

PON GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA ASSE E – Capacità Istituzionale – Obiettivo Specifico 5.1

VERSO LA COSTITUZIONE DELLE AREE METROPOLITANE E LA RIORGANIZZAZIONE DELLE PROVINCE

Il Piano di riassetto per una nuova governance locale

Guida alla redazione

Sommario

1. Premessa	3
2. Analisi del contesto	3
2.1. Le funzioni fondamentali.....	3
2.2. Le funzioni regionali delegate/attribuite.....	6
2.3. Le funzioni di supporto (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo).....	8
2.4. Le funzioni non di competenza.....	11
2.5. Analisi del patrimonio dell'ente	12
2.6. La razionalizzazione delle partecipazioni societarie (<i>rinvio</i>)	12
3. Il piano di riassetto e la governance territoriale: il nuovo ente di area vasta	12
3.1. La strategia di intervento e le politiche da presidiare: l'analisi dei bisogni e il piano dei servizi da erogare.....	12
3.2. Modello e struttura organizzativa	13
3.3. L'allineamento e lo sviluppo delle competenze tecnico-professionali	13
3.4. La fattibilità tecnica, economica, organizzativa	13
3.5. Il raccordo con gli enti locali e le amministrazioni pubbliche	15
3.6. Dal piano di riassetto alla pianificazione strategica	15
APPENDICE	16
A1 – Determinazione del valore finanziario della dotazione organica al 1.1.2015 (<i>esempio</i>):	16
A2 – Elenco del personale addetto alle funzioni delegate/conferite dalla Regione	16
A3 – Elenco del personale destinato ai processi di mobilità (commi 421 - 425 l. 190/2014)	16
A4 – Elenco del personale da collocare a riposo entro il 31.12.2016 (art. 2, c. 3 D.L.101/2013)	16
TAB. 2 – Articolazione organizzativa per funzione fondamentale.....	17

1. Premessa

L'articolo 1, c. 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015), prevede che "... 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 **piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di area vasta**", definendo, altresì, le procedure di mobilità del personale previste.

Il piano di riassetto non sostituisce gli strumenti ordinari di programmazione: opportunamente integrato con essi, costituirà un momento fondamentale per l'attuazione di una riforma che implica un radicale processo di cambiamento delle amministrazioni (province e città metropolitane) in enti di area vasta; due risultano esserne gli scopi principali:

- a) **descrivere il contesto di riferimento**, fornendo un quadro di analisi finanziaria ed organizzativa delle funzioni svolte dopo la l. 56/2014;
- b) **definire una nuova strategia di intervento** che, a partire da un focus sui bisogni e sulle priorità di intervento, descriva prospetticamente le modalità di presidio delle funzioni, valutandone la fattibilità tecnica, organizzativa ed economica.

In quest'ambito gli Osservatori regionali costituiscono punto di riferimento dell'articolazione delle funzioni e della loro sostenibilità: i piani di riassetto saranno loro trasmessi, come indicato dalla Circolare DFP/DAR n. 1/2015, una volta adottati dal Consiglio provinciale/Consiglio metropolitano

Il piano di riassetto costituirà la sede per:

- analizzare le eventuali criticità per una precisa delimitazione del perimetro delle funzioni (fondamentali, non fondamentali, di supporto), tenendo conto sia delle leggi approvate dai rispettivi Consigli, sia degli orientamenti contenuti nei progetti di legge non ancora promulgati, partendo da una preliminare analisi del contesto;
- individuare le politiche da presidiare prioritariamente nell'ambito delle funzioni, ripensando e delineando una struttura organizzativa funzionale allo svolgimento efficiente e d'efficace dei servizi;
- verificare tutte le condizioni di sostenibilità – organizzative, tecniche, economiche – della nuova identità dell'ente di area vasta delineata dal legislatore sia per le province, sia per le città metropolitane.

La redazione del piano di riassetto è un'azione *in progress*
Nel 2015 accompagnerà la transizione verso il nuovo ente di area vasta
Troverà pieno compimento solo nel medio periodo

2. Analisi del contesto

In questa sezione l'analisi sarà distinta per ciascuna tipologia di funzione: fondamentale, non fondamentale, di supporto; quale riferimento, potranno essere utilizzati i dati del bilancio consuntivo 2014.

2.1. Le funzioni fondamentali

La descrizione del contesto in cui la provincia/città metropolitana è chiamata ad operare è da riferirsi prioritariamente alle funzioni individuate dal legislatore: in tale sezione si procederà, quindi, all'elencazione e all'analisi delle funzioni fondamentali come previste dalla l. n. 56/2014.

Obiettivo finale sarà la rappresentazione della situazione al 1.1.2015 in merito alle risorse disponibili per il loro svolgimento.

L'analisi delle funzioni presenta aspetti di notevole complessità, anche in virtù del diverso approccio utilizzato dal legislatore. Appare, dunque, opportuno individuare con chiarezza le funzioni c.d. fondamentali (e non) dei nuovi enti di area vasta delineati dalla legge, ricalibrando le funzioni amministrative ed i servizi come definiti dal quadro normativo antecedente

A tale riguardo si propone una tabella (di seguito un estratto dall'Appendice – TAB. 2, cui si fa rinvio) che legge l'articolazione funzionale di cui ai modelli contenuti nel D.P.R. 194/1996¹, attraverso la "lente" della l. 56/2014; al di là di un apparente mero esercizio compilativo, ciò consentirà² di:

- sviluppare opportune riflessioni relativamente all'impatto organizzativo generato dal riordino funzionale/materiale operato dalle leggi (o dalle ipotesi dei progetti di legge non ancora promulgati) regionali;
- stabilire con precisione quali sono le funzioni fondamentali che l'ente deve garantire ed individuare, in prima battuta, le articolazioni organizzative "assorbite" dalle funzioni.

TAB. 2 – Le funzioni fondamentali – Articolazione organizzativa (estratto)

Funzioni Art. 1, comma 85, l. 56/2014	Funzioni D.P.R. 194/1996	Servizi D.P.R. 194/1996	Articolazione organizzativa*	
a Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	06 GESTIONE DEL TERRITORIO	0602 Urbanistica e programmazione territoriale	A₁ . . . A_n	
	07 TUTELA AMBIENTALE	0701 Difesa del suolo		
		0702 Servizi di tutela e valorizzazione ambientale		
		0703 Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale		
		0704 Rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore		
		0705 Caccia e pesca nelle acque interne		
		0706 Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione		
		0707 Tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche		

*strutture operative/organizzative attraverso le quali attualmente viene esercitata la funzione

Nell'ambito delle funzioni di "supporto", in un'ottica di riorganizzazione, potrebbero essere qui analizzate (laddove valutate le condizioni per il loro esercizio) anche quelle funzioni che l'ente di area vasta può esercitare d'intesa con i comuni (art. 1, comma 88, l. n. 56/2014), ossia quelle "funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive"

¹ Il D.P.R. 194/96 è stato abrogato dal 1° gennaio 2015. Tuttavia, le tabelle di rilevazione del personale fornite dalle amministrazioni in attuazione del D.P.C.M. 26 settembre 2014, sono articolate per funzioni e servizi al 8.4.2014: dunque ancora in base ai modelli di cui al D.P.R. 194/96. Sicché l'elenco di funzioni e servizi di cui alla tabella (e la correlata attribuzione del personale delle province di cui alle successive) è da ritenersi valido ai fini dell'analisi da svolgere.

² Sul quadro che se ne deriverà, poi, con i successivi dati economici, si potrebbe anche svolgere un'analisi di *benchmarking*, valutando adeguatezza o eventuali "anomalie" nell'utilizzo delle risorse umane e finanziarie per l'erogazione dei servizi collegati alle funzioni fondamentali, stabilendo se e come intervenire sul proprio assetto organizzativo.

La successiva tabella **TAB. 2.1** consentirà di presentare un opportuno quadro di dettaglio del personale addetto per singola funzione fondamentale (da ripetersi, quindi, per ciascuna di essa) e articolazione operativa dell'organizzazione, relativamente a: categoria professionale (posizione economica); consistenza numerica; costi (al netto di premialità e straordinari).

TAB. 2.1 – Articolazione del personale per categoria* e servizio/articolazione organizzativa**

FUNZIONE FONDAMENTALE:				
Servizio (X ₁ ...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				
B1 ... B7				
A1 ... A5				

*da articolare per singola posizione economica

**in funzione di dati disponibili; da ripetersi per ciascuna articolazione organizzativa

La seguente tabella sintetizzerà la dotazione organica della provincia/città metropolitana articolata per ciascuna funzione fondamentale, consistenza numerica del relativo personale ad essa riferito, costo complessivo (al netto di premialità e straordinari):

TAB. 2.2 – Sintesi del costo del personale per categoria professionale

FUNZIONE FONDAMENTALE:		
Categoria professionale	CONSISTENZA NUMERICA TOTALE	COSTO TOTALE
DIRIGENZA		
D3		
D1		
C		
B3		
B1		
A		

Infine, con la seguente tabella articolata per singola funzione, verrà esposta la situazione dal punto di vista finanziario per delineare una sorta di "budget" per funzione/servizio alla data del 1.1.2015.

Sarà questa la sede per evidenziare attentamente tutte le aree di criticità per la gestione degli equilibri economico-finanziari ed organizzativi.

TAB. 2.3 – Analisi delle risorse per funzione fondamentale/servizio

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							
...								

*triennio 2012-2013-2014

Utilizzando un approccio graduale – selezionando, ad esempio, solo un primo elenco di attività e servizi considerati particolarmente rilevanti (e rilevabili dall'amministrazione: la ricognizione delle attuali funzioni e dei relativi servizi considerati ora prioritari dovrebbe facilitarne una scelta non ridondante) – i relativi indicatori dovrebbero dare conto del livello con cui l'amministrazione svolge le attività ed eroga i servizi connessi alle funzioni.

2.2. Le funzioni regionali delegate/attribuite

Se l'adozione da parte della Regione della legge di riordino riveste, in quest'ambito, un aspetto sicuramente centrale, va pure ricordato che, in assenza, le funzioni di competenza regionale continueranno ad essere esercitate dalle province fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante stabilita dalla legge regionale (l. 56/2014, art. 1, comma 89).

In ogni caso – prendendo comunque quale riferimento gli orientamenti espressi sia in sede di Osservatori regionali, sia nei progetti di legge non ancora approvati – appare opportuno svolgere un'analoga analisi organizzativa e finanziaria della situazione per l'anno 2015.

Come per la precedente sezione dedicata alle funzioni fondamentali, l'obiettivo finale dell'analisi sarà la rappresentazione della situazione al 1.1.2015 in merito alle risorse disponibili per il loro svolgimento

In quest'ambito va ricordato che la "geometria" delle funzioni e dei servizi per i quali si procede all'aggregazione va intesa "variabile": le province sono titolari anche delle funzioni eventualmente conferite da leggi dello Stato o dalle leggi regionali in base a quanto stabilito dall'art. 118, comma 2, C. Sicché il modello proposto, ferme restando le linee di indirizzo suggerite, necessiterà di successive ricalibrature sulla base del quadro normativo regionale che si concretizzerà e che, conseguentemente, potrà incidere sulle scelte strategiche nella predisposizione del piano di riassetto.

Ciò conferma quanto avvertito nella Premessa: ovvero, la natura *in progress* dello sviluppo del piano di riassetto che accompagnerà le amministrazioni nella transizione verso il nuovo ente di area vasta

In analogia all’analisi svolta nella precedente sezione dedicata alle funzioni fondamentali, si propongono, nell’ordine:

1. la tabella TAB. 3 di analisi delle funzioni (e servizi) già conferite dalle leggi o altre norme regionali di settore³ e l’articolazione di cui ai modelli dell’abrogato D.P.R. 194/1996:

TAB. 3 – Le funzioni regionali delegate/attribuite – Articolazione organizzativa (esempio)

FUNZIONI REGIONALI (delegate/attribuite)	Funzioni D.P.R. 194/96		Servizi D.P.R. 194/96		Articolazione organizzativa*
...	A ₁ ... A _n

*struttura organizzativa che attualmente esercita la funzione

2. il quadro di dettaglio del personale addetto per singola funzione delegata/attribuita (TAB. 3.1, da ripetersi, quindi, per ciascuna di essa) e articolazione operativa dell’organizzazione, relativamente a: categoria professionale (posizione economica); consistenza numerica; costi (al netto di premialità e straordinari):

TAB. 3.1 – Articolazione del personale per categoria* e servizio/articolazione organizzativa**

FUNZIONE REGIONALE (delegata/attribuita):				
Servizio (X ₁ ...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				

*da articolare per singola posizione economica

**in funzione di dati disponibili; da ripetersi per ciascuna articolazione organizzativa

3. La dotazione organica articolata per: per singola funzione delegata/attribuita (**TAB. 3.2**); consistenza numerica del relativo personale ad essa riferito; costo complessivo (al netto di premialità e straordinari):

³ La tabella andrà compilata riferendosi alle specifiche materie, funzioni e servizi regionali oggetto di riordino (ad esempio, *Ambiente – Valutazioni ambientali*: a) *rilascio rinnovo riesame Autorizzazione Integrata Ambientale*; b) *Rilascio, formazione, rinnovo, o aggiornamento dell’Autorizzazione Unica Ambientale*; c) *Valutazione ambientale Strategica*; come ricordato nel testo, bisognerà tenere conto della legge regionale di riordino già adottata oppure degli orientamenti contenuti nei progetti di legge in corso di approvazione.

TAB. 3.2 – Sintesi del costo del personale per categoria professionale

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

4. la tabella con la situazione finanziaria per il 2015 articolata per singola funzione (TAB. 3.3); anche qui, saranno per evidenziate le aree di criticità che l’amministrazione rileverà in ordine alla valutazione degli equilibri economico-finanziari per il loro svolgimento.

TAB. 3.3 – Analisi delle risorse per funzione regionale delegata/attribuita e servizio

FUNZIONE REGIONALE (delegata/attribuita)	SERVIZIO	ENTRATE		SPESE			Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	di cui Personale	c/capitale	medio*	2015
Cultura e beni culturali	Servizio x ₁							
	Servizio x _n							
...								

*triennio 2012-2013-2014

2.3. Le funzioni di supporto (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo)

Questa sezione sarà dedicata alla descrizione delle funzioni e servizi cd. “trasversali” (segreteria generale; personale e trattamento giuridico, economico e previdenziale del personale; controllo di gestione; supporto agli organi istituzionali; sistemi informativi; ecc.)

Seppure non contemplate specificamente dalla norma, la loro specifica natura di funzioni/servizi generali di *staff* a funzioni/servizi di *line* richiede un attento esame perché possa opportunamente valutarsi il loro “travaso” (certamente parziale, magari a livello di singolo servizio) nell’ambito delle sole funzioni fondamentali ascritte all’ente (ovviamente sempre valutando la capienza del valore della dotazione organica come ridotta dalla l. 190/2014)

Si partirà, quindi, dall’analisi organizzativa riferita al 1.1.2015 utilizzando la stessa tabella adoperata per le precedenti classi di funzioni:

TAB. 4 – Le funzioni di supporto – Articolazione organizzativa

01	FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO	Servizi D.P.R. 194/96		Articolazione organizzativa*
		0101	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	A1... An
		0102	Segreteria generale, personale e organizzazione	
		0103	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	
		0104	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	
		0105	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	
		0106	Ufficio tecnico	
		0107	Servizio statistico	
		0108	Servizi di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della provincia	
		0109	Altri servizi generali	

*struttura organizzativa che attualmente esercita la funzione

Solo un attento esame del contenuto specifico dell’attività svolta nell’articolazione organizzativa indicata in relazione a ciascun servizio potrà utilmente orientare la riflessione dell’ente per un’opportuna allocazione, in stretta coerenza con le finalità delle singole funzioni fondamentali.

A solo scopo esemplificativo, è qui considerata una possibile analisi delle attività di supporto, differenziandole in relazione allo specifico contenuto operativo (più o meno tipicamente “settoriale”). Da una lettura combinata D.P.R. 194/96 – l. 56/2014, potrebbe essere plausibile l’ipotesi di seguito riportata, in cui l’amministrazione XY:

- nell’ambito della funzione *Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale... (omissis)*, di cui alla lettera b) del c. 85 della l. 56/2014 – integra specificamente la stessa funzione fondamentale (testo in evidenza);
- mantiene comunque (fatta salva l’irrinunciabile analisi organizzativa e la necessaria valutazione di capienza nell’ambito della dotazione organica rideterminata) la funzione più tipicamente *trasversale* (quindi, senza apparente “collegamento” a specifica funzione fondamentale), comunque imprescindibile ai fini del funzionamento delle strutture amministrative dell’ente.

FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	Funzioni D.P.R. 194/1996		Servizi D.P.R. 194/1996		Articolazione organizzativa*	Funzioni Art. 1, comma 85 l. 56/2014
	05	TRASPORTI	0501	Trasporti pubblici locali	A1... An	
06	GESTIONE DEL TERRITORIO	0601	Viabilità	A1... An		
		0105	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	Interventi viabilità strade provinciali		
		0101	Segreteria generale, personale e organizzazione	Attività di supporto Segretario Generale		

Le successive tabelle consentiranno, come già illustrato in precedenza, la valutazione delle consistenze numeriche del personale addetto e dei relativi costi.

TAB. 4.1 – Articolazione del personale per categoria* e servizio/articolazione organizzativa**

FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO				
Servizio (X ₁ ...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				

*da articolare per singola posizione economica

**in funzione di dati disponibili; da ripetersi per ciascuna articolazione organizzativa

TAB. 4.2 – Sintesi del costo del personale per categoria professionale

FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO		
Categoria professionale	CONSISTENZA NUMERICA TOTALE	COSTO TOTALE
DIRIGENZA		
D3		
D1		
C		
B3		
B1		
A		

TAB. 4.3 – Analisi delle risorse

FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO	SERVIZIO	ENTRATE		SPESE			Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	di cui Personale	c/capitale	medio*	2015
	Servizio X ₁							
Servizio X _n								

*triennio 2012-2013-2014

2.4. Le funzioni non di competenza

Si tratta, qui, di quelle funzioni diverse da quelle attribuite/delegate dalla regione di appartenenza (ad esempio, funzioni di competenza statale attribuite/delegate nell’ambito dei processi di decentramento amministrativi degli anni passati⁴) che, nell'ambito del processo di riordino, saranno trasferite dalle province ad altri enti territoriali. In ogni caso, anche queste funzioni continueranno ad essere da loro svolte almeno sino alla data fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (l. 56/2014, art. 1, comma 89).

Con l’obiettivo generale di valutare la sostenibilità dello svolgimento di tutte le funzioni attualmente svolte – siano esse classificate, pertanto, fondamentali e non fondamentali (delegate o altre), sarà opportuno completare l’analisi distinguendo, anche in questo caso, consistenze numeriche e valore finanziario del personale addetto in relazione alle specifiche funzioni in materia di⁵:

1. **servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro;**
2. **vigilanza e polizia locale;**
3. **altre funzioni oggetto di riordino;** ad esempio, nel settore culturale (biblioteche, musei, pinacoteche, ecc.); nel settore sociale; nel settore della formazione professionale, ecc.

Anche in tal caso, come per il punto precedente, al termine dell’analisi si porrà attenzione alla coerenza tra dimensioni e valori finanziari dei soprannumeri qui esposti – e che, in questo caso, saranno destinatari delle procedure di mobilità di cui ai commi 424 e 425 della l. 56/2014 – con il dato già fornito agli Osservatori regionali e indicato nelle delibere adottate entro il 1 marzo 2015.

Per la consueta analisi quantitativa e finanziaria del personale addetto, si propone la seguente tabella di sintesi, da articolare per ciascuna funzione non più di competenza, a sua volta articolata in servizio; consistenza numerica del personale addetto; costo totale:

TAB. 5.1 – Articolazione del personale per categoria* e servizio/articolazione organizzativa**

FUNZIONE NON DI COMPETENZA:				
Servizio (X ₁ ...X _n):				
Categoria professionale	Consistenza numerica	Trattamento fondamentale e accessorio	Oneri riflessi a carico dell’ ente	COSTO TOTALE
DIRIGENZA				
D1 ... D6				
C1 ... C5				
B1 ... B7				
A1 ... A5				

*da articolare per singola posizione economica

**in funzione di dati disponibili; da ripetersi per ciascuna articolazione organizzativa

⁴ Secondo quanto segnalato da alcune amministrazioni, in realtà l’esatto perimetro delle funzioni qui considerate non sarebbe delineato solo dalle funzioni delegate/attribuite in base a specifiche leggi statali; alcune funzioni delegate dalla regione non sono state, in realtà, accompagnate da un corrispondente trasferimento di risorse finanziarie sufficienti, demandando in tal caso il loro svolgimento a valere sulle disponibilità del bilancio provinciale.

⁵ Al di là dei differenti percorsi ipotizzati per queste funzioni (ad esempio, per mercato del lavoro e polizia provinciale – si cfr., per quest’ultima, l’art. 4 del D.L. 78/2015), tenuto conto della natura “as is” della parte in esame e del loro peso che continuerà a gravare, per ora, sui bilanci degli enti, si è ritenuto opportuno aggregarle in un unico ambito.

2.5. Analisi del patrimonio dell'ente

Il patrimonio immobiliare e le ipotesi di dismissione

Nell'ottica di una sua progressiva alienazione, va ricordata la [possibilità di acquisire ulteriori risorse finanziarie di natura straordinaria](#) – in taluni casi anche rilevanti, tenuto conto anche del venir meno degli oneri di gestione degli immobili connessi alla proprietà degli immobili stessi – [attraverso il loro trasferimento, a titolo oneroso, a un fondo immobiliare](#) sottoscritto da investitori professionali privati, appositamente istituito da [Invimit Sgr S.p.A.](#) (società detenuta al 100% dal MEF), a carico del quale sono trasferiti tutti gli oneri connessi al portafoglio immobiliare. Gli immobili oggetto della vendita possono, in prima istanza, essere individuati fra quelli condotti attualmente in locazione passiva dalle Amministrazioni centrali dello Stato

2.6. La razionalizzazione delle partecipazioni societarie (*rinvio*)

Le strategie delle amministrazioni dovranno essere elaborate e sviluppate anche tenendo conto dei criteri stabiliti, da ultimo, con la l.190/2014, che puntano alla riduzione del numero delle società e al conseguimento di risparmi.

Gli enti devono realizzare le misure previste nei piani operativi di razionalizzazione entro il 31 dicembre 2015 informandole ai seguenti criteri:

- non indispensabilità della partecipazione societaria
- numero di amministratori superiore al numero di dipendenti
- similarità o analogia con l'attività svolta da altre società partecipate
- aggregazione di società partecipate per lo svolgimento di servizi pubblici locali di rilevanza economica per il conseguimento di economie di scala e/o di scopo
- riduzione dei costi di funzionamento

Demandando, quindi, allo specifico piano di razionalizzazione previsto dalla norma la disamina puntuale di tutte le informazioni relative alle attività svolte (struttura societaria/governance; tipologia di servizio affidato/svolto; quote di partecipazione detenute; management e personale; risultati economico-finanziari, ecc.), nell'ambito del piano di riassetto potrà, invece, rilevare – ad esempio, in caso di partecipazione societaria correlata allo svolgimento di funzione fondamentale – la valutazione di mantenere (o meno) la partecipazione stessa dell'ente, tenuti debitamente in conto i criteri su esposti.

3. Il piano di riassetto e la governance territoriale: il nuovo ente di area vasta

3.1. La strategia di intervento e le politiche da presidiare: l'analisi dei bisogni e il piano dei servizi da erogare

In questa parte si valuteranno il riposizionamento strategico dell'amministrazione nell'ambiente esterno (i vari settori ai quali fanno riferimento le funzioni fondamentali) e gli aspetti legati alla pianificazione strategica di area vasta: sarà la sede in cui occorrerà approfondire conseguentemente e coerentemente le modalità di riorganizzazione complessiva di erogazione dei servizi, alla luce dell'ulteriore contrazione di risorse finanziarie prevista per il prossimo biennio.

È la fase in cui, per una visione d'insieme di medio-lungo periodo, occorrerà porsi interrogativi tipo:

- quali le questioni fondamentali irrisolte e prioritarie nel territorio e che dovrebbero rivestire un carattere di assoluta priorità (ad esempio, aspetti di particolare degrado ambientale da recuperare, ecc.)?
- come sviluppare, rivedere e aggiornare politiche e strategie tenendo in considerazione i bisogni dei portatori di interesse e le risorse disponibili?
- quali 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?
- ecc.

3.2. Modello e struttura organizzativa

Partendo dal piano sin qui delineato sulla base della precedente analisi, occorrerà – con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati (amministrazioni, cittadini, associazioni, ecc.) – 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.

Questa sezione si concluderà con una rappresentazione grafica delle logiche del modello organizzativo prescelto (organigramma/fuzionigramma), in cui saranno esplicitati catena gerarchica, linee decisionali, articolazione dei diversi livelli, funzioni e responsabilità

3.3. L'allineamento e lo sviluppo delle competenze tecnico-professionali

Il riposizionamento strategico sottenderà la definizione di un nuovo insieme di conoscenze, capacità e valori che l'amministrazione richiederà e si attenderà da coloro che vi lavorano per raggiungere i propri obiettivi istituzionali: quali saranno le competenze tecnico-professionali del personale affinché – sulla base della nuova strategia di intervento individuata – il nuovo ente di area vasta sia in grado di svolgere le funzioni assegnate?

Ricostruire e analizzare le competenze, conoscenze, abilità e motivazioni del proprio personale, individuando gli eventuali *gap* formativi, consentirebbe di accompagnare il riposizionamento strategico dell'ente con un imprescindibile progetto di sviluppo professionale e/o formativo del personale, contribuendo fortemente alla creazione di un clima favorevole all'implementazione del processo di cambiamento in atto

3.4. La fattibilità tecnica, economica, organizzativa

Completata l'analisi della distribuzione del personale sulle funzioni fondamentali (ed, eventualmente, di supporto in esse rientranti), la successiva tabella aggregata per singola funzione fondamentale svolta consentirà di esporre la situazione dal punto di vista finanziario alla data (un "budget" per funzione/servizio). Sarà questa la sede per evidenziare attentamente tutte le aree di criticità che l'amministrazione rileverà – e tutte le possibili opportunità per la gestione degli equilibri economico-finanziari ed organizzativi – tenendo ovviamente conto dello specifico contesto territoriale di riferimento.

Andrà qui valutata la sostenibilità economico finanziaria dello svolgimento delle funzioni fondamentali nel triennio 2015-2017: allo scopo – in stretta coerenza degli strumenti di programmazione economico-finanziaria predisposti dall'ente – potrà utilizzarsi la stessa tabella (cfr. **TAB 2.3**) declinata per i successivi anni 2016 e 2017.

Anni 2015-2016-2017 – Analisi delle risorse per funzione fondamentale/servizio

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						
...							

*media triennio 2012-2013-2014

Funzione Fondamentale	Servizio	ANNO 2016					
		Entrate		Spese		Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	c/capitale	medio*	2016
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Servizio x ₁						
	Servizio x _n						
...							

Funzione Fondamentale	Servizio	ANNO 2017					
		Entrate		Spese		Indicatore	
		correnti	c/capitale	correnti	c/capitale	medio*	2017
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Servizio x ₁						
	Servizio x _n						
...							

3.5. Il raccordo con gli enti locali e le amministrazioni pubbliche

Questa parte sarà utile per impostare le forme di collaborazione con le altre amministrazioni sia in sede di Osservatorio regionale, sia in relazione ai processi di collaborazione con gli enti del territorio o altri interlocutori istituzionali. Nella declinazione degli obiettivi di ridefinizione della rete dei servizi e individuazione delle priorità, il piano potrà rappresentare lo strumento-guida per supportare gli enti nella individuazione di modalità innovative di gestione delle diverse funzioni/servizi precedentemente analizzati.

Le innovazioni potranno essere riferite a modalità associative per l'erogazione dei servizi (es.: stazione unica appaltante, avvocatura, ecc.); ad innovazioni tecnologiche; all'introduzione di logiche coproduttive di erogazione dei servizi con il coinvolgimento dei beneficiari dei servizi o stakeholder, ecc. Tenuto conto della natura strategica di simili orientamenti, delle riflessioni sopra riportate, l'orizzonte temporale dovrà essere di medio-lungo periodo.

3.6. Dal piano di riassetto alla pianificazione strategica

Al nuovo ente di area vasta è richiesto con rinnovato vigore di sostenere e sviluppare una nuova cultura politica e amministrativa, fondata soprattutto sulla cooperazione interistituzionale e sul dialogo territoriale: le possibilità di sviluppo di un territorio nascono dall'individuazione condivisa delle principali scelte sui cui puntare, nonché dei vincoli e delle opportunità per identificare una visione futura dell'area di riferimento e un coerente percorso di crescita.

Il piano strategico, quindi, nascerà 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 sarà, quindi, 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.

Lo scopo è formulare un progetto condiviso che individui obiettivi, azioni e progetti da realizzare in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo in cui tutti i soggetti coinvolti assumeranno precise responsabilità

Un possibile percorso – tenendo in considerazione – le risorse disponibili potrebbe articolarsi, ad esempio, nelle seguenti fasi:

- **raccolta delle informazioni relative ai bisogni presenti e futuri dei portatori di interesse**
 - identificare i possibili portatori d'interesse e raccogliere sistematicamente informazioni sui loro bisogni/aspettative relativamente agli aspetti *chiave* ai fini dello sviluppo territoriale;
 - valutare punti di forza e di debolezza (ad es. attraverso analisi SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)
- **sviluppo di politiche e strategie, rivedere e aggiornare i bisogni dei portatori di interesse, assicurando:**
 - l'identificazione e valutazione dei fattori critici di successo di contesto (ad es., cambiamenti a livello politico);
 - il monitoraggio della fase attuativa delle strategie, sviluppando metodi per misurare/valutare le performance dell'organizzazione
 - la revisione sistematica dei rischi e delle opportunità (anche qui, ad esempio, attraverso analisi di tipo SWOT)
 - il riorientamento di strategie, pianificazione e organizzazione

APPENDICE

A1 – Determinazione del valore finanziario della dotazione organica al 1.1.2015 (*esempio*):

Piano di articolazione della dotazione organica sulle funzioni fondamentali	Valori	%
Dotazione organica al 8 aprile 2014		100
Personale su <u>funzioni non fondamentali delegate/attribuite da Regione</u> (-)		
Personale interessato da <u>processi di mobilità (c. 421-425)</u> (-)		
Personale destinato al <u>collocamento a riposo entro 31.12.2016</u> (d.l. 101/2013) (-)		
Personale <u>servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro</u> (-)		
Personale <u>polizia locale</u> (-)		
Nuova dotazione organica al 1 gennaio 2015		

A2 – Elenco del personale addetto alle funzioni delegate/conferite dalla Regione

A3 – Elenco del personale destinato ai processi di mobilità (commi 421 - 425 l. 190/2014)

A4 – Elenco del personale da collocare a riposo entro il 31.12.2016 (art. 2, c. 3 D.L.101/2013)

TAB. 2 – Articolazione organizzativa per funzione fondamentale

Funzioni Art. 1, comma 85, l. 56/2014		Funzioni D.P.R. 194/96		Servizi D.P.R. 194/96		Articolazione organizzativa	
a	Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	06	GESTIONE DEL TERRITORIO	0602	Urbanistica e programmazione territoriale		
		07	TUTELA AMBIENTALE	0701	Difesa del suolo		
				0702	Servizi di tutela e valorizzazione ambientale		
				0703	Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale		
				0704	Rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore		
				0705	Caccia e pesca nelle acque interne		
				0706	Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione		
				0707	Tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche		
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	05	TRASPORTI	0501	Trasporti pubblici locali		
		06	GESTIONE DEL TERRITORIO	0601	Viabilità		
c	Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale	02		
d	Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	01		
e	Gestione dell'edilizia scolastica	02		
f	Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale			