

Il riordino organizzativo della Comunità Professionale del Comune di Lecco

- **dall'organizzazione apicale alla responsabilità orizzontale**
- **dalla rigidità professionale alla flessibilità delle funzioni**
- **dall'indipendenza di settore all'interdipendenza tra i settori**
- **meno burocrazia più operatività**

Premessa

Nel precedente mandato l'organizzazione non ha adeguatamente supportato la volontà della Amministrazione di innovare rispetto a modalità d'azione cristallizzate da troppo tempo.

Buona parte delle considerazioni dell'elettorato e dei media durante la recente consultazione elettorale, come quelle delle liste e coalizioni in competizione, hanno fatto riferimento, sempre critico, a questo dato che deve assumersi come evidenza dalla quale non ci si può onestamente sottrarre per "*cambiare passo*".

"*Cambiare passo*" non può essere un auspicio, ma una inderogabile necessità, un impegno, a maggior ragione per una organizzazione come la nostra che deve accettare le nuove sfide ed essere all'altezza del cambiamento che le riforme impongono e la nuova geografia istituzionale assegna ad una città come Lecco che si

appresta a "delocalizzare" importanti uffici istituzionali a fronte anche delle scelte del Governo Centrale.

A confermare l'assunto anche qualche considerazione oggettiva interna su alcuni dei prodotti dell'organizzazione nell'ultimo mandato, dei risultati dei singoli settori e, soprattutto, delle capacità sinergiche che il complesso dei medesimi ha saputo sviluppare. E ciò anche al di là dei dati che emergono dalle valutazioni annuali della *performance*.

Assunta, dunque, questa considerazione come uno dei punti di partenza per quello che pure è stato definito come quadro (auspicato) per il "*cambio di passo*", la domanda che ci si pone è quella di comprendere ciò che ha frenato la struttura ad organizzarsi al meglio possibile già nel mandato amministrativo appena concluso e, soprattutto, quale sia la strada da intraprendere velocemente per superare gli ostacoli e far diventare la struttura un importante strumento per il cambiamento dell'amministrazione locale della città.

Un'utile precisazione, nel senso che da questo sforzo di analisi obiettiva delle criticità che sono ostacolo al cambiamento, restano escluse quelle per così dire esogene e, in particolare fra queste, quelle che nell'attuale contingente complessiva situazione nazionale e locale, sono comuni a tutte le organizzazioni pubbliche locali. Ciò perché per l'eliminazione di tali e, in qualche caso, solo supposte criticità, non può in alcun modo incidere l'azione della struttura organizzativa cittadina. Rispetto a queste criticità, però, la struttura deve approcciarsi con una mentalità diversa da quella usata finora: non sia un naufrago che in un mare in tempesta si imbatta in uno scoglio ritenendolo, già da quando lo scorge fra i flutti, insuperabile; né utilizzarlo per aggrapparvisi in attesa di eventi alla cui realizzazione ritenga di non poter concorrere.

Ciò determina solo inazione, paralisi, inerzia, inoperosità, apatia, di cui, però, continuerebbero a pagare negativamente solo gli utenti dei servizi erogati dall'organizzazione e gli interlocutori che, non per loro scelta, per operare devono obbligatoriamente fare i conti con la gestione amministrativa comunale.

Un esempio del genere è riferibile ai blocchi di impiego di risorse finanziarie addebitati a volte troppo semplicisticamente ai c.d. vincoli del patto di stabilità interno. Semplificando in questi ultimi anni si è usato dire - anche autorevolmente, nel senso di riferibilità a dichiarazioni di amministrazioni locali di medie e grandi dimensioni - che il meccanismo del patto di stabilità impedisca finanche agli enti che pure possono disporre di risorse proprie non provenienti da indebitamento, di utilizzarle per il soddisfacimento dei bisogni (opere e servizi) delle rispettive comunità amministrative. È un assunto, questo, che amministratori e gestori delle risorse degli enti locali hanno assunto come verità ineludibile. Peccato, però, che si tratti di un assunto che dimostra tutta la sua debolezza allorché, con oggettività e senza pregiudizi, si leggano anche solo i saldi di patto certificati dagli enti locali negli ultimi anni: quei dati dimostrano come sovente sia capitato che i singoli enti, al termine di ogni esercizio finanziario, non siano riusciti a dimostrare di avere effettivamente speso nemmeno le risorse che legittimamente avrebbero potuto spendere rispettando i rigidi vincoli del patto. Più semplicemente questo significa che capitò di scoprire che enti che al 31 dicembre di un esercizio finanziario, rispettando il patto di stabilità, avrebbero potuto spendere 100, certifichino invece l'anno dopo al Ministero dell'economia e delle finanze di essere riusciti a spenderne molti di meno.

È evidente, allora, che qualsiasi organizzazione pubblica dovrebbe assumere questo dato per fare il possibile per stimolare la propria organizzazione ad uno sforzo teso al risultato di avvicinare la misura di saldo annuale a quella delle spese effettivamente

concretizzate. Viceversa tutto diventa un alibi, un'incapacità di preventivazione delle spese e dei servizi necessari, la vocazione ad alimentare la sensazione di stesure fittizie di budget insostenibili. Come rimediare? Ad esempio eliminando e/o riducendo quei ritardi nei procedimenti di spesa e di entrata sui quali una struttura più efficacemente volta al risultato è in grado di incidere più che qualsivoglia allentamento delle regole del patto invocate a Governo, Parlamento e Unione Europea. O, ancora, velocizzando i singoli flussi procedimentali di riscossione delle risorse finanziarie in maniera da poter assegnare, in un quadro non rigido, ma flessibile delle variazioni di bilancio, maggiori possibilità di spesa di quelle originariamente ipotizzate all'inizio dell'anno. E, ancora, non consumare in uno stanco rito di attesa, i primi sei mesi dell'anno in attesa di nuovi - e sempre più improbabili - provvedimenti governativi e parlamentari panacea per chiudere in equilibrio bilanci che poi vengono approvati oltre metà dell'anno, quando non anche in autunno inoltrato. Oppure approntando una seria pianificazione di gestione già in sede di preventivo, determinando attività e cronogrammi da rispettare.

Seguire ed applicare gli orientamenti programmatici dettati dall'amministrazione, attraverso uno sforzo manageriale, deve essere la regola e non l'eccezione. Anche questa è un'abitudine da cambiare, nel senso che i consigli devono approvare i bilanci annuali a dicembre dell'anno prima, contando su quello che si può prevedere realisticamente di avere a disposizione in entrata a legislazione vigente per avviare i programmi e togliere alla struttura un facile alibi per un immobilismo che pregiudica ogni seria azione amministrativa corrente e di investimenti. Un immobilismo che spesso con le regole della gestione provvisoria mette pure a rischio gli equilibri correnti finali di bilancio, come da tre anni avverte la Corte dei conti, e blocca l'avvio degli investimenti.

Ovviamente con ciò non si intende negare che assai spesso le singole regole di patto appaiano davvero *stupide* e che, pertanto, è corretto che la componente politica degli enti locali faccia tutti i possibili sforzi e tentativi per chiedere, a chi può eliminarle, di farlo sollecitamente; resta però del pari fermo che una più efficace e intelligente azione (interna) delle strutture organizzative degli enti in termini di obiettivo teso a spendere tutto ciò che si può spendere a legislazione invariata, possa e debba costituire un metodo d'azione su cui impegnarsi quotidianamente durante l'esercizio finanziario.

L'incapacità di spesa determina minori servizi e aumenta la distanza, già di per se traumatica, tra contribuente e Pubblica Amministrazione.

1. Le cause che non aiutano il "cambio di passo"

A) La rigidità della struttura

Chi guarda soltanto l'attuale organigramma della struttura organizzativa comunale, non può che concordare sul fatto che si tratta di uno strumento disegnato più sull'interpretazione delle strutture dirigenziali esistenti che sui reali bisogni dell'Amministrazione come evidenziati nel programma di mandato. Lo stesso processo di produzione di ciascun organigramma, che nella parte riservata all'indicazione dei servizi di competenza era stato rimesso alla creatività di ciascun dirigente, non dà conto chiaramente di un coerente utile riferimento ad un quadro organico d'insieme della macchina di produzione dei servizi comunali.

Ne è derivata l'indicazione di una struttura organizzativa che non è dissimile, purtroppo, da quella esistente nella maggior parte delle organizzazioni pubbliche locali. Una struttura disegnata con riferimento ad uno schema organizzativo che di fatto è rimasto immobile e padrone del campo dall'unità d'Italia ad oggi. Insomma,

una situazione che è lo specchio di quella della maggior parte delle strutture della pubblica amministrazione italiana più conservatrice e ostile a qualsiasi cambiamento. La "riforma" di cui è stata capace l'organizzazione dal 2010 in poi, cioè dopo l'entrata in vigore della c.d. *riforma Brunetta* del pubblico impiego, si è fondata sulle medesime spinte che hanno caratterizzato - e, purtroppo, continuano a caratterizzare - tutti i tentativi di riforma della pubblica amministrazione italiana. Tentativi che affermano come premessa la medesima consapevolezza dell'inadeguatezza dei tradizionali schemi organizzativi rispetto al cambio di scenario che per mille altri versi, formali e non, ha investito il terreno di gioco della partita dei servizi alle comunità, ma che altrettanto hanno avuto (e hanno) in comune una soluzione insufficiente probabilmente anche perché si è fondata (e si fonda) sulla modifica dei ruoli di gestione senza incidere sui metodi organizzativi e sulla struttura stessa dei processi. In un contesto così strutturato, nel quale l'elemento tecnico di freno conservatore ha finito con il prevalere sull'esigenza di riforma e di innovazione che pure era

6

provenuto dalla componente politica di maggioranza che si era in qualche modo fatta portavoce dell'insoddisfazione dell'opinione pubblica, ha prodotto anche il risultato di neutralizzare quei pur pallidi tentativi di autentica novità che si erano affacciati, ad esempio, in materia di riconfigurazione degli istituti della valutazione e di quelli premianti il merito, la responsabilità e l'innovazione.

Ad aggravare la situazione le oggettive necessarie convergenze del blocco delle assunzioni e della riduzione delle risorse finanziarie disponibili per fare fronte da una lato alle nuove esigenze dell'amministrazione locale, dall'altro al peso di una struttura che non è ancora adeguatamente organizzata per presidiare con maggiore efficacia una necessaria incisiva azione volta a ridurre ed eliminare sprechi e ritardi che, anzi, per certi versi sono in qualche caso addirittura aumentati.

Deve aumentare nella componente tecnica e amministrativa un'adeguata responsabile visione dello scenario nuovo che si intendeva aprire per fare da sfondo alle innovazioni possibili cui l'Amministrazione precedente aveva aperto indicando alla sua organizzazione un percorso fatto di azioni e di obiettivi, di breve e medio periodo, ben conciliato con il programma di mandato e supportato da strumenti potenzialmente utili per la guida, il monitoraggio, le correzioni e l'eliminazione delle criticità rilevate in corsa: il riferimento è al piano generale di sviluppo (Pgs), al piano della *performance*, al documento unico di programmazione (Dup) che è seguito alla sperimentazione contabile, al piano esecutivo di gestione (Peg), al piano per il governo del territorio (Pgt) e al sistema per il controllo della gestione.

La considerazione critica che può rilevarsi è che forse anche a questi strumenti gran parte della struttura ha guardato più come a nuovi aggiunti adempimenti - spesso mal sopportati o insufficientemente supportati a causa di un contesto già di per sé difficile e "ingolfato" da tutta una serie di novità legislative di obiettiva difficile gestione che hanno riguardato il complesso degli enti locali - piuttosto che come a vettori per produrre un significativo cambiamento e un'innovazione nella struttura e nei singoli per conseguire velocemente gli obiettivi indicati.

La criticità più evidente che occorre evitare nella riorganizzazione della struttura gestionale a Lecco è che il percorso di cambiamento incorra nel medesimo errore su cui, come prima accennato, continuano a incorrere i processi di riforma della pubblica amministrazione: quello cioè di pensare di cambiare processi e procedimenti agendo soltanto sui ruoli degli occupati nelle diverse realtà operative (dirigenti, quadri e restante personale), piuttosto che, anche e soprattutto, sul cuore dell'organizzazione stessa, sulle sue dotazioni, sui suoi processi di produzione dei risultati finali e sulle sue missioni necessariamente nuove, rispetto al passato recente e meno

recente (e di quello prima). È evidente che si tratta di una criticità che bisogna affrontare e rimuovere per rispondere con efficacia alle altrettanto nuove e diverse esigenze delle comunità locali.

Analogamente occorre evidenziare che lo stesso disegno e la concreta operatività dell'organigramma complessivo e di quello di ciascuna area dirigenziale, siano già chiaramente indirizzati ad una visione unitaria e trasversale della produzione delle singole unità organizzative aggregate al loro interno. Queste ultime non devono essere considerate variabili non modificabili, quasi a dimostrare una volontà tesa alla conservazione del medesimo personale (per numero e profili professionali) all'interno di ciascuna di esse così come ereditato dalle passate esperienze e ponendosi magari proprio questo come obiettivo da tutelare fino alla fine del percorso di cambiamento. In altre parole, ad esempio, gli organigrammi per servizi devono uscire dalla logica che sa di conservazione della comunicazione solo interna alla singola dirigenza, senza alcun collegamento con le azioni delle altre dirigenze, senza visione manageriale. Un metodo ordinario di buona comunicazione che rischierebbe altrimenti di apparire rifiutato già con il disegno della nuova struttura organizzativa, traducendosi poi inevitabilmente in conformi comportamenti quotidiani.

Ovvio che il medesimo avvertimento valga ad evitare anche un disegno dell'organizzazione che cristallizzi l'incomunicabilità nei rapporti fra i diversi servizi della medesima dirigenza, alimentando compartimenti stagni che causano gravi e pericolose situazioni legate agli adempimenti e alle relazioni con i fornitori. Insomma, più semplicemente, si tratta di bandire la pessima abitudine di non parlarsi, di ostacolarsi, magari involontariamente, l'un con l'altro perché non si ha come obiettivo quello comune finale di un processo, ma ciascuno guarda e affronta solo la sua singola fase.

Del pari ovvia la necessità che un nuovo modello di relazione tra i servizi sia confermato dai comportamenti dei dirigenti in seno alla conferenza dirigenti. Questo organismo deve costituire un autorevole centro tecnico di direzione condivisa delle azioni amministrative, un vero e proprio management, una cabina di regia tecnica, per agevolare la migliore efficacia anche dei singoli procedimenti amministrativi a cui devono concorrere necessariamente più servizi di diverse dirigenze: si pensi, ad esempio, al sistema di scambio di pareri tra i diversi servizi o dirigenze, ovvero all'impegno ad affrontare e superare le rigidità del patto di stabilità e dei piani per l'assunzione di personale. Non è coerente con un serio processo di cambiamento un organismo, come la conferenza dei dirigenti, che palesi nelle sue dinamiche la mancanza di una "vision" comune degli obiettivi dell'Amministrazione. Quando non addirittura la pervicace volontà di continuare a gestire in solitudine il proprio centro di potere senza la minima consapevolezza di dover rendere il conto delle proprie insufficienze o, semmai, considerandole insuperabili, imputandone la responsabilità ora ai solo presunti riti della politica, ora ai vincoli del patto di stabilità o alla limitazione di personale, di tempo e di risorse finanziarie.

Trascurare il rischio, che ogni organizzazione corre, di non affrontare questa congerie di criticità o di affrontarle con rimedi inadeguati, produce una rigidità delle strutture di cui finiscono per pagarne le conseguenze gli obiettivi dell'Amministrazione, sia nella fase di impostazione che in quella di conseguimento, come lo stesso personale impiegato nei servizi, irrigidito nelle funzioni svolte e utilizzato senza una minima possibilità di flessibilità e polivalenza.

Le capacità professionali e le volontà positive di servizio di tanti dipendenti devono essere liberate dall'ancoraggio che a torto si ritenga imm modificabile rispetto

alle mansioni e ai compiti loro demandati magari da decenni. Le poche modificazioni che in passato sono state indotte solo a costo di sofferti e criticati interventi demandati per regolamento all'organo di vertice della struttura gestionale, cioè il segretario generale, devono diventare possibilità ordinaria di gestione del lavoro e dell'assegnazione dei singoli lavoratori. Occorre dimostrare come nella vita della struttura organizzativa e della comunità professionale, uno degli elementi più comuni nella gestione e nella formazione del personale, cioè la flessibilità, non deve essere vissuto come elemento traumatico o caso di conflitto e tensioni, quasi al pari di un nodo che non si possa sciogliere che con interventi dati per non censurabili dalla struttura, dirigenti in primo luogo. Serve, invece, la consapevolezza che la flessibilità nell'impiego dei lavoratori (e nella strutturazione di dettaglio dell'organizzazione), sia uno strumento che favorisce lo sviluppo positivo dell'organizzazione e dei singoli lavoratori se usato con la migliore condivisione dell'intero gruppo dirigente. La flessibilità e le funzioni polivalenti nobilitano il lavoro del dipendente, non lo mortificano, ma lo esaltano. E che quando sia correttamente utilizzato, trova già nella sua definizione gli strumenti funzionali di compensazione fra le strutture dirigenziali interessate, ed evita che si innestino non motivate pretese di adeguamenti fra dirigenti o l'assegnazione di crediti di sostituzione da far valere immediatamente o, comunque, nella prima occasione utile.

Con la medesima (nuova) sensibilità occorre evitare che alle difficoltà operative di gestione di singoli servizi, segua la biasimevole e reiterata lamentela della solo presunta e non oggettivamente dimostrabile carenza di personale; alla stessa maniera occorre evitare, anche artificiosamente rispetto alle regole, il ricorso a professionalità esterne che strutturate secondo le regole dell'impiego privato, per ciò solo si ritengano meglio capaci di risolvere le rigidità dell'impiego pubblico. Rigidità anche esse solo presunte e non fondate su dati oggettivi documentabili,

aggravate dalla mancata considerazione che la riforma del pubblico impiego ha già introdotto nell'ordinamento, sin dal 1993, la privatizzazione dei rapporti di lavoro.

In un caso e nell'altro si determinerebbero aggravii di costi incrementando la spesa per servizi e lasciando consolidare quella di personale improduttiva perché inutilizzata, male utilizzata o parzialmente utilizzata. Ma non solo, perché a questi errori non è infrequente si accompagnino fenomeni di "accantonamento" di taluni collaboratori ritenuti inadeguati e in tal modo messi ai margini, se non addirittura fuori dal processo di produzione dei servizi. Con la conseguenza, perniciosa e nefasta, che di un certo numero di dipendenti si conosca il servizio di formale assegnazione, ma restino sconosciuti (o quasi) i processi sui quali quotidianamente i medesimi siano concretamente impegnati.

In questo caso deve essere chiaro che vi è una responsabilità oggettiva delle funzioni manageriali che va rimossa anche dal punto di vista etico.

B) La mancanza di un quadro di rilevazione dei carichi di lavoro

La struttura ha affrontato il quadro di "cambiamento" senza ipotizzare un percorso per definire, sia pure artigianalmente, i carichi di lavoro delle singole unità aggregate nei settori e nei servizi, né quelli dei settori e dei servizi individuati negli organigrammi di ciascuna dirigenza. La stessa costruzione degli organigrammi delle singole dirigenze è stata fatta senza il necessario supporto di una concreta oggettiva rilevazione dei carichi di lavoro coerenti con il programma di mandato del Sindaco. In un certo senso e ancora tentando di semplificare, alla struttura palesemente sofferente, è stata somministrata una medicina (i nuovi organigrammi) senza prima sottoporla alle analisi necessarie per verificare quale sia la malattia di cui soffre.

Questa situazione permane e deve invece essere modificata indicando uno specifico obiettivo da realizzare nel medio termine. Nel breve termine la precarietà della situazione giustifica comunque l'avvio di un urgente processo di riorganizzazione che dovrà farne a meno supplendovi all'inizio con il contributo di esperienza e di conoscenza di processi e attività cui in ogni caso i dirigenti (e i quadri) presiedono di già. Ciò facendo salva una validazione successiva convergente con quelli che saranno i risultati oggettivi che un efficace e rapido sistema di rilevazione dei carichi dovrà fornire a supporto.

Senza conoscere gli effettivi carichi di lavoro non potremo determinare le *performance*, ma nemmeno procedere ad una giusta redistribuzione ed equilibrio di mansione.

Al termine del processo, profili professionali e numero di collaboratori assegnati a ciascuna dirigenza dovranno essere coerenti con gli effettivi misurati carichi di lavoro che il quadro di riferimento dei programmi da attuare giustificherà. E ciò dovrà avvenire favorendo un processo di flessibilità e di mobilità del personale quanto più possibile omogeneo con la volontà dei singoli, temperato con le attitudini e le capacità di ciascuno e la funzionalità di queste ultime rispetto alle attese e alle aspettative riposte nelle azioni condivise di ciascuna dirigenza.

C) La gestione delle risorse umane

Fuori dalla metafora e fatte salve anche in questo caso eccezioni virtuose, la gestione delle risorse umane rimane una scienza quasi sconosciuta nella pubblica amministrazione.

Come per l'organizzazione, anche la gestione delle risorse umane è una scienza per altro tra le più delicate e sensibili, il cui governo deve essere affidato in mani sicure e competenti. C'è ancora chi pensa che si tratti di uno specifico servizio che compete ad uno solo dei dirigenti, cioè quello che si occupa del personale in senso generico; insomma un servizio che comprenda solo la gestione di permessi, trattamento economico, concorsi e selezioni, rilevazione delle presenze, aspettative e malattie.

Nulla di più sbagliato!

Negli anni passati in quasi tutti gli enti locali l'istituto della progressione economica di carriera, cui contrattualmente sono state destinate risorse importanti che si sono consolidate nelle voci stipendiali, è stato gestito in maniera tale che, chi in un anno chi nell'altro, toccasse al maggior numero di dipendenti di accedere al trattamento economico superiore. Ciò quasi sempre fuori da ogni logica di valutazione individuale delle professionalità, del contributo dato all'organizzazione, del merito e della responsabilità.

Il quadro di utilizzazione delle somme destinate all'incentivazione dei risultati di gestione e delle premialità che riguarda tutto il personale (segretario, dirigenti, posizioni organizzative, alte professionalità, responsabili di servizio e restanti operatori), a Lecco da anni ormai esclude la maggior parte dei dipendenti e, cioè, quelli che beneficiano di un salario più basso: al segretario, ai dirigenti, alle posizioni organizzative, alle alte professionalità e ai responsabili di servizio (in tutto 46 unità), è assegnata annualmente una gratificazione aggiuntiva collegata alla valutazione dei comportamenti individuali e della performance organizzativa (a quest'ultima contribuiscono anche tutti gli altri dipendenti), che complessivamente ammonta a €. 319.015,00, mentre al restante personale (in tutto n. 282 unità), il fondo costituito con accordo decentrato di livello aziendale lascia zero euro.

A questo quadro occorre aggiungerne un altro, cioè quello della partecipazione di gruppi di dipendenti (e dirigenti) ad altre forme di incentivazione economica: il riferimento è ai fondi che sono ripartiti per incentivazione della progettazione di opere pubbliche (e di strumenti urbanistici) e per il contrasto all'evasione tributaria. Sempre facendo riferimento ai dati 2013, gli ultimi disponibili nel complesso, sul totale di 327 dipendenti in servizio, 65 dipendenti hanno beneficiato per la prima tipologia (opere e strumenti urbanistici) di compensi aggiuntivi pari a €. 148.274,00, mentre sono stati 9 i dipendenti che hanno partecipato alla ripartizione di €. 40.000,00 di compensi della seconda tipologia (contrasto all'evasione tributaria).

Con l'aggravante che sulla base di tale situazione, i dipendenti che non fruiscono di salario accessorio non hanno beneficiato nemmeno della valutazione delle proprie prestazioni: un dato, questo, oltre che anomalo sul piano formale, è tale da precludere ogni oggettiva possibilità di gratificazione dei comportamenti virtuosi, ma anche di correzione dei comportamenti inadeguati come di ogni azione di crescita professionale. I danni che si producono complessivamente sull'adeguatezza delle prestazioni del complesso della struttura appaiono di tutta evidenza e, in un certo senso, fanno comprendere anche quelle situazioni che sono diventate oggetto di attenzione anche fuori dal *palazzo*.

Un quadro del genere che chissà per quale ragione è stato in qualche maniera anche beneficiato di un atteggiamento "*comprensivo*" e non conflittuale delle organizzazioni sindacali, può determinare una situazione di malessere organizzativo che, ad esempio, spesso si evidenzia con richieste di mobilità interne ed esterne che i dirigenti devono assumere come sintomo di una malattia da affrontare. Una malattia cui guardare non al pari di qualsiasi altro adempimento burocratico a cui far

seguire omissioni, ritardi e solo in qualche occasione e, dunque, per ciò solo non in modo imparziale e oggettivo, riservando una qualche attenzione e soluzione.

Analogamente anche i processi di formazione e di aggiornamento del personale meritano di essere trattati in una logica di valutazione oggettiva del reale fabbisogno funzionalmente collegato ai programmi dell'Amministrazione, mai ricorrendo sull'onda dell'emergenza le novità normative o dando l'impressione di privilegiare questo o quel gruppo di dipendenti, lasciandone però fuori una buona parte. Ugualmente e virtuosamente, inoltre, occorre saper affrontare la diminuzione di risorse finanziarie utilizzabili con il ricorso ad una formazione interna cui si dedichino le professionalità pure esistenti all'interno della struttura, compresi in primo luogo il segretario, i dirigenti e chiunque abbia un profilo adeguato e competente.

Per avere un quadro quanto più possibile completo sulla dotazione organica attuale, va detto che non è di aiuto la rilevazione sull'età media del personale in servizio che in questi ultimi anni si è elevata da un lato in conseguenza della riforma del sistema pensionistico, dall'altro per il blocco delle assunzioni nel settore pubblico. Attualmente l'età media del personale in servizio si colloca nella fascia tra i 50 e 55 anni; come si evince, una media ponderale di età piuttosto avanzata.

15

Sotto il profilo della migliore utilizzazione del personale in servizio, vale la pena anche di considerare i dati relativi al personale impiegato a orario ridotto (*part time*) e quelli del personale che usufruisce dei permessi e dei congedi retribuiti per l'assistenza ai familiari disabili ai sensi della legge 104/1992.

Lungi dal voler considerare le due questioni in termini pregiudizialmente negativi, posto che attengono a diritti sociali dei lavoratori largamente condivisibili,

resta il fatto che il presidio delle situazioni relative deve essere attento per evitare da un lato abusi non giustificabili anche sotto il profilo dell'immagine pubblica dell'Amministrazione, dall'altro il determinarsi di pregiudizi per l'organizzazione che, per quello che si è già detto sul blocco delle assunzioni e per la limitatezza delle risorse finanziarie, non può contare granché su nuovi ingressi.

Per tornare ai due temi ecco i dati aggiornati su cui confrontarsi:

a) su 320 dipendenti in servizio, esclusi il segretario e i dirigenti, sono 82 (cioè il 25,63%) quelli impiegati ad orario parziale;

b) sul totale di 327 dipendenti in servizio, sono 54 (cioè il 16,51%) quelli che possono usufruire dei permessi o sono stati posti in congedo retribuito ex legge 104/1992.

Sull'uno e sull'altro versante c'è materia affinché i dirigenti possano operare: la gestione del personale a orario settimanale ridotto va ricondotta in un quadro di compatibilità piena con le reali esigenze di servizio, soprattutto in quei casi in cui le esigenze personali e familiari per le quali l'accesso alla speciale tipologia di orario era stato riconosciuto, non sia pressante così come all'origine o non sia più presente addirittura. Un varco in tal senso era stato offerto subito dopo l'emanazione nel 2009 della riforma del pubblico impiego introdotta con la legge 15 e con il conseguente decreto legislativo 150, ma probabilmente, come in tante altre pubbliche amministrazioni, l'azione conseguente della dirigenza non è stata granché incisiva nemmeno a Lecco. Si tratta allora di verificare quali siano i passi che possono essere fatti affinché il quadro complessivo sia chiaramente compatibile con il fabbisogno dei diversi servizi.

Anche sui permessi ex legge 104/1992 i dirigenti devono essere chiamati ad operare per verificare quanto sia possibile recuperare rispetto all'utilizzazione che ne fanno i

dipendenti interessati, laddove possibile e nel pieno rispetto delle condizioni che quei permessi legittimano. Non sfugga al riguardo che una migliore gestione delle risorse umane sotto il profilo dell'impiego dei singoli nei processi di lavoro e della conseguente gratificazione, possa incidere non poco sulle scelte dei singoli dipendenti, i quali possono limitare i permessi commisurandoli agli effettivi bisogni o, diversamente, utilizzarli nella misura massima che la normativa loro consente.

In ogni caso val la pena ribadire che queste normative di legge non ammettono abusi e tantomeno utilizzi arbitrari che inevitabilmente verrebbero contestati con possibili gravi ricadute disciplinari.

D) L'informatica

Anche sul versante dell'uso degli strumenti informatici la realtà merita un'attenzione particolare. Se si facesse un'indagine sul grado di soddisfazione dei pacchetti applicativi in uso nei diversi servizi, il quadro che emergerebbe sarebbe grandemente condizionato dalla mancanza di un assetto capace di armonizzare le diverse situazioni: in alcuni servizi la buona volontà e la buona propensione all'uso dei singoli pacchetti, è stata capace di superare quelle difficoltà che oggettivamente in ogni organizzazione di lavoro si riscontrano nel rapporto fra le *software house* e operatori; in altri - la maggior parte - questo supporto è mancato con la conseguenza di ottenere risultati probabilmente non adeguatamente dimensionati rispetto al volume degli investimenti fatti.

Una delle conseguenze è stata che proprio quei servizi ai quali l'informatica avrebbe potuto dare un supporto importante per adeguare struttura e processi alle nuove esigenze imposte da scenari esterni dinamici ben più che quelli pubblici, sono rimasti

al palo con gravi conseguenze anche sotto il profilo della trasparenza della relativa azione.

In questi ultimi mesi il tentativo che si sta facendo è quello di adeguare l'utilizzazione informatica almeno al volume degli investimenti già fatti: in alcuni casi ciò significa anche semplicemente fare usare pacchetti applicativi di cui la struttura è già dotata, ma che o non sono utilizzati, o lo sono solo in parte; contestualmente ci si sta adoperando per rendere capace la struttura, che è parte committente rispetto alle *software house*, di valutare compiutamente la qualità dei pacchetti in uso per migliorarne le prestazioni rispetto alle esigenze da soddisfare. Ciò consentirà anche alla struttura di diventare committente più autorevole ed esigente nei confronti dei fornitori di servizi e di risparmiare sui costi informatici che, come è noto, sono davvero importanti in termini di dotazioni correnti e per investimenti.

Resta inteso che su questo fronte sarà necessario anche un investimento formativo e di aggiornamento.

E) Gli spazi per i servizi

L'organizzazione ha un serissimo problema di *logistica* che permane da anni: diversi i punti ove sono collocati i servizi e suddivisioni degli spazi di lavoro per il *front* e il *back office* così come nelle più antiche tradizioni delle sedi degli uffici pubblici. Permangono anche per questo oggettivi limiti non adeguatamente superati per i portatori di disabilità (personale dipendente e utenti dei servizi).

Se a questo si aggiunge qualche serio problema di sicurezza dei singoli immobili, rilevato anche a seguito dei recenti rilievi statici, e il fatto che nella maggior parte dei casi si tratta di edifici sottoposti a vincolo sui beni storici e architettonici, il quadro che

se ne ricava è di preoccupazione sia per la capacità di approcciarsi ai servizi con l'immagine e le funzionalità che i tempi impongono, sia per gli sprechi nei consumi che strutture del genere creano e consolidano sulle spese correnti.

Un tema del genere non è più rinviabile a lungo e deve essere affrontato con la sinergia più efficace fra l'azione politica e quella della dirigenza. Sia la prima che la seconda azione non possono chiamarsi fuori rispetto ad un tema del genere senza rinunciare a svolgere il proprio ruolo. È la dirigenza che, in primo luogo, deve sviluppare un progetto di adeguamento degli spazi che usa nell'erogazione dei servizi che sia compatibile con le risorse finanziarie necessarie e tale da non determinare interruzioni traumatiche come quelle che potrebbero derivare dalla "*scoperta improvvisa*" di situazioni di inagibilità. Alla componente politica dell'Amministrazione il compito di riservare nei suoi programmi adeguato e sostenuto spazio per gli investimenti che saranno conseguentemente necessari affinché, in un lasso di tempo sostenibile, la logistica degli spazi destinati ai servizi diventi compatibile con le esigenze da soddisfare e coerente con i migliori specifici standard funzionali.

2. Gli strumenti per cambiare

La probabilità che si possa anche nell'organizzazione determinare quanto definito prima come "*il cambio di passo*", dipende in buona parte da quelle soluzioni cui si è accennato allorché nei punti precedenti sono state indicate le probabili criticità di sistema. Al contempo occorre affrontare e risolvere alcune condizioni strutturali che dipendono in gran parte da una produzione di normative e regolamentazioni interne affatto coerenti con un sistema organizzativo agile, dinamico, proattivo, capace di disegnare scenari di breve, medio e lungo periodo coerenti fra loro e su questi disegnare e indirizzare la concreta azione giornaliera dei gruppi di lavoro impiegati. E occorre anche una disponibilità piena dei dirigenti ad orientare al cambiamento la loro

esperienza lavorativa a Lecco accompagnandola con un piano di formazione indirizzato agli approfondimenti di quegli ambiti di conoscenza e di specializzazione meno tradizionali nel pubblico impiego, ma mai come adesso e in queste contingenti situazioni necessari: l'adeguatezza al ruolo manageriale e la capacità di gestire con efficacia e produttività misurabili, tutte le risorse assegnate.

2.1 – La riorganizzazione delle aree dirigenziali

Questo passaggio è fondamentale, è imposto come priorità, deve costituire un momento di forte convinta condivisione fra la componente politica (il Sindaco e gli Assessori) e la dirigenza dell'ente; deve rappresentare il risultato dei bisogni, delle conoscenze, delle professionalità, delle esperienze e delle sensibilità di entrambe le parti; deve coniugarsi con il programma di mandato; deve essere coerente con gli strumenti di dettaglio della programmazione e deve porsi come obiettivo la sua validazione sulla base di un serio piano di rilevazione dei carichi di lavoro della struttura e dei singoli dipendenti.

20

La definizione del nuovo organigramma della struttura deve rispondere a questi criteri di carattere descrittivo e operativo:

- a) deve essere riferito nella sua articolazione alle aree dirigenziali definite nell'ente;
- b) deve essere semplice, anche dal punto di vista dell'immediata diffusa comprensibilità;
- c) deve indicare grossi aggregati di intervento, rimettendo poi ad ogni esercizio finanziario, in coerenza con il documento unico di programmazione, la definizione delle singole strutturazioni interne (settori, servizi, unità di intervento ordinarie e speciali), attraverso una proposta dei singoli dirigenti

- condivisa dalla Conferenza ed approvata annualmente dalla Giunta insieme con lo schema di bilancio annuale e triennale;
- d) deve essere coerente con il processo di riforma della pubblica amministrazione e preparare le soluzioni organizzative compatibili con il nuovo schema delle funzioni dirigenziali ivi delineato (abolizione della figura del Segretario generale e ruolo unico della dirigenza);
 - e) deve essere coerente con il processo di riforma degli enti di area vasta;
 - f) deve essere strutturato rendendo compatibile l'articolazione con le funzioni di controllo interno e dei controlli sulle società partecipate, di gestione, strategico e della qualità introdotte con la riforma del 2012;
 - g) deve considerare come opportunità d'azione l'accorpamento in una sola area delle funzioni di approvvigionamento di beni e servizi per l'intera struttura (la centrale acquisti e appalti);
 - h) deve essere coerente con il programma del fabbisogno del personale, con i piani annuali di assunzione di personale e con i programmi di spesa annuali e pluriennali;
 - i) deve presupporre la più ampia possibile flessibilità nell'utilizzazione del personale assegnato a ciascuna dirigenza e favorire la mobilità del personale fra le diverse aree dirigenziali in relazione ai programmi annuali di intervento formalmente deliberati;
 - j) deve essere strutturato per processi di attività che interagiscono all'interno della medesima area dirigenziale e che supportino le altre aree dirigenziali nel conseguimento dei risultati annuali finali dell'intera struttura;
 - k) deve considerare la possibilità della realizzazione di uno sportello unico dove far confluire la maggior parte possibile delle attività trasversali di *front office* e che consenta la maggiore apertura possibile a favore dell'utenza dei diversi servizi, uffici, articolazioni dell'organizzazione; lo sportello favorirà anche una migliore

cura degli adempimenti di *back office* e la formazione interdisciplinare del personale che vi sarà assegnato;

- l) deve considerare la necessità di far concorrere tutto il personale assegnato, ciascuno secondo le professionalità, le attitudini e le capacità possedute e migliorate, agli obiettivi assegnati a ciascuna delle aree dirigenziali e all'intera struttura organizzativa dell'ente con gli strumenti di programmazione e con il piano esecutivo di gestione;
- m) deve essere strutturato in coerenza con le finalità di concorrere alla programmazione dell'ente e all'indicazione degli obiettivi, monitorare, correggere e modificare le azioni gestionali, misurare la *performance* di gruppo e individuale, gratificare professionalmente ed economicamente il personale impiegato in un quadro oggettivo di indicatori che si riferiscano al risultato finale concretamente determinato in partenza;
- n) deve essere strutturato in maniera da consentire una valutazione del personale assegnato almeno in tre sessioni: all'inizio, a metà e al termine di ogni singolo anno secondo gli schemi e le indicazioni dell'apposito sistema di valutazione del personale e in relazione al merito, all'impegno e alle responsabilità dimostrati;
- o) deve essere strutturato in maniera da consentire un'oggettiva valutazione e una necessaria gratificazione economica dell'apporto di ciascuno dei dipendenti assegnati, in parti uguali rispetto ai rilevati risultati della performance organizzativa di area (un terzo), della performance organizzativa dell'ente (un terzo), e dei comportamenti individuali (un terzo); ciò nell'intento di responsabilizzare maggiormente l'intera struttura ai risultati complessivi posti dall'Amministrazione;
- p) deve considerare che l'accesso alle posizioni organizzative e alle alte professionalità è un processo annuale rimesso alla responsabilità di ciascun dirigente in coerenza con i programmi annuali deliberati dall'Amministrazione e

nell'intesa che alle relative selezioni possano partecipare tutti i dipendenti che dimostrino di avere i necessari requisiti (attitudine e professionalità) e contrattuali;

q) deve considerare che l'attribuzione delle funzioni dirigenziali, della titolarità delle posizioni organizzative e delle alte professionalità, non possa prescindere da una valutazione oggettiva delle relative responsabilità misurate dall'Organismo indipendente di valutazione della *performance* secondo i criteri definiti nei rispettivi sistemi di valutazione.

Buona parte di questi criteri presuppone, fra le altre cose, alcuni interventi su regolamentazioni interne che, anche per altri motivi, necessitano tutti di una adeguata riscrittura. In particolare il riferimento è alla necessità di modificare il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (sulla base dei nuovi criteri che il Consiglio comunale ha già deliberato) e i sistemi di valutazione del personale, dirigente e non. Insieme con queste modifiche occorrerà pure definire un nuovo quadro coerente di accordi decentrati di secondo livello per tutto il personale dipendente, dirigente e non, e un nuovo accordo decentrato per l'attribuzione delle indennità contrattuali da destinare, con criteri obiettivi, al personale cui siano assegnate specifiche responsabilità.

23

2.2 – Il nuovo schema di organigramma della struttura amministrativa

Una proposta del nuovo organigramma, che si ritiene coerente con tutto quanto precede oltre che con quanto è stato percepito dalla prima lettura del programma di mandato del Sindaco neo eletto, è quella che si ricava dalle schede allegate.

In sintesi l'organigramma prevede la definizione di sette aree dirigenziali così definite:

Area 1 – Programmazione e controllo strategico, regolazione delle società partecipate, qualità dei servizi.

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Programmazione, controllo di gestione, strategico e della qualità dei servizi;
- b) Segreteria Generale e assistenza agli organismi istituzionali;
- c) Regolazione delle società partecipate;
- d) Controlli interni e avvocatura comunale.

Area 2 – Programmazione finanziaria, approvvigionamento di beni e servizi, patrimonio comunale

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Bilancio annuale e triennale e tributi locali;
- b) Valorizzazione del patrimonio comunale;
- c) Centrale per gli acquisti di beni servizi e appalti;
- d) Ricerca di nuove forme di finanziamento di attività, servizi, opere e lavori.

24

Area 3 – Politiche sociali, per la casa e per il lavoro

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Politiche sociali;
- b) Politica per la casa e per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (UOT in collaborazione con Area 6);
- c) Politiche per il lavoro e l'occupazione

Area 4 – Promozione delle attività culturali e formative, del turismo e dello sport

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Valorizzazione del sistema culturale di Lecco;
- b) Promozione del turismo;

- c) Promozione dello sport;
- d) Promozione politiche giovanili;
- e) Politiche per la formazione, l'istruzione, l'università e la ricerca.

Area 5 – Risorse umane, servizi istituzionali e di supporto all'ente e sicurezza locale

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Sviluppo organizzativo - risorse umane – Segreteria del Sindaco;
- b) Servizi istituzionali, demografici e cimiteriali;
- c) *Front-office* del cittadino, URP, servizi informatici, pari opportunità, comunicazione ed eventi;
- d) Polizia locale.

Area 6 – Governo del territorio, opere pubbliche, manutenzione e decoro urbano

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Opere pubbliche;
- b) Urbanistica e governo del territorio;
- c) Gestione, manutenzione e decoro dei beni pubblici e del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (UOT collaborazione con Area 3);
- d) Protezione civile;
- e) Sicurezza sui luoghi di lavoro.

Area 7 – Gestione del territorio, edilizia, beni e servizi ambientali e demaniali, mobilità e trasporti

A questa area sono assegnate queste attività:

- a) Sportello unico per l'edilizia (Sue);
- b) Sportello unico per le attività produttive (Suap);
- c) Demanio;

- d) Programmazione e gestione mobilità e trasporti;
- e) Programmazione e gestione beni ambientali e rifiuti.

La flessibilità dell'organigramma dovrebbe essere assicurata dal criterio, già indicato al precedente punto 2.1, lettera c), con il quale si rimette poi ad ogni esercizio finanziario, in coerenza con il documento unico di programmazione, la definizione delle strutturazioni interne (settori, servizi, unità di intervento ordinarie e speciali) di ciascuna area dirigenziale, attraverso una proposta dei singoli dirigenti condivisa dalla Conferenza dei dirigenti ed approvata annualmente dalla Giunta insieme con lo schema di bilancio annuale e triennale.

2.3 – Definire cicli comuni di attività per rinnovare l'organizzazione

In coerenza con quanto indicato al punto 1, lettera A), in termini di criticità da superare per rinnovare davvero l'organizzazione, occorre accompagnare la ridefinizione dell'organigramma e degli strumenti operativi, indicando uno schema organizzativo e di gestione delle attività demandate al personale che risultino chiaramente collegate funzionalmente tra di loro e per le quali emerga con chiarezza che quello che conta per l'Amministrazione al termine di ogni periodo d'azione e di misurazione (annuale e pluriennale) non sono soltanto le singole fasi necessarie, ma il reale misurato conseguimento dell'obiettivo indicato. Ciò vuol dire, ad esempio, che è importante predisporre un buon progetto di una nuova opera pubblica o le condizioni contrattuali per lo svolgimento di uno dei tanti servizi che riguardano i diversi ambiti di competenza comunale nel settore della solidarietà; così come è importante che l'analisi che conduce alla compilazione del progetto, nel primo caso, e delle condizioni contrattuali, nel secondo, sia quanto più possibile attenta, accurata e completa anche in vista della proiezione dello scenario che si punta a rendere concreto. E, se si vuole continuare, è pure importante che il soggetto che sia individuato per la gestione

concreta della nuova opera e del nuovo servizio in un contesto di legalità e trasparenza delle procedure, sia anche quello più idoneo a soddisfare le attese in termini di tempo, di qualità, di costi per l'Amministrazione e di benefici per l'utenza.

Ciò posto, però, per rimanere agli esempi fatti, sono la realizzazione e l'utilizzazione dell'opera, lo svolgimento del servizio e la sua concreta fruizione da parte dell'utenza alle condizioni poste, che contano davvero per dimostrare che l'azione amministrativa è riuscita a centrare l'obiettivo che era stato concordato con la componente politica dell'Amministrazione. Occorre che la comunità professionale concorra all'unisono a delineare le soluzioni tecniche e giuridiche e non si limiti a evidenziare i problemi e i vincoli legislativi. Con la precisazione che sarà il conseguimento dell'obiettivo finale, e non solo di alcune delle sue fasi procedimentali, che misurerà per i singoli dipendenti delle diverse aree dirigenziali e per il complesso della struttura, il grado di *performance* conseguito.

27

Un modello che potrebbe essere d'ausilio nell'inserire una mentalità del genere è quello che considera l'attività gestionale dell'organizzazione comunale al pari di quella di qualsiasi altra organizzazione di lavoro e indicare così cinque cicli comuni su cui far convergere, secondo le specializzazioni e le assegnazioni, l'attività di tutto il personale dipendente.

In relazione a ciò si indicano questi cicli:

1. il ciclo della *produzione*, inteso come attività finalizzata alla realizzazione di un prodotto utile per l'impiego a vantaggio dell'Amministrazione;
2. il ciclo della *commercializzazione*, cioè la fase che comprende l'utilizzazione del prodotto finito da parte di soggetti interni od esterni all'Amministrazione;

3. il ciclo del *reperimento delle risorse*, che comprende l'attività finalizzata al reperimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, dimensionate ai bisogni dell'organizzazione e al conseguimento dei programmi dell'Amministrazione;
4. il ciclo della *programmazione e del controllo*, che sviluppa le linee di mandato in attività e programmi compatibili con le risorse disponibili, ne monitora l'andamento, ne propone la correzione per le criticità e le opportunità rilevate, li reindirizza, ne controlla e rende noti prodotti e risultati;
5. il ciclo della *innovazione, della ricerca e della comunicazione*, che comprende le attività finalizzate a migliorare il rapporto fra impiego delle risorse e risultati ottenuti, a fornire all'organizzazione strumenti per migliorare la performance e a comunicare risultati e prodotti dell'attività annuale per creare consenso.

Rispetto alle obiezioni possibili in considerazione della novità della proposta, si anticipa già che tutte le attività tradizionali della struttura comunale possono trovare in maniera chiara, trasparente e condivisa, l'adeguato inserimento in uno di questi cinque cicli. Allo stesso modo sarà possibile indicare come i singoli dipendenti assegnati alle diverse aree dirigenziali, in relazione alle professionalità possedute e alle attività da svolgere, potranno spendersi ed essere valutati in rapporto alla accertata oggettiva realizzazione di uno soltanto o di più di uno dei cicli appena indicati.

3. Considerazioni finali

L'intera ipotesi di lavoro è stata esaminata dalla Conferenza dei dirigenti (management) da ultimo nella seduta del 7 gennaio 2016; la Conferenza, peraltro, era stata invitata a fornire suggerimenti e indicazioni durante tutto l'arco di lavoro che ha condotto alla redazione della proposta di riorganizzazione della struttura. È stata

inoltre trasmessa alle OO.SS ed alla RSU con nota del 31 dicembre 2015 ed esaminata durante l'incontro della Delegazione trattante dell'8 gennaio 2016.

Lecco, 12 gennaio 2016

(Allegate schede nuovo organigramma)