



COMUNE DI SASSARI

*PROPOSTA DEL DIRETTORE GENERALE SULLE LINEE  
STRATEGICHE PER L'INNOVAZIONE GESTIONALE E  
ORGANIZZATIVA*

Ottobre 2005

## **INDICE**

PREMESSA.....	3
1.CHIAREZZA SULLE STRATEGIE E SUGLI OBIETTIVI.....	7
2.ORGANIZZARE PER OBIETTIVI E IN MODO FLESSIBILE.....	10
3.SVILUPPARE UN' AZIONE SULLE PERSONE.....	13
4.VALUTARE PER GOVERNARE.....	16
5.SISTEMA INFORMATICO.....	19

## **PREMESSA**

Il documento che segue è il frutto di una prima analisi delle tematiche affrontate con i dirigenti di settore, con gli assessori e con il Sindaco. L'indagine, che si è fermata ad un primo livello di approfondimento, data la brevità del tempo a disposizione, ha peraltro permesso di constatare che nell'attuale situazione, nonostante la presenza di diverse problematiche, vi siano gli elementi necessari per produrre quei cambiamenti di cultura e di prassi organizzativa e gestionale necessari per migliorare il posizionamento dell'ente nei confronti del contesto esterno, i processi di lavoro, la semplificazione delle procedure, il clima aziendale.

In grande sintesi dai colloqui è emersa l'esigenza di ragionare prioritariamente sui seguenti ambiti: chiarezza delle strategie, separazione tra politica e amministrazione, semplificazione dei processi di lavoro, adeguamento degli strumenti normativi in un'ottica di chiarezza, rivisitazione della struttura organizzativa, responsabilizzazione dell'area quadri, introduzione dei sistemi di controllo (controllo strategico, controllo della gestione e controlli amministrativi), formazione professionale, valorizzazione delle risorse umane. Governance delle esternalizzazioni. Comunicazione fra politica e amministrazione.

Relativamente a questo ultimo punto, ho potuto notare una scarsa comunicazione tra gli amministratori e la classe dirigenziale, probabilmente derivante dalla mancanza di chiarezza sui seguenti criteri di organizzazione:

a) principio della distinzione tra responsabilità politiche, di indirizzo e controllo degli organi di direzione politica e responsabilità gestionali della dirigenza;

- b) valorizzazione prioritaria delle funzioni di programmazione, coordinamento e controllo;
- c) funzionalità rispetto ai programmi ed agli obiettivi, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- d) gerarchia e decentramento delle catene di comando, tendenziale superamento della decisioni, secondo i principi della direzione per obiettivi;
- e) adattabilità alle dinamiche dell'ambiente di riferimento, assicurando un adeguato margine alle decisioni da assumersi con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro;
- f) collegamenti orizzontali, attraverso contatti diretti, sistemi informativi interfunzionali, comitati temporanei, ruoli di integrazione, team di progetto;
- g) comunicabilità sui piccoli e grandi temi che riguardano i singoli settori.

Ho l'impressione comunque che la classe dirigente attenda dei segnali di discontinuità rispetto al passato, in ordine ai rapporti con la politica e alla chiarezza nella gestione. Peraltro, il dato che emerge, con maggiore evidenza, nello scenario della gestione operativa è la confusione dei ruoli, anche a livello della struttura organizzativa complessiva. Ho percepito inoltre una conoscenza non approfondita delle strategie dell'ente, dovuta in massima parte ad un difetto di comunicazione interna alla struttura nel suo complesso e all'interno dei singoli settori. I dirigenti hanno dimostrato, comunque, grande disponibilità verso l'innovazione orientata al funzionamento interno e ad un riposizionamento dell'ente nel territorio; sono disponibili, inoltre, a partecipare all'elaborazione delle strategie complessive dell'ente. Sul punto

ricordo che un primo processo d'innovazione era stato avviato nel 1995 per poi essere interrotto nel 2000.

Da tutti ormai è avvertita la consapevolezza dell'inadeguatezza degli attuali modelli organizzativi. La riprogettazione del modello organizzativo non è sufficiente se non viene accompagnata anche da analoghe iniziative nei riguardi dei processi e delle modalità di lavoro, della sperimentazione di nuovi meccanismi di coordinamento e dei nuovi sistemi gestionali. In particolare, l'introduzione di questi ultimi sistemi è necessaria ed urgente anche in considerazione del fatto che la strada del cambiamento organizzativo è in parte minata dalla finanziaria che pone vincoli di spesa per il personale, vincoli di organico, vincoli normativi, vincoli contrattuali. In altre parole la nostra autonomia locale è guidata più dai vincoli e sempre meno dalle opportunità.

Il presente documento intende individuare una serie di azioni strategiche di sviluppo organizzativo e gestionale del Comune di Sassari, sviluppandole coerentemente in obiettivi da conseguire.

Il contesto di riferimento, entro il quale si colloca la pianificazione di tali azioni, vede l'operare di una serie di tendenze dalle quali è opportuno prendere le mosse.

Su un piano più generale, relativo alla missione dei comuni nel contesto delle autonomie locali, si osserva un deciso potenziamento delle funzioni e del ruolo di tali enti, che vedono arricchiti di nuove competenze il proprio profilo istituzionale. In Sardegna è prevedibile un ulteriore incremento delle stesse a seguito delle riforme istituzionali in atto da parte della Giunta e del Consiglio regionale.

Tali competenze offrono al Comune l'opportunità di caratterizzare maggiormente la propria presenza all'interno del network istituzionale dei

poteri locali e di incidere con più efficacia sulle dinamiche di sviluppo territoriale.

Per sfruttare pienamente le opportunità che derivano dal rinnovato contesto istituzionale, occorre avviare una decisa azione di riqualificazione dell'assetto organizzativo e gestionale dell'ente.

Le linee fondamentali di tale azione devono insistere su cinque fondamentali ambiti.

## 1. CHIAREZZA SULLE STRATEGIE E SUGLI OBIETTIVI

Un primo ambito concerne la missione istituzionale dell'ente e la sua declinazione in coerenti strategie di governo e obiettivi di gestione. E' necessario, a questo riguardo, impegnarsi in uno sforzo di chiarificazione e individuazione delle finalità organizzative (sia a livello macro, sull'ente nel suo complesso, sia a livello micro, sulle singole unità organizzative) che dia la necessaria visibilità alle strategie complessive di ente ed agli obiettivi di gestione settoriali.

Questa azione ha effetti importanti su molteplici aspetti.

- **Sulla motivazione del personale:** obiettivi chiari e comunicati efficacemente possono fornire all'azione dei singoli chiari punti di riferimento, ponendosi, in tal modo, come un fattore intrinsecamente motivante.
- **Sulla trasparenza verso l'esterno:** la responsabilità verso i cittadini e la comunità locale può concretizzarsi in impegni precisi, puntuali e verificabili.
- **Sulla responsabilizzazione della dirigenza e delle elevate responsabilità:** la tecnostruttura dell'ente può essere responsabilizzata su obiettivi chiari, sfidanti, collegati alla creazione di valore per la comunità locale e per l'organizzazione.
- **Sulla valutazione ex post delle azioni poste in essere:** avendo a disposizione obiettivi definiti ex ante è possibile esprimere valutazioni sull'efficacia dell'azione dell'ente o di suoi specifici settori.

La linea strategica *Chiarezza sulle strategie e sugli obiettivi*, viene sviluppata nei seguenti obiettivi di breve periodo.

**1.1 Individuazione delle missioni istituzionali e delle linee strategiche di intervento dei settori in un documento di pianificazione strategica**, a partire dal programma di mandato del Sindaco, dalle priorità individuate dagli organi politici e dai vincoli economico-finanziari. Il contenuto di tale documento dovrà essere successivamente recepito nei documenti di programmazione dell'ente a rilevanza esterna (relazione previsionale e programmatica, bilancio di previsione) e negli strumenti informativi e di comunicazione interna/esterna (sito internet, ecc..) e dovrà costituire l'indispensabile base di riferimento per i controlli strategici. Un vero e proprio percorso di formulazione e gestione di appropriate strategie a livello di ente locale appare oggi essenziale al fine di cambiare la situazione, attualmente diffusa, in cui si adottano modelli di pianificazione e controllo meramente formali che già hanno rivelato i loro limiti intrinseci in passato. Oggi, negli enti locali, il tema della riflessione strategica è ampiamente sottovalutato, al punto che non è azzardato affermare che gli enti stessi si trovano spesso in situazioni di sostanziale vuoto di strategia nel senso pieno del termine, il che inevitabilmente indebolisce le capacità aziendali di delineare percorsi innovativi di evoluzione e di perseguire un equilibrio economico (rapporti costi-risultati) ed un miglioramento di medio termine.

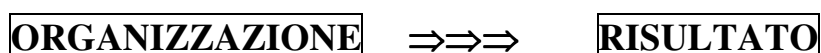
**1.2 Rivisitazione degli obiettivi della gestione (di settore e intersettoriali)** al fine di predisporre un piano esecutivo di gestione e

un piano dettagliato degli obiettivi in grado di orientare con efficacia l'azione dell'ente e di rappresentare, al tempo stesso, elemento centrale di riferimento per i controlli sulla gestione. Le missioni istituzionali e le linee strategiche dovranno quindi essere coerentemente tradotte in obiettivi di gestione. Alcuni di questi obiettivi dovranno essere: I) in numero limitato, II) sfidanti, III) collegati a veri risultati e non a meri adempimenti, IV) valutabili ex post, V) basati sul concetto di “valore pubblico”. Gli obiettivi dovranno essere comunicati attraverso gli strumenti informativi e di comunicazione interna/esterna (intranet, sito internet ecc.).

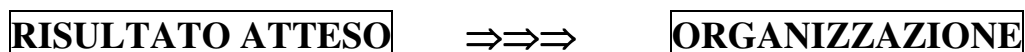
## 2. ORGANIZZARE PER OBIETTIVI E IN MODO FLESSIBILE

Nell'attuale fase storica l'introduzione di nuove regole e nuovi metodi per organizzare è una priorità di tutte le pubbliche amministrazioni. Occorre, a questo proposito, superare le rigidità tipiche della forma organizzativa burocratica.

Lo schema classico di funzionamento di una pubblica amministrazione vede l'organizzazione come un vincolo ("variabile indipendente") che condiziona il risultato, che impedisce il pieno dispiegarsi delle potenzialità individuali, che ostacola la trasparenza e l'apertura verso la comunità locale.



Tale schema va progressivamente invertito. E' necessario cioè, sempre di più, pensare l'organizzazione come variabile dipendente dai risultati attesi dai cittadini e dalla comunità locale. Sono quindi i risultati *che vogliamo raggiungere*, i quali discendono dai *bisogni espressi da una comunità locale*, che devono sollecitare l'organizzazione ad adeguarsi, a cambiare pelle, ad assumere articolazioni più coerenti con la struttura dei problemi posti dall'ambiente esterno.



Un'organizzazione intesa come variabile dipendente, che si adatta ai problemi invece che crearne a sua volta, assume le seguenti caratteristiche:

- è un'organizzazione *adattiva e flessibile*, in grado di adeguare prontamente le proprie strutture ai problemi emergenti;
- è un'organizzazione che riesce a combinare una *dimensione verticale*, secondo il classico meccanismo della gerarchia, con una *dimensione orizzontale* e trasversale, secondo i tipici meccanismi dell'organizzazione per processi di creazione di valore, progetti e gruppi di lavoro;
- è un'organizzazione che sollecita le persone ad un *impegno sugli obiettivi* e che, anziché assegnare rigidamente compiti e mansioni, promuove lo sviluppo di *competenze e professionalità polivalenti*;
- è un'organizzazione che riesce ad avere dei *sensori sul proprio ambiente*, recependo prontamente bisogni, domande e attese della comunità locale;
- è un'organizzazione che *ridefinisce i propri confini* puntando a “far fare” piuttosto che a “fare” (“indirizzare anziché remare”), che riesce ad esternalizzare attività, ad attivare collaborazioni con soggetti esterni, a darsi, per talune attività, assetti istituzionali più rispondenti alla natura ed alle caratteristiche di queste ultime;
- è un'organizzazione che riesce a diffondere al suo interno *l'utilizzo delle tecnologie informatiche* e a servirsene per migliorare la qualità delle comunicazioni interne ed esterne e dei suoi servizi.

Questa visione dell'organizzazione potrebbe apparire irrealistica o troppo avanzata rispetto alle forme organizzative tipiche delle amministrazioni pubbliche e invertire la tendenza appare impresa ardua e difficile, soprattutto in quanto pesano, sull'attuale assetto organizzativo degli enti, eredità storiche che condizionano non poco il loro futuro sviluppo.

**Vincoli** sono in particolare:

- gli attuali organici costruiti su esigenze organizzative e su una missione istituzionale non più rispondenti ai mutati bisogni;
- i limiti di bilancio e le conseguenti difficoltà ad investire risorse sull'organizzazione;
- culture organizzative e modelli comportamentali che non assumono il risultato come priorità dell'azione;
- i limiti definiti dal governo centrale nelle leggi finanziarie (in particolare limiti alle assunzioni).

A fronte di questi vincoli, sussistono anche delle **opportunità** offerte dall'attuale contesto:

- il rafforzamento dell'autonomia regolamentare degli enti, che consente di definire un assetto istituzionale più in linea con le esigenze organizzative prospettate;
- una complessiva disponibilità ed apertura di tutto il sistema delle autonomie verso modelli organizzativi e sistemi direzionali di tipo manageriale;
- le nuove possibilità offerte dalle moderne tecnologie informatiche e telematiche;
- un'evoluzione complessiva del mercato del lavoro verso modelli caratterizzati da una maggiore flessibilità.

La linea strategica **Organizzare in modo flessibile per obiettivi** viene sviluppata nei seguenti obiettivi di breve periodo.

**2.1. Revisione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi** per introdurre elementi di flessibilità e semplificazione procedurale, per responsabilizzare pienamente la dirigenza, i responsabili dei servizi e delle unità organizzative, per introdurre modalità avanzate e flessibili di reclutamento del personale (e, segnatamente, delle figure dirigenziali con contratto a termine), per promuovere un'evoluzione complessiva del modello organizzativo nella direzione prospettata.

**2.2. Revisione delle strutture organizzative** al fine di adeguare l'assetto interno al nuovo profilo istituzionale dell'ente ed alle competenze di recente attribuzione, sviluppando adeguatamente la dimensione orizzontale e trasversale ed assicurando una visione unitaria ed integrata dei processi di creazione di valore. Peraltro, una prima revisione va comunque operata per far fronte alle immediate esigenze provenienti dalla struttura dirigenziale e dalla politica e coerentemente per attribuire gli incarichi dirigenziali.

### **3. SVILUPPARE UNA AZIONE SULLE PERSONE**

Ogni progetto di innovazione e di cambiamento dell'ente non può prescindere da *una azione sulle persone*. Limitarsi al piano, pur rilevante, delle regole interne e delle strutture significa ampliare lo iato tra comportamenti reali e organizzazione formale, rafforzando l'idea *“che tutto debba cambiare affinché nulla cambi”*.

L'azione sulle persone si pone i seguenti obiettivi:

- comunicare con chiarezza alle persone le finalità del cambiamento ed assicurarne il coinvolgimento;

- sviluppare la motivazione, comunicando l'idea di un'organizzazione interessata alle persone ed alle loro competenze;
- sviluppare le nuove competenze richieste dal contesto esterno.

L'azione sulle persone viene sviluppata attraverso la formazione interna e, più in generale, attraverso un ampio ventaglio di azioni di sviluppo professionale.

Occorre, a tale riguardo, affrontare un duplice ordine di problemi:

- da un lato, puntare a ***consolidare la formazione interna***, strumento ordinario di gestione della risorsa umana, che si avvale di strutture e risorse organizzative stabilmente dedicate;
- dall'altro, garantire il raccordo tra gli interventi di innovazione e cambiamento e azione formativa, avvicinando il più possibile i ***momenti formativi alle situazioni di lavoro***.

**MOMENTO DI LAVORO** ⇔ **SITUAZIONE DI LAVORO**

Per realizzare questo ***avvicinamento***, è necessario utilizzare, oltre le più classiche metodologie formative (come la *formazione in aula*), modalità quali:

- la ***formazione-intervento***, la quale consiste nel progettare l'intervento formativo a supporto di un intervento di cambiamento organizzativo, alternando formazione in aula e lavoro sul campo;
- ***comunità di pratica e laboratori di apprendimento***, basati sul supporto a gruppi di operatori nella ricerca di orientamenti comuni, nello sviluppo di sistemi di apprendimento, nella individuazione di modalità di cooperazione, nel rafforzamento della identità professionale;

- *un’azione sulla relazione tra capi e collaboratori*, che rafforzi sempre di più la sensibilità e l’attenzione dei primi sullo sviluppo professionale dei secondi.

La linea strategica *Sviluppare un’azione sulle persone* viene tradotta nei seguenti obiettivi di breve periodo.

- 3.1. Predisposizione di un piano della formazione interna:** individuazione per le diverse aree di professionalità e i diversi ruoli organizzativi, a partire dai fabbisogni rilevati, dei contenuti, approcci, modalità e degli obiettivi di apprendimento degli interventi di formazione interna.
- 3.2. Attuazione del piano della formazione interna:** sviluppo e gestione delle azioni necessarie ad attuare il piano della formazione interna, con la definizione puntuale dei progetti formativi, la individuazione delle agenzie formative esterne, l’avvio e la gestione dei moduli formativi, la valutazione finale dei risultati conseguiti.
- 3.3. Individuazione di una struttura interna dedicata alla formazione del personale:** individuazione di un’unità organizzativa stabilmente dedicata alla progettazione, gestione e valutazione della formazione interna e avvio delle relative attività.

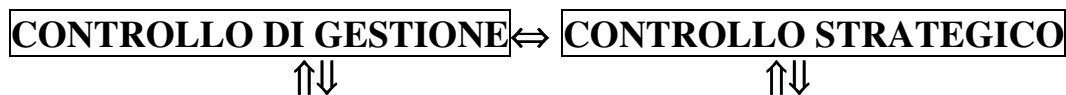
#### 4. VALUTARE PER GOVERNARE

Valutare è esigenza imprescindibile di ogni organizzazione e passaggio ineludibile per la realizzazione delle riforme della pubblica amministrazione.

Anche per il Comune di Sassari si pone il problema di sviluppare e consolidare adeguati ed efficaci sistemi di valutazione.

Seguendo l'impostazione introdotta dal D. Lgs. n. 286/1999, sui sistemi di valutazione e controllo nella pubblica amministrazione, ribadita nel 2000 dal Testo Unico sulle Autonomie Locali, si possono individuare almeno tre accezioni della *valutazione*, cui corrispondono altrettante linee di sviluppo dei sistemi valutativi:

- valutazione come verifica della efficacia, della efficienza e della economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);
- valutazione delle prestazioni della dirigenza e del personale con funzioni di responsabilità (*valutazione delle prestazioni manageriali*);
- valutazione della adeguatezza dei risultati e delle scelte gestionali rispetto agli indirizzi ed agli obiettivi politico-strategici (*controllo strategico*).



VALUTAZIONI PRESTAZIONI MANAGERIALI

L'azione sui sistemi di valutazione del Comune di Sassari, per ciascuna delle tre aree identificate, dovrà tendere a valorizzare e sviluppare ulteriormente i sistemi già introdotti negli ultimi anni e l'esperienza acquisita.

Per quanto riguarda il *controllo di gestione*, sono ipotizzabili le seguenti azioni di sviluppo:

- rafforzamento e ulteriore implementazione del controllo di efficacia sugli obiettivi di PEG, attraverso il miglioramento complessivo del sistema degli obiettivi e la definizione di idonei indicatori e sistemi di misurazione/valutazione;
- rafforzamento dei controlli finanziari, attraverso indicatori e report di contabilità finanziaria;
- progettazione ed avvio di un sistema di contabilità di tipo economico-patrimoniale ed analitico da affiancare, con la necessaria gradualità, al sistema di contabilità finanziaria.

Per quanto riguarda il *controllo strategico*, sono ipotizzabili le seguenti azioni di sviluppo:

- avvio del controllo di efficacia delle politiche di ente, a partire dalla definizione di obiettivi strategici e di impatto sull'ambiente esterno (*outcome*);
- progettazione ed avvio di un sistema di controlli e di *report su macro-grandezze* economico-finanziarie per il Sindaco, per la Giunta e per l'alta direzione.

Per quanto riguarda la *valutazione delle prestazioni manageriali* sono ipotizzabili le seguenti azioni di sviluppo:

- eventuale revisione della metodologia di valutazione sulla base delle esigenze emerse nell’esperienza valutativa degli ultimi anni;
- rafforzamento del collegamento tra valutazione delle prestazioni ed informazioni desunte dal controllo di gestione e dal controllo strategico;
- Collegamento tra la valutazione della dirigenza e quella del personale.

La linea strategica *Valutare per governare* viene tradotta nei seguenti obiettivi di breve periodo.

- 4.1. Controllo di gestione sull’efficacia e l’efficienza:** questo obiettivo si propone, in stretto collegamento con l’obiettivo 1.2, di valorizzare l’azione dirigenziale, sia nel senso del rapporto tra risultati attesi dalla struttura e risultati da essa realizzati, sia anche in quello dell’ottimizzazione dell’impiego di risorse (finanziarie, umane, organizzative). A partire da un numero limitato di obiettivi gestionali, sfidanti e valutabili (si vedano le considerazioni già svolte a proposito del sistema degli obiettivi), occorre definire: I) efficaci sistemi di valutazione/misurazione dei relativi risultati; II) un sistema di reporting pensato in funzione dei fabbisogni informativi degli utenti del controllo di gestione.
- 4.2. Controllo di gestione economico-finanziario:** l’obiettivo prevede, come primo *step*, l’affinamento dei controlli basati su dati di contabilità finanziaria ed il contestuale avvio di un sistema di contabilità economico-patrimoniale ed analitica (predisposizione di

uno studio di fattibilità e avvio sperimentale del sistema); l'ulteriore step, nel medio periodo, è il funzionamento a regime delle rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale ed analitica. Lo step finale potrebbe essere la predisposizione del bilancio di previsione col metodo del budget, rilevato dalla reportistica sul controllo di gestione.

**4.3. Controllo strategico:** partendo da un'analisi dei fabbisogni informativi del Sindaco, della Giunta e dei dirigenti, l'obiettivo si propone di definire l'architettura di un sistema informativo sui risultati strategici, sulle macro-grandezze economico-finanziarie e sugli impatti esterni delle politiche dell'ente.

**4.4. Valutazione delle prestazioni manageriali:** l'obiettivo si propone di supportare l'azione del Nucleo di valutazione, attraverso una chiara individuazione delle informazioni rilevanti ai fini della valutazione della prestazione.

## **5. SISTEMA INFORMATICO**

**5.1** Analizzare lo stato e i possibili sviluppi del sistema informatico dell'Ente, dal punto di vista dei componenti fondamentali, è esigenza imprescindibile per il governo dei processi di lavoro e per l'integrazione fra i settori.

- Hardware (Servers, pc stampanti);
- Software (programmi applicativi);
- Telecomunicazioni (Apparati e linee)
- Personale addetto.

**5.2** Definire le linee programmatiche nelle tematiche collegate allo sviluppo dell'e-government. Tale obiettivo, in conformità alle politiche regionali, dovrà coinvolgere i soggetti pubblici e privati del territorio per dialogare in rete sui temi dell'informazione e della conoscenza e dei servizi al territorio.