



CITTA' DI ALESSANDRIA

EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE:

cosa è cambiato rispetto a dieci anni fa?

6 maggio 2016

Centro Stampa Comunale

Del. GC n. 496 del 22.12.2004 ad oggetto “ADOZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI E DELLA NUOVA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL’ENTE”

Con la deliberazione in oggetto, l’Amministrazione comunale considerato che - alla base della revisione del Regolamento e della struttura organizzativa dell’Ente si poneva l’inderogabile necessità di aggiornamento sul piano normativo e l’applicazione del principio generale di revisione periodica (triennale) dell’assetto degli uffici e dei servizi comunali - ha ritenuto di particolare rilievo l’esigenza di prevedere gli strumenti e le regole per:

- rafforzare l’operatività dell’Ente al fine di promuovere e favorire lo sviluppo economico-produttivo, sociale e culturale del territorio comunale;
- individuare nuove funzioni e compiti per la graduale realizzazione del processo di decentramento di alcune delle attività amministrative in risposta alla crescente domanda esistente sul territorio;
- potenziare conseguentemente le funzioni dei controlli interni dell’Ente, individuandone la corretta collocazione in capo alla direzione Generale dell’Ente e le relative attività;
- dare flessibilità alla struttura organizzativa sufficiente per rispondere con azioni positive agli indirizzi degli Organi di governo ed al programma amministrativo;
- impostare l’assetto organizzativo secondo logiche di progettualità, che consentano la realizzazione dell’attività gestionale e la sua valutazione;
- creare, attraverso l’impianto regolamentare, l’integrazione e la semplificazione dell’assetto organizzativo, anche attraverso la fusione e l’accorpamento delle funzioni, al fine di ottenere la massima cooperazione tra le unità organizzative e lo stretto collegamento tra i diversi ruoli dirigenziali;
- sviluppare le professionalità e le responsabilità interne, al fine di valorizzare adeguatamente le risorse umane e renderle idonee al processo di cambiamento e al loro ottimale utilizzo;
- adottare gli strumenti necessari ad assicurare la comunicazione all’interno della struttura comunale, in particolare tra questa e gli Organi di governo al fine di ottenere il pieno coinvolgimento e responsabilizzazione del personale ai diversi livelli;
- adeguare l’organizzazione alla diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche ed al loro utilizzo al fine di ottenere una tempestiva informazione all’utenza, nel rispetto della trasparenza delle procedure.

Gli elementi innovativi contenuti nel suddetto atto deliberativo possono essere ricondotti ai seguenti:

1. la ricostituzione - in un insieme integrato - delle regole in precedenza contenute in diversi strumenti regolamentari (regolamento degli uffici e dei servizi, regolamento ai sensi dell’art.90 sul personale alle dipendenze degli organi di governo, regolamento del Nucleo di Valutazione, regolamento del Comitato di Direzione) al fine di dare snellezza e organicità alla materia;
2. un complesso di misure organizzative che contribuiscano all’affermazione di un modello orientato all’obiettivo, al prodotto e al raggiungimento del risultato atteso anche con l’introduzione di un nuovo sistema “direzionale” che definisce i rapporti tra Organi di governo e Dirigenza, nel rispetto dei principi stabiliti dall’art.107, comma 1 del TUEL sulla distinzione dei poteri, e prevede il ruolo Dirigenziale strutturato sulla differenziazione delle competenze per ambiti gestionali;
3. l’individuazione, in particolare, delle figure dei Direttori di Area, che collaborano con il Direttore Generale per la definizione della programmazione strategica, ai quali è assegnata la responsabilità del perseguimento degli obiettivi ed il raggiungimento dei risultati nell’ambito della Programmazione operativa e per i quali sono previsti esclusivamente incarichi a tempo determinato ex art.110, comma 2 del TUEL;

3. l'introduzione di un efficace sistema di programmazione e pianificazione dell'azione amministrativa diretta al perseguimento degli obiettivi e delle priorità risultanti dal mandato di Governo, con l'introduzione di meccanismi di analisi e di controllo dei dati economici inerenti i servizi;
4. la creazione, nell'assetto organizzativo, delle Aree funzionali, articolazioni organizzative di primo livello alle quali fa capo la responsabilità di programmazione, pianificazione operativa, coordinamento delle funzioni e attività aggregate per insiemi omogenei e controllo;
5. l'elevata flessibilità della struttura, che consente di fronteggiare adeguatamente nuove e sopravvenute competenze istituzionali e di attivare piani e progetti specifici legati alla realizzazione del programma di mandato, anche mediante l'individuazione di apposite Unità di progetto;
6. il riconoscimento delle professionalità sia a livello dirigenziale, anche con la previsione di modalità di conferimento degli incarichi a tempo determinato ai sensi dell'art.110 del TUEL, sia a livello funzionale con il riconoscimento di responsabilità e autonomia operativa al personale di categoria D attraverso gli incarichi di posizione organizzativa, ai sensi degli artt. 9 e 10 del CCNL 31/3/99;
7. la valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo e il riconoscimento delle competenze professionali a tutti i livelli attraverso la predisposizione di interventi formativi e di aggiornamento professionale mirati ed un sistema integrato di valutazione delle prestazioni che riconosce il contributo professionale e lavorativo individuale;
8. l'istituzione del Sistema Informativo comunale che, attraverso l'integrazione delle diverse banche dati dell'Ente, diviene strumento di supporto ai processi decisionali degli Organi di governo e della Direzione Generale;
9. l'attuazione del principio del miglioramento continuo della qualità nell'erogazione dei servizi attraverso azioni mirate e monitoraggio dei risultati.

Da ciò l'assetto della nuova struttura organizzativa (vedi organigramma a pagina seguente):

Articolazione in strutture permanenti quali

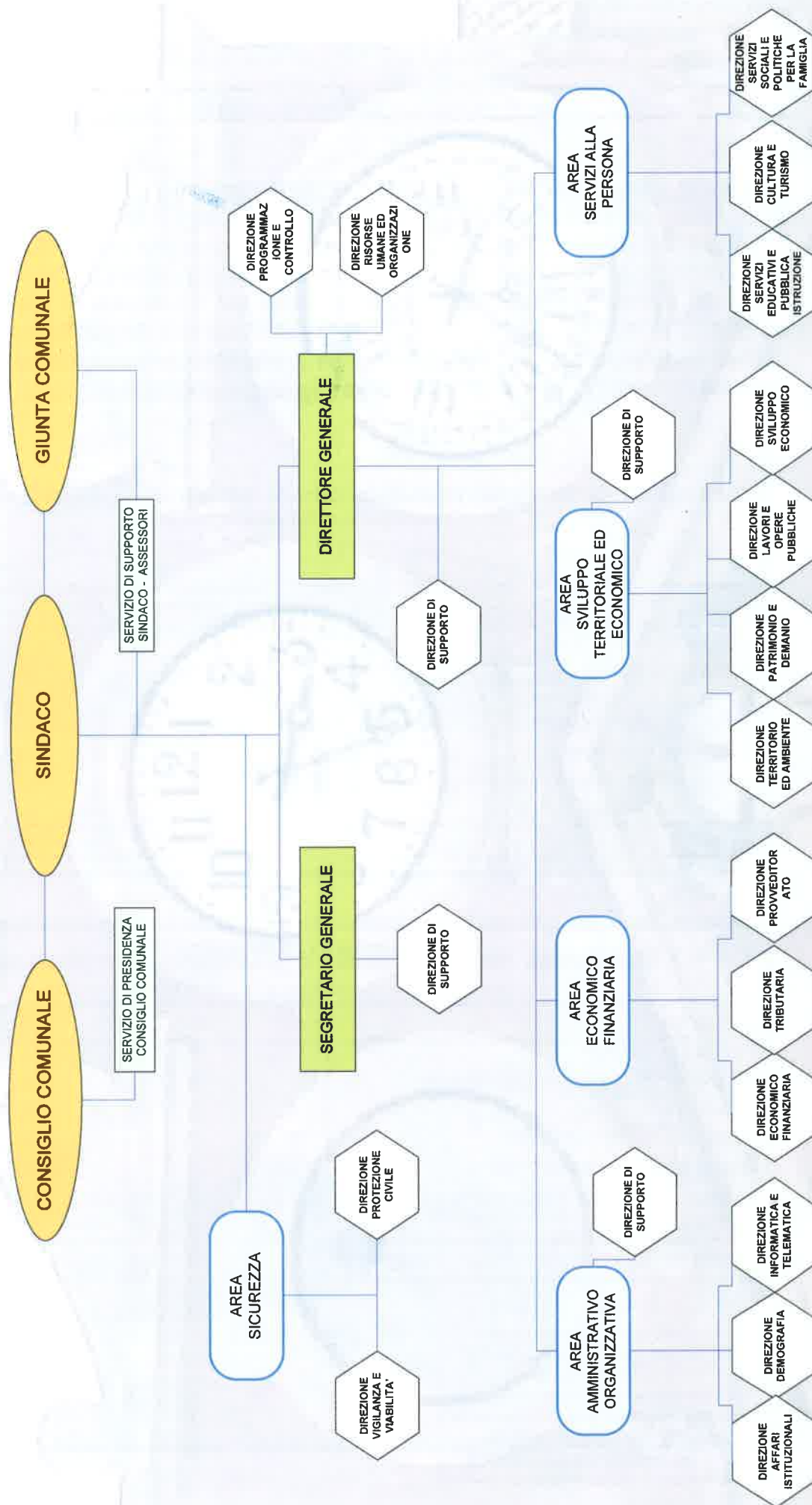
- la Direzione Generale, cui fanno capo le funzioni di Organizzazione, Programmazione, Controllo Strategico e di Gestione, Sicurezza e Prevenzione ai sensi della legge 626/94;
- la Segreteria Generale;
- le Aree funzionali: amministrativo-organizzativa, economico-finanziaria, sviluppo territoriale ed economico, servizi alla persona e sicurezza, a cui sono affidati compiti di direzione e coordinamento delle Direzioni appartenenti all'Area di riferimento, nonché le funzioni pianificatorie, programmatiche, di controllo finanziario e supporto amministrativo, organizzativo e tecnologico;
- le Direzioni, riaggregate nelle cinque aree di cui sopra, con compiti di programmazione e gestione integrata dei servizi da esse dipendenti;
- le quattro Direzioni di supporto alla Direzione Generale, alla Segreteria Generale e alle Aree funzionali, che garantiscono interventi di natura specialistica e il conseguimento di obiettivi speciali;
- le due Direzioni di staff, per l'espletamento delle funzioni inerenti la programmazione e il controllo, e la gestione delle risorse umane e l'organizzazione, con significativa autonomia funzionale e conseguimento di obiettivi specifici;
- i servizi, unità organizzative complesse che assicurano, mediante l'utilizzo delle risorse assegnate, l'espletamento delle attività e/o l'erogazione dei prodotti, affidati alla responsabilità di personale di cat. D o titolare di Posizione Organizzativa;

e le strutture temporanee quali gli Uffici, le Unità organizzative autonome e le Unità di progetto.

BILANCIO SOCIALE di MANDATO

RISORSE UMANE

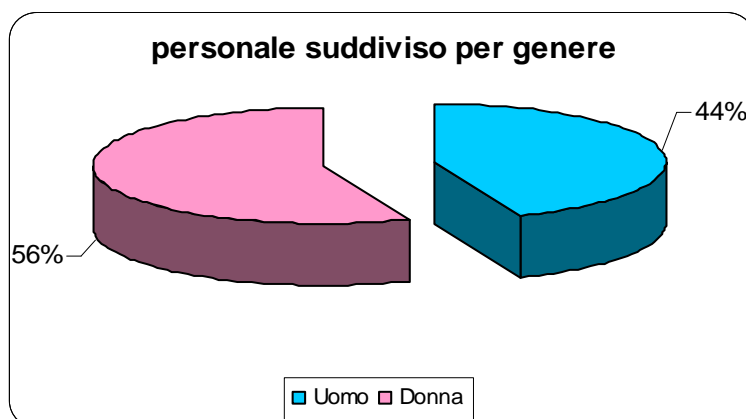
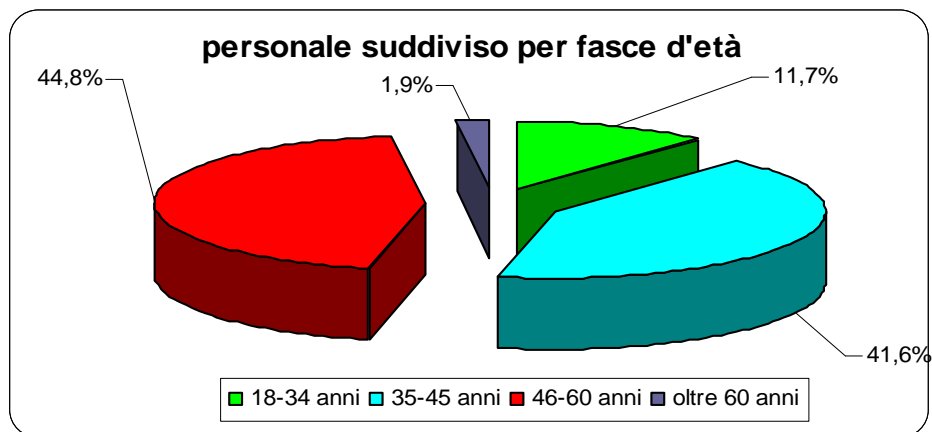
LA NUOVA MACRO STRUTTURA ORGANIZZATIVA



Nella tabella seguente si riporta la distribuzione del personale dipendente di ruolo per categoria al **31 dicembre 2006** (a cui si deve aggiungere la figura del Segretario Generale), personale che operava nell'ambito della struttura definita dall'organigramma rappresentato nella pagina precedente:

categoria	Numero dipendenti di ruolo (*)
Dirigenti	13
Cat. D	165
Cat. C	308
Cat. B	202
Cat. A	53
totale	741

(*) Oltre ai 741 dipendenti di ruolo l'Ente, sempre alla data del 31 dicembre 2006, poteva disporre di un Direttore Generale, di 4 dirigenti a contratto e di 133 dipendenti del comparto assunti a tempo determinato.



Del. GC n. 1 del 13.01.2016 e s.m.i. ad oggetto ***“RIDEFINIZIONE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA ED INTEGRAZIONI AL REGOLAMENTO SULL’ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI”***.

Con propria deliberazione n. 12 del 28.01.2015 la Giunta comunale ha completato l’iter di consolidamento organizzativo iniziato con suo precedente atto deliberativo n.326/2014, e proseguito con la deliberazione n.80 del 17.03.2015, con cui l’Organo esecutivo ha provveduto all’adeguamento delle variabili strutturali dell’organizzazione al nuovo progetto di Sistema operativo per il controllo direzionale. Tale sistema, così come definito nel suddetto atto, si fonda su tre variabili, attraverso un percorso a “doppio sbocco”:

- 1) le combinazioni produttive:
 - a) dai procedimenti alle funzioni
 - b) dalle macrofunzioni alle Direzioni strutturali organizzative
- 2) le strutture organizzative (con individuazione delle responsabilità dei procedimenti):
 - a) dai procedimenti ad uffici permanenti e/o UdP (unità di progetto)
 - b) dai servizi strutturali alle Direzioni strutturali organizzative “middle level management”
- 3) il controllo direzionale (per la valutazione delle performance e delle responsabilità aziendali):
 - a) dalle funzioni aziendali e gestionali al catalogo dei prodotti/risorse impiegate per funzione aziendale
 - b) dagli obiettivi gestionali per Direzione al PEG/Piano delle Performance con approccio balance scorecard.

Si reputa opportuno specificare che la balance scorecard è lo strumento di supporto nella gestione strategica dell’Ente che permette di tradurre le strategie aziendali in un insieme coerente di misure di performance, facilitandone la misurabilità; in tale analisi non sono presenti soltanto indicatori di carattere economico finanziario bensì, attraverso un articolato cruscotto di controllo, sono individuate quattro “prospettive”:

- analisi economico-finanziaria
- impatto sulla “clientela”/utenza
- reingegnerizzazione dei processi/procedimenti interni
- definizione, monitoraggio e sviluppo delle azioni di miglioramento.

Per ciascuna delle suddette “prospettive” si deve procedere alla definizione di obiettivi, con risultati attesi chiari e realizzabili, misurabili attraverso l’introduzione di adeguati indicatori di risultato e standard di performance.

Nella succitata deliberazione si dà atto che l’aggregazione delle funzioni gestionali in macrofunzioni istituzionali, riconducibili ai contenuti delle Missioni e dei Programmi di bilancio della nuova contabilità armonizzata, riveste particolare importanza nell’ambito della definizione del Sistema operativo per il controllo direzionale. Gli indirizzi, definiti sommariamente dall’atto de quo, dovrebbero essere sviluppati in direttive specifiche, attinenti alle fasi di attuazione e alle finalità del controllo direzionale.

Con la deliberazione n.1 del 13.01.2016, in particolare, come in essa esplicitato, “si è provveduto:

- ad una ulteriore aggregazione delle macro-funzioni istituzionali e delle funzioni gestionali, con particolare rilievo agli ambiti tecnici e con la conseguente ridefinizione delle tre Direzioni tecniche e la rotazione degli incarichi dirigenziali delle figure di riferimento e del

relativo personale (nel rispetto dei contenuti del Piano Comunale di prevenzione della corruzione 2013-2016);

- a potenziare le funzioni di coordinamento del Sistema di Programmazione e controllo, le cui competenze emergono dalla disciplina della stessa funzione contenuta nel Regolamento sui controlli interni (approvato con deliberazione C.C. n.1 del 17.01.2013), per una reale coesione tra tutti i soggetti attori del predetto Sistema;
- all'introduzione dell'Ufficio Unico di Avvocatura Pubblica, operativo attraverso apposita convenzione stipulata tra Comune e Provincia di Alessandria;
- all'applicazione della disciplina di cui alla Parte III del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (introdotta con deliberazione della Giunta C/le n.144 del 20/5/2015) relativa alle funzioni assegnate alle posizioni organizzative con il conferimento dell'incarico, sia per i Responsabili di servizio autonomo, sia per i titolari di strutture organizzative interne alle Direzioni;
- all'introduzione dei seguenti nuovi criteri generali sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi della Città di Alessandria (a Regolamento):

Criterio n. 1 - Azienda pubblica al servizio della Città.

Criterio n. 2 - Partecipazione esterna ai procedimenti amministrativi.

Criterio n. 3 - Individuazione delle responsabilità e dei controlli.

Criterio n. 4 - Ciclo della performance.

Criterio n. 5 - Integrazione aziendale delle attività dell'ente e dei soggetti partecipati.

Criterio n. 6 - Rivoluzione digitale.

Criterio n. 7 - Recupero dell'efficienza e integrazione dei servizi offerti.

Criterio n. 8 - Riqualificazione e formazione professionale del personale dipendente.

L'assetto organizzativo interno dell'Ente, definito con la deliberazione in oggetto, si sostanzia nei seguenti elementi:

- nell'ambito dell'area degli Organi di governo: Consiglio comunale - Sindaco – Giunta C.le:
 - o viene istituito un Servizio autonomo Gabinetto del Sindaco e Segreterie particolari, quale supporto al Sindaco ed agli Assessori nello svolgimento delle proprie funzioni strettamente politiche;
 - o viene costituito l'Ufficio Unico di Avvocatura pubblica in collaborazione con la Provincia di Alessandria per l'esercizio in forma associata dell'attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio degli Enti Associati, a seguito di adozione di apposita convenzione, come disciplinato dall'art. 7bis del modificando Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi sopra riportato;
- nell'ambito delle Direzioni di staff :
 - o la Direzione Affari generali viene soppressa e le macro-funzioni e le funzioni di competenza vengono trasferite alla Direzione Politiche Educative, Culturali e Sociali;
 - o vengono mantenute in staff
 - a) la Direzione Economato, Gare e Acquisti;
 - b) la Direzione Risorse Umane e Finanziarie che acquisisce le funzioni relative al Coordinamento dei Sistemi di controllo interni.

- nell'ambito delle Direzioni di line:

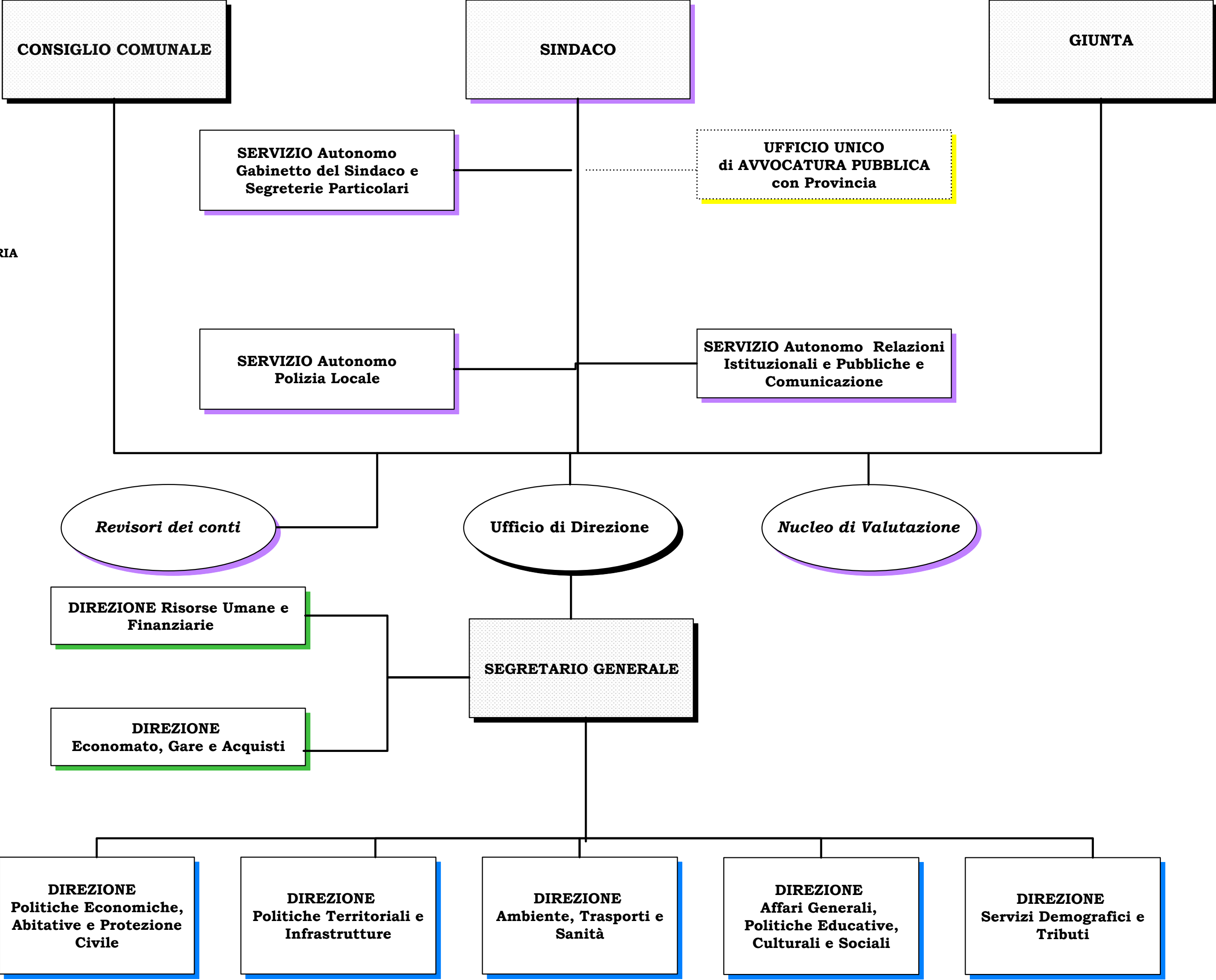
- alla Direzione Servizi alla persona Politiche educative, culturali e del tempo libero vengono assegnate le macro-funzioni e le funzioni inerenti la soppressa Direzione Affari Generali, e pertanto la Direzione viene ridenominata Affari generali, Politiche educative, Culturali e sociali;
- vengono riassegnate le macro-funzioni istituzionali e le funzioni gestionali delle Direzioni tecniche che sono pertanto così ridenominate:
 - a) Politiche Territoriali e Infrastrutture cui fanno capo le macro-funzioni relative alle progettazioni urbanistiche generali e parziali ed i relativi piani attuativi e la progettazione e gestione delle opere e lavori pubblici e relative manutenzioni, i servizi cimiteriali e il verde pubblico;
 - b) Politiche Economiche, abitative e protezione civile, cui fanno capo le macro-funzioni e funzioni relative alle Attività economico-produttive (Sportello SUAP e Sportello Unico per l'Edilizia), il marketing territoriale, l'Edilizia abitativa convenzionata e sovvenzionata e lo sportello-casa, il sistema di protezione civile;
 - c) Ambiente, Trasporti e Sanità cui fanno capo le macro-funzioni e le funzioni relative alla programmazione del trasporto pubblico, della filiera dei rifiuti e della prevenzione dei danni ambientali e dei programmi ambientali complessi;
- resta invariata la Direzione Servizi demografici e tributi.

Nella pagina seguente si riporta l'organigramma allegato alla deliberazione in oggetto.



CITTA' DI ALESSANDRIA

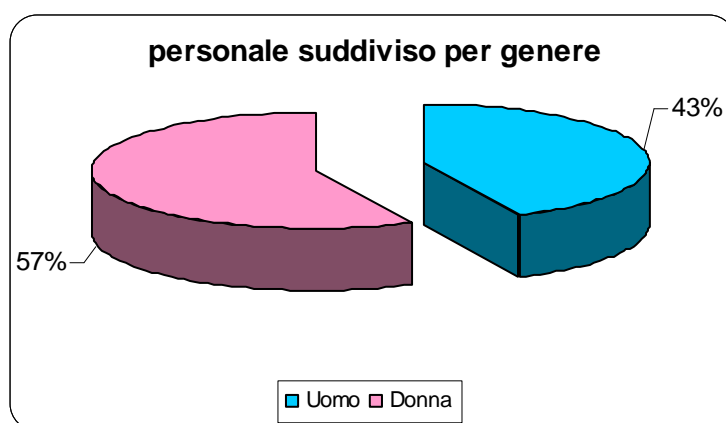
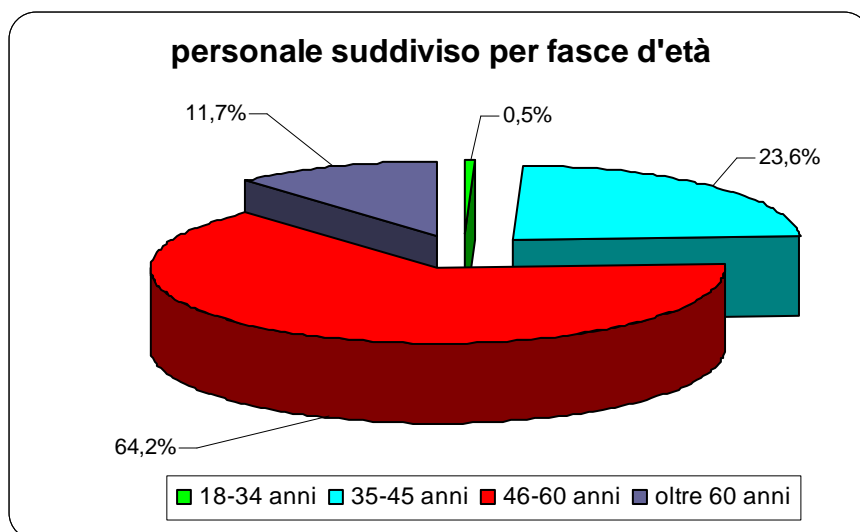
ALLEGATO A1



Nella tabella seguente si riporta la distribuzione del personale dipendente di ruolo per categoria al **2 gennaio 2016** (a cui si deve aggiungere la figura del Segretario Generale):

categoria	Numero dipendenti di ruolo (*)
Dirigenti	8
Cat. D	151
Cat. C	287
Cat. B	164
Cat. A	29
totale	639

(*) L'Ente non dispone di dipendenti a tempo determinato.



CONSIDERAZIONI FINALI

Ponendo a confronto le strutture organizzative del 2004 (ancora operativa nel 2006) e del 2016, ciò che da subito emerge è la complessità della prima, caratterizzata, in particolare, dalla presenza della Direzione Generale, delle Aree (cinque) e di ventuno Direzioni.

Per completezza d'informazione, si reputa interessante rappresentare nelle tabelle che seguono alcuni dati significativi attinenti al personale in servizio negli anni 2006 e 2016.

categoria	n° dipendenti di ruolo	
	anno 2006 (*)	anno 2016 (**)
Dirigenti	13	8
Cat. D	165	151
Cat. C	308	287
Cat. B	202	164
Cat. A	53	29
totale	741	639

categoria	dipendenti di ruolo (percentuale)	
	anno 2006 (*)	anno 2016 (**)
Dirigenti	1,8%	1,3%
Cat. D	22,3%	23,6%
Cat. C	41,6%	44,9%
Cat. B	27,2%	25,7%
Cat. A	7,1%	4,5%
totale	100%	100%

(*) Oltre ai 741 dipendenti di ruolo l'Ente, sempre alla data del 31 dicembre 2006, poteva disporre di 133 dipendenti del comparto assunti a tempo determinato e di 4 dirigenti a contratto.

(**) L'Ente, nel 2016, non dispone di dipendenti a tempo determinato.

Fasce d'età	n° dipendenti di ruolo	
	anno 2006	anno 2016
da 18 a 34 anni	87	3
da 35 a 45 anni	308	151
da 46 a 60 anni	332	410
oltre 60 anni	14	75
totale	741	639

Fasce d'età	dipendenti di ruolo (percentuale)	
	anno 2006	anno 2016
da 18 a 34 anni	11,7%	0,5%
da 35 a 45 anni	41,6%	23,6%
da 46 a 60 anni	44,8%	64,2%
oltre 60 anni	1,9%	11,7%
totale	100%	100%

Pare ovvio sottolineare come, nel decennio preso in considerazione, ci sia stata una netta riduzione nel numero dei dipendenti (si evidenzia il dimezzamento della dirigenza), con l'evidente invecchiamento del personale, dovuto al blocco delle assunzioni e alla conseguente mancanza di ricambio generazionale.

Peculiare, nella struttura del 2006, la presenza del Direttore Generale che, allora, anche i Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti potevano nominare, in quanto ancora non presente il vincolo disposto con l'art.2, comma 186, lettera d) della Legge n.191/2009. L'introduzione di tale figura ha quindi consentito all'Amministrazione di potersi avvalere di due vertici burocratici, svolgenti, rispettivamente, funzioni di *assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti* (Segretario Generale) e funzioni di *coordinamento, programmazione, controlli manageriali e organizzazione* (Direttore Generale).

Al Direttore Generale facevano capo, in particolare, due Direzioni di staff, svolgenti le funzioni di:

- programmazione e controlli (strategico - esteso agli organismi partecipati, di gestione, di qualità), nonché quelle inerenti all'istituzione e alla gestione del sistema informativo del gruppo pubblico comunale (Direzione Programmazione e Controlli),
- gestione delle risorse umane e sistema organizzativo dell'Ente (Direzione Risorse Umane e Organizzazione).

Alle Aree funzionali, invece, erano affidati compiti di direzione e coordinamento delle Direzioni di riferimento, nonché le funzioni pianificatorie, programmatiche, di controllo finanziario e supporto amministrativo, organizzativo e tecnologico. Riguardo alle Direzioni, da notare la mancata individuazione di quelle operanti in staff, collocate nell'ambito delle Aree accanto a quelle di line.

Il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, allora vigente, aveva altresì introdotto un *Comitato di Direzione*, coordinato dal Direttore Generale e di cui facevano parte i Direttori d'Area, con compiti precisi di definizione delle linee guida per l'attuazione, da parte della struttura, degli indirizzi strategici dell'Amministrazione.

La struttura organizzativa del 2016, per contro, di primo acchito si presenta molto più semplice: non sono più presenti le Aree, già ritenute ridondanti in precedenti riorganizzazioni, e si è ridotto notevolmente il numero delle Direzioni, ora soltanto sette (tenuto conto del numero dei dirigenti in servizio – otto - di cui uno, però, incaricato della Direzione dell'A.S.M. Costruire Insieme). Diretta conseguenza di tale situazione, l'accorpamento delle funzioni che, in alcuni casi, possono comportare rischi di potenziale conflitto d'interessi e di incompatibilità (si veda, a tal proposito, il report *"Sistema di pianificazione, programmazione e controlli – Prime note metodologiche"*, redatto dallo scrivente Servizio Controllo di Gestione e Qualità il 14.04.2016). Dal confronto con la struttura organizzativa dello scorso decennio, poi, emerge l'assenza di un'unità organizzativa autonoma cui affidare le funzioni di programmazione, organizzazione e controlli interni ai sensi del Tuel (escluso, ovviamente, quello di cui all'art.147quinquies, la cui direzione e coordinamento fa capo al responsabile del servizio finanziario).

Nonostante si sia cercato di ottemperare al disposto della L.n.190/2012 e s.m.i. (anticorruzione) e, in particolar modo nell'ambito delle Direzioni tecniche, anche attraverso la rotazione degli incarichi, si evidenzia il permanere di un considerevole numero di funzioni ad alto rischio facenti capo, in particolare, alla Direzione Politiche Territoriali e Infrastrutture, a cui, tra l'altro, compete altresì la macro-funzione attinente a *gare-contrattualistica progetti complessi*: l'introduzione, a regime, delle posizioni organizzative potrebbe, in parte, dare soluzione al problema.

Da rilevare, altresì, l'incongruenza nell'accorpamento di funzioni di staff e di line assegnate alla Direzione Affari Generali, Politiche educative, culturali e sociali e il "peso" eccessivo delle funzioni facenti capo alla Direzione Ambiente, Trasporti e Sanità, con il rischio che non si proceda

con i necessari controlli operativi attinenti al TPL e servizi correlati e alla gestione della filiera rifiuti.

Al fine di ovviare alle incongruenze evidenziate, posta la necessità della costituzione dello staff a supporto delle funzioni che competono al Segretario Generale (definita nel contesto del richiamato documento redatto dal Servizio scrivente), le Direzioni si sarebbero potute individuare come segue:

Staff

Direzione Affari Generali e Legali, Personale e Organizzazione

Direzione Servizi Finanziari e Tributi

Direzione Economato, Gare, Centrale Unica Acquisti e Sistema ICT

Line

Direzione Attività Economiche, Valorizzazione e Tutela Ambientale

Direzione Infrastrutture, Trasporti e Protezione Civile

Direzione Politiche Territoriali e Abitative, Edilizia Privata e Patrimonio

Direzione Servizi alla Persona (demografici, sociali, politiche educative, culturali, sportive e del tempo libero).