

LA FIGURA DEL DIRETTORE GENERALE NEGLI ENTI LOCALI

1. Il quadro normativo
2. Il ruolo
3. I compiti
4. Le tecniche manageriali
5. La trasformazione della macchina degli Enti locali
6. Verso una nuova struttura
7. Reingegnerizzazione dei processi e miglioramento continuo
8. Il piano di formazione
9. Il coinvolgimento
10. La modernizzazione della P.A. nella C.E. e nella società globale.

La figura del Direttore Generale negli Enti locali

1. Il quadro normativo

L'evoluzione del quadro normativo degli Enti locali, dalla 142/90 ai Decreti Bassanini, alla Legge 197/97 al D.L. 29/93 e 77/95 fino al D.L. 286/99 e alla 265 introduce consistenti elementi di innovazione che creano i presupposti alla necessaria modernizzazione degli Enti locali e, più in generale, della Pubblica Amministrazione.

La Pubblica Amministrazione costituisce l'infrastruttura indispensabile al sistema paese per consentire a questo di competere nell'Europa e nel mercato globale.

La caduta delle barriere alla libera circolazione delle merci, dei capitoli e delle persone all'interno della C.E., l'introduzione di una moneta unica e quindi l'impossibilità di agire sulla svalutazione come elemento di incentivazione competitiva, il livellamento dei tassi di interesse con la conseguente assenza della leva del credito per il governo della finanza e, in parte, dell'economia, portano la competizione direttamente sulle economie e sulle strutture sociali, in una parola sui sistemi.

Questo comporta una rapida adozione di misure che inducano una ristrutturazione degli elementi basilari di questi sistemi, nella consapevolezza che i confronti ora sono diretti e non più mediati e attenuati da barriere più o meno artificialmente introdotte.

In questo confronto a tutto campo nella C.E., ma più in generale a livello globale, la pubblica amministrazione gioca un ruolo determinante.

Ed ancora più rilevante è l'importanza del cambiamento negli Enti locali territoriali. Il tema centrale del cambiamento è la separazione fra il ruolo di indirizzo politico-strategico e quello gestionale.

In questo quadro si inserisce l'assunzione di importanza dei dirigenti e dei loro compiti sempre più considerati in termini di autonomia negli aspetti gestionali. Ma questa crescita di autonomia, congiunta alla necessità di livelli crescenti di efficacia e di efficienza della macchina organizzativa, comportano l'introduzione di una cultura manageriale nuova, correlata all'introduzione di tecniche e comportamenti orientati sempre più al risultato.

Nella trasformazione in atto si inserisce la figura del Direttore Generale degli Enti Locali territoriali, previsto dall'art. 51 bis della 142/90.

La separazione dei ruoli, la necessità di introdurre una gestione manageriale spinta, il cambiamento strategico in atto portano alla necessità di introdurre la figura del Direttore generale.

Per cambiare i sistemi di Direzione che hanno funzionato nella pubblica amministrazione, l'innovazione organizzativa non può che iniziare utilizzando i metodi usati dalle aziende private, pur tenendo conto della specificità del settore e dei principi di fondo che lo caratterizzano, cioè la componente sociale e il fatto che il profitto non è la finalità prioritaria.

2. Il ruolo del Direttore Generale

Come abbiamo visto uno degli elementi del cambiamento strategico in atto negli Enti locali è la sempre più marcata separazione fra compiti di indirizzo politico-strategico della giunta e quelli di tipo gestionale dei Dirigenti.

E' naturale che l'introduzione di questa chiara demarcazione dei compiti comporti necessariamente l'individuazione di una figura di vertice nella struttura organizzativa che costituisca una efficace sintesi dei singoli settori dell'Ente, che funga da stimolo e da riferimento nel funzionamento della macchina.

Nel contempo questa figura deve essere la cerniera fra la struttura e la Giunta e il Consiglio.

L'organizzazione degli Enti locali viene ad avere un carattere sempre più marcatamente simile all'azienda.

L'azienda è concepita come momento unitario dei vari fattori produttivi e delle articolazioni organizzative necessarie.

E la sintesi è costituita dalla Direzione Generale.

Anche negli Enti locali il processo di aziendalizzazione in atto porta a questo risultato.

3. I compiti

Il Direttore Generale, negli Enti Locali, ha come obiettivo principale quello di coordinare l'attività del Comune o della Provincia.

L'attività di coordinamento deve esplicarsi non solo verso i dirigenti ma verso tutto il personale.

Questo coordinamento avviene attraverso una chiara individuazione del piano strategico, come si chiama nelle aziende, che nei Comuni e nelle Province è rappresentato dal programma del Sindaco e del Presidente.

Questo documento deve essere trasformato in obiettivi e progetti. Annualmente occorre creare un documento di pianificazione con controlli periodici sull'avanzamento dei progetti nei vari servizi dell'Ente.

Sulla scorta di questi documenti, il Direttore Generale deve coordinare il percorso che porta alla stesura del piano degli obiettivi, che costituisce il documento finale di un percorso iterativo di coinvolgimento dei dirigenti, con una metodologia bottom-up e quindi con un'ampia partecipazione a questo importante momento.

Questo genera il piano esecutivo di gestione, che traduce il piano degli obiettivi nell'individuazione delle risorse necessarie a raggiungerli, con una suddivisione per centri di costo o di responsabilità.

Questo documento si raccorda con il bilancio preventivo, completando così un percorso che, partendo dall'organo amministrativo, attraverso il Direttore Generale e la struttura, si trasforma nel bilancio di previsione che torna agli organi politico-amministrativi.

Altro compito del Direttore Generale è quello di impostare e presiedere l'insieme degli strumenti valutativi che con il decreto 286 del 99 e con gli ultimi contratti collettivi nazionali del personale degli Enti locali e dei Dirigenti vengono finalmente individuati come aspetti fondamentali della gestione del personale. Per questo è opportuno che presieda il nucleo di valutazione.

Quest'ultimo aspetto è uno dei compiti fondamentali del Direttore Generale; altri suoi compiti sono quelli di coordinare al meglio la combinazione dei fattori produttivi dell'Ente e di tenere strettissimi rapporti con la Giunta, il Sindaco o il Presidente, il Consiglio comunale o provinciale, per consentire di tradurre in azioni le indicazioni politico-strategiche.

Questo aspetto è particolarmente importante e innovativo ed è l'attuazione concreta del controllo strategico, consigliato per gli Enti locali dal 286.

4. Le tecniche manageriali

Io credo che il Direttore Generale di un Ente locale debba utilizzare le tecniche manageriali tipiche di un'azienda.

Perché è necessario un approccio manageriale negli Enti locali?

Principalmente per due fattori:

1. I vincoli di bilancio, che comportano la continua ricerca di efficienza ed efficacia
2. Per la separazione di compiti tra organi. Si pensi agli interventi normativi degli ultimi anni e la ridefinizione dei ruoli di Sindaco o Presidente della Provincia, Giunta, Consiglio e Dirigenza.

Alla base c'è la gestione delle risorse umane, con le metodologie di coinvolgimento, di partecipazione, di creazione del valore, di valutazione, con i percorsi professionali che consentano una rotazione e una crescita di cultura personale e dell'Ente.

Un'altra tecnica da utilizzare è la pianificazione, con i diagrammi di GANTT e un controllo di gestione di qualità.

In questo modo si effettua l'analisi degli scostamenti fra obiettivi e risultati si costruiscono tecniche di marketing relative alla costituzione di relazioni efficaci fra clienti interni ed esterni.

La cultura del risultato è fondamentale, intendendo con questo l'attenzione ai cittadini e al soddisfacimento dei loro bisogni.

La cultura della qualità e la certificazione della qualità sono elementi indispensabili nelle metodologie del Direttore Generale.

Gruppi di lavoro, di progetto, comitato di Direzione sono metodologie di coinvolgimento e di creazione del gioco di squadra, con un approccio a matrice che taglia tutta la struttura.

Fra le tecniche manageriali figura, con un peso rilevante, la valutazione sia dei dirigenti che del restante personale, soprattutto con riferimento alla valutazione di risultato.

Per i dirigenti gli elementi base da valutare sono i risultati conseguiti e i comportamenti organizzativi, in pratica le capacità manageriali.

Anche per il restante personale deve essere introdotto, per la retribuzione di risultato, un sistema che, attraverso schede valuti il livello di raggiungimento degli obiettivi.

In pratica si tratta di introdurre una direzione per obiettivi.

Sia per i dirigenti che per le aree organizzative (quadri) occorre introdurre elementi di valutazione delle posizioni e, successivamente, delle caratteristiche personali per ricoprirle.

5. La trasformazione della macchina degli Enti locali: il cambiamento strategico. (Lucido 1)

In questo modo si può impostare una concreta trasformazione della macchina comunale o provinciale, rendendola capace di raggiungere gli obiettivi strategici (efficacia) e di contenere i costi di produzione dei servizi (efficienza).

Si innesca così un circolo virtuoso che crea le premesse anche ad un cambiamento culturale dell'Ente che, senza disperdere i valori tipici, sappia aggiornarli per poter consentire la modernizzazione della pubblica amministrazione indispensabile al paese.

In questo processo di cambiamento, il Direttore Generale ha un compito importante come momento di innovazione e di animazione delle risorse umane, in modo da creare una partecipazione corale alla trasformazione dell'Ente.

6. Verso una nuova struttura (Lucido 2)

Uno dei primi compiti del Direttore Generale è quello di creare una nuova struttura, perché questa è alla base del cambiamento strategico.

Si deve partire da un nuovo organigramma, che abbia le caratteristiche di essere a schema piatto, con pochi passaggi gerarchici all'interno della struttura in modo da accelerare il processo decisionale ed il percorso della pratica.

L'organigramma deve essere strutturato per processi e non per funzioni, in modo da creare catene organizzative lunghe che non interrompano le decisioni.

Per costruire l'organigramma nuovo occorre analizzare l'organizzazione reale dell'Ente con metodologie di analisi che utilizzano 'work-flow e il flow-chart.

L'altro strumento di base è la scheda di analisi organizzativa, che deve essere predisposta direttamente dai responsabili degli uffici e dei servizi.

Il percorso del nuovo organigramma dovrà essere costruito con il massimo coinvolgimento e la piena condivisione della Giunta.

Il nuovo organigramma rappresenta l'imprinting che una nuova Amministrazione, assieme al Direttore Generale, vogliono dare alla struttura. Dal nuovo organigramma poi derivano il regolamento dei servizi e la dotazione organica.

7. La reingegnerizzazione dei processi e il miglioramento continuo. (Lucido 3)

Per miglioramento continuo intendiamo un atteggiamento culturale improntato alla continua ricerca di un modo migliore di espletare il proprio lavoro.

Non è filosofia o meglio, non è solo filosofia, in quanto si traduce concretamente in una modalità di effettuare il proprio lavoro.

Credo che fra le sue funzioni principali il Direttore Generale abbia quella di affermare un atteggiamento di tutti i collaboratori verso la qualità totale.

Un Ente è assimilabile ad una azienda di servizi. Il servizio è spesso un bene immateriale, che diventa prodotto con il contatto fra cittadini e dipendente pubblico.

L'atteggiamento, la cultura del servizio, la cultura del cliente, sono aspetti determinanti.

Ma andiamo per gradi.

La reingegnerizzazione dei processi è una scelta di cambiamento organizzativo traumatica, che comporta l'introduzione della logica organizzativa che è radicalmente diversa da quella delle funzioni.

La funzione si limita ad un aspetto della catena organizzativa, il processo è a catena lunga e tiene unite tutte le fasi che vanno dalla produzione alla erogazione del servizio.

Si deve poi introdurre il miglioramento continuo che comporta che ogni dipendente, tendenzialmente, acquisisca metodologie che lo rendano autonomo sotto l'aspetto operativo e motivato a ricercare nuovi modi per effettuare il proprio lavoro, prescindendo dal livello professionale dello stesso.

E' un traguardo, un punto d'arrivo, che credo debba essere il riferimento per la P.A.. E il Direttore Generale ha , in questo, un ruolo determinante.

Io ripeto questa frase:

un modo nuovo di effettuare il proprio lavoro, semplice o complesso, può innescare fenomeni di paura del cambiamento, di insicurezza; invece è la speranza di essere attori nel proprio lavoro, pro-attivi e non semplici esecutori.

Ripetere il lavoro come l'abbiamo sempre fatto sembra una sicurezza. E' invece solo una rinuncia ad essere agenti di cambiamento.

8. Il piano di formazione

Fra i compiti più importanti del Direttore Generale ritengo ci sia quello della formazione dei dipendenti.

La formazione costituisce un elemento di base per il successo dei vari interventi di riorganizzazione e di miglioramento continuo in precedenza illustrati.

La formazione va però concepita non solo come elemento di crescita professionale individuale.

Questo aspetto è importantissimo ma, da solo, non è sufficiente al successo.

Occorre che la formazione accompagni i processi di reingegnerizzazione e di miglioramento continuo.

E' inscindibilmente legata ai percorsi organizzativi individuati nell'Ente.

E' pertanto più corretto parlare di piano di formazione intendendo in questo senso un percorso che veda coinvolti tutti i responsabili dei servizi ed uffici per accompagnare i piani operativi con questo supporto indispensabile al cambiamento.

Suggerisco che ogni capo ufficio e servizio non indichi semplicemente delle esigenze formative, ma elabori un documento che, partendo dal piano organizzativo, evidenzi il supporto formativo necessario tempo per tempo. La sintesi di questi documenti, curata dal Servizio personale sotto la supervisione del Direttore Generale, diverrà il piano di formazione dell'Ente.

9. Il coinvolgimento

Ogni processo di cambiamento ha successo se, prima delle strutture, mutano le persone. E per fare questo occorre agire, costantemente, sul coinvolgimento delle risorse umane ai diversi livelli.

Il Direttore Generale, che è punto di riferimento del cambiamento, deve curare in prima persona questo aspetto. Gli elementi del coinvolgimento sono i gruppi di lavoro, gli incontri allargati con settori dell'Ente, il Comitato di Direzione composto dai Dirigenti dell'Ente, le relazioni sindacali impostate sul corretto riconoscimento del ruolo del sindacato.

La metodologia bottom-up ha, alla base, il riconoscimento costante del coinvolgimento come stile di direzione.

Il capitale umano è fondamentale in ogni azienda: nell'Ente Pubblico assume una rilevanza ancora maggiore, in quanto non lavoriamo solo per il reddito aziendale ma per un obiettivo di elevatissima democrazia: soddisfare le esigenze del cittadino, mettendolo al centro di ogni azione dell'Ente, sapendo che in questo modo evolverà l'intera società.

Occorre introdurre, nell'Ente, uno spirito nuovo che spinga ogni dipendente a trovare dentro di sé l'orgoglio del lavorare per il bene pubblico, utilizzando tutte le migliori tecniche di gestione manageriali.

10. La modernizzazione della P.A. nella C.E. e nella società globale.

Mi avvio velocemente alla conclusione . Il tema centrale nel nostro paese è la modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Questa è una esigenza dell'intera comunità europea, è elemento strategico del successo competitivo all'interno della Comunità nel suo complesso verso i competitori globali.

La figura del Direttore Generale è, a mio avviso, un anello fondamentale di questo processo.

Solo attraverso questa figura è possibile portare ad unità l'intero Ente e non vederlo più segmentato verticalmente per assessorati.

I processi produttivi tagliano sempre di più la struttura orizzontalmente.

E individuare una figura di sintesi che interpreti questa nuova esigenza è utile ad accelerare il processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione.