



Università
Ca' Foscari
Venezia

La centralità dei Piani di riassetto organizzativo delle Province

Treviso, 19 marzo 2018

Prof. Salvatore Russo
Dipartimento di Management
e-mail: salvus@unive.it



Quadro delle dinamiche normative

- L. 56/2014 - carattere transitorio del riordino legislativo delle Province
 - *approvata in vista della espunzione delle Province dal catalogo degli enti locali costituzionalmente garantiti*
- Con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, cessa la prospettiva della riforma costituzionale
- E' confermato l'impianto della Repubblica basata sull'amministrazione autonoma dipendente dai *tre livelli costituzionalmente garantiti*
 - *Comuni*
 - *Province*
 - *Regioni*
- Attualmente esigenza di consolidare e attuare il sistema affermato con la riforma del 2001



Ripensamento e Riprogettazione

- Necessaria riforma che definisca con chiarezza i compiti e le responsabilità di ciascun livello di governo.
 - *i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province e le Città metropolitane quali enti necessari, nella loro posizione istituzionale di enti di area vasta che si rapportano con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano economie di scala e il rilancio degli investimenti.*
- Ripensamento dell'Ente Provincia e il suo assetto istituzionale, organizzativo, funzionale e finanziario



Attuale configurazione

Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni

Funzioni Amministrative

Art 114

Autonomia Finanziaria

Art. 118

Art. 119



Art. 1 comma 3 L. 56 del 2014

Province

Enti territoriali di area
vasta

Con specificità quelle
con territorio
interamente montano
e confinanti con
Paesi stranieri



Nodi da sciogliere sulla *governance*

Situazione Attuale

- a) il presidente della provincia;
- b) il consiglio provinciale;
- c) l'assemblea dei sindaci.

- Una semplificazione del sistema di governo attraverso l'eliminazione dell'organo consiliare e la valorizzazione del ruolo delle assemblee dei sindaci.
- La previsione di un sistema di elezione diretta dei consigli provinciali attraverso una legge elettorale basata su collegi territoriali
- Ritorno ad un sistema di elezione diretta di tutti gli organi di governo delle Province secondo il modello previsto nella legge 81/93



Funzioni

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali

e) gestione dell'edilizia scolastica

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.



Funzioni ulteriori per le province di confine e/o montane

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo

b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti



Le previsioni normative per i piani di riassetto (art 1 commi 421, 422 e 423 L. 190 del 2014)

- 421. La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56.
- 422. Tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è individuato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421 del presente articolo e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente.
- 423. Nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono determinati, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, **piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale** degli enti di cui al comma 421.



I piani di riassetto organizzativo/1

- Rappresentano uno strumento fondamentale per l'implementazione di una riforma che implica un radicale processo di cambiamento nelle amministrazioni provinciali
- Sono lo strumento individuato dalla norma per trasformare le Amministrazioni provinciali in Enti di Area Vasta e rappresenta lo strumento attraverso il quale governare l'Ente
- Sono strumento di verifica della sostenibilità organizzativa e finanziaria a conclusione del processo di riordino e di mobilità del personale soprannumerario in relazione alla gestione delle c.d. funzioni fondamentali



I piani di riassetto organizzativo/2

- Non sostituisce gli strumenti ordinari di programmazione e deve essere opportunamente integrato con essi
- Deve essere considerato strumento trasversale di supporto e integrazione delle strategie dell'ente
- Allo stesso modo va considerato come fondamentale strumento di supporto alla traduzione delle strategie in termini operativi mediante i documenti di programmazione tipici dell'ente
- Deve essere considerato **strumento di cambiamento e riposizionamento** dell'Ente.



Analogie

Impresa

Strategie di riposizionamento

Puntano sugli strumenti di marketing mix

- quali bisogni e quali segmenti obiettivo puntare a soddisfare?
- con quali strategie di copertura?
- con quale bilanciamento tra le diverse aree di intervento?
- quale posizionamento si vuole raggiungere nella percezione del mercato?

PA

Strategie di riposizionamento

Situazione analoga che conta sulle esigenze del servizio e sulle finalità delle funzioni attraverso una rideterminazione degli obiettivi e una rimodulazione delle strategie

Scelte di pianificazione strategica



Finalità del Piano di riassetto

Verificare le condizioni finanziarie, economiche organizzative, tecniche per lo svolgimento delle funzioni

Fornire un quadro di analisi delle funzioni degli EAV



Analisi di contesto

- Analisi del contesto e delle risorse utilizzate per lo svolgimento di:
 - *funzioni fondamentali.*
 - *funzioni regionali delegate/attribuite*
 - *funzioni di supporto (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo)*
 - *funzioni non di competenza*

- Analisi del patrimonio dell'ente

- A tal proposito si veda una proposta di linee-guida del FORMEZ



Analisi di contesto

Esempio di analisi per funzione

SERVIZIO	ENTRATE		SPESE			Indicatore	
	correnti	c/capitale	correnti	di cui Personale	c/capitale	medio*	2015
Servizio x ₁							
Servizio x _n							

FUNZIONE FONDAMENTALE	SERVIZIO	ENTRATE		SPESE			Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	di cui Personale	c/capitale	medio*	2015
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Servizio x ₁							
	Servizio x _n							
...								



Università
Ca' Foscari
Venezia

Analisi per categorie e relativicosti per ciascuna funzione

FUNZIONE REGIONALE (delegata/attribuita):		
Categoria professionale	CONSISTENZA NUMERICA TOTALE	COSTO TOTALE
DIRIGENZA		
D3		
D1		
C		
B3		
B1		
A		

Servizio ($x_1 \dots x_n$):				
Articolazione organizzativa:				
Categoria professionale	Consistenza numerica	Trattamento fondamentale e accessorio	Oneri riflessi a carico dell' ente	COSTO TOTALE
DIRIGENZA				
D1 ... D6				
C1 ... C5				



Contenuti essenziali

Il Piano dovrebbe (ex documento Formez)

- Effettuare l'analisi dei bisogni e il piano dei servizi da erogare
- Definire un modello e struttura organizzativa
- Perseguire l'allineamento e lo sviluppo delle competenze tecnico-professionali
- Verificare la fattibilità tecnica, economica, organizzativa



Definizione di una strategia di intervento

È la fase in cui, per una visione d'insieme di medio-lungo periodo, occorre chiedersi:

- quali sono le criticità nel territorio e che dovrebbero essere ritenute prioritarie?
- come possono essere sviluppate, riviste e aggiornate politiche e strategie tenendo in considerazione i bisogni dei portatori di interesse e le risorse disponibili?
- quali sono i criteri per articolare (se necessario) il territorio in zone omogenee e come identificare i tipi di servizi da assicurare (e come) sulle stesse?
- come sviluppare un ruolo di service dei comuni su specifiche aree?



Struttura organizzativa eo sviluppo delle competenze tecnico-professionali

1. A partire dal piano delineato sulla base della precedente analisi, occorrerà avviare una riflessione per delineare un modello organizzativo in grado di corrispondere alla nuova *mission* di governo dell'area vasta, assicurando, nel contempo, economicità ed efficienza nella gestione unite ad efficacia e qualità nell'attuazione delle politiche. Ciò dovrebbe avvenire con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati (amministrazioni, cittadini, associazioni, ecc.).
 - *rappresentazione grafica delle logiche del modello organizzativo prescelto (organigramma/funzionigramma), in cui saranno esplicitati catena gerarchica, linee decisionali, articolazione dei diversi livelli, funzioni e responsabilità*
2. Occorre individuare le nuove conoscenze e competenze di cui l'organizzazione avrà bisogno
 - *analizzare le competenze, conoscenze, abilità e motivazioni del proprio personale, individuando gli eventuali gap formativi, consentirebbe di accompagnare il riposizionamento strategico dell'ente*

Prospettiva tecnica, economica e organizzativa

- Costruire un budget finanziario (un “budget” per funzione/servizio) con analisi delle risorse per ciascuna funzione

Funzione Fondamentale	Servizio	ANNO 2015					
		Entrate		Spese		Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	c/capitale	medio*	2015
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Servizio x_1						
	Servizio x_n						
...							



Scelte di pianificazione strategica

- Le scelte di pianificazione strategica si sviluppano su più piani, per rendere compatibili e sinergici tutti gli obiettivi dell'intera organizzazione, che potrà mutare lo svolgimento di funzioni oppure rivolgersi a diversi segmenti di utenza, per soddisfarne bisogni diversi con servizi diversi:
 - *la linea di indirizzo dell'amministrazione e l'impulso normativo di riferimento incidono sull'orientamento strategico generale;*
 - *l'indirizzo di governo orienta l'elaborazione delle strategie per ogni area di intervento;*
 - *all'interno di ogni area di attività e funzione, quindi, si sviluppa la pianificazione strategica*



Il piano strategico

- Quale documento del nuovo ente che verrà a configurarsi come riferimento nell'area vasta dovrà essere il risultato di una convergenza di interessi dei diversi stakeholder ed attori istituzionali
- Il piano strategico nasce dal coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei cittadini e, più in generale, di tutti i soggetti che operano sul territorio in ambito economico, culturale, sociale, ecc. nella definizione unitaria delle linee programmatiche di sviluppo.
 - *Determinante appare la messa a punto di strumenti che garantiscano la partecipazione di tutti gli attori pubblici e privati attraverso un processo di democrazia partecipativa che conduca alla definizione del disegno strategico di area vasta.*



L'elaborazione

- Enti
- Contenuti
- Altre Pubbliche Amministrazioni
- Riconfigurazione degli assetti
- Collegamento con gli altri documenti programmatici e operativi
- Partecipazione



Università
Ca' Foscari
Venezia

Dove si potrebbe collocare oggi *il piano di riassetto*

Programmazione
finanziaria e DUP,
nella sezione
strategica Art.
170, 4 TUEL

Piano di riassetto
economico, finanziario,
organizzazione e
tecnico

Piano della
Performance
D. Lgs
150/2009

Conclusioni

