



Dott.ssa Rag. Carola De Donno

*Commercialista
Revisore contabile*

Cavallino, li 15 Dicembre 2015

COMUNE DI CAVALLINO
Provincia di Lecce
Prot. 20150017014 del 16-12-2015
Uff. carico Segreteria
A
Cat 2 Class 9

*Egr. Sindaco del
Comune di Cavallino
Avv. Michele Lombardi*

Oggetto: Interventi di Revisione e Coordinamento di Strumenti Istituzionali- Sistema di Direzione

La sottoscritta Dott.ssa Carola De Donno a conclusione dell'incarico di Revisione del Sistema di Direzione della struttura del Comune di Cavallino conferitoLe mediante convenzione del 9 luglio 2014 deposita elaborato di cui all'oggetto.

Cordialità

Dott.ssa Carola De Donno

Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Lecce numero d'ordine 302
Via Tito Sallustio n.4 73020 Cavallino (LE)
Tel. 0832.34.40.64 fax. 0832. 23.23.92
e-mail: studiodedonno@libero.it

PREMESSA

Le riforme politico amministrative adottate in Italia negli ultimi anni, mirando fra l'altro a riformare il settore pubblico nel segno della modernizzazione, del recupero di efficienza e del migliore servizio ai cittadini, hanno modificato il ruolo, le logiche amministrative ed organizzative e le modalità d'intervento della P.A., il tutto incardinato nel principio della riduzione della spesa pubblica e della trasparenza amministrativa (vedasi, in ultimo in ordine di tempo, il susseguirsi delle disposizioni normative sulla spending review e sull'anticorruzione).

L'effettiva realizzazione delle nuove attività e nuovi compiti assegnati agli Enti Locali è stata effettuata da ognuno di essi con una "corsa" al cambiamento spesso svolta in maniera scarsamente consapevole. In particolare molti Comuni, nel tentativo di adempiere alle numerose prescrizioni e soddisfare le nuove esigenze dei cittadini e delle imprese, hanno introdotto innovativi modelli gestionali in modo occasionale e non consapevole, semplicemente cercando di adeguarsi alle prescrizioni normative, senza comprendere fino in fondo le profonde modificazioni ed implicazioni che in questo modo venivano introducendo all'interno delle loro strutture, producendo dei fenomeni di stress organizzativo. Di fatto l'organigramma e il sistema di direzione attualmente operanti sono risultati spesso ancora legati alla logica del passato, rivelandosi pertanto inadeguati alle nuove esigenze, poiché tradizionalmente impostati per l'espletamento di funzioni burocratiche.

La sensazione che il processo si sia svolto con queste modalità, senza un sostanziale "governo del cambiamento", è ampiamente diffusa ed è questa la ragione per la quale oggi sempre più Comuni sono coinvolti in un ripensamento delle logiche organizzative più adatte ad integrare i nuovi compiti ed i nuovi strumenti a disposizione, al fine di salvaguardare anche l'ambiente di lavoro che, se reso confortevole e professionalmente stimolante, determina una maggiore produttività dei propri dipendenti.

Si è pertanto evidenziata spesso la necessità di ripensare le strutture pubbliche in vista dei nuovi compiti cui vengono chiamate, con anche la ridefinizione dei ruoli interni tra

De

parte politica e dirigenza e con riflessi verticali nei confronti di tutto l'apparato amministrativo/gestionale del Comune.

Tale esigenza è avvertita anche da realtà minori ma caratterizzate da una forte tensione innovativa, tra le quali ben si situa il Comune di Cavallino.

Alle disposizioni normative si affiancano anche gli interventi della Corte dei Conti, che nelle ultime audizioni ha sostenuto che, per aggredire la spesa pubblica, non bastano più i mezzi tradizionali delle politiche di bilancio, ormai insufficienti, ma necessita una revisione coraggiosa dell'intervento pubblico, con una maggiore partecipazione dei cittadini alla copertura di alcuni servizi, con lo sforzo al contempo di ridurre la pressione fiscale divenuta oramai intollerabile, contrastando la spesa pubblica improduttiva. Nel Comune di Cavallino, comunque, non si ravvisano fattispecie di tale natura, non essendoci organismi partecipati, prodotti finanziari derivati o altri istituti che originano varie tipologie di costi improduttivi, pertanto si può agire in altri ambiti, coinvolgendo i vari livelli comunali e i cittadini, al fine di riorganizzare alla radice le prestazioni e le modalità di fruizione dei servizi pubblici, aumentandone la qualità e possibilmente la quantità.

Dall'analisi dei costi sostenuti dal Comune di Cavallino è emerso che, così come nella maggior parte delle Amministrazioni Locali, non è semplice tagliare la spesa, tenuto conto che quella corrente è rivolta essenzialmente a pagamenti stipendi, utenze, servizi sociali e culturali, funzionamento degli uffici/strutture/impianti, mentre quella in conto capitale è rivolta alla tutela del territorio, sicurezza stradale, nuove infrastrutture. Ciò che è possibile fare è invece riqualificare e riallocare la spesa attraverso piani di riorganizzazione amministrativa tra i quali si richiama, a titolo di esempio, la gestione associata tra più uffici di alcune attività che li interessano trasversalmente.

Il presente lavoro è stato eseguito partendo dall'analisi del modello organizzativo in essere nel Comune di Cavallino per verificare la sua adeguatezza alle continue e profonde novità normative e alla necessità dell'Amministrazione Comunale nel suo complesso di assumere un ruolo attivo all'interno della comunità locale amministrata. Si è proceduto pertanto all'analisi dei processi amministrativi in essere, al fine di individuare eventuali deficienze amministrative, la causa del loro manifestarsi e le

soluzioni possibili, tenuto conto delle principali dinamiche presenti all'interno del Comune. In questa direzione si è posta l'attenzione su fenomeni gestionali, come le esternalizzazioni e su fenomeni direzionali, come l'introduzione del responsabile per progetti, evidenziando di volta in volta il loro impatto sulla struttura organizzativa. In conclusione, sulla base di questi elementi si è proposto una sorta di modello organizzativo emergente che non può comunque prescindere da una possibile e naturale resistenza della burocrazia all'innovazione, soprattutto nella fase di prima applicazione.

ELABORAZIONE PROFILO DEL SISTEMA DIREZIONALE E DI GOVERNO E DEI RAPPORTI FRA RUOLI. SOLUZIONI DI SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI E DELIBERATIVI

Obiettivo strategico dell'A.C. di Cavallino è favorire processi di innovazione amministrativa per garantire ai cittadini servizi qualitativamente soddisfacenti e risposte tempestive ed efficaci ai bisogni della comunità.

Per le dimensioni proprie del Comune di Cavallino ripensare il suo sistema di direzione appare evidentemente non realistico e attuabile mentre, partendo da una breve descrizione delle sue caratteristiche e da un'individuazione delle sue criticità, è possibile fornire una serie di suggerimenti ed accorgimenti operativi atti ad implementare il sistema di direzione in essere.

Il sistema direzionale e di governo non può prescindere da una propedeutica analisi delle caratteristiche del Comune di Cavallino, in termini di attività amministrativa/contabile /patrimoniale. Si evidenzia una vivacità sicuramente elevata per un Comune di poco più di 12.000 abitanti che nel corso degli anni ha visto incrementare fortemente il suo patrimonio immobiliare, con la realizzazione di importanti strutture quali, solo per citarne alcune, il Museo diffuso, il teatro "Il Ducale", la Biblioteca Comunale, il Parco attrezzato "Ex Bisanti", la Mediateca, l'Antiquarium ed il Museo Didattico archeologico. Numerose sono anche le nuove strutture sportive realizzate (tensostruttura, Campi di pallacanestro, ecc) Per renderle usufruibili e mantenerle tali, inoltre, i processi amministrativi non si esauriscono certamente con l'ultimazione dei lavori, ma richiedono costanti processi di gestione diretta o controllo della gestione, nel caso di affidamento a terzi, manutenzione ordinaria e straordinaria, spese di funzionamento (luce, gas, personale) nonché gestione amministrativo contabile con connessi adempimenti fiscali (gestioni rilevanti ai fini IVA).

Consistenti sono anche i lavori pubblici in termini di infrastrutture stradali, idrauliche e destinate alle attività commerciali/artigianali/industriali (area PIP).

Risulta inoltre difficile conciliare la manutenzione degli anzidetti immobili con le numerose disposizioni normative in termini di spending review.

Il Comune dimostra particolare efficacia nell'intercettare i finanziamenti nazionali ed europei con tutti i riflessi sull'attività amministrativa che ne deriva (non solo per ottenere i finanziamenti ma anche per espletare le gare per l'affidamento dei lavori e delle gestioni).

In Cavallino insiste anche un complesso di impianti destinati al trattamento dei rifiuti ed un impianto di produzione di CDR.

L'attenzione posta all'ambiente è dimostrata anche dai vari interventi effettuati per creare e gestire aree a verde, dotandole, ove possibile, di valide attrezzature di intrattenimento nonché dal livello raggiunto della raccolta differenziata dei rifiuti e dalla realizzazione di un ecocentro.

Caratteristica saliente è anche l'attività di valorizzazione dei beni culturali e di promozione culturale che abbraccia vari ambiti, dall'estate cavallinese (che offre un fondamentale intrattenimento ai cittadini mediante spettacoli, proiezioni film, ecc) alla stagione teatrale, dall'organizzazione di rilevanti mostre alle numerose manifestazioni di presentazioni di libri, con la connessa consistente attività di organizzazione e promozione.

Da quanto sopra esposto si evince una elevata mole di lavoro e responsabilità richiesta a tutti i capi settore, che viene gestita da un sistema direzionale e di governo ben rodato, che si evidenzia però a volte sotto pressione, costretto ad operare con stringenti scadenze, per cui necessita una maggiore attenzione allo "scadenzario" con un forte coinvolgimento di tutta la struttura.

I provvedimenti normativi adottati negli ultimi anni inerenti la disciplina degli Enti Locali, rivolgendosi ad una sempre maggiore innovazione tecnologica anche al fine di aumentare la produttività del lavoro, impongono una maggiore interconnessione tra le varie strutture comunali. Considerate le dimensioni del Comune di Cavallino in termini di personale, così come individuate, in ultimo, dalla delibera G.M. n.155 del 12/06/2015 ad oggetto la "rideterminazione dotazione organica", nel rispetto dei principi di cui all'art. 1 commi 557, 557 bis, 557 ter e 557 quater, si ritiene al momento inevitabile mantenere l'articolazione della struttura comunale in n. 6 settori, realizzando una loro maggiore interconnessione a livello orizzontale nonché un maggior coinvolgimento delle strutture di secondo livello (Unità operative).

Si evidenzia così la necessità di un maggior coordinamento sia a livello trasversale tra i vari responsabili di servizio che tra i vari colleghi subalterni, di una condivisione di obiettivi e strategie che può senza dubbio determinare procedure operative sia interne agli uffici che trasversali tra di essi, al fine di ordinare e velocizzare i processi amministrativi. In particolare si propone di modificare il ruolo dirigenziale con un progressivo spostamento verso il basso di un nuovo livello di responsabilità, di collaborazione e coordinamento, utilizzando in modo ottimale quelle figure che, pur non ricoprendo il ruolo di capi settore, possono contribuire fattivamente alla realizzazione di determinati progetti (cd responsabili di progetto), il tutto in condivisione con l'apparato politico di riferimento, che dev'essere coinvolto nelle varie problematiche gestionali amministrative in modo tale da realizzare un indirizzo politico compatibile con la sua realizzazione amministrativa e rivolto a soddisfare le esigenze dei cittadini.

Tale ultimo aspetto viene esaltato dalle nuove disposizioni normative, incentrate su una maggiore responsabilizzazione dell'operato pubblico con l'applicazione del principio della programmazione molto più stringente rispetto al passato. La riforma della contabilità attuata con il D.Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, ha sostituito, quale allegato al bilancio di previsione, la relazione previsionale e programmatica con il DUP (documento unico di programmazione), con il quale occorre individuare le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti a tale periodo, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, tenendo conto della situazione socio economica del proprio territorio. In tale documento occorre effettuare l'analisi delle modalità di organizzazione e gestione dei servizi pubblici ai cittadini (considerando anche i fabbisogni e costi standard) e la verifica sulla coerenza e compatibilità della gestione presente e futura con le disposizioni del patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica. Occorre pertanto trasformare il programma politico in veri e propri progetti coordinati dai capi settore che, con l'utilizzo di apposite unità operative, abbiano la funzione di progettazione ed implementazione delle attività da realizzare.

Si ritiene essenziale, in un periodo di scarse risorse, sia finanziarie che umane, adottare un nuovo modello organizzativo, partendo dallo studio di quello attuale e analizzando le specifiche attività svolte, individuandone le criticità e le soluzioni più appropriate. Poiché trattasi di un sistema organizzativo in continua evoluzione, sarebbe opportuno avere anche una visione completa del funzionamento amministrativo del Comune e poter conseguire sinergie tra i vari uffici, oltre che fondamentali vantaggi professionali forniti da un confronto di conoscenze di normative/interpretazioni/prassi amministrative. In altre parole si tratta di adottare una logica di comunicazione intersettoriale, favorendo lo scambio di esperienze e best practices anche al fine di adottare processi di semplificazione e standardizzazione delle procedure.

Tale processo sarebbe inoltre il punto iniziale per sviluppare una gestione associata tra più uffici/settori. A titolo di esempio si richiama la possibilità di effettuare acquisti di beni e servizi contemporaneamente per più uffici, con la realizzazione di economie di spesa dovute a maggiori quantità acquistate e minori prezzi unitari e di contenimento del numero di atti amministrativi (determine di acquisto/pagamento, emissione ordinativi, ecc) con immediati vantaggi in termini economicità ed efficienza. Anche l'acquisto di banche dati/abbonamenti on line, se concordato a livello intersettoriale, potrà consentire indubbi vantaggi economici nonché evitare possibili sovrapposizioni di acquisti che possono derivare da un agire separato da parte dei vari uffici. Poiché il limitato numero di dipendenti non consente di istituire un apposito ufficio quale centrale unica di committenza, si possono comunque individuare, secondo le rispettive competenze e specializzazioni, alcune figure che all'occorrenza provvedano a effettuare la relativa attività istruttoria mediante:

- l'utilizzo di applicativi condivisi,
- la gestione, manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura della rete telematica.

Dall'esercizio in comune di alcune attività può inoltre derivare l'attivazione di strumenti di gestione evoluta con costi senza dubbio ridotti rispetto ad una gestione a livello comunale, come ad esempio la creazione di un CED (si pensi alla sua rilevanza per tutte le elaborazioni e/ trasmissioni dati da effettuare) nonché aumentare la capacità di intercettare e utilizzare le varie fonti di finanziamento, soprattutto dell'U.E.

SOLUZIONI DI POTENZIAMENTO E DI RIORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI

In un periodo di forti limitazioni di risorse per gli EE.LL. occorre ricercare soluzioni organizzative che consentano, oltre un miglioramento o potenziamento dei servizi offerti, anche dei vantaggi in termini economico-finanziari.

Lo Stato riconosce agevolazioni a livello di trasferimenti/stanzamenti di bilancio a favore degli EE.LL. che si distinguono per efficienza ed efficacia: a mero titolo di esempio si richiamano le ultime modifiche introdotte in merito alla quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) , posta passiva del bilancio obbligatoria a partire dal 2015, con delle agevolazioni per la sua quantificazione per i Comuni che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione (ad esempio attraverso la creazione di un'unità organizzativa dedicata alla riscossione o l'avvio di procedure di riscossione più efficaci). Esaminando la sperimentazione effettuata nel Comune di Cavallino, con l'invio di alcuni decreti ingiuntivi anziché delle cartelle esattoriali, si riscontra che non si è rilevata particolarmente efficace: evidentemente la modalità di riscossione tramite cartella esattoriale risulta ancora, almeno per la casistica del Comune di Cavallino, più efficace rispetto al decreto ingiuntivo. Altre forme di velocizzazione della riscossione si possono però realizzare accorciando i tempi di elaborazione dei ruoli (sia spontanei che coattivi, sia per le entrate tributarie che da contravvenzioni al C.d.S.) mentre la riscossione degli oneri di urbanizzazione risulta molto efficace e tempestiva, anche se comporta la necessaria interconnessione tra l'ufficio tecnico e l'ufficio contenzioso per l'attuazione delle varie forme di riscossione (mediante lettere di sollecito, azioni legali, escussione di polizze assicurative ecc). Si consiglia la fissazione di alcune tempistiche da rispettare per la verifica dei mancati incassi al fine di spalmare l'anzidetta attività nel corso dell'anno, in modo tale da gestirla in modo da non sovrapporsi ad altre attività in scadenza.

Oggi si rivela inevitabile l'instaurare e mantenere un circolo virtuoso nei vari processi amministrativi dei Comuni: per riprendere l'esempio precedente, una maggiore capacità di riscossione delle proprie entrate comporta immediati benefici sugli equilibri di cassa dei comuni, consentendo anche pagamenti nei giusti tempi dei propri fornitori, tempi resi

obbligatori dalle disposizioni normative europee che prevedono forti sanzioni per i Comuni che non rispettano gli anzidetti tempi.

Da sottolineare che una efficace lotta all'evasione fiscale, oltre che perseguire obiettivi di equità, consente di innalzare l'indice di autonomia finanziaria e tributaria del Comune, nonché creare le premesse per una successiva riduzione della pressione fiscale, in ossequio anche delle raccomandazioni della Corte dei Conti. Il contrasto all'evasione/elusione fiscale determina infatti l'ampliamento della base imponibile dei tributi, con un aumento del gettito a regime, per cui si ritiene di dover segnalare che, pur riscontrando che nel Comune di Cavallino l'anzidetta attività è effettuata in modo abbastanza efficace, è potenziabile con ulteriori risorse strumentali ed umane oppure mediante il ricorso a supporti esterni.

Sarebbe comunque riduttivo o perlomeno parziale limitare l'attenzione dell'autonomia finanziaria alle sole entrate tributarie, in quanto è tutta la gestione delle entrate comunali che oggi, più che nel passato, deve essere inserita nelle priorità dell'A.C., sia alla luce delle nuove disposizioni sulla competenza finanziaria potenziata che per i riflessi sulla gestione di cassa, con l'approvvigionamento delle risorse in grado di rispettare i tempi di pagamento dei fornitori. Lo sforzo che si richiede è quello di organizzare un'unità operativa, a livello comunale, dotandola delle opportune competenze professionali.

CONCLUSIONI

Il Comune di Cavallino, esaminato dal punto di vista della struttura che eroga vari servizi alla collettività, essenziali e non, presenta oggi un fabbisogno di implementare ulteriormente l'innovazione nei processi amministrativi nei vari ambiti comunali, per la gestione efficiente della mobilità e della sicurezza stradale, dell'ambiente e delle aree a verde, dell'energia, della cultura, del settore sociale e scolastico e dei servizi all'utenza in genere.

Dall'esame effettuato emerge l'immagine di un Comune che sta affrontando una fase di transizione, caratterizzata da una progressiva trasformazione della struttura organizzativa da una logica burocratica ad una logica di efficienza e snellimento, che necessita di continuare ad essere ben indirizzata e gestita, al fine di evitare dispersioni di importanti energie e potenzialità cui oggi non è possibile assolutamente rinunciare, in un momento di grandi sacrifici dal punto di vista delle risorse e con fabbisogni dei cittadini giustamente sempre più esigenti.

Le indicazioni fornite sono volte a perseguire obiettivi di ottimizzazione delle procedure interne agli uffici, erogazione di migliori e nuovi servizi all'utenza, partecipazione e collaborazione dei cittadini alle scelte di governo locale.

Le dinamiche e le logiche organizzative, soprattutto a causa del consistente lavoro amministrativo, devono essere rapportate alle nuove incombenze, individuando le eventuali fattispecie organizzative con potenziali deficienze e proponendo modalità gestionali efficaci per la loro soluzione concreta, condividendole a livello intersettoriale ed evitando, per quanto possibile, disagi organizzativi.

Gli aspetti gestionali vanno intersecandosi sempre più con quelli amministrativo contabili, il tutto nel ruolo fondamentale assunto dalla programmazione. Non è possibile più gestire al momento le varie situazioni, fatto salvo solo per quelle imprevedute ed imprevedibili, mentre per tutto il resto bisogna agire nel rispetto di una programmazione propositiva cui affiancare una continua "ricognizione" generale su esigenze, tendenze, aspetti critici e possibili soluzioni in linea con le proprie necessità e progetti.

