicabili, la concessione di servizi ex art. 30.

Figura 1

I modelli di PPP in Italia



Fonte: Adattamento degli autori da Massimo Ricchi ex Unità Tecnica Finanza di Progetto

All'amministrazione è stato dato supporto in fase di implementazione del processo predisponendo il bando, il disciplinare e gli allegati tipo che, autonomamente personalizzati dal comune, sono stati posti a base della procedura di gara.

Descrizione dell'intervento

Il territorio

Il bacino di riferimento della struttura è stato valutato tenendo conto, da un lato, della popolazione residente e, dall'altro, dei flussi turistici nell'area geografica.





Tabella 1

Comuni	Numero	Residenti
Entro i 20 km dal centro di Agropoli	23	83.623
Oltre i 20 km e fino a 30 km dal centro di Agropoli	5	101.458
Totali	28	185.081

Per quanto concerne invece i flussi turistici, si è prudenzialmente fatto riferimento, oltre che al Comune di Agropoli, all'area Capaccio-Paestum ed al Comune di Castellabate che distano pochi km dal Cineteatro, tralasciando altri importanti centri turistici del Cilento che sono però più distanti.

L'area geografica individuata ha registrato, nell'anno 2012, un totale "arri- vi" pari a 142.265 di cui 107.648 nel periodo maggio-settembre, mentre le presenze sono state 843.165 su base annua, di cui 713.648 nel periodo maggio-settembre, che evidenzia la stagionalità spinta dei flussi e l'opportunità di implementare strategie di allargamento della stagione turistica. La tabella 2 evidenzia il dettaglio per le tre aree esaminate.

Tabella 2

Anno 2012	Agropoli		Capaccio-Paestum		Castellabate		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Periodo Mag.-Set.	11.453	65.193	71.769	446.556	24.147	201.899	107.369	713.648
Periodo Gen.-Dic.	18.093	93.047	97.810	538.530	26.362	211.588	142.265	843.165

In conclusione, il bacino di riferimento del Cineteatro conta sugli 83.623 residenti dei comuni entro 20 km dal centro di Agropoli, sui 101.458 residenti dei comuni compresi tra 20 e 30 km dal centro di Agropoli, su un flusso turistico di oltre 800 mila presenze annue, prevalentemente concentrate nel periodo giugno-settembre.

Tabella 3

Residenti		Flusso turistico: presenze
Comuni entro 20 Km	Comuni tra 20 e 30 Km	Agropoli - Paestum - Castellabate
83.623	101.458	843.165

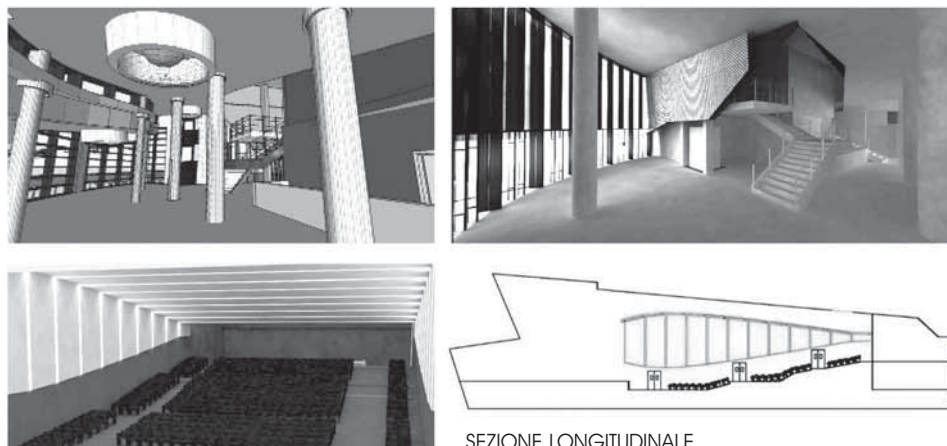


La struttura

Ancorché idonea ad un uso promiscuo, in fase di progettazione e sviluppo, le scelte progettuali si sono concentrate su una più marcata connotazione teatrale della struttura che è stata progettata con una sala unica di oltre 500 posti, ottimizzata acusticamente. In quest'ottica, l'infrastruttura, all'avvio dell'attività del progetto, è risultata non idonea all'utilizzo come un modello multi-sala, attualmente quello largamente prevalente in ambito cinematografico in quanto ottimizza la probabilità di ottenere un margine di contribuzione significativo rispetto ai costi fissi, sostanzialmente analoghi a quelli di una struttura a sala unica di eguali dimensioni.


Figura 2

Alcune immagini della struttura



SEZIONE LONGITUDINALE

I risvolti economico-finanziari del piano gestionale



Sulla base del piano gestionale della struttura è stato sviluppato il modello economico finanziario. Tale modello è stato elaborato sulla base di un'ipotesi di gestione diretta da parte dell'amministrazione e di utilizzo multiplo della sala destinata alle rappresentazioni teatrali, alle proiezioni cinematografiche, ai concerti ed alle manifestazioni/convention, oltre alla concessione in affitto del bar e alle sponsorizzazioni.

172

Si è stimato che la struttura complessivamente produrrà, quindi, le seguenti tipologie di ricavi:

- **spettacoli teatrali** – messi in scena da compagnie selezionate dal direttore artistico della struttura (a regime 9 spettacoli per anno). In particolare, è stato stimato che ogni rappresentazione verrà replicata per due serate. Il cartellone prevederà tre diverse categorie di spettacoli e compagnie, con un biglietto d'ingresso che varierà dai 15 ai 30 euro (IVA inclusa) in funzione del profilo della compagnia teatrale e dello spettacolo messo in scena. Oltre al biglietto ordinario, saranno messi a disposizione abbonamenti per l'intera stagione. Il riempimento stimato della sala è del 75% per la prima serata e del 50% per la seconda. Si stima, inoltre, di vendere a regime 200 abbonamenti, con uno sconto del 25% sul prezzo del biglietto;
- **riproduzione pellicole cinematografiche** – a regime si prevedono 156 giorni di apertura della sala per anno (3 volte a settimana). In tal senso, a fronte di una capienza massima di 506 posti a sedere, accoglierà, a regime, 468 proiezioni annue. La simulazione è stata sviluppata nell'ipotesi che il prezzo medio del biglietto sia di 7 euro (IVA inclusa) ed il riempimento della sala pari al 15% con incassi supplementari di circa 5.000 euro per antepreme e tessere;
- **concerti** – a regime si prevedono 10 concerti all'anno. Il prezzo medio del biglietto d'ingresso è stato stimato in 15 euro (IVA inclusa) ed il riempimento della sala pari all'85%;
- **concessione** – il bar della struttura sarà dato in gestione ad un privato qualificato con gara di evidenza pubblica;
- **affitti** – per convention e manifestazioni;
- **sponsorizzazioni**.

Tabella 4

Ricavi

Altri ricavi	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7
Concessione bar	12.000,0	18.000,0	18.000,0	18.000,0	18.000,0	18.000,0	18.000,0
Numero mesi	8,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
Affitto mensile	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00
Altri ricavi	28.264,5	42.396,7	42.396,7	42.396,7	42.396,7	42.396,7	42.396,7
Sponsor	20.000,0	30.000,0	30.000,0	30.000,0	30.000,0	30.000,0	30.000,0
Affitti per convention e manifestazioni	8.264,5	12.396,7	12.396,7	12.396,7	12.396,7	12.396,7	12.396,7

Riepilogo altri ricavi	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7
Concessione bar	12.000	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000
Altri ricavi	28.264	42.397	42.397	42.397	42.397	42.397	42.397
Totale altri ricavi	40.264	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397
Ytoy*		50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* Year to year

A fronte dei ricavi, sono stati previsti i seguenti costi gestionali:

- per gli spettacoli teatrali: compagnie teatrali, servizi di supporto agli spettacoli, personale, marketing e pubblicità, Siae, altri costi;
- per gli spettacoli cinematografici: noleggio pellicole, marketing e pubblicità, Siae, altri costi;
- per gli spettacoli musicali: cachè artisti, servizi di supporto agli spettacoli, marketing e pubblicità, Siae, altri costi;
- altri costi: personale, utenze, pulizie, costi amministrativi e generali.



Tabella 7

L'impatto atteso delle diverse gestioni

Conto economico complessivo	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7
Ricavi attività teatrale	61.955	102.818	102.818	102.818	102.818	102.818	102.818
Costi attività teatrale	154.312	206.203	206.203	206.203	206.203	206.203	206.203
Ebitda² attività teatrale	-92.358	-103.385	-103.385	-103.385	-103.385	-103.385	-103.385
Ytoy		11,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ricavi attività cinematografica	106.182	230.909	230.909	230.909	230.909	230.909	230.909
Costi attività cinematografica	62.161	134.173	134.173	134.173	134.173	134.173	134.173
Ebitda attività cinematografica	44.020	96.736	96.736	96.736	96.736	96.736	96.736
Ytoy		119,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ricavi attività musicale	35.182	58.636	58.636	58.636	58.636	58.636	58.636
Costi attività musicale	38.850	64.750	64.750	64.750	64.750	64.750	64.750
Ebitda attività musicale	-3.668	-6.114	-6.114	-6.114	-6.114	-6.114	-6.114
Ytoy		66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ricavi altri ricavi	40.264	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397
Costi altri costi	97.015	142.660	142.660	142.660	142.660	142.660	142.660
Ebitda altri servizi	-56.751	-82.263	-82.263	-82.263	-82.263	-82.263	-82.263
Ytoy		45,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ricavi totali	243.583	452.760	452.760	452.760	452.760	452.760	452.760
Costi totali	352.339	547.787	547.787	547.787	547.787	547.787	547.787
Ebitda totale	-108.756	-95.027	-95.027	-95.027	-95.027	-95.027	-95.027
Ytoy		-12,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

² L'acronimo inglese EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) spesso si utilizza come sinonimo di margine operativo lordo MOL.

Il risultato evidenziato dal modello nel c.d. “normal case”, costruito sulla base delle ipotesi condivise con l’amministrazione, rileva che la gestione delle diverse attività della struttura senza il supporto pubblico non riesce a pareggiare i costi con i ricavi.

Analisi di sensitività

Rispetto al “normal case”, l’analisi è stata completata con la valutazione del rischio e della sensitività.

In particolare, sono stati sviluppati i seguenti scenari alternativi:

- Scenario 1 – riduzione del numero degli spettacoli teatrali
- Scenario 2 – riduzione delle percentuali di riempimento della sala
- Scenario 3 – aumento del costo compagnie del 15%
- Scenario 4 – riduzione del numero di giorni d’apertura della sala cinematografica
- Scenario 5 – riduzione delle percentuali di riempimento della sala cinematografica
- Scenario 6 – riduzione delle percentuali di riempimento della sala per concerti
- Scenario 7 – peggioramento complessivo di tutte le variabili.



Tabella 8

I risultati in caso di peggioramento complessivo di tutte le variabili

Conto economico complessivo	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7
Ricavi							
Attività teatrale	24.136	19.773	19.773	19.773	19.773	19.773	19.773
Attività cinematografica	38.727	80.091	80.091	80.091	80.091	80.091	80.091
Attività musicale	29.045	48.273	48.273	48.273	48.273	48.273	48.273
Altri ricavi	40.264	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397	60.397
Totale ricavi	132.174	208.533	208.533	208.533	208.533	208.533	208.533
Ytoy		57,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Costi variabili							
Attività teatrale	91.688	91.038	91.038	91.038	91.038	91.038	91.038
Attività cinematografica	17.347	38.076	38.076	38.076	38.076	38.076	38.076
Attività musicale	31.930	53.190	53.190	53.190	53.190	53.190	53.190
Totale costi variabili	140.965	182.304	182.304	182.304	182.304	182.304	182.304
Margine di contribuzione							
	-8.792	26.229	26.229	26.229	26.229	26.229	26.229
Ytoy		-398,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
% su vendite	-6,65%	12,58%	12,58%	12,58%	12,58%	12,58%	12,58%
Costi fissi							
Attività teatrale	66.500	67.000	67.000	67.000	67.000	67.000	67.000
Attività cinematografica	11.000	20.500	20.500	20.500	20.500	20.500	20.500
Attività musicale	6.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Costi fissi generali	94.215	135.770	135.770	135.770	135.770	135.770	135.770
Totale costi fissi	177.715	233.270	233.270	233.270	233.270	233.270	233.270
Ebitda							
	-186.507	-207.041	-207.041	-207.041	-207.041	-207.041	-207.041
Ytoy		11,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
% su vendite	-141,11%	-99,28%	-99,28%	-99,28%	-99,28%	-99,28%	-99,28%



L'analisi ha evidenziato un rilevante rischio di peggioramento del profilo di sostenibilità finanziaria della struttura per l'amministrazione comunale in tutte le ipotesi. Tale profilo di rischio, già rilevante in presenza del "normal case", diviene assolutamente non gestibile nel medio termine dalle finanze dell'amministrazione nel caso si verificasse il "worst case".



Le azioni intraprese dall'amministrazione

A fronte dell'analisi effettuata e dei profili di rischio evidenziati, è stata condivisa l'opportunità di indirizzare l'approccio gestionale dell'amministrazione verso il ricorso ad un Partenariato Pubblico Privato.

In particolare, partendo dall'analisi gestionale effettuata e ponendo il piano come riferimento per l'operatore privato, l'amministrazione ha lanciato una procedura di selezione ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di una concessione di servizi ex art 30 del D.Lgs. 163/06 avente ad oggetto la gestione del Cineteatro.

La scelta dell'amministrazione è stata quella di ricorrere, quindi, al mercato privato per l'erogazione dei servizi culturali per cui è stata costruita la struttura riservando alla parte pubblica una funzione di:

- individuazione degli standard minimi;
- controllo del loro rispetto;
- condivisione delle scelte di programmazione e gestione;
- valutazione *in itinere* e annuale dei risultati conseguiti;
- la possibilità di utilizzare la struttura per un determinato numero di giornate e senza interferire con l'erogazione del servizio svolta dal concessionario.

Tale scelta, senza far venire meno la finalità per cui è stato realizzato il Cineteatro, consente all'amministrazione di contenere il profilo di rischio e di ridurre l'impatto economico-finanziario sul comune.

Conclusioni

Nonostante in Italia il codice degli appalti e prima di questo la L. 109/94 obblighino le amministrazioni pubbliche a inserire nella programmazione triennale dell'ente solo opere che siano dotate almeno di uno studio di fattibilità, la scarsa attenzione e la limitata cultura al tema della valutazione della sostenibilità finanziaria dell'opera in fase di gestione, è uno degli aspetti cri-

tici che impatta sui bilanci di molte amministrazioni pubbliche in modo rilevante.

Tale aspetto determina numerosi effetti disfunzionali che possono avere un rilievo non banale in termini di spending review, soprattutto laddove la stessa non sia intesa solo come risparmio di risorse ma come leva per l'ottimizzazione del rapporto costo/performance della spesa pubblica. Tra questi, si possono segnalare:

1. decadimento accelerato delle strutture e perdita della capacità delle stesse di svolgere efficacemente le funzioni per cui sono state costruite con un'influenza non banale anche sulle percezioni di degrado urbano delle aree dove tali strutture insistono;
2. mancata apertura o rapida chiusura della struttura con spreco di denaro pubblico;
3. rilevante drenaggio di risorse per porre in essere una gestione con livelli di performance insufficienti o, comunque, diversi anche drasticamente, rispetto a quelli attesi in fase di programmazione e realizzazione delle opere;
4. esposizione a rischi gestionali della P.A. aggravati anche dall'assenza di specifiche competenze rispetto all'ambito in cui questa va ad agire e per la consueta ipertrofia che assumono le strutture organizzative deputate alla gestione se poste in essere dalla mano pubblica.

Ciò, per un verso, al fine di evitare che si determinino impatti di gestione nel medio/lungo termine non coerenti con gli assetti di bilancio degli enti e, per l'altro, per gestire e non subire il processo di apertura, sempre più frequente, ai privati attuata attraverso il PPP. Nel contesto attuale, infatti, il PPP ha assunto valenze strategiche anche per motivi contingenti, connessi alla scarsità di risorse, alle inefficienze e distorsioni del settore pubblico e a elementi tattici: la decisione di Eurostat di considerare, a determinate e specifiche condizioni, gli interventi in PPP *off balance* ai fini del Patto di Stabilità e degli equilibri di finanza pubblica, ha aumentato la convenienza "non strategica" del settore pubblico a ricorrere alle partnership con i privati.

Come avviene in tutti i paesi economicamente evoluti, la considerazione degli aspetti gestionali e delle loro ricadute economiche e finanziarie deve costituire una fase del processo di progettazione di un'infrastruttura, materiale o immateriale, di dignità pari, se non addirittura superiore, a quella della progettazione ingegneristica/architettonica. La valutazione successiva alla progettazione o, addirittura (come nel caso di specie), alla realizzazione dell'infrastruttura può determinare l'inserimento di invarianti subottimali nello



sviluppo del modello gestionale che ne possono condizionare fortemente anche l'impatto economico e, quindi, sociale.

Rispetto a questo quadro, il caso analizzato evidenzia, peraltro, come lo sviluppo di modelli gestionali completi di analisi economico-finanziarie, o più genericamente di impatto (peraltro, largamente caldegiate anche a livello UE), rappresenti una chiave fondamentale per l'assunzione di scelte consapevoli da parte dell'amministrazione. Tali scelte, senza sacrificare il benessere sociale e le finalità di fondo perseguite dal settore pubblico, possono massimizzare il value for money (inteso come l'impatto corretto per il rischio) per la collettività, anche riducendo la portata del coinvolgimento diretto del settore pubblico.



Riferimenti normativi

- D.Lgs. 163/06, *Codice degli Appalti*.

Bibliografia

- Graziani A. (1996), *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino.
- House of Commons Treasury Committee (2011), *Private Finance Initiative*, Seventeenth Report of Session 2010-12.
- Vecchi V., Cusmano N. (2013), "Partnership pubblico-privato per gli investimenti sanitari. Verso un modello light", in *Economia & Management*, n. 2.

Il processo di segmentazione e valorizzazione degli asset immobiliari nel Comune di Aversa (CE)

di Ivo Allegro



Introduzione

La valorizzazione degli asset di proprietà del settore pubblico è una delle chiavi di volta dei processi di riequilibrio finanziario in atto nella nostra Pubblica Amministrazione.

Nonostante nei processi di spending review sviluppati in Italia la focalizzazione sul tema del contenimento dei costi abbia largamente sopravanzato quella relativa alla valorizzazione degli asset, la rilevanza del tema è testimoniata da alcuni dati:

- a fronte di un debito che ha sfondato la soglia dei 2.000 miliardi di euro l'attivo (valutato a costi di mercato del 2005) è stimato pari a circa 1.800 miliardi, generando, dunque, un deficit patrimoniale tutto sommato contenuto;
- il patrimonio immobiliare, stimato in 425 miliardi di euro (a valore di mercato 2005), ammonta a più del doppio di quello detenuto, insieme, dalle due principali nazioni europee, ovvero Francia e Germania.

A fronte di questa "ricchezza" teorica, ci sono alcune questioni di non trascurabile rilevanza:

- la bassissima redditività, stimata, a valori 2005, pari a circa lo 0,9%, a fronte di un rendimento potenziale pari al 5,7%;
- la dispersione tra una miriade di amministrazioni, oltre 9mila, che rende complesso il coordinamento delle operazioni di valorizzazione e amplifica i rischi di spiazzamento del mercato;
- l'assenza di una visione con un orizzonte di medio termine, nonché di metodi e strumenti interiorizzati negli apparati pubblici, per una valorizzazione degli asset pubblici che vada oltre la loro dismissione;
- l'emergere di un dibattito ideologico, che oscilla tra l'esigenza di "affamare



la bestia”¹ e la preoccupazione di una “privatizzazione selvaggia” del patrimonio pubblico, che non aiuta a massimizzare il benessere sociale, obiettivo a cui dovrebbe tendere l’azione pubblica.

In questo contesto, il presente caso fa riferimento all’implementazione di un processo di segmentazione delle proprietà pubbliche presenti nel territorio di una “città media” (con più di 50.000 abitanti) della Campania (il Comune di Aversa) che evidenzia, per motivi storici e dimensionali, un ampio patrimonio di asset pubblici, non tutti di proprietà comunale.

In tal senso, anche sull’onda della normativa sul c.d. “federalismo demaniale” (art. 56 del D.L. 69/2013) che ha amplificato l’esigenza di verificare il modello di valorizzazione di un asset prima del passaggio nel patrimonio dell’ente locale, il Comune di Aversa ha richiesto un supporto volto alla segmentazione del patrimonio pubblico presente nel suo territorio e alla verifica preliminare delle azioni di valorizzazione da porre in essere, anche coerentemente alle azioni di trasformazione urbana in corso.

Infatti, il Comune, in quanto destinatario del programma “PIU Europa” della Regione Campania, ha intrapreso un percorso di programmazione territoriale che dovrebbe facilitare i processi di valorizzazione anche per esplicitare i fabbisogni presenti a livello territoriale e le direttrici di sviluppo che l’amministrazione persegue nel medio-lungo termine.

In quest’ottica l’intervento, anche per le questioni problematiche che ha evidenziato nella sua implementazione, rappresenta una situazione tipica di supporto al processo di valorizzazione degli asset pubblici da cui è possibile trarre numerosi spunti metodologici e pratici.

Obiettivi

Rispetto al tema della valorizzazione degli asset immobiliari, a monte dell’intervento del Formez PA, l’amministrazione aveva:

- sviluppato un “catalogo delle opportunità” censendo e formalizzando in apposite schede il patrimonio immobiliare ricadente nel territorio comunale che si presta ad una specifica azione di valorizzazione (escludendo, in tal

¹ Si tratta della famosa espressione usata dai conservatori americani (conosciuta da David Stockman, responsabile del bilancio dell’amministrazione Reagan) secondo cui è necessaria una decisa contrazione delle risorse e dei campi di azione a disposizione del settore pubblico per costringere questo ad una revisione profonda dei suoi modelli e comportamenti.

senso, il patrimonio di “case popolari” che, ancorché idealmente valorizzabile, evidenzia vincoli gestionali e sociali rilevanti);

- effettuato una prima attività di approfondimento segmentando i diversi asset immobiliari rispetto ad un indice di trasformabilità/valorizzazione;
- approfondito la prefattibilità di alcuni dei progetti con un potenziale di trasformazione/valorizzazione più ampio, nell’ottica dell’attivazione di processi di PPP.



Contemporaneamente, l’amministrazione comunale ha consolidato un solido bagaglio di esperienze nella programmazione complessa dello sviluppo urbano, partecipando attivamente al “Tavolo delle Città”, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, come una delle città destinatarie del PIU Europa a valere sulle risorse dei POR Campania FESR e FSE 2007/2013.

Consapevole delle sfide connesse alla progressiva rarefazione delle risorse legate ai trasferimenti centrali e alla necessità di essere protagonista, anche attraverso la crescita delle performance dei servizi offerti, nell’innescare e nell’alimentazione delle dinamiche di crescita della qualità urbana, elemento per lo sviluppo delle entrate sia tributarie che extratributarie, l’amministrazione comunale, in coerenza rispetto alle esigenze sopra delineate, si è dimostrata interessata allo sviluppo di un’apposita azione di sistema supportata dal gruppo di lavoro volta a:

1. sviluppare *practice* tese a consentire una migliore gestione dei processi generativi di entrate, con un *focus* peculiare sulla valorizzazione degli asset comunali anche mediante lo sviluppo di operazioni di PPP;
2. incrementare le capacità delle risorse umane di gestire i suddetti processi.

In quest’ottica, l’intervento si è posto l’obiettivo di affiancare il personale dell’amministrazione nell’ingegnerizzazione dei processi generativi di entrate, con un *focus* specifico sulla valorizzazione dei beni comunali e l’utilizzo degli strumenti del PPP, anche nelle nuove forme del project di servizi (ex art. 278 del D.P.R. 207/2010), che può costituire una modalità di elevazione delle performance e di generazione di entrate connesse non solo ad eventuali canoni concessori, ma anche a iniziative di “cost saving sharing” realizzate con l’intervento dei privati.

In parallelo alla strutturazione dei suddetti processi, l’intervento si è posto anche l’obiettivo di potenziare la capacità delle risorse umane di gestire, mantenere e migliorare i suddetti processi attraverso lo sviluppo di apposite azioni formative sul campo.

Il quadro logico di sviluppo del progetto è riassunto nella figura 1.

Figura 1

Il quadro logico di sviluppo del progetto



186

Metodologia applicata

Per perseguire gli obiettivi sopra descritti, ci si è ispirati alla metodologia messa a punto da ANCI/IFEL per la valorizzazione degli asset pubblici che prevede i seguenti step.

- a) Realizzazione di un database contenente tutti i dati relativi a ciascun cespite posseduto:
 1. ricognizione, rilievo e restituzione grafica delle unità immobiliari;
 2. regolarizzazione dei beni dal punto di vista catastale, urbanistico, locativo manutentivo, ecc.;
 3. stima del singolo cespite e predisposizione di una relazione descrittiva

- della consistenza e funzionalità dei singoli beni;
 4. costituzione della banca dati relativa al patrimonio immobiliare.

b) Analisi e interpretazione dei dati relativi al patrimonio immobiliare con l'obiettivo di predisporre un rapporto contenente proposte di intervento per gruppi, normalmente nella forma di studio di fattibilità:

1. analisi e segmentazione del portafoglio immobiliare:
 - i. raggruppamento dei cespiti sulla base di differenti possibili criteri;
 - ii. integrazione delle informazioni con la costruzione di un quadro conoscitivo strategico che evidenzi:
 - mappatura dello stato di fatto e di diritto del territorio su cui insiste il portafoglio immobiliare;
 - pianificazione insistente sul territorio (piani regionali, di coordinamento provinciali, paesistici, piani di gestione di aree parco, ecc.);
 - identificazione dei vincoli giuridici di natura ambientale, forestale, paesaggistica e culturale;
 - contesto socio-economico (andamento demografico; infrastrutture; servizi pubblici erogati dalle amministrazioni territoriali, dal terziario di servizio e dalle amministrazioni comunali;
 - iii. struttura dei principali comparti produttivi; quantità e dimensione delle imprese presenti e loro mercati di sbocco; struttura dei mercati di lavoro locali;
 - iv. applicazione periodica di analisi di posizionamento strategico (analisi SWOT, analisi di scenario) per aggiornare le opportunità di valorizzazione dei cespiti;
 - v. identificazione delle disponibilità finanziarie, pubbliche e private, potenzialmente utili per la valorizzazione del portafoglio di immobili;
2. elaborazione di un piano di gestione strategica che individui soluzioni gestionali in funzione degli obiettivi dell'ente e dei risultati dell'analisi;
3. elaborazione di uno studio di fattibilità.

c) Attuazione degli interventi:

1. fondi immobiliari;
2. cartolarizzazioni;
3. concessioni di valorizzazione (o concessioni di lungo periodo);
4. società di trasformazione urbana (STU);
5. locazione finanziaria o leasing immobiliare pubblico;
6. project financing e, più in generale, PPP.





Nello specifico, in base ai documenti già disponibili nell'ente, si è proceduto:

- all'aggiornamento delle informazioni presenti nel catalogo delle opportunità e alla segmentazione del patrimonio immobiliare;
- alla definizione dei servizi da potenziare e alle funzioni carenti anche rispetto alle strategie di sviluppo su cui si sta concentrando il comune;
- alla segmentazione del patrimonio in base al suo potenziale di valorizzazione;
- all'approfondimento delle possibilità di valorizzazione attraverso gli schemi del PPP di una specifica infrastruttura, anche al fine di procedere all'acquisizione al patrimonio comunale.

Descrizione dell'intervento

Il territorio

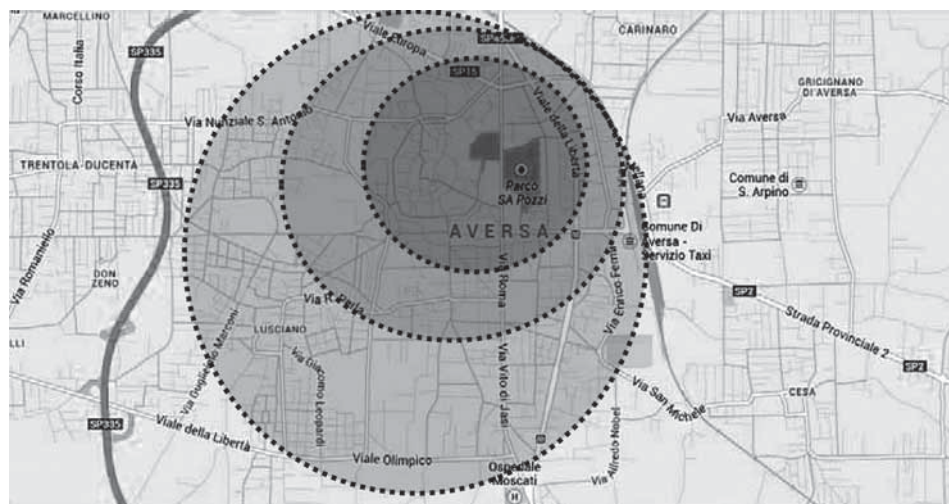
Nel territorio del Comune di Aversa insiste un rilevante patrimonio immobiliare pubblico in parte di proprietà del comune e in parte di proprietà di altri enti pubblici. A seguito delle norme introdotte sul "federalismo demaniale" tale patrimonio di enti dell'amministrazione centrale può essere acquisito dal comune per essere opportunamente valorizzato.




Già nel periodo 2010/2011, l'amministrazione comunale, coerentemente allo sviluppo della programmazione delle azioni di sviluppo urbano implementate sul programma PIU Europa a valere sull'obiettivo operativo 6.1. del POR FESR Regione Campania 2007/2013, ha realizzato uno studio relativo all'utilizzo di forme innovative di Partenariato Pubblico Privato ai fini dell'implementazione di processi di trasformazione urbana sostenibile. Tale studio ha consentito una prima mappatura di tale patrimonio finalizzata alla costruzione di un "catalogo delle opportunità" connesso al riutilizzo e alla valorizzazione dei suddetti asset immobiliari.

In particolare, sono state censite 53 "opportunità di valorizzazione" rispetto a cui, coerentemente anche alla metodologia IFEL nel campo della valorizzazione immobiliare, è stata redatta una scheda anagrafica della struttura con le sue principali caratteristiche.

Figura 2

La localizzazione degli immobili



-  Centro storico
-  Area centrale/semicentrale
-  Area periferica

Gli immobili presi in considerazione sono 53 di cui:

- 10 sono localizzati nel centro storico
- 24 sono localizzati in area centrale/semicentrale
- 19 sono localizzati in area periferica

Il processo di segmentazione

Coerentemente con gli indirizzi strategici di programmazione definiti nel Documento di Orientamento Strategico (DOS) messo a punto nel 2009 e con quelli espressi con il programma PIU EUROPA approvato dalla Regione Campania il 15.03.10, l'attività si è concentrata sulla segmentazione del patrimonio immobiliare in tre cluster.

1. Immobili che per il momento possono essere trascurati e che potranno essere oggetto di specifici programmi futuri dell'amministrazione comunale in quanto: a) non di proprietà del comune e per i quali non è previsto trasferimento se non a titolo oneroso; b) asset immobiliari che, seppur di proprietà del comune, non sono edifici e/o hanno attualmente una ben definita funzione non facilmente modificabile.
2. Immobili oggetto di possibile dismissione in quanto valutati come non strategici. In tal senso, si è proceduto ad una prima valutazione del valore, basata sui valori immobiliari medi dell'area, che evidenzia come il comune può





disporre di un patrimonio ingente (fino a circa 77 milioni di euro di asset immobiliari) da vendere o utilizzare come concambi per operazioni di Partenariato Pubblico Privato per opere “fredde” o “tiepide”. Tale potenziale per divenire reale necessita, ovviamente, di apposite scelte urbanistiche, anche in variante, volte a rendere effettivo il potenziale valore per il privato.

3. Immobili da valorizzare, attraverso il PPP e/o altri strumenti, con un *focus* specifico sugli immobili del centro storico, coerentemente con il DOS e la programmazione dell’ente.

Il focus sul Complesso del Carmine

A conclusione della prima fase di analisi, molte sono risultate le opzioni “in campo” oggetto di potenziale approfondimento tra cui le principali erano:

1. l’esternalizzazione della gestione del palazzetto dello sport, anche attra-

Tabella 1

Gli immobili strategici su cui focalizzare l’azione di valorizzazione del Comune di Aversa

Immobile	Indirizzo	Tipologia	Stato di conservazione	Mq. complessivi
Complesso del Carmine	Via Abenavolo	Edificio	Fatiscente	3.809
Complesso San Domenico	Piazza San Domenico	Edificio	Ottimo	4.798
Ex Liceo Cirillo	Piazza Cirillo	Edificio	Discreto	2.975
Edificio ex Pretura	Piazza San Domenico	Edificio	Ottimo	500
Palazzo ex Pime - Istituto Alberghiero	Via Drenгот, 41	Edificio	Mediocre	4.298
Palazzo Gaudioso	Piazza San Nicola	Edificio	Buono	977
Palazzo Vico San Giovanni - (Testamento Maresca)	Vico San Giovanni	Area	Fatiscente	1.472
Casa Cimarosa	Via Domenico Cimarosa	Edificio	Ottimo	865
Liceo artistico statale	Piazza Crispi	Edificio	Buono	2.157
Chiesa dello Spirito Santo	Piazza Cirillo	Edificio	Fatiscente	300

- verso lo sviluppo di un project di servizi, tenuto conto che il cespite rappresenta un asset fortemente assorbente in termini di risorse;
2. un piano di accorpamento, ampliamento dei servizi ed efficientamento gestionale degli edifici scolastici mediante la costruzione di nuovi edifici con valorizzazione e/o concambio dei preesistenti anche attraverso PPP (project financing o contratto di disponibilità);
 3. il censimento e il recupero dei “vuoti urbani” attraverso operazioni di PPP finanziate anche utilizzando il patrimonio disponibile;
 4. la focalizzazione su immobili di rilevanza storica coerenti con la strategia delineata nel DOS e nel PIU Europa.

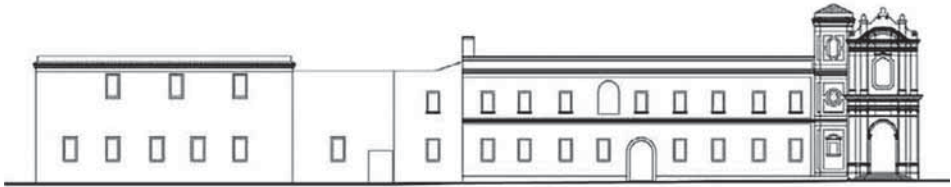


Rispetto a queste opzioni, la scelta è ricaduta sul Complesso del Carmine, che ancorché non di proprietà del Comune, poteva essere acquisito dal Ministero delle Finanze in presenza di un idoneo programma di valorizzazione.

Mq. coperti	Proprietà	Gestore	Livello di utilizzo	Funzione attuale
2.747	Ministero delle Finanze	Ministero delle Finanze	Inutilizzato	Nessuna
2.060	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Inutilizzato	Nessuna
1.238	Comune di Aversa	Provincia di Caserta	Normale	Scuola secondaria statale
440	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Normale	Uffici del Giudice di Pace
1.410	Comune di Aversa	Provincia di Caserta	Sottoutilizzato	
790	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Normale	Biblioteca comunale
	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Inutilizzato	Nessuna
600	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Inutilizzato	
1.538	Provincia di Caserta	Provincia di Caserta	Normale	Scuola
300	Comune di Aversa	Comune di Aversa	Inutilizzato	



Figura 3
Il complesso del Carmine



PIANTA PIANO TERRA

PIANTA PRIMO PIANO



In particolare, la scelta, oltre all'effetto di traino che l'infrastruttura avrebbe potuto avere per un'area di pregio architettonico ma degradata, è stata fatta tenuto conto che tale complesso si presta a numerosi utilizzi anche coerentemente ad alcune "vocazioni emergenti" del territorio connesse a:

A. apertura del Tribunale di Napoli Nord, con competenza su Aversa, area



grumese-frattese fino ad arrivare a Casoria e Caivano oltre che su una buona parte dell'hinterland napoletano. La localizzazione del Tribunale dovrebbe generare la nascita di nuove esigenze legate ad una serie di servizi di supporto all'attività del Tribunale che possono essere opportunamente sfruttate dal Comune nella sua strategia di valorizzazione. In tal senso, il complesso del Carmine dista circa 200 metri dal Castello Aragonese di Piazza Trieste e Trento, sede del Tribunale;

- B. lo sviluppo della “zona franca”. Tenuto conto che Aversa (insieme a Napoli, Mondragone, Benevento, Casoria, Portici, San Giuseppe Vesuviano, Torre Annunziata) è tra le zone destinatarie di tale vantaggio fiscale, la possibilità di disporre di spazi per la localizzazione e l'incubazione di imprese leggere e “brain intensive” può rappresentare un'ulteriore opportunità di valorizzazione.

In tal senso, appare opportuno evidenziare come il cespite, la cui data di fondazione risale all'arrivo, nel 1315, dei Carmelitani ad Aversa, abbia subito nel corso dei secoli diverse variazioni sia in termini di volumetria, sia in termini di destinazione d'uso. Infatti oltre che come complesso conventuale, è stato utilizzato come scuderia, caserma e scuola.

Attualmente, l'immobile è in uno stato fatiscente e ha:

- superficie complessiva: 3.809 Mq.
- superficie coperta: 2.747 Mq.
- volume totale: 30.762 Mc.

Lo sviluppo delle analisi di fattibilità

Nonostante la necessità di opere di risanamento e restauro conservativo, stimabili in oltre 10 milioni, l'amministrazione ha deciso di tralasciare nella fase di sviluppo delle analisi di fattibilità un puntuale approfondimento dei costi di recupero, decidendo di concentrarsi esclusivamente sulla stima dei costi e delle possibilità di trasformazione e del loro impatto economico.

In tal senso, a seguito di una sintetica analisi delle esigenze, lo sviluppo delle stime d'impatto del processo di trasformazione si sono concentrate sulla destinazione dell'immobile come:

1. area a supporto del limitrofo Tribunale con messa a disposizione di spazi destinati ad uffici e di una serie di servizi di supporto alle attività legali, quali office sharing, hotdesking, temporary office, ecc.
2. una delle sedi dell'incubatore diffuso volto ad attrarre e favorire lo sviluppo di imprese anche facendo leva sull'opportunità della “zona franca”.



- In tal senso, le funzioni da localizzare nel complesso sono rappresentate da:
- superfici da destinare all'artigianato ed al commercio;
 - superfici da destinare all'incubatore ed alle residenze a servizio dell'incubatore;
 - una struttura dedicata ai servizi di supporto alle attività legali: office sharing, hotdesking, coworking, temporary office, ecc.;
 - superfici da destinare al terziario (uffici).

Partendo dall'esperienza di strutture simili sono state ipotizzate:

- 1) le superfici medie necessarie per ogni utilizzo previsto:
 - uffici da destinare al time sharing: 25 mq.
 - slot per l'incubatore: 50 mq.
 - residenze a servizio dell'incubatore: 75 mq.
 - slot da destinare a laboratori artigianali per la zona franca: 50 mq.
 - uffici da destinare al terziario: 70 mq;
- 2) i costi di ristrutturazione e rifunionalizzazione dell'immobile agli usi suddetti (escludendo quelli di consolidamento e restauro conservativo).

Sulla base di questi elementi e di tre ipotesi di disponibilità di superfici (attraverso ampliamenti in elevazione ottenute con lo sfruttamento delle imponenti altezze del complesso) si è proceduto a verificare i possibili impatti di un'operazione di PPP nel complesso.

Tabella 2

Le ipotesi relative alle superfici disponibili

Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3
Superfici coperte: 4.121 mq. (Incremento 50% superfici coperte)	Superfici coperte: 5.494 mq. (Incremento 100% superfici coperte)	Superfici coperte: 6.868 mq. (Incremento 150% superfici coperte)

La valutazione economico-finanziaria si basa su un business model che prevede la concessione della struttura ad uno o più gestori specializzati, che dovranno occuparsi di tutte quante le attività che caratterizzeranno il complesso:

- incubatore (slot incubatore e residenze)
- laboratori artigianali
- uffici da destinare al terziario
- uffici da destinare all'office sharing, hotdesking, temporary office.



L'amministrazione comunale, come soggetto concedente, vigilerà sulla gestione della struttura e garantirà, attraverso opportune clausole contrattuali della concessione, il corretto funzionamento del complesso e l'erogazione dei servizi proposti secondo gli standard di servizio previsti nel service level agreement.

I risultati dell'analisi evidenziano, rispetto alle tre ipotesi formulate, come l'amministrazione debba contribuire in maniera non marginale all'equilibrio economico-finanziario del soggetto gestore, mantenendo però la completa proprietà della struttura. In particolare:

- nella prima ipotesi a fronte di un investimento di **3,2 milioni** di euro, il complesso genererà ricavi per circa **13 milioni** di euro. Pertanto l'amministrazione comunale, tenuto conto dei margini operativi dell'attività, dovrà contribuire con **1,2 milioni** di euro in conto capitale (ovvero con un contributo gestionale, che attualizzato sull'orizzonte temporale della gestione, abbia valore equivalente) al fine di rendere gli indicatori economico-finanziari dell'intervento sufficienti a garantire la fattibilità e la bancabilità dell'intervento stesso e a coprire i relativi costi di gestione;

Tabella 3

I risultati dell'analisi economico-finanziaria nella prima ipotesi

	Ipotesi 1
	Superfici coperte: 4.121 mq. (Incremento 50% superfici coperte)
Costi d'investimento	
Importo investimento	3.226.359
Contributo comunale	
Contributo in conto impianti alla realizzazione delle opere	1.200.000
Ricavi	
Totale ricavi sviluppato nell'arco della concessione	12.993.618
Ratios economico-finanziari di valutazione	
VAN	313.571
IRR DI PROGETTO post imposte	7,5%
IRR AZIONISTI	8,4%
DSCR* MEDIO	1,8

* Il DSCR - Debt-Service Coverage Ratio è un indicatore di finanza aziendale che indica la quantità di flusso di cassa disponibile per soddisfare gli interessi annuali e il rimborso del capitale sul debito



- nella seconda ipotesi, a fronte di un investimento di **4 milioni** di euro, il complesso genererà ricavi per circa **17 milioni** di euro. Pertanto l'amministrazione comunale dovrà contribuire con **1 milione** di euro al fine di rendere gli indicatori economico-finanziari dell'intervento sufficienti a garantire la fattibilità e la bancabilità dell'intervento stesso e a coprire i relativi costi di gestione;

Tabella 4

I risultati dell'analisi economico-finanziaria nella seconda ipotesi

	Ipotesi 2
	Superfici coperte: 5.494 mq. (Incremento 100% superfici coperte)
Costi d'investimento	
Importo investimento	4.070.205
Contributo comunale	
Contributo in conto impianti alla realizzazione delle opere	1.000.000
Ricavi	
Totale ricavi sviluppato nell'arco della concessione	17.166.608
Ratios economico-finanziari di valutazione	
VAN	683.911
IRR DI PROGETTO post imposte	7,8%
IRR AZIONISTI	8,2%
DSCR MEDIO	1,6

- nella terza ipotesi a fronte di un investimento di **4,8 milioni** di euro il complesso genererà ricavi per circa **21 milioni** di euro. Pertanto l'amministrazione comunale dovrà contribuire con **800 mila** euro al fine di rendere gli indicatori economico-finanziari dell'intervento sufficienti a garantire la fattibilità e la bancabilità dell'intervento stesso e coprire i relativi costi di gestione.

Tabella 5

I risultati dell'analisi economico-finanziaria nella terza ipotesi

	Ipotesi 3
	Superfici coperte: 6.868 mq. (Incremento 150% superfici coperte)
Costi d'investimento	
Importo investimento	4.884.051
Contributo comunale	
Contributo in conto impianti alla realizzazione delle opere	800.000
Ricavi	
Totale ricavi sviluppato nell'arco della concessione	20.983.544
Ratios economico-finanziari di valutazione	
VAN	1.046.443
IRR DI PROGETTO post imposte	7,9%
IRR AZIONISTI	8,1%
DSCR MEDIO	1,5



A valle dell'analisi, l'amministrazione comunale ha effettuato una verifica preliminare della possibilità di acquisizione del cespite da parte del Ministero delle Finanze.

Conclusioni

.....

Come evidenziato nell'introduzione del presente caso, la valorizzazione costituisce una leva strategica importante nei processi di spending review nella misura in cui consente di incidere contemporaneamente:

- sul fronte delle entrate, potendo generare non solo ricavi “istantanei” a seguito delle dismissioni ma anche, e soprattutto, ricavi addizionali duraturi per l'ente a fronte di scelte più sofisticate;
- sul lato delle uscite, rappresentando un'occasione per ripensare le modalità di utilizzo e gestione degli immobili di proprietà pubblica (costi) anche attraverso lo sviluppo di opportune logiche di coinvolgimento dei privati (partenariato pubblico privato).



Nonostante il rilevante potenziale che quindi il processo evidenzia, appare chiaro come, anche in un contesto con un buon quadro programmatico come quello del Comune di Aversa, la necessità di compiere scelte di medio/lungo termine e mantenerle ferme per lo stesso lasso di tempo, al fine del pieno dispiegamento del potenziale e della corretta mobilitazione dei privati, è uno dei principali problemi legati alla massimizzazione, sul piano del benessere sociale, dell'efficacia di questo processo.

In un processo complesso come la valorizzazione del patrimonio, soprattutto laddove si vada oltre la semplice “dismissione” (che comunque evidenzia vincoli non semplici per essere di successo), la rilevanza del commitment, sia dell'organizzazione, sia del livello politico/strategico, rappresenta un ulteriore elemento critico di successo al fine dell'efficacia del processo.

Riferimenti normativi

- D.Lgs. 163/06, *Codice degli Appalti*.
- D.P.R. 207/2010, *Regolamento al codice degli appalti*.
- D.L. 69/2013, *Decreto del Fare*.

Bibliografia

- Allegro I., Formato R. (2014), *Smart Spending: oltre i tagli*, McGraw Hill, Milano.
- IFEL (2010), *Il Patrimonio Immobiliare degli Enti Locali*, Roma.

Il processo decisionale per la valorizzazione della Baia di Trentova (SA)

di Roberto Formato
e Paola Mangone



Introduzione

Il presente lavoro descrive il processo per giungere alla scelta della strategia di gestione e valorizzazione degli immobili nella Baia di Trentova, ubicata nel territorio del Parco del Cilento e Vallo di Diano al confine con il Comune di Castellabate.

Si tratta di un'area di grande pregio naturalistico oltre che archeologico, le cui risorse, unite al mite clima cilentano, la rendono particolarmente vocata per lo sviluppo turistico. Al suo interno sono presenti alcuni fabbricati rurali abbandonati che potrebbero prestarsi ad un recupero a fini turistici, a patto di individuare soluzioni gestionali tali da non appesantire le casse comunali, già gravate dai tagli imposti dalla spending review e dagli investimenti realizzati dalla Giunta negli ultimi anni.

A limitare e rendere più complesse le ipotesi di valorizzazione, formulate sin dagli anni Settanta, contribuiscono in maniera determinante i rilevanti vincoli presenti, dovuti all'istituzione del Parco Naturale del Cilento e Vallo di Diano, ma anche all'assetto proprietario dell'area. La sua titolarità, difatti, fa capo ad Invitalia, società controllata dal Ministero dell'Economia.

Proprio Invitalia ha tuttavia recentemente deciso di cederne la proprietà, raccogliendo le direttive dell'azionista pubblico, aprendo così una "finestra" di opportunità per il Comune di Agropoli che può esercitare un ruolo nuovo rispetto al passato. La dismissione pone difatti il comune di fronte a una doppia scelta:

- anzitutto se assistere passivamente o meno alla vendita dell'area sul mercato immobiliare, eventualmente presentando un'offerta per l'acquisizione;
- in tale caso, decidere quale sia il modello di gestione e valorizzazione più appropriato.

Alla prima opzione è stata data una risposta positiva attraverso l'esercizio del diritto di esproprio, che porterà a breve il Comune di Agropoli a suben-



trare ad Invitalia nella proprietà. La decisione manifesta una volontà politica decisa ad intervenire per prevenire il rischio di utilizzi poco consoni alle vocazioni naturali e, almeno sul piano delle intenzioni, favorire ricadute positive socio-economiche per la comunità locale.

A livello locale si evincono, grosso modo, due preferenze di intervento. La prima propende per una valorizzazione dei fabbricati essenzialmente sotto il profilo della ricettività turistica, così da incrementare la carente offerta di alloggi nell'area; la seconda aspira invece a determinare un modello di fruizione che sia meno esclusivo rispetto all'accesso alle nuove strutture da parte della comunità locale.

Ciò premesso, l'affiancamento svolto dal Formez PA si è concentrato sulla costruzione di un processo decisionale per consentire di assumere deliberazioni il più possibile basate su una consapevole cognizione dei rischi e delle opportunità connesse alle due alternative. Se l'esproprio ha rappresentato l'esercizio di una forte e legittima scelta politica, la bontà di tale scelta andrà valutata sulla concreta capacità di innescare importanti ricadute sul piano socio-economico a livello locale, senza per questo gravare sulle casse comunali.

Il quadro di riferimento

Caratteristiche dell'area

La Baia di Trentova è una delle aree di maggior valore del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, comprendendo tra l'altro parte delle aree Natura 2000 "Monte Tresino e dintorni" e "Costa tra Punta Tresino e le Ripe Rosse". I motivi di interesse sono anche di ordine archeologico, poiché l'area ospita insediamenti risalenti a circa 3.000 anni fa, alla c.d. Età del Bronzo, oltre a diversi resti del periodo greco-romano, tra cui le mura perimetrali di una villa e una tomba bisoma del III secolo a.C.

Come detto, numerosi vincoli paesaggistici ne limitano le possibilità di valorizzazione. Tra questi, quelli dettati dal Piano Paesaggistico Regionale della Campania del 2008, dal Piano del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano istituito nel 1993 (per la cui attuazione è prevista la realizzazione dei c.d. Progetti di Intervento Unitario, tra cui uno per l'area di Tresino-Trentova), dal Piano di gestione delle Zone di protezione speciale e dei Siti di interesse comunitario, dal Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Salerno, approvato nel 2012 (che comprende, tra l'altro, il Piano Territoriale

Paesistico del Cilento Costiero), dallo strumento urbanistico del Comune di Agropoli, coincidente con il Piano di Fabbricazione del 1972 e, in prospettiva, dal redigendo Piano Urbanistico Comunale, avviato nel 2012, che prevede l'attuazione di uno specifico progetto per la valorizzazione dell'area Tresino-Trentova.

All'interno di questo scenario, l'amministrazione comunale ha approvato due strumenti di progettazione territoriale di natura integrata, ovvero:

- il sopra citato *Progetto d'Intervento Unitario (PIU) Trentova-Tresino*, in attuazione del Piano del Parco, il cui ultimo rapporto finale, aggiornato, risale a novembre 2013;
- il progetto preliminare *Valorizzazione Integrata della Baia di Trentova*, prodotto nel gennaio 2014 e finalizzato all'esproprio dei terreni di proprietà di Invitalia.

Per delineare appieno lo scenario strategico di riferimento è inoltre utile ripercorrere i principali passi che, dal 2008 in poi, hanno determinato l'attuale assetto degli interventi. In quell'anno Italia Turismo Spa (gruppo Invitalia), proprietaria di gran parte dell'area di Trentova, avviò difatti – d'intesa con il Comune di Agropoli – un concorso di idee per il suo sviluppo turistico e naturalistico.





Tabella 1

Fatti recenti salienti connessi allo sviluppo turistico della Baia di Trentova

Data	Soggetti coinvolti	Evento
Gennaio 2008	Comune di Agropoli e Italia Turismo Spa	Pubblicazione da parte di Italia Turismo del concorso di idee per lo sviluppo turistico e naturalistico della Baia di Trentova ¹ .
21 settembre 2011	Comune di Agropoli, Comune di Castellabate e Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano	Sottoscrizione del protocollo d'intesa "La promozione dello sviluppo sostenibile dell'area di Punta Tresino e dintorni", per la redazione del Progetto Integrato Unitario (PIU) in attuazione del Piano del Parco.
11 giugno 2012	Comune di Agropoli	Ricezione del PIU, che traccia la cornice nella quale attivare le azioni di valorizzazione per la fruizione turistica sostenibile.
13 giugno 2012	Regione Campania	Pre-ammissione a finanziamento dei progetti proposti a finanziamento nell'ambito del Progetto Integrato Rurale per le Aree Protette (PIRAP) del Parco del Cilento e Vallo di Diano, tra cui n. 5 progetti presentati dal Comune di Agropoli relativi alla valorizzazione turistica della Baia di Trentova.
15 novembre 2012	Comune di Agropoli e Italia Turismo Spa	Sottoscrizione del comodato d'uso gratuito, relativo all'area di Trentova di proprietà di Italia Turismo Spa, per attività di promozione, valorizzazione e tutela.
3 dicembre 2013	Comune di Agropoli	Ricezione della versione aggiornata del PIU, che tiene conto delle prime indicazioni provenienti dal processo di pianificazione comunale in corso, in particolare per l'area di Trentova.
8 marzo 2013	Comune di Agropoli	Approvazione delle delibere n. 55, 56, 58, 59, 60 relative all'approvazione di n. 5 progetti esecutivi inseriti nel PIRAP, per un valore complessivo di 400.000 €, relativi al sentiero naturalistico "Tresino-Trentova-Lago S. Maria" e al progetto promozionale e di eventi "Agropoli tra sport e natura".

¹ Il concorso riguardava un'area di oltre 119ha con all'interno 14 casolari da riqualificare per un totale di circa mq. 1.800 ricadenti interamente nel Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, di cui 60ha nella zona di protezione C2, 9ha nella zona A2 (riserva integrale di interesse storico culturale) e 50ha nella zona A1 (riserva integrale naturale). Era previsto lo sviluppo di quattro temi correlati tra loro: 1) Riqualificazione dell'area per il miglioramento della fruizione della stessa; 2) Valorizzazione e rinascimento arenile; 3) Valorizzazione servizi e collegamenti con la Città; 4) Sviluppo ricettività turistica.

23 maggio 2013	Italia Turismo Spa	Comunicazione al Comune di Agropoli circa l'avvio del programma di dismissioni del proprio patrimonio immobiliare, tra cui l'area di Trentova, costituita da 72ha di proprietà.
24 maggio 2013	Comune di Agropoli	Approvazione della D.G.C. n. 155 di avvio della trattativa per l'eventuale acquisizione, da parte del Comune di Agropoli, della proprietà dell'area di Trentova.
7 luglio 2013	Comune di Agropoli	Inaugurazione del percorso di trekking "Scoglio del Sale - Cala Pastena", in collaborazione con l'associazione Trekking Cilento.
5 settembre 2013	Comune di Agropoli	Approvazione della versione preliminare del P.U.C. attraverso la D.G.C. n. 273.
3 dicembre 2013	Comune di Agropoli	Ricezione della versione aggiornata del PIU, che tiene conto delle indicazioni provenienti dalla versione preliminare del P.U.C.
26 marzo 2014	Comune di Agropoli	Approvazione della D.G.C. n. 82 di presa d'atto del progetto preliminare "Progetto di valorizzazione della Baia di Trentova. Azioni integrate per la fruizione sostenibile dei beni e dell'area naturale Patrimonio dell'Unesco" e di espletamento degli atti necessari all'esproprio della Baia di Trentova.
18-19 maggio 2014	Comune di Agropoli	Inaugurazione del centro visite "Trentova-Tresino", nell'ambito dell'evento "Agropoli fra sport e natura".



Gli stakeholder

Nel processo avviato, si evincono alcuni attori principali (la società Italia Turismo, del gruppo Invitalia; il Comune di Agropoli; l'Ente Parco del Cilento e Vallo di Diano) e altri stakeholder "incombenti", quali la Regione Campania e la Provincia di Salerno, con la prima destinata a rivestire una funzione fondamentale per la programmazione degli investimenti del bilancio europeo 2014-2020, che potrebbero rivelarsi essenziali per la valorizzazione dell'area. A tali soggetti, che detengono un potere giuridicamente legittimato, si aggiungono coloro il cui benessere sarà impattato dalle scelte effettuate, insieme a quanti potranno, per interessi vari, esercitare un ruolo di influenza.

Ne fanno parte naturalmente i *residenti*, per i quali gli stabilimenti balneari esistenti costituiscono un normale sbocco per i bagni a mare e la villeggiatura nel periodo estivo. Ad essi si aggiungono le *associazioni culturali e ambientaliste*, che oltre a opporsi a soluzioni discriminanti sul piano della domanda, sollecitano il miglioramento delle possibilità di accesso ai diversi



siti dell'area, tra cui il sentiero che conduce al sito archeologico del Sauco. A questo proposito vale la pena ricordare che la vocazione "sociale" dell'area di Trentova è stata ribadita dal PIU, che ne ha auspicato l'utilizzo per il commercio di prodotti "a km 0" ovvero come "parco urbano", per usi ricreativi ed escursioni a mare e lungo i percorsi boschivi.

Ai precedenti si aggiungono, infine, le aspettative derivanti dai soggetti "esterni" all'area, in particolare turisti e potenziali investitori. La domanda turistica va sempre più parcellizzandosi, con la crescita di nicchie legate al turismo di pregio (anche balneare) oltre che naturalistico, archeologico, ecc. che potrebbe trovare una risposta consona nell'offerta da svilupparsi nella Baia di Trentova. La presenza di *potenziali investitori* (ed anche di eventuali *gestori* delle strutture di ospitalità che si andassero a realizzare) può inoltre determinare la percorribilità, o meno, delle soluzioni progettuali, in particolare quelle legate alla valorizzazione di tipo ricettivo di qualità, che presuppongono competenze *ad hoc* e non improvvisate.

La progettualità in atto

In attuazione di quanto previsto dal Piano del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, il Comune di Agropoli si è fatto promotore di un protocollo d'intesa con l'Ente Parco e con il Comune di Castellabate. Tale protocollo è stato sottoscritto nel novembre 2011 ed è volto all'elaborazione del Progetto di Intervento Unitario (PIU) per la Valorizzazione Integrata della Fascia Costiera tra Porto e Baia di Trentova. Obiettivo specifico è individuare le azioni per la valorizzazione integrata dell'ampio territorio compreso tra il porto di Agropoli e la zona Lago di Castellabate, coincidente con il promontorio di Tresino e le sue propaggini nord-occidentali.

Il progetto articola un quadro strategico con una pluralità di linee d'azione, che tengono conto delle indicazioni provenienti dal processo di pianificazione comunale in corso, il quale prevede la realizzazione di "progetti di luoghi" e "progetti di rete". Tra i primi è ricompreso il progetto di valorizzazione Tresino-Trentova.

Con riferimento alla medesima area, il Comune ha nel frattempo avviato il progetto preliminare finalizzato all'attuazione della procedura di esproprio dell'area. Questo è stato avviato nel maggio 2013 dopo la comunicazione da parte di Italia Turismo Spa dell'avvio del proprio programma di dismissioni, con lo scopo di supportare la procedura di esproprio, la quale presuppone l'esistenza di un progetto finalizzato. Tale progetto denominato "Valorizzazione Integrata della Baia di Trentova – Utilizzo da parte della collettività di beni e

terreni in località Trentova”, è stato approvato dalla Giunta comunale nel marzo 2014.

Rispetto al PIU, esso è circoscritto ad un’area più ristretta e contenuta nei confini del territorio comunale di Agropoli, all’interno del quale, per un costo complessivo stimato di poco meno di 8 milioni di euro, è prevista la realizzazione dei seguenti interventi:

- a) infrastruttura verde, per il potenziamento delle fasce vegetate;
- b) rete di fruizione, con la sistemazione dei sentieri e strade campestri esistenti per favorire la fruizione “sostenibile” (a piedi, a cavallo, in bicicletta) di una serie di percorsi: “strada verde” di Tresino, percorso naturalistico della costa, percorso naturalistico all’interno della macchia;
- c) rete dei servizi ricettivi, con il recupero di cinque fabbricati rurali storici, attualmente tutti (tranne uno) allo stato di rudere, per ricavare una cinquantina di posti letto;
- d) Centro Servizi di Tresino, che sarà costituito da un casolare con funzioni di reception, punto informativo e direzionale, ed ospiterà servizi per la ricreazione, sport e tempo libero;
- e) laboratorio di eco-archeologia, da ottenersi attraverso la riconversione di 3 edifici storici.





206

Tabella 2

Quadro economico del progetto preliminare

Interventi sottocategorie importi parziali	Sottocategorie	Importi parziali (€)	Importi totali (€)
Infrastruttura verde	-	-	46.000
Rete di fruizione	Strada verde di Tresino	1.015.000	1.391.600
	Percorso naturalistico della costa	316.000	
	Percorso naturalistico nella macchia	60.600	
Rete dei servizi ricettivi	Edificio a1	251.000	1.606.370
	Edificio a2	362.600	
	Edificio a3	482.470	
	Edificio a4	221.300	
	Edificio a5	289.000	
Centro Servizi di Tresino	Formazione di prati	60.000	4.135.000
	Area attrezzata per lo sport, la cultura e il tempo libero	3.750.000	
	Parcheggio a basso impatto	325.000	
Laboratorio di eco-archeologia	Edificio e1	632.500	799.700
	Edificio e2	66.000	
	Edificio e3	101.200	
Totale			7.978.670

Tabella 3

Quadro economico riepilogativo del progetto preliminare

		Importi parziali (€)	Importi totali (€)
Spese a base d'appalto			7.978.670
Somme a disposizione dell'amministrazione	Iva su opere (10%)	797.867	3.164.879
	Spese tecniche e generali (12%)	957.440	
	Iva su spese (22%)	210.637	
	Per imprevisti (5%)	398.933	
	Per acquisizione/espropri	800.001	
Totale			11.143.549

Le alternative identificate

Il problema

Il progetto preliminare ha previsto la realizzazione della c.d. “rete dei servizi ricettivi” destinandovi i cinque fabbricati rurali. Al suo interno si accenna talvolta alla realizzazione di un “albergo diffuso”, rimandando dunque a una tipologia ricettiva che ha assunto una connotazione abbastanza precisa, la quale tuttavia non trova rispondenza nel caso della Baia di Trentova².

In realtà le funzioni da assegnare risultano ancora non completamente definite, poiché nel progetto preliminare si fa menzione alla: “...possibilità di accattivare l’attenzione di un’utenza di livello medio-alto, con le relative offerte di turismo rurale-naturalistico-culturale e didattico, con circuiti in bici o a cavallo, e in genere riferibile alle forme di turismo meno dipendenti dalle risorse balneari...”.

Rimangono ancora questioni aperte, ad esempio:

- a) Che tipo di servizi ricettivi realizzare attraverso il recupero dei cinque fabbricati storici destinati ad ospitare una cinquantina di posti letto? Per esempio una sorta di “country house” indipendenti oppure una rete di strutture collegate dislocate su cinque unità?
- b) Una cinquantina di posti letto costituiscono un potenziamento dell’offerta attuale, ma corrispondono complessivamente alla dimensione di un albergo di media-piccola dimensione. Il raggiungimento del “break-even” (punto di pareggio) può dunque non essere agevole, anche perché la gestione di piccole strutture separate comporta diseconomie di scala. Questo induce a considerare, nel caso di servizi ricettivi eventualmente gravati da una quota di costi fissi, un posizionamento “premium price” nella fascia alta del mercato oltre che soluzioni che tendano a ridurre la stagionalità della domanda.

² Per albergo diffuso si intende normalmente “...una proposta concepita per offrire agli ospiti l’esperienza di vita di un centro storico di una città o di un paese, potendo contare su tutti i servizi alberghieri, cioè su accoglienza, assistenza, ristorazione, spazi e servizi comuni per gli ospiti, alloggiando in case e camere che distano non oltre 200 metri dal “cuore” dell’albergo diffuso: lo stabile nel quale sono situati la reception, gli ambienti comuni, l’area ristoro...” [dal sito <http://www.albergodiffuso.com/>]. Chiave dell’albergo diffuso è dunque la collocazione dell’albergo all’interno di un contesto abitato, condizione chiaramente differente da quella che si riscontra nella Baia di Trentova. Peraltro la legge regionale della Campania n. 4 del 15.3.2011, nel riconoscere la tipologia dell’albergo diffuso, ne limita la realizzazione ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, condizione anche quest’ultima estranea al Comune di Agropoli, che supera i 20mila abitanti.





- c) Tale posizionamento può tuttavia richiedere (per esempio nel caso delle “country house” o similari) la realizzazione di servizi complementari (quali una piscina) che non sono contemplati e sono difficilmente attuabili a causa dei vincoli esistenti. In alternativa, occorrerebbe riservare una sezione dei lidi ovvero una caletta alla fruizione degli ospiti delle strutture ricettive. Questa scelta orienterebbe però l’offerta fortemente verso la domanda balneare, che è fortemente stagionale, incidendo ulteriormente e negativamente su quanto descritto al precedente punto “b”.
- d) Nel caso di attuazione di tale soluzione quali interventi “di contorno” sarebbe più urgente attuare? I percorsi naturalistici? Il laboratorio di eco-archeologia? Quanto vale realmente la domanda per questi servizi?
- e) Inoltre, tale soluzione richiederebbe l’organizzazione di un centro servizi unificato. Questo può trovare una risposta nel previsto “Centro Servizi di Tresino”, corrispondente all’edificio “a1”; tuttavia andrebbe gestita la sovrapposizione tra due target diversi di utenza: quella “pregiata” dei servizi ricettivi e quella giornaliera, più massificata della Baia, anche applicando opportune tecniche di “visitor management”.
- f) Abbiamo accennato a soluzioni ricettive tipo alberghi diffusi o “country house” ma quali sono realmente quelle realizzabili alla luce delle norme disposte dalla Regione Campania che, un po’ incautamente, tendono a limitarne l’attuazione nei comuni di piccola e piccolissima dimensione)?
- g) Ancora, esistono operatori in possesso delle necessarie capacità gestionali? Un soggetto esterno ha dimostrato un certo interesse verso l’area. A che condizioni sarebbe disponibile a investire? O forse è solo interessato alla gestione? È concreto il suo interesse e vi sono altri operatori potenziali? In ogni caso l’eventuale soggetto gestore andrebbe coinvolto da subito nella progettazione dei servizi ricettivi, per evitare la fin troppo frequente frattura tra il momento della costruzione e quello della gestione, che sovente determina oneri operativi non più recuperabili.
- h) L’implementazione di servizi ricettivi “di pregio”, se sostenibile, costituisce una risposta all’istanza di valorizzazione dell’area, ma i benefici economici associati a tale soluzione ricadrebbero solo in parte nel territorio comunale, perché sarebbero introitati soprattutto dal gestore. Si è disponibili ad accettare tale risultato in luogo di altri che potrebbero derivare da un processo di valorizzazione più orientato al territorio?
- i) In definitiva, quale è l’obiettivo che il comune intende perseguire attraverso il recupero degli edifici rurali: la mera (ma encomiabile) riqualificazione territoriale? L’offerta di servizi di alta fascia che aiutino ad elevare l’immagine dell’area di Trentova? La creazione di servizi di cui possa fruire

anzitutto la comunità locale? La massimizzazione delle ricadute economiche e occupazionali a livello locale?

Tabella 4

Alcune caratteristiche degli edifici identificati per la rete dei servizi ricettivi



Caratteristiche	Edificio				
	Edificio "a1"	Edificio "a2"	Edificio "a3"	Edificio "a4"	Edificio "a5"
Superficie disponibile (mq)	280	140	330	70	100
Volume (mc)	1.100	500	1.180	190	2.150 (crollati)
Numero livelli	2	2	3 corpi di fabbrica su 2 livelli (il minore ne ha 1)	1	1
Distanza da Agropoli (km)	2,5	2,5	3,1	3,6	3,7
Ubicazione	Incrocio strada carrabile Trentova-Muoio. Ottima visibilità da viabilità principale	Non distante dal centro servizi lungo altri circuiti ippo-ciclo-pedonali	In prossimità strada verde di Tresino. Lungo percorso naturalistico della macchia	Lungo sentiero a 200 mt da strada carrabile Tresino-Muoio Alto	Vicino ad edificio "a4" a 250 mt da strada carrabile Tresino-Muoio Alto
Accessibilità	Mediante veicoli	Viabilità rurale	Veicolare, previo modesto adeguamento del sentiero esistente	Ippovia, viabilità pedonale	Ippovia, viabilità pedonale
Costo parametrico (€/mq)	50	90	90	90	90
Costo complessivo (€)	251.000	362.600	482.470	221.300	289.000

Il processo decisionale dunque non è semplice, perché recuperare gli edifici rurali per realizzare un "albergo diffuso", ovvero una rete di servizi ricettivi presenta vincoli di sostenibilità finanziaria e gestionale, il cui superamento non può essere dato per scontato.

Per giungere a comprendere meglio quale può essere la connotazione di tali edifici, si è dunque deciso di mettere a confronto due alternative modalità di valorizzazione, distinguendo tra:



- opzione A: rete di piccole strutture ricettive di pregio (che è stata per semplicità denominata *Welcome to Trentova*);
- opzione B: rete di strutture di accoglienza da adibire a servizio dei percorsi sportivi-naturalistici-culturali (ovvero *Enjoy Trentova*).

Entrambe le opzioni presentano un progetto c.d. “invariante”, ovvero il Centro Servizi di Tresino, per il quale è stata già avviata una riconversione quale struttura polifunzionale adibita a centro servizi, funzioni di reception, punto informativo e centro direzionale, a ridosso del quale trovano sede attrezzature sportive a basso impatto e strutture per il tempo libero ed il gioco.

Opzione A – Welcome to Trentova

Nell’opzione A, denominata “Welcome to Trentova”, dal Centro Servizi dipendono quattro piccole strutture ricettive, organizzate secondo la normativa della Regione Campania³, in accordo alla formula ricettiva delle “case e appartamenti per vacanze”. Tali strutture sono gestite in maniera unitaria, ma comprendono diverse unità dislocate negli edifici rurali oltre che, potenzialmente, al piano superiore dello stesso Centro Servizi.

Si tratta di sistemazioni di pregio, all’interno delle quali è tuttavia necessario garantire una permanenza minima di tre notti (e massima di novanta)⁴. Sono dotate di attrezzature per il self-catering, per consentire eventualmente agli ospiti di provvedere autonomamente a semplici esigenze di ristoro. È previsto il convenzionamento con una struttura di ristorazione o agriturismo operante nell’area della Baia, specializzata nella dieta mediterranea, che potrebbe trovare collocazione nell’edificio del Centro Servizi.

L’opzione è rivolta ad un’utenza con capacità di spesa medio-alta, proveniente anche da fuori Italia, cui è offerta l’esperienza di soggiornare in uno dei luoghi più belli d’Italia, nei pressi delle località che ispirarono Ancel Keys, il fisiologo americano padre della dieta mediterranea. La motivazione principale di visita è il relax, per soggiorni di durata medio-breve (da 3 notti a una settimana), con la possibilità di fare passeggiate lungo i sentieri del Trentova-Tresino, seguire corsi di archeologia presso il laboratorio di eco-archeologia,

³ Ci si riferisce all’art. 3 della legge regionale n. 17 del 24.11.2001, *Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere*. Tale legge non consente peraltro nel Comune di Agropoli la realizzazione delle c.d. “country house” (o attività ricettiva in case rurali) perché essa ne limita l’attuazione ai comuni con popolazione inferiore ai 10mila abitanti.

⁴ A meno di optare per la soluzione ricettiva di tipo alberghiero ed escludendo la sopra citata normativa regionale della Campania relativa alle strutture ricettive extralberghiere.

visitare autonomamente altre località del Cilento e, nel periodo estivo, trascorrere anche giornate di villeggiatura presso i lidi di Trentova.

Opzione B – Enjoy Trentova

L'opzione B si distingue dalla opzione A perché destina i fabbricati rurali a servizio della fruibilità sportivo-naturalistico-culturale dei diversi percorsi (la strada verde di Tresino, i percorsi naturalistici della macchia, quelli costieri) per promuovere l'offerta di servizi a favore dell'ippoturismo, trekking, mountain bike. L'intento è inoltre quello di agevolare la fruizione del laboratorio di eco-archeologia. È conservata la connotazione legata alla dieta mediterranea, che si esprime nelle ricadute "salutistiche" e nell'offerta di ristorazione a servizio dei percorsi.

Date le caratteristiche di questa opzione, si suggerisce che le funzioni cui destinare i diversi edifici siano definite in seguito ad una attività di animazione locale, per sensibilizzare e coinvolgere gli imprenditori, le associazioni e i giovani appartenenti alla comunità di Agropoli e dintorni. Ciò perché questa seconda opzione si basa fortemente, più della prima (che teoricamente potrebbe essere soddisfatta da un imprenditore anche esterno al territorio), sul c.d. "bottom-up", ovvero sulla mobilitazione delle energie, capacità e competenze generate dalla comunità locale.

Il punto fermo è che vengano sviluppati servizi poliedrici che coprano l'intera catena dei servizi turistici (ricettività, ristorazione, informazione, assistenza) rivolti ad uno specifico segmento turistico, nel nostro caso in particolare quello naturalistico-sportivo-ecoturistico. Questa scelta di posizionamento garantisce continuità con le attività attualmente in corso da parte del Comune di Agropoli e deriva dall'evidenza che tali segmenti presentano un interessante potenziale di sviluppo nel settore turistico, poiché si legano alla più ampia tendenza verso le vacanze c.d. "esperienziali".

Il processo decisionale

Per supportare il Comune di Agropoli nella non facile scelta tra le due alternative progettuali, è stata realizzata una conferenza decisionale basata sull'attuazione di una analisi multicriteria.

A tal fine sono stati anzitutto identificati gli obiettivi della decisione, ovvero:

- incrementare le ricadute economiche e occupazionali a livello locale (utilità economica);





- favorire la fruibilità dell’area di Trentova da parte della comunità locale (utilità sociale);
- favorire la riqualificazione dell’area di Trentova (utilità ambientale);
- massimizzare le probabilità di successo degli interventi (riduzione del rischio).

212

Dati tali obiettivi è stato ricavato il sistema dei criteri (e sottocriteri) di valutazione.

Tabella 5
Criteri di valutazione

Vantaggi (benefici)		Svantaggi	
A: Economici: ricadute economico- occupazionali a livello locale	B: Sociali: livello di fruibilità dell’area di Trentova da parte della comunità locale	C: Ambientali: grado di riqualificazione dell’area di Trentova	R: Probabilità di insuccesso (rischio)
<i>Grado di coinvolgimento di giovani e imprese locali</i>	<i>Possibilità per i residenti di fruire della Baia di Trentova attraverso servizi ad essi rivolti</i>	<i>Qualità della riqualificazione effettuata</i>	<i>Rischio che l’iniziativa non riesca ad incontrare successo in un arco di 5 anni</i>
A1: Numero di imprese locali create	B1: Numero di servizi rivolti ai residenti	C1: Valore estetico- paesaggistico delle riqualificazioni effettuate	R1: Rischio di gestione
A2: Numero di occupati diretti e indiretti	B2: Possibilità per i residenti di accedere ai servizi destinati ai turisti	C2: Impatto della fruizione turistica sulle risorse ambientali	R2: Rischio di redditività
A3: Ritorno fiscale per l’amministrazione di Agropoli	B3: Livello di fruizione nel corso dell’anno		R3: Rischio di mercato

Successivamente, si è proceduto con la comparazione delle due opzioni rispetto alla capacità di assicurare migliori ritorni, a fronte dell’investimento previsto di 11,1 Meuro, utilizzando quale supporto applicativo alle decisioni il programma “Hiview” di Catalyze.

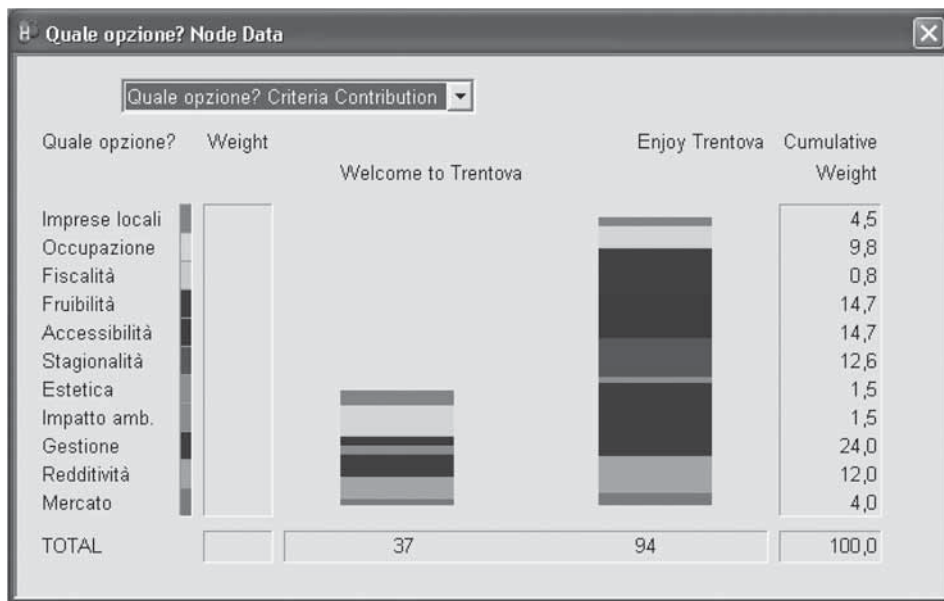
L’applicazione ha consentito di assegnare valori di ponderazione relativa ai vari obiettivi (massimizzazione vantaggi vs. riduzione dei rischi), criteri (massimizzazione vantaggi economici vs. sociali vs. ambientali) e sotto-criteri,

oltre a valori di preferenza a ciascun sottocriterio, permettendo inoltre la realizzazione di analisi di sensitività.

L'esercizio, preparato con cura ed attuato in una seduta plenaria con l'amministrazione e i dirigenti comunali, ha rivelato vantaggi abbastanza chiari per l'opzione B, ovvero quella associata all'utilizzo dei fabbricati rurali per la realizzazione di una filiera di servizi rivolti alla domanda naturalistica e sportiva. Questa ha difatti totalizzato, nella scala di valori allestita attraverso Hiwiev, 94 punti contro 37.



Figura 1
Comparazione complessiva delle due opzioni



Tale risultato, che ha dimostrato una notevole robustezza anche alla prova delle analisi di sensibilità, è il risultato della conseguenza combinata:

- del peso prevalente assegnato agli obiettivi di natura “sociale” (fruibilità della Baia, accessibilità ai servizi, destagionalizzazione) rispetto agli obiettivi “economici”. I secondi premiano la rete di ricettività di pregio, in grado di generare un valore aggiunto probabilmente superiore, mentre i primi favoriscono un uso meno esclusivo;
- delle probabilità di successo decisamente più alte che sono state attribuite

all'attuazione della rete dei servizi naturalistico-sportivi, poiché la soluzione ricettiva comporta un rischio gestionale, di mercato e di redditività apparentemente molto più elevato.



214

Sulla base di tali risultati e convinti dal processo stesso della conferenza decisionale, la Giunta comunale di Agropoli ha adottato, nel settembre 2014, attraverso delibera di Giunta, la decisione di scartare la soluzione puramente ricettiva (*Welcome to Trentova*) a favore dell'intervento che più favorisce il coinvolgimento e le ricadute nei confronti della comunità locale (*Enjoy Trentova*).

Conclusioni

L'esercizio condotto nella Baia di Trentova dimostra che anche i processi decisionali pubblici possono essere rafforzati attraverso l'adozione di metodologie "sociali" tese a incrementare la razionalità delle scelte, favorendo quelle più coerenti con i processi di revisione della spesa.

Sebbene la bontà della decisione presa dal Comune di Agropoli potrà valutarsi, almeno parzialmente, solamente nel medio termine, è possibile evidenziare come il processo seguito abbia portato a costruire chiare alternative di intervento, condividere gli obiettivi e i criteri di valutazione, confrontare analiticamente i risultati attesi. Tutto questo all'interno di un processo altamente condiviso, che ha saputo inglobare e mediare le diverse posizioni in campo, giungendo ad adottare decisioni basate su un confronto sereno e costruttivo, anche se in assenza di dati di dettaglio circa le diverse opzioni, che sarebbe stato peraltro molto costoso (o probabilmente inutile) reperire.

Bibliografia

- Allegro I., Formato R. (2014), *Smart Spending. Oltre i Tagli*, Mc Graw Hill, Milano.
- Mitchell R.K., Agle B. e Wood D.J. (1997), "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", in *Academy of Management*, Vol. 22, No. 4, 853-886.
- Phillips L. (2000), "Multiple-criteria decision analysis", in Dodgson J., Spackman M., Pearman A., Phillips L. (a cura di), *Multi-criteria analysis manual*, Chapter 6, Department of Transport, Local Government and the Regions, London.

- Phillips, L. D. (2007), “Decision Conferencing. Advances in Decision Analysis”, in Edwards W., Miles J.R.F., v. Winterfeldt D., *Advances in Decision Analysis: From Foundations of Applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pine II B.J, Gilmore J.H. (1999), *The Experience Economy*, Harward Business School Press, Boston.
- Stebbins R.A. (2008), *Serious Leisure*, Transaction Publishers, New Brunswick.



Sitografia

- Academia.edu: <http://academia.edu/1790210/Agropoli-premio-Cantalupo>
- Albergo Diffuso: <http://www.albergodiffuso.com/>
- Cilentonotizie.it: <http://www.cilentonotizie.it/dettaglio/?ID=16823>
- Info.agropoli: http://www.infoagropoli.it/notizie/Scoperti-ad-Agropoli-due-Tesori-Archeologici-di-rilevanza-Internazionale_17515.html
- lacittadiSalerno.it: <http://lacittadisalerno.gelocal.it/cronaca/2013/12/13/news/contenzioso-su-trentova-niente-accordo-1.8298169>
- laRepubblica.it: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/01/10/la-baia-di-trentova-ora-salva-ma.html>
- San Domenico Hotels: <http://www.sandomenicohotels.com/>

Atti amministrativi e riferimenti normativi

- Comune di Agropoli (2013), Deliberazioni di Giunta comunale n. 55, 56, 58, 155.
- Comune di Agropoli (2014), Deliberazione di Giunta comunale n. 82.
- Invitalia (2008), *Disciplinare per il concorso di idee per la valorizzazione e lo sviluppo del sito d'interesse naturalistico di "Trentova"*.
- Legge Regione Campania n. 17 del 24.11.2001, *Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere*.
- Legge Regione Campania n. 4 del 15.3.2011, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania* (Legge Finanziaria Regionale 2011).



CAPITOLO 6

217

LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI

Il servizio associato di polizia municipale nell'Associazione Città Caudina (BN)

di Roberto Formato,
Angela Chicone*
e Pompea Frino**



Introduzione

Il presente intervento fa riferimento all'attivazione del servizio associato di polizia municipale tra i comuni della c.d. "Città Caudina", costituita dalle amministrazioni di Airola, Bonea, Cervinara, Montesarchio, Pannarano, Roccabascerana, Rotondi e San Martino Valle Caudina nella Regione Campania.

Il progetto, oltre ad adempiere agli obblighi di legge dettati dal D.L. n. 95 del 6 luglio 2012¹, che all'art. 19 prevede l'obbligatorietà ad associare le funzioni fondamentali dei comuni al di sotto dei 5mila abitanti (o 3mila se appartenuti o appartenenti a comunità montane), rientra nelle finalità strategiche della Città Caudina, associazione costituita nel dicembre 2010 tra la maggior parte dei comuni facenti parte della Valle Caudina, area interna della Campania ubicata a una trentina di km da Napoli e ricompresa tra i massicci del Parco del Partenio e del Parco del Taburno, che ne incorniciano il territorio.

La costituzione del servizio di polizia municipale intercomunale rientra tra le azioni poste in essere dall'associazione, ai tempi presieduta dal comune più grande (Montesarchio, circa 13mila abitanti), per cementare il rapporto tra le diverse amministrazioni, in un percorso destinato a condurre all'Unione dei comuni. Va dunque intesa non come mera applicazione della spending review ma quale passo, di grande rilevanza, per favorire il raggiungimento di tale strategico obiettivo.

Negli anni precedenti l'azione del Formez è, difatti, cresciuta la consapevolezza che l'alleanza tra i vari comuni, sancita nelle forme previste dalla norma, costituisca il presupposto per aumentare il potere contrattuale della Valle Caudina nei confronti delle istituzioni sovraordinate, in particolare la

* Formez PA.

** Formez PA.

¹ *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, c.d. spending review.



regione, per far valere le istanze di sviluppo e investimento a livello locale. Anche per gli obblighi di legge, tale consapevolezza ha portato le Giunte di alcuni comuni, negli ultimi mesi del 2012, ad approvare la convenzione per l'unificazione di taluni servizi (tra cui quello di polizia municipale), in assenza, tuttavia, di una progettazione sostanziale che ne definisse modalità attuative e gestionali.

Obiettivi

Obiettivo dell'intervento è stato affiancare i comuni della Valle Caudina, che hanno manifestato la volontà di associare le proprie funzioni aderendo all'Associazione della Città Caudina, nel processo di costituzione del servizio di polizia intercomunale.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso un affiancamento consulenziale teso a:

- definire il quadro di conoscenze di base relative alla organizzazione e gestione attuale del servizio di polizia municipale da parte dei singoli comuni;
- definire le condizioni di fattibilità del servizio intercomunale, attraverso una verifica della sostenibilità tecnico-economica, amministrativa-istituzionale e gestionale, e mediante il confronto continuo con i portatori di interesse locale (gli amministratori e gli addetti al servizio);
- favorire l'attuazione del Servizio attraverso l'elaborazione di una bozza di regolamento attuativo.

Metodologia applicata

Per perseguire gli obiettivi sopra descritti, si è scelto di dare vita a un processo fortemente partecipato, nell'assunto che il successo dei processi di cambiamento, soprattutto nelle istituzioni pubbliche, dipenda in minima parte dalla bontà delle soluzioni tecnicamente più corrette, quanto piuttosto dall'identificazione di soluzioni che siano pienamente accettate dai destinatari².

A tale scopo si è fatto uso:

- di un questionario semi-strutturato che è stato sottoposto via mail ai diversi responsabili degli uffici di polizia intercomunale, attraverso il quale sono

² Il riferimento è al modello consulenziale descritto da Schein (1999).

stati raccolti, per tutti i comuni aderenti all'associazione, i dati descrittivi del servizio attualmente erogato, ovvero quelli relativi alla dotazione di personale e di mezzi, alla struttura dei costi, alle entrate. Le interviste fornite sono state, in diversi casi, integrate attraverso incontri di approfondimento personale con i singoli responsabili;

- di presentazioni degli output intermedi relativi a tale ricerca, effettuate (in sessioni separate) a beneficio sia dei responsabili di servizio, sia degli amministratori, al fine di socializzare e condividere i principali risultati. Nell'ambito di tali incontri sono state anche discusse le ipotesi di nuova organizzazione del servizio intercomunale;
- di più incontri, nuovamente con i responsabili di servizio e gli amministratori, nei quali è stata discussa e rielaborata la bozza di regolamento predisposta nell'ambito del progetto.

Sulla base dei dati raccolti, sono stati inoltre prodotti gli indicatori di performance relativi al servizio attuale, sotto il profilo dell'economicità e dell'efficienza. Non è stato tuttavia possibile individuare i fondamentali indicatori di *efficacia* che, nel caso specifico, avrebbero previsto l'implementazione di strumenti di rilevazione del servizio reso presso i beneficiari finali (la comunità locale), che avrebbero richiesto l'attuazione di una indagine campionaria presso i residenti e le imprese.

Il processo si è concluso con la consegna ai destinatari degli output di progetto (prima la ricerca sul campo e successivamente il regolamento) cui è seguita la presa d'atto da parte delle amministrazioni per i successivi eventuali (e ovviamente volontari) adempimenti.

L'attività si è svolta naturalmente avendo ben presente il quadro normativo di riferimento, che in materia di polizia locale e politiche di sicurezza è definito dalla legge regionale n. 12 del 13 giugno 2013, la quale – oltre a definire modalità, profili organizzativi e dotazione minima e ottimale dei servizi di polizia municipale – prevede espressamente la possibilità che i comuni adottino opportune forme associative nel quadro dei livelli ottimali definiti, contemplando anche il distacco o comando presso strutture di polizia locale di ambito territoriale diverso da quello di provenienza.

Consapevole e voluto è stato anche il riferimento alla normativa in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (decreto Brunetta), che concerne la performance organizzativa e individuale, oltre che ai provvedimenti assunti dal Governo Monti in materia di *controllo strategico*, con riferimento al quale il





D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213 del 7 dicembre 2012, all'art. 147 *ter* disponeva l'obbligo, per gli enti locali con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, di definire, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie *ad hoc*.

Soggetti coinvolti e descrizione del caso

Il territorio

I soggetti coinvolti sono stati differenti nelle due fasi del processo, nel senso che alla prima fase (quella dello studio) hanno aderito tutti gli otto comuni facenti parte dell'Associazione della Città Caudina, mentre alla seconda (quella dell'elaborazione del regolamento) si sono sottratti alcuni di quei comuni che, per la dimensione, non avevano un obbligo di legge³.

Per quanto riguarda l'estensione e la popolazione, il territorio servito dai cinque comuni interessati dal servizio associato interessa una estensione di circa 83,5 kmq sui cui insistono oltre 26mila abitanti, pari rispettivamente al 62,2 e al 54,8% della superficie e della popolazione totale dell'Associazione.

³ Ovvero i comuni di Airola e Cervinara, rispettivamente di circa 8 e 10mila abitanti, oltre al Comune di Rotondi che – stante anche la modifica contestuale della Giunta comunale – ha preferito rinviare la scelta, pur avendo una popolazione inferiore ai 5mila abitanti, preferendo utilizzare il comma dell'art. 19 del D.L. 95/2012 che riduce la soglia d'obbligo ai comuni al di sotto dei 3mila abitanti per quelli appartenenti alle comunità montane (nel caso specifico trattati di quella del Partenio).

Tabella 1

Caratteristiche dei comuni oggetto dell'affiancamento consulenziale

Comune	Popolazione	Territorio (kmq)	Densità abitativa (abitanti per kmq)
Bonea	1.498	11,5	130,3
Montesarchio	13.198	26,3	501,8
Pannarano	2.045	11,7	174,8
Roccabascerana	2.358	12,0	196,5
San Martino V.C.	4.730	22,0	215,0
Comuni che hanno completato l'iter progettuale	23.829	83,5	285,38
Airola	8.062	14,5	556,0
Cervinara	9.969	29,2	341,4
Rotondi	3.647	7,0	521,0
Altri comuni che hanno partecipato alla prima fase progettuale	21.678	50,7	427,6
Totale	45.507	134,2	339,1



Del primo gruppo, i comuni di Bonea e soprattutto Montesarchio sono interessati dall'attraversamento della s.s. 7 "Appia", strada ad alta densità di traffico, la quale intercetta, nella sua parte orientale, anche il Comune di San Martino Valle Caudina e, limitatamente alla zona di Tufara Valle, il Comune di Roccabascerana. È la strada che unisce il comprensorio caudino all'area casertano-napoletana (ad ovest) e alla provincia di Benevento (ad est); rappresenta l'arteria "critica" sotto il profilo della sicurezza stradale (per i numerosi incidenti anche mortali che si sono avuti negli ultimi anni, soprattutto nella zona di Tufara) e per il controllo degli accessi al territorio, soprattutto dal versante occidentale. Degli altri comuni, Airola si affaccia anch'esso sulla s.s. Appia, mentre Rotondi ha un accesso limitato e il territorio di Cervinara ne è interamente escluso.

Lungo la s.s. Appia, e nelle sue immediate vicinanze, si addensano anche gli insediamenti commerciali più importanti: numerosi bar e locali assai frequentati nella "movida" del fine settimana soprattutto da comitive di giovani provenienti anche dall'esterno del territorio. Nelle ore diurne, al traffico di attraversamento si aggiunge quello degli spostamenti locali, in parte diretto



anche ai numerosi insediamenti della distribuzione commerciale. Nei fine settimana, soprattutto estivi, si aggiunge infine ai precedenti il movimento escursionistico diretto alle numerose aree di pic-nic ubicate lungo le pendici dei monti Partenio e Taburno.

Alla discreta vocazione turistico-commerciale si aggiunge quella industriale, con la presenza dell'area ASI Valle Caudina, ubicata quasi interamente nel Comune di Cervinara e in piccola parte nel Comune di San Martino, che comprende una dozzina di aziende per circa 130 addetti. Nel territorio di Airola è presente una ulteriore importante area industriale, che in passato ospitava l'ex Alfa Cavi (poi dismessa dal gruppo Pirelli), la quale fu oggetto nel marzo 1999 di un Contratto d'Area orientato al settore tessile con un'occupazione di quasi 700 addetti, che tuttavia vive ora una fase di crisi piuttosto grave. Nel territorio di Montesarchio sono invece presenti gli importanti stabilimenti della SeiEffe Industrie e degli Oleifici Mataluni.

I servizi sociali presenti sono quelli appena essenziali. Tutti i comuni dispongono delle strutture per la scuola primaria e secondaria di I grado; mentre gli istituti scolastici di II grado si concentrano nei comuni di Montesarchio, Airola e Cervinara, con un addensamento maggiore nel primo, che vanta l'unico Liceo Scientifico e Istituto Magistrale della Valle. Sono presenti due presidi delle ASL, tuttavia non attrezzati per la gestione delle emergenze e del pronto soccorso, per i quali bisogna ricorrere ai non vicinissimi centri di Arienzo (verso Caserta) oppure Benevento.

Organizzazione attuale e dotazioni di mezzi e strumenti operativi

L'indagine svolta nella prima fase del progetto ha consentito di definire il quadro del servizio attualmente gestito in forma separata dalle singole amministrazioni⁴. Per omogeneità, si fa di seguito riferimento ai soli cinque comuni che hanno completato l'iter progettuale sino alla condivisione del regolamento attuativo.

In tali cinque comuni operano 18 addetti al servizio di polizia municipale, di cui 3 con la funzione di comandante (a Montesarchio, Roccabascerana e San Martino V.C.), 9 agenti, 6 addetti al coordinamento e controllo. Si contano inoltre 3 ausiliari del traffico. Si rileva, dunque, subito una doppia critici-

⁴ Fa eccezione il Comune di Bonea, dove il servizio è svolto in convenzione utilizzando il personale operante presso il Comune di San Martino Valle Caudina.

tà, tipica della Pubblica Amministrazione, connessa all'alto numero di posizioni di coordinamento cui corrisponde una insufficiente dotazione di personale di ciascun comune rispetto a quanto prescritto dalla norma⁵. Solo il Comune di Montesarchio soddisfa parzialmente il profilo ottimale (almeno 12 addetti), mentre il Comune di San Martino assicura la presenza minima di 5 addetti. Nessuno di questi garantisce però il parametro del numero di addetti su residenti (almeno 1 su 800), che è invece soddisfatto dai comuni più piccoli (Bonea e Pannarano)⁶.

Ancora più critica è la situazione se si considera il mix degli addetti. La legge stabilisce difatti che la composizione ottimale di 12 unità sia raggiunta attraverso un responsabile, 10 agenti e 1 addetto al coordinamento e controllo. Nel Comune di Montesarchio, invece, risultano ben 6 addetti al coordinamento e controllo (pochi sono dunque gli addetti al servizio su strada).

Per quanto non ancora ottimale rispetto ai criteri imposti dalla norma regionale, la riorganizzazione del servizio in forma associata potrebbe dunque condurre ad un maggiore riequilibrio, potendo complessivamente contare su 1 addetto ogni 993 residenti (anziché 1 ogni 800). Paradossalmente, dell'esercizio associato ne beneficerebbe soprattutto il comune più grande (Montesarchio), che vedrebbe ridursi il rapporto tra il numero di addetti e la popolazione residente.



⁵ La legge regionale n. 12 del 6 giugno 2003 all'art. 12 (*Norme generali per l'istituzione del servizio di polizia municipale*), stabilisce che in ogni comune il servizio di polizia municipale è svolto con modalità che ne consentono la fruizione tutti i giorni dell'anno, con un profilo ottimale minimo composto da *dieci addetti oltre un responsabile della struttura e un addetto al coordinamento e controllo*. La dotazione organica prevede di norma, nei comuni a scarsa densità turistica, commerciale e industriale, un addetto ogni 800 abitanti e comunque che alle funzioni siano previsti *almeno 5 dipendenti*. Per raggiungere tali livelli ottimali è espressamente previsto che i comuni adottino *opportune forme associative*.

⁶ Il Comune di Bonea è servito da tre unità di personale (comandante + 2 agenti) provenienti dal Comune di San Martino Valle Caudina, incaricate sulla base della convenzione stipulata con contratto a tempo determinato.



Tabella 2
Dotazione di personale

Comune	Comandante	Addetti al coord. e controllo	Agenti	Ausiliari del traffico	Tot.	Rispetto L.R. 27/2003		
						Profilo ottimale (11 addetti)	Profilo minimo (5 addetti)	N. addetti su residenti
Bonea	1 (f.d.)	0	2	0	3	NO	NO	1 su 499
Montesarchio	1	6	3	1	11	SÍ	SÍ	1 su 1.199
Pannarano	0	0	2	1	3	NO	NO	1 su 681
Roccabascerana	1	0	1	0	2	NO	NO	1 su 1.179
San Martino V.C.	1	0	3	1 (f.d.)	5	NO	SÍ	1 su 946
Totale	4	6	11	3	24	SÍ	SÍ	1 su 993

La riorganizzazione consentirebbe inoltre di ricalibrare il mix tra attività operative esterne, dedicate alla vigilanza, prevenzione e repressione comportamenti illeciti, ecc., ed attività amministrative interne. Stando a quanto dichiarato dai responsabili intervistati, il solo comando di San Martino V.C. risulterebbe essere prevalentemente impegnato in attività “esterne”, mentre a Montesarchio e Roccabascerana (e in misura minore a Pannarano) l’incidenza delle attività “interne” sarebbe pari a quella delle “esterne”. L’esercizio associato potrebbe peraltro consentire ai comuni, che non garantiscono il servizio completo (antimeridiano + pomeridiano) tutti i giorni dell’anno, di poter adempiere a tale obbligo. È il caso, in particolare, dei comuni di Bonea, Pannarano (dove il servizio pomeridiano è assicurato solamente nel periodo estivo) e Roccabascerana (dove il servizio non è assicurato la domenica).

Lo scenario si presenta piuttosto difforme e comunque alquanto scarno anche per quanto concerne la dotazione di veicoli e strumenti operativi. Solo i comuni di Montesarchio, Roccabascerana e San Martino V.C. dispongono di autoveicoli (uno ciascuno), il primo possiede anche una moto; tuttavia solo i comuni di Roccabascerana e San Martino V.C. dispongono di apparecchi radio. Nel complesso si rileva una dotazione di 3 autovetture per poco meno di 24mila abitanti (per l’esattezza una ogni 7.943). È un dato molto basso, inferiore anche alla media campana (pari a 1 su 5.882), la quale peraltro risulta a sua volta la più bassa in Italia (dove vi sono in media 2,4 veicoli ogni

10.000 abitanti, ovvero un'auto ogni 4.166 residenti)⁷. La situazione è ovviamente più critica nel periodo estivo, quando nei momenti di punta la popolazione locale tende anche a raddoppiare, e – ancora di più – in occasione dei numerosi eventi organizzati in tale periodo, i quali richiamano un vasto pubblico di escursionisti proveniente anche da fuori del territorio.

Sotto il profilo della strumentazione, il comune relativamente più attrezzato è quello di San Martino V.C., che dispone di 1 autovelox (come Montesarchio), 1 etilometro (condiviso con il Comune di Roccabascerana) e 1 pre-test/alcoltest per accertamento immediato (anche il Comune di Roccabascerana dichiara di possederne diversi). I soli comuni di Montesarchio e San Martino V.C. hanno infine disciplinato, attraverso il regolamento comunale, l'uso delle armi in dotazione a tutto il loro personale. Assente totalmente è la dotazione di opacimetri, essenziali per la misurazione dell'opacità dei fumi, oltre che di macchine fotografiche e telecamere. Analoga osservazione per i sistemi strutturati di videosorveglianza che sarebbero utili per presidiare porzioni di territorio esposte al vandalismo o alla disseminazione di rifiuti abusivi.

Per quanto attiene i collegamenti telematici e la possibilità di consultazione di banche dati, essenziali per svolgere regolarmente alcune funzioni di controllo, vigilanza e prevenzione, la situazione mostra una grande incompletezza, con i soli comuni di San Martino Valle Caudina e in parte Montesarchio (che però non dispone del collegamento alla banca dati della motorizzazione civile) e Roccabascerana (che a sua volta non ha una gestione computerizzata del servizio contravvenzioni) che dispongono di tutti i collegamenti richiesti (per ottenere i quali le amministrazioni pagano un canone annuale).

Costi del servizio di polizia municipale

Il costo del servizio è massimamente legato all'incidenza del costo del personale, che vale circa 830mila euro all'anno, ovvero il 93,1% del costo totale annuale, mentre il costo dei servizi interni e quello dei servizi esterni ammontano a circa 62mila euro, con una incidenza maggiore dei primi (4,2% contro 2,7%).

⁷ Fonte: Fondazione Filippo Caracciolo (2011).





Tabella 3
Costi del servizio (euro)

Comune	Personale	Gestione servizi interni	Gestione servizi esterni	Totale	Incidenza
Bonea	21.600	0	6.200	27.800	3,1%
Montesarchio	410.435	14.249	5.500	430.184	48,3%
Pannarano	96.885	1.500	0	98.385	11,0%
Roccabascerana	88.718	10.129	3.888	102.735	11,5%
San Martino V.C.	212.436	11.526	8.102	232.064	26,0%
Totale	830.074	37.404	23.690	891.168	100,0%
Incidenza	93,1%	4,2%	2,7%	100,0%	

Tra i servizi interni, le voci proporzionalmente più rilevanti sono la “cancelleria” e la voce “altro”, nella quale rientra in prevalenza il vestiario, seguite da “collegamenti telematici e a banche dati” e “telefonia”.

Tabella 4
Ripartizione dei costi interni (euro)

Comune	Cancelleria	Telefonia	Collegamenti telematici e a banche dati	Altro	Totale	Incidenza
Bonea	0	0	0	0	0	0,0%
Montesarchio	5.000	1.200	3.049	5.000	14.249	38,1%
Pannarano	1.000	500	0	0	1.500	4,1%
Roccabascerana	1.950	950	1.629	5.600	10.129	27,1%
San Martino V.C.	4.870	2.000	2.656	2.000	11.526	30,8%
Totale	12.820	4.650	7.334	12.600	37.404	100,0%
Incidenza	34,3%	12,4%	19,6%	33,7%	100,0%	

Tra i servizi “esterni”, le voci prevalenti sono invece quelle del “leasing/noleggio auto” e quella legata al costo del carburante.

Tabella 5

Ripartizione dei costi esterni (euro)

Comune	Ammortamento auto	Manutenzione auto	Carburante	Leasing o noleggio	Altro	Totale	Incidenza
Bonea	0	0	1.200	5.000	0	6.200	26,2%
Montesarchio	0	2.000	3.500	0	0	5.500	23,2%
Pannarano	0	0	0	0	0	0	0,0%
Roccabascerana	0	438	2.150	0	1.300	3.888	16,4%
San Martino V.C.	0	0	3.102	5.000	0	8.102	34,2%
Totale	0	2.438	9.952	10.000	1.300	23.690	100,0%
Incidenza	0%	10,3%	42,0%	42,2%	5,5%	100,0%	



Entrate del servizio

Rispetto ad altre funzioni comunali, la polizia municipale rappresenta anche un servizio generatore di entrate. Tra i comuni analizzati, la palma del “più virtuoso” spetta a quello di San Martino V.C., il quale ha generato nel corso dell’anno rilevato oltre 251mila euro di entrate, derivanti per il 63,3% dalle sanzioni comminate attraverso la polizia stradale⁸.

⁸ Si noti che il dato si riferisce alle sanzioni comminate e non a quelle effettivamente riscosse.



Tabella 6

Entrate del servizio di polizia municipale (euro)

Comune	Sanzioni (euro)					Altro	Trasf. da Reg	Totale	
	Polizia stradale	Vigilanza edilizia	Controllo attività comm.li	Vigilanza ambient.	Pubblicità e pubbliche affissioni			Entrate	%
Bonea	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Montesarchio	10.113	0*	0	250	605	0	0	10.968	3,8
Pannarano	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Roccabascerana	28.308	0	50	176,6	413	150	0	29.098	10,0
San Martino V.C.	159.267	0	17.041	1.900	3.328	0	70.000	251.536	86,3
Totale	197.688	0	17.091	2.327	4.346	150	70.000	291.602	100,0
Incidenza	67,8%	0,0%	5,9%	0,8%	1,5%	0,1%	24,0%	100%	

* Il Comune di Montesarchio ha decentrato la funzione di vigilanza edilizia presso l'Ufficio Tecnico. Per questa ragione il comando di polizia municipale non è stato in grado di fornire i relativi dati di entrata

Il totale delle entrate per i cinque comuni è di 291mila euro, di cui 198mila provenienti da sanzioni comminate dalla polizia stradale. Spicca l'assenza di entrate da vigilanza edilizia, quando pure l'evidenza empirica rileva la presenza di abusi. Anche il dato relativo alla vigilanza ambientale, considerato che ci si trova in un territorio "pregiato", ricompreso tra due Parchi Naturali, pare scontrarsi con l'evidenza caratterizzata dalla presenza di micro-discariche abusive sul territorio, oltre che dalla disseminazione incontrollata di rifiuti anche speciali.

Valutazione delle performance e prospettive di miglioramento

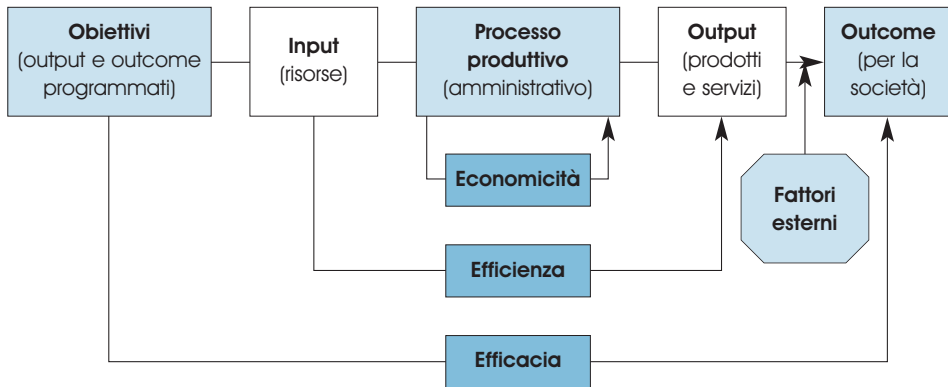
La rilevazione dei dati è stata seguita dall'elaborazione di un modello descrittivo della performance, che ha fatto riferimento a tre tipi di indicatori:

- *economicità*: valutano il costo del servizio rispetto a parametri oggettivi quali popolazione servita, territorio, numero di dipendenti, entrate generate, indipendentemente dalle attività svolte (output) e dai risultati conseguiti (outcome);
- *efficienza*: rappresentano il grado di realizzazione del servizio di polizia municipale, con riferimento ai diversi ambiti operativi, in relazione agli input utilizzati (personale, mezzi);

- *efficacia*: rappresentano il grado di perseguimento degli obiettivi finali del servizio (outcome) dal punto di vista degli stakeholder (le amministrazioni comunali, i residenti, le imprese, ecc.).

Figura 1

Modello utilizzato per la valutazione della performance del servizio di polizia municipale



La tabella 7 riporta una sintesi di possibili indicatori per il servizio di polizia municipale, distinti per tipologia.



Tabella 7

Indicatori di performance per il servizio di polizia municipale

Indicatori di Economicità (Performance Operativa)	Indicatori di Efficienza (Performance Gestionale)	Indicatori di Efficacia (Performance Strategica)
<ul style="list-style-type: none"> • Costo del servizio per addetto • Costo del servizio per territorio • Costo di acquisto degli strumenti operativi • Costo di accesso a servizi telematici e a banche dati • Altri costi di gestione interna (cancelleria, telefonia, ecc.) • Costi di leasing/noleggio auto e altri costi di gestione esterna • Entrate finanziarie da sanzioni comminate per ciascuna funzione prevista dalla L.R. 12/2003 • Entrate finanziarie ottenute attraverso la partecipazione a progetti promossi da soggetti terzi (Regione Campania, Ministeri, UE, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Quota del personale/tempo destinato ad attività operative esterne rispetto a quelle amministrative interne • Per ciascuna funzione prevista dalla L.R. 12/2003 (polizia stradale, ambientale e ittico-venatoria, annonaria e commerciale, edilizia): <ul style="list-style-type: none"> - N. controlli d'iniziativa eseguiti - N. violazioni accertate - N. controlli su segnalazione eseguiti - N. sequestri eseguiti - N. informative inviate all'Autorità giudiziaria • Per la funzione di polizia giudiziaria: <ul style="list-style-type: none"> - N. arresti eseguiti - N. indagini delegate eseguite - N. sequestri eseguiti - N. informative inviate all'Autorità giudiziaria • Per la funzione di polizia tributaria, numero di notifiche atti eseguite <ul style="list-style-type: none"> - Altre attività: <ul style="list-style-type: none"> - N. manifestazioni assistite - N. interventi di assistenza ad anziani eseguiti - N. TSO eseguiti 	<ul style="list-style-type: none"> • N. incidenti stradali • N. feriti e morti da incidenti stradali • Grado di sicurezza percepita dalla popolazione • Grado di qualità ambientale percepita dalla popolazione • Grado di rispetto della legge percepito dalla popolazione con riferimento a: <ul style="list-style-type: none"> - traffico stradale - ambiente - evasione fiscale da parte di commercianti e pubblici esercizi - edilizia • N. reati commessi

Un indicatore sintetico di *economicità* è ovviamente rappresentato dalla capacità del servizio di ripagare il costo della propria attività attraverso le entrate. In questo senso, si rileva una performance significativa da parte del Comune di San Martino V.C., il quale remunera interamente i propri costi, assicurando anche un apprezzabile margine di guadagno (quasi 20mila euro), attraverso entrate pari a oltre 50mila euro per addetto.



Tabella 8

Indicatori relativi al rapporto tra entrate e costi per il servizio di polizia municipale

Comune	Entrate	Num. addetti	Costi	Entrate/Costi	Entrate per addetto
Bonea	0	3	27.800	0,0%	0,0
Montesarchio	10.968	11	430.184	2,5%	997,1
Pannarano	0	3	98.385	0,0%	0,0
Roccabascerana	29.098	2	102.735	28,3%	14.549,0
San Martino V.C.	251.536	5	232.064	108,4%	50.307,2
Totale	291.602	24	891.168	32,7%	12.150,1



Il costo medio del servizio è pari a 34,8 euro per residente, con una punta di 46,4 euro nel caso del Comune di Pannarano. Il valore di tale parametro si abbassa proporzionalmente nei comuni di maggiore dimensione.

Tabella 9

Indicatori di economicità del servizio di polizia municipale

Comune	Costo del personale (€)	Popolazione	Territorio servito (Kmq)	Costo per residente (€)	Costo per Kmq (€)
Bonea	21.600	1.498	11,5	14,4	1.873,3
Montesarchio	410.435	13.198	26,3	31,1	15.605,9
Pannarano	96.885	2.045	11,7	47,4	8.280,8
Roccabascerana	88.718	2.358	12,0	37,6	7.393,2
San Martino V.C.	212.436	4.730	22,0	44,9	9.562,2
Totale	830.074	23.829	83,5	34,8	9.941,0

Sebbene il costo del personale debba intendersi in maniera prevalentemente rigida, nella prospettiva del servizio associato il valore di tale indicatore potrebbe ridursi. Anche le altre (residuali) voci di costo sono caratterizzate da una prevalenza di componenti fisse. Ciò non toglie che l'incidenza di talune di esse (come la strumentazione operativa e i collegamenti telematici e a banche dati) possa comunque subire una riduzione attraverso la gestione associata. Allo stesso modo, anche i costi connessi all'utilizzo delle auto potreb-



bero essere verosimilmente ridotti attraverso una gestione condivisa.

Per quanto economie di costo possano essere perseguite, i vantaggi della gestione associata vanno comunque sicuramente ricercati soprattutto nell'efficienza ed efficacia di un servizio tanto delicato come quello della polizia municipale.

La gestione associata potrebbe anzitutto consentire di riequilibrare, a favore delle prime, il mix tra attività operative esterne (dedicate alla vigilanza, prevenzione e repressione comportamenti illeciti, ecc.), ed attività amministrative interne, assicurando dunque un maggiore presidio del territorio. Questo può verosimilmente incidere positivamente sull'efficacia del servizio (riduzione del numero di reati e di incidenti; maggiore percezione di sicurezza tra la popolazione, ecc.).

La gestione associata inoltre, se correttamente implementata, potrebbe consentire una *maggior specializzazione del personale*, assecondando peraltro le "vocazioni" che paiono emergere dalla ricerca effettuata. Questa parrebbe indicare, ad esempio, che gli addetti del Comune di San Martino V.C. si sono progressivamente specializzati nella lotta alle infrazioni stradali, mentre quelli di Montesarchio lo sarebbero maggiormente in campo ambientale ed edilizio. Anche un ambito al momento "scoperto" come quello della collaborazione con l'Agenzia delle Entrate⁹ potrebbe essere maggiormente presidiato, grazie anche all'utilizzo di una leva (la polizia intercomunale) meno identificabile con i singoli comuni. Tutto questo senza parlare delle funzioni di polizia giudiziaria, essenziali per la collaborazione che già adesso viene assicurata nelle indagini condotte in un territorio che non è certo scevro dalla presenza delle organizzazioni criminali che infestano la Regione Campania.

Soluzione organizzativa proposta

Sulla base delle analisi condotte i consulenti del Formez PA, d'accordo con i rappresentanti delle amministrazioni locali e gli stessi responsabili dei servizi di polizia municipale, hanno ritenuto complessivamente assai vantaggiosa l'istituzione del corpo intercomunale perché esso consente di raggiungere una pluralità di obiettivi, tutti già menzionati, ovvero:

- sul piano formale, la creazione di un corpo di polizia rispettoso della normativa regionale;

⁹ I D.L. 78/2010, D.Lgs. 23/2011 e D.L. 138/2011 hanno progressivamente incentivato la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo, riconoscendo quote crescenti (dal 33% al 50% e da ultimo il 100%) delle entrate aggiuntive derivanti dalle attività, anche su somme non riscosse a titolo definitivo.

- sul piano dei costi, la possibile (sebbene marginale) riduzione dei costi complessivi e sicuramente di quelli unitari, derivanti da un maggiore utilizzo degli strumenti e dei mezzi attualmente in dotazione;
- sul piano dell'efficienza, l'ottenimento di economie organizzative di scala, che possono consentire di riequilibrare le attività esterne rispetto a quelle interne, incrementando la quota di agenti destinati alle attività di vigilanza, prevenzione e repressione comportamenti illeciti.



Dal punto di vista dei beneficiari finali, ovvero i cittadini e le imprese, è ragionevole infine ritenere che la specializzazione funzionale dei responsabili e degli addetti, con particolare riferimento ai settori più sensibili sotto il profilo della valorizzazione territoriale (ambiente, edilizia, commercio) possa sensibilmente contribuire all'incremento della qualità della vita nel territorio caudino.

La soluzione prospettata prevede l'attivazione di un *ufficio unico intercomunale*, con sede nel comune più grande (Montesarchio). Questo dovrebbe essere coordinato da un funzionario amministrativo, delegato a "tenere le fila" di tutte le funzioni associate, gestendone i Piani Esecutivi di Gestione (PEG) e assolvendo alle funzioni di coordinamento, incluse tutte le attività di back-office, tra cui i collegamenti alle banche dati, la gestione computerizzata del servizio contravvenzioni, e l'implementazione del sistema di gestione e delle attività connesse all'implementazione di progetti e interventi straordinari. Qui dovrebbero concentrarsi anche le attività di polizia giudiziaria.

L'organizzazione proposta potrebbe dunque prevedere tre-quattro "divisioni" stabili ed alcune funzioni di staff, tutte ricavate dalle aree fondamentali previste dalla norma regionale, per un totale di 21 addetti¹⁰. Le divisioni potrebbero comprendere polizia stradale; polizia tributaria, annonaria e commerciale; polizia ambientale ed ittico-venatoria; polizia edilizia.

Le funzioni di staff potrebbero includere invece, oltre all'attività di coordinamento e controllo (idealmente più snella ed efficiente rispetto a quella attuale), l'attività di polizia amministrativa e giudiziaria e quella relativa ad attività speciali. Quest'ultima dovrebbe essere organizzata come task force da implementare in situazioni temporanee nelle quali è necessario garantire una maggiore sicurezza urbana e il presidio di particolari territori, come nel caso

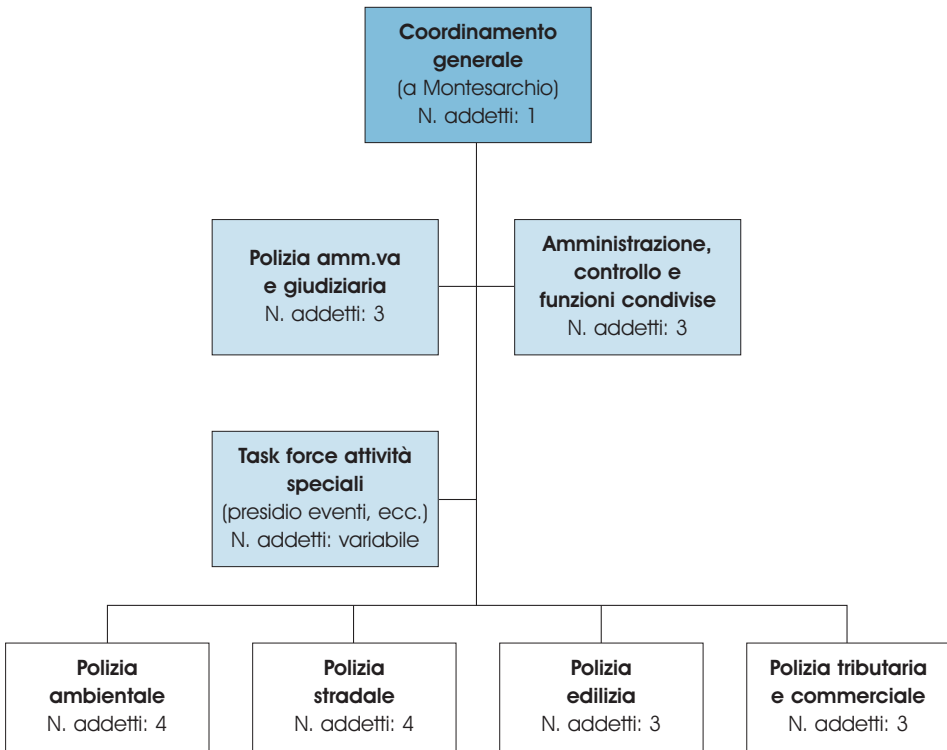
¹⁰ Nelle tabelle precedenti si era considerato un totale di 24 addetti, ma i tre addetti al Comune di Bonea provengono in effetti dal Comune di San Martino dove svolgono il servizio in convenzione.

delle affollate manifestazioni ed eventi che si svolgono nel periodo estivo, eventualmente utilizzando, a seconda degli obiettivi e dei luoghi di operatività, personale proveniente dalle varie funzioni.



Figura 2

Struttura organizzativa a matrice del servizio associato di polizia municipale della “Città Caudina”



Conclusioni e limiti attuativi

L’analisi rivela che l’attivazione del servizio di polizia intercomunale può essere foriera di numerosi vantaggi non solo e non tanto sul piano dell’economicità, dove i margini di miglioramento sono frenati dalla rigidità dei costi del personale, quanto su quello dell’efficienza operativa ed anche dell’efficacia gestionale.



Nel disegno strategico della “nuova” Città appare evidente che la disponibilità di un servizio attivo in settori “sensibili” per lo sviluppo locale quali la prevenzione dei reati ambientali e il controllo degli accessi al territorio, costituisce un tassello di estrema importanza. Incardinato in un’unica centrale operativa e organizzato per divisioni funzionali specializzate, il nuovo servizio potrebbe svolgere meglio i propri compiti istituzionali, a vantaggio dell’intera collettività, più di quanto oggi non facciano singolarmente i comandi dei piccoli comuni, spesso concentrati soprattutto nelle attività di ufficio o in servizi esterni di limitato rilievo (gestione di eventi, notifiche di atti, ecc.).

L’evidenza dimostra che le problematiche relative all’attivazione del servizio possono trovare ostacolo dalla resistenza al cambiamento che si manifesta, in modo trasversale, in qualsiasi organizzazione. Occorre evitare, pertanto, che le argomentazioni razionali e formalmente condivise della revisione della spesa si scontrino sia con la tendenza a non decidere, sia con la difesa di assetti consolidati nel tempo.

Bibliografia

- Bedessi S., *Le gestioni associate per la polizia municipale: sviluppo e problematiche*, in www.bedessi.org
- Crozier M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago University Press, Chicago.
- Fondazione Filippo Caracciolo (2011), *La Polizia Locale in Italia. Dai grandi ai piccoli comuni*, Roma.
- Hardin G. (1968), “The tragedy of the commons”, in *Science*, 162 (13 dicembre), pp. 1243-1248
- Lukes S. (2005), *Power: A Radical View* (2nd ed.), Palgrave Macmillan, London.
- Schein E.H. (1999), *Process Consultation Revisited. Building the Helping Relationship*, Addison Wesley, Boston.

Riferimenti normativi

- Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, *Attuazione della legge n. 15 del 4 marzo 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.
- Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, *Misure urgenti in materia di stabi-*



lizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010.

- Legge n. 65 del 7 marzo 1986, *Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale.*
- Legge n. 135 del 7 agosto 2012, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*
- Legge regionale n. 27 del 23 giugno 2003, *Norme in materia di polizia amministrativa locale e politiche di sicurezza.*
- Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2014).

La gestione di un canile intercomunale nell'Associazione Città Caudina (BN)

di Roberto Formato



239

Introduzione

Il presente intervento nasce da un'ulteriore richiesta di affiancamento consulenziale formulata al Formez PA dall'Associazione della Città Caudina.

Oggetto della revisione della spesa è l'onere dei comuni per la gestione del randagismo. Si tratta di una materia disciplinata a livello nazionale dalla legge n. 281 del 14.8.1991, *Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*, aggiornata per taluni aspetti dal D.P.C.M. del 28.2.2003¹, dall'art. 829 della legge n. 298 del 27.12.2006² e dall'ordinanza ministeriale del 6.8.2008³, e normata a livello regionale dalla legge n. 16 del 24.11.2001, *Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo*, la quale disciplina le competenze di regione, province, comuni, comunità montana e aziende sanitarie locali (ASL), ed il ruolo svolto dai veterinari professionisti e dagli enti ed associazioni di volontariato protezionistiche, zoofile ed animalistiche riconosciute ed iscritte nell'apposito albo regionale.

In particolare la legge assegna a comuni e comunità montane una serie di compiti orientati alla gestione degli animali randagi, tra cui la costruzione e manutenzione dei canili; il ricovero, custodia e mantenimento dei cani nei canili; la promozione di campagne di sensibilizzazione per incentivare affidamenti e adozioni; la realizzazione di fosse cimiteriali; iniziative di educazione e formazione. Tutto questo da svolgersi secondo criteri disciplinati

¹ D.P.C.M. 28.2.2003, *Recepimento dell'accordo recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy*.

² È previsto che i comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedano prioritariamente ad attuare piani di controllo delle nascite incruenti attraverso la sterilizzazione. A tali piani è destinata una quota non inferiore al 60% delle risorse di cui all'articolo 3, comma 6 della legge 281/1991. I comuni sono tenuti inoltre a provvedere al risanamento dei canili comunali esistenti e a costruire rifugi per i cani, nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale e avvalendosi delle risorse di cui all'art. 3, comma 6 della legge 281/1991.

³ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Ordinanza contingibile ed urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina*.



dalla norma, sotto il controllo sanitario delle ASL ed eventualmente in collaborazione con le associazioni di volontariato iscritte ad apposito albo regionale e/o in convenzione con strutture private.

Tali compiti si traducono, per i comuni che li adempiono, in oneri piuttosto gravosi sotto il profilo operativo e anche finanziario, la cui sostenibilità è messa a dura prova nell'attuale contingenza di tagli alla spesa anche sociale, cosa che rende sempre più difficile da giustificare, agli occhi dei cittadini, gli esborsi richiesti alle casse comunali, problema comune a moltissime amministrazioni locali in Italia. In questa sede ci si concentra sugli aspetti legati al processo decisionale.

Come si vedrà, la soluzione tradizionalmente utilizzata – quella dell'affidamento a canili (ora detti rifugi) gestiti da privati – non è detto che sia quella più idonea a ridurre i costi soprattutto in un'ottica di medio-lungo termine. Nel caso specifico tale soluzione, che era quella originariamente prevista dalle amministrazioni locali per la gestione del fenomeno, e di cui si richiedeva una verifica di fattibilità (essenzialmente per stimarne i costi e il percorso realizzativo), non ha pienamente retto alla prova della sostenibilità, nel senso che altre soluzioni (in particolare le campagne di sterilizzazione e adozione) sembrerebbero fornire risultati cumulati migliori nel tempo.

L'interesse è dunque dato, oltre che dalla soluzione prospettata, dal processo decisionale adottato. Il ricorso simulato alla conferenza decisionale ed all'analisi multicriteria ha consentito difatti di mettere a confronto le principali alternative, di valutarne le differenze in base ai criteri/obiettivi adottati, di socializzare tali risultati attraverso il processo stesso, così da guadagnare il consenso degli amministratori coinvolti, i quali hanno effettivamente, al termine dell'affiancamento, modificato le proprie scelte in questa materia.

Obiettivi

L'obiettivo è stato individuare la migliore soluzione alla gestione del randagismo nell'area della Valle Caudina, con particolare riferimento alla gestione associata da parte degli otto comuni che hanno aderito al progetto, ovvero Airola, Bucciano, Cervinara, Forchia, Montesarchio, Pannarano, Roccabascerana e San Martino Valle Caudina, così da consentire loro di:

- ottemperare alla legge regionale in materia di randagismo (L.R. n. 16 del 24.11.2001);
- garantire sicurezza alla popolazione residente contro i rischi e gli inconvenienti derivanti dal randagismo (aggressione da parte di branchi, incidenti

causati dai cani randagi sulle strade, disseminazione di rifiuti da parte dei cani randagi);

- ridurre progressivamente il costo per le casse comunali associato alla gestione del randagismo;
- favorire ricadute economiche nella Valle Caudina, sia in termini occupazionali, mediante l'avvio di attività imprenditoriali legate alla gestione del randagismo, che indirettamente attraverso i ritorni generati in questo modo attraverso la fiscalità locale.

Obiettivi complementari sono il coinvolgimento delle associazioni di volontari presenti sul territorio locale e, più in generale, della popolazione locale sui temi della prevenzione e lotta al randagismo, oltre che la scelta di soluzioni facili da gestire e attuare.

Metodologia applicata

L'affiancamento è stato svolto in due fasi, di cui la prima dedicata alla elaborazione dello scenario conoscitivo e la seconda alla costruzione del processo decisionale con la generazione e la comparazione delle alternative di intervento.

Lo scenario conoscitivo è stato elaborato utilizzando, in principio, un questionario sottoposto ai responsabili delle amministrazioni, che ha consentito di rilevare i dati di base e le modalità attuali di gestione del randagismo nell'area della Valle Caudina, con riferimento per esempio al numero di cani (padronali, randagi, affidati) presenti sul territorio, alle modalità di gestione, alle condizioni di affidamento laddove presenti convenzioni con canili-rifugio, ai costi connessi. Tale questionario è stato integrato da interviste ad alcuni osservatori privilegiati, esperti del settore, che hanno consentito di delineare alcune tendenze e scenari evolutivi. L'analisi delle tendenze è stata poi corroborata dalla consultazione di ricerche di fonte terza, in particolare relative alle tendenze di comportamenti e consumi nel settore degli animali da compagnia.

L'analisi, come già anticipato, ha portato ad una ridefinizione del sistema degli obiettivi. Rispetto alla mera valutazione di fattibilità del canile intercomunale, si è considerato in maniera più ampia il problema della gestione del randagismo, con riferimento al quale la costruzione di un canile costituisce solamente una delle possibili alternative di intervento. Nella seconda fase del lavoro, una volta "socializzato" lo scenario di base con le amministrazioni





locali, si è proceduto alla costruzione del processo decisionale avvalendosi di un'analisi multicriteria e simulando l'attuazione di una conferenza decisionale, in accordo con la metodologia sviluppata dalla Decision Unit della London School of Economics (Phillips, Bana e Costa, 2007).

Tale simulazione ha consentito di generare una pluralità di alternative, la cui convenienza è stata esaminata con gli amministratori locali e le principali associazioni di volontari attive sul territorio, per poi essere infine presentata e discussa in un convegno pubblico, cui ha partecipato anche l'ASL di Benevento, svoltosi nel luglio 2014 presso il Comune di Pannarano. La maggior parte dei comuni interessati ha successivamente preso atto dello studio attraverso una delibera di Giunta, con l'intenzione di trasmetterlo, per l'attuazione dell'intervento ritenuto preferibile, alla costituenda Unione dei Comuni della Città Caudina, presso la quale – accogliendo il suggerimento del Formez – si è deciso di costituire una commissione intercomunale, estesa ad ASL ed associazioni di volontari, incaricata di supportare in maniera continuativa l'attuazione del progetto.

Soggetti coinvolti e descrizione del caso

Il progetto ha coinvolto i comuni di Airola, Bucciano, Forchia, Montesarchio e Pannarano in provincia di Benevento oltre che Cervinara, Roccascastrana e San Martino Valle Caudina in provincia di Avellino, per una popolazione complessiva di circa 40mila abitanti ed una spesa che, secondo le previsioni formulate per il 2014, si sarebbe assestata intorno ai 261mila euro. Il mix della spesa presenta comunque variazioni anche assai sensibili a livello comunale, con un costo per residente che oscilla tra un minimo di 3,7 euro (ad Airola) ed un massimo di 14,6 euro (a San Martino Valle Caudina).

Tabella 1

**Comuni coinvolti e spesa sostenuta per il servizio di canile municipale.
Anno 2014 (previsioni)⁴**

Comune	Spesa (€)	Popolazione	Superficie (kmq)	Spesa per residente (€)	Spesa per kmq
Montesarchio	109.000	13.198	36,3	8,3	3.003
San Martino V.C.	69.000	4.730	33,0	14,6	2.091
Airola	30.000	8.062	14,5	3,7	2.069
Cervinara	20.000	9.969	29,2	2,0	685
Roccabascerana	18.600	2.358	13,0	7,9	1.431
Pannarano	15.000	2.045	11,7	7,3	1.282
Totale	261.600	40.362	137,7	6,5	1.900

Fonte: Interviste agli amministratori

Si tratta peraltro di una spesa che, sul piano storico, ha conosciuto un picco di 360mila euro nel 2009. Successivamente i comuni, anche a causa della necessità di fronteggiare i reiterati tagli dei trasferimenti statali, hanno progressivamente ridotto il proprio impegno.



⁴ Le tabelle non includono i dati relativi ai comuni di Bucciano e Forchia poiché questi comuni, pur dichiarandosi interessati a proseguire in forma associata l'intervento, non avevano ancora avviato alcuna gestione del randagismo se si eccettua (nel caso di Bucciano) una limitata spesa per favorire l'adozione dei cani randagi (1.000 euro per l'adozione di 10 cani).



Tabella 2

**Spesa storica sostenuta per il servizio di canile municipale.
Anni 2009-2014 (previsioni)**

Comune	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montesarchio	138.738	141.289	144.931	129.886	117.562	109.000
San Martino V.C.	31.326	34.297	37.836	60.375	69.240	69.000
Airola	33.846	36.444	35.888	29.423	24.867	30.000
Roccamasca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18.600
Pannarano	12.127	17.080	15.773	13.791	17.200	15.000
Cervinara	143.000	94.700	44.500	27.000	3.343	20.000
Totale	359.037	323.810	278.928	260.475	232.212	261.600

Fonte: Interviste agli amministratori

La riduzione dell'impegno è testimoniata dalla diminuzione del numero di cani affidati ai canili in convenzione, ridottosi da 472 a 327 nel periodo osservato. Una riduzione che, stando alle testimonianze raccolte durante la ricerca, non sarebbe da attribuire ad un calo dei randagi presenti sul territorio, quanto piuttosto ad un disimpegno delle amministrazioni per le ragioni sopra evidenziate.

Tabella 3

**Numero di cani gestiti attraverso il servizio di canile municipale.
Anni 2009-2014 (previsioni)**

Comune	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montesarchio	228	217	201	169	146	140
San Martino V.C.	41	44	43	75	86	85
Airola	45	50	48	40	32	40
Roccamasca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22
Pannarano	21	23	29	20	27	20
Cervinara	137	96	61	29	0	20
Totale	472	430	382	333	291	327

Fonte: Interviste agli amministratori



Per quanto riguarda le modalità di gestione, quella prevalente è di gran lunga la *concessione a strutture private convenzionate*. Il panorama dei soggetti coinvolti è piuttosto vario, interessando soggetti ubicati tutti all'esterno del territorio: in provincia di Avellino (Casola di Domicella, Altavilla Irpina, Quindici), di Napoli (Acerra) e di Caserta (Grazzanise). Il costo sostenuto è abbastanza simile ed è ricompreso tra 2,1 e 2,7 euro al giorno. Risulta dunque al di sotto della media nazionale, che si situa su valori più alti, sino anche a 7-8 euro al giorno.

Poco diffusa risulta invece la pratica dell'*adozione formalizzata* da parte di famiglie locali, praticata solamente da due dei comuni intervistati (Montesarchio e Bucciano), per un totale di 13 cani (rispettivamente 3 e 10). Il costo è leggermente diverso, in quanto Montesarchio spende 250 euro all'anno per ciascun cane e Bucciano solo 100. Il fenomeno dell'adozione corrisponde alla presenza delle associazioni di volontari, che sarebbero due sull'intero territorio, operanti rispettivamente a Montesarchio ed Airola⁵. Tali associazioni si occupano peraltro anche del trasferimento dei cani presso potenziali famiglie adottive, ubicate in prevalenza nel Nord Italia. Tali adozioni si sommano dunque a quelle praticate dai comuni attraverso la corresponsione del riconoscimento in denaro alle famiglie adottive situate *in loco*.

Oltre a quelli gestiti attraverso le modalità sopra descritte, i comuni stimano che circolino, nel territorio, circa 385 cani (contro 342 gestiti), per un totale presunto di 727 unità nel territorio considerato. La media risulta di circa 5 cani per kmq, variabile da un minimo di 3,8 (a Pannarano) a 7,6 (ad Airola).

È interessante riportare il numero di cani "liberi" rispetto a quelli stimati sul territorio per ciascun comune. In base ai dati forniti dai comuni (che, occorre ribadire, sono stime basate su metodi "euristici" senza ambizioni di esattezza), il comune più densamente popolato da cani risulta Airola con 7,6 cani per kmq, seguita da Bucciano (6,3). Gli altri comuni si situano nella media ricompresa tra 3,8 (Pannarano) e 4,8 (Cervinara) cani per kmq.

⁵ Si tratta delle associazioni *Dhana e Riscatto d'amore metti una zampa sul cuore*, che affiancano rispettivamente i comuni di Montesarchio e Bucciano.

Tabella 4

Cani randagi sul territorio rispetto a quelli gestiti. Anno 2014 (previsioni)

Comune	Cani riferiti a ciascun comune (numero)			Pop.ne	Superficie	Num.cani per 1.000 residenti	Num. cani per kmq
	Gestiti	Liberi	Totale				
Montesarchio	144	10	154	13.198	36,3	11,7	4,2
San Martino V.C.	86	50	136	4.730	33,0	33,0	4,7
Airola	40	70	110	8.062	14,5	13,6	7,6
Roccabascerana	22	50	72	2.358	13,0	30,5	5,5
Pannarano	20	25	45	2.045	11,7	22,0	3,8
Cervinara	20	120	140	9.969	29,2	14,0	4,8
Bucciano	10	40	50	2.043	7,9	24,5	6,3
Totale	342	385	727	42.405	146	17,1	5,0

Fonte: Interviste agli amministratori

Sulla base di tale situazione, tutte le amministrazioni intervistate hanno dichiarato di essere interessate a valutare una gestione differente del randagismo e di essere pienamente disponibili anche ad una gestione associata. Stimolate ad avanzare proposte circa tali nuove modalità, alcune hanno spinto affinché la gestione dei cani randagi possa divenire una opportunità per il territorio, anziché un mero costo, chiedendo in particolare di verificare la fattibilità di attivare un rifugio intercomunale capace di offrire servizi su domanda individuale a pagamento, dalla pensione per cani, alle esercitazioni, ai servizi cimiteriali.

In effetti l'interesse per soluzioni "privatistiche" parrebbe confermato dall'analisi delle tendenze nel settore, che dimostrano come il segmento dei prodotti e servizi per gli animali da compagnia costituisca un comparto sempre più rilevante in termini di clienti e fatturato, come si evince dai dati relativi a:

- crescita costante della spesa per alimenti (comparto *pet food*), sia a livello internazionale che nel nostro Paese, anche a dispetto della crisi economica⁶, alimentata dalla sempre più diffusa attenzione alla salute e al benessere degli animali da compagnia⁷;
- crescita parallela di prodotti e servizi *non food*, soprattutto riferiti ai cani⁸, anche con riferimento alle cure prestate presso cliniche veterinarie⁹.



In sostanza, gli animali da compagnia (e in particolare i cani) vengono dai loro proprietari considerati sempre più veri e propri membri della famiglia, alla cui salute vengono destinate quote crescenti di attenzione e risorse finanziarie. Del resto, secondo una recente ricerca di Eurispes, oltre il 55% degli italiani vive con un animale, di cui il 55% cani (Eurispes, 2014). Si stima che la popolazione animale in Italia ammonti a circa 7 milioni di cani, per i quali viene effettuata dai proprietari una spesa media di 30 euro mensili, cui si aggiungono ulteriori 100 euro all'anno per visite veterinarie e farmaci. Da questa media si discostano tuttavia quote anche significative di proprietari che arrivano a spendere oltre 200 euro al mese per il proprio animale.

⁶ Secondo il Rapporto Assalco-Zoomark del 2013 il comparto del *pet food*, a livello mondiale, varrebbe da solo ben 94 miliardi di dollari, di cui oltre i 2/3 (67 miliardi) riguardante la spesa per alimenti. Il mercato ha continuato a crescere (anche in Europa) negli anni della crisi economica globale (+2,5% nel 2012 vs. 2011), rivelando la forte *resilienza* delle motivazioni sottostanti, come dimostra la tendenza all'aumento degli acquisti di prodotti con "premio di prezzo". Le stesse caratteristiche (resistenza alla crisi, incremento della domanda per prodotti e servizi a valore aggiunto) si riscontrano in Italia. Nel nostro Paese il segmento degli alimenti per cani e gatti ha accresciuto il proprio fatturato del 2,1% nel 2012 rispetto all'anno precedente, assestandosi a 1.735,5 milioni di euro di fatturato, di cui 703,4 milioni dovuti ad alimenti per cani (il 40,5% contro il 53,4 di quelli per gatti).

⁷ Si evince la tendenza di molti proprietari ad acquistare alimenti di alta qualità, i cosiddetti premium e superpremium, nell'ottica del benessere del proprio animale, come dimostra l'aumento assai sensibile del fatturato del segmento degli snack funzionali e dei fuoripasto, che raggiunge oramai i 100 milioni di euro nel nostro Paese. Si tratta di spuntini con obiettivi funzionali, ad esempio per favorire l'igiene orale, o a caratterizzazione gastronomica, solitamente somministrati come ricompensa o più semplicemente per tenere occupato l'animale (per es. nella masticazione).

⁸ Si fa riferimento ad articoli quali guinzaglieria, abbigliamento, accessori e arredi, cucce, trasportini, articoli per l'igiene, per il viaggio, ecc. Lettiere e toilette, in particolare, sono gli articoli più venduti coprendo oltre il 50% del mercato.

⁹ Nel giro di 7 anni (dal 2005 al 2012) le cliniche veterinarie hanno più che raddoppiato la propria presenza nel segmento della cura, essendo cresciute dal 6,2% al 13,5%. Tale crescita è attribuita al fatto che esse riescono ad offrire prestazioni (specialistiche o meno) superiori a quelle dei tradizionali ambulatori, garantendo anche servizi più specifici quali distribuzione di farmaci o vendita di prodotti nel pet corner. È aumentata inoltre la crescita della prevenzione medico-veterinaria, l'attenzione per l'alimentazione bilanciata e la cura dei disturbi legati a intolleranze, allergie, sovrappeso, ecc.



Tale spesa si giustifica col fatto che le ricerche dimostrano come più del 90% dei proprietari e più dell'80% dell'opinione pubblica attribuisca benefici reali alla presenza degli animali da compagnia, i quali sono ritenuti fonte di "benessere psicologico". Secondo tali ricerche, il 55% degli italiani e il 75% dei proprietari si dichiara addirittura convinto che i cani e gatti "contribuiscono a tenere unita la famiglia". Non sorprende, dunque, che le spese a loro collegate vengono vissute come "spese d'investimento", verso le quali si è poco disposti a rinunce, nonostante la crisi¹⁰. Il desiderio di avere animali da compagnia da parte di chi non ne ha conferma tale orientamento: ben il 55% di chi non ne ha vorrebbe avere un animale da compagnia.

In buona sostanza, emerge con chiarezza la forte potenzialità di tutti i comparti connessi alla cura degli animali: aspetto che porta a considerare con attenzione le soluzioni prospettate anche per la gestione del randagismo che prevedano una possibilità di compensare i costi di gestione dei cani randagi con servizi rivolti anche ai cani di proprietà. Tale opportunità è stata esaminata attraverso l'analisi di casi di studio che hanno preso in considerazione sia soluzioni "tradizionali", ovvero rifugi intercomunali orientati alla gestione dei cani randagi, sia soluzioni innovative consistenti in centri cinofili che offrono una varietà di servizi a pagamento destinati a enti pubblici e proprietari privati.

Le informazioni a disposizione, raccolte attraverso i questionari agli amministratori, insieme con le informazioni desunte da fonti terze, hanno consentito di delineare lo scenario strategico con il quale si deve confrontare la scelta della soluzione migliore per la gestione del randagismo in Valle Caudina, sintetizzate nella c.d. matrice "Pestel".

¹⁰ Secondo la ricerca Assalco-Zoomark, il 59% dei proprietari dichiara di non badare a spese per i propri animali da compagnia, contro un 21% che dichiara di cercare di ridurre le spese. Inoltre, il 55% afferma che non è disposto a rinunciare agli alimenti migliori per il proprio animale, consapevole dell'importanza di una corretta alimentazione per il suo benessere.

Tabella 5

Matrice "Pestel". Fattori di scenario per il rifugio intercomunale per cani della Valle Caudina

Fattori Politici	Fattori Economico-Finanziari	Fattori Sociali
<p>Necessità di ottemperare alle norme della "spending review" (D.L. 95/2012) per quanto concerne i servizi associati per i piccoli comuni</p> <p>Volontà di ridurre le spese correnti dei comuni per soddisfare la riduzione dei trasferimenti nazionali e il patto di stabilità interno.</p>	<p>Opportunità di ridurre le spese per la gestione del randagismo in un periodo nel quale scarseggiano le risorse da destinare ai bisogni primari della comunità locale</p> <p>Possibilità di sviluppare opportunità occupazionali nel campo della micro-imprenditoria ed auto-imprenditorialità</p> <p>Crescente domanda di servizi a pagamento nel settore degli animali d'affezione</p> <p>Limite della normativa della Regione Campania in materia di contributi per costruzione di rifugi per cani (numero max cani ammissibili pari a 120, inferiore a quanto previsto da altre regioni)</p>	<p>Rischio percepito dai residenti per la crescita del randagismo ed i pericoli che può indurre in particolare ai bambini</p> <p>Crescente sensibilità della pubblica opinione verso i diritti degli animali</p> <p>Alta e crescente incidenza degli animali da compagnia presso le famiglie italiane, verosimilmente in corrispondenza dei nuclei composti da persone anziane</p> <p>Crescente domanda di servizi alla persona (anziani, disabili) che può essere soddisfatta (come dimostrano le ricerche) dagli animali da compagnia</p>
Fattori Tecnologici	Fattori Ecologici-Ambientali	Fattori Legali
<p>Microchippatura e popolazione della banca dati dell'anagrafe canina</p> <p>Sviluppo di cliniche veterinarie specialistiche in luogo dei tradizionali ambulatori</p>	<p>Ricerca di stili di vita "sani" e in armonia con la natura</p>	<p>Obbligo, per i comuni, di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • soddisfare le norme regionali in materia di tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo (L.R. 16/2001), con particolare riferimento ai rifugi per cani; • ottemperare all'Ordinanza del Ministero della Salute del 6.8.2008 circa l'identificazione e registrazione della popolazione canina rinvenuta sul territorio e ospitata nei rifugi e nelle strutture convenzionate. <p>Obbligo per i proprietari di cani di provvedere alla registrazione e identificazione dei cani posseduti mediante microchip</p>





Tra gli elementi individuati il più importante, dal punto di vista sociale, è sicuramente il rischio percepito dalla popolazione per la crescita del randagismo che viene associato ad un pericolo di aggressione soprattutto ai bambini, ma non solo.

La sensibilità politica è comunque anche legata al costo sostenuto dalle amministrazioni locali per la gestione della popolazione canina sul territorio, che abbiamo visto avvicinarsi complessivamente ai 400mila euro negli ultimi anni, con “picchi” di quasi 150mila euro per il solo Comune di Montesarchio. Tale costo, per quanto giustificato dalla prevenzione dei rischi sopra citati, può tuttavia divenire sempre meno comprensibile ed accettabile da parte delle comunità locali, nel momento in cui la “scura” dei tagli si abbatte su primari servizi sociali come gli asili nido, i servizi scolastici o l’assistenza agli anziani.

Sulla base di tali considerazioni, analisi delle soluzioni utilizzate nel panorama italiano in uno con i suggerimenti pervenuti dal territorio, è stato definito lo spettro delle opzioni a disposizione dei comuni per gestire il randagismo, nell’ottica di raggiungimento degli obiettivi già precedentemente definiti e confermati dall’analisi di scenario, in un orizzonte temporale di una decina d’anni.

Tabella 6

Opzioni considerate per la gestione del randagismo

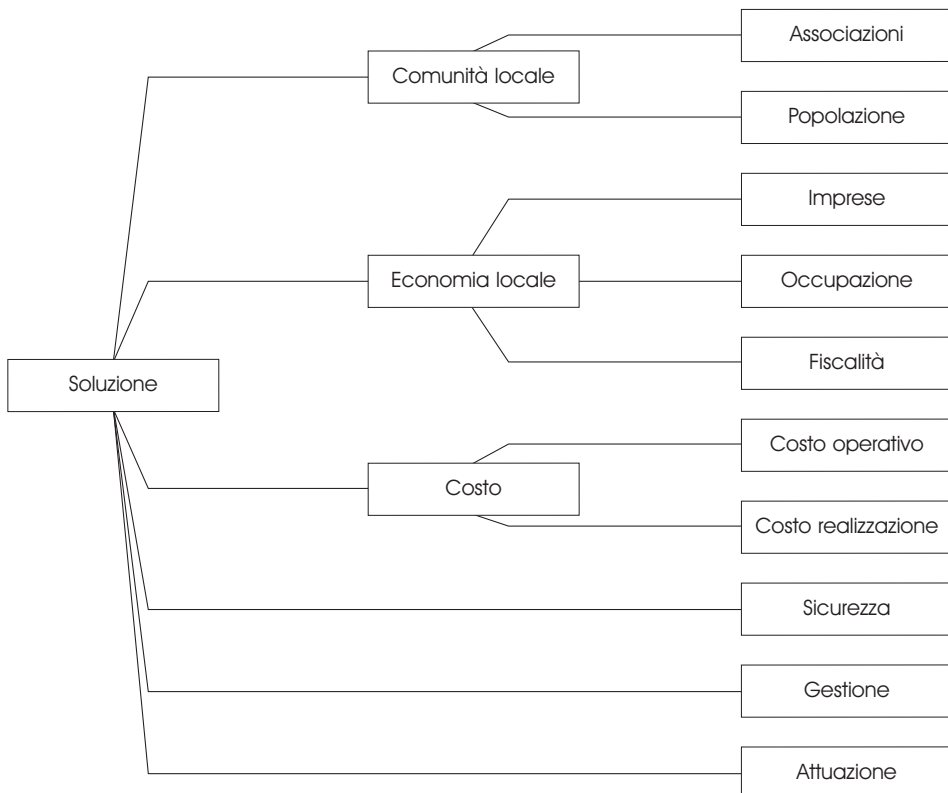
Opzione	Contenuto
Opzione a)	Nulla – La gestione del randagismo prosegue nella <i>forma attuale</i> , secondo le soluzioni autonomamente individuate dai comuni.
Opzione b)	Mantenimento della modalità di servizio attuale, ma con <i>miglioramento del contratto di servizio</i> , al fine di incentivare la promozione dell’adozione (ed accrescere così i tempi di permanenza in canile).
Opzione c)	<i>Attuazione del canile intercomunale</i> , attraverso possibili formule alternative: - c1) soluzione interna (“in economia”); - c2) esternalizzata (“in concessione”); - c3) partenariato pubblico-privato, ora utilizzabile anche nel campo dei servizi oltre che degli investimenti pubblici.
Opzione d)	Animazione territoriale finalizzata all’insediamento di una <i>attività imprenditoriale autonoma</i> nel settore della tutela e benessere degli animali da compagnia.
Opzione e)	Realizzazione di una <i>campagna di sterilizzazione</i> dei cani padronali e dei cani randagi, insieme con altre azioni di sensibilizzazione finalizzate soprattutto all’adozione, nell’intento di abbattere i costi nel medio-lungo termine.



Identificate le opzioni e disponendo degli obiettivi, da cui si possono ricavare i criteri di valutazione delle opzioni, è stata impostata una analisi multicriteria, utilizzando uno specifico software di supporto alle decisioni (Hiview 3 di Catalyze). In aggiunta, è stata sviluppata una analisi degli stakeholder, utile a definire il quadro delle aspettative e identificare i soggetti da coinvolgere nel processo decisionale, nel caso – auspicabile – di attuare una conferenza decisionale per la scelta dell’alternativa migliore.

La figura sintetizza il sistema degli obiettivi e dei sotto-obiettivi rispetto ai quali è stata studiata la soluzione al problema della gestione del randagismo. Si noti che è stato eliminato il primo obiettivo (quello relativo alla soddisfazione della legge regionale) in quanto non discriminante rispetto alla scelta tra le diverse soluzioni (poiché tutte devono comunque rispettarlo integralmente).

Figura 1
Sistema degli obiettivi





A ciascuna alternativa è stato successivamente associato un costo, cumulato su uno scenario temporale di dieci anni (per semplicità è stato considerato il tasso di inflazione a zero). Si noti che è stata esclusa l'opzione di realizzare un nuovo canale intercomunale totalmente in economia (ovvero attraverso risorse interne all'amministrazione) perché ritenuta non praticabile.

252

Tabella 7

Tabella dei costi associati alle opzioni di intervento (milioni di euro)

	Opzioni					
	a) Non fare nulla	b) Migliorare sistema concessioni	c1) Realizzare nuovo rifugio intercomunale, gestito in concessione	c3) Realizzare rifugio con servizi avanzati da gestire in PPP	d) Promuovere insediamento attività imprenditoriali autonome	e) Realizzare campagne per sterilizzazione e adozione
Costo cumulato a 10 anni	2,6	2,3	3,7	2,9	2,4	1,7

Successivamente, è stata associata una scala di impatti alla capacità di ciascuna opzione di raggiungere gli obiettivi precedentemente specificati, utilizzando a tal fine la funzione di normalizzazione (in scala 100) del software Hiview, assegnando rispettivamente punteggi pari a "0", alla minima capacità della soluzione proposta di contribuire al raggiungimento dello specifico obiettivo, e "100", alla massima capacità.

Si noti che sono stati normalizzati anche i valori relativi al costo di realizzazione ed operativo/gestionale a partire dai costi puntuali precedentemente stimati.

Tabella 8

Tabella degli impatti – Capacità delle soluzioni individuate di contribuire al raggiungimento dei diversi obiettivi

Obiettivi	Opzioni					
	Non fare nulla	Migliorare sistema concessioni	Realizzare rifugio intercomunale per cani, da gestire in concessione	Realizzare rifugio con servizi avanzati da gestire in PPP	Promuovere insediamento attività imprenditoriali autonome	Realizzare campagne per sterilizzazione e adozione
Alto livello di sicurezza assicurato alla popolazione	0	5	75	70	20	100
Minimizzazione costo realizzazione	100	100	0	50	100	100
Minimizzazione costi operativi gestionali	28	67	0	33	61	100
Attivazione di imprese a livello locale	0	0	40	100	80	60
Creazione di opportunità occupazionali a livello locale	0	0	20	100	30	50
Incremento di entrate per la fiscalità locale	0	10	20	100	30	40
Coinvolgimento della popolazione locale	0	5	50	80	30	100
Coinvolgimento di associazioni di protezione e volontari locali	0	5	80	70	20	100
Semplicità di gestione	100	70	0	75	90	20
Semplicità di attuazione	100	70	0	40	90	20





Il passo successivo è stato assegnare dei pesi ai diversi obiettivi. Non tutti gli obiettivi hanno difatti la stessa rilevanza, la quale dipende tuttavia dal sistema di preferenze del singolo stakeholder. Possiamo, per esempio, assumere che le amministrazioni comunali tendano a pesare di più il costo e la soddisfazione degli obblighi formali, mentre la popolazione locale sia presumibilmente più sensibile alla sicurezza. Questa tuttavia può divenire prioritaria anche per i governi locali (si pensi, per esempio, alle conseguenze di una aggressione letale di un branco di cani randagi a un bambino).

Così come per i pesi da noi soggettivamente assegnati alla capacità di ciascuna opzione di raggiungere gli obiettivi, anche la ponderazione condivisa degli obiettivi richiederebbe l'attuazione di tale scelta all'interno di un processo decisionale esteso ai diversi stakeholder, quale è appunto la conferenza decisionale. Nel nostro caso, pur ricorrendo al software di supporto, abbiamo per semplicità simulato l'attuazione di tale conferenza, attribuendo autonomamente tali pesi in funzione del rischio associato a ciascuna opzione.

Tabella 9

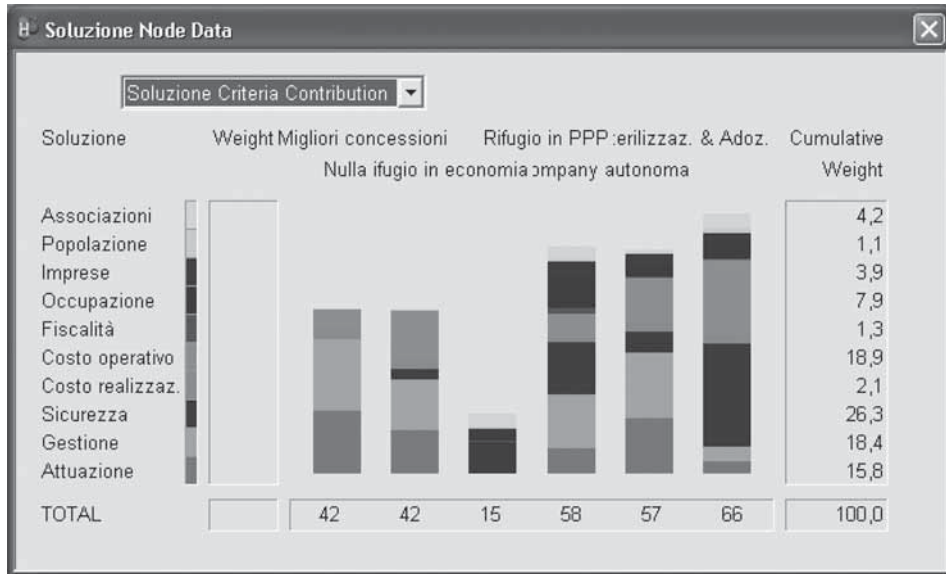
Tabella degli obiettivi ponderati

Obiettivi	Livello di rischio	Ponderazione
Sicurezza assicurata alla popolazione	1	100%
Crescita dell'economia locale	5	50%
Riduzione dei costi per le amministrazioni comunali	2	80%
Coinvolgimento di associazioni di protezione e volontari locali	7	20%
Semplicità gestionale	3	70%
Semplicità attuativa	4	60%

L'esercizio rivela che l'opzione di realizzare la campagna continuativa di sterilizzazione e adozione risulta la preferibile, seguita (a distanza) dalla promozione di una impresa autonoma operante nel settore dell'ospitalità per animali e dalla realizzazione del rifugio intercomunale in modalità PPP. La costruzione e gestione, in autonomia, del rifugio intercomunale per cani risulta una scelta non soddisfacente, addirittura peggiore rispetto al non fare nulla, continuando nella gestione attuale.

Figura 2

Risultati analisi multicriteria (MCA) effettuata con Hiview 3, con il sistema dei pesi adottato



Conclusioni

Il caso descritto presenta alcuni elementi di rilevante interesse ai fini della spending review, non solo legati al tema specifico oggetto di studio (la gestione del randagismo), che rappresenta un problema comune a molte amministrazioni italiane, quanto alla metodologia in parte sperimentata.

L'organizzazione del processo decisionale ricorrendo allo strumento dell'analisi multivariata, idealmente inserito in un contesto di conferenza decisionale, ha consentito difatti di correggere alcuni errori tipici delle decisioni che vengono normalmente assunte in contesti di razionalità limitata.

Nel caso specifico il metodo, coerentemente con quanto descritto nella letteratura di settore¹¹, ha concretamente suggerito di:

- ridefinire il problema originariamente posto dalle amministrazioni, che non

¹¹ Si veda, in particolare, Hammond *et al.* (1999).



riguardava la mera riduzione dei costi, ma il miglioramento delle condizioni di sicurezza nel territorio;

- ampliare gli obiettivi, da quelli connessi alla spending review (l'ottimizzazione dei costi) allo sviluppo economico locale, alla sicurezza della popolazione, ecc.;
- ridefinire il sistema di alternative, che dalla sola costruzione di un canile intercomunale (originariamente prevista), ha portato a considerare, tra gli altri, anche la realizzazione di campagne di sterilizzazione che alla fine si è rivelata l'opzione migliore;
- valutare attentamente gli impatti associati a ciascuna alternativa, con riferimento al sistema di obiettivi definito, preferibilmente utilizzando la conferenza decisionale quale luogo ove discutere e condividere, oltre a tutti gli elementi precedenti, anche i pesi da assegnare a ciascun criterio di valutazione.

Bibliografia

- Assalco-Zoomark (2013), *Rapporto Assalco Zoomark 2013. Alimentazione e Cura degli Animali da Compagnia. Sintesi*.
- Eurispes (2014), *Rapporto Italia 2014*.
- Hammond J. S. H., Keeney R.L., Raiffa H. (1999), *Smart Choices. A Practical Guide to Make Better Decisions*, Harvard Business Press, Boston.
- Phillips L. D., Bana, Costa C. (2007), "Transparent prioritisation, budgeting and resource allocation with multi-criteria decision analysis and decision conferencing", in *Annals of Operations Research*, 154, pp. 51-68.

Riferimenti normativi

- D.G.R.C. n. 2131 del 7.12.2007, *Priorità, modalità e termini per la concessioni dei contributi previsti dalla legge regionale n. 16 del 2001 recante: Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo*.
- Legge regionale n. 16 del 24.11.2001, *Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo*.
- Legge n. 281 del 14.8.1991, *Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*.



PARTE TERZA

LE LEZIONI APPRESE



CAPITOLO 7

259

UN APPROCCIO EMERGENTE AL NPM PER UN CHANGE MANAGEMENT SOSTENIBILE

Un approccio emergente al NPM per un change management sostenibile

di Vincenza Esposito,
Marcello Martinez
e Riccardo Mercurio*



261

La spending review come programma di cambiamento

È ormai largamente riconosciuto che il termine spending review (SR) rimanda ad un concetto più ampio rispetto a quello tradizionale di puro “contenimento delle spese” di una Pubblica Amministrazione. Soprattutto nelle esperienze più mature e di maggior successo, infatti, gli interventi di SR condividono sempre la medesima finalità di riduzione dei costi di funzionamento e di efficienza nelle spese, ma si concretizzano in un più ampio e variegato programma di sviluppo del sistema amministrativo assumendo, in primo luogo, il significato di miglior utilizzo delle risorse disponibili¹.

Adottando questo approccio risulta evidente quanto sia essenziale, quando si ragiona sui modelli di attuazione della SR, porre al centro della riflessione la relazione tra *output* e *outcome* che un’amministrazione intende perseguire e caratteristiche e quantità delle risorse che essa intende e può impiegare.

In questi termini, l’analisi delle esperienze internazionali porta ad un primo risultato importante: l’assenza di un modello “migliore” di SR, in termini di contenuti e di scelte, ma, allo stesso tempo, l’affermazione di un modello “idealtipico” di organizzazione interna degli interventi stessi. Gli ambiti di azione e i criteri per pervenire alla riduzione delle spese cambiano nelle diverse interpretazioni della SR, ma tutti gli interventi si configurano sempre come un “progetto di cambiamento”. Le finalità perseguite si alternano e/o si compongono in set variegati: migliorare le performance, ridurre i costi, valorizzare i beni e i servizi, innovare i processi operativi, affermare il senso di appartenenza dei dipendenti e dei gruppi professionali. Ciò che si ritrova come tratto comune è, invece, la necessità di interpretare tali interventi attraverso un programma di cambiamento in cui, una corretta visione delle attivi-

* Università Federico II di Napoli.

¹ Si veda a tal proposito la ricerca Formez PA (2013) *La spending review nell’esperienza internazionale*, http://www.formez.it/sites/default/files/ricerca_spending_francia-uk.pdf



tà organizzative e dei risultati attesi e dichiarati, si coniughi con una altrettanto corretta interpretazione delle condizioni di contesto, delle competenze disponibili e, non ultimi, dei valori culturali che emergono nella specifica compagine organizzativa.

La SR, in altri termini, mira ad incidere sulle performance economiche di un'organizzazione, ma richiede e si qualifica soprattutto attraverso l'idea di cambiamento che essa induce.

Se l'approccio alla SR deve essere correttamente inteso come un approccio al cambiamento organizzativo, è allora possibile attingere in modo proficuo a quanto la scienza organizzativa e le esperienze manageriali propongono in termini di riflessione e di risultati già consolidati sull'argomento. La letteratura organizzativa, infatti, consente di evidenziare le caratteristiche dei diversi approcci strategici al cambiamento, le condizioni che rendono tali approcci più coerenti e quindi di successo, i ruoli che devono essere garantiti nel processo di transizione e soprattutto le resistenze cui occorre preparare il management che deve condurlo.

L'evoluzione dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni

L'analisi dell'evoluzione delle teorie organizzative sui modelli di *governance* e di funzionamento delle pubbliche amministrazioni consente di comprendere ed interpretare al meglio le "grandi direttrici" del cambiamento intraprese attraverso i variegati e complessi processi di riforma che si sono succeduti negli ultimi decenni. Allo stesso tempo, tali studi consentono di enumerare ed evidenziare le "preoccupazioni" di tipo operativo/manageriale che i manager devono assumere nella gestione dei processi di cambiamento².

Nel corso degli ultimi decenni, nel contesto pubblico si sono palesate importanti spinte all'innovazione dovute alla maturazione di un complesso di fattori di ordine politico, economico, tecnologico e normativo. Al mutare del contesto entro il quale le organizzazioni pubbliche operano è maturata l'esigenza di adeguarsi, per garantire l'erogazione di servizi innovativi e di qualità a gruppi di utenti portatori di istanze diverse e sempre più sofisticate. La logica della produttività e dell'efficienza dell'agire pubblico si è affiancata così all'esigenza sempre più forte di garantire efficacemente i diritti degli

² Hinna (2009).

individui e di promuovere lo sviluppo delle collettività con oculate azioni di programmazione e di regolazione.

A tali spinte evolutive è corrisposto in ambito scientifico l'emergere di molteplici paradigmi teorici, tra i quali si sono affermati quello del *New Public Management*, della *Public Governance* e della *Public Service Motivation*.

Nel corso degli anni Ottanta, i cambiamenti verificatisi nel settore pubblico di gran parte dei paesi OCSE sono stati fondamentali per la nascita del filone di studi denominato *New Public Management* (NPM). Il NPM è stato definito come una visione, un'ideologia o un insieme di particolari approcci e tecniche manageriali concepiti nel settore privato e ritenuti di particolare utilità anche per il settore pubblico³.

Il consolidamento del paradigma del NPM si è avuto contestualmente all'affermarsi di importanti programmi di riforma attuati in Europa a partire dagli anni Ottanta; un insieme di principi operativi caratterizzano questo paradigma di studi. In primo luogo, gli studiosi del NPM sottolineano l'importanza di assicurare agli organi di governo pubblico il ruolo e la responsabilità, non di fornire servizi pubblici, ma di assicurare che tali servizi siano forniti nel migliore dei modi, promuovendo e regolando un sistema di attori che, in una logica di competizione, intervengono con diversi ruoli e competenze⁴.

Sotto il profilo più stringente delle tecniche manageriali, il NPM sostiene il forte ricorso all'orientamento al cliente, alla visione per processo delle attività amministrative, all'imprenditorialità che si manifesta attraverso la programmazione degli obiettivi e la verifica dei risultati e all'utilizzo di tecniche che arricchiscano i processi decisionali anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini⁵.

Gli studi successivi alla nascita del filone del NPM, ma ancor di più il maturare di alcune esperienze rilevanti in ambito europeo, hanno consentito di riflettere sui limiti dello stesso paradigma: le potenzialità della strumentazione e dei principi manageriali non sono in grado, da soli, di sanare i gap di qualità delle scelte pubbliche, né risolvono (anzi in alcuni casi acuiscono) il problema della giusta regolazione dei rapporti tra politica e amministrazione⁶.

Il paradigma della *Public Governance* (PG) nasce intorno agli anni Novanta come naturale evoluzione del NPM, ma anche in una logica di sviluppo e di

³ Osborne, Gaebler (1992).

⁴ Hood (1991).

⁵ Armstrong (1998).

⁶ Flynn (2002).





critica al managerialismo pubblico che andava crescendo a livello sia nazionale che internazionale⁷. La *governance* è un concetto multidimensionale spesso associato ai modelli concepiti dai governi centrali e locali per condurre le riforme delle pubbliche amministrazioni, e quindi, per realizzare il cambiamento. In tal senso la PG è da intendersi come un approccio che non nega ma, piuttosto, tenta di migliorare quanto definito dal movimento del NPM.

Le traiettorie di analisi che caratterizzano il movimento della PG sono riconducibili a:

- a) una più profonda comprensione della connessione tra politica e amministrazione;
- b) il bisogno di una miglior analisi della posizione e delle preferenze degli stakeholder nella formulazione di politiche pubbliche e nell'esecuzione delle strategie gestionali;
- c) un'analisi che meglio definisca la rete di rapporti tra gli stakeholder interni ed esterni all'amministrazione;
- d) la necessità di individuare una sintesi dei diritti di partecipazione pubblica e dei principi democratici;
- e) l'individuazione di rimedi per affrontare la distanza tra governo e cittadini, sia nella formazione delle politiche che nella loro esecuzione.

La trattazione di tali principi nel *Libro bianco sulla Governance* della Commissione Europea aiuta a comprendere le caratteristiche dell'idealtipo della *Good Governance* proposto dagli autori della PG per lo sviluppo di tutte le pubbliche amministrazioni⁸:

1. *apertura*, le istituzioni dovrebbero attribuire maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione nei loro processi decisionali;
2. *partecipazione*, i cittadini dovrebbero essere sistematicamente coinvolti nella elaborazione e nell'implementazione delle politiche;
3. *responsabilità*, il ruolo di ciascuna parte nel processo decisionale deve essere precisato e ciascun attore deve assumersi le responsabilità connesse a quel ruolo;
4. *efficacia*, le decisioni devono essere prese al momento giusto dal livello giusto;
5. *coerenza*, la complessità e la diversità delle politiche gestite dalle pubbli-

⁷ Yang, Hsieh (2007).

⁸ Si veda in proposito il sito della Commissione Europea sulla *Governance*, <http://www.europa.eu.int/comm/governance/>

che amministrazioni moderne rafforza il bisogno di integrazione e coordinamento dei piani di azione.

Tra gli aspetti problematici rilevati nelle esperienze di cambiamento delle pubbliche amministrazioni più fortemente ispirate al NPM e alla PG c'è il tema della motivazione dei dipendenti pubblici. Su questo aspetto insiste il movimento culturale della *Public Service Motivation* (PSM), formalizzato tra gli anni Settanta e Ottanta e di recente tornato all'attenzione degli studiosi⁹. La PSM può essere definita come l'orientamento personale che ispira il comportamento di un dipendente pubblico, teso a promuovere il benessere generale degli individui e delle collettività. Secondo questa teoria, compito principale del management pubblico è supportare i propri collaboratori nel comprendere i motivi di gratificazione e di soddisfazione intrinseca associati allo svolgimento di lavori rivolti a promuovere l'interesse pubblico, e nel valorizzare comportamenti ispirati alla giustizia sociale, allo spirito di sacrificio e al dovere civico¹⁰.

Il paradigma della PSM sottolinea, in tal modo, la rilevanza che assumono, nell'impianto metodologico di matrice manageriale proposto per le pubbliche amministrazioni, i più moderni sistemi di gestione del personale ispirati alla valorizzazione delle competenze e dei meriti¹¹.

Le determinanti del cambiamento organizzativo

Gli input del cambiamento

Le diverse trasformazioni che interessano con sempre maggiore frequenza il mondo delle organizzazioni pubbliche e private rappresentano forme peculiari di cambiamento. Sebbene, infatti, il cambiamento segua logiche simili nei diversi contesti in cui si verifica, in un'ottica manageriale esso tende ad assumere puntualmente connotazioni specifiche, in quanto processo dotato di una fisiologica complessità di implementazione ed in quanto percorso il cui esito dipende necessariamente dalla qualità dei modelli di comportamento ai quali i membri dell'organizzazione aderiscono¹².

Il cambiamento, inoltre, si inserisce in un sistema come sinonimo di rottu-

⁹ Perry, Wise (1990); Perry (1996).

¹⁰ Durant *et al.* (2006).

¹¹ Paarlberg *et al.* (2008).

¹² Costa (2007).





ra, soprattutto quando non è affiancato da meccanismi che consentano di conciliare le posizioni e gli interessi dei singoli con quelli più generali.

Il cambiamento, nell'accezione contemporanea del termine, è generato da una pluralità di input, che costituiscono le principali ragioni per le quali cambiare è divenuta ormai una necessità. Si tratta di pressioni provenienti da contesti di differente natura: economico, di mercato, politico, tecnologico, demografico, sociologico¹³.

Anche la natura stessa del processo di cambiamento evolve nel tempo, poiché quello richiesto alle organizzazioni private e pubbliche non è più un cambiamento di tipo puramente adattivo, ma piuttosto proattivo, o meglio creativo. Occorre saper accogliere, interpretare e governare le trasformazioni in atto nei propri contesti di riferimento, ma soprattutto imparare a sviluppare delle pratiche organizzative finalizzate ad acquisire e diffondere le competenze di governo di qualsiasi tipo di trasformazione.

A questo punto si inserisce, dunque, il tema cruciale dell'*intelligenza* delle organizzazioni, intesa come capacità di interpretare e reinterpretare continuamente il contesto di cui fanno parte le relazioni instaurate con esso, mettendo in atto nuovi sistemi di azione, più aderenti alle coordinate dettate dalle istanze di cambiamento¹⁴.

Gestire il cambiamento organizzativo rappresenta pertanto un'occasione privilegiata per far sì che la visione tecnico-razionale (*hard*) e quella sociale (*soft*) interagiscano con l'obiettivo comune di incanalare risorse ed energie verso dimensioni cruciali quali innovazione, apprendimento, leadership, cultura aziendale, creatività¹⁵.

Le tipologie di cambiamento

Non tutte le tipologie di trasformazione presentano la medesima portata innovativa o determinano lo stesso impatto sull'organizzazione.

È possibile sintetizzare e ricondurre le diverse tipologie di cambiamento in due grandi categorie definite dalla profondità, intesa come livello di impatto sulle variabili organizzative, e l'ampiezza delle aree organizzative interessate: il cambiamento incrementale e quello radicale¹⁶.

I processi di rinnovamento, infatti, sono di natura incrementale quando pre-

¹³ Consiglio (2007).

¹⁴ Mercurio (2007).

¹⁵ Rebora, Minelli (2007).

¹⁶ Consiglio (2007).

vedono l'implementazione graduale di strumenti, procedure o pratiche che interessano una singola parte del sistema o un singolo ambito, spesso dovuta alla naturale evoluzione dell'organizzazione. Essi riguardano molto di frequente l'adozione di nuove procedure per la gestione ed il controllo della qualità, la creazione di team di lavoro finalizzati ad affrontare determinate tematiche, oppure la ridefinizione di ruoli e responsabilità per accrescere l'efficacia di alcune attività. Questo genere di mutamenti comporta spesso che all'introduzione della nuova procedura si accompagni un graduale cambiamento culturale.

Ma la trasformazione può assumere anche natura radicale, qualora tenda a stravolgere l'impostazione strategica ed organizzativa seguita sino a quel momento. Nella prassi questa è, di frequente, conseguenza di periodi storici di gravi crisi o di andamenti negativi ed imprevisti del mercato di appartenenza, che alterano le coordinate secondo le quali l'organizzazione agisce. I mutamenti radicali sono infatti espressione di esigenze ben definite, rappresentano la risposta a tentativi di trovare rapidamente un modo per dare una svolta concreta ad una problematica. È il momento in cui l'organizzazione ripensa se stessa, ridisegnando nuove modalità d'azione e nuove dinamiche relazionali; è la fase in cui sono maggiormente richiesti creatività e spirito di adattamento.

I processi di riforma amministrativa, attraverso cui le pubbliche amministrazioni evolvono, spesso annunciano cambiamenti radicali, tramite interventi di ri-orientamento strategico, rinnovamento culturale, ristrutturazione organizzativa, *downsizing/delaying*, riprogettazione dei ruoli, innovazione tecnologica e *Business Process Reengineering*; altrettanto spesso, tuttavia, essi si esauriscono in marginali adeguamenti degli effettivi modelli di funzionamento che, come si vedrà in seguito, dimostrano un elevato tasso di rigidità e capacità di resistenza. Tale circostanza sposta allora il *focus* dell'analisi dal contenuto e dalla tipologia di cambiamento a quello delle risorse necessarie per attivarlo. Per la buona riuscita di un programma di cambiamento occorre garantire, infatti, capacità di apprendimento, *change capabilities* e sviluppo delle competenze professionali¹⁷.

Change capabilities e flessibilità

Il risultato di un processo di cambiamento organizzativo e il successo che ne deriva è spesso frutto di quella intuizione creativa propria di alcuni grup-

¹⁷ Moran, Blauth (2008).





pi di persone, appartenenti all'organizzazione ma non solo, guidati da tendenze costruttive e preservative.

Se l'obiettivo che ci si prefigge è costruire percorsi di cambiamento che abbiano riscontri positivi e che inneschino circoli virtuosi, la capacità di pianificare, progettare e implementare nuove visioni in maniera consapevole assume un ruolo cruciale.

La necessaria e delicata fase della diagnosi preliminare all'intervento di cambiamento consiste essenzialmente nel ripercorrere tre grandi questioni:

- *da dove proviene il cambiamento*: quali sono le spinte che generano l'esigenza di trasformazione;
- *chi sono i protagonisti*: quali sono gli attori-agenti che concretamente attuano ed implementano tali spinte all'interno dell'organizzazione;
- *quali sono i processi sui quali il cambiamento agisce*: quale insieme di azioni, attività ed interazioni specifiche vengono necessariamente interessati dal processo di cambiamento.

Il risultato del cambiamento organizzativo scaturirebbe, infatti, necessariamente da un circuito cosiddetto "critico", che interessa contemporaneamente la dimensione dell'apprendimento, quella dello sviluppo delle risorse e quella della gestione del potere¹⁸. La trasformazione organizzativa, infatti, trae origine dal processo di sviluppo delle risorse nel momento in cui raggiunge livelli tali da richiedere un rinnovamento. Rinnovamento che però non potrebbe concretizzarsi senza nutrirsi di meccanismi di apprendimento dedicati e partecipati e senza considerare che la trasformazione stessa vada ad intaccare i sistemi di potere. Questo perché i soggetti interessati, o meglio coloro che detengono il potere tenderanno naturalmente a convogliare gli sforzi e i contenuti dei sistemi di apprendimento verso situazioni già consolidate o verso propri interessi ed obiettivi.

Il fattore umano e la cultura organizzativa

Il fattore umano rappresenta senza dubbio uno degli aspetti di maggiore complessità dal punto di vista delle modalità di governo del cambiamento, poiché qualsiasi tipologia di ridisegno della realtà va ad interessare equilibri organizzativi, competenze, relazioni e comportamenti. Lo sviluppo dell'azione organizzativa è infatti alimentato sia da obiettivi e compiti ben definiti e

¹⁸ Rebora, Minelli (2007).

dichiarati in maniera esplicita, sia da aspetti emozionali, il più delle volte inconsci, che costituiscono ciò che alcuni autori definiscono la “zona d’ombra” delle organizzazioni¹⁹. Dunque è nel delicato passaggio dalla dimensione “individuo” alla dimensione “gruppo” che va costruito faticosamente e con devozione un percorso di cambiamento.

In questa ottica la cosiddetta inerzia organizzativa, intesa come tendenza a preservare uno *status quo*, rappresenta qualcosa di molto diverso da una patologia, in quanto naturale tendenza ad attuare meccanismi di difesa a tutto ciò che è nuovo ed inaspettato²⁰.

Gli individui, di fronte a situazioni di incertezza e di trasformazione, tendono in maniera inconscia a ripetere un atto, una consuetudine, anche se razionalmente comprendono la necessità che questo venga modificato in qualche modo. Si manifesta così una forma spontanea di resilienza psicologica, o meglio un meccanismo di difesa dagli “attacchi” del cambiamento.

Diviene fondamentale e delicata, allora, la fase della disseminazione del progetto di trasformazione, in quanto strumento utile a colmare il cosiddetto “gap tra *vision* ed *action*” che inevitabilmente viene a crearsi²¹.

Questo passaggio sarà facilitato se, uscendo dal livello individuale della riflessione, è presente un certo tipo di “conoscenza collettiva”, una sorta di base comune di valori da cui partire per affrontare il processo. Infatti, se l’organizzazione è un insieme coeso di elementi come la struttura, le procedure, i meccanismi di coordinamento delle attività, le persone, il collante che consente dunque a questi ultimi di essere legati è senza dubbio la cultura organizzativa. Questa influenza in maniera rilevante la propensione individuale al cambiamento, modificando la natura della reazione al fenomeno della trasformazione²².

È possibile intuire con facilità come, data la complessità del tema, non sia possibile definire un modello culturale vincente che assicuri a priori il successo di un processo di cambiamento. Tuttavia non appare del tutto privo di fondamento ipotizzare che differenti declinazioni e caratteristiche della cosiddetta cultura organizzativa condizionino e non poco il risultato di tale percorso.

¹⁹ Perini (2007).

²⁰ Lawrence (1954).

²¹ Spatuzzi (2000).

²² Weick (1995).



Il change management e la gestione strutturale del cambiamento



270

Costruire un terreno fertile adatto ad interiorizzare al meglio il cambiamento non è sufficiente se non si presta attenzione a quella che è la delicata fase della sua gestione.

L'impostazione tradizionale delle teorie sul change management si è rivelata quasi sempre di stampo più tecnico, nel senso che gli studi si sono concentrati storicamente sulle tipologie di cambiamento, sulle modalità di governo delle variabili decisionali dal parte del management e sulle possibili azioni da mettere in atto per guidare al meglio i percorsi di trasformazione. Il cambiamento rappresenta in questi approcci un qualcosa di oggettivo, di volontario ed imparziale, o meglio uno strumento utile a risolvere uno specifico problema e a favorire un migliore funzionamento delle organizzazioni²³.

L'approccio cosiddetto tradizionale, ha manifestato ben presto evidenti limiti di applicabilità in condizioni di incertezza ed è stato ampiamente superato dal dibattito manageriale contemporaneo. Quest'ultimo, pertanto, ha ritenuto ragionevole inserire tra gli elementi oggetto di riflessione non soltanto la dimensione tecnica, ovvero la revisione dei modelli gestionali e produttivi, ma anche l'aspetto sociale²⁴.

Il pensiero organizzativo rivolge, così, la sua attenzione sempre più alle relazioni che alle forme organizzative, ai processi più che alla struttura. Il problema organizzativo innescato dal cambiamento oggi riguarda essenzialmente le modalità con le quali le entità interagiscono con l'ambiente e la capacità di apprendere dai mutamenti che lo interessano²⁵.

In questa ottica, le fasi oggetto di mutamento non rappresentano sempre accadimenti drammatici, bensì il prodotto di un processo partecipato e tacitamente negoziato. Il cambiamento diviene non più un episodio occasionale ed isolato, bensì una dimensione strutturale del percorso evolutivo delle organizzazioni.

Questa circostanza è ancora più rilevante se si analizzano le peculiarità degli approcci al cambiamento nelle pubbliche amministrazioni dove le variabili "soft" della progettazione (cultura, valori, leadership, potere) vanno

²³ Grandori (2007) definisce questo approccio come logica della pianificazione strategica.

²⁴ Questo processo risulta in un certo senso inevitabile, a causa del diffondersi di forme organizzative somiglianti sempre di più ad insiemi di professionisti altamente specializzati, autonomi e con un discreto grado di responsabilità (il cosiddetto modello *personality intensive*).

²⁵ Grandori (2007).

ricondotte e calibrate anche rispetto al grande tema del rapporto tra la politica e l'amministrazione; i piani di intervento si moltiplicano e/o si amplificano e maggiori possono essere le resistenze ogni volta che una di tali variabili è interessata da una trasformazione.

Del resto la letteratura manageriale evidenzia come le organizzazioni possono cambiare anche velocemente, ma che ben più lenti sono i veri processi di transizione²⁶. Il cambiamento è immediato, rappresenta una situazione specifica di riorganizzazione, come l'introduzione di una figura professionale, un percorso di ristrutturazione o un nuovo investimento in tecnologia. Al contrario, la transizione da uno stato ad un altro procede lentamente e richiede che vengano messe in campo tutte le strategie utili a rendere tale passaggio meno traumatico e più partecipato. L'andamento circolare che accompagna il passaggio da un cambiamento ad una transizione non può che essere caratterizzato da iniziative di comunicazione e di coinvolgimento, per favorire l'uscita da quella che Bridges definisce "zona neutrale"²⁷.

È Kotter²⁸, in tempi più recenti, a rispondere alla problematica di apprendimento collettivo che generalmente caratterizza l'implementazione delle trasformazioni organizzative. Se il management differisce dalla leadership, una delle proposte teoriche più moderne è l'idea che per condurre una trasformazione occorra una leadership diffusa, non più appannaggio di pochi eletti ma caratteristica permanente del sistema, la cui diffusione risulti necessariamente favorita da una formazione continua e da un forte impulso alla competizione che consentano di affrontare senza difficoltà qualsiasi tipo di cambiamento. L'errore più comune è, infatti, rendere il management centrale negli studi e nelle prassi manageriali e di relegare la leadership ad una sorta di prerequisite del quale soltanto alcuni individui risultano dotati. L'eccessiva enfasi sul management conduce ad una altrettanto eccessiva focalizzazione sugli obiettivi interni e al rischio concreto di forme burocratiche di gestione dei percorsi di cambiamento, frutto di procedure imposte e scarsamente lungimiranti. Tale rischio si concretizza con maggiore forza in contesti strutturalmente orientati alla standardizzazione delle proprie prassi, come accade naturalmente nelle organizzazioni pubbliche, ispirate tra l'altro a principi di trasparenza e omogeneità di trattamento dei cittadini.

Un approccio metodologico al change management più evoluto, quindi, può contribuire in modo significativo, anche e soprattutto nelle organizzazio-

²⁶ Bridges (2009).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Kotter (1998).



ni pubbliche, ad incrementare le possibilità di successo del percorso di cambiamento intrapreso, consentendo di ristrutturare realmente il significato dell'organizzazione e i meccanismi di relazione da essa instaurati nel tempo.



Le esperienze a confronto: modelli di cambiamento e criticità

Le esperienze di SR condotte nell'ambito del progetto Performance PA, descritte nella seconda parte del volume, hanno assunto configurazioni differenziate a seconda dell'intreccio tra la scelta sui contenuti del cambiamento (assetto, processi, valorizzazione degli asset e networking) e quella della dimensione temporale in cui esso è stato collocato (figura 1).

In termini di processo, invece, tutte le iniziative descritte hanno avuto in comune un'impostazione che s'ispira fortemente alla concezione di SR delineata in questa sede.

In primo luogo, i progetti di cambiamento hanno condiviso un tratto metodologico importante: la creazione di gruppi di lavoro "misti", composti da consulenti esterni e da risorse interne all'organizzazione e nei quali rappresentanti degli organi politici e di quelli amministrativi hanno operato insieme ai dipendenti e ai responsabili delle strutture interessate.

In secondo luogo, l'approccio alla definizione degli interventi è stato sempre un approccio definibile "dal basso". I gruppi di lavoro locali hanno interpretato e assunto formalmente le finalità che essi ritenevano più coerenti con le condizioni organizzative e di contesto esistenti, attraverso una fase di "concertazione" tra *professional* esterni, dirigenti e amministratori. Nessun risultato predefinito è stato proposto o assunto come ipotesi di lavoro calata dall'alto, mentre si perseguiva la generale finalità della razionalizzazione delle spese.

Figura 1

Tipologie di interventi di SR adottati dalle amministrazioni

		TIPOLOGIA INTERVENTO		
		Eliminazione spreco	Management	Policy
PROSPETTIVA TEMPORALE	Breve termine			
	Medio termine		Revisione struttura org. Processo def. Ob. Operativi Procedura beni sequestrati Regolam. sanzioni amm.ve Mappatura processi Pubblica illuminazione Riorganizzazione SUAP Revisione sistemi approv.to Regolamento uffici e servizi Gestioni associate	Regolazione servizio acquisti
	Lungo termine		Studio di fatt. bene comunale	Randagismo Sviluppo area naturalistica Valorizzazione bene comunale Valorizzazione patr. immob.re



Inoltre, l'approccio dal basso e concertativo alla definizione delle mete del cambiamento ha offerto migliori opportunità di successo poiché ha consentito di specificare meglio e sin dall'inizio i risultati concretamente attesi e di attivare competenze e visioni diffuse nell'organizzazione.

La combinazione dei due fattori indicati può facilitare una maggiore apertura delle risorse coinvolte nel programma di cambiamento, creando un atteggiamento di cooperazione, di minore "apatia" o almeno di riduzione della resistenza.

Un ulteriore fattore di similarità nelle esperienze di cambiamento intraprese risiede nel fatto che i gruppi al lavoro e le amministrazioni coinvolte hanno dovuto fronteggiare un insieme di criticità e di resistenze, descritte sinteticamente nel seguito, che talvolta hanno rappresentato un forte ostacolo al conseguimento dei benefici che si riteneva potessero derivare dalle diverse trasformazioni e iniziative progettate.



Tipologie di criticità

Le esperienze di cambiamento realizzate nell'ambito del progetto Performance PA hanno evidenziato una significativa ricchezza e varietà di contenuti pur condividendo un comune approccio metodologico e culturale. Nel loro insieme, le storie dei progetti locali di cambiamento hanno evidenziato il costante manifestarsi di tensioni e resistenze al cambiamento che la letteratura manageriale tipicamente individua come fattori di criticità e che in parte spinge a considerare “fisiologiche” espressioni del profondo processo di trasformazione che deve investire le organizzazioni e gli individui coinvolti. Purtroppo, l'analisi congiunta delle criticità tipiche e più diffuse nella realizzazione dei singoli interventi in cui si articola il progetto Performance PA può contribuire ad arricchire la discussione sulle peculiarità e le specificità del change management applicato al mondo delle pubbliche amministrazioni locali.

Il potere preponderante del “modello as is” e l'isomorfismo dei modelli organizzativi

Le esperienze di cambiamento descritte evidenziano una generale problematica di resistenza riconducibile alla “forza” e al profondo radicamento dei modelli organizzativi preesistenti al momento del lancio dei progetti. La problematica si manifesta in modo più evidente nel caso di progetti di ristrutturazione dell'assetto organizzativo complessivo e di modelli di processo, ma è rilevabile anche nei casi in cui i progetti di cambiamento puntavano alla valorizzazione degli asset e delle relazioni inter-organizzative. Sotto questo profilo, si osserva che “la norma” costituisce ancora il principale fattore di traino dei processi di trasformazione organizzativa. Le pubbliche amministrazioni evolvono incamerando di volta in volta “previsioni normative” che spesso si spingono a fornire rigide indicazioni sui modelli organizzativi che si ritiene siano essenziali per la loro attuazione. Ciò, unitamente al tema delle competenze manageriali che sarà sviluppato più avanti, determina il ben noto fenomeno dell'isomorfismo dei modelli organizzativi e del “cambiamento per sedimentazione”. I modelli organizzativi (di struttura e di processo) e le visioni manageriali evolvono in base ai percorsi di produzione delle norme e si sovrappongono nel tempo, creando un “terreno duro” e “difficile da arare” nel momento di un cambiamento meno legato a trasformazioni istituzionali e più di tipo strategico.

L'instabilità delle condizioni di contesto

La rigidità descritta in precedenza si è manifestata spesso nelle esperienze raccontate in concomitanza con un altro fattore di forte criticità: la turbolenza del contesto interno ed esterno alle amministrazioni. Le repentine ed imprevedibili trasformazioni nei gruppi di controllo e di governo delle amministrazioni, le ripercussioni delle evoluzioni del contesto politico e istituzionale, i comportamenti manageriali più sensibili ed orientati alla costruzione delle alleanze che alla realizzazione di risultati e programmi creano un assordante “rumore” di fondo in tutte le iniziative di cambiamento. In altri termini, la rigidità e l'inadeguatezza dei modelli organizzativi vigenti sembrano spingere con forza e frequentemente il cambiamento dall'interno, ma ancora più frequentemente le fasi dell'analisi e dell'implementazione dei progetti di sviluppo organizzativo sono ostacolate dal continuo rimescolarsi “delle carte” che parlano dei gruppi che possono controllare e determinare le trasformazioni.

In particolare, spesso, alla debolezza della politica locale ha fatto riscontro quella degli organi di governo regionale che spesso asseconda passivamente le scelte della spending review effettuate a livello nazionale, senza tuttavia produrre atti normativi e/o di indirizzo che ne favoriscano concretamente l'attuazione.

Sembra rilevarsi dunque, a tutti i livelli delle amministrazioni, una forte resistenza al cambiamento, rispetto alla quale le argomentazioni razionali e formalmente condivise della revisione della spesa, si scontrano con due ulteriori sistemi di potere, esercitati in forma negativa, rappresentati rispettivamente dalla tendenza a non decidere e alla difesa di assetti che si sono consolidati nel tempo, per i quali è fin troppo facile sollevare argomentazioni “tattiche”.

Conflitti tra figure apicali e commitment politico

Si tratta della diffusa espressione del “potere duale” delle organizzazioni pubbliche. Tale criticità ha determinato, specie in una fase iniziale, una forte difficoltà ad acquisire velocemente le informazioni necessarie per individuare gli attori e le fasi principali del processo oggetto di analisi. In altri casi, pur in presenza di istanze legittime e largamente diffuse di innovazione, che spesso accompagnano in modo naturale ad identificare oggetti, contenuti e risultati attesi dal cambiamento, le dinamiche interne tra organi di governo politico e management, già in atto, hanno reso complesse la formalizzazione e la legittimazione degli impegni.





La mancanza di un approccio strategico al cambiamento

Uno dei maggiori punti di debolezza, riscontrati nelle esperienze di cambiamento descritte, è stata la mancanza di una preesistente visione strategica del cambiamento che s'intendeva intraprendere. I progetti promossi dalle task force locali hanno specificato obiettivi e metodi di intervento, ma raramente si sono potuti avvalere di un approccio strategico più ampio e generale al cambiamento, fortemente connesso alle scelte politiche più generali; ciò sia per la diffusa carenza di veri e propri strumenti di programmazione strategica e operativa, sia per la disabitudine a guardare al cambiamento con un approccio più compiuto ed evoluto. Manifestazioni di tale carenza sono stati gli episodi di "rimpallo obliquo" di responsabilità tra le diverse unità organizzative, rispetto ai passi da compiere nei percorsi di innovazione o lo scarso coordinamento trasversale tra i sotto-gruppi al lavoro che ha innescato processi di de-responsabilizzazione rispetto al progetto. Un'ulteriore espressione di tale criticità è stata la generale assenza di un "budget" del cambiamento: l'assenza di uno sforzo esplicito di investimento di risorse materiali ed economiche nei percorsi di innovazione che derivavano dalla concettualizzazione del progetto di cambiamento. Un fenomeno questo che senza dubbio si giustifica per le difficoltà economico-finanziarie in cui vertono le pubbliche amministrazioni in questi anni, ma che esprime anche il basso tasso di *engagement* dei corpi amministrativi rispetto al tema del cambiamento.

Gap tra competenze organizzative e professionali e competenze per la gestione del cambiamento

Come descritto in precedenza, ogni progetto di cambiamento organizzativo costituisce un evento complesso che richiede specifiche e sofisticate competenze manageriali. Attitudini e competenze di analisi e di gestione dei team, unitamente alla conoscenza di strumenti di supporto alla progettazione, costituiscono le risorse essenziali che il management deve mettere a disposizione del programma di sviluppo. La loro assenza determina, invece, lentezza e inefficacia degli scambi informativi e difficoltà di gestione e realizzazione del progetto. Dove non sono disponibili competenze evolute viene a mancare "il luogo" in cui le mete e i tragitti del cambiamento possono essere rappresentati, condivisi e arricchiti con il coinvolgimento degli attori interessati. La carenza di competenze manageriali e professionali ha assunto diverse espressioni.

Le esperienze di cambiamento nel loro insieme raccontano di un mondo di organizzazioni in cui si fa un uso ancora molto limitato e non imprenditoria-

le delle tecnologie disponibili, sia con riferimento a quelle digitali e di servizio al cittadino, sia in relazione alle tecnologie operative dirette ad integrare informazioni e processi operativi all'interno della macchina organizzativa pubblica.

Elevata resistenza al cambiamento

Le esperienze di SR analizzate hanno spesso fatto rilevare, come d'altra parte era facile prevedere, una forte e diffusa resistenza al cambiamento che si è manifestata sia nelle continue occasioni d'incontri e scambi dei gruppi di lavoro, sia nei momenti (in)formativi sul progetto. Esempi sono stati talvolta l'assenza dei responsabili alle riunioni definite nell'ambito dei progetti o una loro opposizione dialettica, che non sempre entrava nel merito delle questioni proposte, e una certa reticenza a fornire informazioni specifiche relative al processo oggetto di analisi.

La difficoltà principale nel mantenere una stabile interlocuzione e tabella di marcia, si è manifestata, in alcuni casi, a causa dell'avvicinarsi dei responsabili di direzione del personale o di altre strutture cui era demandata la conduzione del progetto, a seguito di fuoriuscita per raggiungimento dell'età pensionistica o per spostamento ad altri incarichi.

La resistenza al cambiamento nei progetti si è manifestata anche attraverso la scarsa propensione alla comunicazione e al coordinamento orizzontale tra le varie Direzioni, indispensabile per garantire reali ed efficaci processi di semplificazione e di ri-orientamento organizzativo.

La sfiducia di fondo dell'opinione pubblica

La crisi in cui versano politica e istituzioni ha sicuramente generato una profonda sfiducia collettiva e "di fondo" circa le capacità delle pubbliche amministrazioni di rivelarsi quali *problem solver* dei bisogni della collettività.

Anche all'interno delle amministrazioni, le modifiche proposte sono state guardate con sospetto, spesso per l'assommarsi di esperienze negative in un recente passato.

Tali esperienze pregresse, pur in presenza di uno sforzo metodologico molto sensibile al tema del coinvolgimento delle risorse umane, in alcuni casi hanno determinato l'affermarsi di un preconcetto su cui si è strutturata una forte inerzia dei partecipanti ai gruppi di progetto; il timore di essere coinvolti inutilmente in un'altra manovra "calata dall'alto", con approccio verti-



cistico e senza chiarezza di intenti ha agito da fattore assorbente delle energie emotive positive che pure si erano attivate.

Ciò ha prodotto, in alcuni casi, un processo di delegittimazione e di sfiducia nella dirigenza pubblica che ha finito di incidere sui livelli effettivi di collaborazione garantiti nelle fasi di attuazione del cambiamento.



Conclusioni: cambiamento organizzativo e spending review

Il progetto Performance PA ha consentito di evidenziare come la realizzazione e l'efficacia di interventi di SR non possano essere conseguiti semplicemente adottando un approccio "economico contabile", volto cioè a operare tagli in specifiche voci di costo o nella quantità di servizi erogabili dalle pubbliche amministrazioni. Tale prospettiva, infatti, per quanto in alcuni casi necessaria o addirittura indispensabile, risulta per sua stessa natura a elevato rischio di rapida obsolescenza.

Una prospettiva di tipo "economico contabile" tende normalmente ad affermarsi su un assetto organizzativo e amministrativo stabile nel tempo, cioè misurato e valutato in maniera statica in uno specifico momento temporale. Il limite principale di tale staticità è ovviamente, come dimostrato nei paragrafi precedenti, il non considerare che nelle pubbliche amministrazioni, come in tutte le altre tipologie di organizzazione, possono manifestarsi congiuntamente rilevanti esigenze di cambiamento e trasformazione di tipo normativo, tecnologico e tecnico (ad esempio legate all'ICT o all'adozione di nuove tipologie di impianti), difficili da comporre in un percorso lineare e chiaro di trasformazione.

Gli interventi sviluppati nell'ambito del progetto Performance PA dimostrano che non appena l'analisi economica ha evidenziato possibili aree di risparmio e efficientamento, sono "emerse" tali esigenze di cambiamento organizzativo e, elemento forse inaspettato, ma estremamente interessante, opportunità di introdurre soluzioni non specificamente di tipo contingente e dunque meramente funzionali all'attuazione di "tagli" o riduzioni di costi. L'interazione fra i componenti dei gruppi di lavoro composti dai consulenti Formez PA e dal personale delle amministrazioni locali, si è orientata verso una riflessione di secondo livello, rivolta cioè alla verifica della possibilità di attivare sistemi di controllo delle performance delle P.A. a "doppio anello", più simili a sistemi di apprendimento che non a sistemi di valutazione degli scostamenti.

È emerso infatti che gli interventi di SR hanno manifestato un impatto

potenziale più grande e conseguentemente in alcuni casi hanno generato una resistenza inerziale maggiore, proprio quando hanno richiesto la modifica dei meccanismi di fondo tradizionalmente adottati per regolare i processi organizzativi essenziali alla base del funzionamento dell'assetto organizzativo delle diverse P.A.²⁹.

I diversi interventi descritti nel volume, infatti, dimostrano come l'attivazione e il grado di successo da un lato, e l'impatto delle soluzioni proposte dall'altro, derivino dalla possibilità di attivare cambiamenti nei processi organizzativi essenziali: *processi decisionali*, *processi di sense making (interpretazione)*, *processi di apprendimento*.

I *processi decisionali* influenzano il funzionamento delle organizzazioni tramite le modalità, i tempi e le procedure con le quali le P.A. definiscono i propri obiettivi e le azioni da mettere in atto per il loro perseguimento. È consolidato che nelle P.A. siano contemporaneamente presenti diverse tipologie di processi decisionali, quali quelli pianificati, quelli incrementali, quelli negoziati, quelli fondati sull'improvvisazione e la ricerca *ad hoc* di soluzioni.

I *processi di sense making* condizionano il funzionamento delle organizzazioni tramite la disponibilità di modelli culturali, tecnici, amministrativi e dei corrispondenti sistemi di misurazione e valutazione delle performance. Il principio di fondo che condiziona i processi di *sense making* è che “non si può migliorare ciò che non si può misurare”. E ovviamente non si può misurare un accadimento e fenomeno organizzativo se non si è dotati di opportuni frame o schemi di interpretazione dello stesso, quali nuovi sistemi di controllo della performance sia qualitativi che quantitativi.

I *processi di apprendimento* influenzano il funzionamento delle organizzazioni in quanto consentono la misurazione dei risultati dell'azione amministrativa e la comprensione delle possibili azioni di miglioramento delle condizioni (ad esempio processi e strutture) da cui essi dipendono.

I diversi interventi del progetto Performance PA hanno manifestato una eterogenea combinazione di esigenze di cambiamento di questi processi essenziali e un possibile posizionamento dei diversi casi, con una gradazione dell'impatto che ognuno di essi ha ottenuto, è presentato nella tabella seguente.



²⁹ Martinez (2004).



Tabella 1

	Processi decisionali	Processi di sense making	Processi di apprendimento
Comune di Agropoli	Elevato	Elevato	Basso
Baia di Trentova	Elevato	Basso	Medio
Comune di Battipaglia	Basso	Medio	Elevato
Comune di Borgia	Elevato	Basso	Elevato
Comune di Catania	Elevato	Basso	Medio
Comune di Mazara del Vallo	Elevato	Medio	Elevato
Comune di Pompei	Basso	Medio	Elevato
Comune di Villaricca	Basso	Medio	Elevato
Associazione Città Caudina (canile intercomunale)	Elevato	Medio	Basso
Associazione Città Caudina (polizia municipale)	Medio	Elevato	Elevato
Regione Calabria	Basso	Elevato	Elevato
Regione Puglia	Basso	Elevato	Elevato

Nella tabella si rileva come i vari interventi abbiano avuto spesso impatti diversi che hanno generato una varietà di criticità alcune delle quali sono state affrontate e risolte, altre, invece, hanno condizionato i tempi di completamento delle soluzioni proposte dal progetto.

Un elevato impatto sui processi decisionali implica infatti che, nell'ambito di quello specifico progetto, si sono dovute affrontare le difficoltà connesse all'esigenza di riconfigurare anche le modalità tradizionalmente seguite dalla P.A. per assumere decisioni. In questi casi, proprio l'attuazione di un intervento di SR poteva essere (o in alcuni casi è stato) ridimensionato dalle difficoltà decisionali che i diversi attori incontravano nella scelta e valutazione delle diverse alternative.

Un elevato impatto sui processi di *sense making* implica, invece, che si sono dovute affrontare criticità legate all'adozione di nuovi sistemi regolamentari (nuove norme o regolamenti), nuovi sistemi di controllo delle performance, o nuove responsabilità per dotare queste amministrazioni di frame tecnici o professionali adeguati a interpretare in modo diverso i possibili effetti dei diversi interventi.

Un elevato impatto sui processi di apprendimento implica, invece, che si

sono dovute affrontare le problematiche legate alla formazione e sviluppo di nuove modalità tecniche organizzative culturali con cui le P.A. sono indotte sia ad autoriflettere sul proprio funzionamento, sia a ricercare, anche in un prossimo futuro, possibili miglioramenti nella qualità e quantità dei servizi loro affidati.



Bibliografia

- Armstrong A. (1998), “A comparative analysis: New public management-the way ahead?”, in *Australian Journal of Public Administration*, 57(2):12-24.
- Bridges W. (2009), *Managing Transitions: Making the Most of Change*, Kindle Edition, New York.
- Costa G. (2007), “Il significato del cambiamento”, in *Studi Organizzativi*, 1:101-105.
- Consiglio S. (2007), “Il cambiamento organizzativo”, in de Vita P., Mercurio R., Testa F., *Organizzazione aziendale. Assetto e meccanismi di relazione*, Giappichelli editore, Torino.
- Durant R., Kramer R., Perry, J.L., Mesch D., Paarlberg L. (2006), “Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited”, in *Public Administration Review*, 66(4):505-514.
- Flynn N. (2002), *Explaining new public management. New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London, pages 57-88.
- Grandori A. (2007), “Governare del cambiamento organizzativo e incertezza”, in *Studi Organizzativi*, 1:51-60.
- Hinna A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Carocci editore, Roma.
- Hood C. (1991), “A public management for all seasons?”, in *Public Administration*, 69(1):3-19.
- Kotter J.P. (1998), *Guidare il cambiamento. Rinnovamento e leadership*, Etas Libri, Milano.
- Lawrence P.R. (1954), “How to deal with resistance to change”, in *Harvard Business Review*, 47:4-176.
- Martinez M. (2004), *Organizzazione, Informazioni e Tecnologie*, Il Mulino, Bologna.
- Mercurio R. (2007), “Approcci per lo studio del cambiamento organizzativo”, in *Studi Organizzativi*, 1:97-100.
- Moran L., Blauth C. (2008), *Creating a Change-Capable Workforce*, AchieveGlobal, <http://www.bhcc.mass.edu/media/03-documents/CreatingAChange-CapableWorkforceReport.pdf>



- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, New York.
- Paarlberg E.L., Perry J.L., Hondeghem A. (2008), "From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation" in Perry J.L., Hondeghem A. *Motivation in Public Management The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 286.
- Perini M. (2007), *L'organizzazione nascosta. Dinamiche inconsce e zone d'ombra nelle moderne organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Perry J.L. (1996), "Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1):5-22.
- Perry J.L., Wise L.R. (1990), "The motivational bases of public service", in *Public Administration Review*, pages 367-373.
- Rebori G., Minelli E. (2007), "Il change management. Un modello di lettura e interpretazione", in *Studi Organizzativi*, 1:27-50.
- Spatuzzi A.L. (2000), "Disseminare il cambiamento nelle organizzazioni", in *Sistemi&Impresa*, 9:27-33.
- Yang R.K., Hsieh J.Y. (2007), "Managerial effectiveness of government performance measurement: testing a middle-range model", in *Public Administration Review*, Vol. 67-5.
- Weick K. (1995), *Sensemaking in Organisations*, Sage, London.



Quaderni

- 77. La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2012
- 78. La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2013
- 79. Le politiche sociali in Molise – Rapporto 2014

Azioni di Sistema per le Pubbliche Amministrazioni

- 33. Costruire capacità amministrativa integrata – Attrezzare la PA per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020
- 34. Organizzazione e governance dei servizi per il lavoro – Manuale operativo
- 35. Osservatori sul mercato del lavoro locale – Lo sviluppo di un modello sostenibile
- 36. I servizi per l'impiego nell'ottica della transizione scuola-lavoro
- 37. Out of the box – Capacità istituzionale e innovazione sociale nella programmazione 2014-2020

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle P.A.

*viale Marx 15, 00137 Roma
tel. +39 06 84892643*

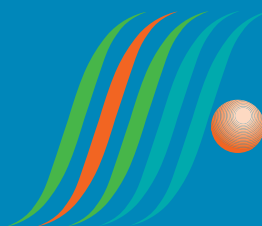
*editoria@formez.it
www.formez.it*

*Stampa Tipolitografia CIMER S.n.c.
di G. Ceccarelli & C. - Roma*

*Finito di stampare nel mese di luglio 2015
Pubblicazione non in vendita*

Questa pubblicazione riporta una sintesi di esperienze finalizzate a mettere a disposizione delle amministrazioni regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza, modelli e strumenti idonei a favorire l'efficienza gestionale e allocativa delle risorse e il miglioramento della qualità dei servizi.

L'attività – realizzata nell'ambito del progetto Performance PA del Foromez PA – testimonia l'impegno di vertici, management e dipendenti nel collaborare a portare avanti progetti che non solo hanno inciso positivamente sulle spese o sulle entrate delle amministrazioni ma, soprattutto, hanno rafforzato la capacity building, ovvero la capacità delle strutture pubbliche di identificare e risolvere i problemi di implementazione di strategie e programmi.



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI