Programmare la biblioteca nel nuovo ente locale

Come cambiano i criteri di gestione

di Nerio Agostini

L'orientamento determinato e determinante del legislatore ha portato negli ultimi anni a mettere in discussione il ruolo tradizionale dell'ente locale. Il dibattito sviluppatosi ha delineato l'immagine di un ente pubblico moderno, soggetto di indirizzo politico-programmatico e di controllo che sceglie di lasciare ad altri, meglio attrezzati sotto il profilo dell'imprenditorialità, la fornitura di servizi pubblici che dovranno essere caratterizzati da tempestività, efficienza ed economicità. Non solo, ma nel caso specifico dei servizi culturali in genere, la gestione diretta dovrebbe essere ridotta ai soli casi dove non vi sono alternative gestionali o sia dimostrata l'efficacia e l'economicità rispetto ad ipotesi alternative.[1]

Tale visione si sta lentamente concretizzando attraverso una serie di trasformazioni strutturali ed organizzative che stanno investendo gli enti sia pur con grosse contraddizioni. Sono forti le resistenze al cambiamento. Prevalgono spesso le visioni ristrette di campanilismo o di esasperato autonomismo, soprattutto negli enti di piccole dimensioni che di contro hanno ormai imboccato la strada obbligata della cooperazione nei servizi perché gli stessi possano essere erogati.[2]

Vi è stata, e in buona parte vi è ancora, la grossa occasione dell'applicazione del nuovo CCNL[3] del personale degli enti locali e del nuovo contratto della dirigenza[4] che dovrebbe vedere la "riorganizzazione strutturale" degli enti non più fondata su criteri autoreferenziali e su servizi finalizzati agli adempimenti burocratici con conseguente organizzazione piramidale ingessata e costosa.

La riorganizzazione dovrebbe invece essere basata sulla centralità dei servizi orientati all'utente, i quali devono essere strutturati come microstrutture front line capaci di erogare servizi specialistici e di qualità, e la gestione complessiva dell'ente dovrebbe essere affidata ad un management qualificato.

Questa riorganizzazione dovrebbe portare ad uno snellimento direttivo e operativo, all'individuazione delle "vere" posizioni organizzative e di responsabilità, alla ricerca e valorizzazione delle professionalità, all'aumento della qualità e dell'efficacia dei servizi erogati, all'affidamento a terzi di alcuni servizi particolari, all'alleggerimento complessivo del personale, all'utilizzo di forme flessibili di lavoro,[5] all'avvio di eventuali forme di autonomia gestionale dall'ente stesso,[6] all'interscambio proficuo con i cittadini utenti-clienti nel rispetto dei loro diritti,[7] alla economicità complessiva della gestione.

Purtroppo in moltissimi enti si sta assistendo all'ennesima occasione mancata: la riorganizzazione è vista solo nell'ottica della riduzione dei costi complessivi del personale, a volte legata ad una restrittiva lettura del "patto di stabilità interna"[8] e della unificazione dei profili professionali,[9] in nome di una malintesa equivalenza di mansioni e/o della mobilità indiscriminata.

La biblioteca nel nuovo ente locale

Nella realtà la succitata riorganizzazione ha portato spesso a creare strutture polivalenti poco individuabili e poco comprensibili dai cittadini (es. servizio socio-culturale nel quale viene "annegata o nascosta" la biblioteca), con personale di scarsa specializzazione (es. istruttori amministrativi oppure operatori socio-culturali) e adibito a mansioni varie e quindi scarsamente motivato. La diretta conseguenza è l'abbassamento del livello qualitativo e dell'efficacia dei servizi erogati, e indirettamente della relativa economicità: da qui spesso deriva l'insoddisfazione del cittadino che invoca l'intervento del "privato".

Questo è esattamente l'opposto di quanto si prefigge tutta la nuova legislazione e anche i nuovi contratti collettivi di lavoro. Purtroppo stenta a decollare complessivamente una "nuova cultura dei servizi" e un management capace di applicare e gestire il nuovo.
Questo è l'indirizzo che sta prevalendo a livello nazionale anche con riferimento al servizio biblioteca.[10]
Per fortuna ci sono ancora tante realtà, anche se rischiano di diventare minoritarie, più attente al cambiamento sostanziale e non di facciata e che segnano la via positiva dello sviluppo.
In questo contesto, pieno di contraddizioni, la biblioteca può, anzi deve, trovare la sua corretta attualizzazione, pena il rischio di una lenta e progressiva "estinzione".
La biblioteca di ente locale è una struttura *front line* ed eroga, direttamente ai cittadini, servizi che hanno una tale e chiara specificità da non essere confondibile con altri servizi esistenti all'interno dell'ente.
Al personale della biblioteca è richiesta una preparazione tecnica e fortemente specialistica (quindi certamente non omologabile ad altre e tantomeno equivalente o fungibile), una continua innovazione e un continuo aggiornamento, legato anche alla trasformazione dei sistemi informativi e dell'editoria.
Quasi sempre la biblioteca è collocata in sedi fisiche autonome e ben identificabili.
È chiaramente una struttura che ha tutti i requisiti per essere al passo con i tempi e quindi inseribile a pieno titolo in un ente moderno con forte orientamento all'utente.
Ci sono alcuni aspetti della gestione del servizio biblioteca che certamente devono essere attualizzati per ottenere il riconoscimento di servizio unico e indispensabile: l'organizzazione dei servizi interni ed esterni,[11] i costi di gestione, la flessibilità strutturale, le attese dei cittadini.
Sul primo fronte si devono introdurre sostanziali modifiche che rispondano all'esigenza di dare efficienza interna ed efficacia ai servizi resi:
– superamento della parcellizzazione del lavoro e delle aree di specializzazione esclusiva;
– acquisizione delle capacità amministrative e contabili spesso demandate ad altri;
– mantenimento dell'alta professionalità del personale (formazione permanente e valutazione continua);
– attivazione del lavoro in équipe;
– razionalizzazione delle risorse disponibili;
– incremento qualitativo del patrimonio disponibile al pubblico;
– ottimizzazione del grado di circolazione del patrimonio fruibile;
– monitoraggio e misurazione della qualità dei servizi;
– massima innovazione tecnologica.
Rispetto al secondo punto, che è quello della economicità dei servizi, è indispensabile l'adozione sistematica di moderni criteri di gestione quali:
– definizione di obiettivi e verifica del loro raggiungimento;
– programmazione e pianificazione degli interventi;
– implementazione dei servizi ai cittadini;
– seria valorizzazione ed incentivazione del personale;
– flessibilità del lavoro e affidamento di incarichi;
– esternalizzazione di attività di supporto o di servizi particolari;
– azioni di marketing e di benchmarking;
– inserimento e/o potenziamento dei sistemi di cooperazione;
– stipula di accordi e/o convenzioni di gestione;
– ricerca delle economie di scala possibili;
– ricerca di finanziamenti esterni finalizzati; ➤

– acquisizione di sponsorizzazioni.
Il terzo aspetto è relativo alla definizione di un modello di servizio dotato di autonomia gestionale, nell'ambito dell'ente, che permetta una forte flessibilità:
– di ruolo (*mission*);
– progettuale;
– strutturale (spazi, attrezzature);
– di adattamento continuo alle esigenze dell'utenza;
– di innovazione tecnologica;
– di utilizzo delle risorse umane.
L'ultimo punto, ma forse il più importante, è relativo alle attese continuamente mutevoli del cittadino-cliente rispetto alle quali è necessario:
– conoscere e capire le esigenze e la loro variazione nel tempo;
– tenere presente che sta fortemente cambiando la scolarità e la cultura di base;
– capire l'evoluzione socio-economica del territorio nella sua accezione più ampia;
– comprendere, per dare adeguate risposte, l'esigenza-diritto di servizi di qualità;
– essere consapevoli che le attese sono anche proporzionali alla richiesta crescente dell'ente locale ai cittadini, nell'ambito dell'autonomia impositiva, di concorrere alla copertura spese dei servizi erogati.
Se questa è la "nuova biblioteca", appare evidente l'importanza e la centralità del ruolo professionale specialistico del bibliotecario e degli assistenti di biblioteca, della loro motivazione professionale e nello stesso tempo l'esigenza che all'interno dell'ente esista un management in grado di valorizzare e far riconoscere (anche economicamente) tale ruolo e capace di mettere in sintonia il servizio della "biblioteca-azienda" con le scelte strategiche complessive dell'ente.
A tale proposito non va dimenticato che, alla luce della nuova normativa, l'esercizio delle funzioni dirigenziali comporta margini elevati di discrezionalità, fermo restando il limite del rispetto di leggi, regolamenti e atti di indirizzo degli amministratori.
È questa una peculiarità che può pesare favorevolmente nella ricollocazione della nuova biblioteca.

Le scelte politico-amministrative

Nel rispetto della distinzione e separazione delle competenze e dei poteri[12] spetta agli organi politico-istituzionali la definizione degli obiettivi generali e strategici dell'ente, l'adozione di indirizzi circa i servizi da erogare, oltre quelli espressamente previsti per legge, l'indicazione di orientamenti conformi alla normativa circa la gestione diretta, in economia, o in affidamento a terzi di interi servizi o di parte di essi, l'assegnazione alla dirigenza delle risorse (finanziarie, strumentali, umane) per il raggiungimento e l'attuazione di quanto indicato.
Le strategie generali fanno prevalentemente riferimento al programma politico-amministrativo del sindaco, del presidente della provincia e della regione sulla base del quale questi ultimi sono stati eletti direttamente dai cittadini elettori, e sono tracciate e precisate nella "relazione programmatica di mandato" che viene presentata alle assemblee consiliari e che costituisce il "piano quinquennale" dell'amministrazione di ciascun ente.
Le strategie si traducono poi in programmi specifici, obiettivi circostanziati e tempi di realizzazione in occasione della presentazione del bilancio di previsione annuale e triennale con le relative relazioni revisionali e programmatiche[13] e della contemporanea definizione del Piano esecutivo di gestione annuale (PEG) di ciascun ente.
L'approvazione del bilancio dovrebbe compiersi entro il 31 dicembre (anche se spesso intervengono, purtroppo, le proroghe con i loro effetti negativi sulla gestione) e quindi, considerati i tempi necessari per la relativa visione da parte dei componenti degli organi consiliari, la stesura definitiva deve essere pronta entro l'inizio del mese di novembre di ogni anno.
La predisposizione del PEG deve perciò avvenire prima di tale termine, nella peggiore delle ipotesi i tempi possono coincidere.
La norma[14] lascia intendere che la costruzione del PEG dovrebbe avvenire successivamente all'approvazione del bilancio. Tuttavia, come ormai ampiamente dimostrato, per fare un bilancio veritiero e attendibile bisogna prima predisporre il PEG e poi farne la sintesi nel documento-bilancio, dato che una corretta attività di programmazione non può realizzarsi partendo dal generale per arrivare al particolare.
In realtà è l'adozione formale del PEG e l'assegnazione delle risorse alla dirigenza da parte della giunta, con conseguente autorizzazione alla spesa e responsabilizzazione totale nella gestione dei servizi, e non la sua elaborazione e stesura definitiva, che deve avvenire dopo l'approvazione del bilancio e non la sua predisposizione.
Il PEG è pertanto lo strumento cardine per la gestione complessiva dell'ente, che collega indirizzi, obiettivi, risorse e responsabilizza la dirigenza al conseguimento dei risultati in piena autonomia gestionale e provoca un impatto rilevante sull'assetto organizzativo dei servizi e sui processi decisionali a cascata.
Con questo strumento si attiva la contabilità analitica, si fissano i "centri di costo" (es. biblioteca) e i "centri di responsabilità" a cui fa seguito il controllo di gestione.
È in questa fase che gli amministratori propongono, tra le altre cose, la loro "idea" di biblioteca, ne indicano il ruolo, le finalità, gli obiettivi generali, la tipologia dei servizi e la

collocazione nel contesto organizzativo strutturale dell'ente.

Il ruolo della dirigenza e la negoziazione degli obiettivi

Predisposta la proposta definitiva del PEG, avvalendosi del supporto tecnico del bibliotecario, la dirigenza si confronta con l'amministrazione a tutto campo e fornisce gli elementi di valenza tecnico-specialistica e gestionale per ridefinire, ritarare, ricollocare gli indirizzi e gli obiettivi.
Questo contesto può fornire l'occasione per un ripensamento della struttura organizzativa, per l'eliminazione di sovrapposizioni o di vuoti organizzativi, per la riduzione delle potenziali aree di conflitto o di tensione, nonché per l'armonizzazione con altri servizi.
È questo il momento della "negoziazione" tra obiettivi politici desiderati e obiettivi tecnici fattibili e quindi la fase in cui vengono esaminati soprattutto:
– la fattibilità dei progetti;
– le possibili conseguenze delle scelte che si intendono fare;
– l'apprezzamento sulla economicità degli interventi;
– le modalità operative;
– le professionalità da mettere in campo;
– i tempi di attuazione;
– i tempi e le modalità di verifica *in itinere* oltreché di valutazione del raggiungimento degli obiettivi;
– la griglia degli indicatori di servizio.
Nella negoziazione pesa molto la competenza, la discrezionalità, l'assunzione di responsabilità e il potere gestionale della dirigenza.
Spetta al dirigente quindi far capire quali sono le scelte tecniche più opportune da attivare per raggiungere determinati obiettivi e mettere in discussione "anche" gli indirizzi, se questi non sono rispondenti ai compiti istituzionali di un servizio e ai bisogni dei cittadini.
È questo il momento importante in cui si decide la vita o la morte di un servizio, il suo sviluppo o la sua riduzione, l'implementazione delle risorse o la riduzione delle stesse.
È anche il momento strategico per la scelta della tipologia di gestione di un servizio: in economia, in cooperazione, a mezzo istituzione, a mezzo convenzione, in consorzio, in affidamento a terzi, ecc.[15]
Logica gestionale e opportunità operativa, oltreché l'esigenza dell'individuazione dei centri di costo e di responsabilità, hanno dimostrato la necessità che il PEG sia articolato in schede analitiche riferite ai singoli servizi strutturati dell'ente.

Il management della biblioteca nelle scelte gestionali del PEG

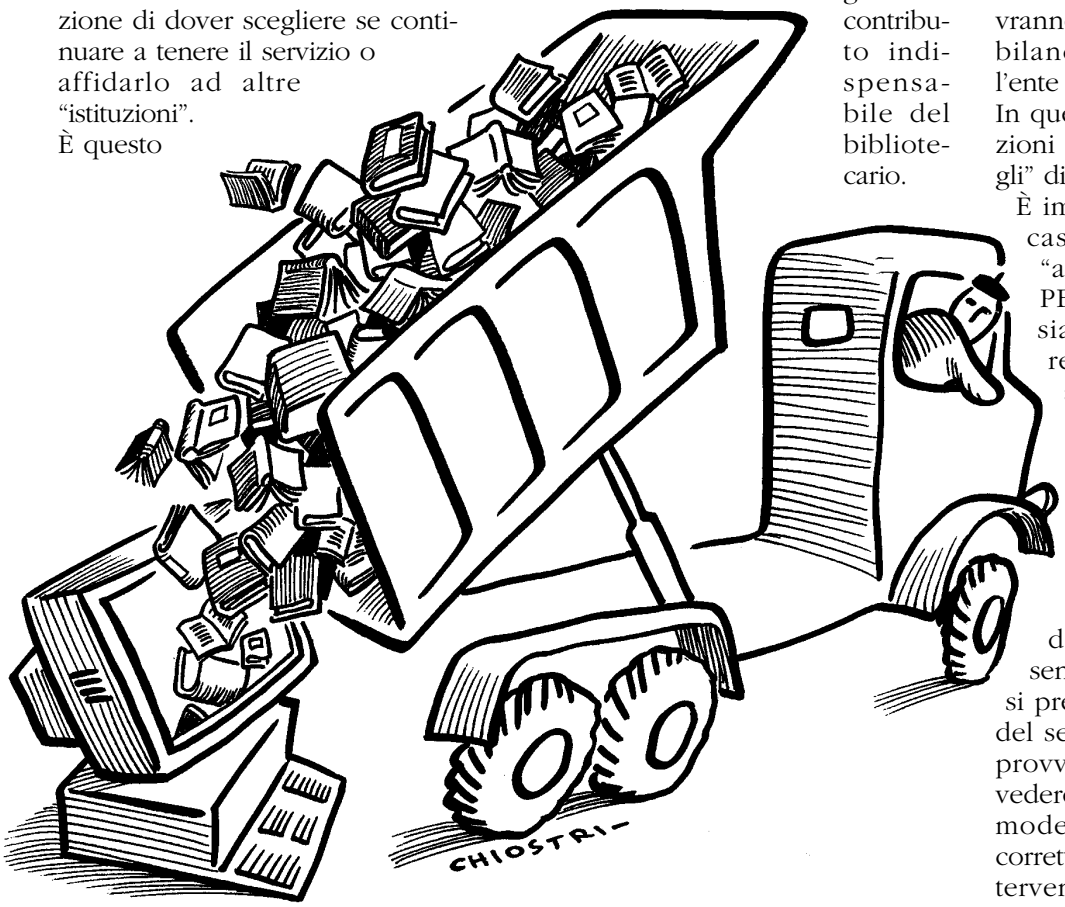
Da quanto sin qui esposto risulta evidente l'importanza della predisposizione della "scheda PEG del servizio biblioteca". È questo il momento dove il ruolo tecnico del bibliotecario assume il massimo peso.
Il bibliotecario, inteso come responsabile del servizio, e comunque il management della biblioteca, quando si tratta di struttura di grande dimensione, deve assumere un ruolo attivo e propositivo, mettendo in campo conoscenze tecniche, professionalità, esperienza, capacità gestionale.
Per l'elaborazione delle schede PEG dei singoli servizi dell'ente, coerenti per modalità e contenuti tra di loro, sarebbe buona regola che la dirigenza attivasse momenti di formazione guidata (da far rientrare nei piani di formazione del personale), di confronto e riflessione comune tra dirigenti, responsabili di servizio, responsabile finanziario, uffici di staff e di controllo.
Nella "proposta tecnica di PEG della biblioteca" (definita almeno nel mese di settembre perché abbia tempi di efficacia nel confronto), che deve essere consegnata al dirigente di riferimento, devono essere evidenziati e distinti gli aspetti routinari da quelli progettuali, gli aspetti di implementazione e di innovazione, gli indicatori e misuratori gestionali e di qualità.
Ogni parte deve essere supportata da:
– analisi e dati, utili a far comprendere nel dettaglio ciò che è in esame;
– relazioni che mettano in evidenza quali obiettivi si possono raggiungere e la loro possibilità di verifica;
– indicazioni del tipo e quantità di impegno richiesto ad altri servizi (orientamento al cliente interno) e determinanti per il raggiungimento degli obiettivi;
– indicazioni sui tempi di verifica *in itinere*;
– ipotesi di modalità di valutazione di fine esercizio sul raggiungimento degli obiettivi;
– ipotesi di aggregazione di capitoli di spesa per snellire procedure e ridurre le variazioni di bilancio;
– segnalazioni di eventuali coperture spese con possibili entrate;
– richiesta dettagliata delle risorse umane e strumentali necessarie alle singole attività/interventi/progetti;
– programmi di formazione e valutazione del personale;
– indicatori gestionali e di qualità;
– scelta del target di riferimento;
– indicazioni sull'opportunità di attivare azioni di marketing.
Sui progetti è necessario evidenziare: la loro "portata e impegno finanziario triennale" per i conseguenti riflessi sul bilancio triennale dell'ente; l'impegno finanziario e il livello di raggiungimento dell'obiettivo prefissato prevedibile nell'arco del primo anno di esercizio e da inserire quindi nel PEG e ➤

nel bilancio annuale di previsione.
La proposta di scheda tecnica del PEG della biblioteca così costruita deve trovare un momento di "pre-negoziazione" con il dirigente di riferimento, a cui viene consegnata per il necessario approfondimento e un primo confronto circa la compatibilità dei contenuti con gli indirizzi politico-amministrativi. Questo confronto può essere anche una prima verifica circa le compatibilità finanziarie per non subire ovvi tagli all'atto dell'esame della scheda PEG della biblioteca in sede di negoziazione con gli amministratori. Questa pre-negoziazione può anche portare ad una prima revisione della proposta tecnica per renderla definitiva.

Il PEG: l'ambito corretto delle scelte difficili ma strategiche

Nella elaborazione del PEG grosso peso hanno le "scelte strategiche" i cui effetti ricadono sui lunghi periodi, a volte ben oltre il piano triennale di previsione.
Possono essere previsti e attivati, sia a titolo sperimentale che a titolo definitivo, interventi di riorganizzazione, di esternalizzazione, di appalto, di cooperazione e così via.
Particolare attenzione deve essere perciò posta nella scelta della tipologia di gestione, sia che si tratti di indirizzo amministrativo che di previsione tecnica. In entrambi i casi è assolutamente indispensabile analizzare l'ipotesi in campo con dati analitici di partenza e relative proiezioni triennali o quinquennali, verificare la fattibilità concreta, mettere a confronto i vantaggi e gli svantaggi con eventuali alternative possibili.
Questo è un passaggio delicato che apre all'utilizzo di forme di lavoro flessibili (telelavoro, lavoro interinale, contratti di formazione e lavoro a tempo parziale, incarichi professionali a termine), consulenze di progettazione, affidamento di attività a terzi.
Sono tutti elementi che devono essere analizzati come "potenzialità" di sviluppo e non come perdita di caratterizzazione strutturale.
Assume un ruolo determinante, in quest'ambito, il bibliotecario e la sua professionalità.
Il confronto, anche serrato, deve portare possibilmente a una "scelta condivisa".
Una volta individuata, la scelta strategica condivisa deve essere accompagnata dall'analisi dei costi, dalla predisposizione di disciplinari e capitolati ben articolati e precisi, dalla messa in campo di elementi di controllo di qualità e clausole di scioglimento del vincolo di rapporto o di appalto.
L'individuazione di quali attività dare in *outsourcing* risulta essere sempre una delle scelte più difficili, ma poiché può essere inevitabile è doveroso cimentarsi con analisi precise dei costi-benefici.
Avendo sempre presente la logica del servizio orientato all'utente, per quanto possibile e compatibile, dovrebbero essere mantenute in gestione diretta (in economia) quelle attività rilevanti per la qualità del contatto con i cittadini quali il prestito, l'assistenza, il reference. Di contro si può favorire l'esternalizzazione dei servizi esecutivi o di supporto quali le pulizie, le manutenzioni, le animazioni, la gestione informatica.
Alcune delle attività comuni a tutte le biblioteche possono, anzi devono, trovare collocazione nell'ambito della cooperazione territoriale. Esempi tipici sono la catalogazione e il prestito interbibliotecario, ma a questi si possono aggiungere l'acquisto coordinato, i progetti di animazione condivisa, il sistema informatico.
Anche il bisogno di risorse umane, soprattutto per esigenze insorgenti o per periodi limitati o progetti mirati, che devono avere una particolare preparazione biblioteconomica ed esperienza in biblioteca, può essere risolta attraverso organismi di cooperazione o consortili o centri di servizi con una formula assimilabile alla fornitura di servizi.
I costi di gestione e la scarsa disponibilità di risorse strumentali e umane mettono in seria difficoltà i piccoli enti. La soluzione al problema è stata indicata dal legislatore. Questi enti possono attivare degli accordi per la "gestione in forma associata di attività e servizi" (istituzione di uffici comuni e affidamento di servizi in convenzione), in modo da sviluppare un servizio bibliotecario sovracomunale con forte sinergia ed economia di scala e magari ricevere anche dei sostegni economici di incentivazione nell'ambito regionale.
La gestione associata dovrebbe portare a dei seri vantaggi, preventivamente valutati, a medio termine, sotto l'aspetto:
– *tecnologico* attraverso la condivisione di dotazioni strumentali per la gestione e sviluppo delle attività;
– *produttivo* con l'unificazione di procedure e la eliminazione di doppioni operativi;
– *specialistico* per la maggiore possibilità di utilizzare personale di adeguato livello professionale;
– *di approvvigionamento* con la condivisione delle risorse;
– *dell'utenza* per la disponibilità di un bacino di cittadini più ampio;
– *delle attività di supporto* attraverso la condivisione della gestione delle attività amministrative, contabili, di gestione del personale e dei sistemi informativi;
– *di immagine* attraverso la sinergia progettuale e di promozione;
– *di erogazione* attivando l'ottimizzazione della fruizione del patrimonio attraverso l'interprestito.
I vantaggi sono molto simili e comunque paragonabili, anche se su scala diversa dal punto di vista quantitativo, a quelli ormai ampia-

mente dimostrati dalle varie forme di cooperazione in atto da decenni (sistemi bibliotecari, consorzi).
Le sinergie possono avere un impatto positivo in termini di efficienza, riducendo i costi di promozione dei servizi, di informazione e gestione dei rapporti con gli utenti, di presidio degli aspetti tecnici connessi all'erogazione e distribuzioni delle prestazioni. Possono inoltre favorire lo sviluppo di attività tradizionalmente trascurate negli enti di piccola dimensione, quali l'analisi dei bisogni e della domanda, la verifica del livello di gradimento e di soddisfazione degli utenti. Inoltre la possibilità di rivolgersi a un bacino di utenza più ampio può stimolare la produzione ed erogazione di servizi aggiuntivi a quelli usuali.
Sia gli enti di piccola che di media dimensione, per varie ragioni, potrebbero trovarsi anche nella condizione di dover scegliere se continuare a tenere il servizio o affidarlo ad altre "istituzioni".
È questo un argomento su cui, negli ultimi mesi, si è aperto un interessante dibattito.
Non è esclusa a priori la possibilità di trasferimento dell'intero servizio biblioteca (risorse e strutture comprese) a soggetti istituzionali dotati di personalità giuridica e capacità gestionale autonoma di tipo aziendale. A volte questa ipotesi si fa sempre più probabile e in certi casi auspicabile per la sopravvivenza del servizio stesso.
In estrema sintesi, per quanto sin qui esaminato, si può dire che non vi è una formula aprioristica che va bene per tutte le situazioni immaginabili. Ogni realtà deve trovare la risposta migliore facendo magari tesoro delle esperienze già in campo.
In tutti i casi l'avvio di una nuova forma e tipologia di gestione deve essere ben valutata e soppesata grazie al contributo indispensabile del bibliotecario.



Certamente non sono produttivi gli irrigidimenti ideologici di forma. Bisogna puntare alla sostanza, il che significa fare le scelte utili, a volte inevitabili, ma soprattutto finalizzate a garantire un servizio pubblico di qualità e impedire, quindi, che si arrivi alla progressiva riduzione o annacquamento del servizio e ancora peggio alla chiusura parziale o alla soppressione della biblioteca.

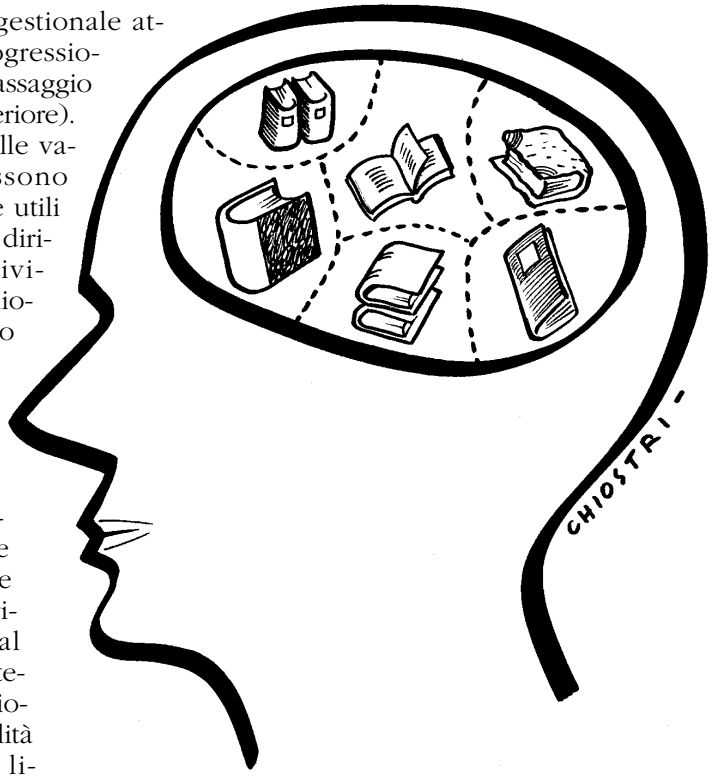
Solo vantaggi dalla programmazione e pianificazione degli interventi

La proposta tecnica di scheda PEG del servizio biblioteca così articolata diventa un corretto e utile strumento per la dirigenza nella fase di negoziazione e nella allocazione delle risorse. Queste ultime dovranno trovare compatibilità con il bilancio di settore, nonché dell'ente nel suo insieme.
In questa fase sono possibili variazioni di obiettivi piuttosto che "tagli" di risorse.
È importante che, in entrambi i casi, ne derivi un contestuale "aggiustamento" nella scheda PEG della biblioteca, affinché sia mantenuta la dovuta coerenza e l'insieme del servizio abbia un elevato grado di fattibilità.
Una modalità di predisposizione di PEG che non veda il coinvolgimento del responsabile di biblioteca o del suo management, o che si estrinsechi in schede con delle linee guida generiche senza dettagli di contenuto, non si presta ad una corretta gestione del servizio, ma piuttosto alla improvvisazione che nulla ha a che vedere con l'idea di una biblioteca moderna. Questa modalità, non corretta, si presta soprattutto ad interventi estemporanei (stillici- ➤

dio) degli amministratori (vecchio modello di gestione) che nulla hanno a che vedere con il loro compito istituzionale, e determina una conflittualità organizzativa permanente.
La mancanza di un Piano esecutivo di gestione corretto, sotto il profilo aziendale, configura altresì una mancanza di chiari obiettivi e di assunzione di responsabilità e contraddice e non rispetta persino il principio costituzionale del "buon andamento della Pubblica amministrazione".
Di contro, le scelte ben ponderate e condivise, a tutti i livelli di responsabilità, al momento dell'elaborazione del Piano esecutivo di gestione permettono:
– una programmazione dinamica del servizio biblioteca;
– una pianificazione degli interventi e delle iniziative;
– l'ottimizzazione delle risorse;
– il monitoraggio periodico;
– la valutazione sullo stato di avanzamento e sul grado di raggiungimento degli obiettivi;
– la variazione di programma per fatti non previsti e quindi variazione del PEG in corso di gestione;[16]
– l'attivazione di focus group;
– l'analisi di fine esercizio per la elaborazione dei PEG degli anni successivi e l'aggiornamento del piano e bilancio triennale.

Soddisfazione dell'utenza e del personale

Da un piano esecutivo di gestione ben strutturato si possono anche ricavare dei misuratori significativi della produttività, utili per un proficuo collegamento alle incentivazioni remunerative del personale.
Si possono inoltre applicare quegli strumenti derivati dai diritti contrattuali in applicazione del CCNL per il riconoscimento della professionalità attraverso la "progressione orizzontale" (aumenti di merito) e della capacità gestionale attraverso la "progressione verticale" (passaggio a categoria superiore).
Dall'insieme delle valutazioni possono emergere anche utili indicazioni alla dirigenza per individuare nella biblioteca un servizio di valenza strategica per i cittadini e quindi di tale autonomia gestionale da meritare l'individuazione della posizione organizzativa (riconoscimento al personale di categoria D di funzioni e responsabilità remunerate di livello dirigenziale).



Un sistema così articolato permette anche:
– l'adozione di carte dei servizi che rappresentano il patto tra ente pubblico e cittadini-clienti;
– la rilevazione del grado di soddisfacimento dell'utente-cliente e l'analisi dei dati relativi per le modifiche e i miglioramenti possibili nell'erogazione dei servizi;
– la rilevazione dei bisogni latenti e la risposta con l'implementazione programmata dei servizi.

Il controllo strategico e il controllo di gestione

A completamento della ormai netta separazione tra il potere di indirizzo e di controllo dei risultati affidato agli organi politico-istituzionali e la competenza di gestione con la relativa responsabilità della dirigenza, si è inserita la novità normativa che ridefinisce anche gli ambiti dei "controlli e valutazioni",[17] rispettando la logica della separazione dei poteri.
Superato il vecchio controllo puramente burocratico si era passati, negli anni Novanta, con un notevole passo avanti, al controllo prescrittivo e di adempimenti. Oggi si arriva finalmente ad introdurre il sistema di controllo sostanziale, basato sul metodo dell'autocontrollo interno finalizzato ad ottenere utili feedback gestionali.
Abbiamo quindi il "controllo strategico" che rappresenta il controllo del raggiungimento dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati, mentre il "controllo di gestione" rappresenta la misura della vera e propria attività gestionale.
L'attività di controllo strategico, che assume anche l'onere di nucleo di valutazione dei dirigenti, è affidata ad un ufficio di staff, composto dal direttore generale[18] e da esperti in tecniche di valutazione e controllo, alle dipendenze degli organi politico-istituzionali. È quindi uno strumento di supporto agli amministratori, cioè di supporto alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo.
I momenti centrali dell'attività di

questo ufficio di staff dovrebbero consistere in:
a) verifica preventiva della congruità del quadro degli obiettivi strategici dell'amministrazione con i contenuti del Piano esecutivo di gestione;
b) verifica a consuntivo della congruenza delle scelte operative effettuate e delle conseguenti modalità di utilizzo delle risorse con gli obiettivi assegnati;
c) controllo a consuntivo sui risultati raggiunti;
d) individuazione delle cause e delle responsabilità, nonché delle possibili soluzioni adottabili, nel caso di mancato raggiungimento totale o parziale dei risultati.
L'attività di controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante interventi tempestivi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.
Il controllo di gestione dovrà essere espletato da un apposito ufficio dedicato completamente a questa attività. È uno strumento al servizio dei dirigenti nella loro forma organizzata di "conferenza dei dirigenti". A questo ufficio competerà anche la valutazione, sul piano dei risultati e dei comportamenti, dell'eventuale posizione organizzativa (categoria D) individuata nella biblioteca.
L'impostazione delle attività di controllo deve prevedere il coinvolgimento dei singoli settori e dei singoli servizi "oggetto" del controllo, sia in riferimento alla metodologia dell'analisi dei risultati, sia in relazione alla costruzione del sistema degli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità. Nel caso specifico ci deve essere il coinvolgimento del servizio biblioteca. La base di tutte le valutazione e controlli è il PEG, che deve ovviamente contenere i relativi indicatori.
Per i comuni di piccola dimensione vale la logica della cooperazione. Tale attività messa in comune presenta, oltre ai vantaggi derivanti dall'economia di scala, anche l'indubbio beneficio di poter produrre senza costi aggiuntivi anche un'attività di benchmarking in tempo reale, che consentirà di comparare i risultati dell'attività del medesimo servizio biblioteca non solo con le precedenti *performances*, ma anche quelli conseguiti da amministrazioni contigue.
Questa nuova metodologia di controllo può costituire di fatto una rivoluzione, poiché si assume una tecnica gestionale utilizzabile dai dirigenti per migliorare i risultati dei servizi di cui sono responsabili e quindi favorire il soddisfacimento anche qualitativo dei bisogni dei cittadini a costi sostenibili. ■

Note

[1] Disegno di legge n. AC 7042 (già AS 4014) – Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie.
[2] Legge 3 agosto 1999, n. 265 – Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.
[3] Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale delle regioni e autonomie locali 1998/2001 del 31.3.1999.
[4] Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo all'Area della dirigenza del comparto regioni e autonomie locali 1998/2001 e accordo integrativo del 23.12.1199.
[5] Nuovo accordo di luglio 2000 sulle "code contrattuali"del CCNL del personale delle regioni e autonomie locali.
[6] Legge 8 giugno 1990, n. 142 – Ordinamento delle autonomie locali; Collegato alla Finanziaria 2000 – D.d.l. di cui alla nota 1.
[7] Legge 7 agosto 1990, n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; Dir. P.C.M. 27 gennaio 1994 – Principi sull'erogazione dei servizi pubblici; Legge 30 luglio 1998, n. 281 – Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti.
[8] Art. 30 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000).
[9] Nuovo ordinamento professionale del comparto del personale delle regioni e autonomie locali del 31.3.1999.
[10] Indagine condotta dall'AIB – Osservatorio del lavoro e presentata al Congresso nazionale, tenutosi a Torino c/o la Fiera del Libro, nella sessione del 12 maggio 2000. Una sintesi dei dati è stata pubblicata in "AIB notizie", 6 giugno 2000.
[11] Per tale analisi dei servizi si veda il contributo di chi scrive: *Nuove tipologie di gestione. Come cambia il quadro di riferimento legislativo per i servizi e il personale nelle biblioteche di ente locale*, "Biblioteche oggi", 18 (2000), 3, p. 10-19.
[12] Legge 8 giugno 1990, n. 142 – Ordinamento delle autonomie locali; D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 – Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421; D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 – Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
[13] DPR 3 agosto 1998, n. 326 – Regolamento recante norme per l'approvazione degli schemi di relazione revisionale e programmatica degli enti locali di cui all'art. 114, comma 2, del D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, e successive modifiche ed integrazioni.
[14] Art. 11 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 – Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
[15] Cfr. NERIO AGOSTINI, *Nuove tipologie...*, cit.
[16] Art. 19 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 – Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
[17] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 – Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
[18] Legge 15 maggio 1997, n. 127 – Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrative e dei procedimenti di decisione e controllo.