



Progetto «PROVINCE & COMUNI»

Azione A17 - “Accompagnamento al processo organizzativo delle Province”

Percorso di accompagnamento per l'erogazione di servizi per la gestione del personale

Project Work

Format – Procedimenti disciplinari

Sommario

<u>PREMESSA</u> -----	3
0.1 <u>Finalità del Project work</u> -----	3
0.2 <u>Gruppo di lavoro</u> -----	3
0.3 <u>Struttura del Project work</u> -----	4
<u>SEZIONE 1.- LO STATO DELL'ARTE</u> -----	5
1.1 <u>Analisi del contesto di partenza</u> -----	5
1.2 <u>Mappatura dei processi attuali</u> -----	7
1.3 <u>Analisi dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi</u> -----	9
<u>SEZIONE 2.- IL MODELLO DI SERVIZIO A TENDERE</u> -----	10
2.1 <u>Obiettivi e caratteristiche del modello a tendere</u> -----	10
2.2 <u>Assetto organizzativo, ruoli e competenze</u> -----	12
2.3 <u>Processi e strumenti del modello a tendere</u> -----	14
<u>SEZIONE 3.- IL PIANO DI IMPLEMENTAZIONE</u> -----	17
3.1 <u>Azioni previste e fasi di implementazione del progetto</u> -----	17
3.2 <u>Risorse, tempi e responsabilità</u> -----	20
3.3 <u>Monitoraggio, indicatori e gestione dei rischi</u> -----	22
<u>CONCLUSIONI</u> -----	24

Premessa

Finalità del Project work

Il Project Work si inserisce nel percorso di accompagnamento previsto dalla Fase 3 del progetto **Progetto «PROVINCE & COMUNI» Azione A17 - “Accompagnamento al processo organizzativo delle Province”**, finalizzato a supportare le Province nell'implementazione di servizi associati per la gestione del personale a supporto dei Comuni.

Il Project Work rappresenta uno strumento di lavoro e di sintesi, attraverso il quale la Provincia è chiamata a:

- analizzare in modo strutturato lo stato attuale dell'organizzazione e dei propri processi;
- definire un modello a tendere coerente con i bisogni del territorio, le competenze disponibili e gli indirizzi strategici dell'Ente;
- individuare un piano di implementazione realistico, sostenibile e monitorabile nel tempo.

Il documento è stato elaborato seguendo una struttura comune a tutte le Province partecipanti, al fine di favorire la comparabilità delle esperienze e la restituzione degli esiti prevista nella Fase 4 del Progetto.

All'interno di questo quadro condiviso, la Provincia è invitata a sviluppare i contenuti del Project Work in funzione del proprio contesto organizzativo, del livello di maturità raggiunto e delle specificità del gruppo di lavoro di riferimento.

Il Project Work non costituisce una mera descrizione delle attività svolte, ma uno strumento di progettazione guidata, orientato a esplicitare scelte, priorità, ipotesi di sviluppo e condizioni preliminari di fattibilità, valorizzando anche gli spunti emersi dalle esperienze presentate nei focus group della Fase 2 e gli strumenti metodologici messi a disposizione dal progetto.

Gruppo di lavoro

I componenti del Gruppo di lavoro che hanno partecipato all'elaborazione del Project work sono:

- **Angelo Guarneri** – Dirigente Settore Organizzazione e gestione delle risorse umane
- **Fabrizia Zanetti** – Funzionario di elevata qualificazione Settore Organizzazione e gestione giuridica delle Risorse umane.
- **Vera Calderone** – Funzionario Settore Organizzazione e gestione delle Risorse umane – con funzioni di referente.

Struttura del Project work

Il documento è articolato in tre Sezioni principali, che riflettono le diverse fasi del percorso di lavoro svolto nel corso della Fase 3 del progetto:

- la **Sezione 1 – Lo stato dell’arte**, dedicata all’analisi del contesto di partenza, dei processi attuali e delle principali criticità;
- la **Sezione 2 – Il modello a tendere**, finalizzata a descrivere il modello organizzativo e operativo che la Provincia intende sviluppare;
- la **Sezione 3 – Il piano di implementazione**, orientata a definire le azioni, le risorse, i tempi e le modalità di monitoraggio necessari per rendere operativo il modello.

Lo Stato dell'arte

Analisi del contesto di partenza

Il territorio della provincia di Bergamo è composto da 243 Comuni e si colloca tra le province con il maggior numero di comuni in Italia. Gran parte di essi sono di piccole dimensioni, al di sotto dei 5.000 abitanti. Molti comuni montani hanno meno di 1.000 abitanti. Solo il Capoluogo supera i 100.000 abitanti.

Sul territorio ci sono, inoltre, 5 Comunità Montane (Valle Brembana, Valle Seriana, Valle Imagna, Scalve, Laghi Bergamaschi), numerosi Consorzi tra Enti e Ambiti Territoriali per la gestione dei servizi sociali. Il territorio, inoltre, è caratterizzato da una spiccata eterogeneità geografica, composto da zone alpine, da una pianura intensamente coltivata, da zone collinari e valli.

Molti sono i Comuni montani, non agevolmente raggiungibili, che hanno difficoltà a reperire personale specializzato per la gestione dei servizi. Inoltre, gli Enti locali della provincia di Bergamo affrontano, in generale, una grave carenza di personale e di segretari comunali, con decine di enti, specialmente piccoli comuni, privi di un titolare. Questa carenza di personale è divenuta negli anni strutturale ed è stata aggravata dai pensionamenti, dal blocco del turnover degli ultimi anni e dalla minore attrattività del settore pubblico, mettendo a rischio la continuità amministrativa.

Spesso, gli enti ricorrono a segretari "a scavalco" (in condivisione) che non garantiscono una presenza costante e puntuale nell'Ente con ricadute in termini di gestione dei procedimenti.

Le cause della progressiva carenza di personale sono da ritrovarsi:

- nelle basse retribuzioni, non competitive rispetto al settore privato. Bergamo è una provincia con un costo della vita elevato, che rende gli stipendi base della PA poco appetibili rispetto al settore privato locale, molto dinamico.
- nelle politiche di limitazioni delle assunzioni degli anni scorsi che hanno creato un invecchiamento del personale e un buco generazionale.
- nella scarsa attrattività del posto pubblico in quanto sempre meno giovani sono interessati a partecipare ai concorsi pubblici spesso deserti o con pochissimi candidati, specie per i profili tecnici.



La Provincia di Bergamo offre già supporto tecnico e amministrativo ai Comuni del territorio avendo avviato negli anni scorsi la gestione associata di alcune funzioni, quali la Stazione Unica Appaltante e l'Ufficio Unico Concorsi, mediante stipula di apposite convenzioni con gli Enti aderenti.

La presenza di servizi associati consolidati come l'Ufficio Unico Concorsi e la Stazione Unica Appaltante (SUA) può rappresentare, in linea generale, un fattore facilitante per l'avvio della gestione associata dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), sebbene comporti alcune sfide organizzative. L'esperienza pregressa nella gestione associata rafforza la "cultura dell'associazione" tra i Comuni e la Provincia e può favorire la stipula di nuove convenzioni per la gestione dell'UPD.

L'infrastruttura organizzativa esistente e la prassi consolidata nella gestione dei protocolli, nella rete di relazioni, e nella stesura delle convenzioni tipo tra Provincia e Comuni sono già strutturati, riducendo i tempi di avvio dell'UPD associato.

I servizi associati attivi, pertanto, possono agire da facilitatori strutturali, offrendo un "modello operativo" già avviato ma l'UPD associato richiede la riprogettazione dei servizi per non sommare semplicemente i carichi di lavoro, ma ottimizzarli.

In sintesi, L'attivazione della gestione associata dell'ufficio procedimenti disciplinari da parte della Provincia può rispondere a diverse criticità dei Comuni, in particolare quelli di piccole dimensioni, legate alla gestione del personale e alla conformità normativa, quali la carenza di personale dotato di competenze giuridiche necessarie per gestire procedimenti disciplinari complessi (in particolare per sanzioni superiori al rimprovero verbale), la garanzia della terzietà e imparzialità, l'assenza di conflitti di interesse, anche solo potenziali, nel procedimento disciplinare, eliminando pressioni ambientali o relazionali, specialmente in contesti comunali ridotti, il contenimento dei costi in quanto la condivisione della struttura, del personale specializzato e delle risorse strumentali permette una significativa riduzione delle spese, ottimizzando le risorse disponibili e il rispetto dei termini perentori poiché la gestione del procedimento disciplinare è soggetta a stringenti scadenze temporali.

In base ai dati contenuti nel Report 2023 del Dipartimento Funzione pubblica, i procedimenti disciplinari avviati nei Comuni costituiscono il 21% del totale dei procedimenti su scala nazionale, dopo il comparto sanità e ministeri, collocandosi tra i comparti con il maggior numero di procedimenti avviati.



Tuttavia, sebbene non sia stata manifestata una "esigenza esplicita" da parte degli Enti locali del territorio, si ritiene necessario sensibilizzare i Comuni, anche mediante la somministrazione di questionari di gradimento, sull'opportunità di gestire l'UPD con standard di qualità e conformità nella gestione. La giurisprudenza ha confermato che l'istruttoria disciplinare richiede competenze specifiche, spesso difficili da reperire internamente nei piccoli Enti, e comporta rischi legali rendendo l'associazione dei servizi una soluzione strategica.

Mappatura dei processi attuali

L'Ufficio procedimenti disciplinari della Provincia di Bergamo è gestito dal Servizio Organizzazione e gestione giuridica del personale nell'ambito del Settore Servizi generali e Risorse umane. Gestisce i procedimenti disciplinari che riguardano i dipendenti dell'Ente. Le risorse umane preposte alla gestione del procedimento, oltre al Dirigente del Settore, sono due:

- un funzionario – responsabile del procedimento
- un funzionario incaricato di elevata qualificazione del Servizio Organizzazione e gestione giuridica del personale.

La composizione dell'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (UPD) è definita dal Regolamento provinciale sull'ordinamento dei servizi.

L'UPD è competente per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari superiori al rimprovero verbale, che sono di diretta pertinenza del singolo Responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente. Responsabile della struttura è il Dirigente di riferimento o, in sua assenza, il Dirigente o l'Incaricato di Elevata Qualificazione delegato.

L'UPD è così composto:

- _ dal Direttore generale, con funzioni di Presidente;
- _ dal Dirigente incaricato della gestione del personale;
- _ dal Legale dell'Ente (o da altro dirigente o funzionario delegato)
- _ da un dipendente del Settore incaricato della gestione del personale, con funzioni di segretario verbalizzante.

La convocazione dell'UPD avviene per iscritto, anche mediante utilizzo della mail aziendale, a cura del segretario del collegio, individuato tra i dipendenti assegnati al Servizio Gestione giuridico-amministrativa del personale, in tutti i casi in cui venga attivato un procedimento disciplinare che non sia di competenza del Responsabile della struttura. In quest'ultimo caso, il funzionario preposto fornisce, comunque, supporto e consulenza al Dirigente del Settore per la redazione degli atti necessari.

L'UPD, ove la segnalazione pervenuta o le informazioni delle quali sia diversamente venuto a conoscenza non consentano la piena conoscenza dei fatti, effettua le attività istruttorie necessarie acquisendo le opportune informazioni con il supporto del Funzionario preposto alla gestione del servizio. Entro 30 giorni, decorrenti dal ricevimento della segnalazione ovvero dal momento in cui abbia altrimenti avuto piena conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare, l'UPD provvede alla contestazione scritta di addebito al dipendente, alla convocazione per il contraddittorio di difesa, con un preavviso di almeno 20 giorni. L'istruzione e la conclusione del procedimento deve svolgersi entro il termine perentorio previsto dalla normativa vigente. Il voto del Presidente del collegio assume valore doppio ai fini della valutazione e conclusione del procedimento disciplinare in capo ai dirigenti.

Il processo di gestione dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) è altamente formalizzato e genera una serie di atti che devono garantire la conformità normativa, il diritto di difesa e la privacy.

L'Ente ha predisposto dei modelli standard per contestazioni, convocazioni e provvedimenti finali (es. lettere standard per audizione a difesa) che vengono personalizzati in base alla specificità dei procedimenti. Non vengono utilizzati specifici software applicativi per la gestione documentale dell'intero ciclo dei procedimenti (es. workflow ecc).

L'UPD della Provincia di Bergamo, nel triennio 2023/2025, ha gestito n. 14 procedimenti disciplinari di cui n. 9 conclusi con l'irrogazione di una sanzione.

Analisi dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi

L'implementazione del servizio di gestione associata dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) tra Provincia e Comuni è condizionata da fattori interni legati alla capacità organizzativa e amministrativa dell'ente provinciale e da fattori esterni all'Ente che incidono sull'attivazione del servizio.

I fattori interni legati alla capacità organizzativa e amministrativa dell'ente provinciale che possono fungere da elementi facilitatori sono da individuare nella presenza di una struttura organizzativa stabile che investa sulla formazione continua del personale per conferire competenze sempre più specialistiche, ridurre errori ed ottimizzare i tempi. Occorre, però, stimare attentamente i carichi di lavoro in relazione alle risorse umane disponibili al fine di garantire la sostenibilità del servizio nel tempo.

La gestione associata dell'UPD favorisce l'eliminazione dei conflitti di interesse garantendo una maggiore terzietà nelle decisioni disciplinari rispetto alle piccole realtà locali e l'adozione di una disciplina regolamentare uniforme e di procedure standardizzate facilita l'omogeneità nella gestione dei procedimenti e nell'applicazione delle sanzioni disciplinari. Gli accordi e le convenzioni tra la Provincia e gli Enti locali dovranno, però, definire in modo chiaro ruoli, responsabilità, reciproci obblighi e garanzie e gestione dei rischi.

La ritrosia dei Comuni a cedere la gestione del potere disciplinare all'esterno, preferendo mantenere un controllo diretto, potrà essere gestita mediante il coinvolgimento costante degli Enti nella fase istruttoria del procedimento ma soprattutto in quella decisoria.

La gestione associata richiede un alto livello di coordinamento tra il soggetto segnalante (il comune/ente di appartenenza del dipendente) e l'Ufficio procedimenti disciplinari al fine di garantire il rispetto dei termini perentori previsti dalla normativa a pena di decadenza e comporta, altresì, diverse criticità in termini di privacy e protezione dei dati, principalmente legate alla gestione di informazioni sensibili e alla corretta definizione dei ruoli tra gli enti coinvolti. Tali criticità potrebbero essere gestite anche mediante piattaforme informatiche condivise per il tracciamento dei procedimenti e per la gestione riservata dei fascicoli disciplinari.

Il modello di servizio a tendere

Obiettivi e caratteristiche del modello a tendere

Il Servizio che si intende implementare dovrebbe costituire un punto di riferimento con competenza specialistica, autonomo e imparziale, capace di garantire elevati standard professionali nella gestione delle procedure disciplinari, nonché un supporto strategico per gli Enti, soprattutto di piccole dimensioni, assicurando il rispetto della legalità e la terzietà nelle valutazioni, riducendo al contempo il contenzioso lavorativo.

La finalità del servizio è di assicurare la corretta applicazione delle norme disciplinari, dei codici di comportamento e dei contratti collettivi, garantendo l'esercizio della potestà disciplinare al di sopra delle dinamiche gerarchiche locali, elevando la qualità tecnica dell'istruttoria e contribuendo alla prevenzione degli illeciti disciplinari attraverso l'applicazione rigorosa delle regole e l'attività formativa in materia di responsabilità disciplinare.

Per elevare il livello qualitativo dei servizi di un UPD associato e trasformarlo da semplice organo sanzionatorio a centro di governance del personale, è fondamentale puntare su prestazioni che lavorino sulla prevenzione e sulla certezza del diritto, fornendo ai Segretari comunali e/o ai titolari di EQ un supporto immediato per qualificare correttamente i fatti ed evitare segnalazioni tardive o prive di fondamento, promuovendo sessioni periodiche sul Codice di Comportamento e sulle novità normative, per ridurre le violazioni dovute a scarsa conoscenza, attività formative sulla gestione del conflitto e sulle procedure di contestazione, per uniformare la cultura gestionale tra i comuni associati, permettendo ai Comuni di intervenire con misure organizzative mirate prima che scatti il rilievo disciplinare.

Il bacino di utenza potenzialmente coinvolgibile nella costituzione di un Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) associato è estremamente ampio, data la frammentazione del territorio orobico.



L'approccio basato su un'indagine conoscitiva per valutare l'interesse dei Comuni alla gestione associata dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari costituisce una fase preliminare essenziale ed imprescindibile.

L'indagine permette di definire lo "status quo" organizzativo e normativo dei singoli enti, identificando esigenze comuni e criticità e ha altresì lo scopo di raccogliere dati sulla modalità di gestione attuale del servizio, sulle Risorse umane dedicate (es. disponibilità di personale qualificato interno con competenze in diritto del lavoro/amministrativo), sul volume dei procedimenti (es. numero di procedimenti disciplinari gestiti annualmente e/o nell'ultimo triennio), sulle criticità percepite (es. mancanza di personale, rischio di parzialità, complessità normativa) e sull'interesse/propensione ad attivare un modello associato.

In una prima fase di "lancio", in base alla elaborazione dei dati raccolti dall'indagine conoscitiva, si potrebbe prevedere di coinvolgere i Comuni di dimensioni più piccole, al di sotto dei tremila abitanti (che nella provincia di Bergamo sono circa 132), sottodimensionati a livello organizzativo poiché spesso privi di figure con competenze giuridiche specifiche necessarie per istruire i procedimenti, e stimando di stipulare al massimo 15 -20 convenzioni per la gestione associata dell'ufficio al fine di garantire la sostenibilità e la qualità del servizio, ma estendendo l'attività formativa e di supporto esterno anche a più enti appartenenti alla suddetta fascia demografica.

Per garantire la tenuta giuridica e la qualità del servizio, l'implementazione deve avvenire con gradualità secondo degli step temporali predefiniti:

- una prima fase di attivazione del "primo nucleo" con i Comuni della Provincia di Bergamo (priorità ai piccoli comuni sotto i 3.000 abitanti) in cui si attua la standardizzazione dei regolamenti e della modulistica;
- una seconda fase di estensione funzionale del servizio anche ai Comuni di fascia demografica più ampia, in cui si prevede anche l'introduzione dei servizi di formazione obbligatoria e il supporto alla redazione dei Codici di Comportamento per gli enti aderenti;





- infine, a regime, una terza fase (eventuale) nella quale si può prevedere l'estensione del modello anche ad altri enti del territorio provinciale purché vi sia omogeneità a livello normativo e contrattuale.

La gradualità è una strategia organizzativa indispensabile che permette di testare i carichi di lavoro, di calibrare le risorse umane interne all'UPD associato in base all'effettivo volume di procedimenti aperti ed eventualmente di adattare, modificare e/o evolvere il modello organizzativo dell'ufficio anche in base alle esigenze espresse nel corso del tempo dai Comuni e alle criticità via via riscontrate nella gestione del servizio. Inoltre, avviare il servizio con un numero ristretto di Comuni permette di validare il sistema di riparto dei costi. Se il modello di contribuzione (es. quota fissa per dipendente + quota variabile) risulta equo e copre i costi vivi, il servizio può essere scalato successivamente verso enti più complessi.

In termini di valore aggiunto e di vantaggio per gli enti aderenti, oltre alla terzietà, al supporto consulenziale e alla riduzione del contenzioso, l'attivazione di un UPD associato è comunque un segnale forte verso l'interno (personale) e verso l'esterno (cittadini e altri stakeholder) in quanto dimostra che l'Ente dà rilevanza alla trasparenza e alla meritocrazia, agendo attivamente contro la cattiva gestione della cosa pubblica.

Assetto organizzativo, ruoli e competenze

La Provincia (in quanto ente capofila) agisce in qualità di coordinatore e garante della gestione associata, basandosi su una convenzione ex art. 30 del Tuel (D.Lgs. 267/2000) e mette a disposizione la propria struttura e il proprio personale per la gestione dei procedimenti per conto degli enti aderenti.

Si prevede una struttura organizzativa dedicata (es. un ufficio specifico all'interno del Settore Risorse Umane della Provincia) che si occupi dell'UPD associato, distinta dalle attività di gestione ordinaria del personale. Sebbene inserita all'interno della Provincia, la struttura opererà in modo autonomo e imparziale per i procedimenti relativi agli enti aderenti, per garantire terzietà e imparzialità.



Nella prima fase di implementazione la composizione dell'UPD associato potrebbe prevedere almeno 3 figure: un Presidente (individuato tra i dirigenti della Provincia) e da esperti in materia legale e gestione del personale (un esperto legale/amministrativista, uno specialista in gestione risorse umane), e un supporto amministrativo per la gestione dei flussi documentali e delle scadenze perentorie. La convenzione tra enti può prevedere di includere nella composizione dell'organo la partecipazione di figure apicali provenienti dai comuni firmatari dell'accordo coinvolti nel procedimento in trattazione. Le competenze interne dell'UPD associato necessarie per lo svolgimento dell'attività si rinvencono nella conoscenza della normativa (D. Lgs. 165/2001, DPR 62/2013, CCNL di comparto), nella gestione del contraddittorio (capacità di gestire la fase di audizione del dipendente, garantendo il diritto alla difesa prima dell'irrogazione della sanzione), dell'istruttoria procedimentale (capacità di analizzare la segnalazione del dirigente, raccogliere prove, testimonianze e documenti) e della redazione degli atti (competenze giuridico-amministrative per redigere la contestazione dell'addebito, i verbali e il provvedimento finale).

Per casi di particolare complessità, l'UPD potrà valutare di ricorrere a consulenza esterna legale specialistica.

La Provincia coordina l'ufficio e nomina i componenti della commissione disciplinare, gestisce nell'ambito dell'UPD associato le segnalazioni e svolge l'istruttoria, predispone la contestazione dell'addebito, effettua l'audizione in contraddittorio e redige l'atto di irrogazione della sanzione finale o di archiviazione, effettua le relative comunicazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Gli enti aderenti hanno la responsabilità di trasmettere tempestivamente i fatti suscettibili di sanzione entro i termini perentori di legge, di fornire tutta la documentazione probatoria necessaria (documenti, testimonianze e prove) all'UPD associato e di dare esecuzione materiale all'eventuale sanzione irrogata da inserire nel fascicolo del dipendente.

La responsabilità dell'adozione della sanzione finale resta in capo all'UPD associato per garantire uniformità di giudizio.

Restano di competenza dell'Ente associato i procedimenti disciplinari per le infrazioni di minore gravità per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale.

Il finanziamento del servizio si basa sul principio della copertura dei costi vivi e del personale coinvolto e può prevedere la corresponsione di una quota fissa, un contributo annuo per le spese generali (es. software, formazione, cancelleria), calcolato ad esempio in base al numero di dipendenti dell'ente e una quota variabile (rimborso) a copertura di eventuali costi extra per casi specifici, come ad esempio compensi per consulenze esterne, nei casi di particolare complessità. Nel caso di contenzioso, i costi relativi al patrocinio legale saranno a carico del Comune associato.

Il trattamento dei dati personali richiede la definizione chiara dei ruoli tra gli enti coinvolti, in conformità al GDPR (Regolamento UE 679/2016), in particolare l'ente capofila (Provincia) che gestisce l'UPD associato è nominato "Responsabile del trattamento" per conto degli enti aderenti mediante un atto specifico che regoli i rapporti tra Titolare del trattamento dei dati personali (ente aderente) e Responsabile (ente capofila), definendo finalità, modalità, durata, natura del trattamento e tipologia di dati (comuni, sensibili, giudiziari), procedure operative di sicurezza e flussi di dati tra le amministrazioni ("protocollo riservato", gestito esclusivamente dal personale autorizzato dell'UPD).

L'ente aderente (Titolare) resta responsabile della legittimità del trasferimento dei dati all'UPD associato, assicurando che il trattamento risponda alle proprie funzioni istituzionali.

Processi e strumenti del modello a tendere

I processi critici nella gestione dell'UPD associato possono essere individuati nel ruolo delle tecnologie e negli aspetti legati a tracciabilità e coordinamento.

Ogni *step* (ricezione segnalazione, convocazione, audizione, sanzione) deve essere tracciato, di norma tramite protocollo informatico, per garantire la trasparenza e la verificabilità in caso di contenzioso giudiziario.

Il coordinamento tra l'UPD associato e l'ente aderente deve essere strutturato per garantire che l'UPD abbia un quadro completo per gestire correttamente il procedimento (anche in caso di delega di attività istruttorie) e richiede celerità e dettaglio nella trasmissione delle informazioni e della documentazione per scongiurare ritardi nella gestione del procedimento. A tal fine, il Comune associato dovrà individuare



al suo interno un responsabile, comunicandone il nominativo e i recapiti all'UPD associato, che avrà funzioni di referente per tutte le attività afferenti ai procedimenti disciplinari.

La digitalizzazione è fondamentale per superare la distanza fisica tra gli enti associati e garantire la standardizzazione. Le piattaforme di gestione documentale (es. Protocollo e Workflow) consentirebbero di avviare il procedimento, condividere atti e schemi e tracciare le scadenze (alert temporali) per garantire il rispetto dei termini perentori.

Prima di attivare l'UPD associato, si ritiene opportuno pertanto, in via preliminare, effettuare un'analisi dei bisogni mediante lo svolgimento di un'indagine conoscitiva tra gli enti del territorio per acquisire conoscenza della frequenza dei procedimenti disciplinari negli enti coinvolti e dell'interesse all'attivazione del servizio, eventualmente seguita da una sessione di incontro/confronto con gli Enti sulla tematica.

Per disciplinare una governance associata occorrerà, successivamente, apportare le necessarie modifiche agli atti regolamentari vigenti e definire e approvare uno schema di convenzione con gli enti aderenti che disciplini le modalità di erogazione del servizio (tempi, modalità, ruoli ecc) e le regole comuni prevedendo la standardizzazione della modulistica (creazione di form per segnalazioni, contestazioni, verbali di audizione e provvedimenti) e la ricognizione/aggiornamento dei Codici di comportamento degli Enti.

Il processo di erogazione del servizio si avvia attraverso la segnalazione dell'illecito disciplinare, attraverso l'utilizzo di una Pec dedicata, corredata da una relazione dettagliata e documentata da parte del Comune associato all'UPD associato che avvia l'attività istruttoria, verifica la competenza, richiede al Comune eventuali integrazioni, acquisisce, se occorre, ulteriori elementi di valutazione (es. prove testimoniali, ecc...) e valuta la gravità della condotta.

L'UPD associato predispone e notifica nei termini di legge la contestazione scritta dell'addebito convocando il dipendente per l'audizione in contraddittorio, gestisce eventuali istanze di accesso agli atti ed esamina le memorie scritte trasmesse dal dipendente o dal suo rappresentante.

L'UPD associato svolge l'audizione a difesa del lavoratore, redige i verbali e conclude il procedimento adottando il provvedimento finale motivato, comunicandolo al Comune associato di appartenenza.





La creazione nel tempo di una base dati strutturata di casistiche e provvedimenti disciplinari condivisa può rappresentare una risorsa di grande valore per gli Enti, offrendo uno strumento concreto di supporto decisionale, uniformità di comportamento e gestione del rischio. Attraverso l'analisi dei dati storici e delle casistiche più frequenti, è possibile anche individuare le infrazioni più ricorrenti, permettendo agli Enti l'attuazione di azioni preventive.

L'implementazione di piattaforme digitali dedicate potrà essere introdotta con gradualità anche in base alle esigenze che emergeranno dalla prima fase di avvio nella quale si testerà il servizio e si raccoglieranno i feedback prima di implementare soluzioni tecnologiche più complesse o costose.

Parallelamente, l'UPD associato promuoverà, anche in base alle esigenze che saranno espresse dagli Enti, incontri formativi rivolti ai referenti dei Comuni associati sulla normativa, garantendo l'aggiornamento costante sulle disposizioni disciplinari e sull'anticorruzione e incontri rivolti a tutti i dipendenti degli enti associati sul rispetto delle norme di comportamento e sui codici etici.



Il piano di implementazione

Azioni previste e fasi di implementazione del progetto

Avviare un Ufficio procedimenti disciplinari associato (UPDA) richiede una pianificazione strutturata per garantire la conformità normativa e l'efficacia operativa. Il processo deve essere graduale, passando da una fase conoscitiva alla sperimentazione, fino alla messa a regime.

Per un avvio controllato, si prevede un approccio graduale articolato in più fasi:

Fase 1. Indagine preliminare conoscitiva (0 - 5 mesi):

- **Mappatura delle esigenze dei comuni** (sotto i 3000 abitanti) mediante somministrazione di un questionario per testare l'interesse degli enti ad implementare un UPD Associato, per acquisire dati in merito al numero di procedimenti disciplinari gestiti nell'ultimo triennio, alla tipologia di infrazioni più frequenti, all'attuale modalità di gestione dell'UPD e alle criticità riscontrate dagli enti, al fine di verificare la disponibilità interna di personale con adeguate competenze giuridiche/amministrative (segretari comunali, responsabili risorse umane), di avere conoscenza di quanti comuni percepiscono la necessità di un supporto esterno per i procedimenti disciplinari e di rilevare eventuali dubbi legati alla perdita di autonomia o ai costi connessi all'implementazione di una gestione associata.

Fase 2. Creazione del partenariato (5 – 10 mesi):

- **Incontri con i Segretari comunali e/o Responsabili di E.Q** degli Uffici personale dei comuni che hanno partecipato all'indagine conoscitiva e che hanno espresso interesse ad avviare una gestione associata, per svolgere un'attenta analisi delle esigenze manifestate dagli enti, verificare le criticità gestionali e le competenze attuali degli uffici personale, valutare le modalità associative più idonee e definire le procedure più efficaci da adottare per la gestione del contraddittorio e la tutela della privacy.

- **Individuazione di un numero ristretto di comuni**, della suddetta fascia demografica, interessati ad avviare una prima “fase di sperimentazione” (max 3 - 5 Enti) con i quali condividere, in via preliminare, uno schema di convenzione tipo, una proposta di regolamento di istituzione dell’UPD associato ed avviare un’analisi dei Codici di comportamento dei singoli enti per uniformarne i contenuti.

Fase 3. Definizione del modello e adozione degli atti propedeutici all’implementazione del servizio (10 – 18 mesi):

Le prime azioni operative sono di natura giuridica e organizzativa:

- Approvazione di un Regolamento istitutivo dell’UPD associato, che definisca altresì la composizione dell’ufficio, i termini, le procedure e il coordinamento con gli enti associati.
- Approvazione e stipula di una convenzione ex art. 30 D. Lgs. 267/2000 per definire ruoli, competenze, riparto costi ecc.
- Standardizzazione degli schemi – tipo di atti e degli atti regolamentari.

Fase 4. Avvio sperimentazione con i Comuni “pilota” (18 – 24 mesi):

- Avvio delle convenzioni pilota: Approvazione della delibera di consiglio e sottoscrizione delle convenzioni.
- Attivazione operativa: Creazione di un indirizzo di posta elettronica certificata dedicato, individuazione dei soggetti referenti dei Comuni aderenti; i comuni pilota trasmettono le segnalazioni all’UPD associato, il quale gestisce la contestazione d’addebito, il contraddittorio e l’adozione della sanzione o archiviazione del procedimento.
- Formazione e supporto tecnico: Fornire consulenza tecnica ai responsabili di settore dei comuni aderenti e promuovere iniziative formative.

Fase 5. Monitoraggio dei tempi di risposta e della qualità degli atti istruttori e dell’andamento del servizio (24 – 30 mesi).

- Monitoraggio della sostenibilità del servizio in termini di carichi di lavoro e di assetto organizzativo ed eventuale adeguamento delle risorse umane e/o strumentali previste.



- Verifica dei risultati: Valutare costantemente la qualità tecnica dei provvedimenti, la celerità nella gestione delle procedure, l'efficacia nei rapporti di collaborazione con gli Enti associati e la riduzione dei contenziosi; Questionari di Customer Satisfaction semestrali/annuali inviate ai Sindaci e ai Segretari comunali dei comuni associati per valutare il gradimento nella gestione del servizio associato; Report periodici sulla natura delle infrazioni e sui tempi medi di chiusura; Tavoli tecnici di confronto: Incontri periodici tra i responsabili UPD e i segretari comunali per condividere criticità e/o aggiornare i codici di comportamento.
- Affinamento dei protocolli: Correggere eventuali criticità procedurali emerse.

Fase 6. Consolidamento del servizio (30 – 36 mesi) (Conclusione della fase di sperimentazione).

- Ampliamento graduale del numero di convenzioni: estensione funzionale del servizio anche ad altri Comuni, di ridotte dimensioni, che hanno manifestato interesse, in sede di indagine conoscitiva, ad avviare la gestione associata.
- Estensione dei servizi: attività formative/aggiornamento codici comportamento.
- Eventuale revisione del regolamento e delle procedure basandosi sugli esiti della sperimentazione.
- Eventuale adeguamento delle risorse umane e/o strumentali previste.

Fase 7. Sviluppo graduale del modello di servizio (36+ mesi)

- Eventuale estensione del servizio a Comuni di maggiori dimensioni interessati alla gestione associata del servizio o ad altri Enti purché vi sia omogeneità a livello normativo e contrattuale.
- Implementazione di piattaforme digitali (workflow).
- Formazione continua dei componenti UPD.
- Incremento progressivo delle risorse umane assegnate all'ufficio.



Risorse, tempi e responsabilità

Nella prima fase di avvio del servizio (*indagine conoscitiva, creazione del partenariato e fase di sperimentazione*) la Provincia si avvarrà delle risorse umane e strumentali, presenti all'interno dell'organizzazione provinciale.

La struttura di riferimento incaricata del presidio e del coordinamento del servizio sarà incardinata nell'ambito del Settore Risorse umane, svolgerà funzioni prevalentemente dedicate alla gestione dell'ufficio associato e dell'ufficio procedimenti disciplinari "interno" e sarà composta, almeno nella fase iniziale, dalle risorse umane attualmente assegnate all'ufficio (un funzionario incaricato di elevata qualificazione e un funzionario amministrativo/responsabile di procedimento oltre al Dirigente del Settore).

L'UPD associato opererà presso la sede della Provincia di Bergamo mettendo a disposizione, per l'espletamento del servizio, i locali, le attrezzature, le risorse umane, finanziarie e strumentali (protocollo riservato/ indirizzo di posta elettronica certificato dedicato ecc).

La Provincia di Bergamo attualmente dispone di un servizio interno di avvocatura che potrebbe fornire occasionalmente un supporto legale all'ufficio nei casi di particolare complessità.

Nella fase di consolidamento/sviluppo del servizio, in base all'esito del monitoraggio, si valuterà di incrementare gradualmente le risorse umane assegnate (mediante l'acquisizione di ulteriori figure professionali dotate di competenze in materia giuridica) e strumentali/organizzative (implementando, ad esempio, eventuali piattaforme digitali oppure un supporto legale interno/esterno qualificato e stabile).

I Comuni associati concorreranno finanziariamente al funzionamento dell'UPD versando alla Provincia un contributo fisso annuale che verrà definito nell'atto convenzionale a copertura dei costi di gestione per software, consulenze ecc e/o di formazione specialistica in materia.

Gli enti associati mantengono la titolarità del rapporto di lavoro e del potere disciplinare, agendo come datore di lavoro, hanno l'onere di comunicare gli atti e ricevere le segnalazioni, dovranno, pertanto, individuare uno o più referenti comunali, con adeguata competenza in materia, che si rapporteranno con l'UPD associato per tutte le questioni inerenti al procedimento disciplinare.

Pertanto, in termini di definizione dei ruoli e delle responsabilità:

- La Provincia (Ente Capofila/UPD Associato):
 - detiene la titolarità della gestione dei procedimenti disciplinari superiori al rimprovero verbale, garantendo autonomia decisionale e di gestione. Si occupa della contestazione dell'addebito, dell'istruttoria e dell'irrogazione delle sanzioni (sospensioni, licenziamenti) o archiviazione;
 - nomina l'UPD associato (organo collegiale) che garantisce l'imparzialità, gestisce le audizioni, analizza le difese del dipendente e sottoscrive la decisione finale;
 - definisce la struttura di supporto, incaricata del presidio e del coordinamento del servizio, che gestisce l'aspetto amministrativo-istruttorio, la protocollazione, i termini procedurali, la redazione e la notifica degli atti e provvede alla raccolta documentale inviata dal comune aderente.
 -
- I Comuni aderenti:
 - mantengono una responsabilità diretta relativamente all'irrogazione delle infrazioni minori (rimprovero verbale);
 - Devono individuare un referente (solitamente Segretario o Responsabile Personale) che gestisca i rapporti con l'UPD associato e garantisca l'attuazione delle sanzioni irrogate;
 - Hanno l'obbligo di segnalare tempestivamente all'UPD associato le infrazioni e di comunicare l'irrogazione di sanzioni minori per la gestione della recidiva.
 - Sostengono i costi tramite contributi annuali e, in caso di contenzioso, la Provincia conferisce l'incarico legale ma le spese restano a carico del comune aderente.

La regolamentazione dei rapporti tra l'Ente capofila ed i Comuni associati verrà definita mediante l'approvazione:

- di una Convenzione che regolerà i rapporti finanziari, le modalità di segnalazione, le competenze e le responsabilità tra Provincia e Comune;
- di un Regolamento che definirà le procedure interne, i termini, le sanzioni e le modalità di funzionamento del gruppo di lavoro;
- dei Codici di Comportamento che definiranno le condotte sanzionabili in coerenza con il CCNL e la normativa vigente in materia.

Il cronoprogramma di implementazione del servizio, come definito nel precedente paragrafo, stima in un arco temporale indicativo di 18 mesi l'avvio operativo della fase di "sperimentazione" dell'UPD associato. La tempistica sopra indicata non è rigida, ma suscettibile di adattamento in base alle esigenze organizzative e procedurali che emergeranno durante l'implementazione. Questo lasso di tempo permetterà di gestire le diverse fasi di avvio: dalla creazione del partenariato, definizione, approvazione e sottoscrizione della convenzione, alla strutturazione tecnico/organizzativa dell'ufficio associato e relativa formazione del personale coinvolto.

Monitoraggio, indicatori e gestione dei rischi

L'istituzione di un Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) associato richiede un monitoraggio strutturato, focalizzato sulla conformità normativa e sull'efficienza operativa tra enti. Di seguito si delineano le modalità di monitoraggio e gli indicatori chiave:

- **Modalità di monitoraggio delle fasi di implementazione**

- Piano di progetto: Suddivisione in fasi (avvio, configurazione, realizzazione, consolidamento) con obiettivi, tempi e responsabili.
- Cruscotto di monitoraggio: Aggiornamento periodico (mensile/semestrale) con stato avanzamento attività, scostamenti e criticità.
- Riunioni di coordinamento operative con i referenti tecnici degli Enti associati.
- Report periodici: Sintesi su avanzamento, rischi emergenti, azioni correttive.

- **Indicatori iniziali per valutare l'avvio del servizio**

Nella fase di start-up è fondamentale monitorare indicatori "di processo" e "di stabilità":

- Numero di Comuni che hanno partecipato all'indagine conoscitiva e che hanno manifestato interesse all'adesione.
- Approvazione degli atti regolamentari e dello schema di convenzione/ stipula numero convenzioni.
- Tempo medio di presa in carico dei procedimenti.
- Numero di procedimenti gestiti.
- Percentuale di pratiche con documentazione completa.

- Partecipazione alle proposte formative.

• **Principali rischi e soluzioni di mitigazione**

Rischio	Descrizione	Soluzioni
Resistenza al cambiamento da parte dei Comuni	Personale non orientato a nuove procedure	Formazione mirata, coinvolgimento istituzionale, comunicazione chiara
Ambiguità e criticità normativa/procedurale	Interpretazioni non uniformi/criticità nella gestione privacy	Linee guida condivise, supporto legale centralizzato, co-progettazione, formazione, workflow
Sovraccarico iniziale	Picco di procedimenti nella fase di avvio	Pianificazione carichi, risorse dedicate, avvio con numero ristretto di convenzioni
Inefficienze nei flussi informativi	Ritardi tra enti/uffici	Standardizzazione processi, strumenti digitali condivisi
Carenze tecnologiche	Sistemi non adeguati o non integrati	Test preliminari, assistenza tecnica continua
Mancanza di coordinamento	Ruoli non chiari tra enti associati	Definizione governance, organigramma e responsabilità

• **Indicatori di performance a regime e sistema di monitoraggio**

Indicatori di efficacia ed efficienza:

- Tempo medio di conclusione dei procedimenti (*giorni tra avvio e chiusura procedimento*)
- Rispetto dei termini normativi (*% procedimenti chiusi nei termini*)
- Numero di procedimenti per addetto
- Numero dei contenziosi o ricorsi (*% procedimenti impugnati e tasso di soccombenza*)
- Qualità degli atti (*es. errori formali rilevati*)
- Soddisfazione degli enti aderenti (*questionari di valutazione*)
- Supporto consulenziale fornito agli enti (*n. pareri, n. attività di formazione*)

- **Meccanismi di miglioramento continuo**

- Benchmarking interno tra gli enti aderenti
- Aggiornamento periodico delle linee guida operative
- Formazione continua del personale
- Analisi delle cause di contenzioso per attuare azioni di prevenzione
- Revisione annuale dei KPI (adattamento a evoluzioni normative/organizzative - evitare indicatori “sterili”).

Conclusioni

Nel corso dell'elaborazione del Project Work è emerso come la gestione associata dei procedimenti disciplinari richieda standard condivisi, che hanno orientato la progettazione verso la definizione di regolamenti unici, modelli standardizzati e linee guida comuni.

La complessità normativa in materia disciplinare ha evidenziato il valore di un ufficio dedicato, dotato di competenze specifiche, capace di garantire maggiore qualità tecnica e aggiornamento continuo.

La gestione associata richiede, tuttavia, una precisa definizione delle competenze (Provincia vs Comuni). Questo ha portato a strutturare il progetto prevedendo funzioni/ruoli e responsabilità ben definiti, flussi decisionali chiari e sistemi di delega formalizzati.

È emersa, inoltre, l'esigenza di strumenti che garantiscano trasparenza, tutela della privacy e monitoraggio. Di conseguenza, si è ritenuto utile, a regime, prevedere l'implementazione di piattaforme digitali condivise per la gestione dei procedimenti e per l'archiviazione documentale.

Durante il percorso, alcune criticità hanno richiesto particolare impegno:

- **Il coordinamento tra enti:**

Provincia e Comuni presentano differenze organizzative e dimensionali, pertanto, si è reso necessario individuare soluzioni e modelli applicabili a tutti.

- **La definizione di un modello organizzativo sostenibile:**

Bilanciare efficienza, costi e risorse disponibili non è stato immediato. Il gruppo ha sviluppato diversi scenari alternativi, valutandone vantaggi e criticità prima di convergere su una proposta condivisa con la consapevolezza che sarà necessario incrementare gradualmente le risorse umane e strumentali assegnate per garantire la



sostenibilità del servizio nel tempo o adottare azioni correttive per presidiare eventuali criticità, anche in considerazione della rilevante consistenza numerica dei Comuni facenti parte del territorio provinciale.

L'esperienza di elaborazione del Project Work è stata complessivamente molto positiva e formativa. L'elemento più significativo è rinvenibile nell'approccio graduale, concreto e applicativo in quanto il lavoro ha permesso di confrontarsi con problematiche reali, superando una visione puramente teorica, ed ha costituito un momento di confronto e condivisione dei modelli organizzativi di altri Enti.

Il progetto può rappresentare una base replicabile e adattabile ad altri contesti, oltre a costituire uno spunto per ulteriori sviluppi organizzativi e/o integrazione con altri servizi associati.

Il gruppo di lavoro si è approcciato alla redazione del Project Work valorizzando gli spunti di riflessione emersi nel corso delle call e le esperienze condivise dalle Province tutor, dalle quali è emerso, inoltre, come l'implementazione del modello debba necessariamente avvenire attraverso un percorso graduale, che consenta di testare progressivamente il servizio e di verificarne nel tempo la sostenibilità organizzativa ed operativa.

Tale approccio è stato guidato dalla consapevolezza che la concreta realizzazione del progetto richiede necessariamente il coinvolgimento e il consenso della governance politica, elemento imprescindibile per garantire la sostenibilità e l'effettiva attuazione del modello organizzativo proposto.

