

**I CAMBIAMENTI ORGANIZZATIVI
NEL COMUNE DI VITTORIO VENETO
FRA IL 1999 E IL 2003**

*prof. Mauro Salvato
docente di analisi delle politiche pubbliche
all'Università di Padova*

Gennaio 2004

PREMESSA

Il presente rapporto rileva i cambiamenti organizzativi intervenuti nel Comune di Vittorio Veneto a quattro anni e mezzo dalla precedente analisi organizzativa, svolta all'inizio del mandato amministrativo.

Esso è il frutto di una serie di interviste effettuate con tutti i responsabili tecnico-amministrativi – dirigenti, posizioni organizzative, funzionari responsabili di unità operativa – del Comune di Vittorio Veneto, nel gennaio 2004.

Con questo rapporto si intende anche riportare all'Amministrazione e al Nucleo di valutazione un *feed-back* sullo stato della struttura e sulle percezioni dei responsabili riguardo ai cambiamenti intervenuti e al loro grado di soddisfazione professionale.

Si ringraziano tutti gli intervistati per la collaborazione e il Direttore Generale per la puntuale organizzazione delle interviste.

PROF. MAURO SALVATO

26 gennaio 2004

I CAMBIAMENTI ORGANIZZATIVI NEL COMUNE DI VITTORIO VENETO FRA IL 1999 E IL 2003

Dalla ricostruzione dei cambiamenti organizzativi intervenuti nel corso del mandato amministrativo emerge con grande evidenza che nel Comune di Vittorio Veneto è **cambiata profondamente la logica organizzativa e la cultura dei responsabili tecnico-amministrativi.**

La logica organizzativa

Inizialmente la struttura organizzativa era ingessata da molti anni, ogni cambiamento veniva visto come una minaccia a posizioni acquisite, quindi osteggiato e rallentato.

Nel frattempo, però, erano cambiate le regole del rapporto fra politica e struttura amministrativa, a seguito della legislazione di riforma¹ degli anni '90. I vincoli normativi al cambiamento organizzativo negli locali sono quasi del tutto venuti meno, nel senso che al Sindaco e alla Giunta sono stati affidati poteri discrezionali di gestione dell'organizzazione e del personale², che l'Amministrazione del Comune di Vittorio Veneto, dal 1999 al 2004, ha usato nella logica della massima flessibilità organizzativa.

E' stato attenuato il ruolo delle tradizionali gerarchie e valorizzata la posizione di chi, avendone le competenze, si impegnava a perseguire gli obiettivi dall'Amministrazione.

E' stato favorito il processo di responsabilizzazione dei funzionari, che in alcuni casi sono stati incaricati di posizioni organizzative ed anche dirigenziali, con un ruolo di gestione dei processi in vista del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Oggi, fra i dirigenti e le posizioni organizzative, l'orientamento al risultato prevale sulla logica dell'adempimento burocratico. D'altro canto fra i funzionari tende a prevalere l'orientamento a garantire la continuità istituzionale dei servizi, in base ad una concezione etica della responsabilità del funzionario pubblico. Le nicchie poste al riparo delle sollecitazioni dell'Amministrazione si sono drasticamente ridotte, anche perché la riduzione delle risorse e del personale a disposizione non lasciano molto spazio a comportamenti di difesa burocratica del proprio ruolo.

¹ Dalla L.142/90, al D.L.vo 29/93, alla L.127/97 al T.U.EE.LL. del 2000, solo per citare le leggi più rilevanti.

² La modificazione della struttura organizzativa e della dotazione organica, l'introduzione della figura del Direttore generale, l'affidamento degli incarichi dirigenziali e delle posizioni organizzative, l'assunzione di dirigenti con contratto a termine, la gestione della mobilità del personale, la definizione degli obiettivi da perseguire e del piano esecutivo di gestione, l'affidamento della responsabilità gestionale ai dirigenti, la valutazione delle posizioni e dei risultati, il sistema premiante, la contrattazione decentrata, solo per citare le leve di gestione più importanti.

Inizialmente questo processo di cambiamento ha comportato la destrutturazione della logica precedente, passaggio che da molti è stato vissuto traumaticamente. Numerosi responsabili, a vari livelli, se ne sono andati di propria iniziativa.

L'azione di rottura iniziale è stata posta in atto dal precedente Direttore Generale, che viene da molti criticato perché ha imposto il cambiamento dall'alto, senza ricercare il consenso dei dipendenti. Va detto che, in una certa misura, ogni azione di rottura richiede un'imposizione, che quasi sempre divide la platea in favorevoli e contrari e che talora alla fine trova un capro espiatorio.

Quasi tutti gli intervistati, comunque, fanno rilevare che i limiti del precedente Direttore erano la non conoscenza del contesto e delle persone (veniva da fuori), lo stile autoritario nella gestione delle relazioni, la scarsa attenzione alle esigenze degli assessori e dei consiglieri.

La prima fase, sotto il profilo organizzativo, si conclude a metà mandato con l'uscita di scena del precedente Direttore, alla fine del 2001.

La seconda fase si apre con la nomina del nuovo Direttore Generale, proveniente dall'interno della struttura e con caratteristiche pressoché opposte al precedente: profonda conoscenza dell'ambiente interno e delle persone, stile decisionale basato sul coinvolgimento e sul consenso, capacità di mediazione fra gli amministratori e la struttura. In questa fase vengono mantenuti e declinati in positivo, tutta una serie di indirizzi gestionali posti in atto già nella fase precedente, dando un'idea di continuità sostanziale, pur nella profonda diversità dello stile direzionale.

Un esempio per tutti è la mobilità interna, che nella seconda fase viene accentuata, ma cambiando di segno, nel senso che non viene più percepita come un'imposizione o peggio una punizione, ma come un'opportunità di sviluppo professionale e di progressione economica, in quanto viene concordata preliminarmente con gli interessati. Questo è uno dei più grossi risultati conseguiti dal nuovo Direttore Generale, sul piano del cambiamento della cultura organizzativa interna.

Un altro fatto rilevante di questa seconda fase è la disgiunzione del ruolo di Segretario Generale, da quello di Direttore Generale³, che prima venivano ricoperti dalla stessa persona. Questo ha comportato, da un lato, la necessità di differenziare i ruoli, dall'altro, un maggiore onere economico per il Comune. Sulla differenziazione dei ruoli i pareri degli intervistati sono contrastanti: da un lato, vi è chi sostiene che essi dovrebbero coincidere

³ Facoltà accordata dalla legge ai Comuni con più di 15.000 abitanti

nella stessa persona, perché avere un unico interlocutore e semplificare delle relazioni; dall'altro vi è chi ritiene che lo sdoppiamento dei ruoli abbia giovato al Comune, in quanto quello del Direttore è un ruolo di impulso organizzativo e gestionale rivolto principalmente verso la struttura, quello del segretario è un ruolo di assistenza e consulenza giuridico-amministrativa rivolto soprattutto agli Organi del Comune. Al di là delle distinzioni formali, a mio avviso, considerata anche la diversità delle due persone per competenze ed attitudini, nel caso specifico, appare più vantaggiosa la soluzione dello sdoppiamento.

Questo è dovuto in larga parte al dinamismo del Segretario Generale, orientato al perseguimento degli obiettivi, alla soluzione dei problemi e alla motivazione dei collaboratori, che hanno indotto l'Amministrazione ad affidargli alcuni ambiti di responsabilità dirigenziale (progetti urbanistici, unità Ambiente, unità Tributi) che esulano dalla stretta competenza istituzionale del Segretario generale, saturando in questo modo l'utilizzo della risorsa, anche sotto il profilo economico.

In conclusione, nel Comune di Vittorio Veneto **è cambiata la logica di gestione organizzativa**, non solo la struttura organizzativa. Infatti se dovessimo ricostruire la struttura, passo per passo, ci dovremmo limitare a delle istantanee, che fotografano i moltissimi aggiustamenti che essa ha subito, in relazione alle valutazioni fatte caso per caso, al di là della coerenza formale dell'impianto strutturale, che comunque non ha subito variazioni di rilievo.

La gestione del personale

Nel luglio del 1999 il personale in servizio nel Comune era di 233 unità, nel dicembre del 2003 il personale in servizio era di 189 unità più 10 assunti a termine (il cui numero è variabile nel corso dell'anno, a seconda delle esigenze), con una **riduzione di 34 unità**. La dotazione organica era di 253 unità, oggi è di 210, con una differenza di 43 unità.

Personale del Comune di Vittorio Veneto

	Luglio 1999	Dicembre 2003	Differenza
Personale in servizio	233	189 + 10	- 34
Dotazione organica	253	210	- 43

La diminuzione di personale è stata ottenuta essenzialmente a seguito di tre fattori: le esternalizzazioni (8) e il parziale rimpiazzo del turn-over per quiescenza e mobilità.

A fronte della diminuzione di personale (input) tutti i responsabili intervistati rilevano un aumento dell'attività svolta e dei servizi erogati, cioè del prodotto (output). Il risultato è un **netto aumento della produttività e dell'efficienza della struttura comunale.**

Le posizioni di responsabilità nel 1999 erano 24⁴ di cui 5 dirigenti⁵, alla fine del 2003 sono 25, di cui 6 dirigenti⁶, 4 posizioni organizzative⁷ e il Direttore Generale. Le posizioni di responsabilità quindi hanno avuto un lieve incremento numerico e un incremento economico percentualmente un po' superiore, ma comunque contenuto perché si tratta di mobilità interne di funzionari che rappresentavano già un costo, anche se minore.

La mobilità dei responsabili tecnico-amministrativi⁸ è stata molto elevata: 16 su 24 hanno cambiato posizione (64%), 8 sono usciti (33%).

Mobilità dei responsabili tecnico-amministrativi

Responsabili che hanno cambiato posizione, con ampliamento della sfera di responsabilità	12
Responsabili che hanno cambiato posizione, con mobilità fra posizioni equivalenti	3
Responsabili che hanno cambiato posizione, con una diminuzione di responsabilità	1
Responsabili che hanno mantenuto la posizione iniziale	9
TOTALE	25
Responsabili usciti dal Comune (mobilità esterna)	8

Sono state create notevoli opportunità di sviluppo per il personale: circa il 50% ha visto un ampliamento significativo della propria sfera di responsabilità, quasi tutti hanno avuto un miglioramento della posizione retributiva.

Si sono aperti spazi di sviluppo per giovani funzionari laureati che non devono più attendere di diventare vecchi per fare carriera, per i *professionals* che hanno trovato opportunità di sviluppo professionale all'interno dell'Amministrazione pubblica (ingegneri, architetti, avvocato, giornalista). Si sta delineando una nuova figura di *project manager*

⁴ Compreso il Segretario Generale

⁵ Tutti a tempo indeterminato

⁶ 3 a tempo indeterminato e 3 a termine.

⁷ Le posizioni organizzative coperte sono 4 (3 nel 2004), le posizioni vacanti sono 4 (si tratta di quelle conservate per i dirigenti a contratto e il Direttore Generale).

⁸ Dirigenti, posizioni organizzative, funzionari responsabili di unità

pubblico che segue progetti trasversali, cercando di superare la difficoltà di comunicazione fra le aree e le unità, che in una certa misura ancora permane.

Questo ha accelerato il rinnovamento generazionale del quadro dirigente tecnico-amministrativo del Comune. L'età media dei responsabili di servizio e di unità è bassa (43), il livello di professionalizzazione è elevato.

Età dei responsabili tecnico-amministrativi

30-34 anni	4
35-39 anni	5
40-44 anni	6
45-49 anni	3
50 anni e oltre	7
età media 43 anni	

Titolo di studio dei responsabili tecnico-amministrativi

Laureati	19
Diplomati	6

Residenza dei responsabili tecnico-amministrativi

Residenti a Vittorio Veneto e nei Comuni limitrofi	24
Residenti in altri Comuni	1

La soddisfazione per il lavoro è elevata sul piano professionale, non sempre su quello economico, nel senso che talora non si comprende perché dei colleghi di professionalità analoga e con un grado di responsabilità simile debbano percepire retribuzioni molto più elevate (va detto che questo è anche conseguenza dei vincoli contrattuali e finanziari). Alcuni responsabili lamentano anche scarsi riconoscimenti simbolici per il lavoro svolto da parte di alcuni amministratori, elemento che consentirebbe di aumentare la soddisfazione e la motivazione del personale.

In questa situazione bisogna fare attenzione a non farsi scappare i migliori, perché le offerte nei Comuni limitrofi non mancano, infatti nella prima fase alcuni se ne sono andati perché hanno trovato delle opportunità migliori.

Per far questo bisogna avere un'organizzazione sempre più dinamica e professionalmente all'avanguardia, che sappia offrire risposte alle esigenze di sviluppo dei più giovani e

qualificati. A questo scopo sarebbe utile cominciare a programmare per ciascun dipendente un percorso di sviluppo professionale, valutandone le competenze, le potenzialità, le aspirazioni e favorendo una molteplicità di esperienze professionali all'interno dell'organizzazione comunale.

Il rapporto fra l'Amministrazione e la struttura

Da una situazione iniziale di diffidenza reciproca, frequente in genere fra i nuovi amministratori e la struttura preesistente, ma giustificata anche dalla rigidità e dalla lentezza della stessa, si è passati, dopo la rottura iniziale, ad un rapporto basato sulla conoscenza e generalmente sulla fiducia reciproca.

Il limite che viene rilevato da molti intervistati è la mancanza di programmazione. La logica dell'urgenza in modo permanente ha caratterizzato l'azione amministrativa, all'inizio perché la struttura era poco reattiva e alla fine per l'imminenza della scadenza elettorale. Questo ha prodotto un certo dispendio di energie e un certo stress, soprattutto nei punti della struttura più sollecitati. Da parte di molti si avverte l'esigenza di allungare la prospettiva, e di consolidare le innovazioni di questi anni.

La quasi totalità degli intervistati, comunque, rileva che in questi anni sono stati realizzati molti più interventi di quanti ne siano stati fatti in precedenza, e ritiene che questi amministratori siano sicuramente più dinamici dei precedenti, capaci di assumere decisioni e di perseguirle con tenacia, riaffermando il ruolo di indirizzo della politica.

CAMBIAMENTI NEL GRUPPO DIRIGENTE TECNICO-AMMINISTRATIVO

DIPENDENTE	SITUAZIONE INIZIALE (Giugno 1999)	SITUAZIONE INTERMEDIA	SITUAZIONE ATTUALE (Gennaio 2004)	PERCORSO
DR. LONIGRO	Segretario Generale (uscito subito)			uscito X
DR. DE TOMMASI	Segretario e Direttore generale	Segretario e Direttore generale		uscito X
SIG. VALENTI	Resp. unità Appalti, Contratti, Affari istituzionali	PO Resp. unità Appalti, Contratti, Affari generali	Direttore generale	cambiamento posizione ampliamento responsabilità ↑
DR. TRAINA		Segretario Generale	Segretario Generale e dirigente responsabile di procedimenti di P.T. delle UO Progetti Speciali-Ambiente, Tributi e Sviluppo e Promozione Economica	ampliamento responsabilità ↑
DR.SSA COSTALONGA	Vice Segretario e dirigente servizio affari istituzionali, servizi demografici, personale polizia municipale (farmacie)	Vice Segretario e dirigente servizio affari istituzionali, servizi demografici, bilancio (farmacie).	Vice Segretario e dirigente servizio affari istituzionali, servizi demografici, bilancio (farmacie).	ampliamento responsabilità ↑
RAG SCAPIN	Dirigente Servizio Gestione finanziaria	Dirigente Servizio Economico finanziario		deceduto X
DR. PAPA	Dirigente Servizio Attività socio-culturali	Dirigente Area Servizi alle persone	Dirigente Area Servizi alle persone	mantenimento posizione =
ING DE VIDO	Dirigente Servizio LL.PP. e Patrimonio			uscito X
ARCH. CABERLOTTO	Dirigente Servizio Gestione del Territorio	Responsabile di procedimenti LL.PP.	Coordinatore Area Infrastrutture e responsabile di procedimenti LLPP e Dirigente UO strade	cambiamento posizione →
ING. TONON	Resp. unità Manutenzioni urbane	PO Resp. unità Manutenzioni urbane	Dirigente Patrimonio, Espropri e Reti Infrastrutturali	cambiamento posizione ampliamento responsabilità ↑
ARCH. ANTONIAZZI	Resp. unità Urbanistica e Pianificazione territoriale	PO Resp. unità Pianificazione territoriale e unità Edilizia privata	Dirigente Area Pianificazione territoriale ed Edilizia privata	progressione e ampliamento responsabilità ↑

DIPENDENTE	SITUAZIONE INIZIALE (Giugno 1999)	SITUAZIONE INTERMEDIA	SITUAZIONE ATTUALE (Gennaio 2004)	PERCORSO
DR. MICHELI	Resp. Unità Risorse umane	PO Resp. Unità Risorse umane		uscito X
DR. GALLO	Responsabile unità Tributi	uscito e poi rientrato	Dirigente Organizzazione e risorse umane, coordinatore Polizia Mun.	cambiamento posizione e ampliamento responsabilità ↑
DR.SSA DELLA LIBERA	Funzionario Ragioneria	Funzionario Controllo di gestione	Resp. Unità Risorse umane	cambiamento posizione →
SIG. COROCHER	Resp. unità Attività produttive e Sistema informativo	PO Resp. unità Attività produttive e Sistema informativo	PO Resp. unità Attività produttive e Sistema informativo	mantenimento posizione =
DR. GAVA	Resp. unità Sviluppo informatico	Resp. unità Sviluppo informatico	Resp. unità Sviluppo informatico	mantenimento posizione =
SIG. SOMMAVILLA	Funzionario URP	Funzionario gestione informazione globale	Resp. UP ufficio stampa e gestione informazione globale	cambiamento posizione ↑
DR.SSA DELLA TORRE	Resp. unità Servizi scolastici, sportivi, turistici	Resp. unità Affari istituzionali e Servizi generali	Resp. unità Affari istituzionali e Servizi generali	cambiamento posizione →
DR.SSA COLLA	Resp. espropri e contratti (neo-assunta)	Resp. unità Affari legali e contratti	Resp. unità Affari legali e contratti	sviluppo nella posizione ↑
DR.SSA GATTO	Comandante Polizia municipale	Comandante Polizia municipale	Comandante Polizia municipale	mantenimento posizione =
SIG.RA CASAGRANDE	Resp. unità Servizi demografici e statistici	Resp. unità Servizi scolastici, sportivi, turistici		uscita X
SIG.RA SCHIOCCHET	Funzionario anagrafe	Resp. unità Servizi demografici e statistici	Resp. unità Servizi demografici e statistici	cambiamento posizione ↑
DR. PASIN	Resp. unità Economico-finanziaria (uscito subito)			uscito X
DR.SSA ELVASSORE	Resp. unità Bilancio e contabilità (neo assunta a tempo determinato)	Resp. unità Bilancio e contabilità	Resp. unità Bilancio e contabilità (assunta in ruolo)	mantenimento posizione =
DR. BORIN	Funzionario amministrativo Tributi	Funzionario amministrativo Tributi	Resp. unità Tributi (a.i)	cambiamento posizione ↑
ING. DELLA GIUSTINA	Resp. unità Progettazioni manutenzioni	Resp. Unità edilizia pubblica (PO tolta per un periodo)	PO resp. Unità edilizia pubblica	mantenimento posizione =
GEOM. MARCHETTI	Funzionario tecnico	Funzionario tecnico	Resp. unità strade	cambiamento posizione ↑
ARCH. MARTINUZZO	Resp. unità Edilizia pubblica e patrimonio	PO resp. unità Patrimonio	Resp. unità Ambiente	cambiamento posizione ↓
ARCH. SCALET	Funzionario tecnico unità Urbanistica e Pianificazione territ.	Funzionario tecnico unità Urbanistica e Pianificazione territoriale	Resp. unità (a.i) Pianificazione territoriale	cambiamento posizione ↑
DR. BOTTEON	Resp. unità Edilizia privata	PO Resp. unità Edilizia privata		uscito X
SIG.RA ZANELLA	Resp. unità Asilo Nido e prima infanzia	PO Resp. unità Asilo Nido e prima infanzia	Resp. Asilo Nido e prima infanzia	sviluppo nella posizione =
DR. MARIN	Resp. unità Sicurezza sociale e condizione giovanile	Resp. unità Sicurezza sociale e condizione giovanile	PO Resp. unità Sicurezza sociale e condizione giovanile	sviluppo nella posizione =
DR. PIANCA	Resp. unità Servizi culturali, Musei, Biblioteche	PO Resp. unità Servizi culturali, Musei, Biblioteche (in seguito PO)	Resp. unità Servizi culturali, Musei, Biblioteche	mantenimento posizione =

