

Lo spreco.

Origini, rimedi e misure della spesa improduttiva nei Comuni.

di Mauro Bonaretti

INDICE

INTRODUZIONE; **1. SPRECO DI TIPO 1: GLI ASSESSORATI COME MOLTIPLICATORI DELLA SPESA** 1.1. *La dimensione della Giunta come incentivo negativo alla cooperazione e alla focalizzazione;* 1.2 *“L’assessorato” come invenzione retorica e controsenso istituzionale;* 1.3 *Il rimedio: dimezzare le Giunte.* **2. SPRECO DI TIPO 2: LE AZIONI E GLI INTERVENTI NON RILEVANTI E NON COERENTI** 2.1. *Le azioni non rilevanti;* 2.2 *Le azioni non coerenti;* 2.3 *Il rimedio: “la prova del ridicolo”.* **3 SPRECO DI TIPO 3: I SERVIZI ALL’IMPROVVISA.** 3.1 *La catena di Sant’Antonio;* 3.2 *Le cause: servizi senza strategie e senza progetto stabile;* 3.3. *Il rimedio: “la prova del prezzo”.* **4. SPRECO DI TIPO 4: L’IMPIEGO SUB OTTIMALE DELLE RISORSE** 4.1 *Il ritualismo;* 4.2 *L’elusione;* 4.3 *La dispersione;* 4.4 *Le risorse congelate;* 4.5 *Lo spreco degli sprechi;* 4.6. *Il rimedio: valutazione di impatto normativo e centralizzazione delle decisioni nelle funzioni di staff.* **5 UNA SINTESI: LE DINAMICHE DELLO SPRECO IN AZIONE** **6. CONCLUSIONI: LE COSE DA FARE E LE PROSPETTIVE** 6.1 *Una legislazione semplice contro gli sprechi;* 6.2 *Imparare a non sprecare;* 6.3 *Misurare gli sprechi.*

Introduzione

In parte per la crisi economica in corso e la scarsità di risorse a disposizione, in parte per una retorica banalizzante che offre dignità di pensiero ai luoghi comuni sulle amministrazioni pubbliche, la questione della lotta agli sprechi della spesa pubblica è diventata un cavallo di battaglia di numerosi partiti, in modo trasversale agli schieramenti politici.

La discussione che si sta sviluppando sull’efficienza dell’amministrazione pubblica sta assumendo contorni di una superficialità imbarazzante. Da destra a sinistra il dibattito si rivela confuso, convulso, semplicistico, demagogico. Dai fannulloni, ai tagli della politica, alla battaglia delle consulenze, ai risparmi in tempi di crisi, alla guerra agli sprechi e alle auto blu, agli scoop sulla cattiva amministrazione.

Chiunque sappia un minimo di cosa si sta parlando ha ben chiaro che i problemi dell’amministrazione italiana hanno radici ben più profonde e lontane. Tutti sanno che è ridicolo utilizzare parametri tipici dell’organizzazione fordista (il cottimo) in un sistema ad alta intensità di lavoro intellettuale. Tutti sanno che è un’aberrazione riempirsi la bocca di “attrarre cervelli e talenti” e poi considerare le consulenze dei lavoratori della conoscenza alla stregua di prebende e clientele. Tutti sanno che le auto blu nella maggior parte delle amministrazioni non esistono da anni. Tutti sanno che decapitare vertici politici e/o amministrativi non può essere un obiettivo fine a se stesso, ma solo un modo per distruggere le istituzioni, se svincolato da progetti organizzativi di respiro.

Non si possono trattare le istituzioni come oggetti per la costruzione del proprio consenso di breve periodo. Le istituzioni sono organismi delicati e che richiedono cura da parte di tutti perché sono di tutti. Quando la politica non rispetta le istituzioni che occupa temporaneamente e ne fa un oggetto di comunicazione, di costruzione del consenso, di manipolazione, fa un danno enorme alla società che richiederà poi molto tempo per essere ricomposto.

Poi esistono le patologie, le situazioni di spreco dovute a incuria, illegittimità, illegalità. In questi casi non si tratta di cattiva gestione, ma di atti ben più gravi che riguardano la magistratura e in quell’ambito devono essere trattati con tutte le conseguenze e responsabilità del caso.

Tuttavia gli sprechi esistono davvero.

Non solo nelle situazioni patologiche di illegalità e incuria, ma anche nelle situazioni di normalità, a causa di una gestione non ottimale (o meglio non professionale) dell’azione

amministrativa. Si tratta di situazioni nelle quali la spesa, sebbene utilizzata dagli attori per finalità pubbliche, con buona fede e magari passione, non è impiegata nel modo migliore, più produttivo e più efficace per risolvere i problemi delle nostre comunità, a causa di un approccio poco rigoroso, sul piano del metodo, alla progettazione delle politiche e dei servizi pubblici.

Sarebbe opportuno affrontare seriamente la questione fuori dai luoghi comuni perché gli ambiti di recupero della spesa, nelle situazioni di normalità, sono consistenti, ma richiedono ragionamenti più raffinati e il rumore delle affermazioni grossolane non aiuta a risolvere le questioni reali e semmai, al contrario, continua a consentire di tenerle nascoste.

In questa prospettiva, e in un quadro di risorse disponibili sempre più scarse, esistono due alternative per cercare di risolvere la questione degli sprechi:

- a) Una prospettiva macro: comprimere ulteriormente le risorse a disposizione degli aggregati di spesa e lasciare alle dinamiche interne la regolazione dei rapporti allocativi e i conseguenti processi di razionalizzazione della spesa.
- b) Una prospettiva micro: individuare quali sono le tipologie di impiego non produttivo delle risorse, le cause di questi sprechi, i possibili rimedi e incentivi a migliorare l'impiego delle risorse.

Questo articolo cerca di ragionare degli sprechi nei Comuni in situazioni di normale funzionamento (fisiologicamente sub ottimali), nella prospettiva micro, degli incentivi e interventi per favorire il miglioramento locale.

Non si occupa dunque delle situazioni di contesto patologico, né del problema della spesa pubblica in una prospettiva di contabilità nazionale.

La tesi che si vuole proporre è che nel caso dei Comuni possono normalmente essere individuati almeno quattro tipi di sprechi e che per ognuno di questi è possibile adottare alcuni semplici rimedi capaci di favorire un ingente recupero di risorse.

Non potendo contare su prove empiriche statisticamente rappresentative non si cerca di quantificare l'ammontare di questi sprechi, ma ci sono ragionevoli indicazioni per sostenere che questi possano riguardare almeno un terzo della spesa non obbligatoria dei Comuni.

1. Spreco di tipo 1: Gli assessorati come moltiplicatori della spesa

Il primo tipo di spreco è determinato dalla ridondanza delle Giunte (fino a 12 assessori). La ragione di questo spreco non consiste tanto nei costi della politica come potrebbe apparire ad uno sguardo superficiale, quanto piuttosto nel fatto che l'attuale modello istituzionale articolato per deleghe assessorili rappresenta un potentissimo incentivo negativo alla capacità delle amministrazioni di integrare le politiche e focalizzare su poche azioni chiave le proprie strategie di intervento, favorendo invece la polverizzazione e la dispersione degli interventi in micro iniziative non utili a risolvere i problemi collettivi, ma molto funzionali alla costruzione del consenso individuale.

1.1. La dimensione della Giunta come incentivo negativo alla cooperazione ed alla focalizzazione.

L'emergere di una personalizzazione della politica, in funzione anche del nuovo ruolo esercitato dai media, richiede la visibilità individuale degli stessi amministratori e dei partiti che questi rappresentano. Questa esigenza rende di fatto incompatibile la necessità di integrazione e cooperazione e ancor più quella di selezione delle priorità. In sostanza l'esigenza di visibilità individuale e di competizione nel mercato politico-elettorale diviene

contraddittoria con quella di cooperazione e selezione degli investimenti. Soprattutto in un quadro di risorse scarse, l'allocazione redistributiva in funzione delle priorità strategiche di intervento, diviene impossibile perché ostacolata dalle dimensioni simboliche del potere, sottese alla competizione tra assessori per l'acquisizione della quota parte di risorse individuali "a disposizione".

Si intrecciano così tre aspetti rilevanti:

- l'allocazione delle risorse alle politiche viene interpretata non come scelta strategica dell'intera amministrazione, ma come attribuzione di disponibilità di budget agli assessori ;
- l'allocazione delle risorse viene interpretata come distribuzione simbolica del potere;
- l'allocazione delle risorse viene vissuta come competizione per l'accesso alle opportunità necessarie per la costruzione del consenso personale e la sopravvivenza futura del singolo assessore.

In sostanza ognuno ha bisogno del proprio spazio di visibilità e del proprio consenso personale che viene (probabilisticamente) considerato direttamente proporzionale al numero e qualità delle relazioni dirette che si riescono a costruire nel breve periodo del mandato. Il consenso infatti per la maggior parte degli assessori non avviene sui risultati reali poiché questi, quando rilevanti e visibili sono normalmente frutto di apporti integrati e dunque riconosciuti al Sindaco dall'opinione pubblica. I cittadini infatti di norma non conoscono i nomi degli assessori e le loro deleghe e i risultati individuali sono così spesso parziali da non essere percepiti come generalmente significativi. Gli assessori pertanto, per ottenere consenso, sono costretti ad agire principalmente attraverso relazioni personali con il policy network di riferimento e non attraverso la valorizzazione dei propri risultati presso pubblici più ampi.

Poter essere delegati a trattare specifiche materie e avere a disposizione un budget significa avere così accesso privilegiato a pubblici specifici e a reti di interesse segmentate: quanto più l'azione diviene polverizzata tanto più si ritiene probabile costruire relazioni intense e significative con questi network di riferimento.

1.2 "L'assessorato" come invenzione retorica e controsenso istituzionale.

E' evidente che tutto questo non ha alcuna relazione col bisogno di affrontare e risolvere problemi complessi tramite azioni focalizzate e integrate tra loro. Al contrario il concetto stesso di delega assessorile diviene un meccanismo di incentivazione fortemente negativo a perseguire individualmente la soluzione di micro problemi settoriali, spesso irrilevanti rispetto al bisogno collettivo. Questo fenomeno aumenta proporzionalmente all'aumentare del numero degli assessori.

Un esempio: è a tutti evidente che il problema della rivitalizzazione dei centri storici passa attraverso alcune azioni ormai ampiamente note come la riqualificazione urbana, la vivacità culturale e commerciale, l'attrazione delle residenze. Tuttavia questa strategia poggiata su tre leve che appaiono semplici richiede in realtà la cooperazione dell'assessore all'urbanistica (piani di riqualificazione urbana), di quello ai lavori pubblici (progetti di arredo e riqualificazione fisica), di quello alla cultura (iniziative per attrarre), di quello alla mobilità (parcheggi e accessi), di quello allo sviluppo economico (per gli incentivi ai commercianti ed artigiani) e forse di altri se si ipotizza di realizzare manifestazioni sportive e di attrezzare tecnologicamente gli ambiti riqualificati. Non solo ma è evidente che non appena il centro storico sarà rivitalizzato, inizieranno a sorgere nuovi problemi di compatibilità tra fruitori del centro storico e residenti, aprendo nuove questioni che dovranno coinvolgere anche l'assessore alle politiche sociali, quello ai giovani e quello alla sicurezza. Al di là della babele di persone coinvolte e delle difficoltà operative di integrazione, come in ogni contesto organizzativo a forte frammentazione, nel caso degli assessori ciò che viene messo in gioco è

il dividendo del risultato che difficilmente sarà valutato come opportunità collettiva (il risultato va al sindaco) ma come competizione personale sulla visibilità nel mercato elettorale, la quale a sua volta sarà variabile dipendente della quantità delle risorse a disposizione e della possibilità concreta di mettere in campo azioni visibili nel settore specifico di competenza.

Così è sul tema educativo: oltre all'assessore all'educazione, certamente azioni di carattere educativo coinvolgeranno l'assessore all'ambiente (educazione ambientale nelle scuole), quello ai servizi sociali (attività di prevenzione socio educative), quello all'immigrazione (educazione alla convivenza e/o alfabetizzazione), quello allo sport (lo sport come educazione) e quello alla cultura (avvio alla lettura, alla musica, alla danza, al teatro). Ognuno sarà promotore di una miriade di iniziative che molto facilmente si sovrapporranno, riguarderanno le stesse persone, le stesse scuole e che facilmente entreranno in competizione tra loro, offrendo la sensazione a ragazzi e genitori di avere di fronte 6 o 7 amministrazioni diverse.

E diverse lo sono davvero: perché non dialogano e perché si rappresentano in modo diverso. La stessa comunicazione ne è testimone: ognuno comunica (malamente) la propria identità, "l'assessorato al..." nella carta intestata, nei manifesti, nelle locandine.

L'assessorato: un concetto giuridicamente e istituzionalmente inesistente, organo inventato e di nessuna consistenza formale, assente tra gli organi previsti dal testo unico sulle autonomie locali e incompatibile col concetto di struttura organizzativa distinta dalla politica. L'assessorato: una figura retorica e un "logo" che ha come unico scopo quello di attribuire nell'immaginario comunicativo, una sorta di responsabilità di dicastero a figure (l'assessore) alle quali la norma assegna invece solamente una funzione individuale di collaboratore del Sindaco e una responsabilità limitata alla partecipazione alle decisioni di un organo collegiale (la Giunta).

Attraverso il concetto simbolico di assessorato, queste figure singole si appropriano sostanzialmente di una responsabilità di struttura, budget e persone (come piccoli ministri di un organo monocratico) che la norma non prevede in alcun modo e che al contrario, da quasi venti anni, ha cercato in ogni forma di interrompere.

1.3 Il rimedio: dimezzare le giunte.

Per stroncare questo tipo di spreco non è sufficiente la revisione dei poteri amministrativi (la distinzione prevista dalla norma tra politica e burocrazia), ma è necessario ripensare lo stesso modello istituzionale complessivo di esercizio delle responsabilità.

La maggiore necessità di integrazione tra politiche in una visione sistemica degli interventi, l'esigenza di introdurre tecniche complesse di negoziazione e costruzione del consenso, la necessità di non polverizzare l'azione, richiedono l'esclusione della politica dal processo stesso di costruzione e gestione delle politiche (lettura dei sistemi informativi, elaborazione e valutazione di fattibilità delle alternative, attuazione dei processi, etc.) per concentrarsi invece sulle decisioni chiave di sistema e ridurre in tal modo la presenza di incentivi negativi al coordinamento e focalizzazione dell'azione collettiva.

E' dunque il superamento dello stesso modello per dicasteri (gli assessorati) la vera questione che occorre affrontare e l'introduzione di una logica più vicina ai modelli di funzionamento dei consigli di amministrazione delle aziende di public utilities o delle agenzie.

Al contrario la possibilità di concentrare l'attività decisionale delle giunte nella formulazione delle decisioni strategiche, riducendo a meno della metà la presenza di assessori e al contempo adeguando il compenso retributivo su valori più elevati, potrebbe rappresentare una soluzione concreta tesa, da un lato, a concentrare sulla responsabilità manageriale i problemi di innovazione dei processi di policy e, dall'altro, a contenere l'inevitabile processo

centrifugo di personalizzazione dell'azione assessorile, generatrice di spreco e incompatibile con l'esigenza di integrazione delle politiche e di focalizzazione degli strumenti. In questo senso ben venga, come primo passo, la bozza di riforma del nuovo codice delle autonomie attualmente in discussione in parlamento che prevede una drastica riduzione del numero dei componenti delle giunte.

2. Spreco di tipo 2: Le azioni e gli interventi non rilevanti e non coerenti

Nei Comuni sono molto rare le spese inutili. Quasi sempre le spese hanno un'utilità, risolvono problemi, danno risposte a bisogni o richieste, offrono opportunità per i cittadini. Ma se il problema viene posto in altri termini il risultato cambia eccome: quanto le azioni messe in campo sono davvero rilevanti per risolvere un problema e quanto queste sono appropriate e coerenti?

Questo tipo di spreco nasce da una considerazione: spesso gli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche adottati dai Comuni non sono rilevanti o non sono coerenti rispetto agli obiettivi.

Gli esempi possono aiutare il ragionamento.

2.1. Le azioni non rilevanti.

Un progetto per favorire l'apprendimento della lingua italiana che coinvolge 20 stranieri non possiamo certo definirlo in astratto una spesa inutile. Però se quel servizio riguarda 20 persone su una popolazione di diecimila stranieri presenti sul territorio, quanto possiamo dire concretamente che quel servizio risolva il problema dell'alfabetizzazione? E gli esempi potrebbero continuare con riferimento a mille altre voci di spesa: dall'ambiente, alle politiche economiche, alla cultura. Sono azioni utili ma non rilevanti, simboliche ma non risolutive, utili sul piano del bisogno individuale di 20 persone, ma inutili per il bisogno collettivo di un territorio. Cosa manca in questo caso? Manca un chiaro quadro di identificazione dei bisogni (la popolazione residente che non conosce la lingua italiana), una loro quantificazione e una esplicitazione trasparente degli obiettivi quantitativi da perseguire e delle azioni messe in campo per affrontare quei bisogni in una relazione chiara di causa/effetto tra le azioni e gli obiettivi. Questi progetti realizzati fuori da quel quadro, sebbene supportati da energie, competenze, passioni e speranze, rischiano di rappresentare azioni di testimonianza, certamente importanti per altri scopi, ma non risolutivi dei bisogni collettivi. Magari l'utilizzo di volontari in orari serali negli spazi scolastici costa meno e coinvolge un numero superiore di partecipanti.

2.2. Le azioni non coerenti.

La predisposizione di un servizio di Informagiovani non può essere definito in astratto un servizio inutile per favorire generiche politiche giovanili. Se tuttavia il bisogno prevalente dei giovani di un territorio è la scarsa scolarizzazione e l'obiettivo che ci si pone è quello di far crescere il numero dei giovani laureati, allora diventa del tutto evidente che la misura adottata con l'Informagiovani probabilmente risulterà non solo irrilevante ma addirittura incoerente rispetto all'obiettivo. Centra poco il bersaglio. Non solo lo colpisce ai margini come nel caso precedente ma addirittura mira ad un altro bersaglio, magari importante ma non quello che volevamo colpire. Cosa manca ancora anche in questo caso? Raramente le politiche dei Comuni vanno al di là di un titolo generico (politiche giovanili), quasi mai si pongono obiettivi precisi e quantificabili (aumentare del 10% i giovani laureati di età inferiore ai 25 anni) e così ogni azione che ha a che fare con la categoria giovani a quel punto

non può essere definita uno spreco. Tuttavia possono esistere in realtà molte possibilità che questa lo sia, se solo andiamo a declinare quel titolo in obiettivi precisi e quantificabili.

2.3. Il rimedio: "la prova del ridicolo".

Il rimedio più efficace in questo senso può essere quello che potremmo definire "la prova del ridicolo". Consiste nel rendere obbligatorio e di pubblico accesso prima dell'approvazione del bilancio la definizione degli obiettivi quantificati rilevanti per i cittadini che l'amministrazione si impegna a raggiungere con l'indicazione puntuale delle azioni da mettere in campo e del loro nesso di causa/effetto in termini misurabili. Se ho l'obiettivo di alfabetizzare il 60% della popolazione quali azioni concrete metto in campo e in che modo queste possono consentire di alfabetizzare il 60% della popolazione?

Probabilmente sarebbe sufficiente questo piccolo obbligo di trasparenza per attivare un controllo sociale potentissimo capace di selezionare alla fonte molte azioni che potrebbero non passare "la prova del ridicolo".

In questa prospettiva il piano delle performance previsto dal decreto Brunetta può essere, se ben gestito nella sua proposta operativa, una opportunità importante da non sottovalutare.

3. Spreco di tipo 3: I servizi 'all'improvvisa'

Spesso si ritiene che i servizi pubblici siano servizi di scarsa qualità. A volte però è possibile incorrere paradossalmente nel problema opposto: la presenza di servizi che eccedono nell'erogare prestazioni e nell'aggiungere qualità ben al di là della propria missione originaria e della propria ragion d'essere. Sono i casi nei quali i servizi si arricchiscono di aspetti periferici che vanno troppo oltre il proprio nucleo centrale, il proprio cuore.

3.1 La catena di Sant'Antonio.

Ad esempio questo è il caso delle biblioteche che non si limitano a svolgere il proprio compito istituzionale, ma organizzano anche eventi o rassegne. Inoltre, rispetto a quegli eventi, poi realizzano pubblicazioni che poi diffondono e magari, successivamente, svolgono un'attività didattica nelle scuole sulla base della documentazione pubblicata e ancora promuovono attività che coinvolgono gli studenti che hanno partecipato e successivamente pubblicano la documentazione del lavoro degli studenti e così via. Si forma in questo modo quasi una catena di Sant'Antonio che non ha mai fine e che va fino all'esaurimento delle risorse fisiche ed economiche a disposizione, seguendo di volta in volta suggestioni, idee, proposte che nascono e sorgono costantemente nel corso del tempo e del processo di erogazione.

Anche in questo caso nessuna delle iniziative adottate possiamo definirla inutile o astrattamente uno spreco. Hanno mille forme di utilità e di ricadute positive per l'avvicinamento alla lettura, per l'educazione dei giovani, per favorire la partecipazione alla vita pubblica. Inoltre, se interroghiamo i cittadini sul livello di qualità percepita, i risultati saranno certamente positivi, così come risulterà molto elevato il livello di ascolto rispetto alla domanda degli utenti e alla relazione con gli stakeholders.

Eppure viene naturale interrogarsi su un punto: esiste un limite oltre il quale la qualità del servizio diventa uno spreco?

Un esempio tratto dal mondo dei servizi privati può aiutare a chiarire il concetto: un buon servizio di vendita di televisori non finisce con l'acquisto ma va anche oltre in tutta quella filiera di attività che si definisce post-vendita. Il post vendita è fondamentale per ciascuno di noi clienti di televisori e ben sappiamo distinguere tra quei casi nei quali alla prima difficoltà

dopo l'acquisto ci si sente abbandonati e quelli nei quali almeno abbiamo una persona chiaramente individuabile alla quale poterci rivolgere per far funzionare un televisore in crisi di identità.

Eppure anche il miglior servizio di post vendita non viene a casa nostra a cambiarci i canali, a lucidare la televisione, a modificare l'assetto dello schermo, ad aggiustare la mensola sulla quale l'abbiamo collocato. Non perché nessun venditore sarebbe disponibile a farlo, ma semplicemente perché nessuno di noi sarebbe disponibile a pagare di più il televisore per avere quel servizio aggiuntivo. Cosa significa? Significa che esiste un limite alla qualità del servizio. Un limite oltre il quale consideriamo spreco ciò che ci viene proposto e che non saremmo disponibili a pagare. Il limite della qualità dei servizi privati è dato da un vincolo che nel sistema delle relazioni industriali si definisce "il vincolo del mercato". Produttori e consumatori, datori di lavoro e lavoratori hanno ben presente quel vincolo che stabilisce il limite delle transazioni e nessuno degli attori è disposto a valicarlo per non pregiudicare l'interesse reciproco alla transazione stessa.

Nel servizio pubblico quel vincolo non c'è o meglio, come noto, è differito (il momento del prelievo fiscale) e non direttamente collegabile alla prestazione erogata. Ma non per questo anche il servizio pubblico non ha un costo e, se vogliamo in senso ampio, un prezzo. Quale è il limite oltre il quale la qualità dei servizi pubblici diventa spreco?

3.2 Le cause: servizi senza strategie e senza progetto stabile.

Perché avviene questo "oltrepassare il limite", o meglio, perché non si stabilisce mai a priori qual'è il limite?

Le ragioni possono essere identificate in due problemi tipici. In primo luogo spesso i servizi sono abbandonati a se stessi e svincolati da una strategia chiara nella quale riconoscere il proprio ruolo e i confini del proprio ruolo. In teoria una biblioteca, per proseguire con l'esempio, potrebbe essere inserita in una politica culturale precisa che stabilisce gli interventi da mettere in campo e tra questi configura il compito della biblioteca limitato al servizio prestato perché le iniziative culturali vengono realizzate da altri soggetti e quelle educative da un altro ancora. Invece spesso accade che in assenza di disegni complessivi ogni soggetto si dia autonomamente la propria missione e, osservando molte esigenze nel proprio cammino, cerchi con tutta la buona volontà di assumersi la responsabilità di andare oltre la propria missione originaria e di costruire un sistema satellitare gigantesco di aspetti periferici del proprio servizio per migliorare la qualità percepita dagli utenti, per rispondere a domande, per risolvere problemi. Lasciati a se stessi e senza strategie guida entro le quali collocarsi i servizi si spostano da una dimensione professionale ad una volontaristica modificando, radicalmente, la propria missione e richiedendo risorse aggiuntive per svolgere in modo professionale un servizio che è diventato intanto altro.

La seconda ragione è che non esiste un disegno chiaro, definito, affidabile e prevedibile del "pacchetto del servizio". Il servizio cioè non ha un progetto preciso stabile che ne stabilisce le caratteristiche una volta per tutte, almeno fino alla sua riprogettazione, ma viene definito quasi giorno per giorno in funzione di tre variabili fondamentali: la creatività estemporanea o l'ambizione di assessori o funzionari, la pressione dell'utenza, la disponibilità di risorse umane e/o finanziarie non saturate.

Spesso "la risposta a bisogni nuovi", "la visione olistica del cittadino", "il prendersi cura della relazione", "la flessibilità della risposta" sono le ragioni ispiratrici di questo effetto alone, dello scivolamento a macchia verso l'esterno del nucleo centrale dei servizi.

Ma il risultato netto che si ottiene è il seguente: \

a) servizi che si duplicano e sovrappongono (ad esempio tutti i servizi vedono nella scuola un interlocutore importante e tutti fanno corsi integrativi con effetti paradossali; tutti realizzano micro eventi, eccetera);

b) servizi che divengono precari ed esigibili solo a seconda della disponibilità di risorse (il limite del volontarismo è la eventualità della disponibilità e dunque l'affidabilità del servizio);

c) servizi che ad una buona qualità originaria del nucleo centrale aggiungono aspetti periferici improvvisati, poco professionali e, in definitiva, di scarsa qualità e di nessun valore aggiunto;

d) la spesa complessiva si gonfia.

Questo fenomeno diviene ancora più rilevante ed evidente qualora il servizio sia erogato da un soggetto partecipato dal Comune. In tali casi questi soggetti autonomi, in assenza di politiche pubbliche forti che li attraversino e coinvolgano, riproducono intorno a sé un intero mondo di riferimento, assumendo una centralità che nessuno ha loro istituzionalmente conferito e divenendo di fatto soggetti autonomi di governo e definizione di proprie politiche pubbliche, anziché, come la logica istituzionale vorrebbe, produttori di servizi nell'ambito di un contratto che regola i rapporti tra un principale (Comune committente) e un agente (partecipata fornitrice).

Una terza situazione, nella quale questo fenomeno si propone in modo evidente, riguarda i casi nei quali alcuni progetti, nati per affrontare e risolvere un problema specifico in un tempo definito, non si limitano al proprio ruolo terminando alla scadenza prevista, ma come crisalidi cambiano natura: da un lato si istituzionalizzano trasformandosi da temporanei a permanenti, dall'altro fioriscono e gemmano, trasformandosi da progetti a programmi, a politiche pubbliche autonome, con tanto di loghi, slogan, budget e staff.

Anche in questo caso non è solamente l'interesse del team di progetto nel proseguire il rapporto di lavoro a guidare le scelte, ma la sincera convinzione della propria centralità e missione. In questo modo e in assenza a monte di politiche pubbliche chiare, esplicite, definite in termini di ruoli, ognuno assume il mondo e interpreta i bisogni collettivi a partire dalla propria centralità.

E così abbiamo la "centralità della scuola", la "centralità della famiglia", la "centralità dei servizi territoriali", la "centralità della biblioteca come luogo di educazione e aggregazione", la "centralità del teatro", la "centralità della musica", la "centralità dello sport", la "centralità del progetto Zabaione" e così via. Soprattutto in una società che tende sempre più all'individualismo e dunque alla frammentazione della rappresentanza e alla soggettivizzazione dei valori, questo fenomeno della presunta centralità rischia, da un lato, di divenire un costo insostenibile per la comunità e, dall'altro, una risposta inadeguata alla pluralità di bisogni e identità di cui le persone sono normalmente portatrici.

3.3. Il rimedio: "la prova del prezzo".

Il rimedio rispetto a questo tipo di sprechi può essere sempre iscritto agli strumenti della trasparenza e della rendicontazione. Basterebbe chiedersi il prezzo dei servizi e farsi una semplice domanda: "a prescindere dalla mia disponibilità di denaro sarei disposto a pagare per avere questo servizio aggiuntivo rispetto al nucleo centrale?". Questa che potremmo definire "la prova del prezzo" potrebbe essere riconosciuta come un diritto dei cittadini e divenire un obbligo delle amministrazioni: stabilire per ogni servizio il "prezzo" virtuale per utente e renderlo trasparente.

Tra l'altro questo diritto potrebbe innescare anche ulteriori riflessioni sull'articolazione dei sistemi tariffari e le modalità di organizzazione modulare delle transazioni, come avviene in molti casi, ad esempio, per le visite guidate o nei pacchetti differenziati per l'accesso ai beni culturali.

Ma questo porterebbe a un ragionamento troppo complesso e peraltro pieno di contraddizioni perché conduce dritti sulla strada sempre spinosa del dibattito sull'equità e la giustizia sociale.

Mi limito a sostenere che molti aspetti periferici dei servizi sarebbero evitati alla fonte semplicemente imponendo l'obbligo alle amministrazioni di pubblicare in modo esplicito il pacchetto di ognuno (standard e garanzie di rispetto: la carta del servizio) e il prezzo che teoricamente un cittadino dovrebbe pagare per beneficiare del nucleo centrale e dei servizi aggiuntivi.

L'obbligo per le amministrazioni di sottoporre i propri servizi al giudizio dei cittadini tramite la "prova del ridicolo" e la "prova del prezzo" sarebbe sufficiente come strategia per ridurre gli sprechi e sgonfiare la spesa complessiva in modo consistente.

4. Spreco di tipo 4: L'impiego sub ottimale delle risorse

Il quarto tipo di sprechi è quello riconosciuto in modo più comune come tale. Sono gli sprechi dovuti ad inefficienze, distorsioni, allocazioni sub ottimali di risorse.

In questo ambito sono individuabili almeno quattro diversi ambiti nei quali è ricorrente osservare sprechi.

4.1 Il ritualismo.

Questo è l'ambito tipico delle prassi e delle procedure che si sedimentano. Sono quelle attività ripetute nonostante non aggiungano valore alla catena del processo produttivo. Si fanno perché si sono sempre fatte e perché i processi di lavoro non sono oggetto di manutenzione costante e di reingegnerizzazione in funzione degli obiettivi. Il ritualismo, oltre all'aspetto dello spreco, genera anche ripercussioni dannose sul senso del lavoro e dunque sulla consapevolezza dei lavoratori e, contestualmente, sulla finalità pubbliche dei servizi comunicate ai cittadini.

Sono esempi tipici in questa direzione le procedure autorizzatorie nelle quali capita spesso di smarrire il significato profondo ed il valore istituzionale dell'atto, sia dal lato dei lavoratori, sia da quello dei cittadini.

4.2 L'elusione.

L'elusione è fonte di sprechi in quanto la distorsione nell'impiego delle risorse crea situazioni opache e sub ottimali. E' questo il caso della costituzione di società patrimoniali finalizzate a superare i vincoli all'indebitamento; lo spostamento nel bilancio da investimenti a parte corrente, per ragioni contabili, di ingenti somme di denaro, tramite leasing o contributi in conto gestione di project financing, per eludere il patto di stabilità; i sovracosti IVA per affidare incarichi a professionisti e/o società di servizi per aggirare i divieti di assunzione a COCOPRO; gli interessi passivi di mora (o da corrispondere ad istituti per anticipazioni di credito nei confronti di fornitori), maturati, nonostante la disponibilità di cassa, per rispettare contabilmente le uscite imposte dal patto di stabilità; le esternalizzazioni realizzate in modo sub ottimale per sfuggire a vincoli normativi anziché per scelta strategica. L'elusione avviene in altre circostanze non per ragioni legate a incomprensibili vincoli, ma per nascondere alcune scelte. Sono queste le situazioni nelle quali affitti o canoni di concessione d'uso irrisori nascondono in realtà contributi ad associazioni, società sportive, ecc. Anziché esplicitare l'erogazione del contributo in questo caso si preferisce esplicitare la riscossione di una minore entrata, meno facilmente visibile nella lettura dei bilanci se ci si concentra soprattutto sul lato uscite. Anche in questo caso lo spreco non è inutile e ha una sua ragione di reale buona fede (non interrompere servizi nel caso di elusioni normative oppure sostenere il mondo associativo così importante per il tessuto comunitario di un

territorio) ma spesso questa opacità genera confusione, costi aggiuntivi, situazioni delle quali nel tempo sfugge il controllo.

4.3 *La dispersione.*

La dispersione avviene per l'eccessivo decentramento di alcuni processi decisionali. Tipicamente i casi sono i seguenti: negli anni si è assistito al prevalere della infausta tesi secondo la quale il dirigente deve essere responsabile di obiettivi e avere a disposizione un budget complessivo da gestire direttamente secondo la propria convinzione. In questo modo tutti i dirigenti impegnano spese di comunicazione, acquistano beni e servizi, assumono collaboratori temporanei, definiscono autonomamente le procedure da gestire, scelgono i software più utili al loro segmento di processo produttivo, formano il personale secondo il proprio convincimento, affittano locali, organizzano convegni ecc. Cioè ognuno reperisce e organizza come meglio crede le risorse senza ricorrere a tecnostrutture centrali specializzate che finiscono per avere sostanzialmente un ruolo amministrativo e di supporto, ma senza nessuna rilevanza dal punto di vista della regolazione delle relazioni di lavoro e della standardizzazione dei meccanismi operativi interni al sistema. I risultati sono evidenti: un arlecchino di usi e costumi che porta a nessuna integrazione operativa, disomogeneità organizzativa, l'assenza di un'identità complessiva, la ridondanza di costi, la non professionalizzazione delle attività gestionali e il proliferare di inutili orpelli incapaci di dialogare tra loro. Anche in questo caso non si può parlare di spreco intenzionale: ogni dirigente è convinto di svolgere al meglio il proprio compito e di fare le scelte migliori per il proprio servizio. Anzi viene vissuta come ingerenza impropria la centralizzazione di alcune decisioni. Ciò che non è chiaro è che la presunta ottimizzazione locale del singolo servizio non significa affatto ottimizzazione globale per l'amministrazione. Al contrario, scelte che a livello di singolo servizio possono apparire sub ottimali però possono trovare una ragione d'essere fondamentale se si alza la testa e si riesce ad osservare al di là del proprio confine organizzativo. In definitiva la ragione di ciò che accade in questo ambito è molto simile a quella già osservata nello spreco di tipo 3: l'assenza di un chiaro quadro strategico generale nel quale collocare il proprio ruolo porta i singoli a pensare di risolvere tutto da sé andando ben al di là del proprio confine di ruolo e non rispettando quello degli altri.

4.4 *Le risorse congelate.*

Nei normali sistemi di programmazione una variabile fondamentale è quella del tempo. Nella programmazione dei Comuni questa variabile a volte sembra non esistere. I programmi, quando sono formulati, si risolvono in un elenco di azioni, ma non definiscono i tempi nei quali queste si realizzeranno. Così non di rado si assiste, pur in scarsità generale di risorse, all'immobilizzazione di ingenti quantità di denaro destinate ipoteticamente ad alcune azioni ritenute importanti, ma che in realtà finiscono per essere destinate ad economie di bilancio o a frettolosi impegni di spesa dell'ultimo scorcio dell'anno. Perché accade questo? In primo luogo perché le risorse sono di fatto assegnate ad inizio anno nella logica dell'acquisizione competitiva precedentemente illustrata e non sulla base di progetti compiutamente definiti. Non esiste cioè un quadro logico ("*logical framework*") da produrre per l'attivazione dei progetti, né un processo di valutazione e approvazione, come avviene invece per altre fonti di finanziamento (es. fondi europei). Così se durante lo scorrere del tempo non sussistono le condizioni di fattibilità per la realizzazione dell'azione, le risorse già assegnate vengono di fatto congelate o prenotate per l'anno successivo.

In secondo luogo l'assenza di vere e compiute strategie di policy esclude anche la possibilità di una visione pluriennale dell'azione amministrativa. Perciò questa sorta di bulimia agonistica per l'acquisizione delle risorse si concentra tutta nel breve periodo dell'annualità, per finanziare le idee contingenti, cioè presenti al momento della discussione del bilancio

annuale. Data la loro congenita volatilità, queste idee spesso si modificano nel corso dell'anno, dirottando così il budget, improvvisando nuovi servizi, congelando le risorse.

4.5 Lo spreco degli sprechi.

Esiste poi la categoria degli sprechi in quanto tali. Sono i fannulloni, le finte malattie, gli orari ad personam, la carta che gira inutilmente, i costi degli appalti, l'assenza di rotazione negli inviti di gara, la cattiva distribuzione degli organici, l'utilizzo sub ottimale del patrimonio e tutte le cose delle quali si sono occupati e si stanno occupando i Ministri della funzione pubblica, dei lavori pubblici e delle riforme che si sono succeduti negli ultimi venti anni. Rispetto a questi non mi pare opportuno soffermare l'attenzione perché sono aspetti già ampiamente trattati. Mi pare solo opportuno osservare che essi rappresentano una parte forse minima degli sprechi più consistenti e che ho cercato di elencare in tutti i punti precedenti.

4.6. Il rimedio: valutazione di impatto normativo e centralizzazione delle decisioni nelle funzioni di staff.

Lo spreco di tipo 4, l'utilizzo sub ottimale delle risorse è in realtà un insieme di sprechi. I rimedi efficaci possono perciò essere molti e variegati, come dimostra il proliferare di norme in materia. Però forse tre sono particolarmente importanti: il primo, riferito principalmente alla questione dell'elusione, riguarda l'analisi di impatto della regolazione (AIR).

Non è possibile in un Paese normale costruire norme così assurde e penalizzanti rispetto al buon senso da costringere amministrazioni pubbliche ad aggirare le norme stesse per garantire l'interesse pubblico. Se non fosse che la tecnicità delle questioni stende una patina di opacità sui processi da rendere questi incomunicabili, sarebbe un insulto all'intelligenza dei normali cittadini osservare il balletto di mosse e contro mosse che negli anni recenti hanno effettuato governi nazionali e Comuni entrambi per difendere interessi pubblici rilevanti. Probabilmente un maggior approfondimento in termini di AIR, qualche simulazione e sperimentazione ex ante l'emanazione normativa, sugli effetti attesi negativi, avrebbero evitato le distorsioni che si sono verificate nell'applicazione del patto di stabilità, dove tutto è stato rimandato, ex post, a prendere atto di effetti inattesi, negativi, assurdi e privi di senso comune.

Il secondo rimedio, riferito principalmente alla questione della dispersione, consiste nella centralizzazione delle scelte trasversali affidando, dal punto di vista normativo, il potere di acquisizione di alcune risorse solo ai responsabili della funzione specialistica. Per esemplificare: rendere obbligatorio che le spese per tecnologie possano essere effettuate solamente dal responsabile delle tecnologie, quelle di comunicazione (con elenco di cosa si intende) dal responsabile della comunicazione, ecc. Si tratta cioè di introdurre rigidità di sistema (soprattutto per quelle funzioni più recentemente introdotte nei Comuni e perciò meno legittimate in termini di potere organizzativo) che impediscano la dispersione, attraverso la previsione di figure formalmente responsabili come accade ora già per il bilancio ed il personale o il responsabile del procedimento nelle opere pubbliche. Non si tratta di prevedere modelli organizzativi standardizzati e universali, ma solamente di individuare figure uniche di responsabilità professionale: non occorre per esempio prevedere una struttura di coordinamento delle tecnologie, ciò che importa è che il Sindaco affidi a un dirigente o a un funzionario apicale le scelte tecnologiche dell'amministrazione e che solo questa figura sia delegata ad agire e responsabile per i risultati.

L'idea semplicistica che tutte le risorse dovessero essere destinate alle funzioni di linea per razionalizzare la spesa ha di fatto impoverito le funzioni di staff, limitandole alla dimensione amministrativa minima, ma creando in questo modo un caos e una dispersione generatrice di enormi sprechi. Si tratta dunque di stabilire le responsabilità di staff minime e renderle

obbligatorie e con potere esclusivo di firma nella materia di competenza, salvo deleghe attribuite dalla figura stessa.

Una terza soluzione riguarda il problema del congelamento delle risorse. In questo caso si tratta di non finanziare le azioni finché queste non verranno previste in termini di arco temporale e bloccare, sulla base di uno scadenziario, la possibilità di impegnare la spesa una volta trascorso il tempo previsto. In questo modo si costringeranno gli attori a rimettere in gioco le risorse per una nuova scelta di allocazione che peraltro potrebbe confermare la precedente. Anche in questo caso si tratta di irrigidire l'utilizzo degli strumenti (PEG) a disposizione dei singoli, per assicurare il miglior impiego di risorse per l'intera amministrazione.

5. Una sintesi: le dinamiche dello spreco in azione.

Gli sprechi, oltre ad essere osservabili in una prospettiva statica e tassonomica, presentano nella maggior parte dei casi aspetti di interazione e rafforzamento delle reciproche spinte centrifughe (fig. 1). In particolare, come già osservato, il numero eccessivo degli assessori determina tre fenomeni:

a) *L'esito della competizione per l'acquisizione delle risorse (il budget)* viene interpretata come disponibilità arbitraria dell'assessore. Questo fenomeno a sua volta genera:

- Spreco di tipo 3 (i servizi all'improvvisa): poiché le risorse sono acquisite una volta per tutte se ci sono margini rispetto al nucleo centrale del servizio sarà probabile che le risorse non vengano rimesse in gioco, ma utilizzate per aumentare la qualità dei servizi con aspetti periferici di discutibile valore aggiunto.
- Spreco di tipo 4 (dispersione sub ottimale): poiché le risorse sono acquisite vengono impiegate come ognuno vuole e in modo autonomo anche per i processi trasversali (comunicazione, tecnologia, ecc.).

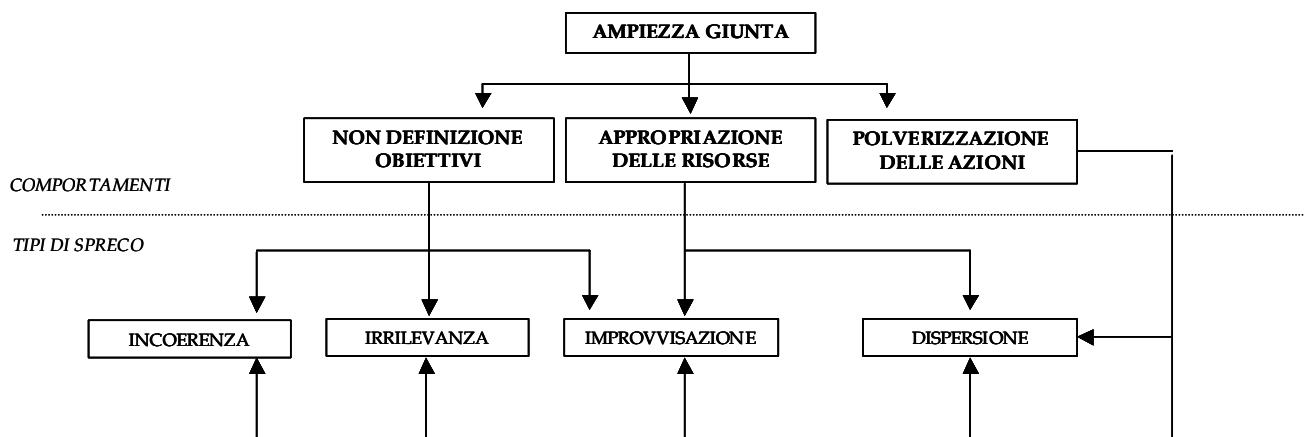
b) *La polverizzazione delle azioni* per la costruzione di relazioni e consenso. Questo fenomeno genera a sua volta:

- Spreco di tipo 2 (irrilevanza e non coerenza): poiché le azioni sono polverizzate molto difficilmente possono essere rilevanti per la soluzione dei problemi collettivi e spesso non sono coerenti in quanto decise in funzione della costruzione di una relazione positiva con il network e di una generica utilità, anziché di obiettivi selettivi da raggiungere.
- Spreco di tipo 3 (i servizi all'improvvisa): più le azioni sono polverizzate più gli attori perdono di vista le politiche complessive entro cui dovrebbero collocare la propria missione. Di conseguenza nella maggior parte dei casi ognuno si assume l'onere di attribuire un significato al proprio lavoro estendendo la propria ragione d'essere originaria.
- Spreco di tipo 4 (dispersione): più le azioni sono polverizzate più aumenta la probabilità che si producano fenomeni di dispersione. L'autonoma definizione della missione dei servizi porta con sé la difficoltà a pensarsi nell'ambito di processi organizzativi integrati del Comune e la conseguente propensione a organizzare in modo autonomo anche le risorse a disposizione senza rispettare regole e meccanismi operativi dell'amministrazione nel suo complesso.

c) *La assoluta non utilità di stabilire priorità di policy* (il contrario della polverizzazione). Questo fenomeno genera a sua volta:

- Spreco di tipo 2 (irrilevanza e non coerenza): l'assenza di obiettivi di policy rende impossibile valutare la rilevanza e la coerenza delle azioni.
- Spreco di tipo 3 (i servizi all'improvvisa): l'assenza di politiche guida portano i servizi a definire autonomamente la propria missione e i confini della propria azione.

Fig. 1: Le dinamiche degli sprechi in azione



6. Conclusioni: le cose da fare e le prospettive.

Una politica così articolata contro gli sprechi richiede sostanzialmente tre azioni fondamentali:

6.1 Una legislazione semplice contro gli sprechi.

1. Dimezzare le giunte e vietare a soggetti non riconosciuti giuridicamente di assumere un'identità di emittente (paternità) della comunicazione istituzionale.
2. L'obbligatorietà di pubblicare il sistema degli obiettivi di policy quantificati e le azioni conseguenti per raggiungerli dimostrando ex ante il rapporto tra azioni e obiettivi. Si tratta cioè di stabilire un modello cogente di relazione previsionale programmatica capace di spiegare ai cittadini le scelte vere effettuate e renderle trasparenti.
3. L'obbligatorietà di pubblicare la carta dei servizi (standard e garanzie) e il prezzo "virtuale" corrispondente. Ciò che è oltre quanto previsto dalla carta non sia finanziato.
4. L'obbligatorietà di assegnare la responsabilità unica del procedimento in alcune materie stabilite dalla legge: tecnologie, comunicazione, uso del patrimonio, acquisto di beni e servizi, personale, certificazione delle procedure, ecc.
5. L'obbligatorietà di sottoporre a preventiva valutazione di impatto della regolazione le norme che hanno ricadute sulla gestione economica dei Comuni.

6.2 Imparare a non sprecare.

La soluzione di questi sprechi, al di là del quadro normativo dipende, come sempre, dal comportamento e dalle competenze del sistema degli attori.

Per definizione la politica (transitoria) non può avere competenze professionali di programmazione e pianificazione strategica. D'altro canto la dirigenza professionale in parte non ha queste competenze (anche se dovrebbe) e in parte non viene invitata ad esercitare

questa funzione. E' chiaro a chiunque però che il nodo delle competenze professionali per rendere trasparenti e chiare le scelte amministrative, non può essere demandato solamente alle norme e alla modulistica nazionale.

Tuttavia il ruolo della Commissione nazionale di valutazione prevista dal decreto Brunetta potrà giocare (utilizzando standard internazionali riconosciuti) un ruolo decisivo nella standardizzazione dei meccanismi di pianificazione e programmazione ai fini della leggibilità delle informazioni preventive e della rendicontazione ai cittadini. Così come un ruolo importante in termini di modelli di rappresentazione della realtà potrà essere giocato dagli organismi indipendenti di valutazione previsti dallo stesso decreto, se il rapporto di garanzia sui metodi adottati si avvicinerà più a quello della revisione e certificazione di bilancio che alle prassi adottate nell'esperienza dei nuclei di valutazione.

6.3 Misurare gli sprechi.

Un ultimo aspetto ma rilevante è quello di mettere a punto strumenti diagnostici per rilevare gli sprechi.

Poiché è particolarmente difficile e laborioso scendere nel dettaglio e rilevare tutti gli sprechi effettivamente presenti in tutti i servizi di un Comune è forse ipotizzabile definire uno strumento diagnostico predittivo di approssimazione, attraverso il ricorso a indicatori sentinella rilevati sulla base di una check list.

Se infatti le ipotesi precedentemente illustrate sulle tipologie di sprechi e sulle loro dinamiche si ritenessero corrette, si potrebbero individuare alcuni fattori significativi capaci di prevedere il rischio di spreco a cui è esposta un'amministrazione: indicatori predittivi del rischio (IPR).

| Tipo di spreco | Indicatore predittivo del rischio (IPR) |
|--|---|
| Spreco di tipo 1: <i>L'ampiezza della giunta</i> | 1.1 Il numero di assessori 1.2 La frammentazione delle deleghe |
| Spreco di tipo 2: <i>Non rilevanza o non coerenza delle azioni</i> | 2.1 La presenza di obiettivi quantificati nella relazione revisionale programmatica 2.2 La riconducibilità delle azioni di PEG a obiettivi unitari chiaramente identificabili 2.3 La sovrapposizione di azioni di PEG realizzate da soggetti diversi ma riconducibili al medesimo obiettivo. |
| Spreco di tipo 3: <i>I servizi all'improvvisa</i> | 3.1 La presenza di carte dei singoli servizi dotate di standard specifici di servizio 3.2 La presenza di una contabilità analitica che stabilisca il costo unitario dei servizi 3.3 Il rapporto tra costo per la produzione del nucleo centrale del servizio e costo per servizi aggiuntivi |
| Spreco di tipo 4: <i>L'impiego sub ottimale delle risorse</i> | 4.4 Il rapporto tra spese di comunicazione, tecnologie ecc. decentrate nei centri responsabilità e spese di comunicazione, tecnologia ecc. sostenute centralmente 4.5 Il livello di omogeneità della comunicazione presente sugli strumenti dell'amministrazione 4.6 La presenza di ambienti tecnologici di lavoro unitari e interfunzionali 4.6 La codificazione dei processi di lavoro |

Se a ciascun IPR viene associata una scala parametrica è possibile calcolare il coefficiente di rischio di sprechi a cui è esposto un Comune.

Come prospettiva di analisi e studio sarebbe interessante sviluppare alcuni casi campione per valutare la consistenza delle ipotesi formulate attraverso un'analisi di correlazione tra il coefficiente calcolato attraverso la check list di IPR e gli sprechi effettivamente rilevati. Nel caso in cui l'analisi di correlazione dovesse rivelarsi positiva sarebbero poi possibili ulteriori sviluppi del ragionamento. Primo tra questi la possibilità di prevedere, tramite gli IPR, la percentuale di spreco del bilancio a cui è probabilmente esposto un Comune.