

9 Febbraio 2023

IL RINVIO DEL BILANCIO PREVENTIVO E DEL PIAO

ASMEL

ASSOCIAZIONE PER LA SUSSIDIARIETÀ
E LA MODERNIZZAZIONE DEGLI ENTI
LOCALI

CONTATTI

WWW.ASMEL.EU

800165654 INT.3

WEBINAR@ASMEL.EU

RELATORE - Docente prof, Massimo BALDUCCI,
docente di “analisi delle organizzazioni” e “auditing e
controlling” nell’Università di Firenze.

Per ben governare l'ente locale

Ho l'onore di conoscere diversi sindaci e segretari di vari comuni.

Tutti mi dicono che, per poter ben guidare l'ente di cui sono responsabili, hanno sempre fatto, in maniera informale ma sostanziale, una sorta di PIAO

Per ben governare l'ente locale

- Per poter governare bene l'ente locale bisogna avere chiaro in testa che cosa si vuole fare, oltre ad essere pronti ad affrontare gli imprevisti (che, spesso avrebbero potuto essere previsti).
- A questo scopo è indispensabile, a rigor di logica elementare, decidere che cosa si vuol fare prima di a
- licenziare il bilancio preventivo, meglio ancora il DUP

Per ben governare l'ente locale

- Semplicemente usando il buon senso e facendo riferimento alla pratica di Sindaci e Segretari esperti, risulta evidente che :
- Tutti i piani di attività che si devono o, comunque, intendono, fare devono essere coordinati
- Tutti questi piani devono essere decisi prima di licenziare il bilancio preventivo

Per ben governare l'ente locale

- Qui ci troviamo di fronte ad un primo snodo decisionale :
- Tutti i piani che voglio/devo fare devono essere coordinati (il PIAO QUI NON MI DICE NIENTE DI NUOVO)
- Tutti questi piani devono essere messi a punto prima di licenziare il bilancio preventivo (QUI IL PIAO VA CONTRO LA LOGICA LADDOVE MI DICE CHE IL PIAOI DEVE ESSERE REALIZZATO UN MESE DOPO LA DATA DI SCADENZA PER L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO)

Per ben governare l'ente locale

- Probabilmente la « svista » dipende dal fatto che il legislatore ha presente solo la realtà dell'amministrazione centrale, dove il PIAO rappresenta una sorta di programmazione di tipo esecutivo di quanto previsto dal bilancio preventivo-
- Comunque stiano le cose, per poter ben governare l'ente di cui si è responsabili, bisogna aver chiaro cosa si vuol fare prima di procedere agli stanziamenti.

Per ben governare l'ente locale

- Per questo motivo ci troviamo proprio nel momento in cui bisogna pensare alle cose da fare in maniera coordinata, cioè al PIAO
- Bisogna distinguere due aspetti :
- La programmazione delle cose da fare
- Gli adempimenti burocratici

Per ben governare l'ente locale

- Dobbiamo fare attenzione a non confondere queste due cose.
- Gli adempimenti burocratici non ci aiutano a programmare e a gestire
- Una volta che avremo chiaro che cosa si deve fare, possiamo pensare agli adempimenti burocratici.
- ***Oggi ci occupiamo prevalentemente di cosa dobbiamo fare Nel prossimo incontro ci occuperemo di quale forma burocratica (adempimento) dare alle cose da fare.***

Quali programmi/piani fare

L'art 6 del DL 80/2021 (convertito nella L. 123/2021) stabilisce che i seguenti piani debbano essere integrati in un solo piano (PIAO):

il PdO (Piano degli Obiettivi previsto dall'art 108 del TUEL),

il POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile ex art. 263 del decreto-legge n. 34 del 2020),

piano del fabbisogno di personale (ex Dlgs 165/2000 e anche Dlgs 118/2011),

del PTPC (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ex dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190)

l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare,

le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni

le iniziative volte a garantire la parità di genere

osservazioni

La prima osservazione riguarda il fatto che, per poter ben gestire la macchina comunale, questi piani non sono esaurienti, laddove alcuni di loro potrebbero essere, al contrario, ridondanti.

L'art. 170 del decreto legislativo 267/2000 (Testo Unico sull'Autonomia Locale) impone agli enti locali di subordinare l'approvazione del Documento Unico di Programmazione (triennale) alla approvazione di un piano delle assunzioni e di un piano delle opere pubbliche.

osservazioni

L'obbligo di fare un piano delle opere pubbliche poteva avere un senso 50 anni fa, quando molte erano le carenze di opere infrastrutturali, carenze oggi per lo più superate (quante opere inutili trovano in questo obbligo normativo il loro fondamento?).

Non si fa cenno invece alla necessità di tarare le previsioni economico-finanziarie sui servizi sociali (che oggi, nei comuni del centro nord arrivano a qualcosa tra il 20% e il 30% delle spese correnti), ai servizi di promozione del territorio etc.

osservazioni

La seconda osservazione riguarda la data entro cui il PIAO va realizzato. Ai sensi dell'art 6 del DL 80/2021 (trasformato in legge con la Legge 123/2021) il PIAO andrebbe presentato entro il 31 gennaio.

Incongruenza normativa che prevede che il piano delle assunzioni debba essere messo a punto prima del DUP

osservazioni

La terza osservazione riguarda il fatto che tutti questi piani non sono indipendenti gli uni dagli altri. Tra di essi esiste una concatenazione logica che va rispettata. Altrimenti si finisce con il produrre della carta priva di senso e destinata ad intralciare la quotidianità della vita amministrativa.

l'ordine che si dovrebbe seguire

Qui va subito detto che il POLA, il piano per la digitalizzazione l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare devono essere concepiti come un unicum.

L'ordine che si dovrebbe seguire

- La corruzione si contrasta in un solo modo : riducendo al minimo gli snodi dove qualcuno è chiamato a prendere delle decisioni che comportano discrezionalità
- Questa riduzione si ottiene proceduralizzando i flussi lavorativi e stabilendo le regole secondo le quali la decisione vfa presa trasformando le firme autorizzative in firme di attestazione di verifica di presenza/assenza di specifiche condizioni

L'ordine che si dovrebbe seguire

- L'ANAC ha previsto la mappatura dei processi ma si è dimenticata della reingegnerizzazione
- La valutazione del contesto porta alla stesura di opera di letteratura minore e non ha alcun impatto concreto. Gli amministratori locali non sono organi investigativi

PROCESSI e DIGITALIZZAZIONE

- Digitalizzare il lavoro non significa fare con il computer quello che prima si faceva con la carta e il word processor
- Digitalizzare significa proceduralizzare il lavoro, reingegnerizzarlo
- Proceduralizzare il lavoro significa porre le basi per l'anticorruzione e per la digitalizzazione

L'ordine che si dovrebbe seguire

- Il POLA segue la digitalizzazione.
- L'accesso alle strutture si articola in due tronconi :
- Accesso via web ; rientriamo nella sfera della reingegnerizzazione dei processi via digitalizzazione
- Abbattimento barriere architettoniche ; si rientra nell'ambito del piano delle opere pubbliche

L'ordine che si dovrebbe seguire

- Il fabbisogno di personale è il risultato della reingegnerizzazione :
- Quali professionalità nuove emergono
- Quanto fa risparmiare la digitalizzazione

L'ordine che si dovrebbe seguire

- Il superamento della discriminazione di genere si ottiene garantendo parità di accesso alle nuove professionalità

L'ordine che si dovrebbe seguire

piano della reingegnerizzazione

piano dell'anticorruzione

piano della transizione digitale

POLA (piano Organizzativo del Lavoro Agile, cioè telelavoro)

piano delle risorse umane ivi inclusa la formazione

piano delle opere pubbliche

altri piani relativi ai settori di intervento dell'ente interessato (piano del sociale, piano di marketing territoriale etc.)

piano della performance

il tutto unificato in un piano degli obiettivi unificato

Funzioni dello strumento informatico

lo strumento informatico è in grado di realizzare quattro funzioni:

eseguire calcoli complicatissimi una tantum; a questa destinazione sono utilizzati i computer nei grandi centri di ricerca; si tratta di una funzione che non ci interessa qui;

Funzioni dello strumento informatico

realizzare autonomamente procedure pre-codificate;

per fare questo è necessario che il lavoro venga preventivamente strutturato in modo da poter essere eseguito in maniera ripetitiva;

si tratta della reingegnerizzazione su cui ci siamo soffermati qui sopra;

il lavoro, una volta reingegnerizzato, può essere realizzato autonomamente dallo strumento informatico

Funzioni dello strumento informatico

il computer è in grado di gestire in tempo reale una grande massa di dati in modo da poter estrarre da essi le informazioni necessarie alla direzione dell'organizzazione amministrativa; ad esempio dai dati anagrafici si possono estrarre informazioni relative alla composizione professionale prevalente di un comune, incrociando i dati anagrafici con i dati dell'agenzia delle entrate si possono estrarre informazioni relative al reddito medio di un quartiere;

a questo scopo è indispensabile che i dati vengano tutti registrati seguendo uno schema uniforme; questo schema deve essere prodotto dall'uomo e non può essere prodotto dalla macchina;

una corretta e completa reingegnerizzazione (che, lo ribadiamo, è la base di ogni digitalizzazione) richiede che i dati coinvolti nei processi reingegnerizzati siano tutti caricati su un'unica data base la cui struttura deve essere decisa al momento della reingegnerizzazione, indipendentemente da quale sarà poi il software utilizzato (oracle, peoplesoft, sequel/sql etc.);

Funzioni dello strumento informatico

lo strumento informatico è in grado di auto-aggiornarsi e di auto-apprendere; un programma di riordino del materiale di cancelleria può essere impostato in modo da far apprendere al computer quando fare un riordino sulla base della velocità di consumo del materiale (che lo strumento informatico deriva dai prelievi di magazzino) e del tempo necessario ad espletare l'ordine (che lo strumento informatico deriva dai dati relative alle date dell'ordine e dell'arrivo in magazzino della merce ordinata) ;

si tratta di funzioni che rappresentano già un primo abbozzo di intelligenza artificiale.

La preparazione della digitalizzazione

Va ancora notato che per poter realizzare l'accesso friendly via web all'amministrazione è indispensabile che esista un organigramma chiaro che specifichi le strutture (servizi, unità operative etc.), i responsabili dei servizi, i processi/procedimenti ed i relativi responsabili e, per ognuno di questi processi/procedimenti, fornisca le istruzioni e la modulistica

Si tratta di un lavoro che richiede molto tempo la cui realizzazione va programmata nel medio periodo. Si tratta di un lavoro di pulizia organizzativa che deve necessariamente precedere la digitalizzazione.

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

Lavorare per processi significa condividere una modalità di lavoro che presuppone che il dirigente, coinvolgendo i suoi collaboratori, articoli le casistiche che deve affrontare e decida per ogni tipologia di caso il percorso (processo) da seguire. Importantissimo è procedere ad una accurata e continua manutenzione dei processi.

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

- Per reingegnerizzare i processi bisogna prima fare una loro fotografia, bisogna individuarli e poi razionalizzarli.
- Per individuare i processi bisogna partire dai prodotti

Nell'analisi riportata nel libro W. Anello, M. Balducci, La Performance della Pubblica Amministrazione Locale: Cosa si può imparare dagli altri, Milano, Franco Angeli, 2021 (scaricabile gratuitamente al seguente link https://www.torrossa.com/en/resources/an/5137760_o da <http://bit.ly/francoangeli-oa>) a pag. 50 e seguenti si trova un elenco di prodotti di un comune.

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

- Ognuno di questi prodotti viene realizzato seguendo uno o più percorsi diversi.
- Nell'allegato che potete scaricare trovate un possibile esempio di processi/procedure/ relativo ai singoli prodotti

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

- Non è possibile fare tutto in una sola tornata
- Si consiglia di programmare la reingegnerizzazione dei processi relativi a 3 massimo 5 prodotti

REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

- Per realizzare tale reingegnerizzazione si deve :
- **Fotografare la situazione esistente**, descrivendo le varie tappe, chi le esegue, le competenze necessarie (cfr. Allegato a)
- Valutare la situazione esistente vedendo i punti di forza (da salvaguardare) e di debolezza (da modificare) (cfr. Allegato a)
- Disegnare il processo definitivo cui si vuole arrivare (**situazione a tendere**), individuando i risparmi di tempo/uomo che si realizzano, le nuove competenze necessarie (cfr. Allegato b)
- Individuare le tappe di passaggio (con le relative scadenze) per arrivare dalla **situazione esistente** a **quella a tendere** (cfr. Allegato b)
- **Individuare gli snodi decisionali discrezionali da strutturare /anticorruzione** (cfr. Allegato b)

Dalla reingegnerizzazione al PIAO sostanziale

- In questa fase si tratta di fare delle stime prudenziali
- Innanzi tutto vanno indicati i prodotti i cui processi si intendono reingegnerizzare/razionalizzare
- poi va fatta una stima prudenziale dei risparmi in termini di tempo/uomo e, quindi, di risorse umane
- fa poi fatta una stima delle nuove competenze necessarie e, quindi, dei fabbisogni di formazione
- va da ultimo fatta una stima degli snodi decisionali che saranno strutturati come contrasto ai rischi di corruzione

Valore pubblico

- Qui non intendiamo dare indicazioni sulla correttezza scientifica del concetto né sulla opportunità di usare questa definizione in questo contesto. Chi fosse interessato può leggere i miei commenti nel libro in corso di stampa M. Balducci, *La Riforma della PA*, Milano Guerini Editore
- Qui diamo solo delle indicazioni operative.

Valore pubblico

- Nell'analisi riportata nel libro W. Anello, M. Balducci, La Performance della Pubblica Amministrazione Locale: Cosa si può imparare dagli altri, Milano, Franco Angeli, 2021 (scaricabile gratuitamente al seguente link <https://www.torrossa.com/en/resources/an/5137760> o da <http://bit.ly/francoangeli-oa>) a pag. 50 e seguenti si trova un elenco di prodotti di un comune. Alle pagine 45 e seguenti si trova un inventario di indicatori ambientali

Valore pubblico

- Bisogna scegliere un paio, al massimo 3, settori in cui il Comune intende concentrare la propria attenzione per l'anno a venire.
- Per ognuno di questi settori si individua l'indicatore significativo e si va a vedere che valore ha (ad esempio microcriminalità, valore una denuncia ogni 4.000 abitanti)
- Si decide a quale valore volerlo portare (esempio una denuncia ogni 8.000 abitanti)
- Si sceglie il prodotto con cui tentare di ottenere il risultato (esempio pattugliamenti della polizia municipale)

Valore pubblico

- Attenzione :
- i valori su cui si vuole incidere devono essere dei valori esterni all'amministrazione comunale ; esempio microcriminalità, inquinamento, tempo necessario per spostarsi nelle ore di punta
- Non possono essere valori interni all'amministrazione ; esempio tempo di pagamento delle fatture, tempi di risposta alla richiesta di informazioni da parte dei cittadini
- Il miglioramento dei valori interni all'amministrazione può essere uno strumento per migliorare il valore ambientale

PIAO BILANCIO PEG

- Se si seguono le indicazioni di questi due webinar (quello di oggi e quello del 16/02) il PIAO diventerà poi parte essenziale del PEG