



# Progetto SOFIA



**Report di analisi organizzativa  
dell'Ente Foreste della Sardegna:  
ricognizione delle criticità e  
definizione di linee di  
sviluppo organizzativo**

Cagliari, febbraio 2007



**Formez**  
Centro di Formazione Studi



FORESTE E PARCHI DELLA SARDEGNA  
**SardegnaForeste**

# Indice

Premessa	3
Nascita e sviluppo dell'EFS	7
<b>CAPITOLO 1 – L'organizzazione attuale</b>	
La struttura formale	11
La struttura reale	17
Le funzioni e i processi	20
I processi primari	20
I processi secondari	28
I ruoli	29
Le risorse	31
Le risorse umane	31
Le risorse finanziarie	33
Le risorse strumentali	34
Le tecnologie	35
La cultura organizzativa	35
<b>CAPITOLO 2 – L'innovazione tecnologica per la gestione dell'informazione</b>	
Introduzione	39
Metodologia	40
Mappatura delle fonti informative	42
Analisi dei metadati	44
Orientamenti per la progettazione del SI	48
<b>CAPITOLO 3 – Direzioni di sviluppo organizzativo</b>	
Le caratteristiche del "sistema EFS"	51
Criticità e linee di sviluppo organizzativo	54
Ipotesi di struttura organizzativa	55
Strutture di staff centrali	55
Strutture della line operativa	56
<b>CAPITOLO 4 – Implicazioni di strategie formative</b>	
Introduzione	61
Quadri Direttivi	62
Capi Cantiere	64
Collaboratori tecnici ed Amministrativi	66
Operai	67
<b>SINTESI CONCLUSIVA</b>	68
Bibliografia	71
Allegato statistico	72

*Il Progetto SOFIA, affidato al Formez tramite la Convenzione del 20 aprile 2006 approvata con delibera del CdA n.17 del 8 marzo 2006, è nato quale supporto al processo di cambiamento e di riorganizzazione dell'EFS ed ha previsto un insieme articolato di attività di analisi, formazione e innovazione.*

## **PROGETTO SOFIA**

### *GRUPPO DI LAVORO FORMEZ*

Coordinamento Generale	Gianni Agnesa
Coordinamento Scientifico	Augusto Vino
Coordinamento delle rilevazioni e delle elaborazioni	Costanza Cuncu
Consulente per l'organizzazione	Luca Melis
Consulente per le analisi statistiche e il Sistema Informativo	Nicola Sassu
Consulente per le elaborazioni informatiche	Davide Sida
Consulenti per le rilevazioni	Inge Keymeulen
	Alessio Corrias
Supporto amministrativo	Dunia Nicotra

### *GRUPPO DI LAVORO ENTE FORESTE*

Gino Sulis  
Massimo D'Angelo  
Aldo Derudas  
Cecilia Fassò  
Maurizio Frongia  
Fabio Mura  
Antonella Ogana  
Ruggero Sau

Si ringraziano per la preziosa collaborazione tutti i dipendenti dell'Ente Foreste e le persone che hanno partecipato alla fase di indagine contribuendo alla realizzazione del presente documento.

## Premessa

L'Ente Foreste della Sardegna (EFS) vive un momento di cambiamento, sulla scia di un più ampio e complesso processo di rinnovamento, che coinvolge l'intero sistema regionale, richiedendo un mutamento nelle attività di competenza (vecchie e nuove) e nei rapporti con il territorio e con i suoi attori.

L'EFS opera in uno scenario regionale ed euro-mediterraneo in continua evoluzione, avendo alle spalle un ricco patrimonio di conoscenze ed esperienze e si propone come uno dei più importanti elementi del sistema di governo del territorio.



Nella fase attuale, l'EFS intende dar luogo ad un processo di riorientamento e riorganizzazione, a partire dal consolidamento della missione e dell'identità di Ente pubblico specializzato.

Alla fine del 2005 si è definito un intervento di assistenza formativa affidato al Formez. A tal proposito è stato elaborato il Progetto SOFIA (2006-2007).

Il Progetto supporta:

- **La definizione di un nuovo modello organizzativo e gestionale dell'Ente;**
- **Il potenziamento e la qualificazione dell'organico** (inserimento di nuove risorse dirigenziali e direttive, definizione nuovi compiti e ruoli);
- **Il bilancio e lo sviluppo delle competenze professionali** (analisi e programmi di formazione generale e specialistica);
- **Il miglioramento della comunicazione e l'integrazione delle conoscenze** (innovazione tecnologica, sistemi informativi e di knowledge management).

Dal punto di vista organizzativo, stante una struttura di dimensioni considerevoli (oltre 6000 dipendenti) ed un'articolazione territoriale complessa (circa 220.000 ettari gestiti tramite 180 cantieri), è fondamentale ridefinire: l'architettura dell'Ente, in modo congruo con la nuova programmazione regionale (generale, di settore e forestale), il recupero di efficienza, l'elevazione della qualità degli interventi, l'integrazione delle azioni, il senso di appartenenza e la capacità di operare.

Il presente documento dà conto delle linee di cambiamento che l'Ente dovrebbe seguire, costruite sulla base di un'attenta analisi condotta esaminando i documenti di programmazione riguardanti l'Ente, elaborando un insieme di dati strutturali e di

funzionamento, realizzando una serie di interviste al personale dell'EFS e di numerosi soggetti che con l'Ente interagiscono (Regione, Comuni, Università, Enti strumentali) e confrontando le esperienze condotte in altri contesti regionali in materia di organizzazione dei servizi forestali.

La proposta di cambiamento organizzativo, e più in generale di funzionamento, si fonda anche sul confronto e sulle indicazioni prodottesi all'interno dei momenti formativi che



hanno caratterizzato il Progetto SOFIA e che hanno coinvolto oltre 240 dipendenti dell'Ente, a partire dalla prima metà del 2006 e che proseguono tuttora <sup>1</sup>.

Si può affermare che per le modalità di azione "partecipata" che hanno contraddistinto la ricerca organizzativa, questa fase sia stata

essa stessa un vero e proprio momento formativo, così come, visto l'utilizzo di metodologie attive nei percorsi formativi, questi abbiano rappresentato degli importantissimi momenti di orientamento e generazione di soluzioni operative e organizzative.

Il report contempla sostanzialmente due parti:

- Una parte di analisi, a sua volta articolata in:
  - Analisi quantitativa (basata su documenti, banche dati, archivi dell'Ente, rilevazioni ad hoc)
  - Analisi qualitativa (incentrata sulla lettura critica dei documenti storici e programmatici e su differenti rilevazioni sul campo, individuali e tramite focus group o gruppi di lavoro)
- Una parte di proposta, tramite la definizione di un nuovo disegno della struttura accompagnata da una serie di indicazioni operative.

---

<sup>1</sup> Le attività formative del Progetto Sofia si concluderanno nella prima metà del 2007. E' previsto che, a seguito del nuovo disegno organizzativo e di un'attenta rilevazione dei fabbisogni, l'accompagnamento formativo al cambiamento dell'Ente prosegua anche nel biennio 2007-2008.

Delle modalità dell'analisi quantitativa si dirà nella nota metodologica nella quarta parte del documento.

Per quanto riguarda l'analisi qualitativa sono state realizzate:

45 interviste individuali che hanno coinvolto:

- Quadri Direttivi
- Capi Cantiere
- Responsabili di Servizi Centrali
- Responsabili dei Servizi Territoriali
- Responsabili degli Uffici Tecnici
- Responsabili degli Uffici Amministrativi
- Stakeholders

5 Focus Group di cui

- 3 con i Quadri Direttivi/ Direttori dei Lavori
- 2 con i Capi Cantiere

Complessivamente la fase “partecipativa” dell'analisi qualitativa ha coinvolto oltre 90 persone.

Sono stati, inoltre, realizzati 3 Seminari informativi (rispettivamente con i Quadri Direttivi, con i Capi Cantiere e con i Collaboratori Tecnici ed Amministrativi) durante i quali sono state raccolte ulteriori informazioni sia attraverso le riflessioni ed i dibattiti svoltisi in aula, sia tramite la somministrazione di questionari di valutazione.

Occorre dire che l'approccio combinato, quali-quantitativo, se da un lato favorisce una visione olistica, con molteplici elementi di comprensione, fortemente correlati, da un altro è meno sistemica e non è immediatamente separabile dalla stessa proposta di cambiamento.

D'altro canto, come si vedrà dal documento, in più occasioni nell'analisi si sono abbinati problemi e possibili soluzioni, punti di forza e azioni di consolidamento e diffusione.

La prima parte del report descrive, ad uso del lettore che non abbia una conoscenza di dettaglio dell'EFS, le caratteristiche dell'organizzazione dell'Ente regionale, sia dal punto di vista formale, sia da quello delle prassi e delle culture.

La seconda parte completa la prima, fornendo indicazioni generali e specifiche per orientare la dinamica di sviluppo organizzativo che deve accompagnare il cambiamento nell'EFS. Questo capitolo vuole andare dritto al cuore dell'analisi ed è essenziale per la comprensione delle linee evolutive suggerite.

La terza parte fornisce indicazioni generali per orientare le azioni formative che dovranno essere impostate per accompagnare in modo efficace i processi di cambiamento.

La quarta parte si concentra sull'analisi critica dello stato attuale e sulla individuazione di piste di lavoro per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione delle informazioni nell'Ente.

Il report è dunque un ibrido fra un'analisi statistica, un diario di viaggio ed un manuale per il cambiamento, con un'idea progettuale finale che proviene dall'interno.

L'ipotesi di miglioramento è fondata sugli obiettivi strategici, sulle esigenze, sui vincoli e sul concetto di "sostenibilità"<sup>2</sup> e per questo, se concretamente supportata, ha certamente buone possibilità di successo.

Occorre infine specificare che le direttrici di cambiamento contenute nel presente documento sono coerenti con i nuovi indirizzi espressi dal Piano Forestale Ambientale Regionale<sup>3</sup>, che prevede una strategia di pianificazione territoriale articolata su tre livelli gerarchici: il livello regionale (PFAR), il Piano Forestale Territoriale di Distretto (PFTD), il Piano Forestale Particolareggiato (PFP).

---

<sup>2</sup> La sostenibilità ha in questo caso un significato organizzativo. Rappresenta la possibilità che ha realmente l'Ente Foreste della Sardegna di migliorare la qualità complessiva dell'agire, introducendo innovazioni che siano sfidanti, ma alla portata delle persone che vi operano e dei contesti di riferimento.

<sup>3</sup> Approvato dalla Giunta Regionale nel gennaio 2006, il documento sta affrontando proprio in questi giorni la fase di informazione e consultazione pubblica, secondo la procedura della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) come richiesto dall'articolata normativa comunitaria.

## Nascita e sviluppo dell'EFS

L'Ente Foreste della Sardegna (EFS) viene istituito il 9 giugno del 1999 con la Legge Regionale n. 24 con la quale la Regione Sardegna opera un riordino del settore forestale sopprimendo diversi soggetti istituzionali – fra cui l'Azienda delle Foreste Demaniali e gli Ispettorati Ripartimentali delle Foreste – che si occupavano a vario titolo di tematiche forestali, facendoli confluire in un'unica entità organizzativa.

Come è noto, già da tempo si sentiva l'esigenza di un riordino dell'intero settore che veniva gestito da una molteplicità di organismi facenti riferimento alla Regione Autonoma della Sardegna.



L'inderogabile necessità di riforma si era acuita a causa di diversi fattori:

- l'assenza di strategie unitarie di pianificazione e di gestione del territorio regionale;
- la mancanza di pianificazione in campo forestale;
- la sovrapposizione dei compiti fra i citati soggetti che si occupavano delle materie inerenti la forestazione;
- la difficoltà di gestire una molteplicità di rapporti di lavoro, disciplinati da modalità contrattuali differenti, e che riguardavano circa 6000 unità lavorative;
- la crescita esponenziale delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento degli Enti in assenza di un efficace controllo di gestione;
- la gestione burocratica e ripetitiva delle attività.

Con l'istituzione dell'EFS si voleva, pertanto, riordinare un settore che versava in uno stato di confusione, sia in termini organizzativi che istituzionali, migliorandone l'azione sul territorio e recuperando livelli di produttività e di efficienza interna.

L'idea di fondo che animava il legislatore nel disegno di riforma era quella di creare un ente regionale che si occupasse della gestione del territorio nel senso più lato del termine. Il tentativo che si voleva compiere era, da un lato, quello di consolidare le attività tradizionali di manutenzione, valorizzazione e controllo delle zone boschive, e dall'altro, di

ampliare la gamma delle attività stesse tramite l'attribuzione di ulteriori competenze al nuovo soggetto, come indicato nell'art. 3 della suddetta Legge Regionale n. 24/1999.

Questo approccio era in linea con l'evoluzione politico-culturale della seconda metà degli anni '90 e dell'affermarsi dei concetti di biodiversità, di salvaguardia attiva dell'ambiente e del cosiddetto sviluppo sostenibile che associava all'idea di forestazione (non più finalizzata alla sola conservazione o allo sfruttamento delle risorse forestali) l'opportunità di sviluppo economico-sociale connessa con un appropriato e duraturo utilizzo integrato delle risorse naturali delle zone boschive.

La legge istitutiva definisce l'EFS come ente strumentale della Regione che viene dotato di un proprio bilancio autonomo, per mezzo di un capitolo specifico nel bilancio regionale <sup>4</sup>.

Tuttavia, la legge regionale subisce successive e ripetute modifiche e diventa esecutiva solo dal 2001, anno in cui viene nominato il primo Direttore Generale e trasferito definitivamente il personale dagli enti che "confluiscono" nell'EFS.

L'avvio dell'Ente si colloca, tra l'altro, in un momento di cambio di maggioranza al governo della Regione, a seguito delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale del 2000, con il conseguente rinnovamento nei ruoli di responsabilità in funzione dell'applicazione dello *spoils system*.

In virtù delle scelte adottate e dei contratti vigenti, ad alcune categorie del personale è data la possibilità di scegliere differenti collocazioni professionali nell'ambito delle strutture regionali o degli enti collegati.

Questo fa sì che quasi tutti i dirigenti e parte dei quadri direttivi emigrino in modo massiccio verso il Corpo Forestale, verso la Regione o utilizzino l'istituto del prepensionamento. Di fatto, in tempi rapidissimi, l'organizzazione nel suo complesso si ritrova depauperata del management e di una parte del proprio patrimonio professionale, di conoscenze ed esperienze.

Con la nascita dell'EFS si verifica inoltre una sindrome abbastanza frequente quando più organizzazioni, pur simili per *mission*, ma diverse per dimensione, storia o cultura organizzativa, vengano fuse senza un'adeguata preparazione e accompagnamento.

In questi casi l'accorpamento produce disorientamento, anomia, inefficienza e l'affermarsi delle criticità delle organizzazioni originali più che il consolidarsi dei loro punti di eccellenza.

---

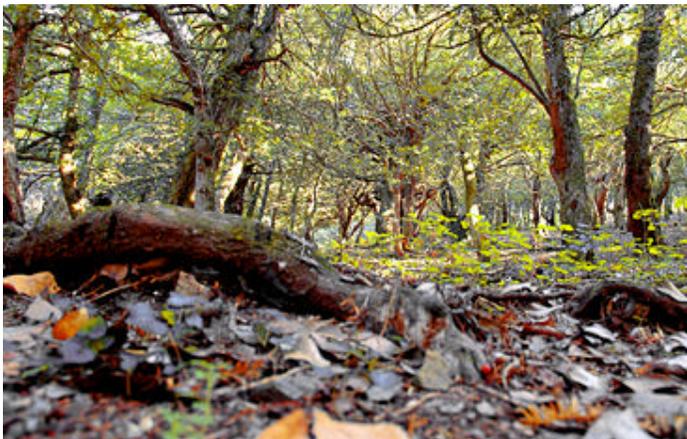
<sup>4</sup> In realtà, sotto il profilo squisitamente giuridico, l'ente viene considerato una società "in house" dell'Amministrazione Regionale.

Con una metafora si può dire che il nuovo l'ente nasce male e trova successivamente difficoltà a svilupparsi.

L'obiettivo di avvicinare, anche istituzionalmente, l'Ente ai territori, per combinare l'azione di valorizzazione degli ambiti forestali a quella di governo locale era alla base della nomina di 3 sindaci nel Consiglio di Amministrazione dell'EFS, su designazione del Consiglio regionale (L.R. 9 agosto 2002, n. 12 ).

La prevalenza di figure politiche su quelle "tecniche" nel Consiglio di Amministrazione, favorisce orientamenti, linee di indirizzo, destinazione di risorse e decisioni organizzative più sensibili a generare consenso che a produrre nuova progettualità e azioni di trasformazione.

L'Ente si dota di un assetto organizzativo che prevede l'istituzione di quattro Servizi Centrali e di sei Servizi Territoriali, senza tuttavia individuare e nominare i dirigenti preposti alle diverse funzioni. La nascita della nuova struttura non viene supportata da un apposito progetto organizzativo che individui le funzioni ed i ruoli in modo coerente per ciascun livello organizzativo.



Nel 2004 vengono nominati il Presidente, il C.d.A ed il nuovo Direttore Generale, che riorientano le attività e gli sforzi dell'Ente verso nuovi obiettivi generali e specifici.

Nel 2005 si sperimentano processi di programmazione congiunta con la Regione Sardegna come ad esempio il programma "Tutela e

valorizzazione dei complessi forestali demaniali", nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro per lo Sviluppo Sostenibile. Nel medesimo periodo l'Ente è delegato a predisporre un organico programma per la sentieristica naturalistica ed ambientale e nel mese di gennaio del 2006 la Giunta Regionale approva la proposta Piano Forestale Ambientale Regionale.

Dalla breve disamina storica che – volutamente – si è scelto di richiamare solo nei passaggi essenziali, emergono due elementi che sembra opportuno porre in evidenza e che sono all'origine di alcune delle attuali caratteristiche dell'EFS:

1. **l'Ente nasce come organizzazione contraddistinta da una forte sproporzione tra la “testa” (il proprio “cervello” manageriale) e il “corpo” (le tecnostrutture e il personale operativo e amministrativo);**
2. **l'Ente viene costituito senza un Piano Strategico Aziendale che individui gli obiettivi, le strategie e processi ed inoltre e senza un Regolamento interno che ne armonizzi il funzionamento e ne garantisca il controllo di gestione.**

La carenza di un progetto strategico e l'affermarsi di un'azione autoreferenziale, senza obiettivi di risultato, ha concorso a rendere significativa e per certi versi prevalente una funzione meramente sociale, burocratica e ripetitiva dell'Ente.

Oltre all'*empasse* sull'attività, la stessa struttura organizzativa dell'Ente, che si descriverà nel prossimo paragrafo, mostra tracce evidenti delle vicissitudini istituzionali ed organizzative che hanno connotato la sua costituzione.

## CAPITOLO 1 – L'organizzazione attuale

### **La struttura formale**

La struttura organizzativa adottata dall'Ente Foreste (ancora in vigore) è delineata dall'allegato alla Delibera del CdA n. 20 del 18 luglio 2001 che traccia il modello organizzativo da adottare ispirandosi anche ad alcuni principi contenuti nella Legge cardine dell'organizzazione regionale, la L.R. n. 31/1998.

In base al suddetto atto, l'Ente Foreste è costituito da una **Direzione Generale**, dai **Servizi Centrali** e dai **Servizi Territoriali**.

La struttura dell'Ente, in particolare, si articola su due livelli:

- il primo livello è costituito appunto da quattro Servizi Centrali e da sei Servizi Territoriali. I primi istituiti presso la sede centrale dell'Ente stesso a Cagliari, i secondi presso ciascuna delle sedi territoriali individuate per l'esercizio decentrato di funzioni omogenee (Cagliari, Sassari, Oristano, Nuoro, Lanusei e Tempio);
- il secondo livello è costituito dagli Uffici (Tecnici, Amministrativi e Forestali) che rappresentano un'articolazione dei Servizi e sono gerarchicamente sottordinati a quest'ultimi.

La Direzione Generale è sovraordinata ai Servizi, e questi sono coordinati dal Direttore Generale che risponde direttamente al Presidente e al Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

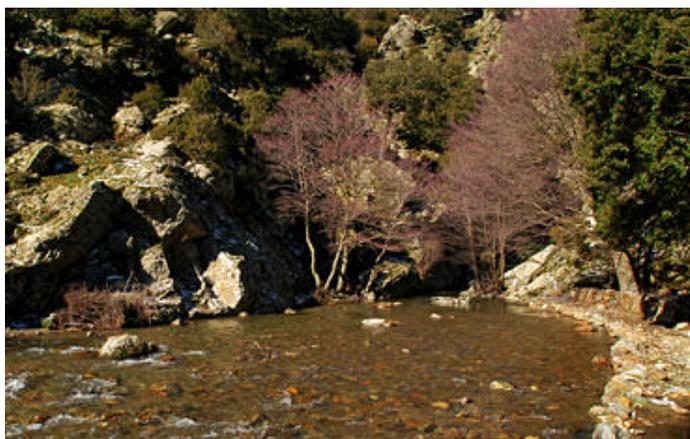
Tutti i Servizi, sia centrali che territoriali, sono posizionati sul medesimo livello gerarchico benché, sotto il profilo funzionale, i primi coordinino alcune attività, sia di natura tecnica che amministrativa, riguardanti i secondi. Ogni unità organizzativa di primo livello, cioè ogni Servizio, sia centrale che territoriale, si articola in più unità di secondo livello, ovvero in Uffici.

I quattro Servizi della struttura centrale, che svolgono funzioni di coordinamento e controllo ciascuno per le proprie competenze, sono determinati in relazione alle macrofunzioni che l'Ente deve attuare, articolate in attività specifiche e strumentali.

Le funzioni sono suddivise fra i seguenti Servizi:

1. Servizio Tecnico e di Prevenzione;
2. Servizio Affari Generali e Legali;
3. Servizio del Personale;
4. Servizio Contabilità, Bilancio ed Appalti.

Il Servizio Tecnico e di Prevenzione svolge una molteplicità di funzioni, la maggior parte



delle quali è riconducibile ad attività di coordinamento e supporto ai Servizi territoriali nell'esecuzione dei vari interventi forestali, a funzioni di pianificazione, programmazione ed esecuzione di attività tecniche (sistemazione idraulico-forestale, opere di silvicoltura e arboricoltura, vivaistica e così via), al controllo ed

alle verifiche sull'attuazione dei progetti e sullo stato di avanzamento dei lavori, alla rilevazione ed elaborazione dei dati ed alla loro divulgazione, alla sicurezza e prevenzione infortuni.

Il Servizio gestisce sei unità di secondo livello costituite dai seguenti Uffici:

1. l'Ufficio Informatico, che si occupa dell'informatizzazione dell'Ente ed amministra il sistema informativo;
2. l'Ufficio Programmazione, Studi e Controllo delle attività faunistiche, che realizza attività di studio e ricerca in ambito faunistico e, anche attraverso l'affidamento a terzi, promuove attività di allevamento e diffusione della fauna selvatica;
3. l'Ufficio Programmazione, Studi e Controllo delle attività forestali, vivaistiche e di valorizzazione cui competono in buona misura le attività specifiche dello stesso Servizio quali la pianificazione, la programmazione ed il controllo delle opere di sistemazione idraulico-forestale e delle altre attività tecniche realizzate dall'Ente, nonché attività di rilevazione, studio, ricerca e divulgazione di dati, normative o altre informazioni in materia forestale;
4. l'Ufficio Pedologico-Cartografico-GIS, che si occupa della predisposizione, gestione e manutenzione del Sistema Informativo Territoriale, della rilevazione e diffusione delle informazioni geografiche, rapportandosi con il Sistema Informativo Territoriale dell'Amministrazione regionale e con gli altri organi competenti in materia di informazioni geografiche;
5. l'Ufficio per la Prevenzione e Protezione sul Lavoro, che si occupa degli adempimenti in materia di sicurezza del lavoro in attuazione del D.Lgs. 626/94, realizzando tutte le attività che assicurino il rispetto della legge e curando i

rapporti con le A.S.L. e con gli altri enti preposti alla vigilanza sull'applicazione della normativa;

6. l'Ufficio Programmazione, Studi e Controllo Attività Antincendio, che è preposto all'organizzazione ed alla gestione dell'annuale campagna antincendio nonché a garantire, in caso di situazioni di emergenza, un servizio di protezione civile, tramite il supporto organizzativo e logistico agli organismi competenti in materia.

Tutti gli Uffici sono coordinati da un responsabile individuato nella categoria dei quadri, con la sola eccezione dell'Ufficio preposto alle attività faunistiche, la cui titolarità risulta attualmente vacante.

Il **Servizio Contabilità Bilancio ed Appalti** provvede agli adempimenti amministrativi relativi alla stesura dei documenti contabili, dei bilanci, dei rendiconti, della predisposizione dei documenti e delle relazioni per il controllo di gestione oltre che delle acquisizioni di beni patrimoniali, del materiale di supporto e dello svolgimento delle gare di appalto. È inoltre compito di questo servizio curare l'inventario e la gestione del patrimonio e delle risorse dell'Ente, dei flussi di cassa e degli adempimenti fiscali.

A questo Servizio fanno capo due Uffici:

1. l'Ufficio Appalti ed Economato, che gestisce le relazioni con i clienti ed i fornitori, cura lo svolgimento delle gare di appalto e l'attività economale centrale ed acquisisce beni patrimoniali e materiale di supporto;
2. l'Ufficio Gestione Bilancio, Affari Fiscali e Gestioni Patrimoniali, cui spetta il compito di effettuare il riscontro sulle gestioni patrimoniali dei Servizi, redigere il conto patrimoniale dell'Ente, curare gli adempimenti fiscali e gestire l'inventario dei beni immobili e mobili dei Servizi Centrali.

Al **Servizio del Personale**, la cui responsabilità è stata attribuita solo recentemente, compete la predisposizione di documenti, atti e contratti relativi alla gestione del personale, alla gestione amministrativa degli stipendi, delle paghe, degli emolumenti e delle indennità, l'elaborazione di programmi formativi, di responsabilizzazione e di motivazione del personale e l'identificazione di proposte di politiche generali sul personale, nonché la cura delle relazioni con il personale stesso e con gli organi di rappresentanza sindacale.

A questo servizio fanno capo i seguenti uffici:

1. l'Ufficio Amministrativo del Personale che gestisce gli archivi concernenti il rapporto di lavoro, i permessi (compresi quelli per mandato politico e sindacale), le ferie e le assenze del personale, gli stipendi, le paghe, gli emolumenti e le indennità, predispone documenti ed atti concernenti il personale e cura i rapporti con gli istituti di previdenza ed assicurativi;
2. l'Ufficio Sviluppo Personale e Relazioni Sindacali che gestisce le assunzioni, i trasferimenti e la mobilità di livello del personale, le professionalità presenti nell'Ente, stabilisce l'eventuale riconversione di quelle in esubero, predispone i programmi di formazione professionale, di responsabilizzazione e di motivazione e cura le relazioni sindacali e quelle con il Comitato di rappresentanza negoziale.

Il **Servizio Affari Generali e Legali** svolge compiti di relazione con gli organi di informazione, si occupa del controllo interno di gestione, ha funzioni di segreteria del Consiglio di Amministrazione e cura tutto quanto può riguardare gli affari generali ed il patrocinio legale dell'Ente.

A questo servizio fanno capo due uffici:

1. l'Ufficio Affari Generali, Stampa e Pubbliche Relazioni, che collabora nell'attività di programmazione e di organizzazione generale dell'attività dell'Ente, formula proposte per l'adozione di provvedimenti formali per l'adeguamento strategico e organizzativo, gestisce le relazioni con gli organi di informazione, porta avanti attività di stampa e divulgative, cura il settore delle relazioni esterne, svolge funzioni di segreteria del Presidente, del Direttore Generale e dell'Organo collegiale, espleta gli affari generali, cura il protocollo generale e tutte le attività non espressamente demandate ad altri Uffici;
2. l'Ufficio Affari Legali, che esercita, con la necessaria autonomia, il patrocinio legale e la cura delle controversie giurisdizionali ed extra giurisdizionali riguardanti l'Ente Foreste, svolge attività di consulenza e di assistenza giuridico-legale, esprime pareri in materia di ricorsi amministrativi e, a richiesta degli organi politici o delle strutture dirigenziali, sulla legittimità di singoli atti ed istanze, cura i rapporti con l'Avvocatura dello Stato, con gli uffici legali esterni e l'attività contrattuale dell'Ente.

I **Servizi Territoriali** svolgono, a livello periferico, le funzioni dell'Ente operando in raccordo con i Servizi della sede centrale. Ciascun Servizio dipende gerarchicamente



dalla Direzione Generale ed ha competenza amministrativa e gestionale sulle foreste e sui cantieri ricadenti nel proprio territorio. Ogni Servizio Territoriale coordina e gestisce un Ufficio Tecnico, un Ufficio Amministrativo ed un numero variabile di Uffici Forestali dislocati sul territorio forestale di propria

competenza. Gli Uffici Forestali hanno rappresentato il tentativo di raggruppare i Cantieri Forestali presenti in un'area territoriale omogenea, in strutture maggiormente decentrate rispetto al Servizio Territoriale di appartenenza. Tuttavia, la prassi organizzativa e gestionale ha reso superflue queste strutture che, salvo qualche rara eccezione, non esercitano (e non l'hanno mai esercitata fin dalla loro costituzione) la funzione di coordinamento dei cantieri che viene svolta direttamente dal singolo Servizio Territoriale.

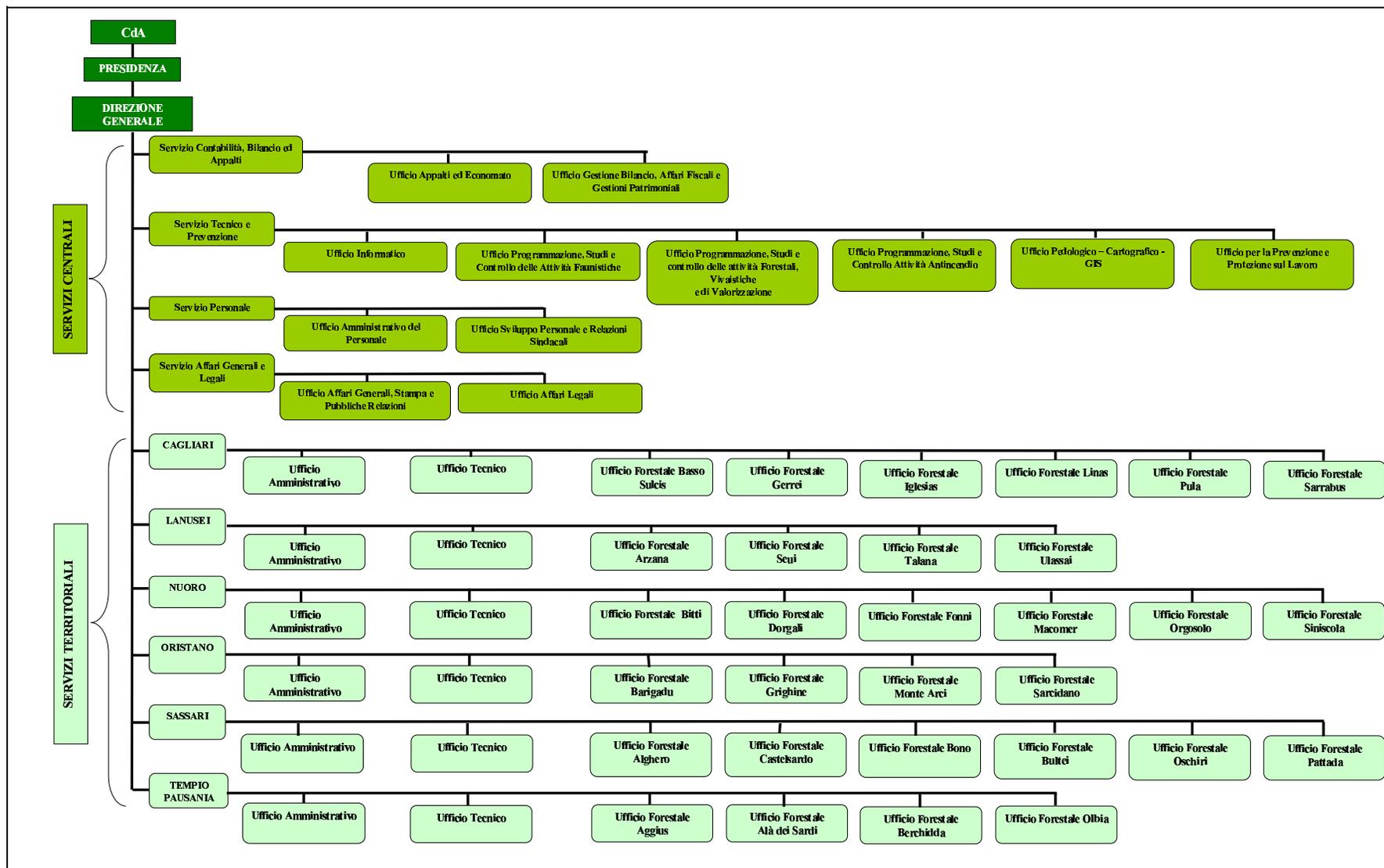
Per quanto riguarda le funzioni dei diversi Uffici presenti in ciascun Servizio Territoriale, queste sono così attribuite:

- all'Ufficio Amministrativo compete la responsabilità della raccolta, trasmissione ed espletamento delle pratiche inerenti il personale, della gestione del protocollo, dell'apertura di credito e dei rendiconti, del patrimonio e dell'inventario e della gestione delle concessioni e delle relative fatturazioni. Provvede inoltre agli adempimenti fiscali, contrattuali ed economici;
- all'Ufficio Tecnico compete la redazione dei programmi di attività e l'ausilio al coordinamento del servizio antincendio. Fornisce inoltre consulenze e supporto tecnico nella gestione delle foreste.

L'organigramma dell'Ente è rappresentabile nel seguente modo:



# ORGANIGRAMMA FORMALE DELL'ENTE FORESTE DELLA SARDEGNA



## **La struttura reale**

La struttura organizzativa disegnata dalla Delibera del C.d.A. n. 20 del 2001 è rimasta in buona misura incompleta generando incongruenze evidenti fra l'organigramma formale e quello reale.

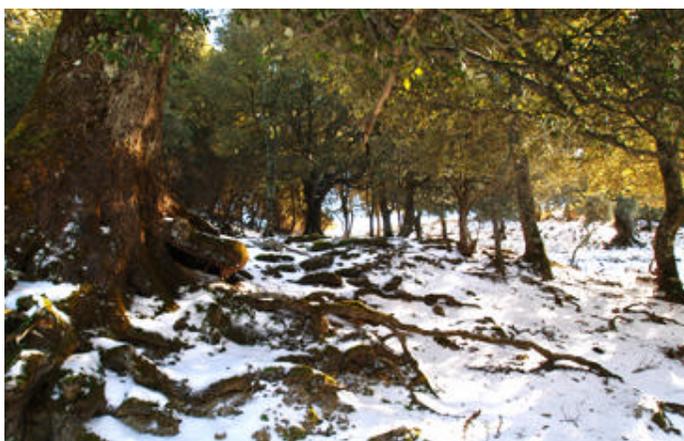
Il modello organizzativo immaginato prevedeva una dotazione organica di cui si definiva solo quantitativamente, per ciascuna delle figure professionali, il numero di unità lavorative necessarie per il funzionamento delle strutture ipotizzate, senza però l'elaborazione di un adeguato progetto che individuasse anche funzioni e ruoli specifici del nuovo Ente.

L'attribuzione degli incarichi per la direzione dei Servizi e la copertura dei diversi posti in organico risultano ancora incomplete, in particolare per quanto riguarda le figure apicali: risultano infatti presenti 1 solo dirigente contro gli 11 previsti e 46 quadri direttivi contro gli 89 ipotizzati.

Il risultato più evidente di questa carenza strutturale ed organizzativa, **è il perdurare di un'organizzazione affetta da "microcefalia", vale a dire fortemente sbilanciata verso le categorie professionali esecutive.** Questo squilibrio risulta immediatamente evidente se si esamina la percentuale della consistenza organica<sup>5</sup> che vede il 94% del personale costituito da operai, fra stabili e semestrali, poco più del 5% costituito da impiegati, mentre i quadri dirigenziali e direttivi non arrivano all'1%.

Il Servizio Contabilità, Bilancio ed Appalti è attualmente diretto ad interim dal Direttore Generale e le sue funzioni sono assicurate dai due Uffici di cui esso si compone. La direzione del Servizio Personale, fino ad oggi svolta ad interim alla Direzione Generale, è stata attribuita solo di recente con la nomina del Dirigente responsabile.

Le attività inerenti l'amministrazione del personale e la gestione del rapporto di lavoro (stipendi, paghe, emolumenti, indennità, permessi, ferie, assenze, rapporti con gli istituti di previdenza ed assicurativi)



<sup>5</sup> Rilevazione aggiornata al mese di maggio 2006.

venivano finora dunque coordinate dall'Ufficio Amministrativo e dall'Ufficio Informatico presso i Servizi Centrali con il supporto degli Uffici Amministrativi a livello territoriale.

La fondamentale funzione di sviluppo del personale non è stata mai svolta, essendo mancata la struttura preposta ad attuare una puntuale analisi delle esigenze organizzative e formative dell'Ente ed una congruente pianificazione delle assunzioni, dei trasferimenti, della mobilità e della crescita professionale del personale. Di conseguenza, ad esempio, non sono mai stati realizzati interventi formativi adeguati alle esigenze dell'Ente e volti allo sviluppo delle competenze, alla responsabilizzazione e motivazione del personale.

La situazione descritta è espressione di un'organizzazione tesa più alla gestione del quotidiano e delle problematiche contingenti che ad una programmazione per obiettivi.

Tra la struttura formale e quella reale si riscontra poi un'altra significativa incongruenza, che riguarda gli Uffici Forestali previsti nell'organigramma dell'Ente. Gli Uffici Forestali dovevano costituire, come detto, le strutture organizzative per il coordinamento tecnico dei Cantieri Forestali e delle Foreste presenti in una medesima area territoriale.

Tuttavia, la maggior parte degli Uffici Forestali sono rimasti a livello di ipotesi per varie ragioni, riconducibili a i seguenti fattori:

- la mancata assegnazione di personale tecnico qualificato;
- la sovrapposizione di funzioni con i Servizi Territoriali che già svolgevano il coordinamento tecnico dei cantieri;
- l'assenza di una progettazione delle funzioni ed il loro inserimento nell'organigramma dell'Ente.

Tutto ciò ha reso gli Uffici Forestali delle entità organizzative "vuote" e prive di una qualsiasi funzione tecnica.

Tutto ciò premesso, l'esigenza di un riordino organizzativo è sollecitata oltre che dal protrarsi di una "crisi di avvio" determinata dalla novità dell'EFS, anche dai principali documenti programmatici regionali recentemente elaborati e/o approvati, riguardanti l'assetto e la gestione del territorio ed è resa ormai inderogabile dalla necessità di un recupero di efficienza e di efficacia nella gestione.

In particolare, nella Proposta di Piano Forestale Ambientale Regionale è prevista una suddivisione del territorio regionale in 25 **Distretti Territoriali**, ciascuno dei quali costituirà la nuova entità di pianificazione nonché la struttura di riferimento per i cantieri, compresi

così in un'area territoriale omogenea per caratteristiche fisiche, vegetazionali, naturalistiche e di identità storico-culturale delle popolazioni che vi risiedono.

Una tale prospettiva rende necessario modificare l'attuale assetto territoriale fondato sul cantiere, progettando una nuova struttura organizzativa, ridefinendo le metodologie di progettazione ed attuando il controllo di gestione al fine di dare soluzione alle incongruenze descritte.

Sotto questo profilo il Progetto Sofia, fortemente voluto dall'attuale Direzione Generale nell'ambito del quale è stata realizzata la presente analisi, offre indicazioni e proposte sulle direttrici da seguire per accompagnare il processo di sviluppo organizzativo ed il rafforzamento e l'ampliamento delle competenze dell'Ente Foreste.

Delle possibili strade perseguibili si tratterà diffusamente nello specifico capitolo "Direzioni di sviluppo organizzativo"

## ***Le funzioni e i processi***

Per affrontare il tema dei processi organizzativi, è necessario introdurre alcuni semplici concetti utili per la trattazione.

Si definiscono *processi primari* quelli direttamente volti al raggiungimento degli obiettivi organizzativi, mentre sono *processi secondari* tutti i processi di supporto, necessari al raggiungimenti dei primi (tipicamente, in ogni organizzazione, quelli riferiti alla gestione economico-finanziaria, alla gestione del personale, agli acquisti, etc.)

Dato il carattere preliminare, la presente indagine ha dovuto concentrarsi sui processi primari, ritenuti di maggiore significatività e cogenza rispetto agli obiettivi dell'analisi stessa.

Infatti, dal lavoro preparatorio è emerso che nei processi primari:

- si riscontra la maggiore resistenza al cambiamento;
- si constatano più spesso problemi legati alle competenze obsolete o inadeguate;
- esistono margini di intervento sul piano tecnico e organizzativo, in grado di modificare positivamente la situazione attuale.

Per quanto riguarda i processi secondari si è cercato di esaminare quelli ritenuti rilevanti, e tra questi si sono approfonditi quelli relativi alla gestione del personale.

### **I processi primari**

I processi primari dell'EFS sono da riferire alle macro-attività svolte dall'Ente, che sono rilevabili dai principali documenti istitutivi e programmatici.

Vengono di seguito riassunti questi macro-processi, associando a ciascuno una breve descrizione della funzione cui si riferiscono:

- a) Gestione delle foreste (*garantire gli interventi di sistemazione idraulico-forestale, rimboschimento e rinsaldamento dei terreni*)
- b) Gestione della fauna (*sovrintendere all'allevamento, alla cura e al ricovero degli animali selvatici*)
- c) Servizio antincendio (*prevenire e combattere gli incendi boschivi*)
- d) Servizio di protezione civile (*cooperare per la gestione delle emergenze e delle calamità naturali*);

- e) Attività produttive (*produrre beni e servizi da mettere a disposizione di enti pubblici e privati, nonché del singolo cittadino*)
- f) Educazione ambientale (*promuovere i valori naturalistici, storici e culturali del patrimonio forestale regionale per radicare una cultura più attenta alla tutela dell'ambiente*)

Per ciascuno di questi processi, l'analisi ha cercato di ricostruire gli elementi di criticità e quelli che meritano attenzione nell'ottica della riprogettazione del sistema organizzativo e dei sistemi informativi dell'EFS.

### a) Gestione delle foreste

È sicuramente il più importante tra i macro-processi, quello che impegna la maggiore quantità delle risorse dell'Ente. Non fosse per il drastico calo di allocazione di risorse umane che si determina nel periodo estivo a causa dell'antincendio, non sarebbe sbagliato dire che l'attività dell'Ente *consiste* prevalentemente in questo processo, di cui gli altri non sono che satelliti di dimensione minore.

L'attività di gestione forestale è articolata su un **calendario** della durata di un anno, nel corso del quale i principali momenti e output sono:

Periodo	Attività preliminari	Output
Entro il 30/06	Lavori di gestione forestale	Stato di avanzamento lavori al 30/06
Entro il 30/09	Progettazione	Progetto dei lavori per l'anno successivo
Entro il 31/12	Presentazione dei progetti alle Amministrazioni Locali	Conferenze dei servizi
Entro il 31/12	Istruttoria iter autorizzativi	Autorizzazioni
Entro il 31/12	Lavori di gestione forestale	Perizia di fine lavori

Semplificando, vi è:

1. un'attività di **progettazione**, anno per anno, che deve consolidarsi in un progetto esecutivo entro la fine del terzo trimestre;
2. un'attività di **gestione** dei lavori che viene condotta per l'intera durata dell'anno;
3. la fase di **autorizzazione** che viene svolta nell'ultimo trimestre.

Esamineremo ora il processo di gestione delle foreste, ricomponendolo nei tre sottoprocessi individuati.

## 1. La progettazione

L'attività viene organizzata ogni anno in base alle direttive della Direzione Generale ed alla progettazione predisposta l'anno precedente. La base su cui poggia l'attività di gestione forestale è il Progetto esecutivo, che deve essere elaborato dal Progettista / Direttore dei Lavori a livello di ciascun cantiere forestale entro il 30 settembre di ogni anno. Il progetto non viene elaborato sulla base di una vera e propria metodologia standardizzata ma deve convenzionalmente constare di:

- una relazione tecnica (composta da una parte descrittiva dell'ambiente e da una seconda parte descrittiva degli interventi che si realizzeranno nell'anno);
- un elenco dei prezzi, comprensivo del valore commerciale di ognuno dei beni o strumenti necessari per l'esecuzione dei lavori, e completato dal valore delle principali lavorazioni calcolato per unità di misura standard (es. km, ha, mc);
- un'analisi dei prezzi, con il dettaglio delle elaborazioni alla base dei valori delle lavorazioni di cui sopra;
- un computo delle risorse elementari, distinte tra opere misurabili e non misurabili;
- un computo metrico estimativo, con la quantificazione dei diversi tipi di lavorazione previsti e i rispettivi totali.

Si rileva che:

- la progettazione annuale **non è supportata da una pianificazione pluriennale** che definisca gli obiettivi e le azioni che essa deve perseguire;
- la progettazione annuale **presenta un livello di dettaglio insufficiente** e non è supportata da un'analisi territoriale e da piani di assestamento forestale;
- la **classificazione in uso** per la descrizione delle tipologie di intervento risulta inadeguata per l'obiettivo della progettazione;
- **l'assenza di un format di progettazione** comune a tutti rende impossibile la standardizzazione delle attività e rende difficile condurre le attività di valutazione e quelle ispettive.

A queste prime osservazioni se ne accompagnano altre, che ne completano il significato e anticipano alcune ipotesi di lavoro che saranno riprese nell'ultimo capitolo del documento:

- il progetto esecutivo in uso è un documento che cerca di incrociare dati tecnici con dati contabili, ma non si può parlare, a rigor di termini, di **un vero e proprio progetto** – semmai di una “scheda forestale”.
- la **standardizzazione** auspicata dovrà garantire la valutazione ex-ante delle diverse caratteristiche del territorio (socio – economiche, vegetazionali, geo-pedologiche, altimetriche, clivometriche, di esposizione) al fine di favorire la verifica fra tra obiettivi individuati e risorse disponibili ed esaltare le grandi potenzialità presenti nei territori della Sardegna.;
- il miglioramento qualitativo della progettazione richiede la **costituzione di staff integrati e pluridisciplinari** necessari per superare l'attuale frammentazione.

**In sintesi, lo strumento del progetto esecutivo, oggi in uso, deve essere rivisto, a vantaggio di uno strumento più completo che discenda da una metodologia rigorosa sul piano tecnico al fine di migliorare:**

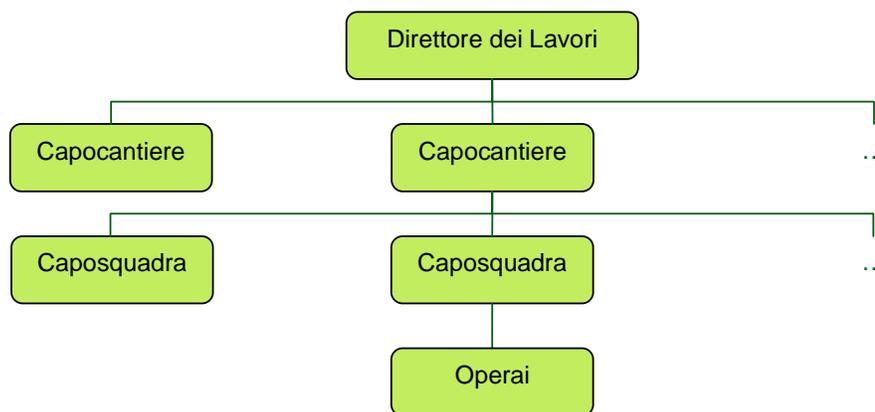
- **la stessa coerenza interna e la fondatezza del progetto;**
- **la coerenza esterna tra interventi limitrofi e nell'intero territorio regionale;**
- **le condizioni di gestione dei lavori da eseguire;**
- **l'attendibilità delle misurazioni, onde favorire il controllo e le ispezioni, in vista dell'adozione di un efficace sistema di valutazione.**

## 2. La gestione e il monitoraggio

La gestione dei lavori forestali occupa, come detto, la gran parte delle risorse nella disponibilità dell'Ente. Tale attività si svolge presso porzioni di territorio denominati denominate come foreste o cantieri. Né ai cantieri né alle foreste corrispondono delle Unità Organizzative (UO).

Il cantiere o la foresta presso cui l'attività si svolge vede impegnati congiuntamente 4 diverse figure professionali: il Direttore dei Lavori (DdL), il Capocantiere, il Caposquadra, l'Operaio.

Il DdL è un quadro tecnico cui viene attribuito specifico incarico, il Capocantiere è un profilo specifico nella dotazione organica dell'Ente, il Caposquadra è un operaio scelto, cui sono attribuite responsabilità operative di coordinamento e controllo.



Il monitoraggio dell'esecuzione dei lavori viene eseguito con rilievi a cadenza giornaliera (ad opera dei Caposquadra), mensile (ad opera dei Capocantieri) e semestrale (ad opera dei Direttori dei lavori). I monitoraggi semestrali (a fine giugno e a chiusura esercizio) consistono in realtà in un vero e proprio stato di avanzamento lavori (SAL) e nella cosiddetta "perizia".

Il processo di gestione risente di molte criticità interne, di cui si evidenziano qui le principali:

- **la qualità e la quantità delle risorse professionali** non sono adeguate agli obiettivi ed alle azioni da intraprendere;
- **la distribuzione territoriale delle risorse strumentali** (macchine, attrezzature e tecnologie) risulta inefficace e dispendiosa;
- **le modalità e le tecniche della progettazione** non aderiscono alla specificità dei luoghi e risultano poco efficaci;
- i **criteri di attribuzione delle risorse** economiche alle foreste o cantieri sono fondati sul mero computo delle risorse umane presenti in ogni ambito, con l'obiettivo della sostenibilità finanziaria minima (configurare una situazione in cui sia possibile pagare gli stipendi a tutti) e della conservazione dello status quo (non alterare gli equilibri occupazionali e i relativi rapporti con gli Enti Locali e gli altri stakeholders);
- **le modalità con cui è organizzata l'attività antincendio** durante i mesi caldi, in base al ruolo che è riservato all'Ente, configura di fatto un brusco rallentamento delle attività di gestione.

### 3. L'autorizzazione

Per la natura delle attività svolte, l'Ente deve spesso istruire iter autorizzativi che, a partire dai progetti elaborati e dalla documentazione allegata, raccolgano il consenso di altre istituzioni rispetto a interventi e opere futuri.

I soggetti con cui più di frequente vengono intrattenuti rapporti di questo tipo sono:

- l'Assessorato Regionale della Difesa dell'Ambiente;
- l'Assessorato Regionale dei Lavori Pubblici;
- le Province;
- i Comuni;
- il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Oltre a quanto sopra elencato, l'Ente deve inoltre attivare processi di natura non burocratica che, sempre basandosi sui progetti presentati, raccolgano il consenso delle comunità locali. Ciò dovrebbe trovare il suo logico epilogo prevalentemente nelle cosiddette **Conferenze dei Servizi**, che è previsto si tengano nell'ultimo trimestre

dell'anno, insieme ai rappresentanti delle Amministrazioni dei territori su cui l'attività dell'Ente si esplica.

Nella realtà, non sempre le Conferenze dei Servizi si tengono per tempo, e talvolta non si tengono affatto, con il risultato di generare nelle comunità locali la percezione di uno scarso interesse dell'Ente per i pareri e le specificità locali. Da quanto rilevato, appare chiaro che **tali eventi vengono condotti spesso in modo non strutturato ed organico** secondo un modo di procedere approssimativo e talvolta occasionale.

### **b) Gestione della fauna**

L'EFS si è dotato, presso ogni Servizio Territoriale, di un Ufficio Fauna diretto da un Quadro Tecnico. Queste strutture incontrano forti difficoltà ad operare per lo più a causa dei seguenti motivi:



- l'assenza di progetti regionali chiaramente definiti negli obiettivi e nelle azioni e nella verifica dei risultati;
- l'assenza di rapporti strutturati con Enti ed Istituti di ricerca competenti in materia;
- il coinvolgimento marginale nelle attività di progettazione e di gestione forestale (non essendo stata individuata una strategia ed una metodologia per integrare appieno l'attività di questo ufficio di staff nel complesso delle attività di gestione forestale);
- la mancanza di una reale competenza amministrativa, essendo stata di fatto la funzione di gestione della fauna delegata dalla Regione alle Province.

Infatti, la L.N. 157/92 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) stabilisce all'Art. 1 che le Regioni <<provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica>>, mentre le Province <<attuano la disciplina regionale>>. È chiaro dunque che, fatto salvo il potere legislativo in capo alla Regione, è la Provincia a dover esercitare le proprie competenze in materia.

In futuro, dunque, EFS e Province dovranno stabilire un modello (possibilmente unico) di gestione faunistica condivisa.

### **c) Servizio antincendio**

Come precedentemente detto, i lavori di gestione forestale vengono condotti per l'intera durata dell'anno, con una netta riduzione della capacità di lavoro in corrispondenza con il periodo estivo a causa dell'attività antincendio (in particolare nel periodo compreso tra giugno e settembre).



Nello specifico, il ruolo di EFS si svolge sotto il coordinamento del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale della Regione Sardegna, e consiste prevalentemente in due attività:

- la prevenzione degli incendi, attraverso interventi destinati a ridurre le cause potenziali all'origine degli incendi;
- il monitoraggio del territorio per l'avvistamento precoce degli incendi, svolto attraverso le postazioni di vedetta.

Da bilancio preventivo 2006, a questi lavori è destinato un budget specifico pari a € 1.900.000, cui va però ad aggiungersi la quota di lavoro prestata nel periodo.

### **e) Attività produttive**

Nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività più consolidate, l'Ente produce vari beni, il principale dei quali è sicuramente la legna da ardere, ma non sono da trascurare le produzioni vivaistiche.

Queste attività economiche sono state fino ad ora considerate e gestite come "sottoprodotti" dell'attività di tutela ambientale e anche così rappresentano una voce non trascurabile. Infatti, nel bilancio preventivo il capitolo relativo alle entrate prospetta dalla vendita dei prodotti un ricavo pari a 2,1 milioni di euro all'anno dal 2006 fino al 2008.

Più recentemente, l'Ente ha promosso alcune iniziative produttive di tipo sperimentale finalizzate a sviluppare filiere legate a settori quali l'apicoltura e l'allevamento.

Nella programmazione futura dell'Ente è dunque previsto un aumento di attività volte al recupero di una visione della foresta come sistema produttivo multifunzionale che genera maggiori utili e di cui si tornerà a parlare più avanti nel documento.

## **f) Educazione ambientale**

L'Ente ha realizzato nel tempo varie iniziative di promozione della conoscenza dei valori ambientali e dei contesti forestali, sia attraverso strumenti di informazione, sia attraverso momenti di incontro diretto con le scuole, con associazioni e con i cittadini. L'attività è certamente sottodimensionata rispetto alle esigenze di un territorio come quello sardo e dalle potenzialità che questo settore potrebbe orientando l'offerta verso il mercato nazionale ed euromediterraneo.

Paradossalmente, al momento, non è nemmeno possibile ricostruirne il valore finanziario del settore, mancando un'apposita voce di spesa in bilancio.

Di fatto è assente anche uno strumento di riferimento che possa indirizzare e regolamentare il rapporto con le agenzie formative, – la Direzione Scolastica Regionale, le Università e gli altri Istituti di ricerca. Inoltre, l'attività svolta a livello territoriale avviene fuori da un quadro di indirizzo e programmazione definito per tutto il territorio regionale.

## **I processi secondari**

I processi secondari sono processi di supporto, necessari per il raggiungimento degli obiettivi dei processi primari. Il principale processo secondario di EFS è senza dubbio relativo alla gestione del personale, per vari motivi:

- il personale è un'area critica dell'organizzazione, per le complessità che si associano alla sua gestione e per i cortocircuiti che tale gestione determina tra l'organizzazione e l'ambiente esterno (criteri per il reclutamento, logiche di attribuzione delle unità ai cantieri ed alle specifiche attività, etc.);
- la risorsa personale è anche numericamente ingente;
- la natura stessa delle attività rese da EFS fa sì che beni strumentali e materie prime abbiano un'incidenza limitata sul processo produttivo, essendo la maggior parte delle attività basate sul lavoro manuale degli operai, supportati da poche tecnologie di limitata complessità;

Per i motivi sopradetti dunque, la presente analisi si è concentrata in modo prioritario sull'esame dei processi secondari associati alla gestione del personale.

I sottoprocessi associati alla gestione del personale vengono svolti in larga parte presso i Servizi territoriali: qui si procede alla rilevazione del lavoro svolto, ai relativi controlli, al caricamento dei dati nell'apposito *software* paghe.

I principali strumenti utilizzati per la gestione del personale sono:

<b>Supporto</b>	<b>Frequenza</b>	<b>Compilato da</b>	<b>Consegnato a</b>
Registro presenze giornaliero	Ogni giorno	Caposquadra	Capocantiere
Listino mensile	Ogni mese	Capocantiere	Direttore dei lavori, che lo inoltra all'Ufficio paghe
Rapportino giornaliero	Ogni giorno	Caposquadra	Capocantiere
Giornale dei lavori	Ogni mese	Capocantiere	Direttore dei lavori
Registro infortuni	Quando necessario	Capocantiere	
Giornale carico e scarico magazzino	Quando necessario	Capocantiere	

Si tratta, come si può vedere, di strumenti di natura unicamente amministrativa. Non risulta che sia in uso alcuno strumento di tipo gestionale, ossia orientato all'efficace utilizzo del personale in relazione agli obiettivi perseguiti.

## ***I ruoli***

I ruoli operanti nell'Ente sono desumibili dalla struttura organizzativa deliberata dal Consiglio di Amministrazione in data 18 luglio 2001.

Riferendoci alla struttura precedentemente presentata, possiamo esemplificare i ruoli coinvolti ai diversi livelli della vita dell'Ente.

	Consiglio di Amministrazione	Presidente	Direttore Generale	Dirigenti Servizi Centrali	Direttori Servizi Territoriali	Quadri tecnici	Quadri amministrativi	Capicantiere
Scelte di indirizzo politico-programmatico	X							
Rappresentanza legale, vigilanza sull'osservanza di leggi e regolamenti, vigilanza sull'esecuzione delle deliberazioni del CdA		X						
Traduzione delle direttive in piani e programmi		X						
Direzione, controllo e coordinamento delle attività e del personale dell'Ente			X					
Coordinamento e controllo delle funzioni attribuite su Contabilità Bilancio e Appalti, Tecnico e Prevenzione, Personale, Affari Generali e Legali				X				
Coordinamento delle attività dell'Ente per un Servizio Territoriale					X			
Coordinamento delle attività Amministrative e Tecniche per gli ambiti territoriali attribuiti						X	X	
Coordinamento delle attività operative per gli ambiti territoriali attribuiti								X

Nel corso dell'indagine, sono stati rilevati alcuni fenomeni che, per poca chiarezza o per manifesta difformità dall'organizzazione formale, si ritiene utile riassumere qui di seguito:

- tra le anomalie più rilevanti il fatto che **gli indirizzi di tipo tecnico della Direzione Generale vengono trasmessi all'organizzazione in modo non univoco**: il Servizio Centrale Tecnico e Prevenzione si relaziona infatti sia ai Direttori dei Servizi Territoriali, sia ai Responsabili degli Uffici Tecnici, sia talvolta, in mancanza di questi ultimi, direttamente ai Direttori dei Lavori (DdL) "scelti" tra il gruppo dei Direttori di un Servizio Territoriale;
- **la gerarchia funziona in modo diverso nei diversi Servizi Territoriali** (es. in certi casi i DdL sono coordinati dal Direttore del Servizio, in altri casi i DdL sono coordinati dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico presso il Servizio Territoriale);
- **tra i quadri tecnici ve ne è un ristretto numero che non ha responsabilità di direzione dei lavori** (come ad esempio quelli operanti presso l'Ufficio Fauna); per

costoro, non è chiaro quali siano i meccanismi che garantiscono il coordinamento tra le diverse attività locali;

- **non è chiaro in che modo e misura la responsabilità del coordinamento dell'attività del personale in servizio nelle foreste/cantieri sia suddivisa tra direttori dei lavori e Capi cantiere;** la prassi più frequente prevede che il direttore dei lavori intervenga autonomamente nella gestione del personale ma non è infrequente che si occupi anche di questioni ordinarie.

Nell'ambito dello studio sono state raccolte anche una serie di osservazioni di carattere più generale, provenienti da tutti i livelli dell'organizzazione, e che riguardano aspetti importanti dell'organizzazione e della gestione del personale. Tra queste viene sottolineato come:

- **non sono definite le procedure e i criteri per l'attribuzione degli incarichi** (manca cioè la trasparenza sui principi in uso per determinare le scelte su chi riveste un determinato ruolo, per quanto tempo, e in base a cosa può avere o meno un rinnovo);
- **non è stato attivato alcun processo di revisione dei ruoli** (a fronte di una organizzazione reale per diversi aspetti diversa da quella formale, non risulta che sia stato intrapreso un miglioramento della struttura e dei profili).

Il disegno della struttura organizzativa fornisce dunque alcune indicazioni riguardo ai ruoli presenti nell'Ente, ma un'analisi più approfondita dell'organizzazione reale rivela limiti e contraddizioni sia nelle mansioni e nei compiti svolti, sia nei sistemi di regolazione e nei rapporti che intercorrono fra i diversi ruoli.

Queste criticità vengono imputate ad una molteplicità di fattori, ma in particolare alla **manca di un Regolamento di funzionamento interno** che sarebbe necessario per identificare regole comuni cui attenersi nell'esercizio delle proprie funzioni in armonia con gli altri ruoli.

### ***Le risorse***

Questo capitolo passa in rassegna temi gestionali associati a tutte le risorse nella disponibilità dell'Ente. Esso non si prefigge dunque di censire le risorse dell'EFS, bensì di presentarne la natura e descriverne le modalità di utilizzo, mettendo in evidenza gli aspetti che sono stati segnalati o rilevati come apparenti criticità o ambiti di possibile miglioramento.

## Le risorse umane

Costituiscono la più ingente e la più dispendiosa tra le risorse nella disponibilità di EFS. Prescindendo da profili e categorie di inquadramento, vi sono oltre 5000 persone in organico, per oltre il 90% operai; poco meno dei 4/5 di essi sono assunti con contratto a tempo indeterminato.



Le circa 1000 unità assunte a tempo determinato sono costituite, in larga parte, da personale in regime di disoccupazione speciale o di CIG speciale. In effetti, per ciascuna delle unità vi sono, nell'anno, almeno due persone che percepiscono lo stipendio e che svolgono il compito a turno, fino al momento di passare il testimone.

Si tratta di posti di lavoro molto appetibili, che non hanno mancato di indurre alcuni vizi nei sistemi di reclutamento. In particolare, sono gli Enti Locali – cioè i Comuni – ad avere instaurato nel tempo un logica sostanziale di *do ut des*, in cui i due termini del patto implicito sono i territori ceduti o dati in concessione all'EFS da una parte, e i posti di lavoro che vengono creati per la gestione di questi territori dall'altra.

Per tali motivi, le risorse umane con contratti a tempo determinato vengono **riconfermate anno dopo anno in automatico**, senza che sia condotta alcuna valutazione sulla qualità o sui risultati del lavoro svolto. Altrettanto dicasi riguardo alle risorse assunte a tempo indeterminato, per le quali il maggiore potere contrattuale conquistato pone ulteriori problemi nell'attuazione di nuovi indirizzi che paiono “ledere” diritti percepiti come acquisiti.

Il personale risulta **allocato presso un determinato cantiere o foresta in modo rigido**, senza che sia possibile introdurre una mobilità territoriale ed un utilizzo flessibile del personale in rapporto al mutare delle attività e delle esigenze. Ciò determina un blocco gestionale di enorme criticità, impedendo di fatto di programmare il lavoro in base alle necessità, e imponendo al contrario di “progettare le necessità” in base al lavoro che si sa di dover far risultare.

Alle resistenze legate alla mobilità si aggiungono poi criticità legate allo sviluppo delle competenze. Essendo in vigore il cosiddetto “**blocco delle qualifiche**”, il personale non può essere utilizzato per più di 39 giorni in un ruolo che potrebbe configurarsi come specialistico, pena il rischio per l'Ente di subire e perdere cause di lavoro intentate dagli operai che chiedono il riconoscimento della qualifica superiore. Vi è anche una parte di

**personale affetto da disabilità o invalidità**, e che è utilizzabile solo in alcune mansioni (spesso diverse da quelle attribuite formalmente).

Per altri motivi, in gran parte di ordine culturale, il personale – soprattutto quello di  **sesso femminile** – si vede talvolta inserito con delle qualifiche (es. motoseghista) che poi, per limitazioni proprie o forse spesso indotte anche da altri, non riesce a ricoprire. Ciò genera un duplice scontento, da una parte in chi è mal destinato, cui è richiesto un compito non pienamente adeguato alle proprie caratteristiche; negli altri operai ed operaie, cui spetta il compito di compensare con l'impegno personale il lavoro che non può essere svolto a dovere.

Tra le dinamiche disfunzionali, è ancora abbastanza diffuso nei servizi territoriali **l'utilizzo di personale operaio negli uffici**. Se da una parte questa situazione è vissuta dagli operai interessati come un'opportunità e uno sgravio di fatica, dall'altra genera aspettative in qualche caso riconosciute, ma spesso frustrate.

Infine, è importante sottolineare l'elevato **tasso di anzianità** delle risorse (o quantomeno la mancanza di una "generazione di mezzo"), che non mancherà di far sentire i suoi effetti quando, tra qualche tempo, buona parte del personale andrà in pensione.

Si tratta di un aspetto fortemente critico, accentuato dall'assenza di innovative politiche di gestione delle R.U., che regolino in modo armonico i passaggi di qualifica, le progressioni di carriera, il reclutamento di personale per le diverse aree professionali e l'incentivazione dell'esodo.

### **Le risorse finanziarie**

La fonte principale di entrate per l'EFS è costituita dai trasferimenti correnti per attività istituzionali, provenienti dalla Regione e quantificati fino al 2008 in 166 milioni di euro all'anno. Le entrate che derivano da attività specificamente finalizzate (tipicamente progetti) sono preventivate a 6,2 milioni per il 2006 (non c'è previsione per gli anni futuri). Per quanto riguarda le risorse derivanti dalla vendita di prodotti, beni e servizi, fino al 2008 la quantificazione è di 2,1 milioni all'anno.

Salta agli occhi la grande sproporzione esistente in termini di forte **dipendenza dell'Ente dai trasferimenti**.

Occorre però tenere presente che l'Ente opera secondo una missione di servizio pubblico, di interesse generale e di natura altamente strategica.

A rendere difficile la valutazione della redditività dell'EFS sono la sua stessa natura ed i risultati della sua azione che tendono a prodursi in tempi lunghi e in cui i benefici e le ricadute economiche non sono direttamente misurabili con i parametri tradizionali.

Ciò detto, da quanto analizzato si può affermare che vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda lo sfruttamento economico delle foreste, la gestione integrata secondo gli obiettivi dello sviluppo rurale.

Per la realizzazione delle attività, l'Ente si serve sia di **lavoro eseguito in economia**, sia di affidamenti esterni tramite ditte appaltatrici.

I lavori in economia costituiscono una parte molto rilevante delle attività. Ciò appare altresì coerente con quanto sopra ricordato a proposito delle attività prevalenti che sono di natura prevalentemente estensiva e tendono a configurarsi come impegni considerevoli e di lungo periodo. Per questo motivo, il lavoro in economia parrebbe prestarsi più di quello in appalto a gestire una tipologia di obiettivi che non sembrano facili da misurare nel breve termine. Ciò non deve naturalmente impedire si sperimentino e si adottino sistemi di valutazione delle prestazioni e dei risultati.

Infine, può essere rilevante far notare come il lavoro in economia tenda a stabilire un legame di tipo economico molto più "locale" di quanto non succede con il lavoro in appalto, ove le ditte tendono ovviamente a *bypassare* i fornitori locali per avvalersi delle proprie reti (ad esempio per acquisire materiali edili, attrezzature, sementi e così via). Questo rapporto, in alcuni casi storico, con fornitori locali, può presentare tuttavia elementi di rischio, ma deve forse essere considerato come una ricaduta "indiretta" dell'attività dell'EFS nel sostenere le economie locali dei territori gestiti nella misura in cui è in grado di generare dinamiche di accettazione e supporto all'Ente basate anche sul ritorno della ricchezza nei territori gestiti.

### **Le risorse strumentali**

L'EFS si serve di risorse strumentali classificabili in tre tipologie:

1. quelle acquistate ed acquisite dunque al patrimonio dell'Ente;
2. quelle prese a nolo da soggetti esterni;
3. quelle sviluppate internamente all'Ente (es. gli edifici e gli impianti costruiti da manodopera interna).

Trascurando l'ultima tipologia, che di fatto si limita a una parte dei fabbricati e delle reti, è possibile anche qui rilevare una serie di problemi.

Il primo è direttamente collegato a quanto evidenziato nel sotto-processo di progettazione:

il fatto di trarre sul **periodo di un anno** la pianificazione della attività rende difficile impostare una programmazione efficiente sull'acquisizione, l'utilizzo, il riuso e il ciclo di smaltimento delle risorse. Nella migliore delle ipotesi, le sinergie tra diverse foreste o cantieri quanto ad impiego delle risorse strumentali si



fermano al livello del servizio territoriale, ma è stato rilevato che spesso anche a tale livello non è più di tanto possibile operare scelte efficienti.

Anche in questo caso, come per le risorse umane, i problemi sono legati anche all'**immobilità delle risorse**: queste infatti vengono gestite in modo rigido, con una allocazione geografica stringente (spesso non sono nemmeno trasferibili da un cantiere a quello limitrofo), con il risultato di un fabbisogno espresso certamente superiore a quanto sarebbe necessario se la programmazione tenesse in maggior conto la possibilità di mobilitare la stessa risorsa nel territorio, magari su un periodo temporale più esteso.

### **Le tecnologie**

Tra le risorse strumentali, quelle tecnologiche legate ai flussi informativi meritano un discorso a parte. Rimandiamo a tal fine al report di analisi quantitativa, ove tale questione viene esaminata nel dettaglio.

### ***La cultura organizzativa***

Le interviste realizzate ed i contatti avuti con diverse categorie professionali all'interno dell'Ente hanno trasmesso l'immagine di un'organizzazione con un'identità professionale e culturale ancora acerba e scarsamente condivisa.

Una prima constatazione da fare, pertanto, è che **si è in presenza non di un'unica cultura professionale ed organizzativa, ma di più modelli culturali**, presenti per lo più a livello di cantiere, o di Servizio, o di singola categoria, e che traggono la loro origine proprio dalle caratteristiche strutturali dell'organizzazione. Come si è visto, quest'ultima

risulta frammentata sul territorio ed incapace di produrre una funzione di coordinamento in grado di generare un'adeguata adesione a principi e scopi organizzativi comuni.

**Il senso di appartenenza è assai debole**, mentre è ben più sviluppato quello al proprio cantiere di riferimento o addirittura alla propria squadra di lavoro. In generale, si riscontra una prevalenza degli interessi particolari a discapito dei valori pubblici e comunitari.

Ciò costituisce la naturale conseguenza di diversi fattori:

- la debolezza della funzione di coordinamento da parte dei vertici dell'Ente che, nonostante alcuni tentativi, non riescono a creare una sufficiente integrazione e un'identità organizzativa forte, in cui tutti possano riconoscersi;
- le differenti prassi organizzative di ciascun Servizio, fortemente legate a culture specifiche generate dal proprio contesto territoriale e locale in cui, talvolta, prevalgono gli interessi e l'autorità delle singole Amministrazioni Comunali piuttosto che quelli dell'Ente<sup>6</sup> ;
- l'immobilismo delle risorse umane e la loro comune provenienza territoriale (il personale, infatti, viene attribuito solitamente ai cantieri ricadenti nei rispettivi comuni di residenza e mantenuto – per tutta la durata della propria vita lavorativa – all'interno del medesimo Cantiere);

In generale, nell'organizzazione **prevale un diffuso particolarismo ed una scarsa motivazione**, specialmente nelle categorie professionali in cui il riconoscimento nell'Ente è labile e dove è più difficile un'armonica composizione fra gli interessi privati e quelli organizzativi e pubblici.

Il clima organizzativo emerso dalle indagini condotte presenta alcune aspetti critici ricorrenti.

In primo luogo, **la mancanza di una disciplina che regoli il processo lavorativo e l'interazione fra i capi cantiere ed i quadri direttivi**,

Sia i primi che i secondi lamentano le inadeguatezze del funzionamento organizzativo ma la percezione dei problemi è sostanzialmente diversa.

Per i capi cantiere si tratta di un "senso di abbandono" da parte del gruppo dirigente cui si rimprovera la scarsa presenza presso i cantieri e l'inadeguata comprensione dei problemi di

---

<sup>6</sup> Ricordiamo che la presenza di tre Sindaci all'interno del CdA dimostra anche formalmente che l'influenza delle Amministrazioni Locali ha un peso notevole nei processi decisionali dell'Ente.

<sup>10</sup>Ricordiamo che la presenza di tre Sindaci all'interno del CdA dimostra anche formalmente che l'influenza delle Amministrazioni Locali ha un peso notevole nei processi decisionali dell'Ente.

molteplice natura che comporta la gestione operativa delle attività e delle risorse umane di un cantiere. I capi cantiere lamentano soprattutto difficoltà nella gestione del personale, attività in cui non si sentono supportati a sufficienza dal *management* direttivo. La loro visione è pertanto legata ai problemi contingenti presenti sul territorio locale, quali i fenomeni di devianza sociale ed i conflitti fra il personale, l'inadeguatezza o la scarsità delle risorse strumentali, le frequenti ingerenze e collusioni delle politiche locali nell'amministrazione del quotidiano.

Inoltre, la maggior parte di loro è consapevole di un deficit di competenze e deplora l'assenza di un adeguato sostegno in termini di formazione e di addestramento.

Per i quadri direttivi, invece, la visione delle criticità è più legata all'assenza di standardizzazione dei processi e delle metodologie progettuali, all'incerta definizione dei rapporti istituzionali con il territorio ed alla carenza di collegamento ed integrazione con le strategie generali di pianificazione dell'Amministrazione Regionale.

L'assenza di procedure standardizzate nella definizione dei progetti e nella loro attuazione accresce **la difficoltà, soprattutto a livello di cantiere, di gestire il conflitto** in contesti lavorativi che subiscono una forte pressione sociale, e dove vi sono elevati rischi di fenomeni di mobbing o di comportamenti antisociali e/o illegali.

Il cantiere diviene lo specchio in cui si riflettono, e a volte si amplificano, i problemi e le tensioni sociali che affliggono le comunità locali presenti nei territori amministrati dai cantieri forestali, e che sono alla radice di una serie di fenomeni organizzativi che rendono difficile l'affermarsi di comportamenti condivisi improntati al rispetto delle regole e dell'etica professionale.

A questo proposito, si è rilevato come l'ingerenza delle Amministrazioni Locali divenga a volte insostenibile quando si è in presenza di una sovrapposizione tra i ruoli organizzativi ed il mandato politico che alcuni dipendenti detengono nel Comune di residenza, di cui magari l'Ente gestisce i territori. In un simile contesto, **gioca un ruolo importante l'operato dei Sindacati** la cui azione risente dello squilibrio professionale presente nell'Ente dove il gruppo professionale degli operai è più numeroso e sindacalizzato.

---

<sup>11</sup> A questo proposito c'è da dire che la procedura concorsuale interna per dirigenti, attualmente in atto, pur generando aspettative, sta creando qualche perplessità. La maggior parte dei quadri direttivi, infatti, non possiede i requisiti minimi previsti dalla legge per accedere alla dirigenza e di conseguenza i criteri di selezione individuati dall'Ente sono stati adeguati a standard inferiori per consentire a più persone di parteciparvi, generando timori e conflitti sotterranei più o meno resi espliciti.

<sup>14</sup> Per esempio una maggiore tolleranza su ritardi e assenze o sull'impegno o la qualità dei lavori eseguiti.

Questo scenario, dovrà ben presto confrontarsi con una serie di cambiamenti che **ridefiniranno la struttura organizzativa, i contenuti professionali, il controllo di gestione, il sistema di valutazione e le modalità premianti.**

In sintesi, si rileva un quadro fortemente problematico quanto a razionalità dei processi di gestione del personale e controllo delle attività e dei risultati conseguiti.

Le principali criticità risiedono in pochi punti:

- l'Ente, a partire dalla stessa composizione del CdA, necessita per il proprio funzionamento di equilibri di consenso con gli Enti Locali, e in particolare con i Comuni; la prospettiva di governo di un Comune, per la limitatezza geografica e forse strategica, sembra difficilmente conciliabile con il ruolo di visione e strategia cui è esplicitamente chiamato l'EFS, ma nella situazione attuale, stante la struttura di governo dell'Ente, prevalgono gli obiettivi di breve termine;
- l'azione dell'Ente è vincolata da un retaggio di occupazione garantita e dalla funzione di vero e proprio ammortizzatore sociale che è stato assicurato negli anni presso i territori; le aspettative occupazionali delle popolazioni locali orientano l'azione dell'Ente più ancora dei propri obiettivi istituzionali, finendo per essere poste alla base degli indirizzi programmatici più di quanto non lo siano le reali emergenze o le opportunità che i territori presentano;
- la funzione implicita di "ammortizzazione sociale" ha finito per indurre anche nel personale la sensazione che le performance e la qualità del lavoro non influiscano più di tanto né sui percorsi di carriera, né sui trattamenti economici; inoltre, i sistemi di reclutamento sono statici e non coerenti con il fabbisogno di competenze dell'Ente;
- la demotivazione e le competenze inadeguate di una buona parte del personale, distribuita trasversalmente in tutte le categorie e i profili, hanno reso il lavoro routinario e di scarso impatto.

## CAPITOLO 2 – L'innovazione tecnologica per la gestione dell'informazione

### Introduzione

Tra le direzioni di sviluppo organizzativo delineate dall'analisi, emerge la necessità di rafforzare le funzioni tecniche dell'Ente necessarie alla programmazione e al controllo, sia per una più efficace pianificazione strategica, sia al fine di dotare l'EFS di nuovi strumenti di pianificazione forestale, che superino l'attuale frammentazione delle attività e favoriscano la creazione di un'unica regia strategica.

L'attivazione di un Servizio per il Controllo di Gestione e l'individuazione di una batteria di indicatori per la pianificazione forestale renderanno possibile raccogliere dati ed informazioni sull'andamento delle attività sino al livello particolareggiato e consentiranno all'Ente di valutare meglio il raggiungimento degli obiettivi aziendali sotto il profilo della efficienza e della efficacia.

Strettamente legato agli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia è quello, strumentale, dello sviluppo di un Sistema Informativo (S.I.), prerequisito fondamentale per la gestione delle informazioni ai fini della pianificazione e del controllo.

Un adeguato Sistema Informativo costituisce una importante infrastruttura di comunicazione e uno strumento di coesione per l'Ente in una fase in cui appare di vitale importanza lo scambio di flussi informativi tra centro e periferia, servizi centrali e territoriali e complessi forestali e tra EFS, RAS ed Enti Locali.

Nel presente report sono illustrate alcune riflessioni generali e metodologiche sullo sviluppo di un sistema informativo dell'Ente Foreste, in grado di fornire informazioni:

- in forma dettagliata per indagini approfondite ed in forma generale per scopi strategici;
- tempestive e statisticamente attendibili;
- rispondenti alle esigenze degli utenti;
- coerenti con gli standard internazionali (ad esempio sui metadati e sui dati geografici), in grado di integrarsi all'interno del SITR (Sistema Informativo Territoriale della Regione) e del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale).

Le proposte sono presentate a seguito di un'analisi delle esigenze interne e di un esame approfondito del patrimonio informativo proprietario.

Le indicazioni per lo sviluppo del Sistema Informativo sono arricchite da un allegato statistico con alcune cartografie di base, costruito a partire dall'integrazione dei molteplici archivi informatici presenti nell'Ente. Le tavole e gli indicatori statistici considerano, tra i vari livelli di disaggregazione, il Distretto, che viene utilizzato come variabile di stratificazione anche per i lavori svolti nelle annualità 2006 e 2007, con una proiezione a livello di distretto giustificata dall'esigenza di programmare il futuro su questa base, anche in base ai dati storici.

Tutto ciò compatibilmente con le attuali potenzialità dell'informazione disponibile che è assai frammentata tra files e formati di vario tipo, fisicamente collocata su PC pertinenti a diverse unità organizzative e spesso inutilizzabile per limiti di informatizzazione o scarsa attendibilità statistica.

Dall'analisi emergono alcune importanti fonti informative interne ed esterne all'Ente che dovrebbero essere integrate in un unico S.I. in modo da agevolare un'azione di monitoraggio e controllo delle informazioni finalizzata ad azioni correttive e di miglioramento continuo.

## **Metodologia**

Al fine di acquisire gli elementi utili a valutare le potenzialità dell'informazione presente negli archivi dell'ente e l'usabilità della stessa a fini statistici (ed in particolare per la pianificazione e il controllo di gestione) si è sviluppato un percorso di analisi che ha previsto le seguenti tappe metodologiche:

- 1) Individuazione di un gruppo interno di referenti di progetto
- 2) Mappatura del patrimonio informativo
- 3) Analisi dei principali archivi interni e dei relativi metadati
- 4) Predisposizione delle tavole statistiche e della cartografia
- 5) Revisione condivisa ed elaborazione della versione finale del report

La mappatura preliminare del patrimonio informativo è stata realizzata attraverso interviste a vari referenti di archivio e tramite un'analisi desk della documentazione interna sul tema. Ciò ha consentito di individuare le macroaree informative dell'Ente Foreste e di acquisire alcune informazioni di base.

Successivamente, si è messo a punto un modello di analisi che consentisse un'esplorazione dettagliata delle fonti attualmente più utilizzate per la produzione statistica interna a supporto della pianificazione forestale e del controllo di gestione.

Il modello, che tiene conto anche di alcune specificità dell'EFS, è in linea con gli standard fissati dalla Regione Sardegna per gli archivi georeferenziati e con i più diffusi standard nazionali e internazionali dei metadati per la qualità dell'informazione statistica: Sistan, CNIPA, ISO, Dublin Core, Eurostat, SDDS IMF.

Le dimensioni dei metadati considerate rilevanti ai fini dell'analisi sono:

- Caratteristiche degli archivi
- Obiettivi conoscitivi
- Processi di produzione/acquisizione dei dati
- Variabili, definizioni e classificazioni
- Indicatori di qualità
- Rilevanza e tempestività
- Vincoli di accesso e fruibilità
- Georeferenziazione
- Potenzialità di sviluppo

L'analisi è stata condotta attraverso un questionario predisposto ad hoc e somministrato tramite interviste<sup>7</sup>. L'analisi delle dotazioni hardware e software è stata condotta ad un livello preliminare, attraverso dati provenienti da indagini e report interni. La raccolta delle fonti, finalizzata alla predisposizione di un allegato statistico, ha invece coinvolto una pluralità di referenti di archivio, al fine di chiarire gli aspetti definatori, classificatori e metodologici preliminari al trattamento dei dati.

In particolare, l'integrazione e la revisione condivisa di alcuni archivi di grande importanza a fini statistici è stata assai impegnativa stante la situazione attuale di polverizzazione e scarsa comparabilità delle fonti. I dati e gli altri elementi raccolti nelle fasi precedenti, che vengono descritti nell'allegato statistico, hanno contribuito a delineare le ipotesi e le proposte presentate nella parte finale del presente documento.

---

<sup>7</sup> Sono stati intervistati due funzionari dell'Ufficio Tecnico della D.G. responsabili della progettazione e dell'implementazione degli archivi in oggetto, ma sono stati coinvolti anche il responsabile dell'Ufficio Pianificazione e Controllo e un funzionario incaricato dall'Ente per la stesura del Piano Forestale Regionale.

## Mappatura delle fonti informative

L'analisi delle fonti informative ha messo in evidenza un patrimonio informativo estremamente frammentato, con una scarsa interoperabilità tra gli archivi e gravi lacune informative in macroaree conoscitive considerate strategiche, quali ad esempio quella della pianificazione forestale o della gestione delle risorse umane.

La dispersione degli archivi tra i vari uffici dell'Ente è molto alta, i formati utilizzati non sono interscambiabili, i database sono progettati con schemi non standardizzati e tutto ciò rende difficoltoso o impraticabile il collegamento tra le varie fonti.

Si sono rilevate carenze di progettazione anche negli archivi meglio strutturati, quali ad esempio alcuni database relazionali che registrano gli interventi forestali e le voci di costo. In questi archivi le tabelle non sono indicizzate, le codifiche dei lavori variano nel tempo (rendendo impossibile raggruppamenti e raffronti storici), non sono adeguatamente controllati gli errori di registrazione o le duplicazioni. A causa dell'inadeguatezza strutturale della rete intranet, con **la maggior parte dei cantieri privi di PC**, l'immissione e l'aggiornamento dei dati avviene tramite fax o consegna *brevi manu* dei tabulati. Si è riscontrato, inoltre, uno scarso livello di circolazione dell'informazione statistica a livello generale e di dettaglio, soprattutto a danno di utenti potenziali che avrebbero interesse professionale ad accedervi.

Le aree informative di maggior rilievo sono riportate nella seguente tabella:

Tabella Macroaree informative per la pianificazione e il controllo di gestione

MACROAREA INFORMATIVA	PRINCIPALI CONTENUTI
PERIMETRI FORESTALI IN GESTIONE	Dati identificativi del perimetro forestale. Inquadramento amministrativo. Superfici gestite e relativo titolo di gestione. Corpi costituenti il perimetro. Dati cartografici. Unità lavorative per tipologia e categoria contrattuale.
INTERVENTI	Interventi forestali previsti nei progetti esecutivi e realizzati a fine anno. Costi degli interventi previsti ed effettivamente sostenuti (SAL). Giornate lavorative previste ed effettivamente sostenute per intervento forestale. Capitoli e unità previsionali di bilancio (UPB) per intervento forestale.
INDICATORI PER LA PIANIFICAZIONE FORESTALE A SCALA TERRITORIALE	Uso del suolo, categorie e tipologie forestali, viabilità, idrografia e altre infrastrutture artificiali, vincoli, struttura fondiaria.
INDICATORI PER LA PIANIFICAZIONE FORESTALE A SCALA AZIENDALE	Indicatori ambientali e gestionali: località, posizione fisiografica, esposizione, altitudine, pendenza, dissesto, limiti allo sviluppo delle radici, danni, accessibilità, ostacoli agli interventi improduttivi, produttivi non boscati, infrastrutture presenti. Indicatori forestali: struttura e stadio di sviluppo del popolamento, composizione specifica, origine della formazione, età prevalente, stato fitosanitario, vuoti o lacune, copertura, densità, strato arbustivo, strato erbaceo, novellame, rinnovazione, interventi recenti, orientamento selvicolturale, interventi futuri, priorità, dati dendrometrici.
BILANCIO E CONTABILITA'	Entrate previste, spese impegnate e pagamenti effettuati ripartiti per titoli, categorie, unità previsionali di base e capitoli e articolati per esercizio, dati di contabilità.
RISORSE UMANE	Dati anagrafici, inquadramento contrattuale, profilo professionale, unità organizzativa di appartenenza, trattamento economico, curriculum professionale, presenze e assenze, missioni, formazione svolta ed esigenze formative. Dati relativi al personale esterno (consulenti, collaboratori, ecc.). Concorsi e selezioni.
LOGISTICA	Dati relativi al parco mezzi, alla gestione del magazzino e alle altre infrastrutture materiali.
CONCESSIONI	Dati relativi alle concessioni per fide pascoli, legna, piante forestali.

In termini generali, e ferma restando la situazione riscontrata di frammentazione degli archivi esistenti, si può affermare che alcune aree sono molto più popolate e meglio organizzate di altre, ma che su tutte appare urgente un intervento di integrazione dell'informazione che potrà poi consentire un più agevole e razionale popolamento.

La creazione del S.I. dovrà essere accompagnata dall' istituzione di un unità organizzativa dedicata e dalla razionalizzazione e reingegnerizzazione dei processi di comunicazione interna che regolano i flussi di dati.

Per quanto riguarda le aree informative che presentano attualmente minore capacità informativa, come quella relativa alle Risorse Umane, si dovrà procedere alla rilevazione di nuovi dati solo successivamente all'implementazione del S.I., al fine di evitare una ulteriore crescita dell'entropia con un elevato rapporto costi/benefici.

La scarsa integrazione degli archivi detenuti dai Servizi Centrali e Territoriali e l'insufficiente connessione di questi ultimi con i cantieri, non consentono attualmente all'EFS un controllo di gestione adeguato in quanto è impossibile correlare i risultati con la gestione delle risorse finanziarie, umane, tecnologiche, logistiche e del patrimonio boschivo.

Per quanto riguarda invece la batteria di indicatori per la pianificazione forestale riportati nella tabella precedente<sup>8</sup> è intenzione prioritaria dell'Ente sperimentarla e organizzare la raccolta dei dati sino al livello particolareggiato.

Una volta implementato il S.I., ciò consentirà ai pianificatori di redigere piani territoriali e progetti particolareggiati a livello di complesso forestale, in linea con il PFAR e con le normative nazionali e comunitarie di riferimento in materia di foreste, ambiente e gestione sostenibile del patrimonio boschivo.

### **Analisi dei metadati**

Alcune caratteristiche accomunano i principali archivi analizzati, organizzati su software MS Access e inerenti le macroaree "perimetri forestali in gestione" e "interventi".

Il territorio di riferimento è la Sardegna, ma il sottoinsieme territoriale interessato dalla raccolta dei dati è rappresentato dalla totalità delle superfici forestali gestite dall'Ente Foreste in regime di proprietà, concessione o in occupazione.

Gli archivi sugli "interventi" sono nati con l'obiettivo di:

---

<sup>8</sup> La batteria di indicatori è stata individuata dall'EFS nell'ambito del progetto nazionale "RISELVITALIA - Modelli e indicatori per la pianificazione territoriale a media scala nella gestione sostenibile" ed arricchita di ulteriori indicatori standard tratti da ricerche nazionali e internazionali.

- uniformare le modalità di compilazione e registrazione dei progetti esecutivi da parte dei direttori dei lavori responsabili;
- centralizzare l'informazione in essi contenuta a supporto dei processi di pianificazione e controllo;
- favorirne la circolazione tra i diversi livelli di utenza interessati: la D.G. e i Servizi Centrali, i Servizi Territoriali e i cantieri forestali.

Parallelamente, i database e gli archivi georeferenziati inerenti i “perimetri forestali” sono nati per supportare i processi di pianificazione forestale e strategica e il controllo di gestione.

L'unità di rilevazione, ossia la fonte presso la quale vengono raccolti i dati, è la singola foresta demaniale o cantiere forestale.

Gli archivi sono stati costituiti attraverso processi misti, che contemplano la rilevazione dei dati alla fonte attraverso modelli precostituiti, l'acquisizione dei dati da procedure amministrative, l'integrazione di archivi preesistenti e l'acquisizione di informazioni da fonti esterne all'ente.

Le metodologie utilizzate per l'acquisizione dei dati variano in funzione delle variabili osservate e dei periodi di riferimento e, come vedremo, non presentano quelle caratteristiche minime di uniformità e omogeneità statistica che renda possibile comparazioni statistiche territoriali o in serie storica, non inficiate da una percentuale di errore, spesso difficilmente quantificabile<sup>9</sup>.

Errori di memoria, di errata classificazione, di ricodifica, registrazione, etc. minano quindi in una certa misura questo prezioso giacimento informativo.

Nel 2004, i dati relativi alle attività previste sono stati anche rilevati attraverso un modello standard su Excel, inviato dalla DG ai vari Servizi Territoriali e per loro tramite ai vari cantieri/foreste. I dati sono quindi rientrati al centro ed immagazzinati su un database costruito *ad hoc*, in cui sono state notevolmente perfezionate le modalità di registrazione, classificazione e codifica dei dati, al fine di produrre risultati statistici attendibili e con maggiore e più disaggregata informazione. Nello stesso anno, si è iniziato a costruire un

---

<sup>9</sup> Ad esempio, i dati relativi agli interventi del periodo 2001-2004 sono stati recuperati retrospettivamente, richiedendo ai singoli direttori dei lavori di ricostruire in un prospetto standard i dati relativi alle annualità trascorse, utilizzando le principali fonti disponibili (progetti esecutivi, altra documentazione dei lavori), ma con la difficoltà di dover utilizzare nuove classificazioni che potessero garantire un minimo di comparabilità.

sistema di doppia codifica delle attività forestali che consentisse il dialogo tra i dati tecnici e quelli finanziari legati alle unità previsionali di bilancio (U.P.B.).

Gli schemi classificatori attualmente adottati per gli interventi forestali (vedi allegato statistico) costituiscono certamente un enorme salto di qualità rispetto all'assente standardizzazione di definizioni e codifiche precedente il 2004, ma d'altra parte denunciano notevoli limiti qualora si voglia passare a piani e progetti forestali che tengano conto di distinzioni qualitative più sofisticate tra le numerose tipologie di lavoro presenti. Occorrerebbe pertanto creare un gruppo tecnico multidisciplinare in grado di perfezionare le definizioni e le classificazioni in vigore (ciò vale anche per molte altre variabili osservate).

A partire dal 2006 e 2007 sono registrati nello stesso database, oltre ai dati tecnici, anche i dati di budget, come desunti dai progetti esecutivi trasmessi alla D.G. dai singoli Servizi Territoriali, nonché i SAL semestrali e di chiusura.

Emergono tuttavia anche in questi due database (2006 e 2007) difficoltà di comparazione statistica legate alla modifica di varie codifiche e alla mancata indicizzazione delle tabelle, che sono state affrontate durante il presente lavoro per consentire un confronto almeno biennale.

La codifica e la stessa denominazione dei cantieri variano significativamente rispetto a quelle contenute nei database relativi ai perimetri, creando ulteriore difficoltà di dialogo tra i due archivi.

Se dunque a partire dal 2006 il sistema consente di estrapolare una prima batteria di indicatori per il controllo di gestione, molto lavoro ancora deve essere fatto sia per consentire un adeguato livello di analisi e di comparabilità (spaziale e temporale), sia per acquisire ed integrare tutte le fonti interne ed esterne all'Ente che, a partire dalla unità gestionale semplice della foresta/cantiere, pongano l'Ente in condizioni di effettuare la pianificazione e il controllo con adeguate basi conoscitive.

Circa le modalità di raccolta dei dati relativi alle attività previste e realizzate nei vari cantieri, è necessario premettere che queste variano assai in funzione delle dotazioni informatiche delle sedi decentrate, piuttosto carenti, ma anche del variabile livello di confidenza dei capi cantiere con i programmi di Office Automation e la correlata propensione all'uso del cartaceo.

Tali criticità logistiche, tecnologiche e di competenze informatiche di base determinano, insieme alla carente standardizzazione dei processi di raccolta e archiviazione dei dati, numerosi errori sia alla fonte, sia in fase di raccolta e registrazione.

Gran parte della registrazione dei dati inerenti l'attività forestale è manuale ed accentrata presso l'ufficio tecnico della Direzione Generale.,

La fase di elaborazione consiste principalmente nella predisposizione annuale di prospetti statistici inerenti le attività forestali e strumentali dell'Ente, che presentano un livello massimo di disaggregazione per singola foresta/cantiere e due livelli di classificazione: uno per voci accorpate e l'altro per singola attività.

Tali prospetti statistici costituiscono allo stato attuale il principale strumento utilizzato per la pianificazione ed il controllo, ma rivelano una serie di limiti qualora da un livello di pianificazione strategica delle attività dell'Ente si volesse passare ad un livello più dettagliato di controllo di gestione o ad uno strettamente tecnico-scientifico di progettazione forestale.

È significativo che, fatta eccezione per alcuni *files* utilizzati per la georeferenziazione, l'attuale sistema informativo dell'Ente utilizzi principalmente basi dati tratte da fonti interne, integrando peraltro una quantità assai limitata di informazione prodotta all'esterno.

Per quanto riguarda il grado di copertura degli archivi oggetto di analisi, una prima se pur approssimata analisi consente di stimare nel 35% la quota di valori mancanti definiti come perdite di informazione relative ad una parte delle variabili per alcune unità dell'universo.

Il sistema non incorpora attualmente routines che consentano un controllo sui valori ammissibili delle variabili<sup>10</sup>, né contempla la possibilità di verificare gli errori attraverso *check* di compatibilità<sup>11</sup>.

Analogamente, non esiste una procedura di validazione dei dati basata su un'analisi delle serie storiche, né sono mai stati effettuati confronti con dati disponibili da altre fonti indipendenti (quali altre indagini, censimenti, dati amministrativi) a scopo di validazione.

Infine, si segnala che non sono attualmente previsti dei momenti periodici di revisione generale degli archivi.

---

<sup>10</sup> Per controllo dei valori ammissibili si intende la verifica sull'insieme dei valori che può assumere una variabile; tale verifica può riferirsi sia al momento dell'immissione dati che a fasi precedenti o successive.

<sup>11</sup> I controlli di compatibilità fra variabili verificano la congruenza dei valori riportati per la stessa unità in variabili diverse (ad es.: anno di istituzione del cantiere incompatibile con il titolo di gestione della foresta).

Circa, invece, i vincoli di accesso e fruibilità, si segnala che gli archivi in oggetto con permessi ad accesso limitato sono distribuiti in maniera più casuale che ragionata, e che pertanto non è stato sinora affrontato il problema della condivisione degli archivi ai vari livelli di utenza e della diffusione periodica degli output statistici.

Per concludere questa analisi si può affermare che, nonostante alcuni passi in avanti compiuti dall'Ente a partire dal 2004 nella gestione del patrimonio informativo, sarebbe auspicabile un investimento di energie e risorse (umane, tecnologiche e finanziarie) per incrementare la quantità, la qualità, l'accessibilità e la fruibilità delle informazioni disponibili. Va da sé che per un reale miglioramento della gestione delle informazioni, secondo un approccio di *knowledge management*, occorra elaborare un apposito ed organico progetto di cui il presente studio costituisce il naturale preambolo.

### **Orientamenti per la progettazione del S.I.**

L'analisi condotta nell'ambito del Progetto Sofia ha messo in evidenza l'estrema frammentazione del patrimonio informativo dell'Ente, la scarsa interoperabilità degli archivi e gravi lacune informative in macroaree conoscitive considerate strategiche, quali ad esempio quella della pianificazione forestale, del controllo di gestione o della gestione delle risorse umane.

Si sono rilevate vistose carenze di progettazione nella struttura di gran parte degli archivi analizzati, da attribuire ad una carenza di professionalità nel campo informatico e statistico, e gravi insufficienze nella rete intranet, con la maggior parte dei cantieri ancora privi di PC e di connessione Internet.

Appare urgente un intervento di integrazione e messa a sistema dell'informazione che dovrà essere gestito da un'unità organizzativa specificamente dedicata e dovrà essere accompagnato da una reingegnerizzazione delle procedure che regolano le trasmissioni dei dati e la loro successiva diffusione, in forma aggregata, ai vari gruppi di utenza.

La progettazione di un S.I. dovrà garantire la rispondenza dell'informazione prodotta alle esigenze conoscitive dei vari gruppi di utenza (ad es. D.G., pianificatori forestali, responsabili del controllo di gestione, responsabili amministrativi, tecnici, etc.)

Il problema della rilevanza dell'informazione prodotta dal Sistema è strettamente correlato con quello della scelta tra molteplici potenziali gruppi di utenza, esistendo a nostro avviso un *trade-off* per il decisore, ad esempio tra due importanti alternative (vedi anche la figura seguente):

1. Un S.I. orientato alla pianificazione forestale ed al controllo di gestione;
2. Un “gestionale” funzionale allo snellimento delle procedure amministrative.

**Fig. 1. Una scelta obbligata per la progettazione del S.I.**



Il grafico rappresenta tre possibili scelte di progettazione del S.I.

La prima soluzione, resa graficamente dal punto verde in basso a destra delle ascisse, rappresenta un S.I. orientato alle esigenze di pianificazione e controllo e pertanto strutturato principalmente per offrire output ed indicatori statistici funzionali alla gestione secondo criteri di efficienza ed efficacia ed alla pianificazione forestale ai tre livelli: regionale, di distretto e particolareggiato. Viceversa il punto grigio in alto sulle ordinate rappresenta una soluzione alternativa di S.I. funzionale alle esigenze di ottimizzazione ed informatizzazione delle procedure amministrative. Infine, il punto intermedio colorato a righe rappresenta una soluzione “ibrida”, vale a dire una “non scelta”, in cui si cerca di combinare entrambe le esigenze ma con risultati sub ottimali.

Posto che sarà pur sempre possibile ipotizzare soluzioni multi-utenza, che contengano al loro interno funzionalità in grado di servire esigenze composite e differenti, è infatti nostra opinione che il S.I. non debba nascere tentando di coprire tutta la gamma degli obiettivi, ma anzi debba essere progettato e indirizzato intorno ad uno o più gruppi di utenza

principali (ad esempio Direzione, Ufficio Pianificazione Forestale, Ufficio Controllo di Gestione), sviluppando solo secondariamente i servizi per gli altri gruppi.

La scelta si pone in modo particolare tra un S.I. a supporto dei processi di pianificazione e controllo e un “gestionale” per lo snellimento amministrativo, in cui sarebbero a nostro avviso da scartare soluzioni troppo ibride.

Dovrà inoltre essere valutata ed evidenziata al momento della progettazione la verosimile emergenza di nuove esigenze formative correlate con la fase di transizione e messa a regime del S.I.<sup>12</sup> .

Per concludere il Sistema Informativo dovrà costituire un’innovazione di ampia portata che, se adeguatamente progettata e gestita, potrà fornire all’Ente notevoli benefici in termini di efficacia, efficienza e qualità degli interventi forestali.

---

<sup>12</sup> Si pensi ad esempio alle potenzialità di un nuovo sistema di indicatori georeferenziati per la progettazione forestale ed alla formazione specifica necessaria per poterlo utilizzare al meglio.

## CAPITOLO 3 – Direzioni di sviluppo organizzativo

In questa parte del documento, indichiamo alcune linee di sviluppo organizzativo, utili ad affrontare i nodi critici che l'analisi ha messo in luce.

Nel prossimo paragrafo riassumeremo in forma sintetica i principali esiti dell'analisi, nel secondo paragrafo indicheremo le linee di sviluppo organizzativo da perseguire, nel terzo ed ultimo paragrafo sarà delineata un'ipotesi di struttura organizzativa dell'Ente Foreste.

### ***Le caratteristiche del “sistema EFS”***

Riprendiamo in questo paragrafo le principali acquisizioni dell'analisi organizzativa, utilizzando un modello di descrizione che focalizza l'attenzione su due aspetti che caratterizzano questo sistema organizzativo; esse sono:

- a) lo **scopo**, e la necessità di conseguire una gamma di obiettivi talvolta anche in competizione tra di loro;
  
- b) la necessità di sviluppare meccanismi di **integrazione**, regole organizzative che consentano un governo unitario ed integrato della organizzazione;

#### a) Lo scopo

Come noto, è con la legge regionale n. 24 del 1999 che si fissano gli scopi – ovvero, nel linguaggio della legge, le funzioni – dell'Ente Foreste.

In particolare, la Proposta di Piano Forestale Regionale definisce gli obiettivi della politica forestale regionale ed i progetti operativi strategici, proponendo la suddivisione del territorio regionale in 25 Distretti Territoriali. La Proposta di Piano sottolinea come la politica regionale forestale debba perseguire obiettivi di difesa del suolo ma anche di tutela della biodiversità, tutela del paesaggio, valorizzazione economica dei boschi e potenziamento delle filiere, ed inoltre di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di produzione di fonti di energia rinnovabile. Vengono enfatizzate le funzioni e gli obiettivi innovativi rispetto alla più consolidata gestione e manutenzione del patrimonio forestale. L'EFS dovrà indirizzare e governare la trasformazione del patrimonio silvo-agro-pastorale e faunistico anche ai fini della sua valorizzazione economica.–

Il recente “Accordo di Programma Quadro per lo Sviluppo Sostenibile” individua una serie di Progetti da realizzare a cura dell’Ente Foreste, finalizzati a far divenire il patrimonio forestale “volano” per uno sviluppo economico sostenibile.

Da questo punto di vista, il processo di cambiamento innescato dalla Legge 24, non ha prodotto ancora risultati significativi ed irreversibili, anche sul piano della modifica dei modelli e delle soluzioni organizzative.

**Le formule organizzative attuali costituiscono un potente fattore di ostacolo alla realizzazione delle nuove funzioni assegnate all’Ente.**

#### b) L’integrazione: le soluzioni organizzative adottate

L’Ente Foreste può essere definito come una organizzazione “*iper semplice*”, ma anche come una **organizzazione molto debole sotto il profilo dei meccanismi di integrazione e governo unitario**. Nei paragrafi precedenti, abbiamo segnalato come tale debolezza si ripercuota nella difformità di azione registrabile tra i diversi Servizi territoriali, e nella complessiva “evanescenza” dell’impianto organizzativo.

Vediamo di approfondire questo punto.

- I. Dal punto di vista dei meccanismi di coordinamento, occorre indicare come siano la supervisione diretta ed il mutuo adattamento i meccanismi più diffusi<sup>22</sup> poiché non richiedono alcuna progettazione a priori. I meccanismi basati sulla standardizzazione sono invece più complessi in quanto richiedono la presenza di

---

<sup>13</sup> Utilizziamo qui la terminologia proposta da Mintzberg, che individua cinque diversi meccanismi di coordinamento:

- la supervisione diretta, quando il coordinamento di persone diverse è garantito dalla presenza “fisica” del responsabile gerarchico;
- la standardizzazione dei processi, quando il coordinamento è garantito dalla presenza di precise regole e procedure di azione;
- la standardizzazione degli output, quando il coordinamento è garantito dalla definizione di precisi obiettivi e dal controllo sul loro raggiungimento;
- la standardizzazione delle capacità, quando il coordinamento è garantito dalla presenza di omogenee ed elevate competenze professionali;
- il mutuo adattamento, quando il coordinamento è garantito dalla capacità dei membri di una organizzazione di adeguare il proprio comportamento a quello degli altri, in una sorta di autoregolazione circolare e simultanea. Di essi, i meccanismi più semplici sono proprio quelli denominati “Supervisione diretta” e “Mutuo adattamento” – cioè a dire i meccanismi prevalenti in EFS

uffici di staff in grado di definire gli standard di processo e/o di output e/o di capacità.

- II. Nell'Ente Foreste vi è una **forte carenza di elementi di standardizzazione** – si vedano le osservazioni in merito ai processi, ed al processo di programmazione e controllo, in primis. Per ciascuna area professionale il coordinamento tra le risorse è garantito attraverso il meccanismo della supervisione diretta.
- III. Il sistema organizzativo dell'Ente è costruito per sommatoria di Cantieri che sono entità fisse, imm modificabili. La **centralità del Cantiere** in questo modello organizzativo risponde ad esigenze non tanto funzionali quanto piuttosto ad un'esigenza di adesione alle aspettative ed alle esigenze dei singoli territori comunali.
- IV. E' evidente come questa rigidità della struttura sia una caratteristica non più accettabile. In questo senso, la previsione di costruire un nuovo livello di pianificazione, quello dei Distretti Forestali, in grado di integrare diversi cantieri all'interno di territori omogenei consentirà una migliore ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse.
- V. In ultimo, siamo in presenza di una struttura "iper semplice" anche sotto il profilo della differenziazione. **Non vi sono infatti rilevanti elementi di specializzazione funzionale**: le funzioni di progettazione e gestione sono ricondotte alla medesima figura (il Direttore dei lavori, al tempo stesso progettista e responsabile dell'andamento di un certo numero di cantieri) e la manodopera stessa è suddivisa nei cantieri su base "geografica" e non in considerazione di funzioni o profili di specializzazione. Dall'altro canto, la presenza di figure specialistiche, esperti nelle diverse "tecnologie" di produzione presenti nell'Ente, è molto scarsa e poco incisiva.

Un modello organizzativo con le caratteristiche richiamate – scarsa specializzazione, scarsa standardizzazione, debole gerarchia, esile tecnostruttura non è adeguato a gestire, in maniera integrata, funzioni di presidio del territorio e di manutenzione del patrimonio forestale. E' inoltre strutturalmente inadeguato a gestire politiche di trasformazione del territorio e di valorizzazione economica del patrimonio forestale, che richiederebbero invece:

1. maggiori livelli di specializzazione e competenze professionali adeguate;
2. la presenza di meccanismi di direzione e coordinamento più forti;
3. la standardizzazione dei processi di lavoro.

In buona sostanza, la realizzazione delle nuove strategie dell'Ente trova un vincolo nella struttura dell'Ente stesso, ma è contemporaneamente un'occasione straordinaria per innescare un processo di cambiamento generale (organizzativo, procedurale, tecnologico), fortemente innovativo e di grande portata.

### ***Criticità e linee di sviluppo organizzativo***

Le linee di sviluppo organizzativo devono andare nella direzione di superare i limiti e le debolezze del modello attuale.

In particolare, occorrerebbe avviare percorsi che conducano, nel breve periodo, a:

- a) **standardizzare i processi**, con riferimento alla **pianificazione e controllo**, alle metodologie ed alle pratiche di **progettazione e gestione dei lavori**;
- b) **rafforzare le unità di staff**, e costruire una tecnostruttura adeguata alla complessità, anche tecnica, delle funzioni assegnate all'Ente;
- c) **specializzare le funzioni**, distinguendo le funzioni di pianificazione e progettazione degli interventi da quelle di gestione;
- d) **sviluppare/rafforzare** funzioni e **professionalità** volte allo **sviluppo e alla valorizzazione economica** dei sistemi territoriali, coerentemente con la "mission" affidata all'Ente;

- e) **sviluppare il sistema informativo**; esso è infatti infrastruttura di comunicazione, ma è anche strumento per gestire i processi con maggiore efficienza nonché prerequisito fondamentale per la gestione delle informazioni ai fini della pianificazione e del controllo;
- f) **ridisegnare la struttura organizzativa** e ridefinire funzioni e ruoli dei diversi livelli di direzione e gestione in funzione delle strategie.

### ***Ipotesi di struttura organizzativa***

Le principali caratteristiche del modello organizzativo proposto possono essere sintetizzate come di seguito.

#### **Strutture di staff centrali**

Le staff più “tradizionali”, già presenti nell’Ente, andrebbero rafforzate allargandone e precisandone le competenze. Occorre ricondurre a queste staff la elaborazione delle politiche di gestione:

- le politiche di bilancio (*Servizio Contabilità, Bilancio, Appalti*);
- le politiche di gestione, formazione e sviluppo del personale (*Servizio, Organizzazione e Sistema informativo*); all’interno di questo Servizio potrebbe essere collocato l’Ufficio Prevenzione e Protezione del lavoro, oggi collocato presso il Servizio Tecnico;
- le politiche di innovazione organizzativa, tecnologica ed informatica (*Servizio Organizzazione e Sistema informativo*); all’interno di questo Servizio potrebbe essere collocato l’Ufficio Informatico, oggi collocato presso il Servizio Tecnico.

Accanto a questi, vanno sviluppati “nuovi” servizi di staff che possano presidiare le funzioni di:

- programmazione operativa e di sviluppo delle “tecnologie” di intervento (*Servizio programmazione e supporto alla definizione degli obiettivi aziendali*); l’ipotesi è che possa essere utile una funzione di staff centrale sia preposta all’elaborazione di metodologie di pianificazione e di definizione dei piani di intervento di distretto ed aziendali e in grado di fornire consulenza, assistenza ed orientamento

metodologico sulle principali tecnologie produttive (la forestazione, piuttosto che la produzione di energia attraverso le biomasse, e simili);

- attivazione e gestione di un sistema di Controllo di Gestione, che consenta di raccogliere dati ed informazioni sull'andamento delle attività a livello di Distretto e cantiere, nonché di valutare il raggiungimento degli obiettivi aziendali, sotto il profilo della efficienza e della efficacia (*Servizio Controllo di gestione*);
- definizione di progetti di sviluppo territoriale, finalizzati alla valorizzazione economica di specifici territori gestiti dall'Ente, e di garanzia della realizzazione di tali progetti, in stretta interazione con i Servizi territoriali in cui ricadono i territori di riferimento dei progetti (*Servizio Progetti di valorizzazione territoriale*). Ricadrebbe ad esempio nelle competenze di questo Servizio la responsabilità complessiva sulla attuazione dell'Accordo di Programma Quadro.

Infine, potrebbe essere opportuno prevedere la costituzione di un Comitato di Direzione, composto da tutti i responsabili di Distretto, i responsabili di Servizio e dal Direttore Generale, come ulteriore momento di integrazione e coordinamento.

### **Strutture della line operativa**

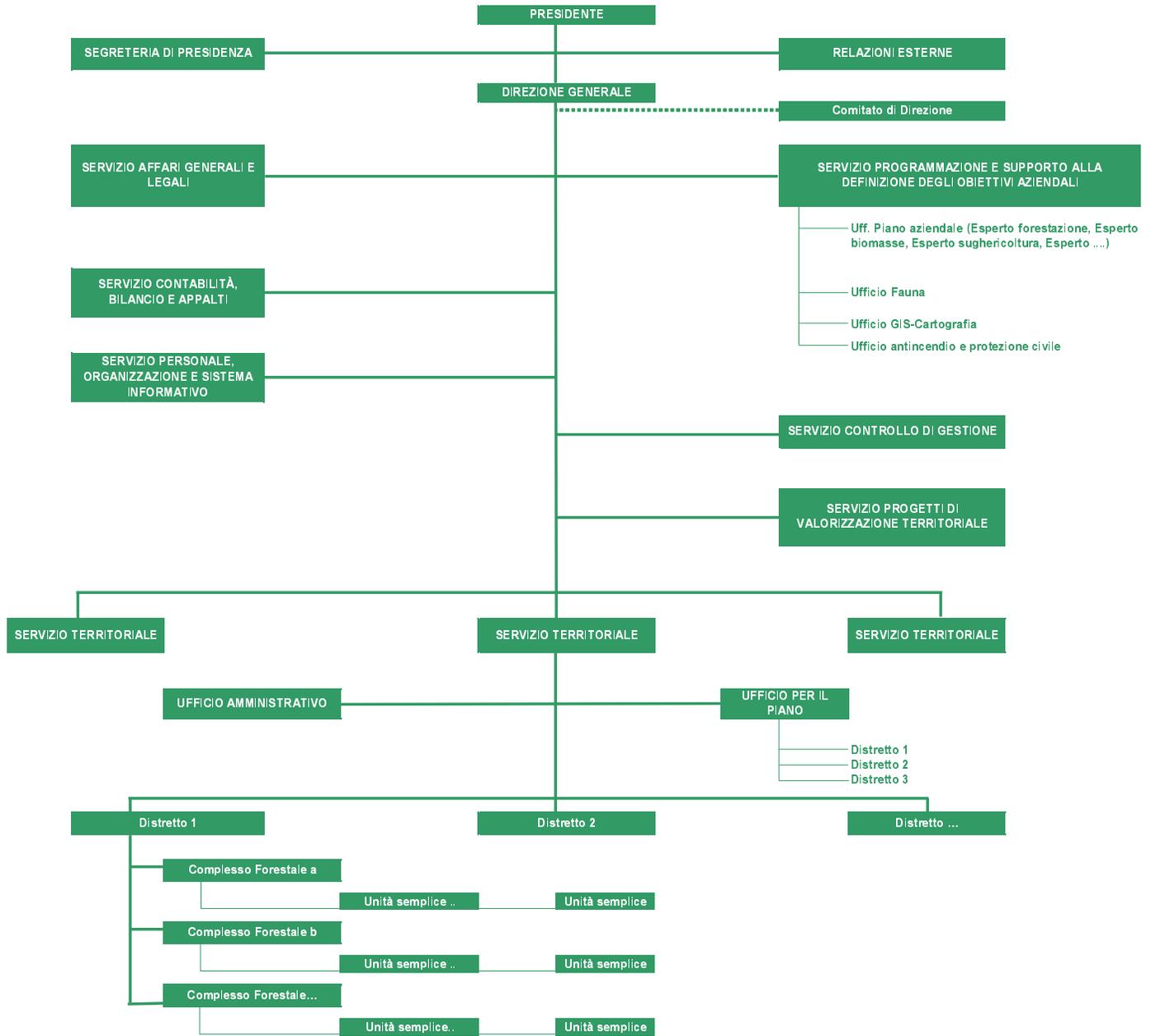
La line operativa dovrebbe essere ripensata, alla luce di alcuni criteri:

- a) la organizzazione dei territori in Distretti – come già previsto dal Piano Forestale Regionale – l'accorpamento dei cantieri in complessi forestali con la relativa attribuzione di risorse umane e strumentali e l'eliminazione degli Uffici Forestali.
- b) la distinzione tra le funzioni di progettazione e di direzione dei lavori a livello di Servizio Territoriale, e quella di gestione dei lavori, centrata sui Cantieri. Ciò consentirebbe alla funzione "Progettazione" di concentrarsi sulla definizione di progetti di intervento che massimizzino l'utilizzo delle foreste – sotto i diversi profili che il Piano aziendale indicherà come prioritari. La funzione "Gestione" potrà concentrarsi sull'utilizzo razionale della manodopera, per la realizzazione dei progetti definiti;
- c) la funzione di progettazione potrebbe essere presidiata da un "Ufficio di Piano" con competenze multidisciplinari, articolato al suo interno in progettisti ed esperti dedicati ad ogni Distretto.

d) la funzione di gestione sarebbe affidata ai *Distretti*, articolati al loro interno in Complessi forestali ed unità semplici. I Cantieri dovrebbero perdere la loro caratteristica di strutture fisse, con una propria dotazione di personale ed attrezzature, per assumere la configurazione di “progetti” a termine: gruppi di operatori e relative attrezzature responsabili della attuazione di uno specifico progetto di intervento all'interno di un Distretto. Il personale così come le attrezzature dovrebbero essere assegnati al Distretto, e dal responsabile di Distretto allocati nei diversi Complessi forestali in relazione agli interventi previsti dal Piano operativo di Distretto.

Alla pagina seguente è riportato l'organigramma che deriverebbe dalle scelte organizzative qui indicate. Successivamente, inoltre, è riportato il medesimo organigramma, con l'indicazione delle relazioni di tipo funzionale tra le strutture di staff e la line operativa.

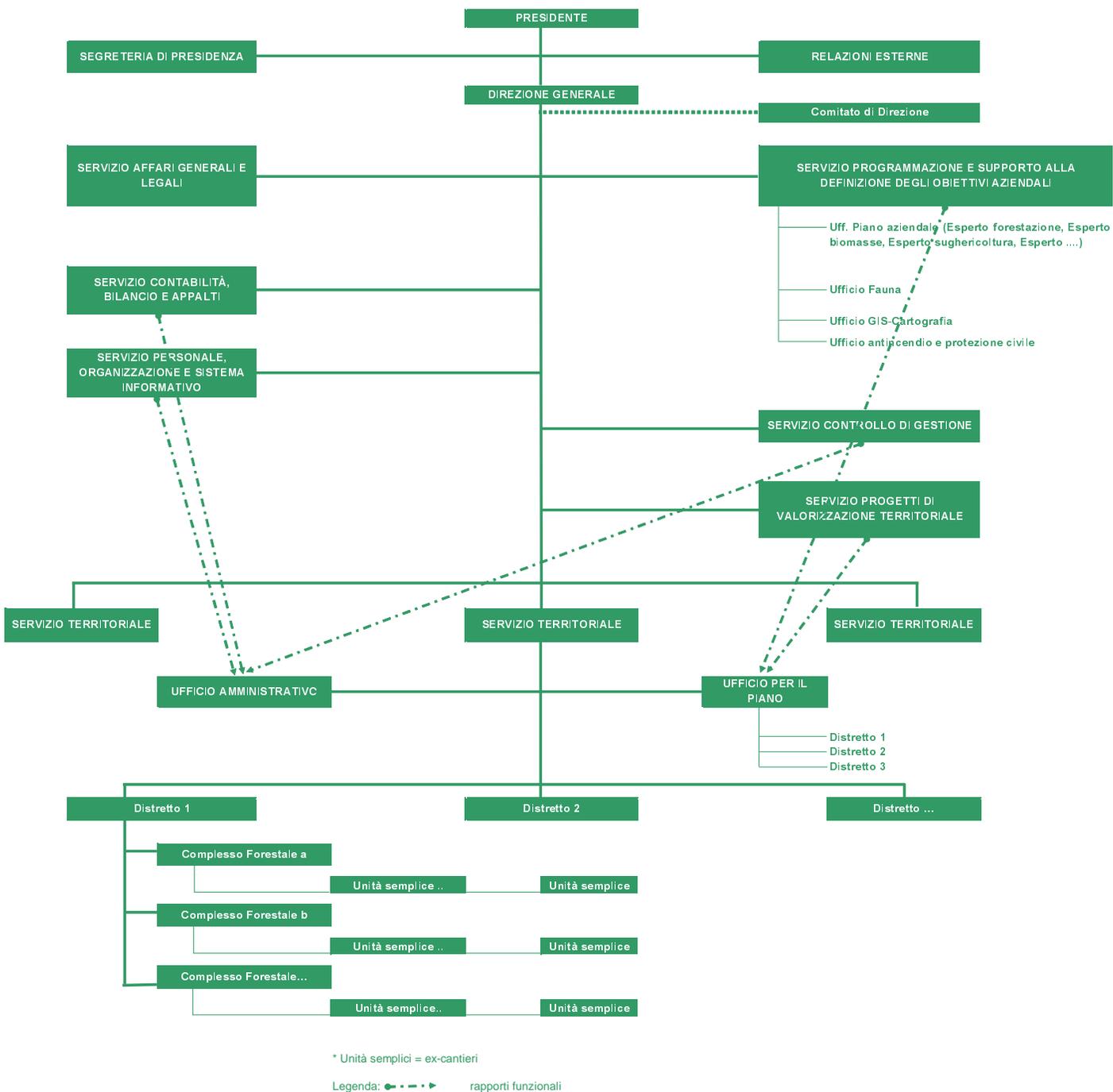
**Figura 1 – Ipotesi di organigramma di EFS**



\* Unità semplici = ex-cantieri

Legenda: ——— rapporti di dipendenza gerarchica

**Figura 2– Ipotesi di organigramma con l'indicazione dei principali rapporti funzionali**



Quello indicato è un percorso di cambiamento organizzativo la cui gestione richiede attenzione a due diverse dimensioni:

- a) da un lato, la necessità di procedere con un approccio il più possibile condiviso; le nuove soluzioni organizzative devono essere sperimentate, messe a punto, migliorate, e divenire prassi di azione ordinaria, sostituendo le odierne pratiche organizzative; è questo un processo che può trovare ostacoli e resistenze, e che pertanto necessita dei maggiori gradi possibili di condivisione e di supporto formativo continuo;
- b) dall'altro lato, occorre mantenere una forte coerenza del disegno, ed una chiara direzione di marcia, realizzando risultati via via cumulabili nel tempo; in particolare, occorre che su tutte le linee di sviluppo organizzativo si realizzino significativi avanzamenti, perchè è solo dal carattere sistemico del cambiamento che discende la irreversibilità delle innovazioni organizzative.

In sostanza, è necessario adottare lo strumento del **Piano strategico per il cambiamento organizzativo** che, indichi con chiarezza gli esiti del percorso – disegnando la identità e le modalità operative dell'Ente Foreste ed individui le tappe ed i progetti da realizzare, indicando altresì risorse e tempi per la loro implementazione.

La formulazione di tale Piano Strategico può essere occasione per avviare un processo di ampia partecipazione, sia dei membri di EFS, sia degli stakeholders esterni, condizione questa per la definizione di un progetto condiviso e capace di costituire un orizzonte significativo per i principali attori interessati al cambiamento di EFS.

## CAPITOLO 4 – Implicazioni di strategia formativa

### *Introduzione*

La formazione è una leva strategica, capace di generare competenze e coinvolgimento a tutti i livelli dell'organizzazione. Qualsiasi azione di cambiamento organizzativo ha molte più possibilità di ottenere successo se si accompagna ad un opportuno intervento formativo; tuttavia la formazione può essere adeguatamente pianificata solo allorquando siano chiare le strategie.

Ecco perché è essenziale che l'analisi delle esigenze formative sia sempre condotta in aggancio alle direttrici strategiche dell'organizzazione. Ed è esattamente il metodo che si è utilizzato in questa analisi. Da una parte essa ha rilevato, nel corso delle interviste individuali così come dei focus group, la percezione dei fabbisogni formativi. Dall'altra parte, però, ha integrato queste segnalazioni con una serie di indicazioni più strategiche, che derivano dai risultati dell'analisi organizzativa in senso stretto. Questo ci consente di trarre oggi delle indicazioni che possono valere come direttrici per la pianificazione formativa. È da tenere inoltre presente che, pur in assenza di un vero e proprio Piano di Formazione dell'EFS, con il Progetto SOFIA si è dato luogo ad un primo intervento formativo programmato, rivolto ai Quadri, ai capicantiere ed ai collaboratori amministrativi e tecnici. Tale intervento, secondo l'approccio dell'empowerment, è stato finalizzato soprattutto a favorire la "pensabilità" del cambiamento e del miglioramento (individuale e collettivo), realizzando momenti di orientamento, scambio di esperienze e sviluppo di competenze di base e specialistiche. La presente analisi delle esigenze tiene ovviamente conto delle attività svolte.

Saranno dunque esposti i risultati finora raggiunti in termini di esigenze e opportunità formative per il personale dell'Ente, suddiviso in quattro gruppi riferibili a quattro popolazioni di destinatari: i quadri direttivi, i capicantiere, i collaboratori tecnici ed amministrativi e gli operai.

## **Quadri Direttivi**

Sono state individuate alcune competenze strategiche prioritarie di cui l'Ente risulta carente e che, in particolare, dovrebbero essere sviluppate e consolidate dalle figure direttive.

### GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

La **gestione delle risorse umane** è la prima fondamentale competenza da sviluppare, intesa sia come capacità di comunicare efficacemente con i gruppi di personale che vengono loro affidati, sia come capacità di motivare le persone e gestire efficacemente i conflitti e le criticità che si manifestano all'interno dei complessi forestali.

In particolare, è necessario rafforzare la capacità di *leadership* di queste figure al fine di facilitarne l'efficacia comunicativa e gestionale.

### LA PROGETTAZIONE FORESTALE ED IL PROJECT MANAGEMENT

La **progettazione forestale** ed il **Project Management** costituiscono ulteriori esigenze formative segnalate dagli stessi quadri. Si tratta di due competenze strategiche ai fini dell'innalzamento dell'efficacia delle attività realizzate dall'EFS.

In fase d'analisi era emersa la sovrapposizione del ruolo direttivo del Direttore dei Lavori, in cui coincidevano le figure professionali del progettista forestale e del gestore dell'attuazione dei progetti. In prospettiva, è possibile che queste figure vengano specializzate e scisse in due ruoli diversi ma in ogni modo, sembra inevitabile rafforzare le competenze di questo gruppo professionale sia in termini di acquisizione di principi, modelli e strumenti di progettazione innovativi, sia in termini di sviluppo e consolidamento di capacità gestionali e di attuazione dei progetti.

### VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DELLE RISORSE UMANE

La carenza di valutazione, si traduce in una forte esigenza di acquisire e sviluppare questa competenza sia in termini di sviluppo di conoscenze e capacità di **valutazione delle risorse umane** che di **valutazione dei risultati** conseguiti attraverso le attività ed i progetti realizzati.

Nel primo caso si tratta, pertanto di apprendere metodi e strumenti per poter valutare efficacemente l'operato del personale attraverso modalità oggettive legate anche alla possibilità di motivare e stimolare le risorse che vengono gestite.

Nel secondo caso si tratta di acquisire strumenti che permettano di monitorare e controllare l'efficacia dei lavori forestali (o comunque legati all'uso multifunzionale della foresta) e di disporre di chiavi di lettura che consentano, nel valutare i risultati, di intraprendere scelte di tipo strategico ed operativo.

## COMUNICAZIONE ESTERNA ED INTERSITITUZIONALE

Tra le esigenze formative indicate dagli intervistati è anche lo sviluppo di capacità di **comunicazione esterna ed interistituzionale**.

I Direttori dei lavori ed i Responsabili dei Servizi sono chiamati a gestire relazioni complesse in cui sono coinvolti diversi soggetti –istituzionali e non – e nelle quali essi si ritrovano a rappresentare l'Ente. Si tratta, in alcuni casi, di processi di comunicazione dagli equilibri delicati in cui è necessario possedere adeguate capacità di comunicazione ed una approfondita conoscenza del ruolo del proprio Ente e dell'ambito istituzionale in cui esso opera.

## INDIRIZZI E STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA GESTIONE FORESTALE

Un'ulteriore competenza che andrebbe sviluppata ai fini strategici è la capacità di costruire (o meglio di concorrere a costruire) gli **indirizzi e gli strumenti della pianificazione del territorio e della gestione forestale ed ambientale**.

I quadri direttivi dell'Ente devono padroneggiare con sicurezza i nuovi documenti di programmazione regionali di valenza territoriale (Piano Paesaggistico Regionale, Piano Forestale Ambientale Regionale, Piano di Sviluppo Rurale, etc.), nonché i concetti inerenti una più ampia gestione ambientale dei territori affidati all'Ente (sostenibilità, VIA e VAS, turismo sostenibile, educazione ambientale e così via). Ciò anche in considerazione del prospettato ampliamento di funzioni e di compiti che vedono l'Ente sempre più protagonista ed animatore di processi di sviluppo locale sostenibile.

Tale competenza non si può fermare alla sola conoscenza dei principi e degli indirizzi nazionali e comunitari, ma deve tradursi in capacità propositive, in modo da concorrere consapevolmente alla costruzione ed all'attuazione dei programmi dell'Ente.

## COMPETENZE INFORMATICHE

Si ritiene importante, infine, sviluppare e/o rinforzare le **competenze informatiche**; in particolare la capacità d'uso degli applicativi più diffusi (in particolare Word ed Excel), la navigazione in ambiente web e l'utilizzo della posta elettronica con il fine di consolidare l'abitudine allo scambio continuo di informazioni in rete e favorire la partecipazione a comunità professionali *on line* di tecnici forestali.

### ***Capi cantiere***

Le competenze caratterizzanti il profilo professionale del capo cantiere non sono immediatamente reperibili sul mercato e pertanto questa figura necessita, più ancora dei quadri direttivi, di essere costruita attraverso interventi formativi programmati e progettati in base alle esperienze ed ai livelli di competenza in ingresso dei singoli, coerentemente con gli obiettivi che l'Ente si pone di raggiungere.

E' quindi necessario prevedere sia attività di formazione finalizzate a sviluppare competenze trasversali, sia attività di formazione specialistiche.

## CONOSCENZA DELLA MISSIONE, STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE DI EFS

Sebbene tra i capi cantiere ve ne siano non pochi che possono vantare una appartenenza di lunga data all'Ente (o meglio dell'ex Azienda Regionale Foreste Demaniali o ad altri organismi presso cui operavano prima della creazione dell'Ente), dalle interviste risulta che è proprio la **conoscenza della missione, della struttura e e dell'organizzazione dell'EFS** a risultare carente in questa categoria di personale. Essi infatti, forse anche per lo stretto orientamento all'operatività che contraddistingue il ruolo, hanno spesso un approccio trascurato o adempistico alla componente amministrativa del compito. Nei capi cantiere manca la percezione esatta di che cosa – al di là dei compiti operativi – l'Ente sia divenuto nel tempo, quali aspettative siano riposte in esso dal governo regionale e dai cittadini, e che ricadute questo debba avere in termini di quotidianità. Per questo, l'azione formativa più urgente è quella di migliorare la conoscenza dell'Ente, della sua missione, dei progetti innovativi, delle strategie, degli strumenti di cui si avvale.

## CONOSCENZA E CAPACITA' DI INNOVAZIONE DI ATTIVITA' SPECIALISTICHE

E' necessario aggiornare le competenze in materia di **selvicoltura e gestione forestale**. Il capocantiere deve infatti sovrintendere a tutte le lavorazioni eseguite dagli operai, ma è anche la figura che può innovarne l'azione. Ovviamente tale propensione all'innovazione e al miglioramento può essere rafforzata introducendo un sistema premiante che valorizzi i contributi individuali.

Questo stesso tema si presenta anche in modo più specifico, legato alle competenze necessarie per condurre l'attività di **prevenzione e intervento antincendio**. In considerazione della delicatezza del compito, sarebbe invece opportuno prevedere degli opportuni richiami formativi negli anni, in modo che le competenze apprese si tengano vive, e si aggiornino nel tempo.

## CAPACITA' DI LETTURA DEI PROGETTI E DI VALUTAZIONE DEI RISULTATI

Immediatamente a seguire, si rileva come fondamentale lo sviluppo di una competenza di natura strettamente tecnica, ovvero la capacità di **lettura dei progetti, delle modalità attuative e della valutazione dei risultati**. È su questo, infatti, che si concentrano le indicazioni di criticità legate all'attuazione dei lavori: nonostante vi siano Capi cantiere dotati (per conoscenze pregresse, esperienza o autoapprendimento) di buona e aggiornata competenza tecnica (anche in termini di conoscenza della topografia e cartografia), ve ne sono certamente anche molti che necessitano di un rafforzamento delle competenze in materia, soprattutto in vista dell'informatizzazione delle attività e dell'adozione di un nuovo regolamento di progettazione. Ciò consentirà di evitare il presentarsi di errori nell'esecuzione dei lavori, e renderà più semplice il coordinamento delle attività (specie per quanto riguarda il rapporto tra direttore dei lavori e capocantiere).

## CONOSCENZE DI POLIZIA FORESTALE

Si rileva la carenza di conoscenze – talvolta anche minime – in materia di **polizia forestale**, tema su cui l'attività dell'Ente riveste una valenza centrale nel sistema di governo del territorio in essere nella regione Sardegna.

## COMPETENZE INFORMATICHE

I capi cantiere devono essere dotati delle adeguate competenze informatiche e, in particolare, della capacità di utilizzare gli applicativi di **office automation** (in particolare Word ed Excel) e di navigare in ambiente web per favorire la loro propensione alla partecipazione a comunità on line. Ciò sarà quanto mai necessaria ed obbligatoria nella fase di diffusione delle tecnologie informatiche nei complessi forestali con la gestione informatizzata dei lavori forestali.

## COMPETENZE DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Ultimo tra i temi indicati, ma non certo per importanza, è quello legato alla **gestione del personale**. È questo l'ambito in cui si riscontrano i problemi più rilevanti: la particolarità del ruolo del capocantiere fa sì che egli rappresenti a un tempo un centro di coordinamento delle attività ed un'interfaccia tra il direttore dei lavori ed il caposquadra. Si tratta di un'attività molto complessa, esercitata talvolta in contesti sociali critici, che richiede sia il possesso di competenze tecniche che di elevate competenze di gestione delle risorse umane.

### ***Collaboratori tecnici ed amministrativi***

All'interno dell'Ente è presente un nucleo di personale composto da circa 200 persone - estremamente eterogeneo per formazione culturale e mansioni ricoperte - in cui però sono individuabili almeno due macro gruppi professionali: gli assistenti tecnici e i collaboratori amministrativi. Si tratta di figure che svolgono attività di assistenza e supporto nei più svariati ambiti (edile, vivaistico, faunistico, silvicolturale, giuridico-amministrativo), coadiuvando i Responsabili dei Servizi Territoriali, i Direttori dei lavori e talvolta i Capi cantiere nella gestione quotidiana delle attività.

Dall'analisi realizzata non sono emersi elementi al momento rilevanti rispetto alle esigenze formative di queste figure professionali. Tuttavia, in considerazione degli ambiziosi obiettivi che l'Ente si pone, quali il recupero di efficienza ed efficacia dell'organizzazione, il miglioramento qualitativo delle attività e dei servizi, l'ampliamento delle attività e il migliore rapporto con il territorio, si evidenzia la necessità di coinvolgere nelle attività formative anche questi due gruppi di dipendenti.

A questo proposito è utile indicare almeno due obiettivi principali su cui orientare le strategie formative al momento di attuare politiche di sviluppo del personale:

- migliorare il supporto all'azione tecnica dei Direttori dei Lavori e dei futuri Responsabili di Distretto;
- adeguare l'azione amministrativa ai bisogni che emergono dalla continua evoluzione della gestione forestale.

## ***Operai***

In modo analogo al gruppo professionale dei collaboratori, all'interno del presente documento, non sono state fornite indicazioni in merito ai contenuti necessari per la formazione del personale operaio che rappresenta dal punto di vista numerico la popolazione di dipendenti più consistente.

Sarà infatti necessario svolgere degli approfondimenti di natura molto più tecnica di quanto sia stato possibile fare nell'ambito dell'indagine preliminare svolta.

È però importante rimarcare come alla base delle scelte che dovranno essere operate sarà opportuno considerare il livello di specializzazione degli operai.

Come sopra ricordato, oggi il sistema organizzativo non premia la specializzazione, anzi, al contrario si tende spesso a scoraggiare la differenziazione delle competenze, per ragioni legate prevalentemente a logiche di gestione del personale in rapporto ai principi vigenti di diritto del lavoro.

Esiste un problema di sottoutilizzo di professionalità polivalenti all'interno del gruppo professionale degli operai cui concorre la mancata elaborazione da parte dell'Ente di una strategia di gestione delle competenze presenti, che risultano considerate sovente come indifferenziate, laddove invece vi sarebbe il potenziale (e in alcuni casi già la capacità) di sviluppare abilità specifiche.

L'intervento formativo destinato agli operai dovrà, pertanto, essere progettato e attuato in accordo con le strategie di gestione e con le esigenze specifiche dell'organizzazione.

In particolare, si dovrà prevedere un intervento di formazione trasversale finalizzato a sviluppare le conoscenze di base sulla missione, l'assetto organizzativo e gestionale dell'EFS. Successivamente si potranno realizzare attività di addestramento specialistico nei diversi settori di riferimento (attività selvicolturale e gestione faunistica). Infine, sarebbe auspicabile anche un progetto formativo ad hoc volto alla valorizzazione del patrimonio dei mestieri e delle competenze identitarie.

## SINTESI CONCLUSIVA

L'analisi dell'Ente Foreste ha messo in luce numerose criticità ma anche notevoli potenzialità sulle quali è necessario investire al fine di un miglioramento di efficienza e di efficacia nelle attività realizzate. Il contributo che l'Ente può offrire nel dare attuazione alle politiche di gestione e sviluppo del territorio isolano sarebbe davvero prezioso se si riuscisse a superare i problemi di natura organizzativa.

Senza voler banalizzare il lavoro svolto e la ricchezza delle informazioni trattate, qui di seguito si riporta un riepilogo dei principali indicatori emersi, delle aree critiche e delle potenzialità rilevate, delle azioni avviate e delle soluzioni più innovative proposte.

### **Aspetti di criticità emersi:**

- **Organizzazione nata “microcefala”;**
- **Mancanza di un piano aziendale (obiettivi, strategie, processi definiti);**
- **Mancanza di un'adeguata gestione delle RU;**
- **Assenza di un regolamento per il controllo di gestione;**
- **Azione autoreferenziale, spesso burocratica e ripetitiva;**
- **“Isolamento” istituzionale/operativo (poche collaborazioni e scambi e solo episodici).**

---

<sup>23</sup> Per controllo dei valori ammissibili si intende la verifica sull'insieme dei valori che può assumere una variabile; tale verifica può riferirsi sia al momento dell'immissione dati che a fasi precedenti o successive.

<sup>24</sup> I controlli di compatibilità fra variabili verificano la congruenza dei valori riportati per la stessa unità in variabili diverse (ad es.: anno di istituzione del cantiere incompatibile con il titolo di gestione della foresta).

### **Aspetti positivi emersi:**

- Grandi potenzialità (dimensione, diffusione, multifunzionalità);
- Congiuntura favorevole (massima attenzione all'ambiente come valore e patrimonio del pianeta);
- Possibilità di specializzazioni (estensivi/intensivi, forestali, naturalistici, edilizi, agricoli, educativi, servizi);
- Possibilità di avere ricadute su più settori economici (forestazione produttiva, turismo, biomasse, zootecnia, gestione faunistica, apicoltura, educazione ambientale, ecc.);
- Opportunità di cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale.

### **Azioni in fase di attuazione:**

- Potenziamento del sistema informativo;
- Nuova dotazione di attrezzature informatiche;
- Rinforzo dell'organico;
- Riassetto territoriale (25 Distretti, ampliamento in funzione della produttività).

### **Indicazioni e suggerimenti:**

- Riorganizzazione coerente alle esigenze, alla produttività e alle strategie definite
- Potenziamento staff centrali e di direzione;
- Standardizzazione processi;
- Definizione e diffusione di pratiche professionali omogenee;
- Maggiori livelli di specializzazione;
- Meccanismi di coordinamento ed integrazione più forti;
- Informatizzazione e addestramento;
- Sistemi di controllo e valutazione.

Il materiale informativo raccolto, sintetizzato nel presente documento, rappresenta il risultato dell'analisi condotta e periodicamente potrà essere sottoposto a revisioni ed aggiornamenti.

Il documento dunque rappresenta uno strumento utile per dare avvio al processo di rinnovamento dell'Ente, anche grazie ai contributi ed agli approfondimenti specifici da parte del gruppo dirigente che potrà utilizzare questo studio come punto di partenza ma anche come metodo di lettura dell'organizzazione.

## BIBLIOGRAFIA

- Agnesa G., Cuncu C., *La formazione nella P.A. italiana. Un viaggio nel tempo e nello spazio in una ricerca del Formez*, RU – Risorse Umane, n° maggio-Giugno, Maggioli Editore – Rimini, 2005
- Agnesa G., *Qualità della formazione e competenze del formatore pubblico*, articolo in FOR, fascicolo n. 66, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Agnesa G., *La formazione come sviluppo contestualizzato di competenze*, "Musica & Architettura" – Paesaggi della contemporaneità, a cura di S. Peluso, Gangemi Editore – Roma, 2005
- Agnesa G., Brughitta A., Sassu N., *Scenari e tendenze della formazione pubblica* (a cura di) - Formez Roma, 2006
- ANSI/NISO, *The Dublin Core Metadata Element Set*, NISO Press, 2001
- Auteri E., *Management delle risorse umane. Fondamenti Professionali*, Guerini e Associati, Milano, 1998
- Batini, B. Pernici, G. Santucci, *Sistemi informativi*, Franco Angeli Editore 2002
- Bonaretti M., Codara L. (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2001
- Boyatzis R.E., *The competent manager*, New York, John Wiley & Sons, 1982
- Buzzigoli L., Martelli C., Crescioli F., *Il Sistema Informativo Statistico del Comune di Firenze - Metodi, Contenuti e Risultati della Fase di Test*, Pubblicazione Internet, 2005
- Censis, Luiss Management, S3 Studium, S3 Opus, Uniform Concommercio (a cura di), *I fabbisogni formativi del territorio*, Edizioni Edigraf, Formello (Roma), 2004
- Cepollaro G. (a cura di), *Competenze e formazione*, Guerini & Associati, Milano, 2001
- CNIPA, *Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali - Linee guida per l'applicazione dello Standard ISO, 19115 Geographic Information – Metadata*, pubblicazione Internet CNIPA, 2006
- Crivelli F., Manara D., *Lavorare con le competenze. Riconoscerle, gestirle, valorizzarle*, Guerini e Associati, Milano, 2002
- Degli Esposti D., Vano A., Zuppiroli A., *Qualità, formazione e cambiamento organizzativo. Un'esperienza della Regione Emilia-Romagna, in Il Nuovo Governo locale – fascicolo 3*, Franco Angeli, Milano, 1999
- Gammaldi A. e altri ( a cura di), *Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. Tre casi europei a confronto*, in "Quaderni Formez", n. 14, 2003
- IMF, *Guide to the General Data Dissemination System*, IMF, 2004
- ISFOL, *Competenze trasversali e comportamento organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 1994
- ISO, *Information and documentation — The Dublin Core metadata element set*, 2003, ISO
- ISTAT, *Lista di Verifica per la Documentazione dell'attività Statistica*, Pubblicazione Internet, 2006
- Lanzara G. F., *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 1993
- Mintzberg H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1985
- Pellegrino M., *A standard for Dissemination of Eurostat Metadata*, EUROSTAT, 2006.
- Quaglino G.P., Carrozzini G.P., *Il processo di formazione. Dall'analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati*, Franco Angeli, Milano 1998
- Popolizio P., *Termini dei Metadati del DCMI*, 2005
- RISSELVITALIA, *Sottoprogetto 4.3 Modelli e indicatori per la pianificazione territoriale a media scala nella gestione sostenibile del bosco*, Pubblicazione Internet, 2006
- SDMX, *Framework for SDMX Standards (Version 1.0)*, SDMX, 2004
- Scrini G., *Obiettivi, Metodi e stato di avanzamento degli studi di Sottoprogetto 4.3 di Riselvitatia alla fine del 2005. Audizione presso la Commissione di Valutazione Scientifica del Progetto Riselvitatia - C.R.A.*, Roma, 2006
- Schifano P. (a cura di), *Le misure del cambiamento nella P.A.: indicatori di performance*, Formez, 2006
- Spencer L., Spencer S., *Competenza nel lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1995
- Vano A., *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Guerini e Associati, Milano, 2001



**Formez – Centro di Formazione Studi**  
Sede di Cagliari  
Via Roma 83 09124 Cagliari

