

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)

COREP - corso Trento 13, 10129 Torino

Tel. 011-5645111/07-fax 0115645110 - E - mail: mapp@polito.it

3^a edizione: anno 2000

Tesi di Master

Igor Benati

***“Il comune di Beinasco verso un nuovo modello organizzativo.
Ripensare il sistema di direzione”***

Sottoposta a:

Dott. Gaetano Chiantia
Direttore Generale del Comune di Beinasco
Comune di Beinasco
Via delle Fornaci, n°4
10092 Beinasco – To
Tel. 011-3989232

Tutor interno:
Dott. Augusto Vino

Torino, gennaio 2001

SINTESI.....	2
CAPITOLO I “LE RIFORME POLITICO-AMMINISTRATIVE ED IL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO”	4
1.1 Un inquadramento del problema	4
1.2 Dalle riforme ai nuovi modelli organizzativi	5
CAPITOLO 2 “UNA VISIONE DELL’ORGANIZZAZIONE ATTUALE”	8
2.1 La ricostruzione dell’organigramma. Dalla struttura dipartimentale alla nuova struttura per aree	8
2.2 Il sistema direzionale del comune di Beinasco: ruoli di responsabilità e funzioni	10
CAPITOLO 3 “LE TENDENZE GESTIONALI ED ORGANIZZATIVE”	12
3.1 Le dinamiche gestionali	12
3.2 Le dinamiche direzionali	16
3.3 Il modello organizzativo emergente.	18
CAPITOLO 4 “ELEMENTI PER LA PROGETTAZIONE DI UN NUOVO SISTEMA DIREZIONALE”	20
4.1 Il progetto del nuovo sistema di direzione del comune.	20
4.2 Le criticità del progetto	22
4.3 Un modello di direzione per politiche	23
BIBLIOGRAFIA.....	27
ALLEGATO 1	28
ALLEGATO 2	29
ALLEGATO 3.....	30
ALLEGATO 4.....	31

Sintesi

Questa tesi è nata dalla volontà del comune di Beinasco di ripensare il proprio modello organizzativo alla luce degli sviluppi verificatisi negli ultimi anni tanto nelle modalità gestionali quanto nel ruolo complessivo svolto all'interno della comunità locale. Su queste basi il comune ci ha chiesto di fornirgli degli elementi di comprensione e degli spunti di riflessione che potessero rivelarsi utili al fine di precisare le dimensioni e le caratteristiche del problema stesso.

Il nostro primo obiettivo, all'interno del lavoro di consulenza è stato quindi quello di trasformare la generica percezione di "disagio organizzativo", in precisi interrogativi ai quali fossimo in grado di fornire delle risposte concrete. In tal senso, attraverso una tecnica di ricerca composita, che ci ha visto da una parte condurre a più riprese interviste con il Direttore Generale, i Dirigenti ed alcuni Quadri, dall'altra analizzare i documenti ufficiali del comune, siamo riusciti a scomporre il problema articolandolo in tre quesiti:

- ❑ Perché il comune è alla ricerca di un nuovo modello organizzativo?
- ❑ Quali sono le dinamiche e le logiche organizzative emergenti all'interno del comune?;
- ❑ Come si può, alla luce delle logiche di cui sopra, ripensare il sistema di direzione del comune?

Per rispondere al primo quesito abbiamo inquadrato la situazione di Beinasco in un orizzonte più ampio, ricollegandola al fenomeno delle riforme politiche ed amministrative verificatesi in Italia negli ultimi dieci anni. Attraverso una sintetica ricostruzione del processo di riforma, abbiamo sottolineato come questo, svolgendosi in maniera graduale, abbia prodotto l'innesto di nuovi strumenti gestionali e nuove logiche amministrative sulle tradizionali strutture organizzative, producendo dei fenomeni di *stress organizzativo* ed evidenziando la necessità di ripensare queste ultime in vista dei nuovi compiti cui venivano chiamate. Le novità introdotte dalla stessa riforma hanno influito particolarmente sul ruolo e sull'assetto degli enti locali, determinando, sostanzialmente, la transizione verso un nuovo modello organizzativo, caratterizzato da una forte ridefinizione dei ruoli interni tra parte politica e dirigenza.

Per affrontare il secondo quesito abbiamo analizzato in dettaglio la situazione odierna del comune. Primariamente abbiamo proposto una rappresentazione, per così dire, "statica" dell'organizzazione fornendo una ricostruzione dell'organigramma e del sistema di direzione attualmente operanti dalla quale è emersa l'immagine di una struttura ancora legata alla logica del servizio. Di seguito abbiamo voluto invece verificare, quali fossero le principali dinamiche presenti all'interno del comune e quali istanze organizzative proponessero. In questa direzione abbiamo puntato la nostra attenzione su fenomeni gestionali come le esternalizzazioni e le partecipazioni e su fenomeni direzionali come l'introduzione del Direttore Generale e del Dirigente per progetti, evidenziando di volta in volta il loro impatto sulla struttura organizzativa. In conclusione, sulla base di questi elementi abbiamo proposto una sorta di modello organizzativo emergente.

Ne è emersa l'immagine di un comune in transizione da un ruolo di produttore di servizi ad un ruolo di produttore di politiche e caratterizzato da una progressiva trasformazione della sua struttura organizzativa da una logica burocratica ad una logica di comando e controllo.

Nell'ultima parte, rispondendo al terzo interrogativo, abbiamo cercato di verificare come le succitate linee di tendenza potessero rivelarsi utili al fine di ripensare e guidare la riorganizzazione di un aspetto particolare ma cruciale dell'organizzazione comunale: il sistema di direzione del comune.

Partendo da una descrizione del progetto del comune e da un'individuazione delle sue criticità, abbiamo inteso fornire una serie di suggerimenti ed accorgimenti operativi atti ad implementare la riforma del sistema di direzione. In particolare abbiamo evidenziato la modificazione del ruolo dirigenziale ed il suo progressivo spostamento verso un nuovo livello di responsabilità, di collaborazione e coordinamento con la parte politica. Si è così proposto di dare un contenuto a questo rapporto incentrandolo sulla trasformazione del programma politico in vere e proprie politiche pubbliche ad opera dei dirigenti. Attribuendo ad essi la funzione di progettazione ed implementazione delle politiche, si è così giunti a ridisegnarne il ruolo e le attività.

In conclusione la tesi nel suo complesso si presenta come una sorta di "ricognizione" generale su tendenze, aspetti critici e possibili soluzioni. E' nostro avviso che il materiale composito di dati ed informazioni e considerazioni con i quali è stata costruita, possa costituire, globalmente, una preventiva base di studio, dalla quale il comune, qualora decidesse di affrontare un progetto organico di revisione della propria organizzazione, potrebbe partire per identificare le soluzioni più adatte alle proprie necessità.

Capitolo I “Le riforme politico-amministrative ed il cambiamento organizzativo”

1.1 Un inquadramento del problema

La sensazione di trovarsi di fronte ad una fase di *transizione organizzativa* è emersa chiaramente dai colloqui sostenuti con il direttore generale e gli altri dirigenti del comune. Contestualmente la ricerca di un "nuovo ordine", di un nuovo *paradigma organizzativo* traspare anche dai documenti ufficiali dell'ente. Vi si trovano accenni nel Programma del sindaco e nel Piano degli Obiettivi per l'anno 2000 (dove ci si riferisce alla necessità di riorganizzare alcuni settori e servizi comunali). Infine, all'interno del documento programmatico "Politiche per il personale 2000-2003" si abbozzano, per sommi capi, alcune linee di sviluppo organizzativo e si ipotizza, in particolare, un nuovo progetto per il sistema di direzione. Tutti questi elementi fanno convergere l'attenzione sulle ragioni di questa "improvvisa" crescita d'importanza del problema organizzativo all'interno del comune.

La necessità avvertita a Beinasco non rappresenta un fenomeno isolato nell'ambito del panorama italiano ma si inquadra invece in una generale "tensione" dei comuni italiani verso tale tematica, come testimoniato dal crescere dell'interesse riservato alle esperienze di *cambiamento organizzativo* sviluppatesi in varie realtà locali. Appare chiaro che l'insorgere vasto e generalizzato di un tale fenomeno non possa essere considerato casuale ma debba avere delle ragioni profonde e precise.

A nostro avviso, esso può essere in gran parte ricollegato al tema delle riforme politico amministrative, occorse in Italia nell'ultimo decennio. In particolare esso appare come una conseguenza diretta delle modalità con le quali si è svolto il processo, che ha investito l'intera Pubblica Amministrazione a partire dalla ormai ben nota legge 142/1990 sulle autonomie locali. Considerata a buon titolo come il momento fondante dell'intera riforma, essa ha visto, poi, il susseguirsi di tutta una serie di interventi legislativi che, mirando a riformare la P.A. nel segno della modernizzazione, del recupero di efficienza e del migliore servizio ai cittadini, hanno sostanzialmente modificato il ruolo, le logiche amministrative ed organizzative e le modalità d'intervento di questa (per una ricostruzione cronologica del processo di riforma vedi l'allegato 1).

Il cambiamento determinato dalla riforma nel corso degli anni 90, si è svolto per stadi successivi, attraverso una lenta "sedimentazione" di interventi che solo oggi appaiono leggibili in una chiave organica. Se, da un punto di vista funzionale, la riforma ha consentito una "transizione indolore" ad un nuovo modello amministrativo, essa, con la sua gradualità, ha sotto un altro aspetto favorito la persistenza sul piano organizzativo delle strutture tradizionali, consentendo la "tradizionale" resistenza della burocrazia all'innovazione.

Tutto ciò ha prodotto un effetto non atteso: la pluralità di strumenti organizzativi e gestionali introdotti e finalizzati a perseguire l'effettiva realizzazione delle nuove attività e dei nuovi compiti assegnati agli enti locali ha sì stimolato una "corsa" al cambiamento ma

questa si è spesso svolta in maniera scarsamente consapevole ed informata. In particolare molti comuni, nel tentativo di adempiere pienamente alla nuova “mission”, sono venuti introducendo i nuovi modelli amministrativi e le nuove tecniche con lo spirito dell’adeguamento normativo, senza comprendere fino in fondo le profonde modificazioni ed implicazioni che in questo modo venivano introducendo all’interno delle loro strutture.

Tale processo si è rivelato, in genere, un “fattore di stress” per le loro organizzazioni. Queste, infatti, tradizionalmente impostate per l’espletamento di funzioni burocratiche, sono risultate spesso inadeguate, o solo parzialmente attrezzate, se non addirittura refrattarie all’introduzione di tante novità. Inoltre le nuove regole amministrative, i nuovi strumenti manageriali, instaurandosi sugli “schemi organizzativi tradizionali” dell’amministrazione, hanno depresso, in parte, le loro potenzialità innovative.

La sensazione che il processo si sia svolto con queste modalità, senza una sostanziale “*governo del cambiamento*” è ampiamente diffusa ed è questa la ragione per la quale oggi sempre più comuni sono coinvolti in un ripensamento delle logiche organizzative più adatte ad integrare i nuovi compiti ed i nuovi strumenti a disposizione del comune. Tale necessità è avvertita anche da realtà minori ma caratterizzate da una forte tensione innovativa, tra le quali ben si situa il comune di Beinasco.

1.2 Dalle riforme ai nuovi modelli organizzativi

Le modifiche introdotte dalla riforma per i comuni sono state tante e diverse tra loro. Esse hanno toccato aspetti diversi: gestionali, organizzativi e del personale, amministrativi e politici. Tuttavia è possibile, cercando di condensarle in alcuni punti fondamentali, affermare che le principali innovazioni introdotte sono:

- un assetto istituzionale caratterizzato da una centralità del sindaco, direttamente eletto e che dispone di forti poteri;
- la possibilità di assumere a tempo determinato il direttore Generale e una parte dei dirigenti;
- il passaggio tra un processo decisionale concentrato negli organi istituzionali (consigli e giunte), ad una distinzione tra funzioni di indirizzo politico e responsabilità di gestione attribuita ai dirigenti;
- l’adozione di un modello di direzione per obiettivi raccordata con il bilancio tramite i piani esecutivi di gestione;
- una flessibilizzazione del pubblico impiego;
- un ampliamento delle forme gestionali dei servizi pubblici;

La massa di questi cambiamenti ha innescato il bisogno di nuove forme organizzative, in grado di recepire ed ammortizzare le nuove logiche gestionali ed organizzative. La riforma, dal canto suo, non ha fornito fino ad ora delle indicazioni esplicite sul modello organizzativo sotteso al cambiamento amministrativo e neppure poteva farlo, dirigendosi come faceva a realtà amministrative diverse per compiti, risorse e dimensioni. Appare indubbia la volontà di conservare un ampio margine di libertà, su questo piano, alle singole amministrazioni di individuare soluzioni diverse, calibrandole sulle proprie esigenze.

Tuttavia non sfugge come il processo di riorganizzazione dei comuni nel suo complesso abbia seguito una linea di sviluppo ben definita. I comuni, nel loro insieme,

stanno abbandonando il vecchio modello “burocratico” per andare verso “l’adozione di un ben preciso paradigma di riferimento che possiamo individuare nella forma organizzativa decentrata¹, mutuata dall’assetto multidivisionale largamente diffuso nelle imprese di grandi dimensioni a forte diversificazione produttiva

Gianfranco Reborà In una sua approfondita analisi sui modelli organizzativi e sul processo di cambiamento all’interno della pubblica amministrazione a seguito delle riforme degli anni 90, ha identificato le principali caratteristiche che distinguono tale modello da quello burocratico gerarchico

Esse sono identificabili in quattro punti fondamentali:

- Il potere del vertice politico;
- Le prerogative dell’alta dirigenza;
- Responsabilità della dirigenza;
- Articolazione interna della dirigenza;

Riguardo al primo punto si è in effetti verificata una netta trasformazione del potere del vertice politico, o meglio delle sue forme di espressione. Esso si è tramutato da un potere che si esprimeva in via gerarchica, attraverso una subordinazione del ruolo dirigenziale al ruolo politico ad un potere che si esprime attraverso la definizione delle politiche e l’indirizzo strategico.

Lo sviluppo di questo primo aspetto ha fortemente condizionato anche gli altri. Le prerogative dell’alta dirigenza, transitando da un modello all’altro, si sono modificate. Se nel modello burocratico il dirigente si limitava all’esecuzione delle decisioni del vertice politico nel nuovo modello decentrato egli è chiamato a gestire il comune secondo criteri professionali. La dirigenza non svolge il ruolo “notarile” di garante del rispetto delle regole formali e del funzionamento efficiente ma diventa, in un ottica “manageriale” primariamente responsabile degli obiettivi stabiliti nel Piano degli Obiettivi (PO).

L’ultimo cambiamento notevole riguarda l’articolazione della dirigenza. Sempre più spesso nei comuni si vanno disegnando strutture organizzative nelle quali le posizioni dirigenziali non si articolano più tanto in base ai criteri di “comando gerarchico” o di “linea e staff, quanto piuttosto in base ad un doppio “livello di responsabilità:

- Una di coordinamento e collaborazione con il vertice politico;
- Una del perseguimento di risultati per aree di attività;

L’insieme di queste interpretazioni ci pare costituire una utile chiave di lettura per interpretare l’esperienza del Comune di Beinasco.

¹ Reborà G., *Un decennio di riforme*, Guerini, 1999, pag. 78

Tabella 1.1 Differenze tra la forma organizzativa burocratica e quella decentrata²

Modelli Caratteristiche	Modello burocratico gerarchico	Modello decentrato
Potere organizzativo del vertice politico	Gerarchico	Definizione di politiche e indirizzo strategico
Prerogative dell'alta dirigenza	Esecuzione delle decisioni del vertice politico	Gestione secondo criteri professionali
Responsabilità della dirigenza	Garante del rispetto delle regole e del funzionamento efficiente	Risultati definiti per ampie aree di attività
Articolazione interna della dirigenza	Per linee di comando gerarchico Per linea di staff	In base ad un doppio livello di responsabilità

² Rebola G., *Un decennio di riforme*, Guerini, 1999, pag. 79

CAPITOLO 2 “Una visione dell’organizzazione attuale”

2.1 La ricostruzione dell’organigramma. Dalla struttura dipartimentale alla nuova struttura per aree

Per comprendere secondo quali logiche si strutturi attualmente l’organizzazione del comune di Beinasco siamo partiti dalla ricostruzione del suo attuale organigramma. L’opera di ricostruzione ci ha permesso di evidenziare come l’attuale struttura sia il frutto di un recente sviluppo del precedente modello organizzativo che definiremo “dipartimentale”. Questo tipo di struttura, utilizzato fino alla fine del 1998, era impostata sulla base di due unità organizzative: il Servizio ed il Dipartimento. Il Servizio costituiva l’unità base mentre il Dipartimento rappresentava l’unità gerarchicamente superiore, che raccoglieva i servizi sulla base di un principio di omogeneità funzionale. Il comune si strutturava su cinque Dipartimenti, che includevano un numero variabile di servizi (vedi allegato 2):

- Il **dipartimento Amministrativo** comprendente al suo interno *il Servizio Personale, il Servizio Segreteria Generale, il Servizio Contabilità, il Servizio Sviluppo Locale ed il Servizio Informativo*;
- Il **dipartimento Finanziario** comprendente al suo interno *il Servizio Lavori Pubblici, il Servizio Economato, il Servizio Progettazione, il Servizio Programmazione e Controllo ed il Servizio Manutenzione e Patrimonio*;
- Il **dipartimento Territorio** comprendente al suo interno: *il Servizio Urbanistica, il Servizio Edilizia, il Servizio Tutela Ambiente e Sanità, il Servizio Imposte e Tasse*;
- Il **dipartimento Polizia Municipale e Commercio** comprendente al suo interno *il Servizio Polizia Municipale, il Servizio Demografico, il Servizio Commercio ed attività economiche*;
- Il **dipartimento Servizi scolastici** comprendente al suo interno *il Servizio Biblioteche, il Servizio Sport Cultura e tempo libero, il Servizio Attività scolastiche ed il Servizio Asili Nido*;

Al vertice di ogni dipartimento era collocato un dirigente e non esisteva alcuna figura di coordinamento superiore. L’organigramma era completato dalla presenza del Segretario Generale cui veniva attribuita una generica attività di direzione.

Il passaggio dalla struttura dipartimentale alla struttura che definiremo "per aree" si è svolto tramite l’adozione del nuovo "Regolamento comunale sull’ordinamento degli uffici e dei servizi". All’interno della deliberazione e precisamente nell’allegato A di tale documento sono, infatti, rinvenibili i criteri generali che hanno orientato il cambio di indirizzo e cioè:

- La flessibilizzazione dell’organizzazione comunale orientata al costante adeguamento in funzione dei bisogni espressi dalla comunità amministrata;
- La volontà di mantenere alle dirette dipendenze solo le funzioni di indirizzo, governo e controllo ed i servizi produttivi "particolarmente delicati" dal punto di vista della qualità erogata o delle innovazioni connesse al ciclo produttivo;

- La definizione di processi di responsabilizzazione diffusa e coinvolgimento di tutto il personale in funzione del raggiungimento degli obiettivi fissati dagli organi politici;

Anche l'attuale struttura si presenta impostata sull'unità base del servizio. Ciò testimonia una sostanziale continuità nel concepire, primariamente, il comune come un ente erogatore di servizi, siano questi diretti all'esterno o all'interno dell'ente stesso. Il Servizio rappresenta, infatti, il "fattore comune" attraverso il quale risulta scomponibile l'"architettura" organizzativa, il minimo comun denominatore cui sono riconducibili, effettivamente, attività e responsabilità. Esso, come recita il Regolamento di Organizzazione (RDO), è infatti "l'unità organizzativa caratterizzata dalla specializzazione dell'attività", il mattone fondamentale su cui si poggia la struttura comunale.

Salendo di livello, i servizi risultano raggruppati in unità superiori indicate come aree e settori. Le aree vengono definite dal RDO, all'articolo 5, come "unità organizzative comprendenti un insieme di settori la cui attività è finalizzata a garantire l'efficacia dell'azione amministrativa dell'ente". All'interno del comune di Beinasco sono individuabili tre aree:

- Area della popolazione e del controllo del territorio;
- Area dei servizi alla persona;
- Area dei servizi di supporto;

Nella prima area trovano posto tutti i servizi legati da una logica di controllo del territorio e della popolazione. Abbiamo quindi il *Servizio di Polizia Comunale*, il *Servizio Demografico*, il *Servizio Tributi*, il *Servizio Commercio ed il Servizio Informatico*. Nell'Area dei servizi alla persona trovano invece collocazione tutti i servizi legati ad aspetti della vita sociale dell'individuo: *Servizio sport, cultura e tempo libero*, *Servizio scuola*, *Servizio mensa scolastica*. Infine vi è l'Area dei servizi di supporto dove si riuniscono tutti i servizi concepiti per il funzionamento delle strutture complessive del comune: *Servizio contabilità*, *Servizio personale e Servizio economato* (vedi allegato 3).

Accanto alle aree esistono altre unità di livello superiore: i settori. Essi vengono definiti nel RDO come "unità organizzative comprendenti un insieme di funzioni e servizi la cui attività è finalizzata a garantire la gestione dell'intervento dell'ente nell'ambito delle materie assegnate". Nell'ambito del comune di Beinasco i settori individuati sono due:

- Settore lavori pubblici e progettazione;
- Settore urbanistica ed edilizia privata;

All'interno del primo sono ricompresi il *Servizio lavori pubblici ed il Servizio progettazione*; nel secondo trovano spazio il *Servizio urbanistica ed il Servizio edilizia privata*.

La lettura del RDO indurrebbe a ipotizzare l'esistenza di una gerarchia tra aree e settori. I settori appaiono infatti come una sottodivisione delle aree. Nella realtà quest'enunciazione non trova riscontro. Aree e settori sono strutture sostanzialmente analoghe, la cui unica differenza sembra consistere nell'aspetto dimensionale: le prime raggruppano un numero di servizi maggiore rispetto ai secondi.

A complicare ulteriormente l'individuazione della logica del disegno organizzativo, concorre il fatto che non tutti i servizi vengono distribuiti all'interno di aree e settori. Alcuni tra essi sono, infatti, attribuiti direttamente al Direttore Generale (DG) e al Segretario

Generale (SG). Dal primo dipendono il *Servizio programmazione e controllo di gestione*, il *Servizio partecipazioni* ed il *Servizio asili nido e case assistenza*. Al SG sono, invece, affidati il *Servizio segreteria* ed il *Servizio segreteria del sindaco*.

La scelta di svincolare questi servizi dal sistema di attribuzione generale è legata a tre aspetti:

- la natura strategica del servizio;
- la necessità di una ripartizione delle responsabilità tra il personale dirigenziale;
- la necessità di sanare le esigenze organizzative (es. carenze di personale, necessità di ristrutturazione);

Nel caso dei servizi attribuiti al DG i primi due sono considerati “servizi di staff”, e quindi la loro attribuzione è giustificata per la loro natura strategica. Il terzo si giustifica invece in base ad una scelta “pro tempore”: il DG se ne assume la responsabilità in attesa di ricollocarlo all’interno di una delle aree o dei settori.

Si evidenzia in tal modo come la distribuzione dei servizi non segua una logica “ferrea”, quanto piuttosto una serie di indirizzi flessibili. Nell’attribuzione di un servizio ad un’area piuttosto che ad un’altra o ad un settore, entrano, infatti, in gioco diversi fattori.

2.2 Il sistema direzionale del comune di Beinasco: ruoli di responsabilità e funzioni

All’interno dell’analisi organizzativa del comune di Beinasco abbiamo prestato particolare attenzione al sistema di direzione. Esso può essere definito come l’insieme di norme, ruoli e relazioni attraverso le quali si attua la funzione direttiva in una qualsiasi organizzazione. Un sistema direzionale adeguato alle esigenze costituisce la chiave di volta dell’intero apparato organizzativo. Per determinare un sistema di direzione occorre innanzitutto individuare:

- Quali sono le funzioni ed i livelli di direzione che operano all’interno del comune (strategica, generale, settoriale, professionale ed operativa);
- Da quali ruoli sono ricoperti: amministratori, Segretario Generale (SG), Direttore Generale (DG), dirigenti, funzionari;
- Quali sono le competenze e le responsabilità dei diversi ruoli (di programmazione, di coordinamento e controllo, di realizzazione, di innovazione);
- Quali sono le regole organizzative in materia di direzione;
- Quali sono i rapporti esistenti tra i vari livelli direttivi (gerarchici, collaborativi);

La ricostruzione dell’attuale sistema di direzione del comune di Beinasco è il frutto di un lavoro condotto su due versanti: da un lato sui documenti ufficiali di riferimento, Statuto comunale (ST) e Regolamento di organizzazione (RDO) (comparati con quelli di realtà che hanno già affrontato un riassetto organizzativo), dall’altro tramite un’osservazione condotta sul campo (interviste con i dirigenti).

L’analisi condotta ha preliminarmente individuato il tipo ed i livelli di direzione presenti all’interno del comune. La mancanza di una esplicita previsione normativa in tal senso ha reso tale operazione incerta (altri comuni prevedono, infatti, all’interno dei loro regolamenti organizzativi un’elencazione esplicita dei livelli direttivi). Tuttavia la lettura incrociata delle norme del RDO e l’osservazione diretta ci ha consentito di tratteggiare, a grandi linee, una distinzione tra tre livelli:

- direzione generale;
- direzione di area o settore;
- direzione di servizio;

La direzione generale costituisce il livello più elevato del sistema. Essa svolge una funzione strategica, di coordinamento e di controllo dell'attività gestionale e tecnica del comune. La direzione generale è affidata al Direttore Generale (DG). Il suo compito principale è quello di provvedere al raccordo tra gli atti di indirizzo dell'Amministrazione e l'attività gestionale, garantendo il rispetto delle priorità a livello di ente ed il coordinamento delle attività gestionali in una logica di strategia complessiva e superando possibili frammentazioni attribuibili a visioni parziali. Inoltre egli si occupa della costruzione della programmazione e svolge una funzione di coordinamento complessivo dell'attività tecnica generale del comune e tra le varie aree operative, perseguendo e stimolando la realizzazione degli obiettivi del PEG. Il DG ha anche la responsabilità diretta dei servizi posti a staff della direzione generale.

La direzione d'area o settore rappresenta il secondo livello direzionale del comune. Essa garantisce l'efficacia dell'azione amministrativa dell'ente. La direzione si attiva su due dimensioni. Da una parte costituisce un centro di responsabilità programmatica sugli obiettivi del PEG, dall'altra un centro di responsabilità gerarchica per i servizi inclusi nell'area. I ruoli direttivi al suo interno sono quelli dei dirigenti e dei dirigenti incaricati. Essi si occupano di garantire la realizzazione dei programmi e del conseguimento degli obiettivi attraverso la gestione finanziaria, tecnico-amministrativa e del personale delle loro aree. Inoltre collaborano alla programmazione economica ed alla determinazione degli stessi obiettivi.

La direzione di servizio rappresenta l'ultimo anello della catena direttiva del comune. La sua funzione è quella di sovrintendere alla realizzazione ed all'erogazione del servizio. A tal fine i direttori di settore e di servizio, entrambi collocabili in questo livello direttivo, provvedono all'organizzazione della struttura e del personale loro assegnati.

La normativa organizzativa del comune risulta molto lacunosa sul tema della direzione. Il RDO non prevede, infatti, esplicitamente una disciplina dei rapporti tra i vari livelli direttivi. Esistono invero alcune norme che contengono disposizioni in questo senso ma manca uno schema preciso, normativamente recepito. In quest'ottica, soprattutto, non risultano sufficientemente approfonditi i rapporti esistenti tra il direttore generale ed il resto della struttura

Tabella 2.1- Specchietto struttura direttiva attuale

Livello di direzione	Ruolo direttivo	Funzioni
Direzione Generale	Direttore generale	<ul style="list-style-type: none"> • di programmazione • di coordinamento; • di controllo;
Direzione di area o settore	Dirigenti e dirigenti incaricati	<ul style="list-style-type: none"> • attuativa degli obiettivi; • propositiva;
Direzione di servizio	Direttori di settore e direttori di servizio	<ul style="list-style-type: none"> • realizzativa;

CAPITOLO 3 “Le tendenze gestionali ed organizzative”

3.1 Le dinamiche gestionali

Il movimento verso un nuovo modello organizzativo appare determinato come il risultato delle nuove logiche organizzative sottese all’implementazione del cambiamento amministrativo, in parte già in atto all’interno del comune stesso. In questa sezione abbiamo inteso ricostruire una mappa dei mutamenti avvenuti o che si stanno affermando cercando di evidenziare le implicazioni organizzative più evidenti.

Dal punto di vista gestionale due sono apparsi i fenomeni più significativi per la loro rilevanza sul contesto dell’organizzazione comunale:

- il processo di progressiva esternalizzazione di alcuni servizi comunali;
- il processo di crescente partecipazione in strutture esterne (consorzi sovracomunali, aziende speciali, società di capitali, altre);

Il primo, cogliendo uno dei motivi centrali della riforma, persegue un complessivo recupero di efficienza e di efficacia. Il comune ha scelto sempre più spesso negli ultimi anni lo strumento delle esternalizzazioni per la gestione dei servizi. L’implementazione di tale politica è avvenuta primariamente attraverso la creazione di un’apposita società di capitali, la Beinasco Servizi, alla cui struttura, tramite un’esplicita previsione statutaria è stato affidato il compito di gestire “l’esercizio di servizi pubblici di rilevanza economica ed imprenditoriale di cui sia titolare il comune di Beinasco” (la Beinasco Servizi è una S.R.L. della quale il comune detiene il 95% del capitale sociale mentre il 5% è nelle mani dei privati).

Al fine, invece, di svolgere la propria funzione di primario garante dello sviluppo economico e sociale del proprio territorio, previsto dalla 142/90, il comune ha scelto di garantire la gestione di alcuni servizi “complessi” e di promuovere le sue politiche, attraverso un’intensa attività di “partecipazione”. Essa si è caratterizzata per la partecipazione diretta a consorzi intercomunali, ad aziende speciali e a società di capitali ed “indiretta” attraverso le sovvenzioni erogate ad altri soggetti.

A tutt’oggi gli enti partecipati dal comune di Beinasco sono 9 (distinti per diverse tipologie):

Consorzi

- Consorzio intercomunale Torino (C.I.T.);
- Consorzio Intercomunale di Servizi (C.I. Di S.);

Aziende speciali

- Azienda Consorzio Intercomunale Torino Sud (C.T.S.);

- Azienda Po-Sangone (A.P.S.) ora Società metropolitana Acque Torino S.P.A. (S.M.A.T.);

Società di capitali

- Beinasco Servizi S.R.L;
- Nuova Amministrazione S.R.L.
- Agenzia di sviluppo Sud Ovest di Torino (Assot S.R.L.)

Enti cui il comune eroga contributi

- Casa di riposo la Consolata;
- Asilo Infantile M. T. Fornasio.

I processi di esternalizzazione e di partecipazione pongono complessivamente delle problematiche che devono trovare risposta sul piano organizzativo e che innescano delle dinamiche fondamentali per comprendere il modello organizzativo verso cui Beinasco si sta dirigendo. Riassumendo per sommi capi esse possono essere identificate:

- nella necessità di controllare la qualità dei servizi esternalizzati (definendo procedure o creando servizi di controllo);
- nella necessità di controllare e dirigere l'attività delle società partecipate (sviluppando rapporti interorganizzativi);
- nella necessità di una ridefinizione quantitativa e qualitativa del personale;

La prima problematica è legata a come il comune debba organizzarsi per continuare a garantire la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza. Esternalizzando il servizio il comune non può garantirne più la qualità attraverso il controllo sul processo produttivo come con la produzione in economia, e deve utilizzare strumenti alternativi.

In questo senso i vari settori coinvolti nella gestione dei servizi esternalizzati si sono attivati con una serie di strumenti di rilevazione diversificati (p.e. tabelle di rilevazione delle attività delle società che gestiscono il servizio). Ciascuno di loro ha affrontato la questione in maniera individuale ma nessuno sembra ancora avere individuato degli strumenti efficienti per la soluzione di questo problema. L'adozione di carte dei servizi che illustrino compiutamente e debitamente i requisiti del servizio stesso, al rispetto delle quali sia possibile richiamare il gestore, potrebbe apparire una via percorribile per ottenere dei buoni risultati con un costo contenuto.

La seconda problematica concerne la modalità con le quali si può attuare un governo delle partecipazioni. L'attività di partecipazione ha portato alla costituzione di un vero e proprio "sistema complesso" in grado di gestire servizi e politiche, caratterizzato da una fitta rete di rapporti interorganizzativi, che ad oggi non ha ancora evidenziato le sue potenzialità per la mancanza di un "sistema di governo". Il comune avverte in maniera particolare la centralità di questa problematica. Per operare in tale direzione ha infatti costituito un vero e proprio Servizio Partecipazioni. Questo servizio, costituito in staff al DG, ha svolto finora un'attività prevalentemente ricognitiva del fenomeno senza attivare strumenti di intervento sulla realtà. Tuttavia l'impressione emersa durante il colloquio con il DG stesso, è che questo servizio possa, in prospettiva, coordinare le politiche di partecipazione tramite l'acquisizione di risorse fortemente professionalizzate e dedicate.

La terza istanza concerne la ridefinizione delle necessità organiche del personale. Alla luce dei processi di esternalizzazione e di partecipazione appare chiaro come mutino le esigenze “professionali” del comune. L’esternalizzazione tende infatti ad espellere le basse professionalità (legate a processi produttivi semplici e quindi facilmente riproducibili all’esterno del comune), mentre le partecipazioni tendono a richiamare professionalità medio alte in grado di gestire attività complesse.

Queste previsioni trovano conferma nell’andamento della composizione del personale comunale negli ultimi 6 anni. Ricostruendo per categorie gli organici del comune a partire dal 1995 si può verificare come i dati confermino sostanzialmente le ipotesi di cui sopra.

Accanto ad una progressiva contrazione del numero totale dei dipendenti in organico, l’osservazione analitica delle singole categorie ci porta a verificare come ad una riduzione degli organici nelle categorie più basse del comune , abbia fatto riscontro un deciso incremento delle categorie superiori.

Le categorie A e B hanno infatti evidenziato un trend negativo. In particolare si può notare come il comune abbia praticamente azzerato i suoi dipendenti nella categoria A, esternalizzando quasi tutti i servizi che essi svolgevano (anche se bisogna ricordare che il calo è dovuto in parte al passaggio del personale ATA alle dipendenze dello Stato).

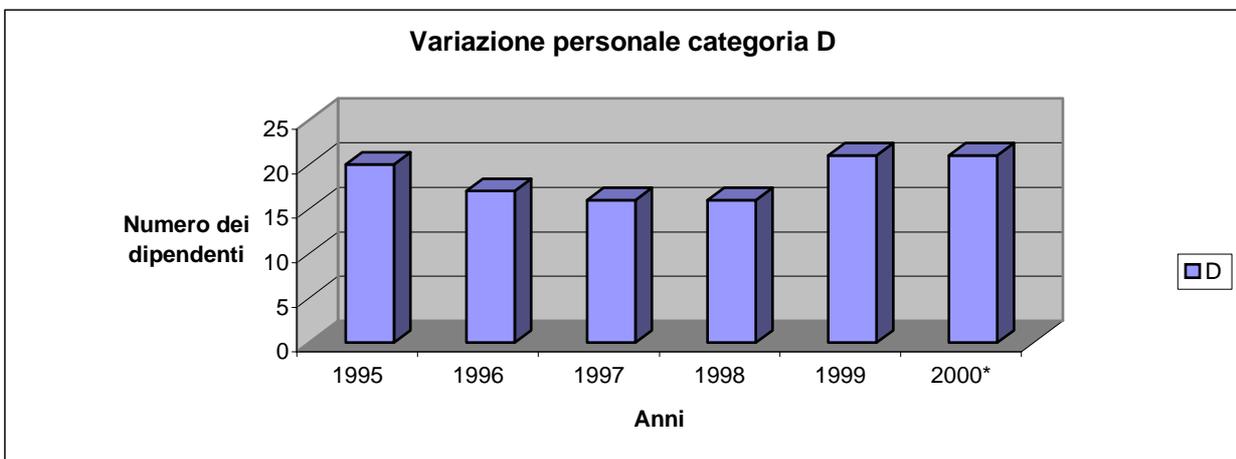
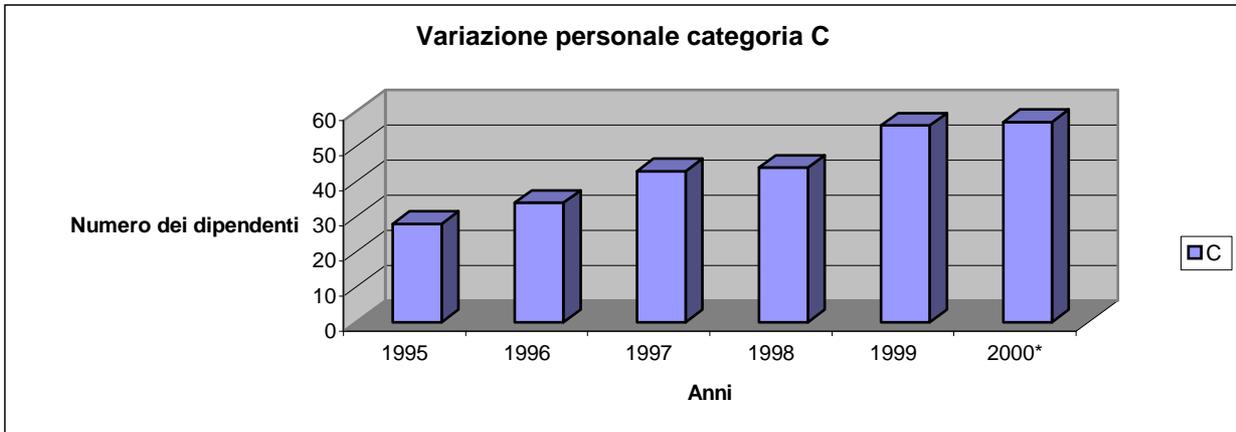
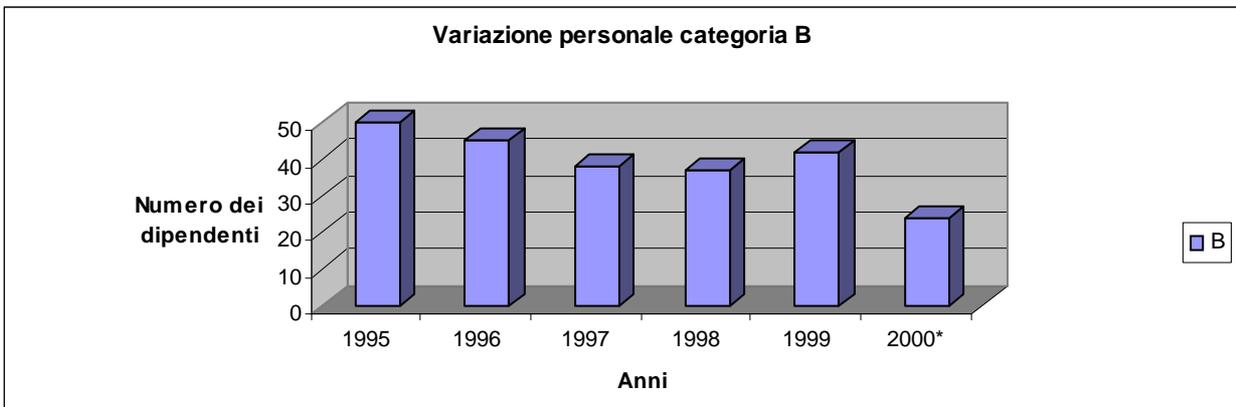
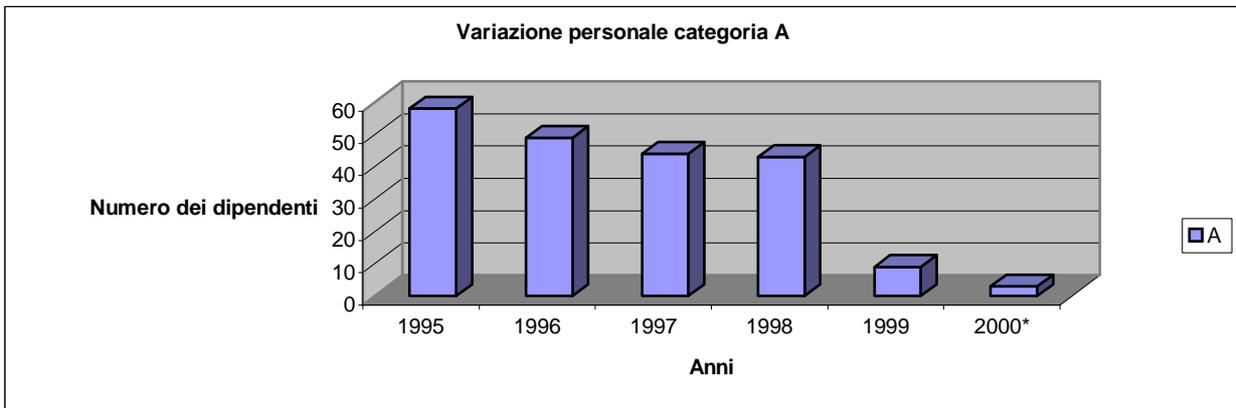
Trend positivi hanno invece seguito le categorie C e D, indicando una crescita delle medie professionalità e dei profili direttivi all’interno del comune.

Tabella 3.2 Riepilogo per categorie del personale a Beinasco (dati 1995-2000)

Categoria	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³
A	58	49	44	43	9	3
B	50	45	38	37	42	24
C	28	34	43	44	56	57
D	20	17	16	16	21	20
SEGRETARIO	1	1	1	1	1	1
DIRIGENTI	0	5	5	5	5	4
Totale	157	151	147	146	134	109

³ I dati dell’anno 2000 sono riferiti alla situazione al 31 Luglio

Variazione del personale per categoria



3.2 Le dinamiche direzionali

Anche le dinamiche direzionali hanno contribuito a porre nuove esigenze organizzative. In particolare in questo ambito ci interessa segnalare due fenomeni che a nostro avviso risultano maggiormente significativi:

- l'introduzione del Direttore Generale;
- l'introduzione del Dirigente per Progetti;

A partire dal settembre 1999, il Comune di Beinasco si è dotato della figura del Direttore Generale. L'introduzione del DG è avvenuta con la delibera 164 del 27/09/1999, all'interno della quale sono anche stati inseriti gli indirizzi generali e le indicazioni metodologiche per lo svolgimento dell'incarico. L'ingresso del DG ha prodotto un elemento di forte novità all'interno dell'amministrazione comunale, determinando delle evidenti conseguenze organizzative:

- l'introduzione di un sistema "verticistico";
- un progressivo ampliamento della logica dello spoil system;

Per quanto riguarda il primo punto il DG, infatti, si configura in maniera sostanzialmente diversa dal vecchio segretario generale, il quale non era dotato di specifiche attribuzioni per il controllo dell'attività comunale se non in un'ottica di formalistica adesione ai criteri normativi.

Al direttore generale nella sua funzione di coordinatore del piano obiettivi e di altre attività di sviluppo organizzativo e programmazione economica, compete invece un reale potere di superiorità gerarchica nei confronti degli altri dirigenti. Ciò configura dal punto di vista organizzativo la creazione di un vero e proprio centro unitario di direzione, nel quale il direttore generale diventa l'anello di congiunzione tra la parte politica e la struttura amministrativa.

La presenza del DG introduce inoltre all'interno del comune una nuova modalità di rapporto con la parte politica. In un contesto dominato dalla rigidità e dalla staticità delle carriere, il DG è di fatto l'unico elemento che basa la sua esistenza sul rapporto fiduciario con la parte politica.

Il rapporto Sindaco-DG è basato sulla capacità del secondo di convertire il Programma del primo in un piano obiettivi e di assicurarne la realizzazione. E' evidente come in quest'ottica il DG tenda a privilegiare la costituzione di unità organizzative che operino con la medesima logica (moltiplicando le unità di staff alle sue dipendenze), introducendo (tramite i nuovi contratti di diritto privato) delle professionalità in grado di coadiuvarlo nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

Sul sentiero d'innovazione che porta il comune a trasformare le sue logiche organizzative, appare inquadrabile anche l'introduzione del "dirigente per progetti". Anche questo intervento introduce delle conseguenze sul piano organizzativo. Esso determina infatti:

- un nuovo rapporto tra politici e dirigenti;
- una ridefinizione del ruolo dirigenziale;

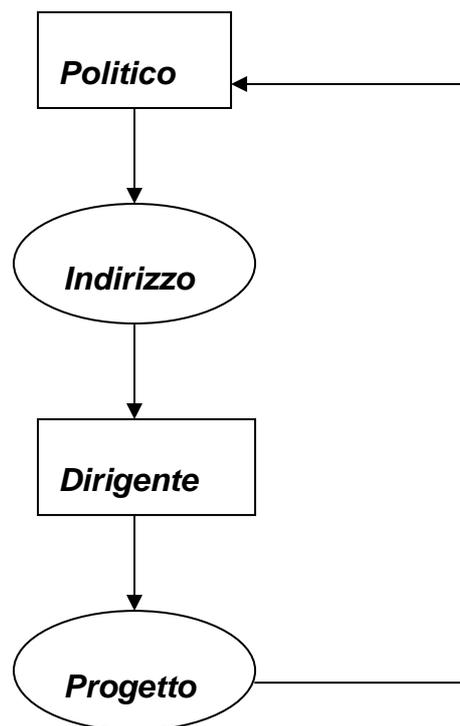
La figura del dirigente per progetti nasce con la delibera della giunta n°170 del 10/07/2000 con la quale si assegna ad uno dei dirigenti in organico al comune, un nuovo obiettivo, la cui scheda porta la seguente descrizione:

“Gestione delle problematiche della terza età in un’ottica politica globale che porti all’elaborazione di strategie di medio-lungo periodo, mettendo in rete i servizi già esistenti o da impiantarsi ex-novo ed individuazione di forme strutturate di collaborazione tra i diversi soggetti interessati”

Tale obiettivo si pone in maniera strutturalmente diversa dagli altri del P.O.. Si delega, infatti, al dirigente una responsabilità che fino ad adesso era stata tipicamente politica: quella di concepire gli interventi più adatti per operare in un determinato settore di policy. Il dirigente ha il compito di stabilire quindi le modalità e le forme attraverso le quali il comune può intervenire in un determinato settore.

Si modifica in questo modo il tradizionale rapporto tra politica e dirigenza. Se nel sistema tradizionale il politico decideva autonomamente gli indirizzi e le forme dell’intervento e con il dirigente lo dimensionava dal punto di vista tecnico, ora il politico stabilisce solo l’indirizzo generale affidando al dirigente l’intera costruzione tecnica del progetto ed intervenendo solo in fase successiva.

Lo schema decisionale potrebbe essere graficamente rappresentato così:



L’attività di progettare le politiche è, quindi, demandata interamente al dirigente: il politico interviene a posteriori, sul progetto già predisposto dal dirigente. Tale intervento preconizza una nuova forma di responsabilità incentrata non più sull’esecuzione amministrativa bensì su una vera e propria capacità di progettare e gestire le politiche.

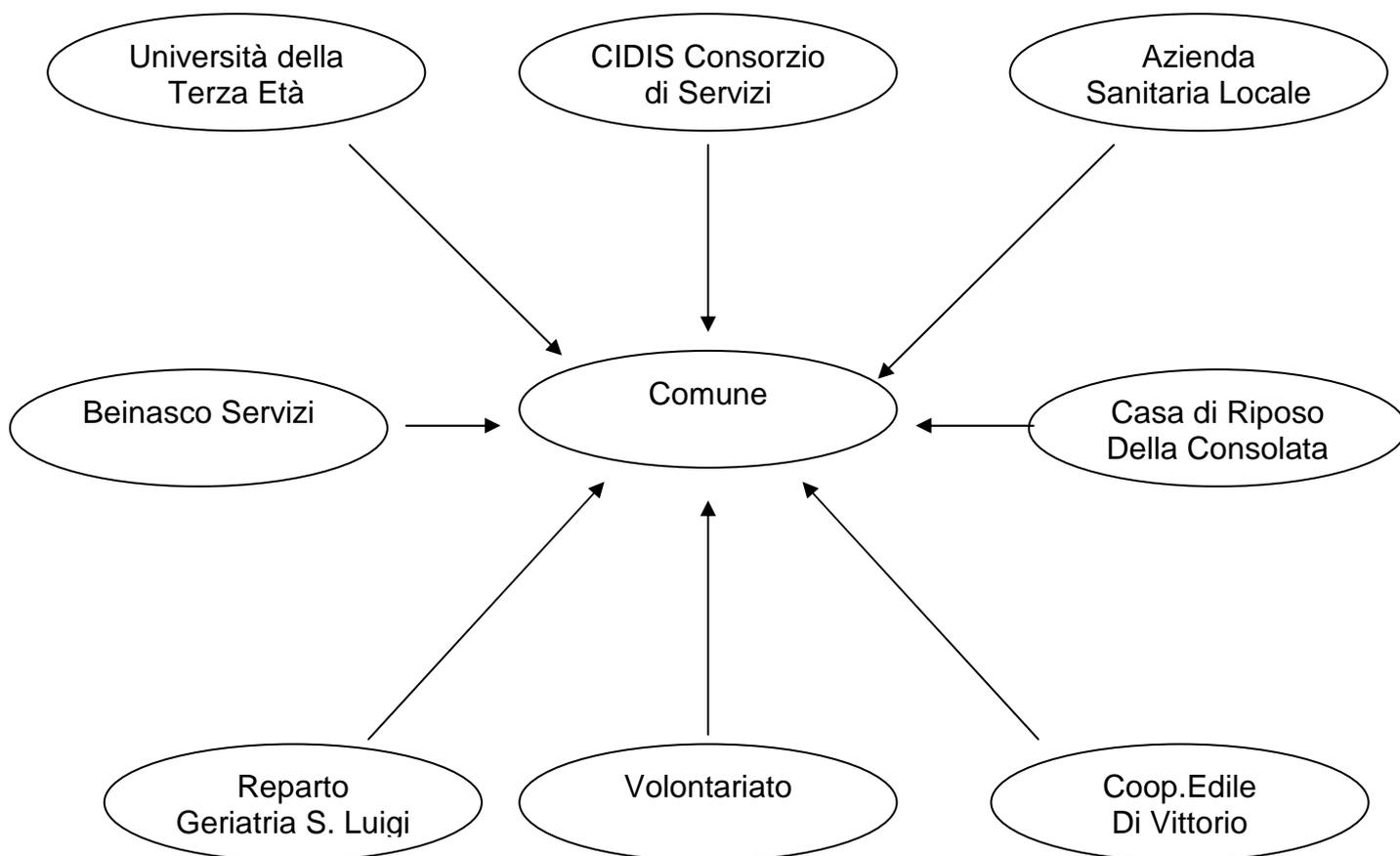
E’ indubbio che tutti questi elementi concorrano ad una significativa variazione del ruolo del dirigente. In particolare mutano le attività cui lo stesso è chiamato a dare attuazione e conseguentemente mutano le abilità richieste per tale ruolo. Egli deve essere

in grado di muoversi con un profilo diverso e di svolgere attività nuove. Ricostruendo per sommi capi si individuano perlomeno tre attività richieste al dirigente per progetto:

- Verificare la situazione esistente nel settore nel quale il comune vuole intervenire;
- Conoscere le iniziative in atto;
- Individuare le finalità dell'intervento comunale;

Il dirigente deve avere inoltre una capacità di relazionarsi con gli altri attori rilevanti in quel settore. Deve quindi avere la capacità di individuare questi soggetti e di "fare rete" con essi, coinvolgendoli in una politica unitaria. Nel caso del progetto anziani del comune di Beinasco tale rete è stata per esempio costruita coinvolgendo diversi soggetti sia pubblici che privati.

La rete di attori del progetto anziani nel comune di Beinasco



3.3 Il modello organizzativo emergente.

Alla luce delle considerazioni e delle tendenze gestionali e direzionali delineate nei paragrafi precedenti possiamo tentare di costruire un modello organizzativo compatibile con le tendenze in atto. Riassumendo la nuova organizzazione comunale deve caratterizzarsi per i seguenti aspetti:

- una sempre minore produzione interna di servizi pubblici ed un maggior ricorso al mercato;
- una capacità di interazione con le altre realtà del territorio siano esse pubbliche o private, volta alla progettazione ed all'implementazione di servizi e politiche;
- una crescita delle categorie professionalmente più elevate all'interno del comune;
- una più marcata capacità attuativa degli indirizzi politici;
- una ridefinizione del ruolo dirigenziale, con un maggior coinvolgimento di questo nell'attività di preparazione e realizzazione delle politiche;

Appare evidente come tutte queste caratteristiche rappresentino il riflesso del nuovo concetto di comune che si va affermando: il comune non più visto come un semplice erogatore di servizi pubblici per la comunità territoriale ma come un vero e proprio *produttore di politiche* per la stessa (dove con tale termine intendiamo una serie di interventi di natura normativa, economica, regolativa, amministrativa coordinati fra loro e rivolti ad un unico fine). L'organizzazione comunale viene quindi configurandosi non più come un rigido corpo burocratico ma come un vero e proprio centro di *comando e controllo* delle politiche territoriali.

In questa ottica, la tradizionale struttura organizzativa imperniata esclusivamente sulla logica del servizio appare superata. Tale logica si dimostra, incapace, di recepire le richieste che vengono dall'alto (dalla parte politica, che richiede l'attuazione dei suoi programmi politici) e dal basso (dai cittadini che sempre più spesso richiedono interventi integrati). Essa deve quindi essere rinnovata ed integrata nella nuova "vision" dove l'output rilevante dell'attività comunale diventano le politiche stesse (rispetto alla realizzazione delle quali i servizi pubblici concorrono in modo determinante ma non esclusivo).

Una organizzazione impostata per gestire le politiche deve essere in grado di garantire la realizzazione del ciclo completo delle stesse. Deve quindi essere in grado di progettarle, traducendo gli indirizzi politici in interventi, possibili e realizzabili, deve essere in grado di attuarle seguendo i processi di implementazione delle stesse e deve essere capace di valutarne gli effetti. Tutto ciò deve poi essere in grado di farlo relazionandosi e coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati esterni al comune. In questo modo l'organizzazione comunale si configura anche come un *sistema aperto*, integrato in una serie di relazioni interorganizzative.

Dal punto di vista più proprio della struttura queste istanze possono essere implementate attraverso vari strumenti:

- La trasformazione degli indirizzi politici in politiche: può essere ottenuta attraverso la contrattazione-assessore dirigente o attraverso la delega al dirigente di predisporre un piano d'intervento per quel settore di *policy* (sistema già visto per il dirigente a progetto);
- L'attuazione delle politiche: può essere assicurata attraverso strumenti organizzativi di maggiore o minore impegno. L'attuazione delle politiche più rilevanti può essere effettuata dedicando a questo scopo vere e proprie unità organizzative (costruzione delle aree per politiche);
- La valutazione delle politiche: può essere affidata a strutture già in essere all'interno del comune (Nucleo di Valutazione) o create appositamente;

CAPITOLO 4 “Elementi per la progettazione di un nuovo sistema direzionale”

4.1 Il progetto del nuovo sistema di direzione del comune.

Il comune di Beinasco, alla luce delle nuove esigenze e delle nuove possibilità apertesi con le riforme amministrative, prevede di modificare la struttura direzionale attuale. La proposta di riorganizzazione del comune di Beinasco è contenuta all'interno del documento “Politiche per il personale Triennio 2000/2002”.

Nella delibera, alla luce delle dinamiche in atto e degli indirizzi di governo, si formalizza un modello organizzativo, connotato, soprattutto, dalla definizione di un nuovo e particolare sistema direzionale. Il nuovo modello si struttura al fine di garantire il perseguimento dei seguenti obiettivi fondamentali:

- Un maggiore supporto ed una co-responsabilizzazione della dirigenza tecnica nell'azione di governo: la dirigenza non deve soltanto fornire dei servizi “alla politica” ma deve essere in grado di tendere verso le ragioni della politica senza perdere la propria deontologia professionale;
- Una trasformazione in senso manageriale del livello dirigenziale del comune, con una conseguente marginalizzazione della dirigenza rispetto alla gestione diretta;
- Una valorizzazione dei quadri intermedi in un ruolo direttivo qualificato (responsabilità sui risultati) e flessibile (tramite le posizioni organizzative);
- Un forte orientamento alla modalità di lavoro per risultati, ad una responsabilità per politiche;
- Un ridimensionamento dell'apparato direttivo attraverso un processo di riqualificazione (dirigenti-manager/quadro con responsabilità di risultato) e di differenziazione dei ruoli;
- Un recupero di flessibilità operativa complessiva;

L'idea organizzativa si converte in quello che potremmo definire l'abbozzo di un sistema di direzione. In questo sistema i livelli direzionali risultano aggregati in due aree: un area della direzione strategica suddivisa in due fasce: la prima di legittimazione politica, comprendente gli organi di governo, la seconda di legittimazione tecnica che comprende la direzione strategica, e un area della gestione suddivisa in tre fasce: Direzione Organizzativa per risultati, Direzione Organizzativa per prodotti e Direzione Operativa per prodotti. Riordinando dall'alto verso il basso si individuano quindi quattro livelli direzionali complessivi (vedi allegato 4):

- Direzione strategica;
- Direzione organizzativa per risultati;
- Direzione organizzativa per prodotti;
- Direzione operativa per prodotti;

Secondo tale progetto alla direzione strategica del comune dovrebbero contribuire i politici, il direttore Generale ed i dirigenti. La novità rispetto al precedente sistema consiste quindi nell'idea di coinvolgere stabilmente l'elemento dirigenziale in una funzione

strategica, una vera e propria funzione di staff della direzione generale. Anzi il concetto stesso di direzione generale sembrerebbe a questo punto venir meno: il progetto prospetta quasi una direzione collegiale dei dirigenti/manager. I ruoli di direttore generale e segretario generale dovrebbero infatti essere assunti dai dirigenti quali ruoli accessori.

Si vuole in pratica creare un'area di governo tecnico e direzione strategica che assorba l'attuale dirigenza liberandola da compiti di direzione operativa e di specializzazione tecnico professionale.

Nel nuovo modello la direzione d'area e di settore verrebbe invece sostituita da una direzione organizzativa per risultati. Rimanendo la funzione sostanzialmente la stessa la responsabilità di questo livello direzionale verrebbe affidato a dei quadri (D3 + P.O) tramite l'istituto della posizione organizzativa. Tale operazione dovrebbe consentire una maggiore flessibilità.

L'ultimo livello direzionale coincide con la direzione per prodotti. Questa a sua volta dovrebbe suddividersi in una direzione organizzativa per prodotti ed una direzione operativa per prodotti. Alla prima competerebbe una funzione organizzativa alla seconda una funzione attuativa (in questo senso andrebbe ad occupare il posto della direzione di servizio).

Anche per queste direzioni sono previsti ruoli direttivi ricopribili da quadri e precisamente da:

- Dipendenti appartenenti alle categorie D1 + Posizione Organizzativa, D3 e D3 + Posizione Organizzativa;
- Dipendenti appartenenti alle categorie D1 e D1 + Posizione Organizzativa;

Tabella 4.1 La struttura direzionale del progetto

Area di raggruppamento direzionale	Livello direttivo	Ruolo direttivo	Funzione
Area del governo e della direzione strategica	Direzione politica	<ul style="list-style-type: none"> • Politici; 	<ul style="list-style-type: none"> • strategica; • di controllo;
	Direzione manageriale	<ul style="list-style-type: none"> • Direttore Generale; • Segretario Generale; • Dirigenti; 	<ul style="list-style-type: none"> • strategica; • di programmazione (predisposizione del Peg) • di coordinamento; • di controllo; • propositiva;
Area della gestione	Direzione organizzativa per risultati	<ul style="list-style-type: none"> • D3+P.O: 	<ul style="list-style-type: none"> • attuativa (degli obiettivi del Peg); • propositiva; • organizzativa;
	Direzione organizzativa per prodotti	<ul style="list-style-type: none"> • D3+P.O. • D1+P.O: 	<ul style="list-style-type: none"> • organizzativa; • propositiva;
	Direzione operativa per prodotti	<ul style="list-style-type: none"> • D3+P.O. • D1+P.O. 	<ul style="list-style-type: none"> • realizzativa; • propositiva;

4.2 Le criticità del progetto

Il nuovo sistema direzionale previsto dal comune di Beinasco presenta alcuni aspetti controversi. L'elenco di tali criticità può essere sostanzialmente raccolto in due grandi famiglie:

- problemi di natura giuridico-organizzativa;
- problemi di natura logico-organizzativa;

Al primo tipo di problemi appartiene uno degli aspetti più qualificanti dell'intero progetto: l'utilizzo dei quadri in funzioni dirigenziali. Alla luce del nuovo strumento delle Posizioni Organizzative previsto dal Contratto Collettivo di Lavoro Nazionale (CCNL) del 31.03.1999 è infatti possibile assegnare la funzione dirigenziale ai dipendenti appartenenti alla categoria D. Tale scelta presenta degli indubbi vantaggi a livello economico (il funzionario costa meno del dirigente) ed organizzativo (consente un miglior sfruttamento delle risorse umane ed un più deciso coinvolgimento di queste nella "mission" del comune) ma sembra essere piuttosto incerta sotto il profilo giuridico. Il conferimento della funzione dirigenziale ad una posizione organizzativa si giustifica infatti solo sulla base di una sostituzione temporanea. Le funzioni dirigenziali non possono essere delegate in maniera stabile all'interno di un comune dove il ruolo dirigenziale sia espressamente previsto.

Di conseguenza la strada più percorribile nella realtà di Beinasco appare quella di conservare la funzione in capo ai dirigenti e tramite l'istituto delle deleghe, trasferirla ai funzionari. In questo modo il dirigente rimanendo pur sempre vincolato a impegnato al raggiungimento degli obiettivi del P.E.G., ne delega l'attuazione pratica al funzionario. Si ottiene in questo modo un interessante effetto secondario e cioè quello di conservare un legame tra il dirigente e l'amministrazione del quotidiano che si presenta come un altro punto debole del progetto. Un dirigente troppo staccato dalla realtà operativa concreta potrebbe infatti perdere quelle capacità propositive e progettuali che contraddistinguono l'elemento tecnico all'interno di un comune.

Parlando più strettamente della struttura direzionale appaiono evidenti altre problematiche. Innanzitutto, l'introduzione di una Direzione Organizzativa per prodotti sembra proporre un appesantimento della struttura. Introdurre un livello direttivo le cui funzioni paiono già essere ricomprese nella Direzione Organizzativa per risultati, significa creare un vero e proprio doppione, in contrasto con la logica di razionalizzazione dell'intervento.

Il progetto inoltre appare carente sotto il profilo delle strutture di coordinamento. Il loro utilizzo delle appare estremamente consigliabile nell'ottica di una trasformazione del comune in una struttura di "comando e controllo". In questa direzione risulta, infatti, fondamentale diffondere il concetto della nuova "mission" del comune a tutti i livelli al fine di garantire un sua effettiva condivisione. Tale risultato può legittimamente essere perseguito tramite strutture di coordinamento progettate per i vari livelli (comitato di direzione, comitati inter-direttivi).

All'interno di queste strutture dove i soggetti agiscono collegialmente si può diffondere la cultura "aziendale", incentivando una co-responsabilizzazione nell'azione di governo. A nostr'avviso particolare utilità avrebbe l'introduzione dei comitati interdirettivi (coinvolgendo per un'intera area funzionale o per una precisa politica tutti i livelli di direzione) al fine di armonizzare le esigenze e le diverse problematiche: strategiche, di obiettivo, di prodotto.

Altro aspetto del quale si sente l'assenza nel progetto del comune è quello della mancanza di un disegno del profilo decisionale, cioè dell'insieme di norme che ricostruiscono il processo decisionale all'interno del comune (in altre realtà tale profilo è entrato organicamente a far parte del regolamento d'Organizzazione).

4.3 Un modello di direzione per politiche

Nonostante l'esistenza delle criticità suesposte il progetto di sistema di direzione elaborato dal comune di Beinasco sembra andare nella giusta direzione. Esso ha, infatti, il merito di cogliere molti aspetti fondamentali delle modificazioni organizzative in atto, dando evidenza e soluzione ad alcune problematiche rilevanti emerse durante il processo di cambiamento.

Appare innanzitutto convincente la scelta di ripensare il rapporto politici-dirigenti, attraverso uno stabile coinvolgimento della dirigenza tecnica nell'azione di governo ed altrettanto positiva si presenta l'idea di concepire il dirigente sempre più come un vero e proprio manager.

Entrambe le soluzioni sembrano coerenti con lo spirito della riforma amministrativa e garantiscono quella rivalutazione e quella crucialità nel nuovo sistema di governo, che la stessa ha inteso conferire al ruolo dirigenziale.

Inoltre appare vantaggiosa l'idea di un progressivo coinvolgimento dell'elemento non dirigenziale nella direzione dell'ente. Tale scelta, se attuata nelle dovute forme, presenta due aspetti positivi:

- consente di liberare le capacità dei dirigenti svincolandole dall'amministrazione del quotidiano;
- coinvolge una parte più larga di dipendenti nella *mission* comunale;

Nondimeno il progetto del comune, a nostr'avviso, può e deve ulteriormente essere migliorato attraverso un'armonizzazione con la logica del nuovo modello organizzativo, delineato nel capitolo precedente. In questo senso ci preme sottolineare come, tra gli elementi fondamentali di quest'ultimo, uno dei più rilevanti coincida con la sempre crescente necessità di progettare e gestire politiche. Osserviamo contestualmente come questo fenomeno si saldi con la tendenza emergente, tra le dinamiche direzionali, a trasferire la progettazione e la gestione delle politiche in capo ai dirigenti.

Alla luce di queste considerazioni non ci sembra azzardato ipotizzare un sistema di direzione "alternativo", che potremmo definire *per politiche*, in grado di integrare il progetto del comune. Appare evidente ai nostri occhi, come la definizione di questo passi attraverso una decisa revisione del ruolo del dirigente, ed una rideterminazione delle sue responsabilità ed attività.

Quello del dirigente si configura, infatti, sempre più come un ruolo di cerniera tra due fasi fondamentali dell'attività comunale:

- la fase strategica, nella quale si costruiscono gli indirizzi e si pianifica l'attività, individuandone gli obiettivi;
- la fase gestionale, nella quale si perseguono operativamente gli obiettivi;

Come abbiamo visto nel primo capitolo, attraverso la modellizzazione proposta da Gianfranco Reborà, esiste una precisa tendenza in atto nella maggior parte dei comuni italiani ad attribuire competenze ai dirigenti in entrambe le fasi. Si va, in questo modo, imputando in capo ai dirigenti un duplice livello di responsabilità: un livello che attiene al perseguimento di risultati per aree di attività ed un livello di coordinamento e collaborazione con il vertice politico.

Nel progetto del comune di Beinasco, il primo livello di responsabilità pur rimanendo formalmente imputato al dirigente, verrebbe in realtà, tramite un meccanismo di delega, ad essere assorbito dai quadri dotati di P.O. Ciò consentirebbe al dirigente di liberare significativamente le proprie energie, dedicandosi al secondo livello.

Strutturare in concreto questo secondo livello di responsabilità, significa innanzitutto, individuare le modalità con le quali si può dare un contenuto al coordinamento ed alla collaborazione dei dirigenti con il vertice politico. A nostro avviso il terreno su cui tale relazione può instaurarsi è proprio quello costituito dalla progettazione e dall'implementazione delle politiche. I politici hanno fondamentalmente tre necessità:

- individuare, a partire dal loro programma, una serie di politiche attuabili e coerenti tra loro;
- trasformare le politiche in interventi concreti (normativi, amministrativi, finanziari, ecc.);
- valutare gli interventi (in termini di efficienza, di efficacia, di impatto);

Per gestire efficacemente questi tre aspetti sono necessarie delle competenze tecniche ed una conoscenza delle potenzialità della macchina comunale che, verosimilmente, risiedono in misura maggiore all'interno del corpo dirigenziale, piuttosto che nel livello politico.

A queste esigenze il dirigente può concretamente dare risposta attraverso le seguenti attività:

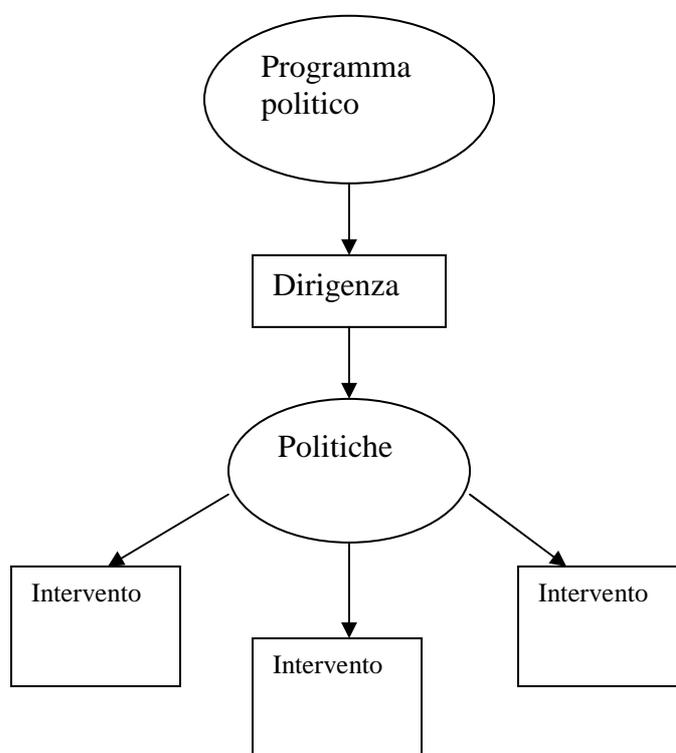
- Progettare le politiche seguendo gli indirizzi degli organi politici;
- Garantire la loro implementazione, coordinando i servizi che appartengono alla sua area e relazionandosi con gli altri attori coinvolti;
- Costruire strumenti e metodi di valutazione degli interventi;

Lo svolgimento di queste nuove attività implica anche una ridefinizione delle abilità complessive che devono essere patrimonio del dirigente. Egli deve avere la capacità di:

- Individuare gli attori rilevanti per la politica;
- Individuare e sostenere le reti di soggetti per l'implementazione
- Conoscere e controllare le leve del settore di *policy* in cui opera;
- Conoscere e saper applicare gli strumenti di valutazione delle politiche;

Il coordinamento tra la "direzione politica" e la "direzione manageriale" (utilizzando i termini del progetto del comune) potrebbe, quindi, configurarsi come un "rapporto di trasformazione" nel quale la dirigenza costituisce una specie di filtro tra il programma politico e la sua realizzazione pratica.

La trasformazione del programma politico



L'implementazione di un tale sistema pone evidentemente dei problemi. E' infatti inevitabile che l'assegnazione di una nuova responsabilità ai dirigenti non possa esaurirsi solo a livello nominale ma debba essere garantita attraverso uno strumento adeguato (in grado di consentire una valutazione del loro operato). Probabilmente, tale risultato, potrebbe essere ottenuto tramite l'introduzione nel P. O. di una nuova "tipologia" di obiettivi, basata sulle caratteristiche di quella proposta per il Dirigente a progetto.

Infine la realizzazione di una struttura di responsabilità di questo tipo implica, a nostr'avviso, anche una revisione complessiva della logica aggregativa dei servizi. E' ipotizzabile che un dirigente responsabilizzato sulle politiche ma che, contestualmente coordina ancora un'area del comune, possa operare più facilmente se il principio di aggregazione dei servizi contenuti all'interno della sua area è determinato da una logica di strumentalità, rispetto alle politiche di cui egli è responsabile, piuttosto che su principi tradizionali (di funzione, di appartenenza storica). Ciò che vogliamo dire è che pur mantenendo una forma di divisione in aree, il comune dovrebbe considerare la possibilità di strutturare queste sulla base delle politiche stesse. Nel comune di Beinasco, a puro titolo esemplificativo, si potrebbe impostare la struttura sulla base di tre aree:

- **Area politiche per la Persona e la Famiglia:** al cui interno inserire gli attuali Servizio scuola, il Servizio mensa scolastica, il Servizio Sport, Cultura e tempo libero, servizio Asili nido e Case assistenza;
- **Area politiche per il Territorio:** al cui interno inserire gli attuali Servizio Urbanistica, Servizio Edilizia Privata, Servizio LL.PP., Servizio Progettazione, Servizio Polizia Comunale, Servizio Commercio;

- **Area politiche per il Cittadino e per l'informazione:** al cui interno si potrebbero inserire gli attuali Servizio Demografico, Servizio Tributi, Servizio Informatico

I rimanenti servizi potrebbero essere ricompresi in una più tradizionale Area Servizi Interni o posti a staff del DG o del SG. (è questa la strada seguita e che ha prodotto buoni risultati in alcune realtà comunali, sensibili al tema del cambiamento organizzativo⁴).

⁴ Tra le esperienze da noi studiate, hanno assunto una struttura di questo tipo i comuni di Pesaro e Arezzo.

Bibliografia

AA. VV., *Diritto degli enti locali*, Edizioni Giuridiche Simone, 2000

GAY D. – SAMMARTINO M., *Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali*, Franco Angeli, 1999

MINTZBERG H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, 1996

PETERS B. G., *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, 1999

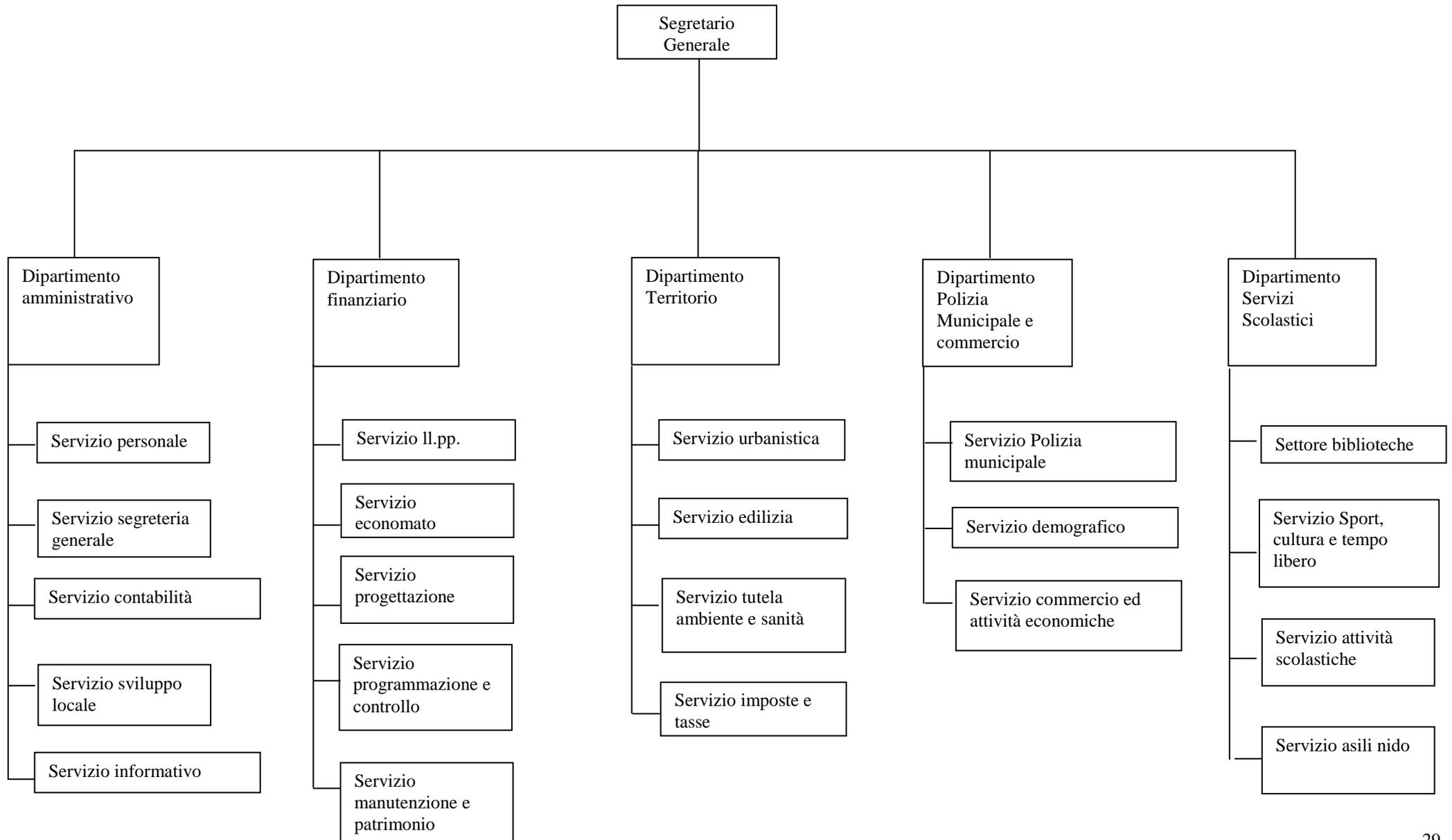
REBORA G., *Un decennio di riforme*, Guerini, 1999

Allegato 1

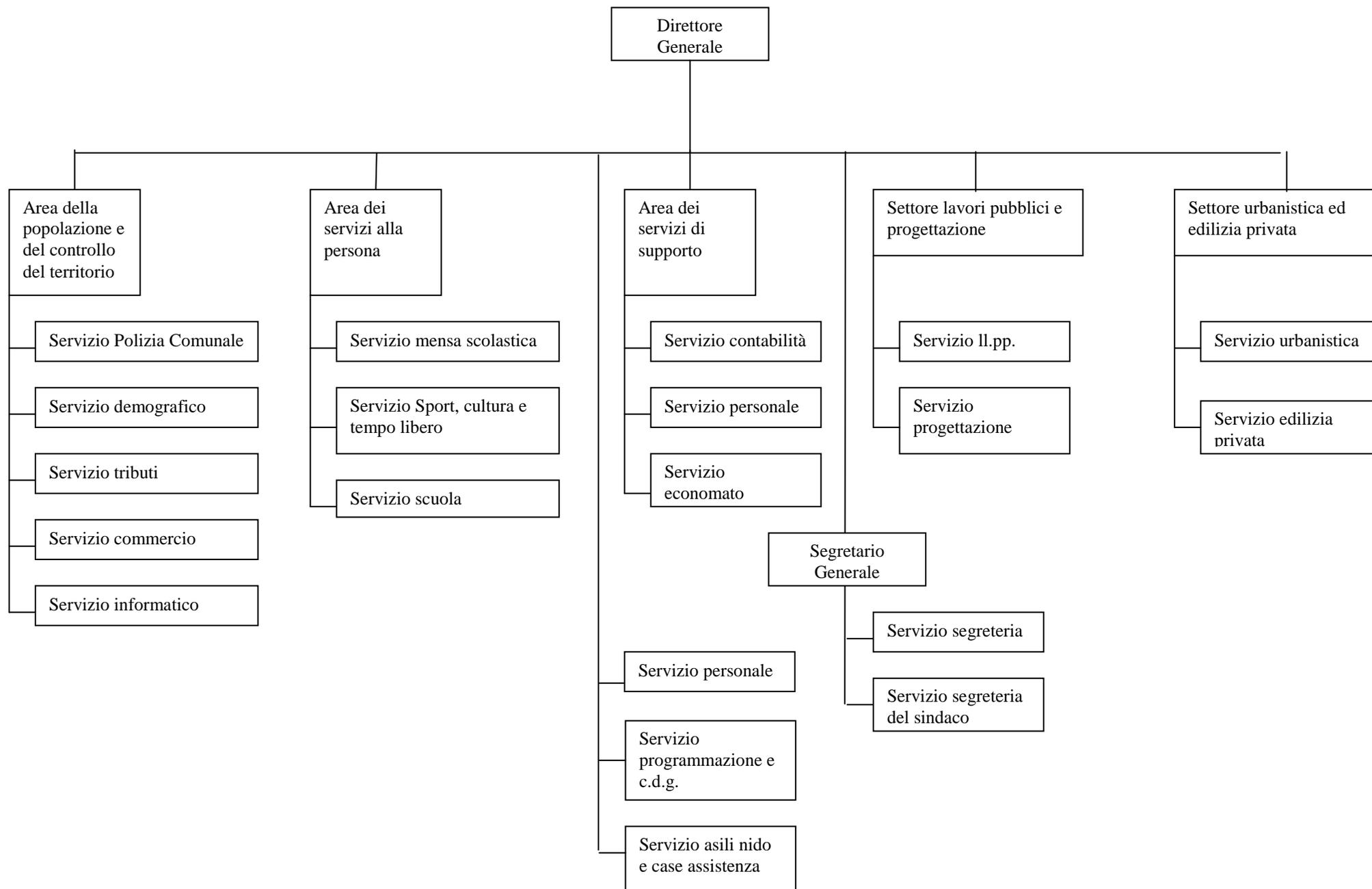
Tabella riassuntiva processo di riforma

Cronologia	Intervento Normativo	Contenuti
1990	Legge 142	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia statutaria e regolamentare; • Nuove forme di gestione dei servizi pubblici: aziende speciali, istituzioni, spa e srl; • Nuove forme di associazione e collaborazione tra comuni: convenzioni, consorzi, unioni e accordi di programma; • Nuovo riparto di funzioni tra organi istituzionali e burocratici del comune; • Possibilità di stipulare con i dirigenti contratti di diritto privato e di affidare incarichi dirigenziali ad obiettivo anche all'esterno;
1993	Legge 81	<ul style="list-style-type: none"> • elezione diretta del sindaco; • accentuazione della separazione e dell'autonomia reciproca tra esecutivo e il rispettivo consiglio; • conferimento al sindaco del potere di nomina ed eventualmente di revoca degli assessori, dei dirigenti e dei rappresentanti del comune in enti, aziende o istituzioni;
	D. Lgs. 29	<ul style="list-style-type: none"> • razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego;
1995	D. Lgs. 77	<ul style="list-style-type: none"> • nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali • introduzione degli strumenti di programmazione;
1997	Legge 127	<ul style="list-style-type: none"> • introduzione direttore generale;
	Legge 59	<ul style="list-style-type: none"> • introduzione del principio di sussidiarietà:trasferimento di tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo della comunità locale;
1999	Legge 265	<ul style="list-style-type: none"> • più ampia autonomia degli enti locali; • incentivazione della gestione sovracomunale di funzioni: incentivazione delle fusioni e unioni di comuni, previsione di uffici comuni, operanti con personale distaccato dai comuni membri, previsione di un'esplicita disciplina per l'esercizio associato delle funzioni; • disciplina sullo status degli amministratori locali;
2000	T.U.	<ul style="list-style-type: none"> • Testo Unico sulle autonomie locali

Allegato 2 - Organigramma del Comune di Beinasco: la struttura dipartimentale (anno 1998)



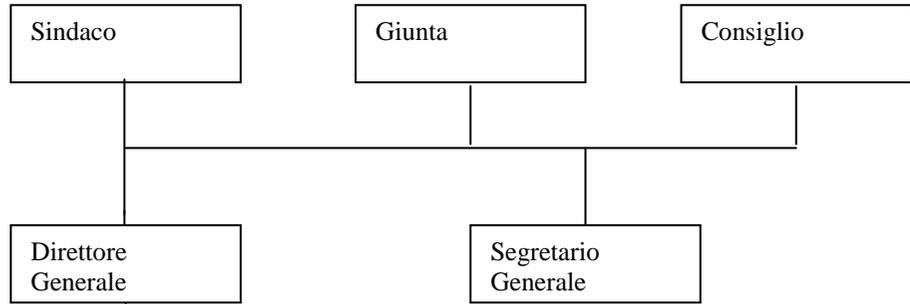
Allegato 3 - Organigramma del Comune di Beinasco: la struttura attuale (anno 2000)



Allegato 4 - Modello Direzionale (progetto comunale)

A.1

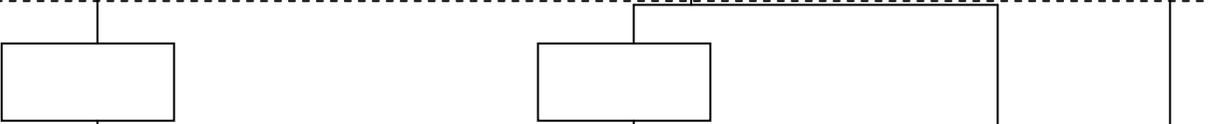
Legenda:
A= Area del Governo e della Direzione Strategica;
B= Area della Gestione;
A.1 Direzione Politica;
A.2 Direzione Manageriale;
B.1 Direzione Organizzativa per Risultati;
B.2 Direzione Organizzativa per Prodotti;
B.3 Direzione Operativa per Prodotti;



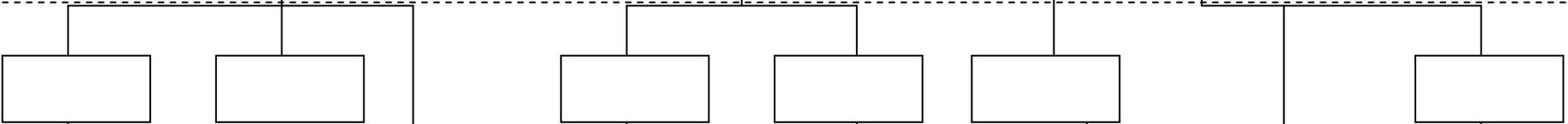
A.2



B.1



B.2



B.3

