

L'AMMINISTRAZIONE MODERNA: IL MODELLO TILBURG

*Dr. Ignatius Zaat**

- 1. Introduzione. - 2. Lavorare secondo i parametri aziendali - il decennio 1985-1995. -*
- 3. Orientamento esterno dal 1995 ad oggi.*

1. Introduzione

Tilburg si trova nel Sud dei Paesi Bassi, nella provincia del Brabante settentrionale ed è una città dalle molteplici caratteristiche con quasi 200.000 abitanti. La città cresce e si rinnova nei quartieri e nel centro. Case signorili della borghesia industriale, vecchie case popolari dei tessitori, caratteristiche botteghe, nuovi uffici ed il cuore della città sono parte integrante di una mescolanza multiculturale. Molte delle vecchie fabbriche tessili sono state smantellate per lasciare il posto a moderni quartieri ed alcuni edifici, un tempo utilizzati come fabbriche, sono stati destinati ad altre attività. Un esempio sono gli edifici che ospitano il Museo Tessile olandese, il Museo d'Arte Contemporanea 'de Pont' e l'atelier 'Het Duvelhok'. Questi ultimi sono cresciuti fino a diventare singolari punti di attrazione. La città ha ottenuto una buona reputazione nell'ambito del rinnovo urbano. Allo scopo di migliorarne l'amministrazione e aumentare il livello dei servizi, il Comune ha adottato alcune procedure organizzative del settore aziendale, traducendole nel Modello Tilburg che ha costituito una tendenza per tutto il resto del Paese ottenendo riconoscimenti anche a livello internazionale.

La città aspira ad avviare relazioni efficaci a livello nazionale e internazionale, e così di recente la Giunta ha iniziato un rapporto di collaborazione con la Fondazione PROMO P.A. avente sede a Lucca.

I Paesi Bassi sono una monarchia con la Regina come Capo dello Stato. A livello di istituzioni politiche il Parlamento rappresenta il massimo organo ed è costituito dalla Prima e dalla Seconda Camera. La Prima Camera si può paragonare al Senato di molte altre democrazie.

I Paesi Bassi, nei quali vivono 15 milioni di abitanti, sono divisi in 12 province e 467 Comuni.

Il massimo organo di amministrazione di un Comune è il Consiglio che viene eletto ogni quattro anni. Nel Comune di Tilburg lavorano 39 consiglieri e se il numero degli abitanti dovesse superare i 200.000 il loro numero arriverebbe a 45. Ogni quattro anni i cittadini eleggono un nuovo Consiglio Comunale.

2. *Lavorare secondo i parametri aziendali – il decennio 1985-1995*

A partire dalla metà degli anni Ottanta all'interno del Comune di Tilburg si è creata una dinamica che ha messo in discussione il sistema di rapporti e responsabilità burocratico e non trasparente. Una parte dei nuovi consiglieri e il *management* si è perciò impegnata a creare un'organizzazione trasparente ed efficace. Si è scelto di adottare il modello organizzativo tipico della *holding* con al suo interno uno staff aziendale ed un numero di società che operano in modo autonomo (servizi). Diversi settori sono stati privatizzati. Si è passati da un modello centralizzato ad uno di tipo aziendale decentralizzato, apportando grossi cambiamenti all'interno della struttura, della cultura e dell'amministrazione. Gli elementi caratteristici del modello Tilburg sono i seguenti:

- pensare in termini di *output* e *outcome* (effetti) dove tutte le attività sono tradotte in una quantità ridotta di prodotti;
- imputazione integrale di tutti i costi;
- procedure aperte e trasparenti sia per l'amministrazione che per il cittadino;
- mirato ad ottenere risultati;
- gestione integrale (le direzioni dei vari servizi sono responsabili di tutte le fasi delle procedure);
- decentralizzazione delle competenze;
- attenzione alla qualità ed al cittadino.

Dal 1985 si è sviluppata una cultura di tipo aziendale che ha come punto centrale un concetto di lavoro analogo a quello aziendale e cioè posto in termini di pianificazione e controllo. Applicando questo modello il Comune è riuscito a rimettere ordine all'interno della propria organizzazione ed ha ottenuto riconoscimenti a livello nazionale e internazionale. Dagli anni Novanta in poi Tilburg viene amministrata il più possibile come un'azienda. I servizi sono di fatto delle aziende del Comune con le quali ogni anno vengono stipulati contratti sotto forma di Piani di Servizi nei quali viene specificato chiaramente quali 'prodotti' verranno consegnati e a quale 'prezzo'.

In primavera ed in autunno le aziende fanno regolare resoconto dei loro servizi redigendo una relazione (vedi pagine successive). Attraverso queste relazioni l'amministrazione comunale può continuamente svolgere attività di controllo, apportare delle modifiche dove necessario o operare nuove scelte.

I servizi operano in modo autonomo e forniscono consulenza alla Giunta. Questa organizzazione di tipo orizzontale offre agli assessori più spazio all'interno del quale poter svolgere

i propri compiti. Tali compiti riguardano lo sviluppo, la gestione, l'indirizzo ed il coordinamento dei vari programmi ed infine attività volte al controllo della loro esecuzione effettuata dai servizi.

La Giunta viene coadiuvata da un piccolo gruppo di collaboratori ai quali non a caso è stato dato un nome preso dal settore aziendale. Tale gruppo viene infatti chiamato 'staff aziendale'.

Per venire incontro ancor meglio alle esigenze dei cittadini e delle aziende, da qualche tempo a questa parte il lavoro svolto dall'amministrazione viene verificato non solo dal Consiglio Comunale, ma anche dai cittadini stessi attraverso un sondaggio fatto periodicamente. I risultati del sondaggio vengono utilizzati come metro di misura della politica del Comune e vengono tenuti in considerazione in fase di pianificazione e di redazione dei bilanci preventivi.

I risultati sono pubblici e danno modo al Consiglio Comunale di conoscere ciò che la cittadinanza pensa della politica del Comune e dei servizi da esso offerti.

3. Orientamento esterno dal 1995 ad oggi.

Se da una parte il Modello Tilburg ha provveduto a mettere ordine nelle questioni finanziarie, dall'altra ha dimostrato di avere ancora delle carenze nell'interpretazione delle esigenze della cittadinanza. Il Modello aveva generato la tendenza a concentrare le forze sull'organizzazione interna e negli anni Novanta tale tendenza è stata sottoposta ad una critica sempre più pressante, facendo comprendere chiaramente al Comune che quel tipo di orientamento non lo rendeva in grado di fornire una risposta adeguata alle nuove necessità della società. L'amministrazione aveva constatato che il Modello non era stato inserito in modo adeguato nella società e che non era sufficientemente attento a recepire i segnali dei cittadini. Sono stati, quindi, avviati processi di miglioramento nella partecipazione attiva della cittadinanza soprattutto nei rioni e nei quartieri e, su questioni importanti di pianificazione urbana, come per esempio lo sviluppo del centro, si è sperimentata la forma della programmazione interattiva. E' stata data vita al progetto POP, Processo Permanente di Sviluppo.

Dal 1° gennaio 1997 la struttura organizzativa di Tilburg è completamente rinnovata. Nella nuova filosofia organizzativa il Comune parte dal principio che il cittadino rivesta diversi ruoli a seconda delle varie situazioni di contatto e di confronto con il Comune. Il concetto viene illustrato qui di seguito:

ruolo del cittadino

- il cittadino come cliente
- il cittadino come abitante del quartiere e corresponsabile dell'ambiente in cui vive
- il cittadino coinvolto nello sviluppo dell'urbanistica

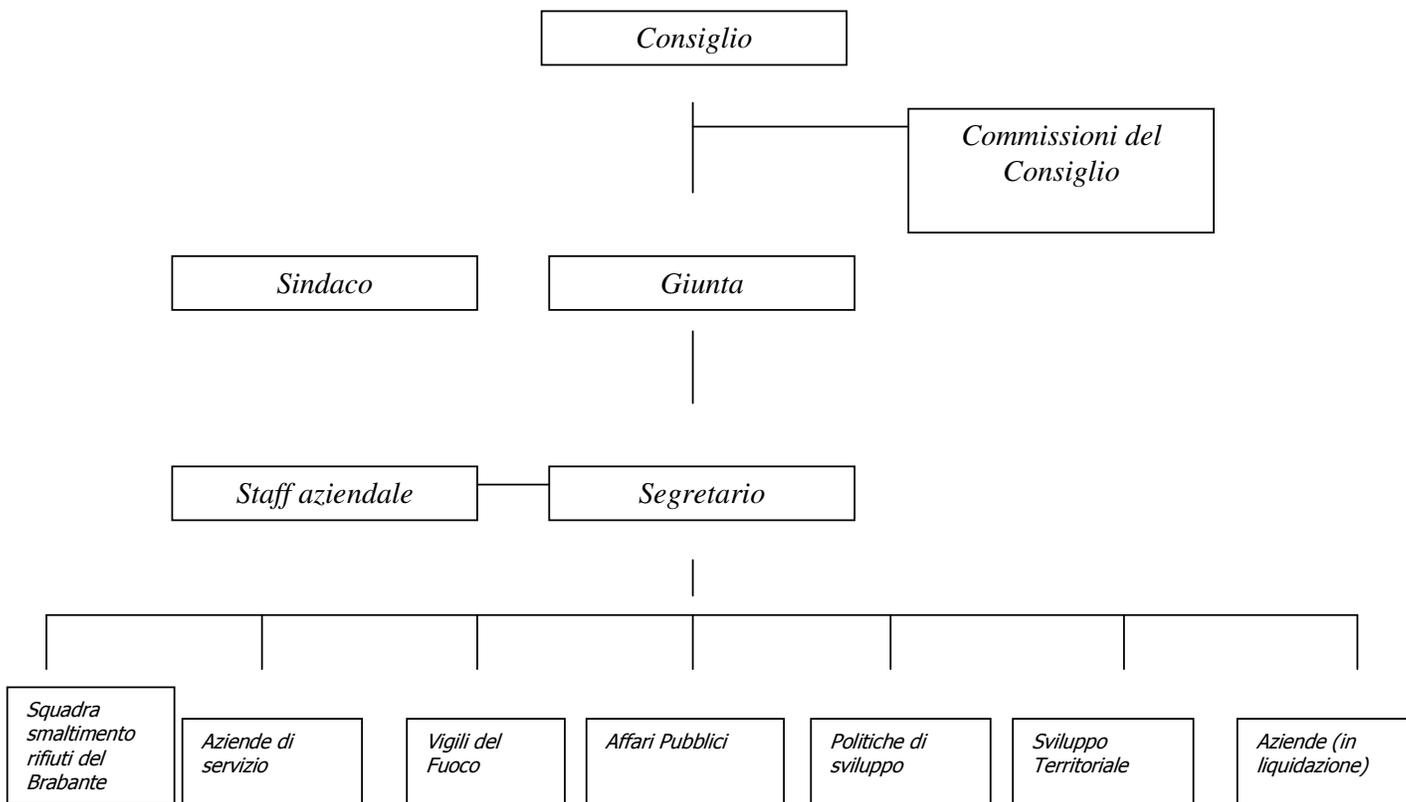
ruolo del Comune

- il comune fornisce i vari servizi
- il comune come partner
- il comune come parte interattiva e direttiva

L'organizzazione comunale ha, in certo modo, così cominciato a diventare il riflesso di questi diversi ruoli. Ciò ha portato a sviluppare il concetto del *cittadino tridimensionale* con i seguenti tre punti di relazione fra Comune e cittadino:

- pianificazione urbanistica (*servizio Sviluppo Pianificazione*): il Comune incontra i cittadini in veste di rappresentanti e/o soci dei diversi enti, organizzazioni e aziende;
- ambiente a livello di quartieri e rioni (*servizio Sviluppo Territoriale*): il Comune responsabilizza gli abitanti dei quartieri a realizzare un ambiente piacevole da vivere e in cui poter lavorare;
- servizio pubblico (*servizio Affari Pubblici*): tutti i contatti e gli accordi avvengono tra il Comune e il singolo cittadino (*per esempio l'Ufficio Affari Sociali e l'Anagrafe*).

Per quanto riguarda le *facilities*, questi tre servizi ricevono supporto dalle *Aziende di Servizio*, un'organizzazione principale costituita da un numero di sotto-settori relativamente autonomi quali Affari Giuridici, Ufficio Personale, Amministrazione Finanziaria, *Facility* e Comunicazione ed Informatica. Oltre a ciò è stato costituito un servizio temporaneo, il Servizio per Aziende al cui interno sono stati portati quegli impegni del Comune che verranno eliminati o spostati entro un prossimo futuro in un altro settore, si pensi al Museo Tessile olandese, all'Archivio Regionale, ai Lavori Pubblici e all'Organizzazione Sportiva.



Gli strumenti più importanti che utilizza il Modello Tilburg formano insieme il ciclo del budget.

Li illustriamo qui di seguito in ordine cronologico:

Il Piano di Gestione Generale della Giunta

Subito dopo le elezioni amministrative i membri dei partiti eletti definiscono un Piano di Gestione che contiene le linee principali del programma politico del nuovo periodo di amministrazione. Successivamente il Piano di Gestione viene firmato dai partiti in carica. Tale documento può essere considerato come un programma gestionale pluriennale concreto suddiviso in fasi temporali nel quale sono indicate le varie priorità. Il Piano di Gestione forma inoltre il quadro per le relazioni previsionali ed i bilanci preventivi annuali.

Relazione previsionale

La relazione previsionale rappresenta un'ulteriore elaborazione e concretizzazione del Piano di Gestione. Tale relazione, in quanto elemento di elaborazione del Piano stesso, è finalizzata principalmente all'aggiornamento ed alla concretizzazione delle scelte strategiche. Lo scopo della relazione previsionale è quello di fornire al Consiglio Comunale, già prima della formulazione del

bilancio preventivo, un tavolo di discussione e di poter definire preventivamente le linee d'azione da seguire per il successivo esercizio finanziario. La decisione del Consiglio è vincolante per la Giunta. Sulla base della relazione previsionale e delle proposte di bilancio, la Giunta redige il bilancio del Comune.

Bilancio preventivo del Comune, Bilancio preventivo dei Servizi e Piano dei Servizi

Il Comune di Tilburg ha un bilancio preventivo consolidato redatto su linee principali e concretizzato in termini di prestazioni o di *output* nei quali i *budget* sono collegati direttamente ai prodotti, alle prestazioni, ai centri produttivi e ai servizi. Questo tipo di bilancio viene redatto dal Consiglio Comunale. Sulla sua base vengono redatti i bilanci preventivi dei servizi o i piani dei servizi intesi come 'strumento di gestione'.

Verifica intermediaria

A. Relazione finanziaria di primavera

Questa è una relazione finanziaria intermedia a livello aziendale che non contiene proposte direttive e nella quale sono compresi i principali scostamenti. Tale relazione viene elaborata dallo staff aziendale sulla base degli andamenti fino al mese di marzo. La Giunta redige la relazione e la invia al Consiglio per conoscenza.

B. Relazione d'autunno servizi e azienda

Questa relazione contiene oltre alle informazioni su importanti scostamenti nella gestione del bilancio, anche informazioni integrali su elementi quali rischi, investimenti, dati sul personale, riscossioni, gestione della posta in arrivo e segnalazioni pervenute al Punto Centrale Segnalazioni. Se necessario, possono essere avanzate occasionalmente anche proposte sulla gestione. La relazione viene elaborata sulla base degli andamenti fino ad agosto. La Giunta redige la relazione e la sottopone al Consiglio per la successiva decisione.

C. Relazione di fine anno servizi e azienda

Questo tipo di relazione ha contenuti soprattutto di carattere finanziario e si limita principalmente a riportare i principali scostamenti nella gestione del bilancio e, in caso di necessità, a formulare proposte direttive occasionali da essa derivanti. I rischi vengono inclusi solo in caso di mutamenti importanti nel profilo di rischio rispetto alla relazione d'autunno. La relazione di fine anno contiene i risultati provvisori del bilancio. La Giunta redige la relazione e la sottopone al Consiglio per la successiva decisione.

Verifica finale

A. *Verifica di gestione*

Attraverso la verifica di gestione la Giunta informa il Consiglio degli obiettivi raggiunti e gli effetti del periodo concluso.

B. *Rapporto annuale del servizio*

Questo rapporto annuale consiste in una verifica di carattere gestionale del servizio. La componente gestionale serve anche come base per il carattere della verifica di cui sopra. Si tratta di un resoconto che fa la direzione del servizio alla Giunta. Il rapporto annuale contiene anche una verifica finanziaria costituita dal conto profitti e perdite del servizio.

C. *Rapporto annuale dell'azienda*

Il rapporto annuale dell'azienda è formato da una verifica della gestione aziendale, da una verifica del programma (finanziario) e da un rendiconto annuale. Si tratta di un resoconto che fa la Giunta al Consiglio. Dai dati contenuti in questo rapporto annuale viene redatto il rapporto annuale dell'azienda. Alcune parti del rendiconto annuale sono prescritte dalla legge. I dati finanziari devono essere controllati da un contabile esterno.

D. *Il rendiconto annuale del servizio*

Questo rendiconto annuale è parte del rapporto annuale del servizio e costituisce la base per il rendiconto annuale dell'azienda. Il rendiconto annuale del servizio è il resoconto sull'aspetto finanziario fatto dalla direzione alla Giunta con un elenco dei beni e dei debiti del servizio e il risultato finanziario dell'esercizio. Il rendiconto finanziario viene controllato da un revisore esterno in quanto serve da *input* per il processo di consolidamento. Non viene rilasciata nessuna dichiarazione contabile come contenuto nella legge.

E. *Il rendiconto annuale dell'azienda*

La somma dei rendiconti annuali del servizio costituisce il rendiconto annuale dell'azienda nel quale vengono eliminati eventuali errori di bilancio. Tale rendiconto evidenzia il capitale complessivo del Comune. Il contenuto del rendiconto annuale dell'azienda è quasi completamente prescritto dalla legge, per questo motivo i rendiconti dei servizi hanno una struttura il più simile possibile a quella dell'azienda. Si tratta di un resoconto fatto da parte della Giunta al Consiglio sull'aspetto finanziario.

La legge prescrive che al rendiconto annuale dell'azienda si alleggi la dichiarazione di un revisore esterno, la quale attesti che il bilancio e l'elenco dei profitti e degli oneri siano stati redatti in maniera giusta e corretta e, dal 2004, che attesti inoltre la correttezza delle mutazioni.

Accertamenti preventivi

Gli accertamenti periodici preventivi svolti all'interno dell'azienda costituiscono un pilastro molto importante del Modello Tilburg. Tramite questi accertamenti si vuole segnalare in tempo le carenze della gestione aziendale. Questi accertamenti vengono fatti una volta ogni quattro anni da un'agenzia di revisione esterna. Lo scopo di tutto ciò è quello di migliorare l'efficacia dell'erogazione dei servizi ai cittadini e ottimizzare qualità e efficienza.

** Senior Advisor del Comune di Tilburg*