

L'efficacia del "bilancio programma"

La Biblioteca comunale di Alzano Lombardo (Bg) sperimenta nuovi criteri di pianificazione del budget

di Ivana Pellicoli

“Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione e affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi”. È in questi termini che l'articolo 12/1 del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali fornisce lo strumento per rendere operativo il principio contenuto nell'art. 51 della legge 142/90 e nell'art. 3 del decreto legislativo 29/93.

In pratica si tratta del bilancio programma, i cui principi sono stati richiamati prima dal senatore Giuseppe Medici nella "Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato", presentata al Presidente del Consiglio dei ministri il 15 maggio del 1963, poi dal Dpr del 19 giugno del 1979 numero 421, quindi dalla legge 142/90 agli art. 51 e 55/4 e dall'art. 3 del decreto legislativo 29/93 che ha sancito definitivamente la distinzione tra ruolo politico e ruolo tecnico-amministrativo.

Come succede quando la norma precorre i tempi, i principi conte-

nuti in quei provvedimenti legislativi sono rimasti per molto tempo ignorati e disattesi. I bilanci degli enti locali hanno continuato ad essere bilanci prevalentemente finanziari, la programmazione per obiettivi e il controllo di gestione sono stati oggetto di dibattiti teorici senza che fosse data loro pratica applicazione. Per questo appare oggi tanto più innovativa la sperimentazione partita proprio dalla biblioteca che, unica tra gli uffici del Comune di Alzano Lombardo (Bg), applica ormai da tre anni alla pianificazione del proprio budget i principi del bilancio programma. Sono gli stessi principi che prevede il piano esecutivo di gestione, obbligatorio per gli enti locali superiori ai 20mila abitanti, facoltativo per gli altri (art. 13/3 del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali). Il piano esecutivo di gestione è dunque un vero e proprio budget che esprime in termini qualitativi e quantitativi gli obiettivi da raggiungere da parte di ogni singolo servizio dell'azienda-Comune e che consente di programmare le attività, indicando le cose da fare, chi le deve fare, con quali risorse e il tempo occorrente per realizzarle.



Ci si può chiedere come mai l'applicazione del bilancio programma sia partita proprio dalla biblioteca, piuttosto che da altri servizi comunali. L'abitudine a confrontarsi con risorse limitate e concesse a malincuore, la necessità di legittimare il servizio, di parificarlo agli altri servizi comunali per dignità e per importanza, la volontà di individuare un metodo di lavoro che rendesse conto delle risorse necessarie a garantire un buon livello di attività, la volontà di porre le basi per un controllo di gestione serio e efficace sono stati alcuni tra i motivi che hanno spinto a studiare, sperimentare e perfezionare il bilancio programma. Per la



◀ Nelle foto che corredano l'articolo immagini della Biblioteca comunale di Alzano Lombardo.

comunque si voglia) che meglio risponde alle caratteristiche di ciascun servizio.

Il bilancio programma (o, se si preferisce, il piano esecutivo di gestione) assolve alle funzioni di:

— guida dell'azione amministrativa, per evitare comportamenti casuali, approssimativi, assunti disordinatamente al presentarsi degli eventi;

— coordinamento tra i vari servizi dell'ente, in modo da restituire un forte senso di unitarietà all'attività amministrativa, spesso frammentata e svuotata di un significato "complessivo" (questo è particolarmente vero per la biblioteca, posta sovente ai margini dell'attività amministrativa e considerata un servizio "a parte");

— termine di paragone, parametro per valutare gli scostamenti tra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti, ponendo le premesse per eseguire il controllo di gestione (art. 44 e 45).

Applicato all'attività della biblioteca, il bilancio programma permette di analizzare il servizio nel particolare. Il lavoro svolto viene scandagliato nel dettaglio e tutte le funzioni vengono tradotte in servizi elementari, ossia nell'atto base che costituisce una determinata attività (il singolo prestito, le azioni specifiche che, insieme, formano l'attività di acquisto libri e periodici, quelle che compongono il servizio di informazione all'utenza e così via).

In questo modo il bibliotecario è obbligato a comportarsi da tecnico, e analizzare tempi, modi, responsabilità nell'organizzazione del lavoro, a ripensare in quale misura la formazione e l'aggiornamento professionale possano incidere su questi fattori, a sottoporre alla parte politica un progetto di

servizio completo di tutti gli elementi necessari per la sua analisi e per eventuali scelte di priorità.

Nel caso specifico della Biblioteca di Alzano Lombardo i servizi considerati e analizzati nel dettaglio dal bilancio programma sono stati:

A - acquisto libri e periodici

B - servizio al banco prestito/apertura e chiusura

C - informazioni / consigli all'utenza / informazioni di comunità e sistemazione sezione storia locale

D - scarto

E - manutenzione patrimonio librario

F - progetto nuova sede

G - amministrazione e lavoro di segreteria

H - manutenzione / gestione ordinaria / spese di cancelleria

I - rapporti con altri uffici e con l'assessorato

L - bilancio programma (stesura)

M - attività di promozione

N - archivio storico

O - progetto sistemazione sezione storia locale e sistemazione archivi corsi

P - visite guidate / materiali per scuole

Q - progetti speciali per categorie d'utenza

R - Uol (progetto Utente on line).

Di ogni voce è stato specificato il contenuto in una legenda iniziale che ha accompagnato la presentazione agli amministratori del bilancio programma (che viene di seguito presentato integralmente).

Dopo avere elencato tutte le operazioni e le loro eventuali sottoclassi si è proceduto alla quantificazione delle attività in termini di numero di operazioni effettuate, di tempo necessario per effettuarle, all'individuazione delle figure professionali incaricate di svolgere ciascuna specifica attività e alla quantificazione dei costi relativi al personale (il costo del tempo è calcolato sulla base dei minuti lavoro necessari per ogni singola operazione) e ai materiali ne- ➤

Biblioteca di Alzano Lombardo il bilancio programma è ormai "il" metodo di lavoro, la strada obbligata per qualsiasi programmazione del servizio, lo strumento insostituibile per il controllo dei risultati.

Come il piano esecutivo di gestione del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali anche il bilancio programma (che può essere considerato un sinonimo del piano esecutivo o, comunque, la sua pratica applicazione) va riferito all'intero esercizio finanziario, ma può essere segmentato per intervalli di tempo infrannuali, assumendo la periodicità (semestrale, trimestrale, mensile o

cessari (libri, scaffali, cancelleria...).

In pratica la costruzione del primo modello di riferimento per la stesura del bilancio programma è avvenuta partendo, per ogni operazione o per ogni sua sottoclasse, dal numero annuale di atti compiuti (ricavato dalla memoria statistica) e dal tempo complessivo ad essi attribuibile, ottenendo il tempo/atto come valore del rapporto tra il tempo complessivo attribuito a quella specifica attività e il numero degli atti che la costituiscono. A sua volta la determinazione del tempo complessivo annuale riferibile alle singole operazioni (o alle loro sottoclassi) è avvenuta mediante il riparto del "monte ore attive" (dedotte cioè le ore pagate, ma non lavorate per malattie, ferie, permessi, ecc.). Prima di effettuare tale riparto si è dedotto dal

"monte ore attive" il tempo indiretto ottenuto cumulando il tempo relativo alle attività generali non direttamente riconducibili alle singole operazioni: i tempi di attesa tecnici, i tempi di sottoutilizzo. Quello rimasto è il "tempo di lavoro netto". Dal tempo complessivo assegnato a ciascuna operazione si è poi ricavato, in base al numero annuale di operazioni, il "tempo/atto".

Nella seconda fase si è determinato il costo delle operazioni. In primo luogo si sono individuati i costi dei fattori che non sono ripartibili in funzione dell'impiego del tempo del personale. Il loro valore complessivo è stato sottratto al costo complessivo dello specifico servizio. Per ogni operazione analizzata si è sommato poi il costo del personale e dei fattori assimilabili ai costi speciali ad essa im-

putati ottenendo il totale dei costi diretti: quindi si è imputata la quota proporzionale del costo extra-standard e si è determinato il costo complessivo.

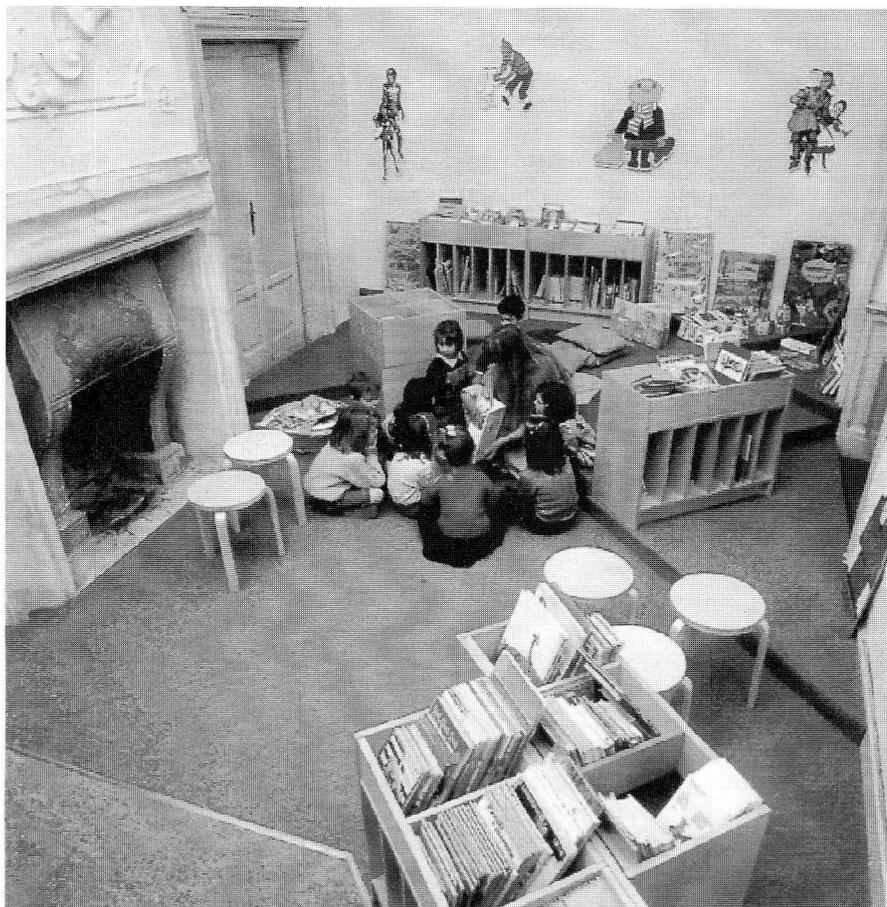
Il risultato è un budget che consente di leggere in modo chiaro gli obiettivi da raggiungere e la strada per realizzarli, che permette di stabilire in maniera corretta quanto e quale personale serve per realizzare il progetto che lo sottende e che lo giustifica, di determinare i costi di ogni singola operazione, di mettere in luce i progetti qualificanti di un determinato periodo, di verificare, con scadenze temporali predefinite, il raggiungimento degli obiettivi o di individuare tempestivamente cambiamenti da effettuare.

Perché il bilancio programma sia davvero efficace è poi necessario rapportarlo al piano esecutivo dell'ente nel suo complesso in modo che gli obiettivi in esso contenuti siano:

- concreti, fissati in base alle reali necessità del servizio e dell'ente nella sua unitarietà;
- congruenti con quelli strategici, determinati in sede di relazione previsionale e programmatica;
- compatibili tra di loro o quantomeno non in contrasto;
- quantificati, controllabili (concordati e accettati dai responsabili dei servizi);
- raggiungibili dalla struttura preposta;
- realistici;
- riconducibili a standard per costituire precisi punti di riferimento;
- formulati con l'indicazione di tutte le dotazioni necessarie alla loro realizzazione (risorse umane e organizzative, finanziarie e strutturali).

Infine è necessario che il bilancio programma sia approvato in maniera formale dall'esecutivo dell'ente strutturato:

- in coerenza con i documenti





programmatici;
— in forma chiara, semplice ed accurata;
— in modo agile e flessibile per

consentire i dovuti adattamenti al verificarsi di improvvise necessità;
— in fasi di attività;
— in maniera plurifunzionale, tenendo conto dell'assetto funzionale dell'ente;
— per centri di responsabilità.

La prospettiva che si apre è completamente diversa da quella con la quale eravamo abituati a confrontarci: non si ha più come riferimento il singolo ufficio, ma l'ente nel suo complesso, nella consapevolezza tutta nuova e questa volta davvero innovativa che ogni servizio comunale ha senso e utilità solo se rapportato a tutti gli altri e che ogni servizio deve essere parificato agli altri per dignità e per importanza.

È la prospettiva nella quale la Biblioteca di Alzano Lombardo si è mossa testardamente e orgogliosamente da alcuni anni. Questa volta precorrendo i tempi. ■

Il "bilancio programma" della Biblioteca di Alzano Lombardo

Per facilitare la lettura del bilancio programma è necessario chiarirne i criteri di stesura.

Sono stati considerati i seguenti servizi:

A - acquisto libri e periodici

B - servizio al banco prestito / apertura e chiusura

C - informazioni / consigli all'utenza / informazioni di comunità e sistemazione sezione storia locale

D - scarto

E - manutenzione patrimonio librario

F - progetto nuova sede

G - amministrazione e lavoro di segreteria

H - manutenzione/gestione ordinaria/spese di cancelleria

I - rapporti con altri uffici e con assessorato

L - bilancio programma (stesura)

M - attività di promozione

N - archivio storico

O - progetto sistemazione sezione storia locale e sistemazione archivi corsi

P - visite guidate/materiali per scuole

Q - progetti speciali per categorie d'utenza

R - Uol

Per alcuni di questi servizi sembra opportuno fornire alcune precisazioni relative al loro contenuto specifico.

A - acquisto libri e periodici

Si riferisce a tutti gli acquisti: novità, opere di consultazione, incremento dei settori di intervento — per il 1995 vengono riconfermati urbanistica e architettura, psicologia, medicina, libri in lingua straniera — libri per ragazzi, aggiornamento delle opere aperte, sezione di storia locale.

Per tutti gli acquisti si sono considerate le diverse modalità possibili e precisamente: acquisto su cataloghi, coordinato,

in libreria, su indicazioni dell'utenza, su richieste inevase, per aggiornamento di opere aperte.

B - servizio al banco prestito

Comprende tutte le procedure relative al prestito e al rientro dei libri e dei periodici, all'iscrizione degli utenti e alle prime informazioni all'utenza relative sia all'organizzazione generale dei servizi che al patrimonio librario (essenzialmente la verifica per autore e/o per titolo dell'esistenza e della disponibilità del libro).

Questa voce comprende anche i contatti telefonici con gli utenti, il servizio fotocopie, lo smistamento della posta, il servizio di prenotazione, i solleciti telefonici, le procedure per l'apertura e la chiusura della biblioteca, la prenotazione delle cedole di richiesta per il prestito interbibliotecario.

C - servizio informazioni

Si riferisce all'attività di consulenza al pubblico (informazioni di II e di III livello). Il servizio si svolge durante l'orario di apertura ed è, sicuramente, uno dei ➤

più importanti della biblioteca.

D - scarto

Comprende tutte le procedure necessarie allo svecchiamento e all'aggiornamento mirato del patrimonio librario.

E - manutenzione patrimonio librario

Comprende operazioni elementari che non richiedono elevata qualificazione professionale, ma che sono fondamentali per il funzionamento del servizio quali: la copertura, la riparazione, la timbratura, il controllo e la sistemazione giornaliera dei libri negli scaffali, l'archiviazione dei periodici e la sistemazione dell'archivio. In questa voce viene ricompresa anche la compilazione della rassegna stampa.

F - progetto nuova sede

Già a partire dal 1994 sono iniziati i lavori di sistemazione e di ampliamento della biblioteca comunale, finanziati con i fondi del Frisl (contributo regionale ndr). Nel bilancio programma si sono previsti i tempi necessari a seguire tutto l'iter progettuale e quelli per la gestione del trasloco, per il trattamento del patrimonio librario in funzione dell'introduzione dell'antitaccheggio. Questi tempi, soprattutto per quanto riguarda il ruolo del direttore della biblioteca, sono da considerarsi assolutamente indicativi, perché non è attualmente possibile prevedere quanto tempo assorbirà questo lavoro.

G - amministrazione e lavoro di segreteria

Comprende tutte le procedure relative agli impegni di spesa, al controllo amministrativo a carico dell'ufficio e, più in generale, al lavoro di segreteria.

M - attività di promozione

Indica tutte le attività organizzate e gestite dalla biblioteca.

N - archivio storico

Comprende tutte le procedure necessarie alla definitiva sistemazione dell'archivio storico comunale.

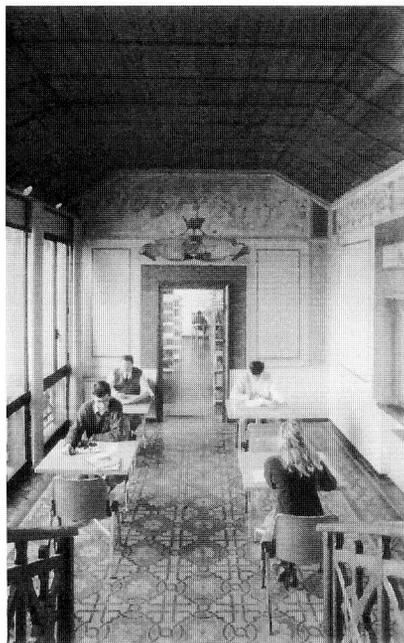
O - progetto sistemazione sezione storia locale e sistemazione archivi corsi

In parallelo alla sistemazione dell'archivio storico è prevista la stesura di un

progetto per la sistemazione e l'incremento della sezione di storia locale. Nel 1995 verranno anche riordinati tutti i materiali relativi a corsi, seminari, progetti che la biblioteca ha svolto nel corso della sua attività. Questi materiali saranno messi a disposizione delle altre biblioteche, degli enti e delle scuole interessati.

P - visite guidate/materiali per scuole

Comprende i tempi dedicati alle visite



guidate per le scuole e alla stesura di percorsi di lettura, bibliografie, ecc.

Q - progetti speciali per categorie d'utenza

L'inserimento a tempo pieno di un obiettore per il 1995 consentirà la stesura e l'attuazione di progetti speciali per categorie d'utenza (per es. percorsi di lettura e bibliografie per adolescenti, per anziani, per appassionati di alpinismo...).

R - Uol Utente on line

È uno dei punti di forza del programma della biblioteca per il 1995. Nel bilancio programma si sono quantificati i costi per l'hardware e i tempi necessari per l'istruzione del personale.

Riguardo alle modalità tecniche di stesura del bilancio programma è opportuno rilevare che:

— il tempo di realizzazione degli obiettivi descritti è sempre calcolato in minuti;

— *Q* indica la periodicità dell'azione;

— *Unità di misura* descrive e qualifica di tipo di periodicità;

— *Totale tempo* indica il tempo complessivo necessario per il raggiungimento dell'obiettivo;

— *Personale* descrive la qualifica di colui che deve svolgere il lavoro;

— *£ personale* si riferisce al costo totale del personale legato al lavoro da svolgere. Questo costo viene stabilito calcolando il costo totale della persona per l'ente:

a) stipendio

b) contributi

c) buoni mensa

d) ecc.

Tale costo viene poi diviso per il tempo annuo effettivo di lavoro di una persona espresso in minuti.

Per stabilire il tempo effettivo di lavoro si è proceduto nel modo seguente:

dai 365 giorni dell'anno si sono detratte:

— le domeniche, il giorno di riposo settimanale e le altre festività

— le ferie

— la malattia (1 settimana per dipendente)

— i permessi sindacali.

Il totale dei minuti lavoro della persona sono stati quantificati in 91.620 e questa cifra corrisponde al fte (full time equivalent) ossia tempo lavoro di una unità (il concetto è slegato da quello di persona fisica).

Per ogni qualifica funzionale è stato calcolato il costo/minuto.

È da rilevare che nel corso del 1994 l'incidenza delle assenze per malattia e congedi straordinari è stata molto più alta del previsto (per tre unità si sono avute assenze, anche contemporanee, di circa 40 giorni lavorativi). L'inserimento dell'obiettore ha consentito di tamponare la situazione e di progettare con maggiore tranquillità l'attività per il 1995.

£ materiali indica le spese (escluso il personale) necessarie per la realizzazione di un determinato lavoro. In particolare alla voce *A acquisto libri e periodici* si segnala che la cifra indicata prevede l'acquisto di circa 2.500 libri, il rinnovo e il potenziamento del settore periodici (calcolato in circa 10.000.000).

"Bilancio programma" Alzano Lombardo

Azioni	Descrizione	Tempo¹ unitario	Q²	Unità misura	Totale tempo³	Personale⁴	Tempi parziali	\$⁵ personale	\$/min.	\$ materiali
A 100 acquisto libri e periodici	vd. relazione	960,94	52	settimane	49.969	V VI VIII INS. CPS	15.150 17.219 12.600 5.000	6.415,874 7.329,633 7.151,277	423,49 425,67 567,56	70.000,000
B 100 servizio al banco prestito	vd. relazione	326,96	303	giorni	99.067	IV V VI INS. CPS	31.982 33.782 30.183 3.120	15.435,328 14.306,282 12.848,035	421,68 423,49 425,67	
B 200 apertura/chiusura	iter	28,58	303	giorni	8.661	IV V VI	2.887 2.887 2.887	1.393,340 1.222,611 1.228,913	421,68 423,49 425,67	
C 100 informazioni	vd. relazione	308,81	303	giorni	93.570	IV V VI VIII	18.913 18.913 36.831 18.913	9.127,896 8.009,435 15.677,898 10.734,294	421,68 423,49 425,67 567,56	
C 200 consigli all'utenza	mostre settimanali recensioni, ecc.	60,00	52	settimane	2.880 240	VIII VI	2.880 240	1.634,578 1.328,094	567,56 425,67	
C 300 informazioni di comunità		60,00	52	settimane	3.120	obiettivo	3.120			
D 100 scarto	vd. relazione	10,00	500	libri	1.980	INS.CPS V VIII	480 1.260 240	533,595 136,215	423,49 567,56	
E 100 manutenzione patrimonio librario	vd. relazione	400,52	303	giorni	121.358	INS. CPS III	90.278 31.080	15.000,000	482,63	
F 100 progetto nuova sede (comprende le procedure di trattamento del patrimonio librario necessario per la sistemazione dei libri e per l'antitaccheggio)	procedura gare appalto	480,00	6	giorni	2.880	VIII	2.880	1.634,578	567,56	
	fase progettuale appalto	480,00	7	giorni	3.360	VIII	3.360	1.907,002	567,56	
	contatti con Milano	480,00	7	giorni	3.360	VIII	3.360	1.907,002	567,56	
	traslochi a blocchi	480,00	12	giorni		operai comune				
	assistenza traslochi	480,00	14	giorni	6.720	IV V VI VIII	1.460 1.460 1.460 1.440	615,653 618,295 621,478 817,286	421,68 423,49 425,67 567,56	
						obiettivo	900			(segue)

Azioni	Descrizione	Tempo ¹ unitario	Q ² misura	Unità misura	Totale tempo ³	Personale ⁴	Tempi parziali	\$ personale	\$ /min.	\$ materiali
	etichettatura libri e inventario	480,00	30	giorni	14.400	obietto INS. CPS	9.600 4.800			5.000.000
	nuovi telefoni									15.000.000
	controllo arredi e fotocopiatrice	480,00	12	giorni	5.760	VIII	5.760	3.269.146	567,56	
G 100	amministrazione controllo bolle, fatture, imp. spesa, delibere impegno ecc.	641,63	48	settimane	30.798	IV	30.798	14.863.900	421,68	49.500.000
H 100	manutenzione gestione ordinaria	1.908,75	48	settimane	91.620	bidella	91.620	27.484.000	299,98	10.000.000
H 200	cancelleria									4.000.000
I 100	rapporti con altri uffici	60,00 240,00	48 48	settimane settimane	2.880 11.520	IV VIII	2.880 11.520	1.389.961 6.538.310	421,68 567,56	
I 200	rapporti assessorato	120,00	48	settimane	5.760	VIII	5.760	3.269.155	567,56	
L 100	bilancio programma controllo di gestione	480,00 8.000,00	3 1	giorni settimana	1.440 8.000	VIII VIII	1.440 8.000	817.289 4.540.480	567,56 567,56	
M 100	attività di promozione (vd. relazione)	480,00	7	giorni	3.360	VIII v	2.400 480	1.362.144	567,56	4.000.000
	corsi di lingua straniera	180,00 10,00	3 100	giorni iscrizioni	540 1.000	obietto VIII obietto v VI	480 480 540 600 300 100			
	cinforum	180,00 480,00	6 1	giorni giorni	1.080 480	VIII obietto	1.080 480	612.965	567,56	100.000
N 100	archivio storico	480,00	2	giorni	960	VIII	960	544.858	567,56	
	trasloco	240,00	6	giorni		operai				
	catalogazione documenti					archivista		18.000.000		6.000.000
	scaffali									16.500.000
	contatti con Milano	480,00	3	giorni	1.440	VIII	1.440	817.286	567,56	

O 100 progetto sistemazione sezione storia locale e sistemazione archivi corsi	vd. relazione	480,00	10	giorni	4.800	v	3.360	1.422.926	423,49
P 100 visite guidate/materiali per scuole	236,00 60,00	48	48	settimane settimane	11.328 2.880	v obiettore	11.328 2.880	4.797.295	423,49
Q 100 progetti speciali per categorie d'utenza	vd. relazione 1.547,14	1	28	settimane settimane	480 43.320	viii obiettore	480 43.320	272.429	567,56
R 100 UOL	hardware, software istruzione personale	10.800	1	settimana	10.800	iv v vi viii	2.700 2.700 2.700 2.700	1.303.089 1.143.418 1.149.312 1.532.417	421,68 423,49 425,67 567,56
S 100 previsione personale		103.678 60.480 91.620 31.080 91.620 91.620 91.620 91.620				2 INS. CPS obiettore bidella iii iv v vi viii ⁶	103.678 60.480 91.620 31.080 91.620 91.620 91.620 89.193	27.484.000 15.000.000 38.634.000 38.800.000 39.000.000 52.000.000	299,98 482,63 421,68 423,49 425,67 567,56
Tempo disponibile		653.338					650.911		
TOTALI		651.811				9 unità	651.811	183.434.000	220.100.000

¹ Il tempo è indicato in minuti.

² Q indica la periodicità dell'azione.

³ Totale tempo si riferisce al tempo complessivo necessario per l'azione.

⁴ Personale indica la qualifica di chi svolge il lavoro.

⁵ Il simbolo \$ indica i costi.

⁶ Il tempo non calcolato, pari a 2.427 minuti per il funzionamento (viii q.f.) è quello riservato alle altre attività dell'assessorato (scuola, sport, tempo libero).