L'organizzazione amministrativa come chiave di efficacia dell'azione pubblica: l'esperienza del Comune di Sassari

di Lucia Firino

Abstract: La capacità di predisporsi all'ascolto e al servizio del cittadino presuppone scelte organizzative precise, con definizione di ruoli e interazione di settore. In tal senso, si riferisce della macro-revisione del Comune di Sassari.

L'organizzazione amministrativa: vincoli e fattori di criticità

Nell'assetto istituzionale italiano, l'organizzazione amministrativa è caratterizzata da una elevata complessità[i], data la contemporanea sussistenza di diversi modelli organizzativi (ministeriale, ente pubblico, autorità indipendente, soggetto privato controllato), in virtù del principio di pluralismo istituzionale.

La disciplina dell'organizzazione amministrativa è, *in primis*, oggetto di attenzione costituzionale: l'art. 97, comma 2, Cost. recita "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Viene introdotta una riserva di legge relativa, dal momento che l'art. 17, comma 1, lett. d) della L. 400/1988 disciplina i regolamenti di organizzazione, adottati per "l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, secondo le disposizioni di legge". In relazione agli enti locali, l'art. 88 del D.Lgs. 267/2000 precisa che l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi è disciplinato con propri regolamenti, in conformità allo statuto, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità[ii].

Esiste un'innegabile relazione strumentale tra efficacia dell'azione pubblica e struttura organizzativa del Comune[iii]. Non esiste, però, una organizzazione perfetta per tutti i soggetti pubblici: la capacità dell'ente comunale di svolgere un'efficace azione pubblica è direttamente proporzionale alla adeguatezza del suo impianto organizzativo[iv], in considerazione del contesto e delle variabili endogene ed esogene che influenzano l'agire di ciascun ente locale, nella sua individualità.

Le tappe del processo normativo che hanno condotto all'attuale e variegato panorama delle organizzazioni amministrative in Italia tratteggia due problematiche di fondo riguardanti:

a) l'articolazione organizzativa, intesa come dislocazione di compiti e responsabilità tra organi e uffici, e

b) i sistemi operativi, ossia quei meccanismi di assegnazione, gestione e rendicontazione di obiettivi e risorse agli organi della struttura, sottoposti a loro volta alle problematiche di reclutamento, di retribuzione e di possibilità di carriera[v].

Così, le coordinate di funzionamento dell'organizzazione amministrativa hanno costituito, nel tempo, una delle prime esperienze applicative del diritto privato in branche dell'ordinamento storicamente rimesse alla disciplina pubblicistica. La regolazione dei rapporti di lavoro individuale e l'accesso alle tutele sindacali avviene nel rispetto delle norme del Codice Civile (artt.2094 e ss), dei Contratti Collettivi Nazionali di lavoro[vi] e delle fonti secondarie.

La scelta di privatizzare[vii] il pubblico impiego è stata una delle risposte elaborate per superare una serie di vincoli che caratterizzano la pubblica amministrazione, così sintetizzabili:

- l'appartenenza ad una struttura organizzativa ben più ampia, su una distribuzione di competenze multilivello;
- la pre-definizione legale per la salvaguardia dell'interesse pubblico;
- la continuativa interazione tra gli organi politici e gli organi gestionali;
- l'ambiente esterno e l'impatto delle decisioni pubbliche.

Accanto ai vincoli per operano sulla caratterizzazione pubblica dell'ente, agiscono anche una serie di variabili interne all'organizzazione medesima, che impattano in un processo circolare di condizionamento reciproco con l'ambiente circostante:

Ne consegue che ogni decisione di progettazione organizzativa dovrebbe premettere una attenta analisi delle variabili interne, relative alla:

- **Dimensione dell'ente**, intesa in un duplice senso:

a. come ampiezza interna data dal numero del personale impiegato e delle professionalità presenti;

b. dall'insieme dei destinatari dell'azione amministrativa dell'ente, che circoscrivono la capillarità territoriale del livello di governo agente.

L'elemento dimensionale è inoltre influenzato dalla *mission* perseguita dall'ente[viii]. Nel panorama italiano si distinguono enti con unicità di mission, come le aziende sanitarie e i ministeri, ed enti multiprodotto, come le regioni e gli enti locali, i cui raggi di intervento sul territorio sono plurimi, attivandosi su diversificati bisogni collettivi: l'ambiente, la scuola, la viabilità, la cultura e il tempo libero, l'edilizia e l'urbanistica;

- **Cultura**, anch'essa da ricostruire secondo un duplice significato:

a. la cultura del lavoro, del valore dell'interesse pubblico, della centralità del cittadino fra coloro che operano professionalmente nell'ambito dell'ente;

b. la cultura del sentire comune, del *come* la comunità di riferimento percepisce, accoglie o rigetta le iniziative dell'ente, la propensione al dialogo e la presenza di un pensiero critico;

- **Strategia**, generalmente intesa come la capacità di reagire in maniera flessibile ai cambiamenti e agli adattamenti ambientali ed esterni. La strategia si esprime attraverso una sequenza processuale, data dalla identificazione di obiettivi a lungo termine e dalla ricerca delle azioni più efficaci, volte alla realizzazione progressiva degli obiettivi. Si delinea un percorso avente una direzione chiara nel presente e nel futuro che, orientando i cicli decisionali dell'ente, elimina o riduce il deficit di esiti valutativi e operativi frammentari e incoerenti. Contestualizzando la strategia in ambito pubblicistico, essa dovrebbe tendere alla massimizzazione del benessere collettivo, considerando la sussistenza di vincoli sociali, politici ed economici.

- **Tecnologia**, perché anche lo stato di tecnologizzazione e di digitalizzazione[ix] dell'ente incide innegabilmente sulle modalità di lavoro e sulla esteriorizzazione dei servizi al pubblico, richiedendo un impegno di aggiornamento e una propensione al nuovo che, in passato, non era presente nelle dinamiche interne della pubblica amministrazione e nelle relazioni tra questa e i propri cittadini.

Tecnologia e strategia sono due variabili doppiamente connesse, nel senso che lo sviluppo della prima si programma secondo linee strategiche di medio-lungo periodo[x]. Nelle realtà comunali, si pensi ai progetti di efficientamento energetico ovvero all'implementazione dei servizi digitali. Entrambi i progetti menzionati necessitano di una attenta fase di pianificazione, che ricomprende l'obiettivo finale e l'allocazione delle risorse economiche necessarie. La realizzazione delle stesse, in corso d'opera, determina dei cambiamenti nelle abitudini

comportamentali dei cittadini nell'uso delle APP o nell'accesso telematico alle informazioni e ai servizi comunali. Il concorso dei fattori citati comporta la maggiore complessità che assumono le decisioni di organizzazione. Ormai da tempo, non si tratta più della mera applicazione di norme, secondo un modello burocratico e gerarchizzato. Le scelte dell'ente contemporaneo si basano su diversi piani fattuali di analisi e valutazione, singolarmente riferibili a:
- la situazione organizzativa nella quale si interseca il raggio d'azione;
- i criteri di progettazione organizzativa applicabili;
- la gestione del cambiamento interno, nelle dinamiche lavorative, ed esterno, nelle interazioni con l'utenza cittadina, con ciò, riflettendo le linee politiche e strategiche perseguite, in concreto, dall'ente locale.

L'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Sassari

Nella presente ricostruzione, la finalizzazione organizzativa verso il miglior agire dell'ente è espressamente sancita nello Statuto del Comune di Sassari[xi], ai sensi dell'art. 107, comma 2:

L'organizzazione della struttura è funzionale a garantire flessibilità e costante corrispondenza ai programmi ed alle strategie dell'Ente.

L'assetto organizzativo del Comune di Sassari è disciplinato dall'apposito Regolamento, approvato con delibera della Giunta comunale n.25/2015[xii], che in linea con la ricostruzione civilistica della disciplina del pubblico impiego, all'art. 7, dispone:

"Sono fonti di organizzazione:
a) le Leggi e i Regolamenti dello Stato;
b) lo Statuto del Comune;
c) il Regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e servizi;
d) i Contratti Collettivi nazionali di lavoro;
e) i Contratti integrativi aziendali;
f) gli Atti di organizzazione".

Il Regolamento detta, all'art. 2, i principi generali dell'organizzazione:

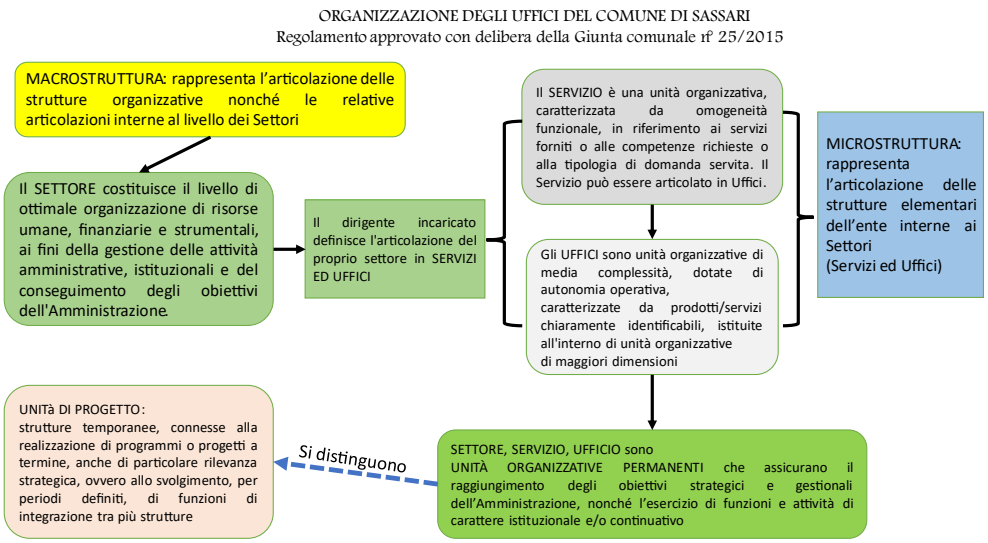
La struttura organizzativa dell'ente segue i dettami del citato Regolamento, di cui agli artt. 9 e ss., introducendo preliminarmente delle definizioni formali, quali:

a) Macrostruttura: rappresenta l'articolazione delle strutture organizzative nonché le relative articolazioni interne al livello dei Settori;

b) Microstruttura: rappresenta l'articolazione delle strutture elementari dell'ente interne ai Settori (Servizi ed Uffici);

c) Organigramma: è la rappresentazione grafica delle strutture organizzative.

La definizione terminologica è essenziale per una corretta identificazione delle scelte organizzative adottate[xiii], per gli spostamenti delle competenze, per orientare l'attenzione del cittadino che si interfaccia con l'ente locale per adempiere un proprio dovere, esercitare un diritto o un interesse legittimo di cui è titolare, ovvero domandare l'attivazione dell'ente nella tutela di interessi collettivi riferiti alla comunità di appartenenza.



Viene così tracciata la cornice di disciplina, nella quale si colloca la revisione della macrostruttura comunale, di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 24 del 29 gennaio 2025.

La revisione della macrostruttura comunale

Con **deliberazione della Giunta Comunale n. 24 del 29 gennaio 2025**, è stata introdotta la revisione della macrostruttura comunale[xiv], con l'obiettivo di conformare l'organizzazione dell'ente ad un modello basato su una maggiore:

- Efficienza dell'azione amministrativa
- Efficacia della stessa,

attraverso

- Semplificazione dei procedimenti
- Coordinamento delle attività operative
- Ridefinizione delle sfere interne di competenza.

Le modifiche apportate alla struttura dell'ente sono state:

a. la costituzione del settore Edilizia privata, Attività produttive, Pianificazione territoriale e Paesaggio; ad esso sono state ricondotte le competenze e le funzioni precedentemente affidate ai settori Attività produttive ed Edilizia privata e Pianificazione territoriale e Tutela del paesaggio, con l'obiettivo di ottimizzare i processi legati alla pianificazione e alla promozione dello sviluppo economico del territorio;

b. l'istituzione del settore Politiche educative, giovanili, sportive e patrimoniali che incorpora le funzioni precedentemente assegnate al settore Gestione e Valorizzazione del Patrimonio immobiliare, al settore Politiche educative, giovanili e sportive e al Settore Contratti e politiche della casa limitatamente alle attività legate al parco veicoli comunale;

c. il rinnovo del settore Contratti pubblici e Servizi alla cittadinanza: infatti, già titolare delle attività svolte dal servizio Punto città, sono state attribuite al settore citato le materie della contrattualistica pubblica e della toponomastica;

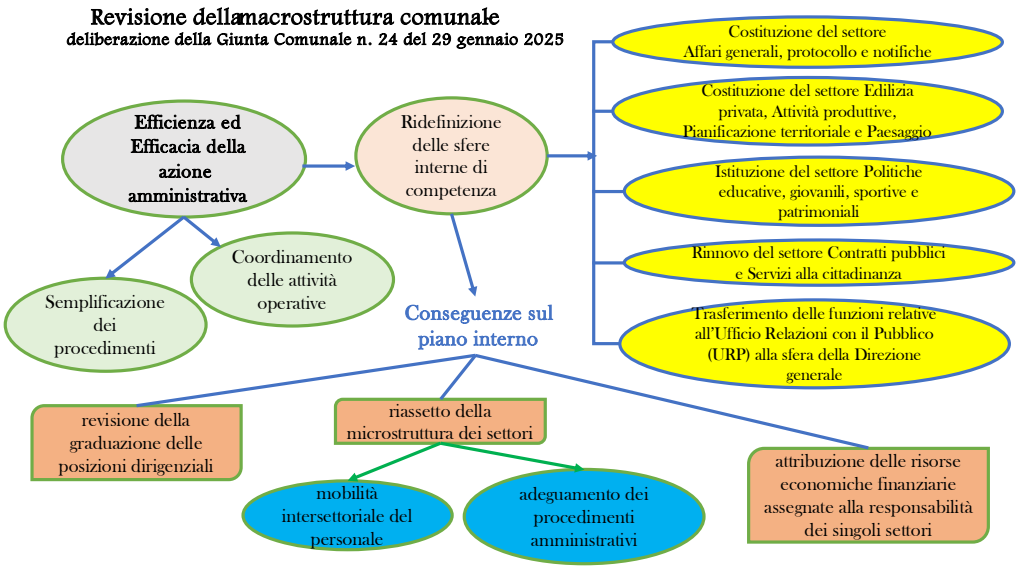
d. il trasferimento delle funzioni relative all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) alla sfera della Direzione generale; precedentemente le menzionate gestioni erano in capo al settore Affari generali e Servizi al cittadino;

e. la costituzione del settore Affari generali, Protocollo e Notifiche: ad esso sono state riportate le funzioni relative al servizio protocollo e notifiche, precedentemente svolte dal settore Innovazione tecnologica;

Le deliberate modifiche organizzative disegnano una nuova fisionomia dell'ente comunale[xv], che dovrebbe riflettersi all'esterno, nella interlocuzione con le altre istituzione e con i cittadini.

A livello interno, le conseguenze delle scelte organizzative determinano:

1. la revisione della graduazione delle posizioni dirigenziali;
2. il riassetto della microstruttura dei settori interessati (mobilità intersettoriale del personale e adeguamento dei procedimenti amministrativi);
3. l'attribuzione delle risorse economiche finanziarie assegnate alla responsabilità dei singoli settori.

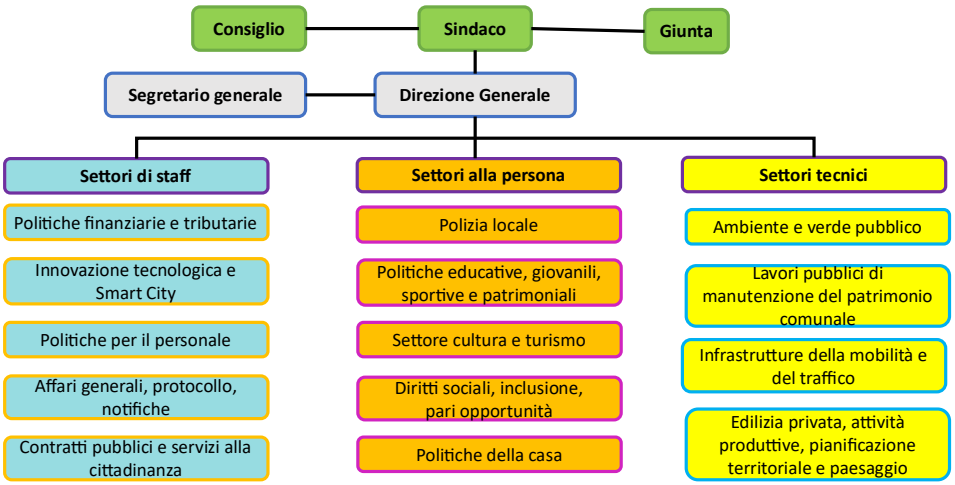


Un esempio del riassetto della microstruttura si è realizzato, da ultimo, nel settore Settore Cultura e Turismo, già previsto nella macrostruttura dell'ente comunale, nell'ambito del quale è stata prevista l'istituzione di una nuova unità organizzativa permanente, avente la denominazione funzionale di "Ufficio Spettacolo e Grandi Eventi"[xvi]. Infatti, la funzione della nuova articolazione strutturale sarà quella di coadiuvare il servizio di appartenenza nella gestione, organizzazione e coordinamento delle attività relative agli spettacoli culturali e ai grandi eventi identitari.

Quest'ultima scelta riflette una visione di azione pubblica focalizzata verso un fine collettivo specifico, perseguito in modo chiaro e identificato anche nella organizzazione dell'ente.

L'attuale macrostruttura organizzativa del Comune di Sassari, illustrata graficamente in allegato alla deliberazione giuntale sopra citata, è così distribuita:

Attuale macrostruttura organizzativa del Comune di Sassari



Si è delineata la distinzione di tre grandi aree dei settori dell'amministrazione: il settore alla persona, il settore tecnico e il settore di staff.

Coniugando l'approfondimento teorico e l'analisi degli atti comunali, si possono introdurre delle linee identificative tra le tre macroaree.

Una prima distinzione che potrebbe rilevare è tra settori di rilevanza esterna e settori di rilevanza interna. Tra i primi si potrebbero ricomprendere i settori alla persona e quello tecnico, caratterizzati dallo svolgimento di un'azione amministrativa direttamente rivolta all'utenza, anche senza una previa attivazione di quest'ultima. I due settori citati si differenziano tra loro, poi, perché il primo tratta la cura della persona nella sua dimensione più *intima*, nell'affrontare le problematiche legate alla disoccupazione, all'inclusione, ai diritti sociali e alle pari opportunità, nel curare la cultura che è bisogno del singolo individuo, prima di essere bisogno della comunità, nella ricerca e nell'affermazione della persona situata, presente a sé stessa, partecipe della propria vita e della propria collettività. Il settore tecnico si caratterizza, già di per sé, per un contenuto tecnico-scientifico ben preciso, trattando di ambiente, urbanistica, edilizia, infrastrutture di mobilità. Si configurano come spazi di intervento dell'ente che sono strumentali al raggiungimento di obiettivi più generali e rivolti al miglioramento della qualità della vita dei consociati. Sono settori che si caratterizzano per la dualità soggettiva del rapporto: da una parte la pubblica amministrazione, dall'altra parte il cittadino.

Dai settori a rilevanza esterna si differenziano i settori a rilevanza interna, perché necessari al funzionamento dell'ente comunale: i settori di staff. Il Comune, nel suo essere organizzazione di persone, di strumenti e di competenze, presenta dei meccanismi fisiologici di vita, delle dinamiche di attivazione e di reazione alle sollecitazioni provenienti dal contesto di collocazione, ma determinate anche da

input interni. Fanno parte dei settori di staff: le politiche finanziarie e tributarie, il settore dell'innovazione tecnologica, le politiche per il personale, i contratti pubblici e i servizi alla cittadinanza ed, infine, il settore Affari generali, protocollo e notifiche. L'azione di ciascun settore di staff è finalizzato ad apportare un miglioramento al funzionamento generale della macchina amministrativa, in termini di efficienza, di efficacia e di economicità. I settori di staff si caratterizzano perché il primo destinatario dell'azione amministrativa è la stessa amministrazione.

A ben vedere, una classificazione così rigida tra servizi a rilevanza esterna e servizi a rilevanza interna può avere un semplice valore descrittivo di una realtà altamente complessa, come una pubblica amministrazione. La semplificazione concettuale diventa strumento di comprensione, per poi evolvere in strumento di analisi nel prendere atto che non esiste una netta separazione tra servizi a rilevanza esterna e quelli a rilevanza interna. In realtà, tutti i settori di una amministrazione si relazionano tra loro, su piani differenti di intersezione, modulabili e modulati diversamente, complementari tra loro nella costante tensione di un'azione comune e condivisa, trasversalmente tra tutti i segmenti dell'organizzazione[xvii].

Organizzazione che diviene scacchiera in cui la posizione delle singole pedine traccia, nel quadrato del gioco, la adeguatezza della strategia predisposta dal giocatore, in vista del fine ultimo: la miglior cura dell'interesse pubblico.

---

[i] Garofoli R., *Compendio di diritto amministrativo*, Galatina (LE), 2025

[ii] Inoltre, l'art. 91 del D. Lgs. 267/2000 introduce ulteriori principi organizzativi, quali la funzionalità e la ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Romano A.V., *Testo unico degli Enti Locali commentato*, Torino, 2025

[iii] De Angelis G. (a cura di), *Compendio di diritto degli enti locali*, Casoria (NA), 2023

[iv] In tal senso depone anche l'art. 92 del D. Lgs. 267/2000 quando prevede che nei comuni interessati da mutamenti demografici stagionali in relazione a flussi turistici o a particolari manifestazioni anche a

carattere periodico, al fine di assicurare il mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici, il regolamento può prevedere particolari modalità di selezione per l'assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali, secondo criteri di rapidità e trasparenza ed escludendo ogni forma di discriminazione.

[v] Bisio L. – Centrone D., *Manuale di programmazione, contabilità e controlli negli Enti Locali*, Galatina (LE), 2023

[vi] L'art. 89, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 precisa che la potestà regolamentare degli enti locali si esercita, tenendo conto di quanto *demandato alla contrattazione collettiva nazionale*, nelle seguenti materie:
a) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;
f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

[vii] Mulazzani M., *Il percorso di aziendalizzazione degli enti locali attraverso le principali leggi di riforma dal* 1990, in https://www.dsg.univr.it/documenti/Documento/allegati/allegati874305.pdf, consultato il 19.04.2025

[viii] Dipartimento della funzione pubblica, *La struttura di coordinamento è un modello in progressiva espansione*, in http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/conoscere-processi-di-lavoro/coordinamento-delle-funzioni-di-comunicazione/poligoni-irregolari/la-struttura-di-coordinamento-e-un-modello-in-progressiva-espansione/, pubblicato il 10 maggio 2013

[ix] Vecchi G., *Agilità organizzativa e management delle politiche di digitalizzazione*, in https://www.forumpa.it/riforma-pa/agilita-organizzativa-e-management-delle-politiche-di-digitalizzazione/, pubblicato il 2 maggio 2024

[x] Per approfondire, AGID- Agenzia per l'Italia digitale, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione Edizione 2024-2026*, consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-06/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2024-2026.pdf

[xi] *STATUTO DEL COMUNE DI SASSARI*, nel Testo coordinato della deliberazione del Consiglio comunale n. 59 del 10 luglio 2018 e della deliberazione modificativa n. 32 del 16 aprile 2019, consultabile in https://www.comune.sassari.it/.galleries/doc-documenti_old/statuto.pdf

[xii] *Regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, approvato con delibera della Giunta del Comune di Sassari n° 25/2015, consultabile in https://www.comune.sassari.it/.galleries/doc-documenti/GM_2024_340.pdf

[xiii] Consiglio di Stato, sez. II, sentenza n. 2680/2024, consultabile in https://www.giustizia-amministrativa.it/provvedimenti-cds, distingue tra:

- atti di macro organizzazione, attratti alla giurisdizione amministrativa: si tratta dei provvedimenti con i quali si definisce l'assetto complessivo di un apparato amministrativo. Questa tipologia provvedimentale individua le funzioni, gli obiettivi di azione e relativi i centri di responsabilità di un apparato amministrativo e, laddove ne individua i ruoli (dirigenti responsabili, addetti) ne definisce l'organigramma, conservando un contenuto funzionale inscindibile che definisce le interazioni di mezzi, compiti, programmi e attività
- atti di micro organizzazione, riservati alla cognizione del giudice ordinario: questi presuppongono già definito l'assetto della struttura e sono destinati a disciplinare in modo particolare i rapporti di lavoro del personale addetto a quell'apparato, conformandone la prestazione di lavoro di coloro che li rivestono. Relativamente a questa seconda tipologia provvedimentale, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 7482/2024, ha ribadito che l'individuazione, la modifica o la soppressione dei servizi e degli uffici e la relativa distribuzione delle risorse umane (nel contesto delle strutture organizzative di massimo livello, individuate dalla giunta comunale) è di competenza dei dirigenti, i quali gestiscono le risorse assegnate, in linea con l'art. 107 del D. Lgs.267/2000, che riserva ai dirigenti il potere di organizzazione delle risorse umane e gli atti di amministrazione e gestione del personale

[xiv] Deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Sassari n. 24 del 29 gennaio 2025 – *Revisione della macrostruttura comunale*, consultabile in

https://www.comune.sassari.it/it/amministrazione/documenti-dati/atti/dettaglio/index.html?id=unHv0QVBCQp8jhnhO0Fp0QFRsaDeGyiV . Successivamente, è stato adottato il Decreto sindacale n° 4 del 31 gennaio 2025, relativo alla *Attribuzione degli incarichi dirigenziali a seguito della revisione della macrostruttura del comune,* consultabile in https://www.comune.sassari.it/.galleries/doc-persone/decreto_4_2025.pdf

[xv] La nuova fisionomia dell'ente locale dovrà corrispondere alle *Linee programmatiche di mandato 2024-2029. Sassari: città orientata alla produzione di valore pubblico*, consultabile al link https://www.comune.sassari.it/.galleries/doc-testi_amm_trasp/linee_programmatiche_2024_2029.pdf

[xvi] Proposta di Determinazione n. 2025/6676 del 13/06/2025, *Approvazione della nuova microstruttura del Settore Cultura e Turismo*, consultabile in https://www.comune.sassari.it/system/modules/it.consulmedia.sassari.ws/api/albo/getAllegato.jsp?id=308792

[xvii] La continua interazione tra i segmenti di un'organizzazione amministrativa si rileva, nel caso esemplificato, dal *Piano integrato di attività e organizzazione 2025-2027 del Comune di Sassari,* consultabile al link https://www.comune.sassari.it/.galleries/doctesti_amm_trasp/piao_2025-2027.pdf