

Nuova struttura organizzativa. Relazione.

Preliminarmente si ricorda che i criteri generali per l'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi, approvati dal Consiglio provinciale del 22 dicembre 2023, si sono occupati, tra l'altro, di disegnare in maniera coordinata un nuovo modello organizzativo della Provincia di Arezzo che dovrà essere articolato e svilupparsi attraverso una logica organizzativa e culturale ispirata ai seguenti criteri - guida:

- *attività lavorativa focalizzata non sui singoli atti, isolatamente considerati, ma su una attività amministrativa per programmi, progetti ed obiettivi, dove i singoli passaggi procedurali non hanno più un valore autonomo, ma contano prevalentemente in relazione al risultato finale;*
- *programmazione intesa come presupposto ragionato dell'attività da svolgere in quanto idonea a conseguire gli obiettivi prefissati ed a pervenire al risultato prestabilito con il minore impiego di mezzi e nel minor tempo possibile;*
- *organizzazione di tipo misto che riunisca da un lato i vantaggi dell'organizzazione per funzioni e dall'altro quelli per obiettivi;*
- *applicazione delle fonti normative primarie, secondarie e regolamentari con logica organizzativa;*
- *soddisfazione del cittadino/utente.*

L'attribuzione delle funzioni gestionali delle varie linee funzionali generali alla struttura operativa è un atto di programmazione che sarà inserito nel procedimento di approvazione del Piano integrato di attività ed organizzazione al fine di delineare, tra l'altro:

- 1) *la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale.*
- 2) *gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;*
- 3) *l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;*
- 4) *le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;*
- 5) *le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.*

Pertanto, l'organizzazione complessiva individuerà le figure dirigenziali/apicali in modo che a ciascuno di essi sia attribuita la responsabilità di un settore o servizio omogeneo, con la gradualità e l'ampiezza che verranno definite dall'organo politico.

Il modulo organizzativo dovrà, dunque ispirarsi al principio di direzione, anziché a quello di gerarchia, non essendo quest'ultimo più adeguato ad un effettivo snellimento e ad una effettiva incisività dell'azione

amministrativa. Gli strumenti operativi a disposizione degli organi di gestione sono le direttive, le determinazioni, gli atti di organizzazione a contenuto discrezionale (tecnico o misto).

La struttura farà ricorso diffuso ed esteso alle nuove tecnologie, all'e-procurement, all'e-government e al benchmarking.

L'organizzazione della struttura dovrà consentire la politica di fissazione e programmazione di obiettivi possibili e dello sviluppo sostenibile, sia di medio che di lungo periodo, da attuarsi a cascata, dal livello operativo decisionale, alla dirigenza e fino a ciascun dipendente.

La struttura sarà dotata di un sistema di verifica delle prestazioni e dei risultati attraverso lo strumento del controllo di gestione, quale strumento capace di verificare, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

Naturalmente l'architettura della macro struttura dovrà tenere conto dell'attuale contingenza economico-finanziario e consentire che l'Ente possa ottimizzare l'organizzazione ad invarianza di spesa.

Sicché tenendo presente questi indirizzi si suggerisce di organizzare la struttura dell'Ente e l'individuazione delle figure dirigenziali/apicali in modo che a ciascuno di essi sia attribuita la responsabilità di un settore o servizio omogeneo, con la gradualità e l'ampiezza che verranno definite dall'organo politico.

Si evidenzia, inoltre che l'attuale organizzazione dell'Ente prevede l'istituzione di servizi autonomi, ossia strutture organizzative autonome e/o di staff, di supporto agli Organi di governo ed incardinati alle dirette dipendenze della Presidenza. Tale previsione organizzativa con finalità di gestione o di supporto, è stata introdotta in relazione alle esigenze programmatiche, alle dinamiche dei bisogni dell'utenza ovvero a nuove o mutate competenze dei servizi. La funzione di tali uffici è ausiliaria rispetto al vertice istituzionale nell'elaborazione dell'indirizzo politico-amministrativo e che la competenza gestionale è peraltro riservata ai dirigenti e alla struttura amministrativa dell'ente (cfr. Corte conti, Corte dei Conti, Lazio, Sezione controllo, deliberazione 9 novembre 2017, n. 63).

Sulla proposta iniziale sono pervenuti i contributi dai dirigenti nei termini seguenti.

- Il Dirigente Bracciali Paolo che nel prendere atto del trasferimento del "Servizio Gare, Appalti, Contratti, Espropri", si auspica il conseguimento di vantaggi rispetto alla situazione attuale, propone di trasformare l'Ufficio "Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro" in Servizio.
- La Dirigente Dreassi Elisabetta nell'ottica di organizzare il proprio settore secondo un principio di direzione propone la trasformazione dell'ufficio pianificazione territoriale nel "Servizio Pianificazione territoriale".
- Il Dirigente Patrizio Lucci ha espresso l'esigenza di valorizzare il ruolo esercitato dal personale all'interno della funzione fondamentale del controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale, assegnando, pertanto, l'incarico di responsabile del servizio pari opportunità e controllo dei fenomeni discriminatori e contestualmente disporre la soppressione del servizio ambiente, a decorrere dal 1° aprile;
- La Dirigente Gallorini Roberta che ritiene conservare il Settore Istruzione nell'ottica di fornire una corretta rappresentazione degli attuali ambiti di competenza dell'Ente, indipendentemente dalla oggettiva carenza di risorse umane ed economiche, che grava pesantemente sulla erogazione dei servizi, alla luce di una auspicabile revisione futura della riforma.

È del tutto evidente che l'attuale configurazione della struttura organizzativa dell'Ente presenta alcune articolazioni assegnate sotto forma di reggenza ad interim, che per pacifica giurisprudenza, debbano avere il carattere eccezionale e non meramente alternativo rispetto alle ordinarie modalità di copertura dei posti di livello (Corte dei conti, S.C.C. Legittimità Stato del. nn. 5/2018; 36/2014, 5/2011, 18/2010 e 10/2006 nonché Sez. giur. Lombardia sent. nn.91 e 97 del 2018; in materia di reggenze Sez. contr. Lazio nn. 11/2018/PREV e 12/2018/PREV e S.C.C. Legittimità Stato n. 14/2014 e 23/2013).

Si tratta, infatti, di istituti ai quali è consentito ricorrere al solo fine di garantire il soddisfacimento di un fabbisogno funzionale non conseguibile con le dette modalità ordinarie di conferimento di incarichi dirigenziali. Ciosicché la scelta del dirigente incaricato deve soggiacere ai principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento cui va improntato in generale l'agire delle pubbliche amministrazioni. Essa, quindi, va effettuata nel rispetto di criteri predeterminati di riferimento, coerenti con la natura e le caratteristiche degli uffici da ricoprire e con le esigenze funzionali da perseguire, che rendano ragione delle relative motivazioni. L'incarico ad interim, come concepito dall'art. 58 del CCNL del 17.12.2020 è un rimedio di carattere eccezionale, finalizzato a sopperire del tutto temporaneamente a carenze di organico, nelle more del reclutamento stabile di nuove unità di personale ovvero dell'adozione di processi di riorganizzazione improntati a principi di razionalizzazione, anche a fini di contenimento della spesa di personale, ovvero alla sostituzione del dirigente assente con diritto alla conservazione del posto (così, Sez. controllo legittimità deliberazione n. 23/2013 e Sez. controllo Lazio deliberazione n. 12/2018/PREV).

*Ebbene l'agire dell'amministrazione pubblica deve essere sempre "proporzionato" all'obiettivo perseguito dalle norme, imponendo ai cittadini (e alle imprese) il minor onere possibile e garantendo la non arbitrarietà delle scelte, che devono essere logiche e consequenziali rispetto alle premesse risultanti dai fatti, utilizzando gli spazi lasciati dalla legge per meglio rispondere ai casi concreti. In funzione del principio di proporzionalità l'amministrazione adotta provvedimenti non eccedenti quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e che in ogni caso è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, per trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile. Ciosicché, in virtù dell'espresso recepimento operato dall'art. 1 della 241 del 1990, trova piena e sempre più frequente applicazione, **il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa – compreso tra i principi dell'ordinamento comunitario, ma già insito nella Costituzione, quale corollario del principio di buona amministrazione, ex art. 97 della Costituzione.** Ergo la proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido e immutabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa e, in ultima analisi, la sua rispondenza alla razionalità ed alla legalità. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso "nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale" (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 21 gennaio 2015 n. 284). Parallelamente, la ragionevolezza è un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento).*

Pur considerando necessaria l'istituzione di servizi o il ripristino di servizi soppressi, a cui poter assegnare eventuali posizioni di lavoro di elevata qualificazione, per poterlo nel concreto attuare, occorre che si ponga termine alle norme attuali della Legge Delrio concepite come transitorie, in attesa del famoso referendum fallito, per fortuna. Le norme attualmente in vigore, che disegnano strutture e ambiti delle Province, sono legate a una "transizione interrotta", come definita dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella.

Da oltre 10 anni l'UPI richiede che occorre assicurare ai territori istituzioni in grado di rispondere alle loro esigenze, purché siano dotate di personale e risorse finanziarie adeguate. Come ha affermato il Presidente De Pasquale «Le Province in questi dieci anni, nonostante le difficoltà, hanno dimostrato di essere utili per il

Paese. Siamo protagonisti nel Pnrr, dove ci è affidata una delle missioni più importanti: tutte le opere di costruzione di nuove scuole superiori, comprese le palestre. Nella mia terra, in Emilia-Romagna siamo protagonisti anche della ricostruzione post alluvione. Province e Città Metropolitane possono essere le istituzioni chiave di programmazione dello sviluppo locale e degli investimenti pubblici. Questa sarebbe la vera innovazione.».

È pur vero che il Consiglio d'Europa raccomanda il ritorno al voto diretto ma evidenzia anche la necessità di garantire alle Province i fondi necessari per assicurare le funzioni fondamentali.

Tutti ci auspichiamo che il Governo e Parlamento, in maniera bipartisan, tornino a puntare sul territorio delle province, assicurando alle stesse stabilità istituzionale ed economica indispensabile per continuare a programmare lo sviluppo.

Inoltre, non può essere trascurato l'effetto che avrà sul bilancio dell'Ente il concorso alla finanza pubblico previsto dalla legge di bilancio 2024 pari a 50 milioni l'anno dal 2024 al 2028, taglio che si somma a quelli già previsti dalla cosiddetta "spending digitale" di 100 milioni di cui all'art. 1, comma 853, della legge di bilancio 2021, senza sottacere gli ulteriori impatti che graveranno sull'Ente, in attuazione delle nuove regole europee di politica di bilancio, introdotte con la riforma del Patto di stabilità, appena approvata dal Parlamento europeo.

A ciò si aggiunge quanto previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2025 quale nuova misura di contenimento della finanza pubblica. Si tratta di 10 milioni per il 2025, 30 milioni per ciascuno degli anni 2026/2028 e 50 milioni nel 2029.

In questo scenario, non potendo ulteriormente incrementare la spesa del personale, appare molto ardua la conservazione di settori ad interim e l'istituzione di ulteriori posizioni di lavoro di elevata qualificazione: per queste ultime, già con la relazione illustrativa del 24 aprile 2024, si evidenziava che, pur considerandola opportuna la formale istituzione, per i motivi sopra detti, si suggeriva di attribuire la responsabilità ai rispettivi dirigenti.

Ebbene, in funzione del principio di proporzionalità l'amministrazione adotta provvedimenti non eccedenti quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e che in ogni caso è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, per trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile.

Pertanto, si rende perseguire queste finalità anche nell'ambito della nuova struttura dirigenziale e portare avanti nel dettaglio un processo di riordino, attuando queste misure essenziali:

- trasformare il settore affari generali e legali programmazione – organizzazione in servizi alle dirette del segretario generale;*
- allocare il solo servizio della Polizia provinciale in posizione di staff alle dirette dipendenze del Presidente aderente ai principi delineati dall'art. 9 della legge quadro n. 65 del 1986, laddove il Comandante del corpo risulta essere responsabile verso il presidente della provincia dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo;*
- sopprimere il settore istruzione per farlo confluire nel settore finanziario che assume la nuova denominazione finanziario e rete scolastica e far confluire, di conseguenza il servizio programmazione rete scolastica nel settore finanziario rete scolastica;*
- sopprimere il servizio coordinamento politiche enti locali.*

Si propone, in definitiva il nuovo schema di modello organizzativo, in attesa di una completa mappatura dei processi, che porti ad una complessiva revisione del modello organizzativo distinto tra "processi



caratterizzanti” e “processi di supporto”, che troverà sbocco nell’adozione dei nuovi regolamenti di organizzazione, in corso di predisposizione, laddove i processi caratterizzanti possono realizzare la mission istituzionale e si distinguono in relazione all’area o alle aree di policy presidiate ed i processi di supporto, invece, siano serventi rispetto ai processi caratterizzanti e trasversali al funzionamento dell’organizzazione.

Arezzo, 7 febbraio 2025.

***Il segretario generale
Avv. Angelo Capalbo***