

Il contenimento della spesa pubblica e i servizi appaltati ad enti di gestione

E' ben nota la scelta operata dagli Amministratori degli Enti Locali, Comuni in particolare, di perseguire i principi costituzionali di efficacia, efficienza ed economicità attraverso l'esternalizzazione dei servizi pubblici. Nello stesso tempo, la ricerca di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica si è tradotta, nell'ultimo decennio soprattutto, in una revisione delle dotazioni organiche che spesso è coincisa con una consistente riduzione del personale interno.

I Comuni si trovano quindi a mantenere la responsabilità dell'erogazione di servizi essenziali per i cittadini ed il territorio, spesso anche di significativo impatto ambientale, che vengono gestiti da soggetti terzi. Su questi soggetti, pertanto, deve essere esercitata una adeguata attività di controllo che consenta di verificare la qualità del servizio erogato e l'effettivo risparmio economico.

Gli strumenti metodologici offerti dagli standard di riferimento in materia di certificazione ambientale, si stanno rivelando, per il Comune di Mantova, fortemente efficaci nell'affrontare temi ad elevata criticità.

Il "controllo", la capacità di attivare un sistema di monitoraggio efficace e costante nel tempo dei servizi appaltati a soggetti terzi rientrano appieno tra i temi ritenuti altamente problematici.

Cercheremo di riportare di seguito i passaggi che hanno condotto l'amministrazione comunale di Mantova ad implementare una modalità sistemica di verifica sui servizi gestiti da soggetti terzi.

Questo modo di procedere, per verifica e revisioni, consente di fornire e trovare evidenze oggettive delle relazioni causa/effetto in qualunque ambito considerato. In particolare per l'Amministrazione Comunale di Mantova è di fondamentale interesse evidenziare le relazioni fra attività umana e ambiente.

Il percorso è ancora giovane, ma si è conquistata la consapevolezza, condivisa con molte (anche se ancora troppo poche) Amministrazioni Pubbliche, che un modello organizzativo strutturato secondo regole semplici (anche se non facili), chiare (ma non banali), logiche (ma non scontate) rappresenta la strada che consente alle stesse Amministrazioni di godere (e meritare) la fiducia dei cittadini.

Le verifiche interne

Un aspetto critico presente nella maggior parte delle Pubbliche Amministrazioni, fortemente percepito dai cittadini/utenti ma anche dallo stesso personale interno all'organizzazione, è rappresentato dalla difficoltà di comunicazione tra uffici anche quando questi si occupano della stessa materia e/o gestiscono lo stesso servizio. E' molto facile, scorrendo nella propria memoria, risalire ad episodi nei quali ciascuno di noi (in qualità di cittadino) ha ricevuto, a distanza anche di brevi lassi di tempo, risposte differenti a fronte della stessa domanda.

Innanzitutto, quindi, al fine di evitare (o ridurre il più possibile) disomogeneità di trattamento a parità di condizioni, la nostra organizzazione è partita con l'obiettivo di individuare e condividere standard minimi, scandirli all'interno di processi condivisi e sottoporli a costante revisione.

Per fare ciò l'Amministrazione ha investito ingenti risorse umane ed economiche (distribuite nel corso di una decina di anni) sostenendo un adeguato percorso formativo che ha consentito di sviluppare, nel tempo, un profondo rinnovamento culturale: da un approccio burocratico/interno ad un approccio di servizio/esterno.

Per potere verificare la "qualità" del servizio offerto ai cittadini, ovvero la capacità di un servizio di soddisfare le esigenze espresse ed implicite dell'utente finale, da parte dell'intera struttura organizzativa e delle singole persone che la costituiscono, è stato necessario comprendere e condividere la possibilità di rivedere il proprio modo di lavorare in una prospettiva sistemica ed interfunzionale.

Approfondimento : Le verifiche interne e sui gestori di servizi

Scritto da Mariangela Malavasi

Lo strumento che ha consentito di “metterci in discussione” è la “verifica interna” (audit di prima parte – effettuata cioè direttamente da personale interno all’organizzazione Cfr. Norma UNI EN ISO 19011:2003).

Nel Comune di Mantova sono presenti 25 auditor interni –provenienti da tutti settori dell’Ente- coinvolti nella verifica del Sistema di Gestione per la Qualità. Di questi 12 sono abilitati anche alla verifica del Sistema di Gestione per l’Ambiente.

Le osservazioni, i punti di vista “alternativi”, la capacità di individuare criticità e contestualmente di proporre ipotesi di intervento, trovano puntuale riscontro nei rapporti di audit (dal 2004 ad oggi ne sono stati stesi quasi 200) i quali costituiscono una preziosa base di partenza per l’individuazione di azioni di miglioramento. A titolo esemplificativo, nel corso degli audit 2006 emerse come difficoltà di tipo trasversale, ovvero comune a tutti i settori dell’Ente, la gestione e la comunicazione delle informazioni. Ne derivò la necessità di evitare il moltiplicarsi della raccolta dei medesimi dati in più settori e rendere i dati in entrata univoci e, di conseguenza, le informazioni in uscita omogenee e coerenti nel tempo. A tal fine è stata predisposta una procedura, sperimentata nel corso di un anno, che ha consentito di elaborare una banca dati informatica, costantemente aggiornata, che è a disposizione per tutti i possibili fini istituzionali propri di ciascun settore.

Le verifiche sui gestori di servizi

Dopo circa tre anni di attività di audit interni, ci siamo sentiti pronti per affrontare il controllo sistemico sui servizi appaltati all’esterno. Trasporto pubblico locale, ristorazione scolastica, manutenzione degli edifici pubblici, gestione del verde pubblico, servizio di igiene urbana, ciclo idrico integrato, pubblica illuminazione, gestione del calore, servizi cimiteriali ... solo per citare alcuni dei servizi affidati dal Comune di Mantova ad enti terzi.

La scelta su quali fornitori di servizi concentrare le verifiche esterne (audit di seconda parte – Cfr. Norma UNI EN ISO 19011:2003) avviene a livello di Direzione Generale con il supporto tecnico dei responsabili del Sistema di Gestione per la Qualità e l’Ambiente. Le attività di audit esterno sono inserite nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) annuale. Il programma degli audit dei servizi appaltati all’esterno è il risultato dell’applicazione a questi, della specifica procedura del Sistema di Gestione della Qualità e l’Ambiente riguardante l’identificazione e la valutazione degli aspetti ambientali .

Esse comportano un preliminare ed analitico studio dei contratti d’appalto cui fa seguito la predisposizione di liste di riscontro puntuali ed oggettive. In queste attività i gruppi di audit individuati sono supportati dai colleghi dei settori responsabili dei servizi oggetto di appalto e, quando se ne ravvisa la necessità, anche dall’ufficio legale. I risultati di questi audit sono estremamente rilevanti in termini di miglioramento delle prestazioni dovute. Lo spirito di collaborazione che anima le attività descritte consente di concentrarsi sui problemi concreti (non soggettivi) nella prospettiva di risolverli sempre nell’interesse della collettività.