

11. Il comune di Sassari

di *Anna Francesca Pattaro*

11.1 Introduzione

Il modello di governo adottato dal comune di Sassari negli ultimi anni ha destato interesse. Il sindaco uscente, il cardiologo Gianfranco Ganau, nei nove anni (2005-2014) in cui ha rivestito questo ruolo ha riscosso un consenso significativo tra i propri cittadini¹ e ha suscitato curiosità tra gli operatori e gli esperti del settore per la scelta, compiuta nel gennaio del 2011, di nominare direttore generale del Comune un manager di origini anglosassoni e con esperienze nel settore privato, il dott. David Harris. Questo sodalizio è durato solo tre anni (fino a marzo 2014) – attualmente i due protagonisti stanno ricoprendo nuovi incarichi – e non è affatto scontato che le innovazioni da loro introdotte nel governo e nella gestione del comune di Sassari riescano a sopravvivere. Tuttavia è interessante ricostruirle, insieme alle logiche e ai principi cui sono ispirate.

11.2 Il comune di Sassari

Sassari, con i suoi circa 130.000 abitanti e un'estensione territoriale di 546 chilometri quadrati, è considerata la seconda città della Sardegna non solo per consistenza demografica, ma anche per importanza storica, economica e culturale. Essa è il terzo comune d'Italia dopo Roma e Ravenna per estensione

¹ Questo è testimoniato dalle classifiche sul consenso dei sindaci del Sole 24 ore relativi al 2009 e al 2012. Nel Governance Poll 2010 realizzato da IPR Marketing per Il Sole 24 ORE è risultato essere il quinto Sindaco più popolare d'Italia (in quello del 2009 era dodicesimo, in quello del 2012 era il decimo) e il Sindaco più popolare in Sardegna, col 64% di gradimento fra i cittadini intervistati, mentre nella 14^a edizione del *Monitor Città* della Fullresearch è risultato il terzo Sindaco più popolare, col 65% di gradimento.

territoriale: per questo la densità della popolazione è "solo" di circa 235 residenti per chilometro quadrato. Anche la rete stradale nel territorio comunale è significativa: circa 1.073 chilometri (vedi Tab. 11.1).

La città sorge sul lato nord-occidentale della Sardegna ed è posizionata su un tavolato calcareo inclinato verso il golfo dell'Asinara, a circa 19 chilometri dal mare, circondata da un territorio collinoso nella parte sud-est. Presenta anche un'ampia estensione pianeggiante denominata "Nurra" nella parte nord-ovest. L'altitudine media è di 225 metri sul livello del mare. La costa, che si estende per 32 chilometri, è alta, frastagliata e sabbiosa e ricca di alcune note spiagge tra cui Platamona, Fiume Santo, Argentiera, Stintino e Porto Ferro che ne segnano i confini.

Tabella 11.1 Alcuni dati sul comune di Sassari.

Superficie territorio comunale	546,08 kmq
Densità demografica (2014)	233 ab/kmq
Km strade nel territorio comunale	63,348 (statali) + 158 (provinciali) + 351(comunali) + 500(vicinali) = 1072,948 km
Altitudine media	225 metri sul livello del mare
Coordinate geografiche	40° 43' 36" Nord; 8° 33' 15" Est
Residenti al 01/01/2014	127.715, di cui stranieri: 3.368 (Istat 2014)

Fonte: nostra elaborazione da sito istituzionale e documenti ufficiali del comune.

Quanto all'economia della provincia, il tasso di attività² nel 2012 era del 48,9% (40,3% per le donne e 57,5% per gli uomini), contro il 48,4% (donne 38,9%; uomini 57,9%) a livello regionale e il 49,7% (donne 39,8% e uomini 59,6%) a livello nazionale. Il tasso medio di disoccupazione nella provincia di Sassari è aumentato in dieci anni di sette punti percentuali, contro un solo punto a livello regionale e poco più di mezzo punto a livello nazionale (Tab.11.2).

Tabella 11.2 Il tasso di disoccupazione dal 2004 al 2014 in provincia di Sassari, in Sardegna e in Italia (dati in %).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sassari	13.1	14.6	10.1	9.9	16.7	18.7	16.2	13.8	15.9	16.8	20.0
Sardegna	13.7	12.8	10.7	9.8	12.2	13.2	14.0	16.0	13.3	12.2	14.6
Italia	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.7	8.4	9.0	8.3	7.5	8.6

Fonte: ISTAT 2015.

² Esso è determinato dalla percentuale di persone in forza lavoro in rapporto al totale della popolazione.

Il numero di imprese è cresciuto fino al 2011, per poi calare per effetto della crisi. Il valore aggiunto pro capite della provincia è stato nel 2011 pari a 18.290 euro, lievemente superiore rispetto alla media regionale di 18.156 euro, ma inferiore (-21%) alla media nazionale di 23.145 euro.

11.3 L'identità e la strategia di governo e sviluppo della città e del territorio

L'identità e la missione che si è voluta promuovere per la città nel corso dei due mandati del sindaco Ganau³ è stata «Sassari come città territorio». Ovvero nel contesto della profonda crisi economico-sociale che ha investito con particolare veemenza il comune e il resto della provincia sassarese negli ultimi anni, si è cercato di qualificare Sassari come «punto di riferimento con le forze produttive, imprenditoriali e culturali per rilanciare le risorse del territorio verso un nuovo sistema di sviluppo».

Le *priorità* individuate dall'amministrazione per garantire una «eccellenza nel servizio pubblico» per «le persone, l'ambiente, le attività produttive, il trasporto e la cultura» sono quattro. Esse sono state specificate sin dal primo mandato (2005-2010) del sindaco Ganau e confermate nel secondo (2010-2014) nelle Linee programmatiche di mandato 2010-2015⁴:

1. sostenere la caratteristica identitaria di Sassari: la vivibilità, la cultura, la solidarietà umana;
2. promuovere lo sviluppo economico del territorio e la sostenibilità dell'ambiente;

³ Gianfranco Ganau è medico cardiologo, responsabile del Servizio di emergenza territoriale 118 per le province di Sassari e Nuoro. Nel 1995 è stato eletto consigliere comunale di Sassari e fino al 2000 ha ricoperto l'incarico di presidente della commissione ambiente. Dal 2002 al 2005 è stato membro del consiglio di amministrazione della fondazione Banco di Sardegna. Alle elezioni comunali dell'8 e 9 maggio 2005 è stato eletto sindaco di Sassari al primo turno con il 58,1% e 46.000 voti. Nelle elezioni comunali del 30 e 31 maggio 2010 è stato confermato al primo turno con il 65,9% e 47.066 voti. È stato eletto consigliere regionale nel febbraio 2014 e il 19 marzo dello stesso anno presidente del Consiglio Regionale Sardo, dimettendosi dalla carica di sindaco il 7 marzo 2014 all'indomani della sua elezione al Consiglio Regionale.

⁴ Le Linee programmatiche di mandato 2010 - 2015 sono state presentate dal Sindaco al Consiglio comunale nella seduta del 3 agosto 2010 e comprendevano dichiarazioni programmatiche riguardo ambiti di governo e problematiche locali piuttosto eterogenee come: partecipazione e trasparenza; miglioramento della mobilità urbana ed extraurbana come proposto nel Piano Urbano di Mobilità (PUM) e in quello del Traffico (PUT); il riequilibrio con varie iniziative delle opportunità del commercio nel centro della città e nei vari quartieri; le politiche sociali; l'emergenza casa; la valorizzazione delle iniziative per la cultura e dell'alta formazione; il potenziamento della vocazione turistica della città; lo sforzo per rendere la città più a misura dei giovani; la valorizzazione degli sport cittadini sia dove le squadre eccellono a livello nazionale sia in tutti gli altri sport; il miglioramento del verde in città; la sicurezza e il decoro della città; la soluzione ad alcuni problemi legati all'amministrazione della giustizia e della salute in collaborazione con altre PA competenti; la cura e la valorizzazione di periferie e borgate; la definizione di politiche di bilancio che cerchino di salvaguardare i servizi essenziali; l'ottimizzazione della gestione del patrimonio e la lotta all'evasione.

3. garantire lo sviluppo e la riqualificazione del patrimonio immobiliare, abitativo e infrastrutturale, la realizzazione di nuove opere pubbliche e la regolamentazione del sistema di mobilità urbana;
4. utilizzare le leve delle risorse umane, dell'organizzazione, delle tecnologie e delle comunicazioni per migliorare la propria performance e il dialogo con i cittadini.

I due presupposti alla base dell'azione di governo sono stati:

- a. l'ascolto e il coinvolgimento del territorio per generare sviluppo sostenibile a favore dei comuni dell'area vasta Nord-Sardegna – che comprende, oltre a Sassari, Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sennori, Sorso e Stintino – in linea con il ruolo di Sassari come “città-territorio”, seconda città metropolitana della Sardegna dopo Cagliari;
- b. l'ascolto dei cittadini e il loro coinvolgimento nelle scelte strategiche della città.

L'intendimento del programma di mandato 2010-2015 è stato di proseguire il lavoro svolto nei cinque anni precedenti per consolidare i risultati ottenuti, chiedendo il contributo e il sostegno di tutti per il completamento, l'integrazione e la definizione dei percorsi utili per la sua realizzazione.

La strategia per il secondo mandato Ganau, denominata «Sassari verso il 2015», è riconducibile agli obiettivi di rendere Sassari:

- *città del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC)*⁵, ovvero un «progetto di tutela e valorizzazione ambientale da cui discendono le soluzioni per migliorare il territorio»;
- *città dalla parte dei più deboli*, per «affrontare la crisi economica studiando e sperimentando nuove modalità di intervento e di vicinanza ai cittadini in difficoltà» e passare da un approccio di assistenzialismo nei confronti dei cittadini in difficoltà a un approccio di politiche sociali cosiddette «attive»;
- *città della cultura e del turismo*, attraverso il nuovo marchio *Thàmus*, logo e progetto identificativo della rete museale e culturale di Sassari;
- *città dei giovani e dello sport*. Lo sport è stato interpretato come strumento per rendere i giovani protagonisti in questo momento di crisi. Questo filone strategico è stato trainato dai successi delle squadre cittadine di basket, pallamano e calcio per favorire crescita e diffusione capillare di tutti gli sport;

⁵ Pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Sardegna (BURAS) n° 58 Parte III dell'11 dicembre 2014.

- *città del verde, sicura e decorosa*, per «implementare la qualità e l'efficacia della tutela ambientale con politiche ambientali e del verde», ma anche come occasione per avviare un «nuovo appalto per la gestione dell'igiene ambientale della città e far crescere costantemente anche la sensibilità dei cittadini e la crescita del senso di tutela del bene comune».

Infine, vale la pena ricordare che il nuovo strumento del Piano delle Performance⁶ del comune è stato redatto, fin dalla sua prima edizione (2011), a partire dalle linee programmatiche del sindaco (2010-2015), seguendo naturalmente le linee-guida proposte dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni (Delibera CiVIT⁷ n. 112/2010) e incorporando anche le attese degli stakeholder emerse durante le «Giornate della Trasparenza», di cui si parlerà più ampiamente nel paragrafo 11.5.2.

Nel Piano delle Performance (e dunque anche nelle Relazioni sulle Performance annuali⁸), sulla base delle priorità sopra indicate, gli obiettivi strategici sono stati esplicitati in relazione a cinque tipologie di destinatari/ambiti: *cittadini e imprese; territorio e ambiente; infrastrutture; dipendenti e organizzazione; finanza*. In particolare:

1. cittadini e imprese: attuare politiche di sostegno a favore di anziani, bambini, disabili, immigrati, giovani e famiglie; rafforzare il sentimento di sicurezza e di legalità; potenziare i servizi erogati coerentemente con i criteri di vivibilità e qualità urbana; definire misure volte a conciliare lavoro e famiglia; valorizzare il patrimonio immateriale comunale destinato alla promozione culturale e alla pratica sportiva;

⁶ Il Piano delle Performance è un documento programmatico triennale introdotto col D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (noto come Legge Brunetta) che comprende: gli obiettivi strategici ed operativi; gli obiettivi e gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa e della performance individuale. Il Piano è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance. È un documento in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori e i target su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance. È redatto con lo scopo di assicurare la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità della rappresentazione della performance. Nella sua stesura devono essere rispettati i principi generali di: trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità, partecipazione; coerenza interna ed esterna, orizzonte pluriennale.

⁷ La CiVIT - Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - è un'autorità amministrativa indipendente italiana introdotta con il D. Lgs. 190/2009, noto come decreto Brunetta. La sua funzione fondamentale era garantire in modo indipendente dal governo italiano l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni italiane. In seguito all'entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. "legge anticorruzione") la CiVIT opera come ANAC - Autorità Nazionale Anti Corruzione.

⁸ La Relazione sulla performance è un documento di rendicontazione obbligatorio che non dà solamente conto dei risultati conseguiti nell'anno di riferimento sulla base degli obiettivi previsti e programmati. Ha anche l'ambizione di illustrare l'evolversi, non sempre rettilineo e uniforme, delle azioni dell'ente, offrendo così lo spazio anche per una riflessione più ampia e con uno sguardo, sia retrospettivo che prospettico, sulle dinamiche e sulle problematiche dell'amministrazione.

2. territorio e ambiente: rafforzare il dialogo inter-istituzionale e di partnership pubblico-privato; sostenere lo sviluppo turistico territoriale; migliorare l'utilizzo delle risorse naturali del territorio;
3. infrastrutture: ristrutturazione e adeguamento degli edifici destinati a una funzione pubblica; miglioramento della mobilità urbana; gestione e valorizzazione del patrimonio culturale cittadino;
4. dipendenti e organizzazione: innovare le tecnologie, i processi e gli strumenti gestionali per maggiore efficienza e qualità nei servizi resi; promuovere lo sviluppo e la gestione delle risorse umane; promuovere l'immagine, la trasparenza e la partecipazione migliorando la comunicazione istituzionale;
5. finanza: mantenere l'equilibrio di bilancio; rispettare il Patto di Stabilità Interno e contenere il tempo medio di pagamento ai fornitori.

Il comune di Sassari si è dotato nel 2007 di un Piano Strategico intitolato «Sassari bella, buona e forte⁹», predisposto attraverso un processo di coinvolgimento volontario degli attori del governo locale avviato sul finire della prima legislatura Ganau, ma sviluppato e portato a termine nella seconda. Il percorso¹⁰, che dalla visione ha portato all'identificazione dei progetti ed eventualmente delle soluzioni negoziate per realizzarli, ha condotto alla definizione di quattro mete per la città da raggiungere in un orizzonte temporale di medio-lungo termine e a nove direzioni di intervento, ovvero delle collezioni di obiettivi affini che permettono di conseguire una o più mete attraverso linee progettuali¹¹ comuni.

Il comune ha partecipato anche alla redazione del Piano Strategico intercomunale dell'area vasta di Sassari. Esso intende realizzare una visione unitaria di sviluppo del territorio per rendere l'area Nord-Sardegna un sistema urbano con una base produttiva diversificata incentrata sul turismo di qualità, sull'agro-industria, sulle applicazioni delle nuove tecnologie e sulla produzione di energia attraverso fonti rinnovabili. Il Piano è stato redatto col metodo della «democrazia partecipata», con la compartecipazione dei portatori d'interesse locali, del mondo pubblico e privato, di alcuni testimoni privilegiati e, nel contempo, lasciando comunque spazio alla partecipazione spontanea dei cittadini attraverso laboratori e gruppi di lavoro. Esso è stato declinato in quattro progetti-bandiera: «Governance del Nord-Ovest», «Porte della città-

⁹ http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/piano_index.htm.

¹⁰ Il processo di pianificazione strategica avviato nel maggio del 2006 (con un'iniziativa pubblica che ha mobilitato molti cittadini e rappresentanti delle istituzioni) è proseguito nel settembre 2006 con la "settimana strategica" (un serrato avvicinarsi di dibattiti ed elaborazioni guidate, grazie all'interazione alla pari di attori singoli e istituzionali) ed è culminato nella prima parte del 2007 nella definizione di un primo novero di idee progettuali da parte di cinque tavoli di lavoro.

¹¹ Accoglienza e solidarietà; ambiente; trasformazione della base produttiva; cultura; formazione; governance; informazione e comunicazione; accessibilità e mobilità; trasformazione e rigenerazione urbana.

rete», «Rete tecnologica e della conoscenza», «Vie della Nurra e del golfo dell'Asinara».

11.4 Gestione pubblica e governo del territorio: le condizioni di contesto

I dirigenti del comune di Sassari intervistati¹² si sono dichiarati consapevoli della necessità di rinnovare e migliorare la pubblica amministrazione per rispondere al meglio ai mutevoli bisogni dei cittadini e del sistema economico-sociale di riferimento. Ma non hanno nascosto le difficoltà che chi è chiamato a gestire un ente pubblico deve affrontare nel contesto politico ed economico-sociale attuale.

Il direttore generale (DG) David Harris¹³ riconosce che «in un ente pubblico il cambiamento può essere spinto dal contesto interno ma anche da quello esterno», ovvero che molti processi di cambiamento sono innescati da necessità emergenti o decisioni all'interno di un ente; non di rado, però, soprattutto in Italia, l'adozione di taluni strumenti è indotta da provvedimenti normativi. Da solo, comunque, il *management by decree* (Panozzo, 2000) non può funzionare: «l'amministrazione non si cambia per via normativa – continua Harris – la norma dovrebbe suggerire solo un percorso, dare un'idea, uno stimolo per dirigere l'azione dell'ente e la sua gestione nella direzione in cui andare. (...) Tuttavia io penso che un buon manager possa cogliere questa come l'occasione per avviare un progetto di cambiamento strategico».

Questo è avvenuto a Sassari, dove la “riforma Brunetta¹⁴” ha offerto al DG Harris «la scusa, la giustificazione per avviare una serie di cambiamenti

¹² I dirigenti intervistati, oltre al direttore generale David Harris, sono stati: Chiara Salis, dirigente del settore politiche sociali e pari opportunità e dirigente dell'area servizi al cittadino; Roberto Campus, dirigente del settore politiche finanziarie, bilancio e tributi e dirigente d'area; Claudio Castagna, dirigente del settore progettazione e direzione lavori pubblici e manutenzione del patrimonio comunale e dirigente dell'area infrastrutture; Mario Mura, dirigente settore politiche della casa e patrimonio comunale, e Simonetta Cicu, dirigente settore politiche educative e giovanili.

¹³ Manager inglese di nascita ma da genitori americani, Harris ha maturato esperienze internazionali e multiculturali, ha lavorato dapprima nel settore privato e successivamente in aziende pubbliche. Dopo una laurea in Fisica Applicata negli Stati Uniti, ha conseguito dapprima un master in Business Administration alla Open University Business School di Londra, quindi una laurea magistrale in Scienze Economico-Aziendali all'università LUM “Jean Monnet” di Bari. Conclusa un'esperienza decennale in una società di consulenza in Svizzera, ha lavorato come dirigente in un'azienda di credito per 15 anni in Italia, poi per due anni come direttore generale di una società di consulenza sarda. Dal 2007 lavora nel settore pubblico, dove ha assunto dapprima l'incarico di direttore amministrativo dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Sassari, poi di consulente nell'ASL 1 di Sassari per la definizione di obiettivi strategici e l'attuazione di progetti innovativi per la programmazione aziendale. Dal 1 gennaio 2011 al marzo 2014 è stato direttore generale del comune di Sassari. Dal dicembre 2012 è membro del Nucleo di Valutazione dell'università degli Studi di Sassari. Ha svolto infine attività di docenza in diverse università italiane (Cagliari, Bocconi di Milano e Sassari). Attualmente riveste il ruolo di direttore amministrativo della ASL n.2 di Olbia (SS).

¹⁴ Decreto legislativo, 27/10/2009 n° 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, per

nella gestione interna dell'ente». «Ma come qualsiasi cambiamento che non può essere imposto da un vertice – spiega Harris – l'idea è stata quella di tracciare un percorso e lasciare spazio ai dirigenti di seguirlo secondo la propria sensibilità e obiettivi: questo è un comune, non un'impresa e io non posso dire “si fa così”, perché loro hanno la loro autonomia e devono arrivare alle stesse conclusioni o a conclusioni simili per la loro strada. Sarebbe stato diverso se fossi stato qua da quindici anni, ma io ero arrivato da fuori da poco tempo».

Vincoli e scarsità di risorse possono stimolare il processo di cambiamento: «la turbolenza del contesto esterno, insieme all'introduzione di vincoli di tutti i tipi, il problema della drastica riduzione delle entrate e la progressiva riduzione delle risorse umane hanno in un certo senso aiutato tale percorso», riconosce Harris. «Da un lato lo rendono più difficile, ma dall'altro sono d'aiuto perché è evidente che hai meno soldi e risorse di ogni tipo, e devi fare qualcosa per risolvere comunque i problemi». Sulla stessa linea il dirigente dell'area bilancio: «i vincoli che hanno interessato e continuano sempre più a riguardare la PA sono da vedersi sia come una perturbazione, sia come una spinta».

I dirigenti interpellati hanno sottolineato come «all'inizio del 2011 per chi avesse voluto guardare lo scenario futuro della PA avrebbe visto a caratteri cubitali: meno soldi, meno persone, forte attenzione del legislatore alla performance (individuale a discapito della performance organizzativa) nel bene e nel male, senza considerare nemmeno i costi del personale interno. Dal 2011 si è iniziato anche a parlare di abolizione delle province e altri tagli, compresa la *spending review*». Per questo i comuni hanno dovuto iniziare a «organizzarsi secondo una logica nuova per poter prima o poi assorbire le competenze delle province e poi essere pronti per questi cambiamenti che a mio avviso – continua Harris – erano quasi contestuali ma non sorprendenti».

Tuttavia, se da un lato il legislatore spinge verso l'adozione di strumenti e logiche manageriali nella gestione pubblica, dall'altro richiede comunque garanzie formali e adempimenti legali e dunque impone vincoli. Le recenti iniziative in favore della trasparenza e contro la corruzione ne sono un esempio, così come il complesso sistema di regole che riguarda gli appalti e gli acquisti pubblici. Inoltre i dirigenti sono oggi responsabili in via personale delle proprie decisioni. Come ricorda Harris, «da circa 20 anni in questo paese si spinge verso il public management, dunque lavorare per i risultati nell'interesse del pubblico incentivando la trasparenza. Ma stiamo facendo tutto questo poggiando sopra un tradizionale sistema legalitario

consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi e realizza il passaggio dalla cultura di mezzi a quella di risultati con l'obiettivo di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. Tra le altre cose il decreto ha previsto l'obbligo per tutte le PA di redigere il Piano Triennale della Performance e la Relazione annuale sulla Performance, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità nonché di pubblicare online nell'apposita sezione Trasparenza, Valutazione e Merito tutta una serie di informazioni sulla gestione, sui risultati e sull'ente stesso.

adempimentale che si è acuito da due o tre anni, diciamo a partire dal governo Monti». E aggiunge: «Se devo gestire in modo manageriale un comune come faccio con tutti questi vincoli? Per cambiare mi serve tempo, inoltre è un ente pubblico che ha leve diverse rispetto a un'impresa o a un'azienda sanitaria. Lavori un po' per risultati riducendo il carico burocratico, ma se tagli troppo "rischi le manette"».

Secondo il DG e i dirigenti interpellati, il governo della Pubblica Amministrazione è diventato estremamente problematico. «Io credo che il dipendente pubblico in generale, e i dirigenti ancora di più, siano obbligati a camminare lungo un sentiero piuttosto stretto e pericoloso – osserva Harris –: da una parte questo sistema legalitario adempimentale, dall'altro i direttori generali che come massimi responsabili della gestione chiedono risultati, efficacia, efficienza».

Il dirigente dell'area bilancio sostiene inoltre che «oramai si manifesta la necessità per le PA, e in particolare per i comuni, di "navigare a vista", a causa non solo delle difficoltà del contesto e della congiuntura economico-sociale degli ultimi anni che hanno complicato e ampliato la richiesta di servizi da parte dei cittadini, ma soprattutto per i vincoli provenienti dallo Stato centrale». Egli punta il dito soprattutto contro:

- l'indisponibilità di conoscenze sulle risorse a disposizione;
- i nuovi tributi e le relative variazioni di aliquote, quote e competenze a carico degli enti locali;
- il caos normativo con scadenze che nonostante tutto non cambiano;
- il carico fiscale «pazzesco»;
- e infine il Patto di Stabilità, «anche se di recente è stato allentato e un po' si vede», come vincolo molto pesante per i comuni e la loro autonomia di gestione, al punto che «gli enti locali stanno diventando sempre più "enti eterodiretti"».

Anche secondo la dirigente ai servizi educativi, i vincoli nazionali e, a cascata, le scelte di bilancio locali, «condizionano ogni giorno il nostro lavoro e le nostre decisioni. Il problema non consiste tanto nella mancanza di risorse, quanto nell'incertezza che governa le attività: se non ci sono fondi provo a procurarli, in qualche modo, ma se la situazione è incerta è molto peggio!».

I vincoli finanziari e di bilancio tendono anche a creare difficoltà nei rapporti tra dirigenti delle diverse aree di servizio e quello/a dell'area finanziaria. Lo spiega il dirigente del settore lavori pubblici e manutenzione del patrimonio comunale: «si manifesta un problema nei rapporti col dirigente al bilancio (assolutamente non un problema personale) in termini di priorità nelle scelte gestionali: per me è prioritario il vincolo contrattuale con le aziende

impegnate nei lavori pubblici, per il dirigente al bilancio (in linea con l'indirizzo nazionale e internazionale) il vincolo principale è il Patto di Stabilità Interno, ovvero il fatto che al momento non si possono impegnare fondi e non possiamo pagare i fornitori per rispettare il Patto. Poi succedono catastrofi naturali come a Olbia nell'autunno 2013 e nel frattempo le aziende chiudono». «Ritengo sia mio dovere morale come dirigente ai lavori pubblici di un ente pubblico fare certe operazioni di manutenzione (su scuole, fiumi, opere idro-geologiche ecc.)».

Questo stato di cose ha effetti anche gravi sulla gestione e sul governo del territorio in termini di offerta di servizi: «la programmazione di medio-lungo termine diventa impossibile per i comuni –ammette il dirigente al bilancio – anche se si battaglia con la regione (anche loro viaggiano a vista e con trasferimenti a cascata). Realizzeremo qualche opera pubblica o di edilizia privata, ma non riusciremo a fare una pianificazione di interventi significativi e veramente impattanti sul territorio e i suoi abitanti su tempi lunghi».

Tale situazione va a discapito della credibilità nei confronti dei cittadini e degli stakeholder, anche perché, come osserva la dirigente dell'area servizi al cittadino, «meno programmazione dei servizi comporta purtroppo anche importanti effetti (negativi) sulla qualità, che andrebbe invece continuamente monitorata e migliorata». Un risvolto negativo si registra sul fronte degli appalti: «Abbiamo difficoltà a programmare interventi per l'incertezza riguardo i finanziamenti regionali, per cui spesso ci dobbiamo accontentare di fare appaltini brevi di pochi mesi da rinnovare di continuo».

C'è un ulteriore problema sollevato dalla stessa responsabile dell'area servizi al cittadino: «riducendo i servizi offerti, si rischia di creare delle discriminazioni. Come dirigente del settore posso affermare che i finanziamenti per le politiche sociali nel corso degli anni sono stati stabili, mentre in altri settori si è iniziato a tagliare. Il problema però è che gli utenti sono aumentati a causa della crisi ed è diminuito il personale per i tagli ai comuni, quindi nel complesso i servizi offerti sono minori. Per questo si è deciso di ragionare sulle priorità: il ragionamento è valido, ma i risultati si devono ancora vedere».

11.5 Cambiamento e innovazione in comune

11.5.1 Le iniziative di miglioramento organizzativo e dei processi interni

Nel comune di Sassari un obiettivo fondamentale del programma amministrativo, con importanti riflessi non solo sulla programmazione, ma

anche sul controllo strategico, è stata l'attività di rivisitazione e conseguente riorganizzazione di una pluralità di processi interni.

Il principale stimolo al recente rinnovamento dell'organizzazione interna dell'ente (l'organico è riportato in tabella 11.3) è venuto dal DG Harris, dopo il suo insediamento nel gennaio del 2011.

Tabella 11.3 Composizione del personale del comune al 31/12/2013.

CATEGORIA	M	F	TOT
A	20	8	28
B	85	31	116
C	200	153	353
D Di cui Posizioni Organizzative/alte professionalità	80	116	196 36
DIRIGENTI	10	6	16
Totale dipendenti al 31/12/2013	395	314	709

Fonte: Relazione di fine mandato 2010-2014.

Nel corso del primo mandato del sindaco Ganau, con il DG Guido Sechi¹⁵ si era infatti lavorato soprattutto al miglioramento dei servizi e iniziative di coinvolgimento e informazione della cittadinanza e del sistema economico-sociale locale attraverso i bilanci sociali e altri strumenti di informazione/rendicontazione esterna volontaria.

Le innovazioni promosse dalla riforma Brunetta (D.Lgs 150/2009) – quali la revisione del sistema di valutazione della dirigenza e del personale e la definizione di un piano della performance, sia pur obbligatorie dal 2009 – sono state introdotte dopo l'arrivo di Harris. Come lui stesso ricorda, «quando sono arrivato qui a Sassari la riforma Brunetta non era ancora stata applicata e serviva un piano della performance per poter ottenere contributi ed erogare i premi per i dirigenti per il 2010, per cui lo abbiamo realizzato abbastanza velocemente nei primi tre o quattro mesi dal mio arrivo, tanto rientrava già tra gli obiettivi strategici del sindaco».

Con la scelta di affidare nel suo secondo mandato la direzione generale del comune a Harris, il sindaco Ganau intendeva incoraggiare le innovazioni e il rinnovamento in ottica aziendale nella gestione all'interno del comune. «Mi sono sentito molto onorato quando mi ha scelto – ricorda Harris – io non lo

¹⁵ Guido Sechi è stato direttore generale del comune di Sassari dal 1° Ottobre 2005 al 31 Dicembre 2010, in precedenza dal 23/10/1995 al 28/08/2000 era stato segretario generale del comune di Sassari e dal 1/11/1997 al 30/06/2000 anche direttore generale, ed è stato nominato commissario straordinario dal 28/03/2014 fino alle elezioni amministrative dello scorso 25 maggio 2014 all'indomani delle dimissioni del 7/3/2014 del sindaco Ganau, quando è stato nominato eletto consigliere regionale. Dal giugno 2001 al settembre 2005 era stato direttore e segretario generale della provincia di Grosseto.

conoscevo, lo avevo incontrato in un paio di occasioni formali quando ero nella sanità, e sostenuto come sindaco perché è capace e ha fatto buon lavoro. Non mi ha mai fatto richieste, mi ha lasciato fare il mio lavoro di manager».

11.5.1.1 La redazione del Piano della Performance come mappa per il rinnovamento interno

La stesura del Piano della Performance e l'implementazione della riforma Brunetta sono due «pilastri» sui quali il nuovo direttore generale ha innestato le sue iniziative di cambiamento. «Per me la riforma Brunetta è l'ultima delle grandi riforme del Public Management – osserva Harris – con tutti i suoi peccati andava migliorata, ma va nella direzione giusta. Mi ha offerto la “scusa” per avviare una serie di cambiamenti, per quanto possibile, qui a Sassari. Una volta gettate così le basi come strumento per dire in modo trasparente dove vogliamo andare come ente locale e in che modo (obiettivi e indicatori per valutare i risultati), ho avviato altre iniziative di miglioramento interno ed esterno».

Per redigere il Piano della Performance, Harris non ha consultato la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) 2011-2013, ma ha preferito conoscere le specificità e le criticità della gestione dalla viva voce dei dirigenti e degli assessori, attraverso colloqui e incontri *ad hoc*. «Ho ignorato totalmente la RPP 2011-2013, che era già stata approvata quando sono arrivato. Ho voluto fare il piano delle performance con questo metodo: riunioni dove si discute, si parla, ecc. Sono servite anche a me per capire tutto il comune nella sua complessità in poco tempo (non lo si capisce leggendo la Relazione). Ho imparato ascoltando assessori e dirigenti in vista della preparazione del piano della performance e del Piano Strategico, fungendo da facilitatore nella discussione tra dirigenti e assessori in carica da anni: loro sanno quali sono le priorità operative e posso capire attraverso di esse quali sono i vincoli, i problemi che abbiamo con l'interno. È inutile che mi metta a discutere le politiche su cultura o asili con il dirigente o l'assessore competente. Questa procedura è stata molto apprezzata perché Sassari è stato uno dei pochi comuni in cui non si è semplicemente replicata la RPP precedente, ma si è costruita *ex novo* discutendone. Non era questa l'intenzione ma è stata sicuramente una conseguenza positiva e una solida base per migliorare e innovare», conclude Harris.

Il processo di redazione del primo Piano della Performance nel 2011 ha richiesto circa tre o quattro mesi attraverso un percorso partecipativo che ha coinvolto tanto la parte politica (sindaco e assessori), quanto la dirigenza dell'ente, attraverso riunioni e confronti talvolta ristretti, altre volte allargati. Sono stati definiti obiettivi strategici e operativi su base annuale e con sviluppo

triennale, individuando già in quella sede una serie di innovazioni che, successivamente, hanno portato alla riforma della macrostruttura e cioè al raggruppamento delle funzioni in aree omogenee. «Nel Piano della performance – ricorda Harris – abbiamo inserito altre cose che volevo fare. Io avevo chiaro dove volevo andare. Ho lavorato in fretta insieme a tutti, dirigenti, sindaco e giunta». «La mia formazione professionale è nel mondo delle imprese – osserva ancora Harris – io sono un manager privato poi passato alla PA, prima nel mondo della sanità pubblica, poi qui in comune. Tendo a interpretare le cose come un dirigente “industriale”, con tutti i pregi e difetti che ne conseguono».

Il Piano della Performance è stato vissuto, oltre che come adempimento di una normativa, anche come opportunità per ripensare e innovare l'organizzazione interna dei processi gestionali. Harris sottolinea che esso «ci ha offerto l'occasione per gettare le basi e cambiare tutto: quando abbiamo inserito gli obiettivi strategici che discendono dalle linee programmatiche di mandato del sindaco, abbiamo introdotto anche una quarta area strategica che abbiamo scelto di chiamare “amministrazione efficiente”. Questa contempla tutte le modifiche che volevo mettere in piedi per consentire al comune di conseguire gli altri obiettivi e strumenti: nuova politica del personale, un sistema simile allo *zero based budgeting*, una contabilità analitica per centri di costo e di conseguenza anche l'introduzione, in parallelo alla contabilità finanziaria, di una contabilità economico-patrimoniale».

Il Piano delle Performance è stato visto anche come uno strumento di rendicontazione che permetta ai cittadini di conoscere e, in qualche modo, controllare l'operato del comune, anche perché ogni anno è necessario rendicontare il proprio operato nella Relazione sulla Performance. Tali documenti, in conformità al decreto Brunetta e ai provvedimenti successivi, indirizzati a migliorare trasparenza e *accountability* nella PA, devono essere pubblicati nel sito istituzionale nella sezione “Trasparenza, Valutazione e Merito”.

Nonostante l'assenza di un set di indicatori condivisi a livello nazionale utili per un'attività di *benchmarking*, il comune di Sassari, allo scopo di verificare il valore pubblico prodotto attraverso l'erogazione dei servizi, ha identificato, per ciascuna area strategica – servizi a cittadini, territorio ed impresa, infrastrutture e amministrazione – una serie di *outcome* corrispondenti agli impatti indicati nelle linee programmatiche, poi a cascata gli obiettivi operativi derivanti dagli obiettivi strategici, i relativi indicatori e le azioni da intraprendere (Fig. 11.1).

Figura 11.1 Le aree strategiche e gli *outcome* attesi per ciascuna di esse.

GLI OUTCOME	
Aree strategiche	Outcome
Servizi al Cittadino	Miglioramento e ampliamento della rete dei servizi alle persone, in relazione alle varie fasce d'età e alla gamma dei bisogni dei cittadini. Raggiungimento di un più alto livello di autonomia ed integrazione sociale soprattutto per i soggetti economicamente e socialmente più deboli. Valorizzazione e promozione del patrimonio storico, artistico e documentale
Territorio e Impresa	Programmazione, partecipata e plurale, delle strategie di sviluppo per il raggiungimento di un diffuso miglioramento della qualità della vita. Fruizione degli spazi della città in maniera ecosostenibile.
Infrastrutture	Miglioramento della fruibilità del territorio attraverso la ridefinizione dei modi e dei tempi del sistema di mobilità urbana, l'efficiente gestione del patrimonio immobiliare, l'innalzamento qualitativo e quantitativo delle infrastrutture.
Amministrazione	Miglioramento dei Servizi e contenimento dei costi; maggiore informazione sulle attività e sulla vita del Comune; partecipazione diffusa dei cittadini alle scelte strategiche della città.

Fonte: Piano delle Performance 2012-2014.

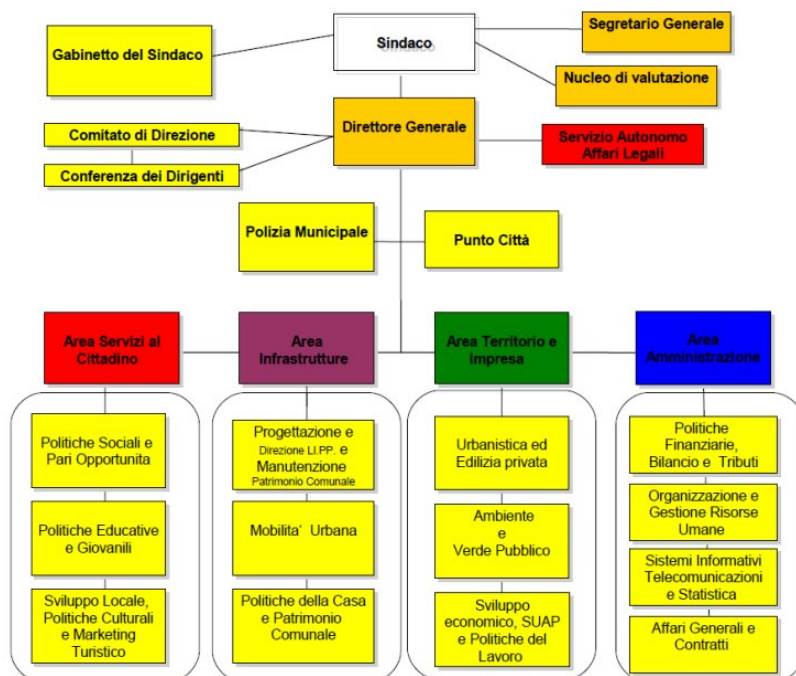
11.5.1.2 La riorganizzazione della struttura comunale e l'adozione di altri strumenti manageriali di ottimizzazione dei processi interni

La seconda fase del processo di rinnovamento interno sotto Harris è stata avviata nel 2012 attraverso la riorganizzazione della macrostruttura comunale. Gli input per il cambiamento sono stati l'esperienza maturata con la precedente organizzazione – basata su sedici settori guidati da altrettanti dirigenti tutti sullo stesso livello gerarchico –, le indicazioni dei cittadini, i feedback ricevuti dai dipendenti, l'architettura del Piano delle Performance, che ha indicato gli assi strategici e gli obiettivi prioritari per Sassari, nonché i cambiamenti in atto nell'economia locale.

«L'organizzazione è funzione della strategia, quindi nel 2012 abbiamo lavorato discutendo molto su una ipotesi di riorganizzazione», ricorda Harris. «Perché questa modifica? In primo luogo perché sedici dirigenti tutti in linea sono tanti e difficili da coordinare, anche per i miei limiti di capacità di controllo. In secondo luogo con questa nuova organizzazione per gruppi si creano stimoli a parlare e lavorare insieme (per cercare economie, integrazione, ecc.) o a ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane in un contesto di risorse decrescenti come quello attuale».

Il nuovo assetto organizzativo di Sassari entrato in vigore nell'ottobre 2012¹⁶ prevede quattro aree, i cui responsabili riportano direttamente al direttore generale, articolate in settori, servizi e uffici (Fig. 11.2).

Figura 11.2 Organigramma del comune di Sassari (aggiornato all'11/11/2013)



Fonte: sito istituzionale del comune di Sassari (febbraio 2014).

Il dirigente di un'area coincide con il responsabile di uno dei settori collocati al suo interno. Le aree, che hanno il compito di garantire l'unitarietà di indirizzo, il coordinamento e l'integrazione delle diverse realtà organizzative che svolgono attività e funzioni omogenee, affini o complementari, sono le seguenti:

1. Servizi al cittadino, che si articola nelle direzioni: politiche sociali e pari opportunità (dirigente d'area); politiche educative e giovanili; sviluppo locale, politiche culturali e marketing turistico;

¹⁶ È significativo sottolineare che dopo circa un anno dall'insediamento del nuovo sindaco, ma soprattutto del nuovo DG, la macrostruttura del comune di Sassari è stata nuovamente modificata e articolata in modo simile a quella precedente al sodalizio Ganau-Harris.

2. Infrastrutture, che include le direzioni lavori pubblici e manutenzione (dirigente d'area); mobilità urbana; politiche della casa e patrimonio comunale;
3. Territorio e impresa, che comprende le direzioni urbanistica ed edilizia privata; ambiente e verde pubblico (dirigente d'area); sviluppo economico, SUAP e politiche del lavoro;
4. Amministrazione, articolata nelle direzioni politiche finanziarie, bilancio e tributi (dirigente d'area); organizzazione e gestione risorse umane; servizi informativi, telecomunicazioni e statistica; affari generali e contratti.

Nel 2013 è stata altresì riorganizzata la microstruttura comunale: sono stati (ri) definiti gli standard per gli uffici e i servizi e la Conferenza dei Dirigenti ha predisposto il documento per la sua validazione da parte del Nucleo di Valutazione¹⁷. Inoltre è stato varato il nuovo regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, e sono stati rimodulati alcuni uffici di *back office*, come per esempio quello del settore edilizia.

Il percorso di rinnovamento e miglioramento all'interno del comune è passato per l'adozione di diverse iniziative, strumenti manageriali e la redazione di una pluralità di documenti informativo-contabili. In particolare:

- gli strumenti connessi all'implementazione della riforma Brunetta (d. lgs. 150/2009), ossia, oltre al Piano e Relazione della Performance, nuovi sistemi di valutazione e gestione della dirigenza e del personale;
- il Piano triennale di prevenzione della corruzione (*ex* adempimenti L. n. 190/2012 comma 59 articolo 1), consultabile sul sito;
- la contabilità economico-patrimoniale in parallelo a quella finanziaria;
- la contabilità analitica per centri di costo e dal 2013, un sistema di (simil) *zero based budget*;
- il rafforzamento dei controlli interni, in particolare del controllo strategico e del controllo di gestione, oltre al già citato controllo della dirigenza;
- il rafforzamento del sistema informativo interno e il percorso per aumentare il livello di digitalizzazione dell'amministrazione, per esempio con l'eliminazione del protocollo per le comunicazioni interne. Nel corso del 2013 il sistema informativo comunale è stato implementato con i dati provenienti da tutti i settori;
- l'arricchimento del Sistema Informativo Territoriale (SIT), per esempio con la revisione del servizio di *wi-fi* cittadina e la predisposizione del progetto per la costituzione di un sistema informatico geografico per la

¹⁷ Dopo la riforma Brunetta rinominato Organismo Interno di Valutazione – OIV.

gestione dell'edilizia, disponibile per il cittadino/utente sul sito internet del comune, per la consultazione online delle pratiche inserite nella procedura edilizia/attività produttive;

- nuove iniziative volte ad aumentare la trasparenza interna e verso i cittadini e territorio, *in primis* il rafforzamento degli strumenti di rendicontazione sociale e di monitoraggio della *customer satisfaction* in gran parte pre-esistenti (presentati più ampiamente nel paragrafo 11.5.2);
- il regolamento dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo, il consolidamento del sistema di gestione dei sinistri allo scopo di ridurre il danno subito dai cittadini e i costi assicurativi per il comune.

Grande peso è stato attribuito poi al rinnovamento del sistema di gestione e valutazione del personale, dirigenti inclusi, con la definizione di programmi di formazione e sviluppo delle risorse umane. Il Piano della Performance 2013-2015 riportava gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale, esplicitando tutti gli indicatori e i target utili alla misurazione e valutazione della performance organizzativa nel Piano dettagliato degli obiettivi, che corrisponde alla prima annualità del Piano.

Si è lavorato altresì sulle pari opportunità: il Bilancio Sociale è stato integrato con il Bilancio di Genere (*gender audit*); sono state previste la costituzione del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità (l. 183/2010) e la predisposizione del piano di azioni da intraprendere (art.48 D.Lgs 198/2006). Alcuni obiettivi di pari opportunità sono stati inseriti nel Piano della Performance 2013-2015.

È il caso di menzionare, infine, il lavoro svolto per la rilevazione del benessere organizzativo, prassi che, come sottolinea Harris, non è diffusa nei comuni italiani: «Per monitorare e misurare il benessere organizzativo interno, nel 2011 avevamo aderito ad uno strumento preparato insieme a psicologi dell'università "La Sapienza" di Roma che la Funzione Pubblica aveva messo a disposizione (1400 schede). Lo avevamo rifatto nel 2012 poi abbiamo chiesto loro i dati per poter fare un po' di *benchmarking* con altri comuni. Quando finalmente hanno risposto ... Beh siamo gli unici o, meglio, forse non siamo gli unici ad aver usato il sistema ma siamo stati gli unici ad aver inviato i risultati alla funzione pubblica. Per cui non abbiamo potuto comparare i nostri risultati conseguiti con quelli di altri comuni. E mi è molto dispiaciuto: una occasione persa per la PA italiana!».

11.5.2 Le iniziative di miglioramento dei rapporti con gli stakeholder esterni

«Io e il sindaco crediamo molto nel bilancio sociale» osserva Harris, e in effetti il comune di Sassari investe da tempo sugli strumenti di rendicontazione sociale. Dal 2008 si redige il Bilancio Sociale, a cui si aggiunge, dal 2012, il Bilancio di Genere. In questa prima fase di sperimentazione sono stati messi in atto i meccanismi per ottenere le informazioni indispensabili alla futura formulazione di un bilancio di genere previsionale.

Puntando molto sui valori della trasparenza e *accountability* del comune nei confronti della cittadinanza e del contesto economico-sociale locale, il sindaco Ganau ha fatto pubblicare online le relazioni annuali sul proprio operato per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2010-2011, le Dichiarazioni Programmatiche del sindaco per il secondo mandato (2010-2015), un bilancio di metà mandato (nel 2013), infine, nel 2014, la Relazione di fine mandato per il periodo 2010-2014, predisposta in adempimento delle prescrizioni del decreto legislativo n° 149/2011. Le relazioni annuali e il bilancio di metà mandato sono documenti volontari che l'amministrazione Ganau ha deciso di redigere per accrescere la trasparenza e *accountability* verso i cittadini e gli altri stakeholder, anche grazie a un linguaggio comprensibile ai non addetti ai lavori.

Nel 2011, primo anno in cui Harris ha ricoperto il ruolo di DG, il comune ha vinto l'Oscar di Bilancio della Pubblica Amministrazione, promosso dalla Fondazione PromoPA¹⁸, nella categoria Comuni capoluogo di provincia.

Il sito internet istituzionale di Sassari è particolarmente ricco di informazioni e documenti. Sulla base della Bussola della Trasparenza vengono infatti soddisfatti quarantuno indicatori sui quarantadue esistenti¹⁹.

L'amministrazione, attraverso una collaborazione tra personale dell'URP e del CED, ha anche predisposto un protocollo condiviso per la gestione delle richieste di informazioni e reclami da parte dei cittadini attraverso diversi canali in entrata (Facebook, e-mail, URP, sito web, front-office uffici comunali) al fine di omogenizzare e razionalizzare le risposte e migliorare la capacità di dialogo e la tempestività di risposta alla cittadinanza.

¹⁸ PromoPA è una fondazione indirizzata alla ricerca, alta formazione e progetti per la pubblica amministrazione. I progetti condotti da Promo PA affiancano le Pubbliche Amministrazioni, e i decisori pubblici a tutti i livelli, nell'ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche (umane, finanziarie, tecnologiche, territoriali, energetiche, culturali, ecc.) al fine di semplificare il rapporto tra PA e cittadini, promuovere lo sviluppo delle comunità locali, rendendo partecipi i diversi *stakeholder*.

¹⁹ La Bussola della Trasparenza è un'iniziativa del Governo, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione. La Bussola della Trasparenza consente alle pubbliche amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l'analisi e il monitoraggio dei siti web attraverso l'analisi di alcuni indicatori di trasparenza che pure non offrono garanzie sul contenuto effettivo del sito. Il principale obiettivo è di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali. <http://www.magellanopa.it/bussola/>

Dal 2011 sono state organizzate tre «Giornate della Trasparenza» per informare sulle attività del comune, ma anche per avviare un dialogo reale con la cittadinanza e gli stakeholder. Durante tali giornate si offre dapprima un quadro sintetico e documentato dell'attività dell'amministrazione nel corso dell'anno, delle risorse impiegate e dei risultati raggiunti, nonché dello stato di avanzamento dei programmi sulla trasparenza, la prevenzione e il contrasto della corruzione e il codice di comportamento dei dipendenti: in seguito la parola passa ai portatori di interesse²⁰.

Sono stati inoltre organizzati dei focus group, ad esempio per validare la scelta degli indicatori, rilevare le esigenze dei cittadini e migliorare il feedback degli stakeholder utile per il bilancio sociale. Durante i focus group è stato dato un giudizio sui documenti presentati e sui loro contenuti, ma soprattutto sono stati offerti suggerimenti e proposte per l'Amministrazione. Il feedback degli stakeholder è servito inoltre per procedere alla stesura definitiva del Piano triennale per la Trasparenza e l'integrità e del Codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Da alcuni anni l'amministrazione, aderendo alla convenzione stipulata dall'ANCI e dall'Istituto Piepoli S.p.A di Milano, effettua sondaggi di *customer satisfaction* dei residenti, delle imprese del territorio e dei turisti per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti per alcuni servizi come la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade, la gestione del verde pubblico, le scuole comunali, i servizi di anagrafe, la gestione dei mezzi pubblici urbani, oltre a una indagine sulla qualità della vita dei residenti nel comune. I risultati dei sondaggi sono serviti a identificare servizi e ambiti nei quali era opportuno intervenire, com'è avvenuto per esempio per il verde pubblico e il traffico²¹.

11.5.3 Le resistenze al cambiamento e le prospettive future

Secondo Harris, i dirigenti e i dipendenti inizialmente hanno faticato ad accettare e implementare le innovazioni proposte. Un esempio riguarda l'utilizzo della posta elettronica per le comunicazioni interne: «Quando sono arrivato qui c'era una fortissima resistenza all'utilizzo della posta elettronica. È un problema misto di cultura organizzativa e di mancanze del sistema informativo. Come posso spiegare a qualcuno cresciuto con la tradizionale burocrazia italiana che non c'è bisogno di protocollare una nota interna? Me la mandi come email, non serve il protocollo. È un modo per non assumersi responsabilità. Tuttavia, l'esistenza di un solido e competente gruppo

²⁰ http://www.comune.sassari.it/giornata_trasparenza_2013.htm

²¹ Dai report semestrali sono anche emerse le preoccupazioni e i disagi dei cittadini e di altri stakeholder cittadini legati alla crisi economico-finanziaria in corso, in particolare sul tema del lavoro.

manageriale è un valido aiuto per introdurre e soprattutto far interiorizzare questi cambiamenti».

La scelta del DG è stata di introdurre molti cambiamenti in pochi anni, nonostante i rischi di rigetto che questo avrebbe comportato: «gestire il cambiamento in un comune vuol dire gestire il tempo – riconosce Harris – noi abbiamo introdotto tanti cambiamenti di prospettiva, per cui non c'è ancora stato tempo per assestare tutto questo e quindi ci sono delle intemperanze forti a tutt'oggi da tutte le parti. Il cambiamento deve essere interiorizzato, le persone resistono al cambiamento, anche quelle che lo condividono hanno bisogno di tempo per adeguarsi e interiorizzarlo. E poi i nostri dipendenti sono stressati, hanno sempre più cose da fare e molti di loro non vedono un valore nelle cose, soprattutto quelle nuove e adempimentali».

Il cambiamento più avversato è stato quello della macrostruttura, da una struttura piatta composta da sedici dirigenti tutti dotati dei medesimi poteri a una struttura organizzata in quattro aree in ciascuna delle quali quattro dirigenti assumono un ruolo di *primus inter pares*. Il DG se lo aspettava, sapendo che «negli enti locali è dominante l'idea che ogni dirigente sia da considerare un fattore di lavoro con tutta la sua “gloriosa” autonomia (persone, strutture, staff, ecc.). Ciò è in contrasto però con l'idea di integrazione, per cui bisogna cercare, anche attraverso strumenti organizzativi, di spingere i dirigenti, che tendono a ragionare come isole, ad adottare una logica di integrazione». I dirigenti non hanno gradito la scelta consapevole del DG di non consultarli prima della riorganizzazione. Diversamente da quanto è avvenuto in altri comuni capoluogo, la riorganizzazione a Sassari è stata dettata dalla volontà di privilegiare la dimensione del coordinamento tra direzioni all'interno della stessa area, anche in termini di potere decisionale e budget a disposizione: «la mobilità delle persone, il trasferimento intersettoriale per il nostro regolamento a Sassari sono competenze del DG, quindi i dirigenti d'area non hanno grandi poteri», riconosce Harris.

Non mancano valutazioni critiche sulla riorganizzazione da parte dei dirigenti sassaresi intervistati. Eccone alcuni esempi.

«Sono d'accordo rispetto al modello adottato. Era già stato adottato a Genova, dove ho potuto sperimentare per un anno questa riorganizzazione prima di trasferirmi qui a Sassari. Non mi è chiaro perché sia stata fatta questa scelta in questo specifico momento, visto che non ne hanno esplicitato le ragioni». «Il Comitato di Direzione²² non funziona molto» (CS, dirigente del settore politiche sociali e pari opportunità e dirigente dell'area servizi al

²² Esso è composto dal direttore generale, dal dirigente del settore gabinetto e dai dirigenti di area. Ha il compito di supportare il DG nel definire la pianificazione strategica dell'ente in coerenza con le linee guida espresse dagli organi politici, assicurando la gestione operativa del funzionamento dell'ente, il monitoraggio e il controllo dell'evoluzione dei risultati, nonché nel facilitare l'integrazione e il coordinamento tra i dirigenti e tra gli stessi e la direzione generale.

cittadino). «Non funziona, non ci hanno creduto, forse a causa del poco impegno profuso da parte dei responsabili d'area. Veniamo da una organizzazione soft di tipo orizzontale, in cui il coordinamento funziona poco e si basa sullo scambio di informazioni più che su poteri veri e propri. Credo sia un limite della scelta di riorganizzazione fatta e anche un nostro limite come dirigenti. La riorganizzazione è stata fatta in un momento particolare: non all'inizio del mandato ma praticamente nel mezzo. Recentemente poi con la scusa delle elezioni, tutti hanno perso un po' interesse rispetto a questa innovazione compreso il mio assessore. Rimane interessante come strumento per scambiare informazioni tra dirigenti, ma forse si sarebbe riusciti a farlo lo stesso» (CC, dirigente del settore progettazione e direzione lavori pubblici e manutenzione del patrimonio comunale e dirigente dell'area infrastrutture). «Le aspettative sulla riorganizzazione non sono state soddisfatte: ognuno fa le sue cose e ci si coordina solo quando serve. Prima l'organizzazione era piatta, ma il coordinamento funzionava comunque: sedici dirigenti, buoni rapporti, spirito di appartenenza. Non noto una gran differenza ora» (MM, dirigente settore politiche della casa e patrimonio comunale).

Nonostante le difficoltà e le resistenze la riorganizzazione è entrata in funzione e qualche risultato soprattutto nell'ultimo anno è stato conseguito. Ne è sicuro Harris: «la riorganizzazione non sta dando tutti i risultati sperati però ha avuto il pregio di obbligare i dirigenti a ragionare e lavorare insieme scambiandosi informazioni. Uno degli obiettivi è rompere l'isolamento e farli parlare di più tra loro dei problemi, ma non in senso corporativo. Questo sta avvenendo sia nel senso desiderato, sia con la formazione di gruppi che discutono di specifici temi (anche parlar male del DG!). Visto che uno dei meta-obiettivi era aumentare l'integrazione, questo sta avvenendo. Conseguenza imprevista ma positiva».

Il DG avrebbe commesso alcuni errori nell'implementazione della riorganizzazione. In primo luogo nella scelta delle persone cui affidare il ruolo di dirigente d'area. Lo riconosce lo stesso Harris: «Abbiamo fatto qualche errore nella scelta delle persone cui attribuire il ruolo di dirigente d'area: una delle persone scelte non era adatta, io dopo nove mesi volevo fare marcia indietro ma il sindaco per altri motivi ha deciso di lasciarlo pur riconoscendo che non era adatto». Gli fa eco CS: «La scelta dei dirigenti non ha considerato alcune caratteristiche personali, per cui alcune scelte non le abbiamo comprese. Finché è sulla carta il progetto di riorganizzazione va bene, poi guardando alle persone con cui è stato applicato, molto meno».

Un altro aspetto criticato dai dirigenti, soprattutto dai capi area, è stata la distanza, per altro diffusa nei comuni italiani, tra l'attribuzione delle responsabilità ai dirigenti sulla base dell'organigramma e le deleghe agli assessori: ne deriva che spesso un dirigente, a seconda delle proprie aree di competenza,

abbia come referenti politici due o più assessori. La riorganizzazione a Sassari non ha risolto il problema, anzi, in certi casi lo ha acuito, determinando il rischio di una parziale disgiunzione della programmazione dalla gestione. Alcuni dirigenti sottolineano che «esiste il rischio di sovrapposizioni e “buchi” nella distribuzione delle responsabilità e competenze: per esempio è evidente il problema delle deleghe congiunte. La politica non ha chiesto una separazione della programmazione per aree: gli obiettivi continuano a esser pensati per struttura e non unitariamente per area. Le deleghe sono scomposte quindi si continua a ragionare e a operare come prima» (CS), o che «il confronto tra dirigenti e DG è utile e porta a esplicitare varie idee, ma poi le deleghe politiche non coincidono con le competenze dei dirigenti. Per cui la riorganizzazione (o le deleghe) dovranno essere riviste» (CC).

L'elezione del sindaco Ganau al Consiglio Regionale della Sardegna nel febbraio 2014, che ha portato alle elezioni comunali nel successivo mese di maggio, è stata una nuova fonte di incertezza che ha obbligato il DG a concentrarsi su alcuni cambiamenti a livello gestionale – quali il piano della performance, la digitalizzazione interna, le politiche di gestione del personale, le iniziative per la trasparenza e il coinvolgimento del cittadino – e a lasciarne altri in secondo piano, *in primis* la stessa riorganizzazione interna. «La modifica organizzativa sarà ritardata dal mio successore ma continuerà», osserva Harris. Al momento delle interviste (febbraio 2014) era già palpabile quindi una certa incertezza sulle scelte che la nuova amministrazione insediata dopo le elezioni comunali del 25 Maggio 2014 intendeva porre in essere.

11.6 I Risultati, i punti di forza e di debolezza nella gestione del comune di Sassari

11.6.1 I risultati ottenuti

La Relazione di fine mandato (2010-2014) del sindaco Ganau e la Relazione sulla performance 2013²³ delineano il contesto in cui si è svolta l'attività del comune come caratterizzato da una «gravissima crisi economica, manovre finanziarie del Governo con tagli drastici agli enti locali, effetti distorsivi delle regole del patto di stabilità sugli investimenti e sui pagamenti alle imprese, pressione tributaria in crescita per compensare i minori trasferimenti, vecchie e nuove difficoltà dei singoli e delle famiglie». Inoltre, il regime di *austerità* introdotto già da qualche anno dai governi nazionali ha comportato «una contrazione nell'erogazione di contributi e agevolazioni a privati, associazioni ed enti per lo sviluppo di varie attività cittadine». L'amministrazione ha cercato di far fronte alla situazione «potenziando una comunicazione mirata e l'ascolto costante di cittadini e imprese, rafforzando la presenza sul territorio

²³ Si tratta dell'ultimo documento disponibile di rendicontazione della performance durante il sodalizio Ganau-Harris.

nei limiti concessi dalle risorse disponibili e nei limiti previsti dal patto di stabilità». Il periodo di riferimento è stato caratterizzato, sempre a livello nazionale, anche da una copiosa produzione legislativa, non sempre coerente, che ha interessato, sotto diversi aspetti, la pubblica amministrazione e gli enti locali in particolare.

Per quanto riguarda le principali aree di gestione e le politiche dell'amministrazione sassarese, la Relazione di fine mandato 2010-2014 riporta, tra l'altro, i seguenti risultati.

- Nell'*organizzazione delle risorse umane*, la spesa sostenuta dall'ente per il personale dipendente presenta un andamento decrescente²⁴, a seguito dei vincoli introdotti in materia di reclutamento sia a tempo indeterminato, sia con contratti flessibili.
- Sul fronte delle *politiche finanziarie di bilancio e tributi*, nel periodo considerato sono stati conseguiti avanzi nella gestione corrente e complessiva; il patto di stabilità è sempre stato rispettato; i debiti verso le imprese sono stati saldati, sia pur in leggero ritardo; non si è mai fatto ricorso ad anticipazioni di cassa; i servizi essenziali sono stati garantiti; il comune è stato premiato con l'Oscar di bilancio 2011 per la «descrizione adeguata dei principali aspetti finanziari della gestione e dei suoi risultati» e «il processo partecipato di costruzione del bilancio»; nel periodo 2010-2013 sono stati accertati tributi vari (ICI, TARSU, TIA) per 17.409.229,33 euro come risultato delle misure *ad hoc* di contrasto all'evasione.
- Nelle *politiche sociali e pari opportunità*, nonostante i significativi tagli imposti dalla *spending review*, si è cercato di «proporre politiche che non si limitassero al solo sostegno economico ma che offrissero prospettive di inclusione e di sostegno sociale, tenendo conto dei bisogni emergenti derivati dalle tendenze demografiche e socio-culturali del territorio quali: l'indice di vecchiaia²⁵; l'indice di dipendenza²⁶; l'indice CARE²⁷; le nuove povertà; l'aumento delle dipendenze e il persistere delle discriminazioni di genere». In particolare, dal 2011 si è approntato un sistema di

²⁴ L'andamento della spesa per il personale riflette gli effetti delle limitazioni imposte agli enti locali per l'assunzione di personale a tempo indeterminato: le possibilità di assunzione sono limitate, in termini finanziari, al quaranta per cento delle economie dovute ai lavoratori cessati dell'anno precedente considerando non solo il valore assoluto dell'ammontare complessivo della spesa per il personale, ma anche l'incidenza percentuale di tale spesa rispetto alla spesa corrente. Inoltre, l'introduzione del tetto di spesa per le forme flessibili di impiego (cinquanta per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le stesse finalità) ha determinato una sensibile contrazione della spesa che l'ente annualmente sostiene per tutte le tipologie di contratto flessibile (contratti a tempo determinato, rapporti CoCoCo e lavoro somministrato).

²⁵ Cioè il grado di invecchiamento della popolazione.

²⁶ Ovvero il rapporto tra la popolazione in età non attiva e la popolazione in età attiva.

²⁷ Ossia la relazione esistente tra l'offerta dei servizi e i bisogni di assistenza.

accreditamento degli interventi e servizi domiciliari, si è raggiunto e superato il target del 3% di anziani inseriti nell'assistenza domiciliare integrata (3,56% nel 2013), dal 2012 si è avviata una collaborazione con l'INPDAP (*Home care premium*) per fornire agli assistiti INDDAP o loro familiari interventi di supporto alla domiciliarità per la non autosufficienza (50 beneficiari nel 2012 saliti a 206 nel 2013). Sul fronte della lotta alla dispersione scolastica, una ricerca in collaborazione con l'università di Sassari ha dato avvio a un processo di affiancamento dei giovani a rischio o già fuoriusciti che ha permesso un incremento del 76% dei giovani seguiti (da 41 nell'anno scolastico 2012-2013 a 72 in quello successivo); inoltre si sono siglati sei protocolli di collaborazione con scuole e uno con il Centro Territoriale Permanente (CTP).

- Nelle *politiche educative e giovanili*, nonostante la carenza di risorse abbia messo a repentaglio i volumi e la qualità dei servizi erogati, si sono conseguiti alcuni risultati significativi. Nei servizi all'infanzia per esempio sono aumentati da 350 a 660 i posti bimbo (sia comunali che in convenzione), incrementando il tasso di copertura territoriale del servizio dal 14% al 27,5%; stati avviati nuovi servizi di sostegno alla genitorialità o altri servizi per i più piccoli e le loro famiglie o a consolidare gli interventi a sostegno della disabilità. Nell'ambito dei servizi politiche scolastiche e giovanili si è razionalizzata la rete scolastica cittadina riducendo da 16 a 13 le istituzioni scolastiche; è migliorato il servizio mensa scolastica e sono stati abbattuti i costi (con un appalto per la fornitura di prodotti agro-alimentari locali di eccellenza); è stato razionalizzato o rivisto il trasporto scolastico e avviati molti progetti scolastici e per i giovani in genere. Infine, si è intervenuti anche sullo sport promuovendo iniziative e contributi e cercando di migliorare la gestione e la fruibilità degli impianti sportivi e delle palestre scolastiche.
- Nel settore *ambiente e verde pubblico* si segnala l'aumento della percentuale di raccolta differenziata, passata dal 31,88% del 2010 al 43,79% del primo trimestre 2014. Ciò si deve, soprattutto, all'attivazione del nuovo appalto «Sassari: le politiche di gestione integrata dei rifiuti». Inoltre, durante il periodo in esame, il comune ha avviato diversi procedimenti e ordinanze aventi per oggetto «pulizia di aree incolte, bonifica di aree private interessate da accumulo dei rifiuti, rimozione di carcasse di auto, inquinamento derivante da reflui, allevamento non autorizzato di animali, emissioni da stufe a *pellet*, inquinamento acustico».
- Per i *lavori pubblici e la manutenzione*, si sono realizzate molte opere che sono parse rilevanti tanto in termini economici che di miglioramento complessivo della città. Alla chiusura del mandato non esistevano “opere

incompiute”²⁸, in quanto alcune opere erano in corso di progettazione, altre in appalto, altre ancora erano in corso di esecuzione. Il documento evidenzia anche che «talune opere hanno subito forti rallentamenti dovuti ai vincoli del patto di stabilità» e che «il contenzioso con le ditte non risulta particolarmente aggravato ma tuttavia presente soprattutto in fase di aggiudicazione delle gare di appalto».

- Nell’ambito dello *sviluppo locale, politiche culturali e marketing turistico*, la congiuntura economica generale ha determinato «una contrazione della disponibilità finanziaria, sia per la gestione e attuazione di progetti di sviluppo locale (alcuni approvati dalla Regione Autonoma Sardegna e ancora in attesa di essere finanziati), sia per servizi di natura culturale e turistica». Tuttavia, il comune ha promosso numerose iniziative sia culturali che di spettacolo: 758 nel 2010; 687 nel 2011; 705 nel 2012 e 837 nel 2013. Le presenze a iniziative e manifestazioni sono state quasi sempre in aumento, così come gli accessi all’ufficio di informazione turistica del comune Infosassari (6.662 nel 2010 e 9.822 nel 2013).
- Il *Punto Città*, che riunisce la gran parte dei servizi tipicamente amministrativi direttamente rivolti alla generalità dei cittadini, è stato «una delle principali e più positivamente recepite, innovazioni messe in campo negli ultimi anni», per di più conseguita nonostante l’insufficienza delle risorse umane disponibili rispetto alle concrete esigenze operative.
- Quanto alle *politiche del lavoro, SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) e sviluppo economico*, il documento evidenzia alcune criticità legate all’eccesso e alla variabilità delle norme, alla carenza di risorse umane e all’aumento esponenziale dei procedimenti da gestire: infatti nel giro di tre anni (dal 2010 al 2013) il numero di DUAAP (Dichiarazione auto-certificativa unica per la realizzazione di un intervento relativo ad attività produttive) gestite è aumentato del 158% (da 1.246 nel 2010 a 3.217 nel 2013) e sono stati assegnati il 78,4% di protocolli in più rispetto al 2010 (14.033 nel 2013 contro 7.867 nel 2010), a fronte dello stesso numero di operatori responsabili (n°10 unità, con l’assegnazione di tre nuove unità a seguito del trasferimento di altrettante unità tra il 2010 e il 2013).
- Sul fronte delle *politiche della casa e patrimonio comunale* si rileva un incremento delle situazioni di emergenza abitativa, in un contesto di significativa contrazione dei finanziamenti statali e regionali: le somme destinate dalla regione al comune di Sassari sono calate dai 1.462.000 euro del 2010 a 754.000 euro del 2013. Così l’amministrazione ha «operato per un incremento dell’offerta di alloggi ERP (sia comunali che di proprietà dell’agenzia regionale A.R.E.A.), conseguendo alcuni risultati nel periodo

²⁸ Ovvero previste nella programmazione del comune e per le quali non è stata avviata nessuna delle fasi del processo necessario alla loro realizzazione.

finale del mandato (assegnazione di 32 nuovi alloggi; avvio della costruzione di 24 alloggi; prossimo completamento della procedura di acquisto di 15 nuovi alloggi da privati)». Inoltre, si è ritenuto prioritario incrementare da 1,1 milioni di euro del 2010 a 1,3 milioni di euro del 2014 le risorse stanziare nel proprio bilancio per i contributi a sostegno dei canoni di locazione per le famiglie in situazioni di emergenza economica e abitativa. È stato altresì istituito un meccanismo di agevolazione specifico per i contratti a canone agevolato per estenderne l'utilizzo: tali contratti sono quindi passati dai 40 del 2009 ai 630 del 2012. «Ciò è stato possibile anche grazie all'equiparazione alla prima casa delle seconde case affittate a canone calmierato, che ha consentito di dimezzare l'aliquota Imu dall'8 al 4 per mille».

- Nel *settore urbanistica ed edilizia privata*, si è lavorato alla stesura definitiva della Carta dei Servizi, alla ridefinizione dell'attività di front-office del Settore e alla realizzazione dello Sportello Unico Edilizia (SUE) anche in forma telematica per migliorare la qualità della gestione e l'efficacia, puntando «alla riduzione dei tempi di attesa per il rilascio dei certificati di destinazione urbanistica, della istruttoria per il rilascio di nulla osta paesaggistico (ex art. 146 D.lgs. n° 42/2004) da inviare al parere delle competenti Soprintendenze, nonché per l'accesso agli atti». Inoltre, era in corso l'implementazione del GIS (*Geographic Information System*) per ottimizzare la consultazione telematica da parte degli utenti di tutti gli archivi del settore e la trasmissione telematica (con mappatura delle attività che comportano come risultato finale l'erogazione di un servizio) delle istanze.
- Nel *settore affari generali e contratti*, a fronte dei continui cambiamenti normativi e della riduzione delle risorse finanziarie e di personale a disposizione, si è cercato di adottare soluzioni organizzative e gestionali per garantire sia le attività correnti sia quelle straordinarie e adempiere, nei tempi dati, alle richieste degli organi di coordinamento e indirizzo. Per esempio, grazie alla realizzazione di una procedura d'appalto innovativo in campo nazionale nella gestione delle attività di archivio, protocollo e spedizioni, l'amministrazione ha conseguito un risparmio di oltre 350.000 euro nel triennio 2013/2015 e quindi una riduzione dei costi del 39,39% rispetto alla gestione precedente.

Infine, il *controllo strategico*²⁹ ha operato una verifica sullo stato di attuazione delle priorità strategiche, a loro volta esplicitate in obiettivi, contenute nelle

²⁹ L'art. 8 del Regolamento del sistema di controlli interni approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 7 del 28 gennaio 2014 afferma che «il controllo strategico si pone quale metodo di valutazione dell'adeguatezza degli strumenti di programmazione strategica, riconducibili alla generale funzione di indirizzo

Linee programmatiche di mandato 2010-2015 e presentate dal sindaco al consiglio comunale il 3 agosto 2010.

A titolo esemplificativo, si riportano in tabella 11.4 gli obiettivi e i risultati conseguiti nell'ambito della priorità strategica «Emergenza casa: una priorità e una sfida».

Tabella 11.4 Obiettivi e risultati conseguiti per una priorità strategica 2010-2014.

EMERGENZA CASA: UNA PRIORITA' E UNA SFIDA	
Obiettivi	Avviare i lavori per la costruzione di 180 nuovi alloggi popolari Manutenzione straordinaria del complesso delle Casette in Canadà Verso una politica dell'abitare Mantenere e sostenere l'intervento dei contributi comunali per l'affitto
Risultati	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ristrutturate 12 abitazioni in via Anglona e in fase di ultimazione i lavori di recupero ulteriori 12 alloggi ◆ Approvato progetto esecutivo e appaltati i lavori relativi alla costruzione di 25 alloggi di edilizia residenziale pubblica in via Flumenargia ◆ Aumentato l'accesso e la fruibilità delle case popolari, rilevando ed eliminando le occupazioni abusive e le situazioni di morosità ◆ Ricalcolata la situazione debitoria per morosità su canoni alloggi ERP ◆ Regolamentare l'iter di sgombero forzato a seguito di decadenza dall'assegnazione degli alloggi ERP ◆ Erogazione di contributi per il pagamento dei canoni di locazione gravanti sulle famiglie in condizioni di disagio ◆ Potenziati i controlli e le verifiche per l'accesso ai contributi per la locazione ◆ Verifica dei requisiti dei concessionari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per adeguare i canoni ◆ Inserimento, nei casi di emergenza, dei cittadini che si trovano senza alloggio in strutture alberghiere cittadine ◆ Aumentato il recupero delle morosità ◆ Presentata una proposta relativa alla manifestazione d'interesse per progetti pilota di Housing Sociale promossa dalla Regione Autonoma della Sardegna

Fonte: Relazione di fine mandato 2010-2014.

11.6.2 La dinamica economico-finanziaria e patrimoniale.

Per quanto riguarda la gestione economico-finanziaria, si riportano nelle tabelle 11.5 e 11.6 i bilanci consuntivi del comune di Sassari relativi ai due mandati del sindaco Ganau (2005-2013³⁰).

Le entrate tributarie (TIT I) sono aumentate di anno in anno nel corso del secondo mandato, in gran parte per effetto del progressivo decentramento tributario attuato a livello nazionale. I trasferimenti da altre pubbliche amministrazioni (TIT II) sono aumentati fino al 2010 per effetto dei trasferimenti regionali, per poi ridursi drasticamente negli anni successivi. Le entrate extra-tributarie (TIT III), che erano aumentate nel primo mandato, si sono nuovamente ridotte nel secondo. L'andamento del titolo IV (entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale) è altalenante in virtù delle specifiche scelte di alienazione di patrimonio compiute nel corso degli anni. Infine, le entrate da accensione di prestiti (TIT V) si sono significativamente ridotte anche in risposta a vincoli normativi all'indebitamento posti a livello nazionale.

politico-amministrativo, definiti nei documenti di programmazione strategica, secondo le linee approvate dal consiglio comunale e dalla giunta municipale e individuati per il raggiungimento delle finalità istituzionali e il governo delle funzioni fondamentali».

³⁰ Si prendono in considerazione i bilanci consuntivi fino al 2013 anche perché il dott. Ganau si è dimesso dalla carica di sindaco a fine febbraio 2014, e al momento della stesura del presente capitolo il bilancio consuntivo 2014 non era stato ancora reso disponibile online.

L'indebitamento del comune di Sassari è stato in costante diminuzione a partire dal 2006 (Fig. 11.3). Secondo gli amministratori ciò è dovuto «sia al fatto che le rate dei prestiti rimborsate sono di importo superiore ai nuovi prestiti contratti, sia al fatto che negli anni 2007, 2010, 2011 e 2012 si è proceduto a utilizzare l'avanzo di amministrazione per estinguere anticipatamente i prestiti contratti» (Relazione sulla Performance 2013).

Figura 11.3 Andamento dell'indebitamento del comune di Sassari.



Fonte: Piano performance 2014-2016.

Sul fronte delle uscite si evidenzia, insieme a un graduale aumento delle spese correnti (titolo I), una progressiva diminuzione delle spese in conto capitale (titolo II) a seguito della progressiva riduzione degli investimenti, in gran parte dovuta alla necessità di rispettare il Patto di Stabilità Interno. Per la stessa ragione, come ha spiegato il dirigente al bilancio, il comune si è trovato nella necessità, nel 2013, di posticipare alcuni pagamenti a imprese per l'avanzamento lavori delle opere pubbliche³¹.

Nella tabella 11.7 sono riportati i valori di alcune variabili finanziarie rilevanti: il risultato di amministrazione, il fondo cassa e l'ammontare del debito di finanziamento. Negli ultimi anni il risultato di amministrazione si è tendenzialmente ridotto in valore assoluto per effetto della crisi, pur rimanendo ampiamente positivo. A decorrere dall'anno 2007 la liquidità dell'ente presenta un ammontare assai più alto rispetto agli anni precedenti. Tale incremento è dovuto soprattutto alla ricognizione, revisione e aggiornamento dei vincoli di cassa esistenti per gli enti locali che, proprio nel 2007, hanno consentito all'ente di richiedere allo Stato l'erogazione di un

³¹ Si tratta di un fenomeno abbastanza diffuso tra i comuni italiani che spesso hanno fatto scelte analoghe per rispettare i vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno (vedi per es. Pattaro, 2011; Guarini e Pattaro, 2013).

notevole importo di trasferimenti fino ad allora congelati per il meccanismo della tesoreria unica.

Per dar conto dello stato di salute finanziaria del comune di Sassari si riportano di seguito (Tab. 11.8) una serie di indicatori finanziari relativi ai due mandati di Ganau. Il confronto intertemporale evidenzia: la crescente autonomia finanziaria e tributaria legata alla parziale sostituzione dei trasferimenti erariali con risorse proprie; la riduzione dei trasferimenti erariali *pro capite*; il raddoppio, nell'arco di cinque anni, dell'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate proprie; la riduzione del grado di rigidità strutturale grazie a precise scelte di politica finanziaria.

Secondo la normativa vigente, ulteriori grandezze importanti per valutare la gestione finanziaria di un comune sono i parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale, la cui tabella è allegata ai rendiconti della gestione. Essi servono a verificare se gli enti locali presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio nella gestione economico-finanziaria³².

Nello specifico il comune di Sassari presenta un solo indicatore fuori norma, ossia il volume dei residui passivi correnti, che è superiore al quaranta per cento degli impegni correnti di competenza assunti. Tale parametro, seppur con valori e percentuali diverse, è deficitario a partire dall'esercizio 2005. Esso evidenzia il volume dei debiti di funzionamento non ancora liquidati³³, una possibile "tensione sulla cassa", nonché una certa difficoltà a pagare i fornitori, a causa della necessità prima citata di non modificare gli equilibri tra entrate e spese per non sforare il Patto di Stabilità.

Il comune di Sassari, diversamente da altri enti locali italiani, detiene un numero limitato di partecipazioni societarie: 11 per l'esattezza, sette delle quali in fase di dismissione o liquidazione. Questo è in parte dovuto al fatto che in Sardegna, in quanto regione a Statuto Speciale, molti servizi pubblici locali non sono affidati dai comuni, ma dalla regione.

La deliberazione 2/2013 del consiglio comunale sulla ricognizione sullo «stato del portafoglio di partecipazioni del comune e disposizioni sul loro mantenimento o dismissione» ha disposto l'avvio delle procedure di dismissione delle partecipazioni nelle società la cui attività risulti per diversi motivi non essenziale per la strategia di governo del territorio e l'offerta di

³² Secondo le disposizioni del Testo Unico degli Enti Locali sono da considerarsi strutturalmente deficitari quegli enti che presentano valori fuori norma per almeno la metà dei parametri della tabella. La tabella comprende dieci indicatori, definiti con decreto del Ministro dell'Interno, che sono stati parzialmente modificati nel corso degli anni (col DM 24/09/2009 e DM 18/02/2013).

³³ Al lordo dei cosiddetti residui di stanziamento, ovvero quelli derivanti dall'assunzione di impegni contabili, previsti dalla normativa contabile in presenza di trasferimenti (soprattutto regionali) per i quali è necessario garantire il vincolo di destinazione evitando che, senza impegno, confluiscono nel risultato di amministrazione.

servizi a cittadini e altri stakeholder. Le partecipazioni che si intende mantenere riguardano le seguenti società o consorzi:

- Abbanoa Spa, gestore unico del sistema idrico integrato in Sardegna;
- Consorzio Azienda Trasporti Pubblici ATP, gestore dei servizi urbani ed extraurbani di trasporto pubblico e di noleggio, da svolgere con qualunque mezzo nel territorio degli enti consorziati. Gestisce anche ulteriori servizi, quali il servizio di trasporto scolastico e la manutenzione dell'autoparco comunale;
- Autorità d'ambito Territoriale Ottimale per la Sardegna (ATO)³⁴, consorzio obbligatorio dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa e patrimoniale. Essa svolge funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato, con esclusione di ogni attività di gestione del servizio, con l'obiettivo fondamentale di garantire gli utenti e la collettività sulla qualità e sui livelli di servizio;
- Consorzio Industriale Provinciale di Sassari³⁵ (CIP, già Consorzio A.S.I.), consorzio tra enti locali (provincia di Sassari e comuni di Sassari, Alghero e Porto Torres) costituito dalla legge regionale 10/2008. Lo scopo è gestire i siti industriali di Porto Torres, Sassari-Truncu Reale e Alghero-San Marco e favorire la valorizzazione delle imprese industriali e lo sviluppo economico del territorio provinciale.

³⁴ www.ato.sardegna.it

³⁵ <http://www.cipsassari.it/>

Tabella 1.1.5 Entrate del comune di Sassari 2005-2013 (migliaia di €) – consuntivo.

ENTRATE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TIT I- ENTRATE TRIBUTARIE	34.619	33.300	38.264	27.453	28.373	47.946	50.332	63.076	63.240
TIT II- TRASFERIMENTI CORRENTI	53.752	58.340	65.094	81.573	83.330	88.599	79.041	73.609	63.311
TIT III- ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	22.414	24.469	28.649	33.992	33.562	15.024	14.293	14.396	13.308
TOTALE ENTRATE CORRENTI	110.785	116.109	132.007	143.017	145.265,5	151.570	143.666	151.082	139.860
TIT IV-ENTRATE DA ALIENAZIONI & TRASF. CAPITALE	25.924	25.894	35.223	26.964	10.447	5.435	19.019	4.461	6858
TIT V-ENTRATE ACCENSIONE PRESTITI	35.890	11.762	0	150.000	3.640	1.515	300.000	0	0
ENTRATE TOTALI	184.625.	165.614,5	178.433	183.564,6	173.342	169.697	175.151	166.282.	157.682

Fonte: Bilanci consuntivi del comune di Sassari.

Tabella 1.1.6 Uscite del comune di Sassari 2005-2013 (migliaia di €)- consuntivo.

SPESE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TIT I-SPESE CORRENTI	101.913	104.256	115.788	125.546.	131.927	128.599	126.352	133.032	126.717
TIT II-SPESE C/CAPITALE	34.869	43.573	45.9429	39.574	23.901	14.720	27.744	13.916	13.882
TIT III - SPESE RIMBORSO PRESTITI	27.086	2.011	5.318	3.171	2.942	4.079	5.329	4.516	2.883,5
Totale spese	175.895	161.691	178.252	181.724.	172.760,5	158.575	171.590	162.202	154.447

Fonte: Bilanci consuntivi del comune di Sassari.

Tabella 1.1.7 Il risultato di amministrazione, fondo cassa e debiti di finanziamento del comune di Sassari 2005-2013 (migliaia di €).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Risultato di amministrazione	10.059	13.167	12.631	6.509	5.594	8.534	8.017	4.734	6.802.
Fondo cassa	13.416	7.790	31.007,5	23.100	20.333	14.779	6.095	28.062,5	29.698
Debiti di finanziamento	45.519	55.270	49.982	46.931	47.629	45.065	40.036	35.520	32.637

Fonte: Bilanci consuntivi del comune di Sassari.

Tabella 1.8 Alcuni indicatori finanziari del comune di Sassari 2005-2013.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grado di autonomia finanziaria	51,5%	49,8%	50,7%	43%	42,6%	41,6%	45%	51,3%	54,7%
Grado di autonomia tributaria	31,2%	28,7%	29%	19,2%	19,5%	31,8%	35%	41,7%	44,2%
Incidenza entrate tributarie su entrate proprie	60,7%	57,6%	57,2%	44,7%	45,8%	76,3%	77,9%	81,4%	82,6%
Pressione delle entrate proprie pro capite (euro)	468	462,4	523,2	478	482	487,8	502,4	601,5	594,4
Pressione tributaria pro capite (euro)	284,1	266,5	299,2	213,6	200,8	372,3	391,2	489,7	491,1
Trasferimenti erariali pro capite (euro)	218,2	213,8	196,5	277,7	252,3	313,5	253,4	165,3	106
Grado di rigidità strutturale	23,4%	24,7%	24,8%	22,4%	23%	23,1%	22%	21,4%	23,3%
Incidenza del costo del personale sulla spesa corrente	25,5%	25,6%	23,6%	20,7%	21,7%	22,5%	22,7%	21%	22,4%

Fonte: nostra elaborazione da sito istituzionale e documenti ufficiali del comune.

11.7 I punti di forza dell'amministrazione sassarese secondo il management

Secondo Harris, l'amministrazione di Sassari è stata in grado di rinnovarsi e di offrire un complesso di servizi di qualità ai cittadini e al territorio nonostante il periodo di ristrettezze economiche. Ciò si deve, a suo avviso, al lavoro svolto da un solido e preparato gruppo dirigenziale, ma anche da altri dipendenti particolarmente motivati, oltre che da un sindaco lungimirante e aperto a sfide e cambiamenti.

«Qui abbiamo la fortuna di avere un gruppo dirigenziale solido: il nostro 'peggio' nel management non sono male, i migliori manager sono invece eccezionali, sarebbero ottimi dirigenti ovunque, nel pubblico e nel privato, ognuno ha forte personalità, non ce n'è uno che si piega al DG: ragionano, pensano con la loro testa, ma è giusto così», ammette Harris. «Un'altra cosa fondamentale – continua il DG – è che il sindaco di questa città conosce, capisce, apprezza e rispetta la distinzione dei ruoli suo, della giunta e dei dirigenti. È un medico che ha esperienza di una struttura complessa ed è un grande organizzatore: la creazione del 118 in Sardegna si deve a lui. Non mi ha mai fatto una richiesta inappropriata, ha fatto anche scelte coraggiose (fermando l'ingerenza degli assessori per esempio). Dopo nove anni è tra gli otto sindaci più apprezzati d'Italia secondo un sondaggio del Sole 24 ore. È popolare e bravo. Sono preoccupato se avrò altri quattro anni per le riforme ora che probabilmente sarà eletto alle regionali³⁶».

A suo avviso anche il personale non dirigente è un punto di forza: «si tratta di collaboratori ben selezionati, dotati di un'etica pubblica e di spirito di servizio. Inoltre, hanno consapevolezza di cosa significhi lavorare in una PA e sono molto motivati».

Al momento di assumere l'incarico, Harris ha preferito mantenere lo staff di supporto al precedente DG, limitandosi a comunicare loro due "regole". «Il mio predecessore aveva uno staff di quattro persone che lo coadiuvavano nel suo lavoro; il giorno in cui sono arrivato sono venuti a "rassegnare le dimissioni" dal loro incarico, dicendo: "lei può trasferirci ad altre mansioni". Ma io non ho nessun motivo per fare una cosa di questo genere, se siete stati abbastanza bravi per il mio predecessore, che è una persona che rispetto, sarete abbastanza bravi anche per me. E ho dato loro solo due regole: 1) questa è la direzione generale e io voglio poter parlare liberamente, fare battute, non stare a pensare continuamente, ma voglio riservatezza in ufficio; 2) non cerco persone che dicano sempre "sì direttore",

³⁶ Il sindaco Ganau è stato eletto consigliere regionale nel febbraio 2014 nella lista PD, e il 19 marzo dello stesso anno presidente del consiglio regionale sardo, lasciando il 28 la carica di sindaco; Harris è stato sostituito nel ruolo di direttore generale nell'autunno 2014 da Maurizio Caristia. È infatti una prerogativa dei sindaci, una volta eletti, scegliere a propria discrezione la persona cui affidare il ruolo di direttore generale per la durata del mandato.

ma che mi dicano “direttore non hai capito niente, stai sbagliando”, perché non mi interessa avere ragione, ma prendere le migliori decisioni possibili e posso farlo se sono circondato da persone che pensano e hanno il coraggio di dirlo e di contrastarmi quando sbaglio».

Il DG sottolinea anche che la sua origine straniera lo ha aiutato nell’implementare i cambiamenti e le riforme che ha cercato di avviare: «il fatto di essere di origine straniera è un valore aggiunto che proviene dalle differenze e che ti consente di avere un po’ di spazio di manovra manageriale in più. Anche un po’ di incertezza dovuta alle differenze linguistico-culturali può essere utile, basta saperla usare!».

Anche gli altri dirigenti intervistati hanno evidenziato alcuni punti di forza del comune.

Secondo il dirigente del settore bilancio, sono soprattutto:

- «la rendicontazione accurata, frutto di una tradizione di sensibilità ai temi dell’*accountability*, importante per far capire ai cittadini il costo e il livello di qualità dei servizi senza corrispettivi;
- il presidio attento della dimensione economico-finanziaria: poca esposizione debitoria, masse di residui adeguate, debiti fuori bilancio sufficientemente sotto controllo con accantonamenti tali da rispettare il Patto di Stabilità Interno, il tutto grazie a un’adeguata programmazione;
- la qualità dei servizi offerti ai cittadini e al territorio».

Un altro punto di forza è a suo avviso la *Governance* del territorio: «il comune redige un Bilancio sociale dal 2008, prima che divenisse obbligatorio, e ha svolto molto lavoro su sviluppo intercomunale e piani di sviluppo del territorio con stakeholder pubblici e privati, anche attraverso focus group per la definizione di servizi sulla base di priorità definite con gli stakeholder stessi».

Secondo la dirigente alle politiche sociali, i servizi del comune non sono definibili eccellenti, ma certamente di buona qualità, grazie a una continua attenzione e sensibilità per le problematiche della cittadinanza e investimenti sul continuo ridisegno dei servizi e, ove possibile, sulla manutenzione o il rinnovamento delle strutture (per esempio, edifici scolastici, per servizi sociali, strade ecc.) a supporto dei servizi stessi che si attuano da decenni, dato che «la qualità non è improvvisata».

Sulla base della sua esperienza di funzionario e poi dirigente, il dirigente al patrimonio comunale ritiene «Sassari tra gli enti locali più consapevoli del proprio ruolo per il territorio e per gli aspetti gestionali-operativi. L’organizzazione interna è consolidata, così come le funzioni: ruolo, funzioni e bagaglio risorse umane sono ottimi. È un comune all’avanguardia, secondo me

se la gioca con Cagliari». Dal suo punto di vista sono particolarmente importanti lo spirito di appartenenza, pur con i limiti e i problemi di un apparato burocratico, e l'orgoglio per quello che si fa. «Ma il contesto in cui ci inseriamo va assolutamente considerato: fatica crescente, impoverimento progressivo e contrazione di risorse e di persone. Tutto questo comporta la ricerca di “espedienti” per cavarsela, il che porta anche a un progressivo affaticamento del personale».

11.8 I Rischi per il governo locale sassarese nel futuro

I dirigenti intervistati hanno segnalato diverse difficoltà incontrate nella gestione del comune e quelli che secondo il loro punto di vista potrebbero rappresentare nell'immediato futuro i rischi per il governo del territorio e per la gestione dell'ente.

Per esempio, il dirigente del settore bilancio ha paventato possibili problemi nella riscossione dei crediti verso i contribuenti: «con l'autonomia tributaria attribuita ai comuni in teoria è possibile, in pratica è meno semplice da applicare». Un altro rischio è quello di contabilizzare avanzi di cassa di rilevante entità, in parte per effetto della necessità da parte di moltissimi comuni, Sassari inclusa, di rimandare alcune uscite – come il pagamento dei fornitori – per non sfiorare i vincoli del Patto di Stabilità Interno. Quando nell'esercizio successivo si intenda procedere con i pagamenti bisogna garantire una contropartita, possibilmente diversa dall'aumento delle imposte, nelle entrate» per evitare di sbilanciare in qualche modo il bilancio dell'ente e «aprire la strada a rischi di disavanzi dell'amministrazione³⁷». Molti dei rischi per i comuni sono acuiti, secondo la sua opinione, dalle regole del Patto di Stabilità, che «offre una cattiva interpretazione del ruolo degli enti locali rispetto a cittadini, territorio e altre pubbliche amministrazioni».

La dirigente del settore politiche sociali segnala un certo disagio da parte sua, di altri dirigenti, ma anche del personale in generale, «visto che aumentano i bisogni ma i fondi a disposizione diminuiscono, quindi i collaboratori sono sottoposti a pressioni ». A suo avviso tuttavia il lavoro di gruppo, il dialogo e la condivisione delle difficoltà, «in modo che il peso non sia tutto sulle assistenti sociali», possono essere elementi importanti per migliorare la situazione. «Un'altra leva importante per il personale è la formazione, che rappresenta un'occasione di condivisione, comunicazione,

³⁷ L'avanzo, o il disavanzo, di amministrazione è, in un dato momento, il saldo tra fondo di cassa esistente più residui attivi meno residui passivi. Essi indicano rispettivamente se l'organizzazione è in equilibrio finanziario, ossia se è capace di far fronte alla liquidazione e al pagamento dei debiti di bilancio accumulati nelle gestioni passate e destinati a scadere nel breve termine.

gestione del lavoro di gruppo, ma anche di miglioramento nella gestione dei conflitti in collaborazione con l'ASL». Rimane aperto il problema di quali bisogni, e quindi quali categorie di cittadini, privilegiare in epoca di crisi.

Si possono poi distinguere i rischi legati al ruolo di dirigente da quelli che riguardano più in generale il comune come ente pubblico. Come dirigente si corre «un altissimo rischio dal punto di vista penale e patrimoniale per qualsiasi decisione presa e per situazioni collegate all'area di competenza (per esempio sanzioni amministrative)». Come ente pubblico invece il comune nel suo complesso affronta in primo luogo il rischio di non decidere: «bisogna fare scelte, decidere, definire priorità e gestire servizi. Andrebbe fatto all'inizio del mandato: servono scelte innovative sulla modalità di gestione, per esempio, investendo in fondazioni in partecipazione³⁸ o affidando la gestione di particolari componenti del patrimonio municipale agli stessi utilizzatori. Non si può continuare a temporeggiare e arrangiarsi sulla base delle limitate opportunità che si profilano per l'ente».

Un altro rischio proviene invece dall'esterno, ovvero dal livello amministrativo centrale: «C'è un'esplicita volontà di "penalizzare" il settore pubblico. Per esempio, la normativa su trasparenza e anticorruzione, richiedendo la stesura di documenti obbligatori come il piano anti corruzione, obbliga sì a ragionare sulla gestione, ma visto che si esplicita solo in un adempimento formale, rischia di risultare mortale per la PA». Il dirigente al patrimonio pubblico ritiene pericolosa la tendenza all'accentramento dei controlli e la «mortificazione dell'autonomia gestionale degli enti decentrati, comune a molte iniziative legislative nazionali degli ultimi anni, a partire dalla *spending review*, la normativa sui controlli, le norme sulla trasparenza e l'anticorruzione. Per esempio: la normativa anticorruzione e gli adempimenti richiesti sono a mio avviso assurdi. La trasparenza è irrinunciabile ma il problema è il 'come'. La nostra Conferenza dei Dirigenti si riunisce almeno ogni mese per questo. Secondo me queste riunioni rischiano di diventare una enorme perdita di tempo che invece si potrebbe utilizzare per il coordinamento e la soluzione di problemi specifici».

Un ulteriore rischio proviene da un'altra consuetudine tipicamente italiana: «il cambiamento per decreto non funziona, l'aggiunta di regole senza organizzare è deleteria. E non sempre il confronto con enti omologhi aiuta» (CS). Secondo il responsabile del patrimonio pubblico bisogna guardarsi anche dall'autoreferenzialità dell'ente: il quadro normativo cui uniformarsi

³⁸ Si tratta di un istituto giuridico di diritto privato che costituisce un diverso modello di gestione di iniziative nel campo culturale e non profit in genere. E' un istituto senza scopo di lucro, al quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi. È possibile prevedere diverse categorie di fondatori e partecipanti, i quali, riuniti nel collegio dei partecipanti, nominano i propri rappresentanti negli organi direttivi. Questa struttura aperta permette sia una fattiva collaborazione di soggetti pubblici e privati, sia l'aggregarsi di privati cittadini che diventano soci della fondazione.

«guarda all'adempimento formale e non sostanziale e spesso non si preoccupa di rispondere al bisogno». Inoltre, permane una certa resistenza al cambiamento e alla modernizzazione e, d'altra parte, «il legislatore involontariamente aumenta questa tendenza alla burocratizzazione. A mio avviso servirebbero dei testi unici per materie».

Il dirigente al patrimonio pubblico sottolinea infine le difficoltà connesse alla suddivisione a Sassari delle competenze in modo frammentato tra assessorati e direzioni con la separazione della gestione amministrativa del patrimonio comunale e politiche abitative (a lui affidate) da quelle tecniche/operative dei lavori pubblici (affidate al dirigente ai lavori pubblici). Ne derivano difficoltà di programmare adeguatamente gli interventi sul patrimonio immobiliare municipale e, dunque, l'organizzazione delle risorse e i rapporti con imprese e privati, comprese le associazioni. A suo avviso, con queste ultime sarebbe auspicabile avviare una discussione, insieme ad altri dirigenti, per identificare e classificare gli immobili da loro utilizzati, gli attuali contributi offerti all'ente per tale utilizzo e il valore di ciascun intervento per il bene della collettività.

Per concludere, il dirigente ai lavori pubblici mette in evidenza le difficoltà relative ai lavori pubblici. Gli appalti pubblici sono una materia molto normata e i lavori sono fortemente influenzati dal tessuto economico-imprenditoriale locale, che qui è abbastanza arretrato e inadeguato nel realizzare partnership pubblico-privato e applicare il *project finance* (PF) nei lavori pubblici. «Spesso, una volta vinta la concessione, le imprese non sono in grado di portarla avanti. D'altra parte amministratori e imprenditori non si rendono conto delle difficoltà di gestione del *project finance* (come tempi lunghi, responsabilità, cambiamento del contesto nel tempo, ecc.): serve una specifica formazione per gli enti pubblici ma soprattutto per le imprese coinvolte. Se cade l'impresa cadono gli enti coinvolti che non sono in grado di capire e di gestire i rischi. Ma è colpa anche dei privati: si tratta di situazioni di esercizio coordinato di funzioni pubbliche in cui è centrale la gestione del contratto a valle. I privati non sono contraenti, ma partner della pubblica amministrazione e, purtroppo, non ne sono consapevoli».

L'elezione di un nuovo sindaco e la nomina di un nuovo direttore generale a Sassari fanno sorgere l'interrogativo se il sodalizio Ganau-Harris e il tentativo di introdurre logiche di management di stampo anglosassone o di ispirazione privatistica non sia stata una esperienza estemporanea. Solo il tempo lo potrà dire. Il comune ha per altro dimostrato di avere un management di qualità e, nonostante alcune innovazioni portate da Harris non siano state del tutto interiorizzate o vengano accantonate (come per esempio il nuovo organigramma), alcuni risultati conseguiti sotto la guida del tandem Ganau-Harris sono stati promettenti e alcuni modi di lavorare apprezzati.