



Linee Programmatiche di mandato
2014-2016

Adottate con deliberazione del Consiglio n. 17 del 14 maggio 2015

Linee Programmatiche di mandato

Presidente Carlo Angelo Vezzini

Premessa

L'attuale mandato amministrativo si inserisce in un nuovo contesto istituzionale che rappresenta, per la storia di questo Ente, un passaggio sicuramente epocale, con la necessità di un profondo ripensamento in ordine al ruolo e alle competenze, ed in attesa di capire quale sarà la sua reale trasformazione.

Non è certamente facile procedere alla definizione di specifiche linee programmatiche per un mandato caratterizzato da forti incertezze: il programma è inevitabilmente connotato dal bisogno di costanti verifiche e da probabili rimodulazioni; un programma che, da un lato, non potrà che essere il risultato di confronto e condivisione con i sindaci e con tutti i consiglieri provinciali a prescindere dalle appartenenze politiche o territoriali, e che, dall'altro, non potrà non tenere conto della drastica riduzione delle risorse disponibili, a seguito delle manovre finanziarie degli ultimi anni oltre che del mantenimento di funzioni non più fondamentali.

Un mandato che è iniziato con la stesura del nuovo Statuto provinciale, in attuazione della legge n. 56/2014.

a) Il contesto del territorio cremonese

L'azione che andremo a intraprendere ha come necessario scenario il contesto del nostro territorio, che deve essere tenuto debitamente presente se si vuole agire per il suo sviluppo.

Il territorio della provincia di Cremona, con una popolazione di circa 362.000 abitanti, si estende lungo la direttiva nord-ovest/sud-est, lambendo in gran parte il fiume Po nel tratto da Cremona verso Casalmaggiore. Un territorio per lo più a vocazione agricola, con molte aree golenali e ricco di acqua, grazie ad un complesso sistema di canali e affluenti del Po che lo attraversano, rendendo così fertili i suoi terreni. L'agricoltura, infatti, è storicamente uno dei punti di forza del territorio, generando il 5,5% del PIL complessivo

provinciale, contro una media regionale dell'1% ed una nazionale del 2% (dati Camera di Commercio di Cremona).

La provincia di Cremona è caratterizzata da un'agricoltura intensiva e da un elevato livello di professionalità e di produttività. Molte le imprese dedite alla zootecnia da carne e da latte, fiore all'occhiello del territorio, con un comparto agroalimentare conosciuto in tutto il mondo.

Il tessuto produttivo provinciale è variegato e costituito, per la maggior parte, da piccole e piccolissime imprese, di cui l'11% del totale, sono attive nel comparto manifatturiero, dove predominano il settore metallurgico-meccanico e quello agroalimentare.

Sviluppato l'artigianato cremonese, che vanta oltre 9.200 imprese, occupando ben 21.000 persone. Riconosciuto in ambito internazionale è l'artigianato artistico, grazie alla secolare tradizione liutaria di Cremona e del suo territorio, insieme all'arte organaria.

Di particolare rilievo lo sviluppo del sistema turistico-integrato, sempre più in grado di attirare la domanda estera, non solo europea, ma internazionale, con particolare riferimento alla liuteria, al turismo slow, alla cultura ed arte, alla gastronomia, con la riscoperta dei piccoli borghi.

Dinamico anche il versante dell'internazionalizzazione, con un forte aumento dei flussi commerciali internazionali registrati negli ultimi anni.

Anche il comparto dei servizi è sostanzialmente aumentato negli ultimi anni sul totale del valore aggiunto provinciale.

Il territorio provinciale, è ben differenziato tradizionalmente, per ragioni storiche e morfologiche, in 4 aree:

- il cremonese, facente riferimento al capoluogo di Cremona,
- il casalasco, a sud, facente riferimento alla città di Casalmaggiore,
- il cremasco facente capo alla città di Crema,
- l'area facente riferimento a Castelleone e Soresina che si trova al confine tra il cremasco (ad ovest) e il cremonese (ad est).

Le aree sono caratterizzate da differenze di tipologia produttiva, di dinamiche sociali e di caratteristiche ambientali.

Il contesto attuale di riferimento è altresì caratterizzato da un rilevante fermento da parte dei Comuni in ordine all'attuazione delle norme di materia di unioni e gestioni associate. A tale riguardo la Provincia potrà esercitare un ruolo significativo di coordinamento e di accompagnamento verso le nuove forme associative comunali, garantendo e salvaguardando le varie identità e peculiarità territoriali.

b) La Riforma Delrio e la Legge di Stabilità per il 2015

È in atto nel nostro Paese un'azione riformatrice che coinvolge i vari livelli istituzionali, centrali e periferici, tesa a definire un nuovo e delicato equilibrio istituzionale, sia tra le due Camere che compongono il Parlamento, sia tra i diversi livelli di governo che compongono la Repubblica, per rispondere meglio alle istanze di una globalizzazione ormai diffusa. Un disegno di riforma che coinvolge e include anche e soprattutto il comparto degli enti locali, Province e Comuni.

È nel percorso di riforma costituzionale che la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (cosiddetta "legge Delrio"), in attesa della revisione del Titolo V della Costituzione, ridisegna l'identità istituzionale dell'ente provinciale, nel suo profilo politico-rappresentativo, nella sua forma di governo e nelle competenze che sarà chiamato ad esercitare.

La L. 56/2014, si pone come norma espressamente transitoria e pone le condizioni per trasformare le province in enti con funzioni di Area Vasta, riformulandone così la propria mission, tesa quindi a supportare sempre più i Comuni nelle proprie attività, con servizi mirati e funzionali rispetto alle aree omogenee del territorio, svolgendo, inoltre, le ordinamentali funzioni fondamentali e quelle attribuitele dallo Stato e dalla Regione.

La nuova Provincia, così come ripensata dalla succitata riforma, assume sempre più la connotazione di un tavolo tecnico di confronto tra i Comuni interessati, i distretti socio-sanitari e gli

ambiti territoriali ottimali per la gestione delle risorse idriche o del gas.

Tale osservazione emerge in maniera chiara dalla lettura del comma 89 dell'art. 1 della legge, che anticipa un probabile cospicuo trasferimento di un gran numero delle funzioni attualmente esercitate dalle Province a favore delle forme associative tra Comuni. Tutte le funzioni provinciali diverse da quelle indicate nel comma 85 - fatta ovviamente salva l'ipotesi in cui l'ambito provinciale sia ritenuto ottimale e pertanto le stesse funzioni siano riassegnate alle Province - dovranno infatti essere riallocate, da parte dello Stato e delle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di conseguire le seguenti finalità: a) individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. La disposizione legislativa, infine, prevede espressamente un particolare favore per forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali.

Le Province conservano una serie di funzioni fondamentali di Area Vasta, che il comma 85 individua in: 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 occupazionale¹ e promozione delle pari opportunità sul

1 ob.3507

territorio provinciale. La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara², di Stazione Appaltante³, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

La Legge Delrio prevede che, entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, lo Stato e le Regioni stabiliscano in modo puntuale le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze, stabilendo altresì i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle stesse Province agli enti subentranti, indicando, di fatto, nel 2015 l'anno di attuazione della riforma.

Tuttavia, i tempi di attuazione della Legge Delrio sono totalmente disallineati rispetto ai termini indicati nelle disposizioni, considerato, da un lato, l'assenza di interventi normativi da parte delle Regioni e, dall'altro, l'entrata in vigore della Legge di Stabilità (L. 190/2014) che sottrae un ulteriore miliardo ai bilanci delle Province bloccando, nella sostanza, la riforma medesima.

L'Ente è, infatti, obbligato a restituire allo Stato oltre €. 8.500.000,00 quale riparto del taglio sopra richiamato per l'anno 2015. A tale importo vanno aggiunti ulteriori tagli per circa 3,5 milioni di euro previsti da norme precedentemente approvate, tra cui quelle indicate nel DL 16/2014 e nel DL 66/2014, per un totale complessivo di circa 12 milioni di euro, compensati per circa 1,5 milioni sul Fondo Sperimentale di Riequilibrio, che viene conseguentemente azzerato. L'entità dei tagli risulta non solo spropositata ma anche ingiustificata, in ragione dei riflessi che essa comporta sui servizi erogati alla collettività: le entrate, al netto dei tagli, non sono sufficienti a garantire nemmeno l'esercizio delle funzioni fondamentali così come individuate dalla L. 56/14.

2 ob.3003 e 3004

3 ob.S3002; 3003; 3004

La situazione è resa ancor più complicata da altre disposizioni della Legge di Stabilità che stabiliscono la riduzione della dotazione organica in misura pari al 50% della spesa di personale di ruolo alla data di entrata in vigore della L. 56/14, tenuto conto delle funzioni attribuite. Al riguardo la “circolare Madia” n. 1/2015 ha esplicitato quanto stabilito nella legge, osservando come **il legislatore abbia rapportato le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario al fabbisogno connesso con lo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite dalla predetta legge 56/2014. Le percentuali di riduzione sarebbero *tarate, infatti, in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali* rispettivamente attribuite agli enti di area vasta.** A tale proposito, tuttavia, si rileva la mancanza di conciliazione tra le riduzioni di personale e i tagli alle risorse finanziarie stabiliti dalla Legge di stabilità per il 2015.

Per la Provincia di Cremona tale 50% equivale a circa €. 8.200.000,00, mentre i costi del personale impiegato per l'esercizio delle funzioni fondamentali e nei servizi di staff ammontano a circa €. 9.400.000, con conseguente necessità di ridurre la spesa del personale per circa €. 1.200.000,00, equivalente in via approssimativa a 35 unità.

La Provincia, peraltro, a tutt'oggi, si sta facendo carico dei costi del personale impegnato nello svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (competenza non più assegnata dalla L. 56/14 alle Province); si sta facendo carico dei costi del personale (agenti, sottufficiali, ufficiali e servizi amministrativi) della polizia locale.

Permane, ad oggi, l'impossibilità oggettiva di sostenere, a decorrere dal 2015, gli oneri relativi all'assistenza educativa e al trasporto dei disabili frequentanti gli istituti scolastici secondari superiori e gli oneri relativi ad interventi per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità sensoriale, con conseguenti ricadute sui Comuni e sulle famiglie, oltre che sulla possibilità di garantire i necessari equilibri di bilancio.

Resta indubbiamente la necessità che in tempi strettissimi Regione Lombardia adotti il disegno di legge 223 che dia attuazione alla L. 56/2014, consolidando l'orientamento politico espresso dalla stessa Regione al fine di rendere effettivo l'esercizio delle funzioni non fondamentali delegate alle Province e di valorizzare l'area vasta quale livello amministrativo ottimale di gestione delle funzioni stesse. Ad oggi, infatti, l'intesa raggiunta da UPL con Regione Lombardia non garantisce, almeno per quanto riguarda il nostro Ente, le risorse sufficienti per gestire tali funzioni.

Gli interventi normativi citati stanno mettendo a dura prova le Province, che rischiano di non poter garantire nel tempo i servizi essenziali ed hanno, in aggiunta, il nuovo compito di dover gestire con razionalità la ricollocazione dei dipendenti senza abbassare i livelli occupazionali quantitativi e qualitativi del territorio. Un percorso non facile che per avere buoni esiti deve essere supportato da un lato, dall'adozione degli opportuni provvedimenti regionali e, dall'altro, da un forte raccordo con la struttura interna e da un dialogo continuo e trasparente con OO.SS. e RSU.

Linee di azione per la nuova Provincia di Cremona

La Provincia di Cremona, nel suo contesto territoriale ed in questo nuovo assetto normativo, impronterà la propria azione amministrativa al metodo della partecipazione, della collaborazione e del coordinamento al fine di renderla coerente e sistemica con quella dei Comuni, avviando una interlocuzione unitaria nei confronti di enti di altro livello.

1) La Nuova Provincia: azioni interne

Per rispondere alle nuove funzioni di ente di area vasta e dare un concreto supporto alle comunità locali, la Provincia di Cremona deve sicuramente partire dalla sua riorganizzazione interna, sia ripensando ai suoi nuovi organi istituzionali chiamati a diventare rinnovato riferimento del territorio, luogo di elaborazione, confronto

e stimolo, sia riprogettando la struttura organizzativa chiamata ad una nuova progettualità, in grado di garantire efficienza e flessibilità, in primo luogo, nell'erogare servizi utili ai cittadini e agli enti locali.

È forte, a questo proposito, l'aspettativa degli enti locali del territorio e l'urgente necessità di far comprendere all'opinione pubblica a cosa serve concretamente la nuova Provincia riformata.

I Sindaci diventano amministratori del nuovo ente nel quale sarà decisivo e determinante il loro ruolo ed in particolare quello dei 12 eletti al Consiglio Provinciale per i quali potranno essere previsti anche ruoli operativi specifici e concordati.

Questo costituisce il vero snodo operativo e la "mission" principale dell'ente che andremo a co-costituire.

a) Nuovi organi istituzionali e nuove aggregazioni

La Legge n. 56/2014 definisce gli organi della Provincia e le loro funzioni:

- il Presidente della Provincia che rappresenta l'Ente e, sovrintende al funzionamento degli uffici, attua gli indirizzi generali del Consiglio provinciale;
- il Consiglio provinciale che ha compiti di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal Presidente della Provincia;
- l'Assemblea dei Sindaci, composta dai Sindaci dei Comuni della provincia, è competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci, mentre lo statuto può attribuire ad essa ulteriori poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Al nuovo statuto, nato, nel pieno rispetto dei tempi di legge, nei primi mesi di mandato, da un serio approfondimento e dalla condivisione sia a livello politico che della struttura, nonché alla nuova regolamentazione interna⁴, che sarà adottata nei prossimi

4 ob.SG01

mesi, è assegnato il compito di dare attuazione alle scelte fatte dal legislatore rispondendo alle specificità del territorio.

Le disposizioni regolamentari non dovranno solo occuparsi della definizione di quei tecnicismi che permettono il funzionamento del nuovo ente, ma dovranno dare attuazione certa anche ad altri temi strategici introdotti dallo Statuto come la costituzione delle Aree Omogenee e la ridefinizione del ruolo delle Consulte territoriali.

È lo Statuto che assegna in modo chiaro le competenze e le funzioni specifiche ai diversi Organismi. Così attribuisce all'Assemblea dei Sindaci la costituzione delle Aree Omogenee e al Consiglio quella dei Tavoli Tematici. La regolamentazione degli Organismi ne definirà il funzionamento.

Approfondimenti specifici ai Tavoli Tematici

I Tavoli Tematici sono stati pensati per rispondere alla complessità territoriale e alla molteplicità delle tematiche oggetto dell'azione politica-amministrativa dell'ente di Area Vasta. Costituiti all'interno del Consiglio Provinciale, *“approfondiscono, di loro iniziativa ovvero su richiesta degli organi dell'ente, lo studio sui problemi di interesse generale del territorio provinciale; formulano, in base alla competenza per materia, pareri e proposte su progetti, piani, provvedimenti, problematiche oggetti e progetti loro sottoposti dagli organi dell'ente; richiedono l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio provinciale di comunicazioni e proposte sulle materie di loro competenza”*.

Azioni e servizi per Aree Omogenee

La Provincia ha da tempo avviato il processo di pianificazione sovracomunale, in parte già realizzato e in parte da sviluppare.

In passato, per favorire il coordinamento e l'integrazione delle politiche urbanistiche e territoriali all'interno di accordi tra i Comuni e in applicazione del principio di sussidiarietà, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) ha individuato Aree di Coordinamento Intercomunale, le cosiddette ACI.

In un'ottica di supporto ai Comuni, al fine di stimolare ed agevolare le forme aggregative previste dalla normativa vigente, la Provincia

Linee Programmatiche Presidente Vezzini

ha elaborato una proposta di ridefinizione territoriale in undici Aree a Funzione Integrata (AFI).

Occorre trovare la dimensione ottimale per erogare i servizi al territorio; la Provincia, per questo, indirizza la propria azione diversificandola per Aree Omogenee e per Unioni di Comuni all'interno di una mission di Area Vasta che vede interagire, integrandole, le singole specificità in un progetto amministrativo e politico più ampio, partendo dalle Unioni e gestioni associate esistenti.

Le Aree Omogenee potrebbero diventare l'articolazione territoriale entro la quale *“la Provincia imposta, quanto alle proprie funzioni fondamentali o delegate, la programmazione inerente le aree medesime; promuove la collaborazione con i comuni e tra i comuni, anche in forma associata per l'esercizio delle funzioni fondamentali, o loro unioni anche mediante accordi di programma, convenzioni e protocolli di intesa; sviluppa sistemi coordinati di servizi pubblici; sviluppa forme di coordinamento territoriale nell'ambito del proprio PTCP; sviluppa forme di assistenza tecnico-amministrativa necessarie per lo sviluppo ed il rafforzamento delle gestioni associate delle funzioni comunali; esercita le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di Stazione Appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; sperimenta forme coordinate di funzioni amministrative”*.

b) Rinnovata struttura organizzativa

Il nuovo assetto istituzionale porta naturalmente alla ridefinizione della struttura dell'Ente e alla sua regolamentazione in materia; si tratta di provvedere alla completa revisione della dotazione organica dell'ente in base alla normativa di riordino degli organi e delle funzioni provinciali (L. 56/2014), ma si tratta anche di dare attuazione alle norme della legge di stabilità relative al processo di

riduzione degli organici e alla conseguente gestione dei processi di mobilità verso altre pubbliche amministrazioni (L. 190/2014).

È naturale conseguenza che il collocamento del personale⁵, la pianificazione e la gestione delle funzioni delegate e fondamentali rivestano assoluta priorità in questo primo mandato amministrativo. L'azione che si vuole intraprendere, va oltre l'adempimento, e vuole ottenere la massima tutela della professionalità presente nell'ente, ma anche del livello occupazionale del territorio. La Provincia cura la massima diffusione delle procedure di assunzione che si aprono presso altri enti pubblici, ma anche, senza indugiare in sterili attese degli sviluppi dei processi di mobilità, la Provincia propone ai Comuni del territorio protocolli per l'utilizzo temporaneo di dipendenti provinciali. Nell'intero processo si consolida il raccordo operativo con UPL, Osservatori Regionali e Associazioni dei Comuni.

La Provincia di Cremona dispone di grande professionalità operativa, progettuale ed amministrativa, data dai suoi dirigenti e funzionari; per questo potrà far fronte, nel limite delle proprie risorse interne che rimarranno nell'Ente a seguito dell'attuazione completa dei percorsi individuati dalla Legge "Delrio" e dalla Circolare Madia n. 1/2015, trasformandola in un'occasione fondamentale per ringegnerizzare i processi nella vision del servizio al territorio, aggregandoli per progetti interagenti che coinvolgono cultura⁶, ambiente⁷, economia, società.

Il coordinamento e monitoraggio delle azioni della nuova mission di Area Vasta sarà garantito da un'unità di staff che, tra i diversi compiti, svolgerà funzione di collegamento tra gli Organi di Governo, i settori e gli stessi Comuni. Una sorta di cabina di regia della rete interna dei settori, un nucleo dedicato alle politiche di area vasta, con compiti di impulso, direzione e coordinamento al fine di promuovere ed eventualmente porre in essere direttamente le necessarie iniziative, dare contenuto e concretezza al concetto di area omogenea, favorire la miglior e più efficace relazione possibile tra i nuovi organi, coordinare i tavoli tematici e metterne a sistema

⁵ ob.3201 e seguenti

⁶ ob.5010 e seguenti

⁷ ob.VI03

gli esiti, informando e comunicando all'esterno fasi e risultati conseguiti.

In questa "nuova Provincia" organizzata quale "territorio" per le comunità locali è la fase di inizio in cui ci poniamo, ponendo particolare cura ad una informazione⁸ il più dettagliata, chiara e tempestiva possibile che illustri ai cittadini, imprese e Comuni la propria attività, i risultati conseguiti, le opportunità da cogliere ed i progetti di sviluppo socio-economici condivisi con gli amministratori locali.

c) Le risorse

Il contesto in cui si inserisce questa riforma e questo mandato è connotato anche dalla grande incertezza dell'intera finanza locale. Le risorse finanziarie sono assottigliate dai continui interventi legislativi e tagli.

Il tema delle risorse economiche⁹ destinate all'ente richiede un'attenta e seria riflessione per rispondere alle priorità e individuare i progetti utili e funzionali al territorio con scelte oculate e condivise con i Sindaci e i Consiglieri Provinciali.

L'attenta programmazione¹⁰ e il controllo dei costi dei servizi resi¹¹ saranno strumenti funzionali alla costante ricerca della migliore combinazione possibile tra obiettivi e risultati, tra bisogni richiesti e soddisfatti, senza alterare la qualità degli stessi servizi¹².

Implementare i servizi dedicati al reperimento di fondi europei¹³, progettando un disegno organico non solo al territorio provinciale, ma interagente con quelli limitrofi e con aree omogenee a livello locale, curando un costante flusso di informazione su bandi e opportunità rivolto a cittadini e mass-media, potrebbe supportare il percorso di sviluppo integrato del territorio.

8 ob.5006

9 ob.3101 e seguenti

10 ob.CF03

11 ob.4601

12 ob.4602

13 ob.3504; ob.5015

L'esperienza dell'Ente, quale soggetto sperimentatore della contabilità armonizzata, è a disposizione per gli enti del territorio che dal 2015 devono introdurre obbligatoriamente i nuovi principi contabili.

2) La Nuova Provincia: azioni esterne

La Provincia, nell'ambito del procedimento di riordino delle materie attualmente esercitate, ed in attesa della definitiva riforma dell'architettura costituzionale, è tenuta a svolgere tutte le attuali funzioni senza soluzione di continuità fino all'emanazione della normativa attuativa di Stato e Regioni. Solo allora le funzioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per il loro svolgimento, verranno assicurate dall'ente subentrante. E questo è l'impegno che nel quotidiano, coniugando le poche risorse con la grande professionalità interna, si configura come una gestione ordinaria veramente straordinaria dentro al progetto unitario che vede al centro la crescita del territorio.

Le funzioni attribuite dalla legge 56/2014

Sebbene la legge 56/2014 non offra un criterio ermeneutico di riconduzione precisa delle attuali competenze alle nuove funzioni fondamentali, è del tutto evidente che nel nuovo catalogo si ritrovano molte delle funzioni o delle attività amministrative già svolte oggi dalla Provincia.

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

Gli atti di pianificazione provinciale sono da sempre espressione delle funzioni di coordinamento che l'Ente ha assunto fino dalle origini. Come Ente di area vasta la Provincia è l'ente di coordinamento delle aree omogenee; è il raccordo tra la Regione, i Comuni e le Unioni di Comuni. Il coordinamento può essere

esercitato solo da un Ente che ha la giusta visione strategica di tutto il territorio. Gli ambiti sono diversi.

- Favorire il riconoscimento della sovracomunalità del Parco locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) per i Comuni dell'asse del Po e coordinare gli studi necessari per realizzare i progetti finanziati da CARIPLO¹⁴.
- Partecipare al gruppo di lavoro interistituzionale per la valutazione, comprensiva di aspetti ambientali ed economici nella complessiva filiera di gestione dei rifiuti urbani a scala comunale, provinciale e regionale¹⁵.
- Approvare definitivamente il Piano di Emergenza Provinciale per il Rischio Sismico e coordinare i Comuni nelle relative attività pianificatorie¹⁶.
- Riorganizzare la colonna mobile e il volontariato di Protezione Civile in armonia con il sistema regionale, anche in relazione all'intervento in ambito EXPO¹⁷, rende il territorio capace di gestire e organizzare le emergenze.
- Curare i piani provinciali che verranno gestiti dai Comuni per il contenimento e la eradicazione delle specie della fauna ritenute problematiche o "non vocata" per il territorio¹⁸.
- Migliorare in stretta collaborazione con i soggetti partner la connessione della Rete ecologica in ottemperanza alle disposizioni regionali e comunitarie ed agli obiettivi del Bando Cariplo¹⁹ anche in previsione di EXPO 2015.

Nei servizi di prossimità alle comunità locali non può mancare l'assist per progetti intercomunali a carattere ambientale²⁰ ed infrastrutturale.

14 ob.4201

15 ob.3706

16 ob.4208

17 ob.4209

18 ob.3705 e ob.3708

19 ob. 3702-3703

20 ob.3706 -3704

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;

Nell'ottica di condivisione con le comunità locali di un percorso comune di sviluppo integrato, si pone anche il TPL²¹: dopo due anni dall'entrata in vigore del nuovo contratto pubblico del TPL, primo in Lombardia dopo l'emanazione della L.R. 6/12, considerando il taglio delle risorse trasferite dalla Regione, nonché in previsione del passaggio delle funzioni all'Agenzia, si rende necessario adeguare il Programma Triennale dei Servizi quale strumento che fotografando la rete del trasporto pubblico locale assegni indicazioni gestionali utili a valutare nella sua complessità il servizio e la futura pianificazione.

Per la rete viaria, le diverse esigenze conseguenti alla variazione dello scenario istituzionale e normativo, oltre che economico-finanziario, portano a valutare la prosecuzione e/o revisione delle opere programmate e pianificate²². Particolare attenzione dovrà essere posta rispetto al mantenimento delle condizioni di sicurezza²³, alla valorizzazione del demanio stradale attuale ed al supporto da fornire ai Comuni in materia di progettazione ed esecuzione di opere pubbliche nell'ottica di Area Vasta e di servizio al territorio. Per la sicurezza è doveroso proseguire l'impegno che ha portato alla costante diminuzione della mortalità sulla rete di competenza anche in conseguenza delle azioni mirate realizzate sulle strade provinciali, anche con l'utilizzo delle nuove strumentazioni in dotazione al corpo di Polizia Provinciale per i controlli sulle assicurazioni²⁴.

Sarà necessario dar corso alle progettazioni concordate con i Comuni ed alle conseguenti esecuzioni relativamente alle opere finan-

21 ob.4207

22 ob.4801 e seguenti – ob3901 e seguenti

23 ob.4803 – 3904-3910-3911-3912-3915-

24 ob.VI01

ziate nell'ambito della programmazione regionale L. 112/98 : in evidenza la realizzazione della Tangenziale Sud di Soncino e la risoluzione di criticità puntuali attraverso l'esecuzione di nuovi interventi su intersezioni o tratte stradali.

Le caratteristiche territoriali presentano grandi opportunità per lo sviluppo dell'intermodalità²⁵, utilizzando le vie d'acqua²⁶, in funzione anche di insediamenti industriali integrati che coniughino sostenibilità ed utilizzo di modalità di trasporto a basso impatto. In particolare l'efficientamento della struttura del Porto di Cremona²⁷ nel suo complesso, abbassando sempre più i costi di gestione e prevedendo sviluppi complessivi della struttura, anche ai fini dell'intermodalità del trasporto.

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

La Provincia deve annualmente provvedere al monitoraggio e all'aggiornamento del piano di dimensionamento ottimale della rete scolastica, mediante acquisizione ed elaborazione dei dati relativi agli allievi iscritti in tutte le scuole statali di ogni ordine e grado del territorio. Si tratta di un piano che la Provincia provvede ad elaborare dal 1999. La Provincia deve annualmente elaborare anche il piano territoriale della complessiva offerta del "secondo ciclo di istruzione" degli istituti scolastici superiori e degli enti di formazione. Tale offerta, caratterizzata dalla ri-articolazione dei percorsi scolastici e formativi introdotta dalle riforme in materia, è stata programmata per la prima volta alla fine del 2009.

Nel corso del 2015 sarà necessario un attento monitoraggio dell'impatto che la programmazione provinciale continua ad avere sul territorio al fine di provvedere entro l'anno a formulare una nuova proposta programmatica per il 2016/2017. Si opererà, in particolare, per una sempre maggiore integrazione tra l'offerta scolastica e l'offerta di formazione professionale in modo da disporre di un

25 ob.4207

26 ob.4204

27 ob.4204

complessivo assetto formativo razionale, sostenibile e il più possibile rispondente ai fabbisogni territoriali. A tale scopo appare fondamentale rafforzare le azioni di raccordo con tutti i soggetti interessati: istituti scolastici superiori, enti di formazione, enti locali, commissioni istituzionali competenti in materia.

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

- Raccolta ed elaborazione dei dati

La conoscenza del proprio patrimonio informativo è per ogni ente imprescindibile per una migliore gestione e impiego delle risorse. La Provincia è impegnata nel Programma Statistico Nazionale che, in considerazione della riforma istituzionale in atto, prevede il Censimento degli archivi amministrativi delle Province e delle città metropolitane. L'obiettivo è il consolidamento e l'aggiornamento costante della banca dati nazionale dei metadati degli archivi amministrativi provinciali. In sintonia con l'armonizzazione contabile, il programma nazionale organizza il censimento per "missioni".

- Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali

Partendo dalle istanze che verranno presentate, la Provincia ha le caratteristiche per offrire un supporto ai Comuni negli ambiti delle materie che le sono proprie e per le quali ha acquisito esperienza. Il coordinamento dell'Assistenza ai Comuni, affidato all'Unità di staff, assicura la sinergia necessaria con i settori provinciali interessati per espletare al meglio il ruolo di Ente di area vasta. I primi interventi:

GESTIONE DEL PERSONALE: proseguire l'attività di natura consulenziale per quanto riguarda gli aspetti economici, giuridici e previdenziali della gestione del personale con lo scopo di facilitare i Comuni nel quotidiano operare a fronte della complessità della materia e di una disponibilità di risorse e competenze specifiche talora ristrette.

PREVIDENZA: continuare l'attività di divulgazione della cultura pre-

videnziale predisponendo idoneo materiale illustrativo e organizzando momenti di formazione/informazione sulla base dell'avanzamento del progetto INPS delle posizioni individuali degli iscritti²⁸.

SICUREZZA SUL LAVORO: essere supporto informativo e di consulenza per la corretta applicazione degli obblighi previsti dal D.Lgs. 81/2008 e s.m.i., anche attraverso incontri sul territorio²⁹.

SISTEMI INFORMATICI: mappare i servizi ict per favorire l'omogeneità delle attività e realizzare economie di scala nel realizzare la digitalizzazione delle attività.

TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE: offrire supporto informativo e di consulenza per la corretta applicazione degli obblighi di trasparenza (D.Lgs 33/2013) e di anticorruzione (L. 190/2012) e contribuire a diffondere una cultura che è trasversale all'azione di ogni ente della pubblica amministrazione valorizzando le buone pratiche già applicate anche sul territorio³⁰.

SICUREZZA STRADALE E LAVORI PUBBLICI – STRADE – EDILIZIA SCOLASTICA: realizzare uno sportello tecnico-informativo per fornire supporto anche nella fase di realizzazione in materia di progettazione ed esecuzione opere pubbliche, in particolare per strade, edifici scolastici, palestre, edifici pubblici, fabbricati istituzionali, elaborazione di dati relativi a traffico e incidentalità a supporto delle sicurezza stradale, segnaletica, informazioni in materia normativa e su bandi regionali, adempimenti catastali, espletamento delle procedure di legge per l'anagrafe dell'edilizia scolastica.

GESTIONE DEL PATRIMONIO MOBILIARE: offrire, oltre al supporto informativo/formativo, l'informatizzazione della procedura e dell'inventario.

ACCESSO ALLE PIATTAFORME INFORMATICHE E CENTRALI DI COMMITTENZA PER LAVORI, FORNITURE E SERVIZI: mettere a disposizione capitolati e disciplinari tipo per l'acquisizione di beni, esecuzione lavori o attribuzione di incarichi, essere supporto nell'utilizzo delle piattaforme elettroniche e centrali di committenza

28 ob.3205

29 ob.3207

30 ob.4601

(ad esempio per arredi, noleggio autovetture, servizi di pulizia).

SERVIZI ASSICURATIVI: possibilità per i Comuni di poter utilizzare il know how (capitolati, sistema gare, quotazioni etc.) interno all'Ente Provincia, per una efficiente gestione delle gare e dei sinistri; offrire la possibile centralizzazione della domanda.

ADEMPIMENTI DI CUI ALLA L.R. 28 NOVEMBRE 2014, n. 31 “DISPOSIZIONI PER LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO E PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL SUOLO DEGRADATO”: determinare gli ambiti omogenei per contenere il consumo di suolo. Offrire il monitoraggio dei macrodati urbanistici, ricavati anche dalla banca dati dei PGT, al fine di permettere ai Comuni stessi di determinare: la superficie agricola, la superficie urbanizzata o urbanizzabile, il consumo del suolo, il bilancio ecologico e la rigenerazione urbana³¹.

FUNZIONE STATISTICA: supportare l'azione amministrativa dei Comuni in campo statistico con azioni mirate di intervento e consulenza, anche in seguito ai protocolli sottoscritti³². **INFORMAZIONI GIORNALISTICHE:** offrire il supporto tecnico-giornalistico dell'Ufficio Stampa della Provincia per iniziative comuni e sinergiche o specifiche da parte dei Comuni medesimi.

e) gestione dell'edilizia scolastica;

Si darà seguito alle scadenze più imminenti: la manutenzione ordinaria e straordinaria³³ degli istituti scolastici di competenza provinciale; la loro messa in sicurezza³⁴ può essere sostenuta attingendo ai fondi regionali³⁵. Programmare interventi per la scuola è dare valore alla società, non è pensare a dei contenitori e va fatto in stretta sinergia con la pianificazione dell'offerta formativa e con gli attori del territorio.

31 ob.4205

32 ob.5004; 5005

33 ob.4002-4005

34 ob.4001-4007

35 ob.4001

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale³⁶ e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

I Servizi che si occupano di lavoro sono gli ambiti maggiormente chiamati a rispondere alle esigenze pressanti delle imprese e dei lavoratori derivanti dalla fase economica che continua a determinare rilevanti conseguenze sul mercato del lavoro cremonese.

Nonostante il quadro normativo non preveda più competenze della Provincia in ordine al lavoro, in considerazione di quanto disposto dalla “legge Delrio” in ordine al mantenimento dei servizi fino a loro trasferimento effettivo e, soprattutto, della difficile situazione occupazionale, la Provincia ritiene opportuno – nell’ambito delle risorse disponibili - effettuare tutti gli sforzi possibili nella predisposizione dei servizi e degli interventi che si renderanno necessari per sostenere le persone e le imprese in questa difficile fase e nella previsione di futuri percorsi di crescita³⁷.

Non può mancare, in relazione allo sviluppo della normativa di settore, una collaborazione con i Comuni al fine di avviare un'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, favorendo a livello locale le dinamiche di inclusione sociale³⁸.

Stazione Appaltante

Accanto all’ordinaria attività di supporto ai vari enti e all'esperienza delle gare associate per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, la Provincia intende offrire ai Comuni del territorio un supporto specialistico completo in materia di appalti attraverso lo svolgimento della funzione di stazione appaltante ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 88 L. 07/04/2014 n. 56 e 33, commi 3 e 3bis, D.Lgs 12/04/2006 n. 163; uno strumento flessibile e aggiuntivo, rispetto alla Unione/gestione associata.

È già stato proposto a tutti i Comuni un accordo di collaborazione, regolato da apposita Convenzione, non vincolante, ma che opererà

36 ob.3507-3508

37 ob.3502-3503 -3505-3506

38 ob.3501 e seguenti

solo in caso di attivazione, sulla base delle necessità che nel corso del tempo emergeranno.

Ente di area vasta: coordinamento e gestione funzioni associate

Saper guardare alla prospettiva futura e strategica della nuova Provincia è pensarla concretamente come un ente di Area Vasta a servizio di cittadini, imprese, categorie economiche e sociali, ed i Comuni e gli amministratori locali del territorio dovranno giocare un ruolo da assoluti protagonisti in questa prospettiva.

Il sistema di sinergie istituzionali pone la Provincia come una sorta di “hub and spoke”, un modello di sviluppo di una rete che vede le singole comunità co-costruire con l’ente di Area Vasta il futuro socio-economico ed amministrativo del territorio.

In tale ottica la Provincia assicura alle gestioni associate³⁹ delle funzioni e alle aggregazioni il supporto necessario nel loro percorso di riorganizzazione istituzionale, con un processo bottom-up, facendo crescere dal basso le istanze e coordinandole in un unico progetto di rilancio del territorio.

Aree di sperimentazione

Tale attenzione potrà essere declinata in modo ancora più approfondito e puntuale individuando inizialmente aree di sperimentazione, che potranno rappresentare un prezioso esempio riapplicabile ed utile anche alle altre aggregazioni del territorio.

Il ruolo dell’Azienda speciale Ufficio d’Ambito

La Provincia di Cremona mantiene la titolarità dell’Azienda Speciale Ufficio d’Ambito che, nella prospettiva del migliore assetto istituzionale ed organizzativo dell’Ente quale Area Vasta, può proporsi quale soggetto strumentale a favore del territorio ed a supporto dei Comuni negli ambiti propri e di cui alla L. 56/2014.

In tal senso risulta opportuno approfondire ogni forma di integrazione che, oltre all’ambito del servizio idrico integrato (funzione oggi normativamente prevista), consenta forme di valorizzazione del ruo-

39 ob.CF01 e ob.CF02

lo della Provincia, attraverso o con la propria Azienda, in altri ambiti quali, in particolare, la gestione dei servizi pubblici.

Funzioni non fondamentali:

In attesa che Regione Lombardia riprenda, a seguito dell'approvazione del disegno di legge n. 223, la competenza sulle funzioni dell'Agricoltura, caccia e pesca e il Governo riorganizzi le politiche attive del lavoro mediante la costituzione delle relative agenzie nazionali, i Settori interessati continueranno a svolgere le attività ordinarie a tutt'oggi esercitate, con particolare riferimento alla gestione di alcune misure del PSR, alla gestione delle autorizzazioni integrate ambientali, nonché alla gestione dei centri per l'impiego e all'inserimento disabili presso le imprese del territorio.

ASPETTI DI PROBLEMATICITA'

Azienda speciale CR.Forma

In seguito alla DGR n. X/3143 del 18.2.2015, relativa alla programmazione del sistema "dote scuola" per i servizi di istruzione e formazione professionale per il 2015-2016, con previsione di tagli sulla formazione professionale pubblica lombarda per oltre 6 milioni di euro a seguito dell'introduzione di specifiche doti per singolo settore professionale, con sostanziale parificazione al settore privato, determinerà, per quanto riguarda l'azienda speciale della Provincia, pesanti riflessi sulle attività in essere e sul ridimensionamento del numero di allievi, nonché sulla sostenibilità della delega assegnata sotto il profilo giuridico-amministrativo.

Funzioni di polizia locale e di politiche attive del lavoro

La Provincia, a tutt'oggi, si sta facendo carico dei costi del personale impegnato nello svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro nonché dei costi del personale (agenti, sottufficiali, ufficiali e servizi amministrativi) della polizia locale.

Con riferimento al primo aspetto, sarà necessario capire come si

svilupperà la costituzione delle nuove agenzie per l'occupazione, verso cui dovrebbero transitare i dipendenti provinciali oggi adibiti alle stesse mansioni; con riferimento al secondo aspetto sarà necessario attendere le scelte governative in ordine alla ricollocazione della polizia locale nell'ambito del corpo forestale dello stato o in altri corpi di polizia.

Chiusura dell'annualità 2015 del bilancio 2015-2017

Risulta di fondamentale importanza riuscire a garantire l'approvazione del bilancio 2015-2017, assicurando, anche mediante appostazioni minimali di risorse su interventi di manutenzione per strade e scuole in particolare, i necessari equilibri di parte corrente per l'annualità 2015, in attesa che la prossima legge di stabilità rimoduli i tagli alle Province previsti dalla L. 190/2014 e che la riforma costituzionale oggi in discussione al Parlamento venga approvata in via definitiva.

Queste sono le prospettive che abbiamo di fronte nel breve termine. Ragionare su programmazioni di medio o lungo periodo è estremamente difficile, non solo per la situazione finanziaria e del personale ma anche in considerazione del rinnovo del presidente e del consiglio che avverrà nel 2016. Con il lavoro sinergico e condiviso che sapremo mettere in atto, tuttavia, riusciremo a riorganizzare ruoli e funzioni per far fronte, nel migliore dei modi, al nuovo quadro normativo e alle mutate esigenze della collettività nel rispetto della sua vocazione socio economica e culturale; riusciremo a definire una rinnovata istituzione che speriamo possa operare in modo utile ed efficace, allo stesso livello e su un piano orizzontale, con tutti i Comuni del territorio.

Indice generale

Premessa	1
a) Il contesto del territorio cremonese.....	1
b) La Riforma Delrio: da Provincia ad Area Vasta.....	3
Linee di azione per la nuova Provincia di Cremona	6
1) La Nuova Provincia: azioni interne.....	6
a) Nuovi organi istituzionali e nuove aggregazioni.....	7
b) Rinnovata struttura organizzativa	10
c) Le risorse.....	11
2) La Nuova Provincia: azioni esterne.....	12
Le funzioni attribuite dalla legge 56/2014.....	13
Stazione Appaltante	20
Ente di area vasta: coordinamento e gestione funzioni associate.....	21
Aree di sperimentazione.....	21
Il ruolo dell'Azienda speciale Ufficio d'Ambito.....	21
Funzioni non fondamentali.....	22
Aspetti di problematicità.....	22

Indice analitico

Agricoltura.....	1, 2, 22
ambiente.....	4, 11, 13
Area Vasta	3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 21
aree omogenee.....	4, 9, 10, 13
Azienda Speciale Ufficio d'Ambito.....	21
cittadini.....	8, 12, 21
funzioni fondamentali.....	3, 4, 5, 6, 10, 13
gara.....	5, 10
informazione.....	12, 18
lavoro.....	6, 20, 22
partecipazione.....	7
procedure selettive.....	5, 10
qualità.....	12
servizi pubblici.....	10, 22
sociale.....	20, 21
Stazione Appaltante.....	5, 10, 20
tecnico-amministrativa.....	4, 10, 17
territorio.....	1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 21, 22
trasporto.....	4, 6, 15, 16