

L'ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE E GESTIONALI NEGLI ENTI LOCALI

Le leggi di riforma dell'ordinamento degli Enti Locali e più in generale della Pubblica Amministrazione che si sono succedute in modo quasi alluvionale e spesso poco omogeneo se non addirittura incoerente negli ultimi 10 anni, hanno profondamente modificato gli Enti Locali non tanto e non solo negli aspetti istituzionali ovvero nell'assetto e nella distribuzione dei poteri degli organi elettivi, ma anche e soprattutto nell'organizzazione delle attività amministrative e gestionali.

Pur nella episodicità e nella frammentarietà accennata (la legislazione successiva alla 142/90 è mancata di un disegno complessivo delle Autonomie nel quadro più ampio della P.A.) mi sembra opportuno sottolineare alcuni aspetti innovativi che hanno prodotto un cambiamento di prospettiva e di cultura organizzativa nel mondo degli Enti Locali.

- Il processo di aziendalizzazione .

La congiuntura economica ed il raffronto sempre più serrato con le altre realtà amministrative dell'Unione Europea, in vista dell'integrazione, sono stati e continuano ad essere la spinta motivazionale ad introdurre negli Enti Locali modelli organizzativi di tipo aziendale.

Modelli organizzativi che si richiamano a criteri di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, secondo principi di autonomia flessibilità, professionalità e responsabilità.

Gli Enti Locali debbono, autonomamente, darsi una organizzazione amministrativa (aziendale) commisurata alle proprie necessità e possibilità economiche e finanziarie, flessibile ed adattabile alle necessità sempre nuove e mutevoli dei servizi da erogare alla cittadinanza, professionalmente coerente e relazionata

alla evoluzione della tecnica e della cultura gestionale, concretamente e direttamente responsabile verso gli amministratori e gli utenti per scelte gestionali adottate ed i risultati raggiunti.

Conseguentemente sono stati del tutto aboliti i controlli esterni di legittimità e sono state introdotte forme di controllo interno che, senza trascurare gli aspetti di legittimità, regolarità e correttezza amministrativa degli atti, tendono a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa con il controllo di gestione, valutare le prestazioni dirigenziali, controllare i risultati rispetto ai piani e ai programmi approvati e definiti dagli organi di governo(feedback e controllo strategico).

Dal punto di vista contabile il conto consuntivo, di tipo finanziario, è stato affiancato e corredato dal conto economico e dal conto del patrimonio. Tali strumenti contabili permettono di rilevare oltre ai flussi finanziari gestiti nell'esercizio anche i costi analitici sostenuti per i vari servizi dà un lato e le conseguenze sul patrimonio dell'Ente in termini di incrementi o diminuzione.

Le considerazioni sin qui sinteticamente esposte, evidenziano una chiara ed ineludibile scelta di superamento del modello organizzativo burocratico per un modello di tipo aziendale più rispondente alle attuali e future esigenze di un mondo in rapida trasformazione.

- Distinzione tra politica e amministrazione.

Principio essenziale del nuovo ordinamento è quello relativo alla distinzione(e non divisione come alcuni commentatori sostengono) fra le funzioni ed i poteri di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo(Sindaco, Giunta, Consiglio Comunale) e la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuita ai dirigenti e responsabili dei servizi mediante autonomi poteri di spesa, di

organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.
(Art. 107 TUEL 267/2000).

Tale principio introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento per gli Enti Locali con l'art.51 della legge 142/90 fu poi con il D.Lgvo 29/93 esteso a tutta la Pubblica Amministrazione.

Il principio di distinzione delle funzioni, essenziale per il corretto funzionamento del nuovo modello organizzativo, pone diversi e delicati problemi.

La distinzione, pacifica e netta sul piano tecnico, non è affatto nella realtà poi così chiara ed evidente anche per reciproci irrigidimenti e gelosie fra amministratori e dirigenti con notevoli difficoltà per la concreta e puntuale attuazione. In molti Enti la distinzione resta una mera enunciazione normativa sostanzialmente inattuata con situazioni che vanno dalla ottusa subalternità della struttura professionale ai politici alla completa e dannosa incomunicabilità fra dirigenti e amministratori.

Una corretta impostazione della questione necessita che lo Statuto ed il Regolamento di Organizzazione delineino e ridefiniscano un corretto sistema di relazioni fra gli organi di governo e la dirigenza nel quadro dello spoil system introdotto nel nostro ordinamento, di valutazione delle prestazioni e di attribuzione della responsabilità dei risultati della gestione.

- L'ordinamento degli uffici.

Il processo di aziendalizzazione degli Enti Locali nel nuovo imperativo di ricerca di efficienza, efficacia ed economicità della gestione non può passare unicamente attraverso le innovazioni di tipo normativo che ne costituiscano semplicemente il presupposto necessario. E' indispensabile che il processo coinvolga coerentemente l'ordinamento degli uffici realizzando una

organizzazione effettivamente orientata al risultato secondo principi di professionalità e responsabilità. A tal fine il processo di rinnovamento deve tener conto della complessità del fenomeno organizzativo e quindi incidere contemporaneamente sui seguenti livelli:

- adeguare la struttura ridefinendo i centri di responsabilità;
- individuare e definire le procedure ed i processi produttivi;
- addestrare il personale attraverso un processo di formazione mirato;
- modificare e riorientare la gerarchia ed il sistema delle relazioni;
- implementare un indispensabile sistema di reporting per il coordinamento, la pianificazione ed il controllo delle attività.

In tale ottica è chiaramente inadeguato il vecchio strumento della pianta organica.

Essa stabiliva che in maniera solenne e pressoché immutabile la struttura organizzativa dell'Ente definendone le figure professionali, il numero e la loro posizione gerarchica in una articolazione statica in uffici con un astratto riferimento alle funzioni affidate all'Ente dalla Legge.

Un tale strumento ben difficilmente si collegava alle effettive necessità operative, alle materiali esigenze di una realtà in forte evoluzione e non aveva alcun rapporto con i programmi, gli obiettivi e le priorità individuati dagli organi di governo.

Il nuovo ordinamento, abolendo in materia il controllo preventivo della Commissione Centrale Finanza Locale ed attribuendo alla Giunta la competenza, consente, anzi richiede uno stretto collegamento funzionale della struttura organizzativa con i programmi e gli obiettivi individuati dagli amministratori con gli

strumenti della pianificazione ed in particolare con le risorse realmente disponibili.

La dotazione organica diviene quindi l'elenco numerico del personale previsto, classificato secondo le norme contrattuali vigenti, correlato per quantità e tipologia da un lato ai programmi ed obiettivi individuati dagli organi di governo, dall'altro con gli strumenti di programmazione economica quali il bilancio e più specificamente il Piano Esecutivo di Gestione non solo nel momento dell'approvazione ma con il continuo adeguamento agli eventi della gestione nel corso dell'esercizio finanziario.

Questa flessibilità consente agli Enti Locali di collegare senza soluzioni di continuità l'organizzazione degli uffici e dei servizi alle reali e materiali esigenze dei singoli servizi e dell'utenza senza la rigidità di ruoli e posizioni organizzative predeterminate in astratto e senza il necessario collegamento con le concrete attività.

Dr. Antonio de Guglielmo