



Provincia di Cremona

PIANO DI RIASSETTO DELLA

PROVINCIA DI CREMONA

(ai sensi dell'art.1, comma 844, della L. 205/2017)

Approvato con deliberazione
del Consiglio provinciale n. 15 del 08/05/2018

INDICE

1. IL PIANO DI RIASSETTO AI SENSI DELL'ART.1, COMMA 423, L.190/2014	pag.2
2. IL PIANO DI RIASSETTO AI SENSI DELL'ART.1, COMMA 844, L.205/2017	pag.2
3. QUADRO NORMATIVO	
3.1 Quadro normativo generale	pag.3
3.2 Quadro normativo relativo ai Centri per l'impiego e alla materia del lavoro	pag.5
4. LA SITUAZIONE ATTUALE	
4.1 Aspetti finanziari	pag.6
4.2 Aspetti organizzativi	pag.7
5. LE PRINCIPALI NOVITA' DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2017 N.205	pag.11
6. IL RIORDINO DELL'ENTE	
6.1 Gli obiettivi strategici	pag.12
6.2 Gli obiettivi operativi	pag.12
6.3 Profili organizzativi per settore/servizio	pag.13

1. IL PIANO DI RIASSETTO AI SENSI DELL'ART.1, COMMA 423, L.190/2014

Ai sensi del comma 423 della l. 190/2014 (Legge di stabilità per il 2015) *“Nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono determinati, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di cui al comma 421”.*

La Provincia di Cremona, anche se non ha potuto predisporre un unico documento con i contenuti richiesti dal comma richiamato, ha, però, assunto molteplici atti, di natura finanziaria, economica, patrimoniale ed organizzativa, dal cui insieme è agevole ricavare gli orientamenti dell'ente e le decisioni in ordine all'assetto che l'ente si è dato per affrontare il periodo transitorio 2014/2016.

Tra questi atti si possono ricordare in particolare:

- i bilanci di previsione annuali (in deroga alla normativa che prescrive la triennialità) per il 2015, 2016 e 2017 ed i relativi documenti unici di programmazione;
- il nuovo statuto approvato con atto dell'Assemblea dei Sindaci n. 1/2014, il Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale, approvato con atto n. 20/2015, il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi approvato con atto n. 292/2015;
- gli atti generali di gestione del personale, tra cui le deliberazioni del Presidente n. 181/2016 e n. 102/2017 in ordine alla dotazione organica, la deliberazione del Presidente n. 106/2017 in ordine all'affidamento degli incarichi dirigenziali e il decreto del Coordinatore n. 102/2017 in ordine alla definizione dell'area delle posizioni organizzative;
- il protocollo di intesa con Regione Lombardia in data 5.9.2016, via via aggiornato, per la gestione delle funzioni regionali delegate alla Provincia.

Le ragioni che non hanno consentito l'adozione di un documento unitario sono ascrivibili, nel loro insieme, agli elementi, che è utile di seguito ricordare, caratterizzanti la situazione storica vissuta dalle province nell'ultimo triennio che ha impedito loro qualunque tipo di programmazione e di valutazione a medio periodo, in quanto impegnate nell'adempimento di quanto imposto dalle leggi del 2014 e nella ricerca di una sopravvivenza finanziaria.

Tali elementi si possono così sintetizzare:

- x sotto il profilo finanziario, la grave carenza di risorse disponibili con la difficoltà conseguente di approvazione del bilancio di previsione nei tempi ed il rinvio dell'approvazione all'ultimo scorcio dell'anno;
- x sotto il profilo istituzionale, il nuovo disegno delle funzioni con contorni spesso non chiaramente delineati, aggravato dall'assenza, soprattutto nella prima parte del triennio, del ruolo regionale;
- x sotto il profilo organizzativo, la significativa riduzione del personale ai sensi del comma 420 della citata legge di stabilità 2015, che ha imposto un iter complesso, assolutamente nuovo nel panorama del pubblico, con effetti fortemente impattanti anche sotto il profilo del clima lavorativo.

2. IL PIANO DI RIASSETTO AI SENSI DELL'ART.1, COMMA 844, L.205/2017

Se per le regioni brevemente illustrate nel paragrafo precedente non risultava facile procedere alla redazione di un piano complessivo di riassetto, come richiesto dal legislatore nel 2014, ora si può ritenere sussistano condizioni sufficienti per pervenire alla redazione di un documento unitario che faccia il punto della situazione in essere e, al contempo, tracci indicazioni/direttive di carattere strategico e di visione a medio periodo in ordine al nuovo posizionamento dell'ente.

L'occasione per questa riflessione è offerta dall'art.1, comma 844, della L.205/2017, che recita *“ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un*

piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56”.

Se il documento è il presupposto obbligatorio per procedere ad assunzioni, è consigliabile e proficuo uscire dalla logica del mero adempimento per dare spazio ad una riflessione aperta e condivisa tra gli organi di governo dell'ente e la sua dirigenza allo scopo principale di definire come la provincia di Cremona intende e può svolgere il proprio ruolo nell'ambito istituzionale e nel tessuto locale tenuto conto

- che la L.56/2014 ha un carattere transitorio in quanto approvata in vista della espunzione delle Province dal novero degli enti locali costituzionalmente garantiti (comma 51. *“In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”*);
- che con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016 cessa la prospettiva della riforma costituzionale e viene confermato l'impianto basato sulla articolazione del livello territoriale locale in Regioni, Province e Comuni e, pertanto,
- che è necessario un intervento legislativo che definisca con chiarezza attribuzioni e responsabilità di ciascun livello di governo.

In via preliminare si sottolineano alcuni elementi che caratterizzano il piano:

- è documento di programmazione e, come tale, delinea gli obiettivi strategici dell'ente a medio periodo,
- è soggetto ad aggiornamento,
- è riferito principalmente alle funzioni fondamentali e tra queste, in primis, viabilità ed edilizia scolastica, visto il richiamo esplicito di cui al comma 845 dell'art.1 della L.205, con una particolare attenzione ai compiti inerenti il supporto ai comuni del territorio in molteplici ambiti,
- individua i bisogni dell'ente alla luce degli obiettivi posti,
- costituisce il presupposto logico e necessario ai fini della redazione del piano del fabbisogno triennale del personale.

Il presente documento rappresenta la prima stesura di detto piano, alla quale farà seguito nel corso del 2018 una serrata serie di incontri/confronti con tutti i responsabili dell'ente al fine di valutare eventuali nuovi elementi atti ad evidenziare la necessità di aggiornamenti/modifiche/integrazioni, che saranno portati all'attenzione degli organi competenti per la necessaria discussione ed approvazione.

3. QUADRO NORMATIVO

3.1 QUADRO NORMATIVO GENERALE

Il dibattito sulla sorte ed eventuale soppressione delle province dura in Italia da almeno una decina di anni, alimentato dalla convinzione, secondo cui molti dei problemi della finanza pubblica italiana avrebbero potuto essere risolti mediante la soppressione delle province e della spesa “inutile” da esse generata.

A tal proposito è sufficiente sottolineare che sul comparto della spesa locale (comprensiva di regioni, province e comuni) le province pesavano per solo il 4,5% circa contro il 22,8% dei comuni e il 72,7% delle regioni (dati studio Bocconi); ne conseguiva un risparmio pari a circa qualche centinaio di milioni, che sicuramente non avrebbero mutato la condizione finanziaria italiana.

Tali convinzioni esacerbate dalla pesante crisi finanziaria del 2011 furono alla base dell'art. 15 del DL 138/2011, che decretò la soppressione delle province che non raggiungevano le dimensioni geografiche o demografiche rispettivamente di 3.000 chilometri quadrati o di 300.000 abitanti; la riforma ebbe vita brevissima perché l'articolo venne abrogato già con la legge di conversione del decreto, lasciando in vita solo il dimezzamento del numero degli assessori e dei consiglieri.

Successivamente con i commi 14 e ss. dell'art. 23 del DL 201/2011 (il "Salva Italia") furono attribuite a comuni e regioni le competenze delle province, alle quali rimanevano esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale (norma che nel 2013 la Corte Costituzionale avrebbe dichiarato illegittima); inoltre, il consiglio provinciale fu trasformato in un organo di secondo livello. A distanza di pochi mesi, il governo, tentando di percorrere ancora una volta la strada del riordino e della semplificazione territoriale, con il DL 188/2012 definì la nuova geografia ma il decreto non venne convertito.

Solo nell'aprile 2014 la legge di riforma delle province fu definitivamente approvata. La riforma che, in sintesi, prevede una drastica riduzione delle competenze provinciali a favore di comuni e regioni e la conferma della natura di secondo grado degli organi di governo, con l'abolizione della giunta le cui competenze sono trasferite al presidente, può essere compresa nella sua natura e nei suoi effetti solo all'interno del più ampio contesto rappresentato dalla proposta di riforma costituzionale, che muoveva in quei mesi i primi passi, e dalla successiva legge di stabilità per il 2015 (l.190/2014).

Sul primo versante, la legge 56/2014, cd. Delrio, dichiara programmaticamente di porsi nel quadro della prossima riforma costituzionale che dovrà prevedere la cancellazione delle province dalla carta costituzionale, come in precedenza ricordato. I dubbi di legittimità costituzionale sulla legge vengono sciolti con la sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale che dichiara la legittimità della legge Delrio.

Sul secondo versante, l'impatto della finanziaria 2015 è stato decisivo e ha pesato significativamente sul destino delle province; l'obbligo, previsto dal comma 418, di ridurre la spesa di un miliardo di euro nel 2015, due nel 2016 e tre nel 2017 risultò immediatamente insostenibile e molti enti, non tutti, riuscirono a portare in equilibrio i bilanci di questi anni solo grazie a misure straordinarie introdotte con apposite norme (in particolare il DL 78/2016 e il DL 50/2017).

Passando ai contenuti, la riforma introdotta dalla legge Delrio opera sostanzialmente su due piani: quello degli organi e quello delle funzioni.

In ordine agli organi, vengono ripresi e confermati orientamenti già previsti in norme precedenti non attuate:

- cancellazione della giunta provinciale con trasferimento delle sue competenze al presidente;
- riduzione del numero dei consiglieri;
- elezione indiretta che assegna l'elettorato attivo e passivo esclusivamente agli amministratori dei comuni della provincia;
- gratuità di tutte le cariche.

In ordine alle funzioni, alle province vengono assegnate le seguenti funzioni fondamentali:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- 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;
- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

A queste funzioni fondamentali si sono aggiunte quelle conferite da Regione Lombardia secondo uno schema di delega già sperimentato e che aveva fatto sì che le province gestissero molti procedimenti relativi a molteplici materie. Le materie oggetto di delega riguardano la protezione civile, i servizi portuali, il turismo e lo sport, la cultura e la vigilanza ittico-venatoria. Il personale

addetto a tali funzioni rimane negli organici provinciali, in posizione sovranumeraria, mentre gli oneri economici sono a carico regionale.

3.2 QUADRO NORMATIVO RELATIVO AI CENTRI PER L'IMPIEGO E ALLA MATERIA DEL LAVORO

Una trattazione a se' stante merita la presente materia in considerazione della particolare situazione che si è venuta a creare.

In quest'ambito l'attività viene svolta, a livello locale, dalle Regioni e dalle Province fin dall'emanazione del D.lgs.469/1997 istitutivo, appunto, dei Centri per l'impiego provinciali e dei servizi per il lavoro.

La materia è stata, quindi, profondamente innovata dal D.lgs. 150/2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive,..." con cui le funzioni gestite dalle province sono state concentrate in capo alle Regioni e quelle regionali attribuite, in parte, alla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive – ANPAL e, in parte, al Ministero delle Lavoro e delle Politiche Sociali.

Considerate l'innovatività della riforma del D.lgs. 150 e la conseguente necessità, per le Regioni, di procedere agli opportuni adeguamenti legislativi e organizzativi, è stato previsto, dallo stesso decreto, un periodo transitorio per il 2015/16/17 durante il quale le province hanno continuato ad esercitare le funzioni attribuite in precedenza dal D.lgs. 469 (tra l'altro, abrogato dallo stesso decreto 150) mentre il Ministero del Lavoro e le Regioni si sono fatti carico delle spese di personale e di gestione dei Centri per l'impiego e dei servizi per il lavoro.

Ovviamente, anche il riordino dei servizi per il lavoro si è intrecciato con la "riforma" delle province di cui al precedente paragrafo e, in previsione di ulteriori decisioni, il personale dei servizi per il lavoro è stato collocato tra i cosiddetti "sovranumerari" in attesa di essere assegnato ad altro ente.

Il risultato del referendum del 4 dicembre 2016 ha poi avuto dirette conseguenze anche sul riassetto dei servizi per il lavoro indebolendo i presupposti alla base della ripartizione di competenze stabilita dal decreto 150/2015.

Ci si è, pertanto, venuti a trovare in una situazione in cui il quadro normativo delle competenze non corrisponde più a quello dell'effettiva operatività degli enti e le asimmetrie sono state, in qualche modo, risolte mediante la stipula di specifiche convenzioni tra Ministero del Lavoro, Regioni e Province, convenzioni che, in via transitoria, hanno mantenuto sostanzialmente in vita l'assetto del decreto 469/97 abrogato nel 2015.

Da ultimo, la legge di bilancio 2018 è intervenuta stabilendo il trasferimento alle Regioni del personale provinciale sovranumerario dedicato ai servizi per il lavoro (così come risultante al 31 dicembre 2017) e stabilendo il termine del 30 giugno 2018 per le convenzioni "transitorie" e per l'assunzione, da parte delle Regioni, di tutti gli atti amministrativi strumentali.

Sulla scorta delle indicazioni normative esistenti, la Regione Lombardia sta ora provvedendo alla definizione di una propria nuova legge sul mercato del lavoro, attualmente in fase di elaborazione tecnica.

Una delle questioni centrali che la legge regionale dovrà affrontare è se la gestione – tecnico e politica – dei servizi per il lavoro e l'attività dei Centri per l'Impiego debba essere completamente centralizzata a livello regionale o se, dato il carattere territoriale dei servizi, accanto alla titolarità regionale debba essere mantenuto il coinvolgimento delle Province che gestiscono questi servizi fin dalla loro istituzione.

Sul punto esiste una presa di posizione dei Presidenti delle province lombarde in cui si richiede alla Regione il mantenimento della gestione dei servizi in capo alle province medesime.

Analoga posizione è stata recentemente espressa dal Consiglio Provinciale di Cremona nella seduta del 6 aprile 2018 (delibera n. 6) e in sede di Unione delle Province Lombarde in esito all'incontro del 18 aprile 2018 tra Presidente della Regione Lombardia e Presidenti delle Province.

4. LA SITUAZIONE ATTUALE

4.1 ASPETTI FINANZIARI

Con la legge finanziaria 190/14 il Governo, spinto dalla certezza che in un arco di tre anni la riforma costituzionale, il cui iter era stato appena avviato, avrebbe portato all'abolizione delle province, decise di tagliare nel triennio 2015/2017 in anticipo tre miliardi di risorse ai bilanci di province e Città metropolitane; per il nostro Ente il taglio conseguente ammonta a più di 26 milioni di euro, importo assolutamente insostenibile se rapportato all'introito delle due principali entrate tributarie (IPT e Rcauto, il cui incasso nel 2017 è inferiore di 4 milioni di euro rispetto a detto prelievo forzoso) e, in ogni caso, indispensabile per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

A partire dalla Legge di stabilità 2015 il Governo è stato, di fatto, costretto ad intervenire con misure straordinarie per evitare il dissesto di un comparto e il blocco totale dell'erogazione di servizi fondamentali ai cittadini, attraverso il riconoscimento di trasferimenti mirati per lo svolgimento di funzioni nel campo dell'edilizia scolastica e della viabilità, ovvero autorizzando, in deroga alle norme contabili, l'applicazione dell'avanzo di amministrazione libero e destinato già in sede di approvazione del bilancio preventivo per la salvaguardia dell'equilibrio corrente; inoltre è stata consentita la costruzione di un bilancio autorizzatorio per annualità 2015-2016-2017, ripristinando solo nel 2018 un bilancio autorizzatorio pluriennale con conseguente predisposizione di una corretta programmazione degli investimenti collegata all'effettivo reperimento dei relativi finanziamenti.

La erroneità della strada imboccata è stata riconosciuta dalla stessa Corte dei Conti che si è espressa in modo tanto chiaro quanto duro definendo "irragionevole" la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale.

La provincia di Cremona in questi tre anni ha fatto fronte alla cospicua diminuzione di risorse utilizzando gli strumenti straordinari consentiti:

- il pagamento delle rate d'ammortamento dei mutui in scadenza nei diversi anni concessi dalla Cassa DDPP è stato rinviato o differito, in ragione delle disposizioni di favore per gli enti colpiti dal sisma del maggio 2012, con evidente beneficio sugli equilibri correnti;
- sono state ridotte le spese di gestione razionalizzando le sedi e comprimendo le spese di funzionamento generali;
- per quanto riguarda i flussi di cassa, al fine di evitare il ricorso all'anticipazione di Tesoreria, non si è provveduto a versare interamente il prelievo forzoso allo Stato nel 2016 e 2017. Il Ministero sta provvedendo al recupero su entrate IPT maturate nel 2018.

Con la Legge di Bilancio 2018 sono state ottenute risorse per la spesa corrente, risorse per gli investimenti e la cancellazione del blocco delle assunzioni.

La legge di Bilancio 2018 sembra restituire, rispetto al passato, l'autonomia finanziaria e quella organizzativa, riaffermando per le province i principi contenuti nella Costituzione (cfr nota UPI del 22/12/2017)

Un esempio è rappresentato dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che dispone il riparto a favore delle province dell'importo di euro 1.620 milioni di euro dal 2018 al 2023.

La provincia di Cremona è risultata assegnataria nel 2018 di euro 831.445,54 e per ciascuna annualità 2019-2023 di euro 2.078.613,85 finalizzati al miglioramento delle infrastrutture stradali. Prosegue il rapporto anche con Regione Lombardia in merito all'esercizio delle funzioni delegate per le quali in Bilancio risulta iscritta un' appostazione di euro 1.100.000,00.

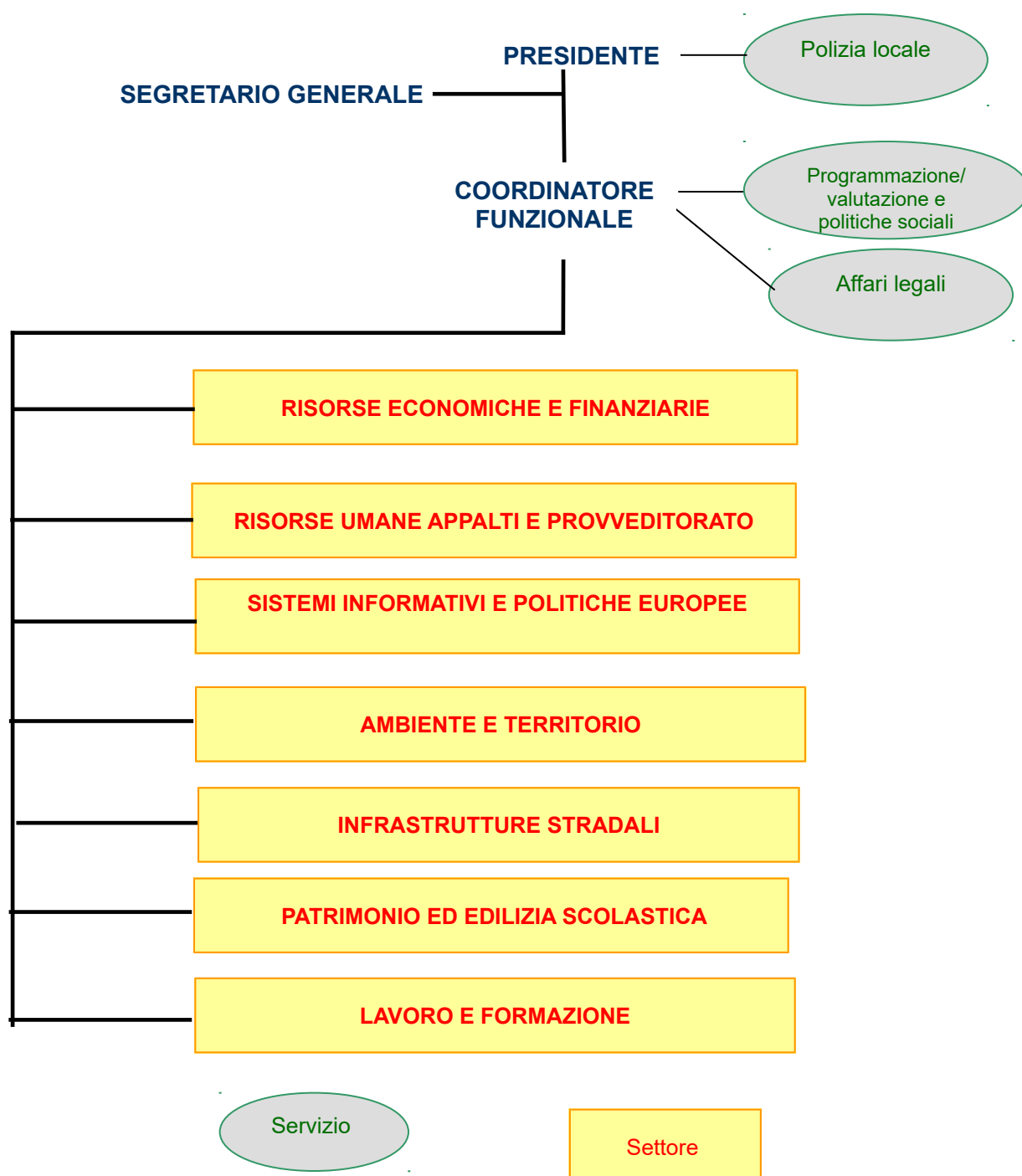
Gli equilibri correnti nel bilancio 2018/2020 sono rispettati con interventi finanziari in parte straordinari. Si auspica che lo Stato trovi ulteriori soluzioni condivisibili per le quelle province "terremotate 2012" problematica evidenziata anche all'UPI con diverse note .

4.2. ASPETTI ORGANIZZATIVI

A seguito della contrazione delle funzioni e degli obblighi di rideterminazione della dotazione organica, l'organizzazione della Provincia ha subito un importante ridimensionamento.

Alla data di entrata in vigore della legge Delrio, l'organico della Provincia comprendeva 456 unità di personale, scese a 403 al 31/12/2015 a riforma avviata ma prima degli effetti della legge di stabilità 2015, a 306 al 31/12/2016 per arrivare a 300 unità al 31.12.2017 e a 299 al 31.3.2018 (i numeri sono comprensivi delle unità del settore Lavoro e formazione e delle unità addette allo svolgimento delle funzioni delegate da Regione Lombardia, che alla data del 31.3.2018 ammontano rispettivamente a 53 e 17).

La macro organizzazione attuale è stata approvata nella fase terminale del processo di riduzione del personale con atto n.137 del 25.7.2016 con decorrenza dal 1.10.2016.



Dal prospetto che segue risulta l'articolazione interna dei singoli settori alla data del 31 marzo 2018.

Settori e servizi - Dirigenti	dirigenti	Po e ap	Personale assegnato	totale
Risorse economiche e finanziarie – Massimo Placchi	1	2	7	10
servizio bilancio		1		
servizio tributi e bilancio consolidato		1	7	
Risorse umane, provveditorato e appalti – Rinalda Bellotti	1	4	21	26
servizio di gestione del personale e sviluppo organizzativo		1	7	
servizio prevenzione e sicurezza		1	1	
servizio appalti di lavori		1	0	
servizio provveditorato ed appalti di forniture e servizi		1	6	
ufficio pensione previdenza e fiscalità			1	
ufficio servizi interni			6	
Sistemi informativi e politiche europee – Antonello Bonvini	1	2	22	25
ufficio statistica			1	
ufficio beni culturali e biblioteche			1	
centralino			2	
ufficio archivio e protocollo			4	
servizio relazioni con il pubblico, turismo e fondi europa		1	8	
servizio sistemi informativi		1	6	
Lavoro e formazione – Dario Rech	1	4	48	53
servizio tecnico amministrativo e controllo		1	6	
servizio inserimento disabili e centri per l'impiego		1	35	
servizio politiche del lavoro e gestione qualità		1	3	
servizio formazione ed orientamento		1	4	
Ambiente e territorio – Roberto Zanoni	1	4	49	54
servizio amministrativo porto e trasporti		1	10	
servizio pianificazione e programmazione territoriale		1	5	
servizio aree protette, energia e rifiuti		1	16	
servizio acqua, aria e cave		1	14	
ufficio sit			2	
ufficio protezione civile			2	

Patrimonio ed edilizia scolastica – Massimo Placchi (ad interim)		3	14	17
servizio progettazione e direzione lavori nuove costruzioni		1	8	
servizio progettazione e direzione lavori edifici storici		1		
servizio manutenzione ed adeguamenti normativi		1	6	
Infrastrutture stradali – Patrizia Malabarba	1	3	79	83
servizio amministrativo		1	13	
unita' progettazione stradale		1		
servizio manutenzione strade e sicurezza		1	54	
unità dipendenti direttamente dal dirigente			12	
Segreteria generale – Maria Rita Nanni			3	3
segreteria generale			3	
Coordinamento – Massimo Placchi		2	4	6
servizio di programmazione, valutazione e politiche sociali		1	3	
servizio affari legali		1	1	
Presidenza		1	21	22
ufficio segreteria di presidenza o staff			2	
servizio di polizia locale		1	19	
totale	6	25	268	299

Dei 299 dipendenti dell'Ente:

- 145 sono dedicati alle funzioni fondamentali;
- 70 sono dedicati alle funzioni trasversali;
- 13 appartengono al servizio di polizia locale;
- 53 (sopranumerari) sono dedicati alla funzione mercato del lavoro/centri per l'impiego;
- 17 (sopranumerari) sono addetti allo svolgimento di funzioni regionali delegate;
- 1 (sopranumerario) in comando presso l'Agenzia TPL.

Di seguito vengono riportate le declaratorie sintetiche delle attività/competenze attribuite ai singoli settori e servizi con rilevanza autonoma in quanto non inseriti in un settore.

RISORSE ECONOMICHE E FINANZIARIE: formazione e gestione del bilancio pluriennale; tenuta contabilità; gestione entrate e pagamenti; gestione tributi; rapporti con le partecipate e controllo analogo delle aziende speciali.

RISORSE UMANE, APPALTI E PROVVEDITORATO: organizzazione e sviluppo dell'ente; gestione degli istituti giuridici, economici e previdenziali; formazione del personale e tirocini formativi; gestione del sistema delle relazioni sindacali; interventi relativi al D.Lgs 81/08 inerenti la tutela della salute e sicurezza; supporto ai settori in materia di appalti per lavori, forniture e servizi dell'ente superiori a

40.000 euro; vigilanza, acquisto e gestione di beni per il funzionamento ordinario degli Istituti scolastici, degli uffici e dei servizi provinciali; tutela assicurativa dell'ente.

SISTEMI INFORMATIVI E POLITICHE EUROPEE: manutenzione del sistema informativo provinciale (hardware, software e rete); gestione della telefonia fissa, di internet e intranet; sistema di gestione documentale; garanzia dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione; sistemi di interconnessione telematica e coordinamento delle reti civiche; produzione, informazione, ricerca e supporto statistico; studio programmazione comunitaria e ricerca opportunità di finanziamento europee; rilascio abilitazioni professioni turistiche; classificazione alberghi e residenze turistico alberghiere e adempimenti in materia di flussi turistici; servizi di supporto interno al funzionamento degli uffici (centralino, protocollo, archivio).

EDILIZIA SCOLASTICA E PATRIMONIO: progettazione e direzione nuove costruzioni e ristrutturazione edifici storici; manutenzione immobili; progettazione e manutenzione impianti, gestione calore/energia; anagrafe dell'edilizia scolastica; gestione del patrimonio (aggiornamenti catastali, acquisizioni, alienazioni, locazioni, gestione contratti immobiliari, reperimento di spazi per l'espletamento delle attività didattiche di tutti gli Istituti scolastici di secondo grado); appalti di lavori, servizi e forniture.

INFRASTRUTTURE STRADALI: Programmazione nuove infrastrutture stradali; progettazione, direzione lavori, coordinamento sicurezza di nuove opere stradali e ciclabili; concessioni/autorizzazioni per uso demanio stradale, pubblicità e trasporti eccezionali; osservatorio sicurezza stradale; sorveglianza, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria viabilità provinciale; progettazione direzione lavori, coordinamento sicurezza delle opere manutentive, di ripristino e di miglioramento sicurezza; gestione piste ciclabili; appalti di lavori, servizi e forniture ; gara d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

AMBIENTE E TERRITORIO: rifiuti e siti contaminati; Rete Natura 2000 e riserve naturali; Autorizzazione paesaggistica e forestale; didattica ambientale; scarichi idrici; cave; emissioni in atmosfera; impianti termici; AUA; gestione GEV; PTCP; valutazione compatibilità' dei PGT al PTCP, VAS, VIC, VIA; autorizzazioni paesaggistiche; PLIS; SIT provinciale; trasporto pubblico e trasporto privato; porto e navigazione; protezione civile; autorizzazioni integrate ambientali; derivazioni idriche; energia e linee elettriche, metanodotti.

LAVORO E FORMAZIONE: programmazione e gestione dei servizi e delle politiche per il lavoro, coordinamento e funzionamento dei Centri per l'impiego, predisposizione e gestione degli interventi a sostegno dell'inserimento lavorativo dei disabili, programmazione e controllo della formazione per apprendisti e delle attività di orientamento.

POLIZIA LOCALE (servizio): Funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza; Servizio di polizia stradale; servizio di vigilanza in materia paesistica, ambientale, territoriale e ittico-venatoria; attività in materia ambientale consistente nello svolgimento dell'iter volto all'emissione dell'ordinanza di ingiunzione; servizi di informazione, accertamento e rilevazione a richiesta degli uffici provinciali; servizi di prevenzione ed educazione rivolti alla cittadinanza.

AFFARI LEGALI (servizio): espressioni di pareri interni su richiesta dei settori; gestione contenzioso (inquadramento preliminare della controversia, individuazione difesa, rapporti tra settore interessato e legale di fiducia); costituzione in giudizio per ricorsi contro sanzioni in materia di ambiente, caccia e pesca.

PROGRAMMAZIONE/VALUTAZIONE E POLITICHE SOCIALI (servizio): raccordo nell'elaborazione, monitoraggio e rendicontazione afferenti alla programmazione strategica (DUP, piani di razionalizzazione, relazioni inizio e fine mandato); supporto alla D.G. / Coordinamento e al NIV in materia di valutazione dei dirigenti e di pesatura e aggiornamento dei relativi sistemi; gestione del ciclo della performance; controllo strategico e controllo di gestione; elaborazione, monitoraggio e rendicontazione del piano esecutivo di gestione; elaborazione, monitoraggio e rendicontazione del piano degli standard; gestione dei registri del volontariato e dell'associazionismo; vigilanza e controllo sulle persone giuridiche di diritto privato; ufficio della Consigliera Provinciale di Parità.

Razionalizzazione sedi ed uffici

Nel corso degli ultimi anni si è provveduto a razionalizzare le sedi, soprattutto per quanto riguarda gli uffici; in particolare sono stati liberati

- gli immobili non di proprietà, siti in via Dante, con il conseguente risparmio dei canoni di locazione,
- i locali di corso Vittorio Emanuele 28 di proprietà del Fondo immobiliare Eridano anche allo scopo di facilitarne l'alienazione
- e all'interno del complesso che ospita i settori tecnici e il servizio provveditorato, sito in via Bella Rocca e via Belfuso, gli uffici sono stati opportunamente concentrati in modo da lasciare libero il secondo piano dell'edificio verso via Belfuso e il piano terra, lato sinistro, dell'edificio verso via Bella Rocca.

Ad oggi, pertanto, tutti gli uffici provinciali in città, fatto salvo il Centro per l'impiego e gli Uffici centrali del settore Lavoro e Formazione, sono concentrati in tre sedi: corso Vittorio Emanuele 17, via Belfuso/via Bella Rocca e porto interno di Cremona, raggiungendo in tal modo un obiettivo di razionalizzazione con evidenti economie in termini di minore spesa e un miglioramento in termini di funzionalità. Si segnala che in relazione a due settori (Ambiente e territorio e Risorse umane appalti e provveditorato) i relativi uffici sono ubicati in due distinte strutture.

5. LE PRINCIPALI NOVITA' DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 2017 N.205

Sono due i profili particolarmente rilevanti ai presenti fini: quello contabile/finanziario e quello della capacità assunzionale.

In relazione al primo profilo, a fronte dei "tagli" della legge di stabilità 2015, le risorse messe a disposizione dalla legge 205/2017 vanno ad aggiungersi a quelle già previste dalle precedenti manovre straordinarie; anche se non ancora del tutto sufficienti a garantire la piena autonomia economica delle province, segnano un decisivo passo in avanti.

In relazione al secondo profilo, viene ristabilita la capacità assunzionale: gli ultimi quattro anni sono stati caratterizzati da una costante riduzione di lavoratori e competenze, solo in parte giustificata dal trasferimento delle funzioni, che ha profondamente indebolito la struttura professionale dell'ente. Fino ad oggi il comma 420 della legge di stabilità 2015 impediva ogni tipo di assunzione, ora la legge di bilancio (art. 1 commi 844-7 della legge 205/2017) consente:

- di assumere a tempo indeterminato nel limite della spesa al 100% per le cessazioni dell'anno precedente purché la spesa di personale sia inferiore al 20% rispetto alla somma delle entrate correnti; se il rapporto è superiore al 20% la capacità assunzionale si contrarrà nella misura del 25% della spesa dei cessati;
- di effettuare assunzioni a tempo determinato di cui agli articoli 90 e 110 del d.lgs. 267/2000;
- di attivare assegnazioni di personale in comando;
- di effettuare assunzioni flessibili nel limite del 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

In considerazione dell'incidenza delle spese di personale sui primi tre titoli dell'entrata, pari al 24,76%, la capacità di assunzione della nostra provincia è contenuta nella misura del 25% della

spesa dei cessati dell'anno precedente. Le entrate che vengono in considerazione, infatti, sono pari ad euro 47.213.670 e la spesa di personale è pari ad euro 11.691.752.

In merito al dato ed anno di riferimento per tali conteggi, UPI si è espressa come segue: *“Con riferimento all'anno 2018, l'incidenza delle spese complessive di personale sulle entrate correnti va calcolata considerando le spese programmate nel bilancio di previsione del 2018, in relazione al personale in servizio.”*

I vincoli restano importanti soprattutto in termini generali di sostenibilità finanziaria, ma il superamento dei divieti durati per anni consente di riavviare il meccanismo della programmazione del personale.

6. IL RIORDINO DELL'ENTE.

6.1. GLI OBIETTIVI STRATEGICI

Con il presente Piano la provincia di Cremona intende fissare gli obiettivi strategici mediante i quali definire il proprio riposizionamento istituzionale nell'ambito del sistema degli enti locali disegnato dal quadro normativo e costituzionale che si è venuto a determinare, pur tenendo conto della sua ancora incompiuta evoluzione e, pertanto, tenendo ben presente la possibilità di necessari ed opportuni aggiornamenti del presente documento.

Gli obiettivi sotto riportati tengono conto, oltre che dei vincoli di legge, dell'esperienza maturata nel corso del triennio 2015-17 e delle riflessioni svolte a diverso livello istituzionale e, in particolare, all'interno dell'Associazione delle Province Italiane (UPI).

- ◆ 1. Garantire l'ottimale esercizio delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge Delrio alle province, con particolare riguardo alla viabilità e all'edilizia scolastica.
- ◆ 2. Confermare e rafforzare il ruolo istituzionale della provincia quale luogo di confronto e coordinamento su base provinciale nei rapporti tra comuni, Regione, associazioni di categoria e il terzo settore per una più efficace capacità di risposta alle diverse istanze provenienti dal territorio.
- ◆ 3. Consolidare ed espandere il ruolo della provincia quale ente di supporto per i comuni del territorio in molteplici ambiti, sia di carattere tecnico che amministrativo.
- ◆ 4. Fare chiarezza in ordine alle materie delegate ed alle modalità del loro eventuale svolgimento in un aperto confronto con Regione Lombardia, che comprenda anche le problematiche del personale.

Partendo dagli obiettivi strategici, si passerà ad individuare obiettivi operativi da perseguire in riferimento ai singoli ambiti.

6.2. GLI OBIETTIVI OPERATIVI

In via generale la programmazione del personale e le scelte organizzative dei prossimi anni dovranno perseguire i seguenti obiettivi operativi:

- assicurare la funzionalità dei servizi/attività inerenti alle funzioni fondamentali, con particolare riferimento alla viabilità ed edilizia scolastica confermando, al momento, la preferenza per una gestione separata dei due ambiti;
- assicurare una attenzione preferenziale ai presidi manutentivi sia di strade che di edifici, valutando, al contempo, per entrambi nuovi schemi organizzativi che tengano conto del contesto, che si profilerà a breve, di una significativa contrazione numerica delle squadre addette alla manutenzione;
- dare risposte adeguate al bisogno di profili professionali specialistici con riferimento a tutte le funzioni fondamentali ed allo svolgimento delle attribuzioni in materia di appalti;
- assicurare la copertura stabile delle posizioni apicali di particolare rilevanza trasversale e di line ora affidata ad interim;
- promuovere lo svolgimento di funzioni al servizio dei comuni;

- definire un modello organizzativo che assicuri efficienza ed efficacia allo svolgimento delle funzioni già delegate da Regione Lombardia e di quelle di cui si chiede la delega (lavoro).

Questi obiettivi andranno concretamente tradotti negli atti di programmazione del fabbisogno del personale che dovranno tener conto dei vincoli formali e sostanziali, con riferimento, in particolare, ai seguenti:

- vincoli giuridici di cui alla legge 205/2017, art. 1 commi 844-7;
- limite di spesa previsto dalla legge di stabilità 2015, nella misura pari al 50% della spesa di personale del 2014;
- effettiva sostenibilità finanziaria nel bilancio della provincia.

Tra i limiti suddetti l'ultimo elencato ha una valenza assorbente e, come tale, costituisce la condizione guida nelle riflessioni legate al piano del fabbisogno. Ne consegue che, una volta individuato l'importo dell'aggregato spesa di personale che l'ente può sopportare negli equilibri di bilancio, si potrà ragionevolmente valutare la struttura del piano del fabbisogno, tenuto conto che l'implementazione del personale dell'ente può avvenire sia attraverso il reclutamento dall'esterno, con connessa erosione della capacità assunzionale, pari, come anzidetto, al 25% della spesa dei cessati, sia mediante il ricorso ai processi di mobilità, che, invece, non incide su detta capacità in considerazione del carattere di neutralità che contraddistingue tale istituto. Potrà, pertanto, essere opportunamente preso in considerazione il ricorso a tale istituto pur con la prudenza connessa alle caratteristiche di qualità e adeguatezza che il profilo da acquisire deve possedere.

L'analisi organizzativa in relazione ai singoli settori/servizi mette in luce le seguenti specificità ed esigenze che dovranno essere affrontate.

Vale in via generale e, pertanto, trova qui un'adeguata collocazione la considerazione secondo la quale l'organizzazione delle risorse umane di tutti i settori dovrà essere improntata a criteri di flessibilità e fungibilità nello svolgimento delle attribuzioni non solo all'interno dei singoli settori ma anche in modo trasversale tra settori diversi e, in particolare, tra quelli che svolgono attività in campi affini quanto a competenze il cui possesso è necessario per lo svolgimento della relativa medesima attività.

6.3. I PROFILI ORGANIZZATIVI PER SETTORE/SERVIZIO

Patrimonio ed edilizia scolastica

Il settore nei prossimi anni con sempre maggiore frequenza sarà destinato a misurarsi con la capacità di intercettare finanziamenti, disponibili in ambiti e su piani diversi (dai mutui Bei agli spazi finanziari), per poter realizzare nuove opere ovvero importanti interventi di adeguamento e manutenzione straordinaria in quanto difficilmente si potranno reperire risorse all'interno del bilancio provinciale; dovrà, pertanto, avere quella completezza in termini di competenze professionali spendibili e quella flessibilità organizzativa necessarie per convogliare i propri sforzi nelle direzioni via via richieste secondo cronoprogrammi imposti.

Nel merito degli interventi da realizzare con i prossimi finanziamenti che l'ente riuscirà ad acquisire, si connotano come urgenti gli adeguamenti delle strutture necessari per i rinnovi dei certificati prevenzione incendi, le verifiche sismiche e le riqualificazioni energetiche.

Dovranno essere ripensate forme e modalità di riscaldamento degli edifici di competenza provinciale (appalto calore), sempre e comunque perseguendo l'obiettivo principale del contenimento dei consumi energetici.

Dovrà, inoltre, essere ripensata l'attuale modalità di svolgimento della manutenzione ordinaria dei fabbricati, che dovrà opportunamente essere sostituita con un nuovo modello organizzativo, improntato a criteri di economicità ed efficacia ed implementato in termini di presidio e controllo.

Sotto il profilo gestionale del patrimonio provinciale, per quanto attiene agli edifici scolastici, dovrà essere posto come prioritario l'obiettivo di una globale razionalizzazione degli utilizzi che consenta

all'ente un risparmio degli oneri locativi che è tenuta a versare per assicurare risposte agli attuali bisogni delle utenze scolastiche.

In riferimento agli immobili istituzionali, tenuto conto dell'azione finora non sufficientemente incisiva attuata dal Fondo Eridano, dovrà essere rafforzata e rinnovata la interlocuzione con la società deputata alla gestione del Fondo, al cui interno sono ricompresi quasi tutti gli immobili in precedenza di proprietà provinciale.

Infrastrutture stradali

Individuata nella manutenzione della viabilità la mission del settore con carattere continuativo, dovrà essere riesaminato e progressivamente adeguato, con la necessaria tempestività, il modello organizzativo finora applicato in funzione e sulla base delle modifiche intervenute in termini di condizioni e contesto e alla luce, tra l'altro, della prossima riduzione di personale prevista per il triennio 2019/2021 di sette unità, di cui 2 capi-zona (dal 2020 non ci saranno più capi-zona) e della disponibilità di attrezzature e mezzi ormai vetusti e/o inadeguati per l'esecuzione diretta di manutenzione stradale e per la effettuazione di sopralluoghi.

In via generale e di principio si ritiene necessariamente che il nuovo modello dovrà essere basato su un'attività prevalente di controllo in capo allo staff interno, caratterizzato da una professionalità tecnica elevata, mentre attraverso il ricorso al mercato si dovranno reperire le risorse che all'interno non saranno più disponibili.

Tali valutazioni sono ancora più importanti in quanto a partire dal 2019 e fino al 2023 saranno a disposizione finanziamenti finalizzati, che dovranno essere impiegati anno per anno e rendicontati entro il marzo dell'anno seguente.

Individuata nella manutenzione la vocazione fondamentale, a seguire si collocano, tenuto conto del patrimonio tecnico professionale disponibile di elevata qualità,

- la realizzazione di nuove opere di competenza provinciale, dalla fase della fattibilità/progettazione fino alla esecuzione dei lavori e relativo collaudo, e
- l'attività di supporto tecnico ai comuni del territorio, dalla progettazione alla direzione e collaudo dei lavori.

In caso di impossibilità a dare contemporaneo spazio a tutti e tre gli ambiti in considerazione del numero dei tecnici disponibili, le scelte dovranno essere effettuate secondo l'ordine di priorità indicato.

Nel complesso delle attività svolte nel settore hanno rilievo anche quelle inerenti alla pubblicità e alle autorizzazioni per carichi eccezionali, di cui in prospettiva è opportuno valutare la collocazione più idonea nella organizzazione del medesimo settore.

Elemento di criticità e, pertanto, di necessaria riflessione è lo svolgimento dell'attività di gara d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas in quanto venuta meno la risorsa che in precedenza aveva seguito la materia che richiede elevata competenza e specializzazione.

Dovrà, inoltre, essere oggetto di ricognizione ed approfondimento l'attività di programmazione e mantenimento della rete ciclabile di interesse provinciale alla luce delle nuove normative e della situazione finanziaria dell'ente.

Dall'anno in corso dovrà, infine, essere seguito con particolare attenzione il processo di trasferimento di parte delle strade provinciali ad ANAS anche in considerazione delle dirette ricadute, oltre che in ambito manutentivo, anche in relazione alla attività di rilascio concessioni per pubblicità in modo da poter meglio commisurare le risorse necessarie per fronteggiare il nuovo contesto che si verrà a creare.

Ambiente e territorio

Le competenze in materia ambientale non sono state oggetto di un adeguato riordino con conseguente svolgimento in capo alle province sia di funzioni di spettanza provinciale propria sia di funzioni regionali esercitate in regime di delega dalle province peraltro senza un esplicito

riconoscimento da parte regionale neppure in termini di rimborso degli oneri finanziari stipendiali delle risorse umane a tali attività dedicate.

Risulta, perciò, utile, per evidenti ragioni di necessaria chiarezza, aprire un tavolo di confronto con Regione Lombardia anche avvalendosi dell'azione di lobby dell'Unione province lombarde(UPL). Parimenti al tavolo dovrebbe essere sottoposta la necessità di revisione dell'intesa, a suo tempo stipulata, in merito allo svolgimento delle funzioni regionali delegate alle province in relazione, in particolare, alla materia della protezione civile e dell'attività portuale in considerazione del sottodimensionamento del personale individuato per l'esercizio delle relative funzioni soprattutto se comparato con quello di altre province lombarde simili per dimensioni e caratteristiche.

Tenuto conto delle risorse complessivamente assegnate al settore e della carenza di profili che in modo appropriato si occupino di autorizzazioni ambientali, detto confronto con Regione Lombardia sarà di assoluta utilità per meglio comprendere su quali ambiti investire e per assicurare un presidio più solido e consistente rispetto a materie, attualmente in carico ad una singola unità, valutando e valorizzando in primo luogo la strada della reingegnerizzazione delle competenze e di una maggiore sinergia e osmosi tra i servizi interni al settore.

Polizia locale

E' un servizio che deve essere oggetto di una approfondita riflessione in considerazione delle cessazioni importanti, non solo per il numero, che si verificheranno già a partire dall'anno in corso per proseguire con due risorse all'anno fino al 2021, tra cui si annoverano anche quelle dell'attuale comandante (2020) e vicecomandante (2021).

Un'eventuale contrazione in termini numerici di detto servizio potrebbe, altresì, determinare importanti e pregiudizievoli ripercussioni sulla attività di altri settori, tra cui, in primis, il settore Ambiente e territorio per quanto attiene ai delicati aspetti di vigilanza del territorio.

Poichè i numeri attuali sono appena sufficienti per fronteggiare gli obblighi e gli onerosi adempimenti di varia natura a presidio del territorio, tra cui quelli conseguenti alla posa di rilevatori di velocità sulle strade provinciali, è di tutta evidenza che anche la singola cessazione potrebbe determinare conseguenze pregiudizievoli anche in relazione alla mera formazione delle pattuglie esterne.

Funzioni trasversali- funzione appalti-

Tra le funzioni di supporto tecnico e amministrativo ai comuni un ruolo di spicco riguarda lo svolgimento del ruolo di stazione appaltante, che potrà essere appieno esercitato nella misura in cui l'attuale servizio potrà essere adeguatamente strutturato ed irrobustito. Allo stato, con una sola unità di personale dedicata, si è in grado di supportare i settori dell'ente attraverso un'opera di predisposizioni di format, di approfondimento di singole tematiche e di consulenza/verifica/supporto all'attività compiuta da altri settori.

Funzioni trasversali - funzione ragioneria

La complessità della materia ed il carattere trasversale incidente in modo altamente capillare su tutte le attività dell'ente impongono una copertura stabile del ruolo apicale con le connesse ed imprescindibili competenze tecniche specialistiche. Proprio per la rilevanza e la peculiare natura strategica della funzione, la medesima deve essere svolta in stretta sinergia e connessione con la funzione di coordinamento dell'ente, nelle forme e secondo le modalità, anche organizzative, ritenute più efficaci ed adeguate alla architettura dell'ente. Al centro dell'attenzione deve essere posto il tema della programmazione e dell'utilizzo delle risorse da affrontarsi sulla base della più ampia collaborazione con i settori, assicurando loro un adeguato supporto tecnico. Accanto e strettamente correlato a questo tema si pone quello del controllo sotto il profilo strettamente finanziario, che, però, non deve procedere disgiunto dal controllo cui è deputato il servizio programmazione e valutazione bensì muoversi in sintonia con quest'ultimo, sottolineato come il

controllo eserciti un'importante funzione di orientamento che deve essere coerente con la mission dell'ente.

Funzioni trasversali- funzione risorse umane e provveditorato

L'assetto del presente ambito si ritiene in linea di massima adeguato ai compiti attualmente assegnati con le seguenti precisazioni.

In ordine al primo ambito (risorse umane) la struttura è in condizione di svolgere anche alcune funzioni a favore dei comuni quali il rilascio di pareri in ordine alla gestione giuridica ed economica del personale, lo svolgimento dell'azione disciplinare per conto dei comuni a seguito di convenzione stipulata con i comuni interessati, l'organizzazione di percorsi formativi.

In ordine al secondo (provveditorato), l'assetto è adeguato nella misura in cui il medesimo si occupa di acquisti di beni e servizi di carattere trasversale e non accentra in sé gli acquisti relativi e di pertinenza dei singoli settori dell'ente e, a maggior ragione, non si pone come centrale di committenza dei comuni del territorio. E' consequenziale che, qualora si preveda in tal senso l'ampliamento delle attribuzioni, l'attuale servizio avrebbe bisogno di adeguati rinforzi.