



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

La Provincia di Fermo quale "Casa dei Comuni": governance associata dei procedimenti disciplinari per gli enti locali del territorio provinciale.

Sommario

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 3 |
| 0.1 Finalità del Project work | 4 |
| 0.2 Gruppo di lavoro | 4 |
| 0.3 Struttura del Project work | 5 |
| SEZIONE 1.- LO STATO DELL'ARTE | 6 |
| 1.1 Analisi del contesto di partenza | 6 |
| 1.2 Mappatura dei processi attuali | 7 |
| 1.3 Analisi dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi | 8 |
| SEZIONE 2.- IL MODELLO DI SERVIZIO A TENDERE | 10 |
| 2.1 Obiettivi e caratteristiche del modello a tendere | 10 |
| 2.2 Assetto organizzativo, ruoli e competenze | 11 |
| 2.3 Processi e strumenti del modello a tendere | 13 |
| SEZIONE 3.- IL PIANO DI IMPLEMENTAZIONE | 17 |
| 3.1 Azioni previste e fasi di implementazione del progetto | 17 |
| 3.2 Risorse, tempi e responsabilità | 18 |
| 3.3 Monitoraggio, indicatori e gestione dei rischi | 20 |
| CONCLUSIONI | 22 |

Premessa

Di seguito sono riportate alcune indicazioni operative a supporto dell'elaborazione del Project Work.

La struttura di base del documento – articolata in Sezioni e paragrafi – è comune a tutte le Province partecipanti e deve essere mantenuta invariata, sia nella struttura sia nella denominazione dei paragrafi. Questa scelta è finalizzata a facilitare l'analisi comparata dei Project Work e la restituzione degli esiti prevista nelle fasi successive del progetto.

All'interno di ciascun paragrafo, le Province sono libere di sviluppare i contenuti nel modo ritenuto più opportuno, in coerenza con il proprio contesto organizzativo e con lo stato di avanzamento del lavoro progettuale. È possibile, se necessario, lasciare alcuni paragrafi non compilati qualora il gruppo di lavoro non abbia ancora maturato le decisioni utili a definirne i contenuti. Il Project Work è infatti concepito come uno strumento di supporto al progetto di implementazione del servizio, e non come un adempimento formale o un fine in sé.

La sezione di Premessa contiene parti di testo preimpostate, pensate per facilitare un primo approccio alla redazione del documento. Tali testi possono essere liberamente modificati e integrati da ciascuna Provincia.

Le parti di testo riportate in corsivo nel documento (comprese le presenti note editoriali) hanno la funzione di fornire indicazioni operative e strumenti di supporto alla riflessione del gruppo di lavoro. Questi testi non sono destinati a rimanere nella versione finale del Project Work e dovranno pertanto essere eliminati una volta completata l'elaborazione del documento.

In particolare, nei paragrafi delle Sezioni e delle Conclusioni sono presenti:

- *le **domande progettuali**, pensate come guida alla riflessione del gruppo di lavoro nelle diverse fasi di elaborazione del progetto. Le domande traggono origine dagli elementi trasversali emersi dalle esperienze delle Province coinvolte nei focus group e non devono essere considerate come una checklist o come quesiti a cui rispondere in modo puntuale e analitico, ma come spunti utili a orientare le scelte progettuali;*
- *gli **spunti dalle esperienze presentate nei focus group**, che comprendono domande progettuali specifiche per ciascun ambito di servizio (selezione del personale, procedimenti disciplinari, formazione), nonché riflessioni ed elementi di attenzione emersi dalle esperienze delle Province partecipanti;*
- *le **Idee e strumenti da PromoPA**, che richiamano suggerimenti metodologici e strumenti operativi contenuti nel report "Descrizione dei modelli organizzativi e linee guida per accompagnare il sistema delle Province nella riorganizzazione delle politiche del personale attraverso servizi di supporto ai Comuni" (Report PromoPA). Nel format tali elementi sono presentati in forma sintetica, con l'indicazione dei riferimenti utili per eventuali approfondimenti;*
- *i **Suggerimenti metodologici per la compilazione** forniscono idee e spunti su alcuni aspetti metodologici che il gruppo di lavoro dovrebbe presidiare nell'analisi e nella elaborazione delle informazioni richieste in ogni step di sviluppo del project work.*

Tutti questi elementi sono da intendersi come strumenti di supporto alla riflessione e alla progettazione e non come vincoli obbligatori da rispettare. Essi non devono essere riportati nella versione finale del Project Work elaborata dalla Provincia.

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 invitata ha sviluppato 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 ha partecipato all’elaborazione del Project work.

sono:

- *Dott. Lucia Marinangeli – Dirigente Settore “Affari Generali e Legali, SUA, Risorse Umane”;*
- *Dott. Michela Sagripanti - referente del project work – Funzionario amministrativo-contabile titolare di incarico di EQ del Servizio “Programmazione e Sviluppo Risorse Umane”;*

- *Rag. Patrizia Scoccia – Istruttore amministrativo-contabile Servizio “Programmazione e Sviluppo Risorse Umane”;*
- *Rag. Carmencita Ghibo’ – Istruttore amministrativo-contabile Servizio “Programmazione e Sviluppo Risorse Umane”.*

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 provinciale è caratterizzato da una marcata frammentazione amministrativa: dei 40 Comuni appartenenti alla Provincia, soltanto 4 (incluso il capoluogo) superano i 15.000 abitanti, mentre 3 si collocano nella fascia demografica compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Ne consegue che oltre l'80% degli enti locali presenta una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Tale configurazione incide in modo significativo sulla capacità organizzativa dei Comuni, in particolare rispetto alla gestione di procedimenti disciplinari. I Comuni di minori dimensioni, infatti, si trovano frequentemente a operare in condizioni di limitata dotazione organica, con carenze di competenze specialistiche in ambito giuridico-amministrativo. A ciò si aggiunge la diffusione di Segretari comunali in convenzione tra più enti, nonché la difficoltà di garantire adeguati livelli di terzietà e imparzialità nella conduzione dei procedimenti.

In questo contesto, la gestione dei procedimenti disciplinari — che richiede competenze tecniche qualificate, aggiornamento normativo continuo e un presidio organizzativo strutturato — rappresenta un ambito particolarmente critico, esponendo gli enti a rischi di natura organizzativa, giuridica e reputazionale.

Attualmente non si rileva una domanda esplicita formalizzata da parte dei Comuni, né è stato formalizzato un chiaro indirizzo politico. Tuttavia, sulla base dell'analisi del contesto territoriale e dell'esperienza maturata a livello provinciale, emerge un fabbisogno potenziale significativo, soprattutto nei Comuni di minori dimensioni. Tale fabbisogno, pur non sempre percepito in modo immediato, appare strettamente connesso alla crescente complessità del quadro normativo e alla necessità di garantire uniformità, correttezza e tempestività nell'azione amministrativa.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene opportuno avviare un'azione di sensibilizzazione e accompagnamento nei confronti degli enti locali, finalizzata a promuovere l'adesione al servizio. In una prima fase, potrà essere utile attivare una sperimentazione rivolta a un gruppo selezionato di Comuni di piccole dimensioni, per poi estendere progressivamente il servizio a una platea più ampia.

Un elemento favorevole all'implementazione del nuovo servizio è rappresentato dall'esperienza consolidata della Provincia nella gestione di servizi associati. In particolare, l'istituzione della Stazione Unica Appaltante, avvenuta con deliberazione n. 139 del 19/06/2012 e alla quale aderiscono tutti i Comuni del territorio, costituisce una *best practice* significativa. Tale esperienza ha consentito di sviluppare relazioni istituzionali stabili e collaborative con sindaci e segretari comunali, configurandosi come un importante fattore abilitante per l'avvio del servizio di gestione associata dei procedimenti disciplinari.

Mappatura dei processi attuali

Attualmente la Provincia è dotata di un Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) operativo esclusivamente per il personale interno e non ancora esteso ai Comuni o ad altri enti del territorio.

L'assetto organizzativo del servizio si articola in due distinti modelli, in relazione alla tipologia di personale interessato:

- per il personale dipendente, l'UPD opera in forma collegiale ed è composto dal Segretario Generale (con formazione giuridica e abilitazione alla professione forense), dalla Dirigente del Settore I "Affari generali, legali, SUA, Risorse Umane" (anch'essa con formazione giuridica e abilitazione forense) e dalla Dirigente del Settore III "Economia – Segreteria – Trasporti – Education – Digitalizzazione" (con formazione economica) della Provincia di Fermo;
- per il personale dirigente, l'UPD assume invece natura monocratica ed è incardinato nella figura del Segretario Generale della Provincia di Fermo.

Le funzioni di supporto amministrativo e di segreteria sono assicurate dal Servizio Programmazione e Sviluppo Risorse Umane (composto da 3 unità, 1 Funzionario e 2 Istruttori, con laurea/diplomi in ambito economico/contabile), che garantisce la gestione operativa delle attività connesse ai procedimenti, assicurando continuità e presidio organizzativo.

Sotto il profilo dei processi, l'UPD opera sulla base di un apposito Regolamento interno e di una modulistica dedicata, che disciplinano le principali fasi del procedimento. In termini generali, il processo si articola nelle seguenti macro-fasi:

- **avvio del procedimento**, a seguito di segnalazione o accertamento di possibili violazioni disciplinari;
- **fase istruttoria**, finalizzata alla raccolta degli elementi informativi e documentali, nonché all'eventuale audizione del dipendente interessato;
- **fase decisionale**, in cui viene adottato il provvedimento conclusivo;
- **gestione degli adempimenti amministrativi**, inclusa la formalizzazione degli atti e il rispetto dei termini procedurali.

All'interno di tali fasi, risultano chiaramente distinte le responsabilità tra funzioni istruttorie, decisionali e di supporto amministrativo, anche se la concentrazione delle competenze su un numero limitato di figure apicali rappresenta un elemento caratterizzante del modello attuale.

Si evidenzia, inoltre, che la Provincia non dispone di un'Avvocatura interna strutturata; tuttavia, le funzioni legali sono presidiate all'interno dell'organizzazione, grazie alla presenza di 1 Funzionario con formazione giuridica e abilitazione all'esercizio della professione forense.

Nel complesso, il modello attuale appare adeguato rispetto alle esigenze interne dell'Ente, ma presenta caratteristiche che potrebbero richiedere un'evoluzione organizzativa in caso di estensione del servizio a favore dei Comuni, in particolare con riferimento alla standardizzazione dei processi, alla gestione dei carichi di lavoro e al presidio delle fasi più critiche del procedimento.

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

L'analisi dei fattori interni ed esterni evidenzia un quadro articolato, che presenta elementi favorevoli all'implementazione del servizio, accanto a condizioni che richiedono un'attenta pianificazione organizzativa.

Sotto il profilo dei fattori interni, la Provincia dispone di un patrimonio di competenze giuridico-amministrative qualificate. Tali competenze rappresentano un punto di forza rilevante e ulteriormente valorizzabile attraverso interventi mirati di aggiornamento e formazione specialistica, eventualmente estendibili anche ai referenti dei Comuni aderenti al servizio.

Accanto a questo elemento positivo, si rileva tuttavia una limitata dotazione di risorse umane, con un organico complessivo contenuto e un numero ristretto di unità dedicate alle funzioni di gestione e supporto del personale. Tale condizione rende necessario definire con chiarezza ruoli, responsabilità e perimetro operativo del servizio, al fine di garantirne la sostenibilità nel tempo ed evitare sovraccarichi organizzativi.

In questa prospettiva, appare strategico prevedere un'implementazione graduale e progressiva del servizio, con un avvio in forma sperimentale rivolto prioritariamente ai Comuni di minori dimensioni. Questo approccio consentirebbe, da un lato, di contenere l'impatto iniziale sui carichi di lavoro e, dall'altro, di affinare progressivamente il modello organizzativo, i processi e gli strumenti operativi, in vista di una successiva estensione a una platea più ampia.

Per quanto riguarda i fattori esterni, si evidenzia come, allo stato attuale, non emerga una domanda esplicita e strutturata da parte dei Comuni. Tale elemento rappresenta un potenziale fattore di incertezza, in quanto rende più complessa la definizione puntuale del fabbisogno e la calibrazione del servizio.

Al contempo, questa condizione può essere interpretata anche come un'opportunità per la Provincia di svolgere un ruolo proattivo di indirizzo e accompagnamento nei confronti del territorio. In tal senso, si ritiene opportuno attivare strumenti di ascolto e rilevazione dei fabbisogni, quali ad esempio la somministrazione di un questionario ai Comuni, finalizzato a raccogliere informazioni su:

- il livello di interesse rispetto al servizio;
- le principali criticità riscontrate nella gestione dei procedimenti disciplinari;
- la frequenza media dei procedimenti negli ultimi anni;
- l'individuazione di referenti organizzativi.

Infine, tra i principali rischi da presidiare si segnalano la possibile sottostima dei carichi di lavoro in fase di avvio, nonché la difficoltà di garantire livelli omogenei di servizio in presenza di una domanda eterogenea. Tali rischi possono essere mitigati attraverso una progettazione attenta, basata su una chiara definizione del modello organizzativo, sulla standardizzazione dei processi e su un monitoraggio continuo delle attività.

Nel complesso, l'analisi evidenzia come le condizioni per l'avvio del servizio siano favorevoli, a fronte dell'adozione di un approccio graduale, sostenibile e orientato al coinvolgimento progressivo degli enti del territorio.

Il modello di servizio a tendere

Obiettivi e caratteristiche del modello a tendere

Alla luce delle caratteristiche del contesto territoriale e delle criticità rilevate, la Provincia di Fermo intende configurare un servizio associato per la gestione dei procedimenti disciplinari con un posizionamento chiaro: un presidio specialistico, qualificato e indipendente, a supporto dei Comuni provinciali di minori dimensioni, privi di risorse interne adeguate. I Comuni con meno di 5.000 abitanti della Provincia di Fermo sono 33 su 40 totali. Al fine di garantire la sostenibilità del servizio, si prevede un iniziale coinvolgimento di un nucleo ristretto di Comuni con meno di 5.000 abitanti (anche grazie alla rete relazionale del Segretario Generale ed a quella della S.U.A. della Provincia di Fermo), per poi ampliare la platea agli altri Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti nel corso del tempo. In una prospettiva evolutiva, il servizio potrà essere esteso anche ad altre tipologie di enti locali del territorio, qualora emergano specifici fabbisogni e condizioni organizzative favorevoli.

La mission del servizio può essere individuata nella volontà di garantire agli enti aderenti un supporto competente, uniforme e tempestivo nella gestione dei procedimenti disciplinari, contribuendo a rafforzare la legittimità dell'azione amministrativa, a ridurre i rischi giuridico-organizzativi, a garantire la terzietà e a promuovere standard operativi omogenei a livello territoriale.

Il Servizio riguarderà la fase istruttoria ed il provvedimento finale; l'applicazione del provvedimento finale sarà rimessa ai singoli Comuni.

Accanto a tali prestazioni, il modello prevede lo sviluppo progressivo di servizi a valore aggiunto, che potranno essere implementati in funzione delle risorse disponibili e della domanda espressa dagli enti. Tra questi:

- supporto nella definizione o revisione dei regolamenti interni degli enti aderenti (da attuare in fase preliminare);
- predisposizione di modulistica (da attuare in fase preliminare);
- disponibilità di locali provinciali per le audizioni;
- attività di consulenza preventiva su casi specifici o su aspetti interpretativi della normativa disciplinare;
- iniziative di formazione e aggiornamento rivolte al personale dei Comuni ed al personale dell'UPDA;
- definizione di un database di casistiche condivise;
- strumenti di assistenza e accompagnamento operativo, anche attraverso canali dedicati di comunicazione e accesso al servizio (pec e protocollo riservati).

Assetto organizzativo, ruoli e competenze

L'implementazione del servizio associato per la gestione dei procedimenti disciplinari prevede un assetto organizzativo chiaro e strutturato, finalizzato a garantire competenza, continuità operativa e sostenibilità nel tempo.

1. UPDA

Per il personale del comparto: stessa composizione UPD Provincia di Fermo, Ente capofila
Per il personale dirigente: i comuni fino a 5.000 abitanti non hanno funzioni Dirigenziali. In caso di ampliamento a Comuni con Dirigenza, l'UPDA sarà costituito dal Segretario Generale della Provincia di Fermo, dal Dirigente del Settore I "Affari generali, legali, SUA, Risorse Umane" della Provincia di Fermo e dal Dirigente del Settore III "Economia - Segreteria - Trasporti - Education - Digitalizzazione" della Provincia di Fermo.

Nella convenzione per l'esercizio associato dell'Ufficio procedimenti disciplinari per il personale del comparto e dirigenziale andrà formalizzata la delega da parte di ciascun Comune aderente in favore dell'UPDA ad agire per conto del Comune stesso. Si tratta di un "servizio strumentale" che non incide sull'esercizio del potere disciplinare che resta in capo al Comune cui spetta l'applicazione del provvedimento disciplinare finale. Pertanto, il Servizio associato riguarderà l'intero procedimento disciplinare, dall'avvio all'adozione del provvedimento conclusivo (archiviazione o irrogazione della sanzione). L'applicazione operativa del provvedimento (es. esecuzione delle trattenute, gestione amministrativa della sospensione) e la cura degli adempimenti conseguenti resteranno in capo ai singoli Comuni aderenti.

2. Segreteria tecnica e supporto amministrativo

La gestione operativa del servizio sarà affidata alla Segreteria tecnica, costituita all'interno del Servizio Programmazione e Sviluppo Risorse Umane della Provincia. Tale struttura, già impegnata a fornire supporto agli uffici interni dell'ente nell'ambito dell'UPD provinciale, garantirà:

- la raccolta e la gestione della documentazione relativa ai procedimenti disciplinari;
- l'organizzazione delle attività istruttorie e delle convocazioni;
- il monitoraggio dei termini procedurali e delle scadenze operative;
- il supporto amministrativo e logistico per la formalizzazione degli atti.

Il servizio sarà organizzato in fasi operative standardizzate, distinguendo chiaramente:

- funzioni di supporto amministrativo (gestione della documentazione, modulistica, comunicazioni ai Comuni e gestione accesso agli atti): Segreteria Tecnica e supporto amministrativo
- funzioni istruttorie (raccolta dati, verifiche e istruttoria documentale): Segreteria Tecnica e supporto amministrativo ed UPDA
- funzioni decisionali (adozione dei provvedimenti disciplinari): UPDA

Questo assetto consente di assicurare continuità del servizio, qualità tecnica e capacità di risposta anche in contesti con risorse limitate, mantenendo flessibilità in vista di un possibile ampliamento della platea dei Comuni aderenti.

In termini di configurazione operativa, il servizio si propone di assicurare, fin dalla fase di avvio, un insieme di prestazioni principali, tra cui:

- la predisposizione e l'adozione di atti e provvedimenti, attraverso l'utilizzo di modulistica standardizzata;
- il supporto istruttorio e giuridico nelle diverse fasi del procedimento (avvio, istruttoria, decisione);
- la gestione, in forma associata, dei procedimenti disciplinari, nel rispetto della normativa vigente e dei termini procedurali;
- la garanzia di terzietà e imparzialità, particolarmente rilevante per i Comuni di minori dimensioni.

Per assicurare un presidio tecnico-giuridico adeguato, è previsto un programma di formazione e aggiornamento specialistico per il personale coinvolto, compreso quello dell'UPDA, finalizzato a:

- rafforzare le competenze giuridiche e amministrative già presenti;
- uniformare le pratiche operative tra i diversi operatori;
- supportare l'estensione del servizio ai Comuni aderenti.

Nei procedimenti disciplinari di particolare complessità, che richiedono competenze giuridiche altamente specialistiche, il servizio potrà avvalersi del ricorso a professionisti esterni (avvocati o consulenti legali), integrando l'operatività della Segreteria tecnica e garantendo supporto consulenziale tempestivo e qualificato.

Il valore aggiunto del servizio risiede principalmente nella possibilità per gli enti aderenti di accedere a competenze specialistiche difficilmente sostenibili a livello individuale, di garantire maggiore uniformità e qualità nella gestione dei procedimenti disciplinari e di ridurre i rischi connessi a errori procedurali o interpretativi. Inoltre, la gestione associata consente di ottimizzare l'impiego delle risorse, promuovendo economie di scala e rafforzando la capacità amministrativa complessiva del territorio.

Il modello delineato si configura, pertanto, come un quadro di riferimento dinamico ed evolutivo, suscettibile di adattamenti progressivi in relazione all'andamento della domanda, alla disponibilità di risorse e agli esiti della fase di prima implementazione.

Il servizio sarà attivato mediante Convenzione ai sensi dell'art. 30 TUEL che disciplinerà:

- Oggetto e perimetro del servizio
- Durata e modalità di rinnovo/recesso
- Composizione e funzionamento dell'UPDA
- Ripartizione oneri e contribuzione economica
- Obblighi informativi reciproci

- Trattamento dati personali (contitolarità ex art. 26 GDPR)
- Responsabilità e modalità di soluzione controversie

Processi e strumenti del modello a tendere

La definizione dei processi e degli strumenti operativi rappresenta un elemento centrale per la sostenibilità, l'efficacia e la qualità del servizio associato per la gestione dei procedimenti disciplinari. In linea con le evidenze emerse dall'analisi del contesto e dalle esperienze di altre Province, il modello a tendere si fonda su una chiara mappatura delle fasi procedurali, sulla distinzione delle responsabilità tra Provincia e Comuni aderenti e sull'adozione di strumenti standardizzati e progressivamente digitalizzati.

Processi critici

Tra i processi rilevanti, assumono carattere particolarmente critico:

- la fase di avvio del procedimento, in cui la qualità, completezza e correttezza della segnalazione iniziale risultano determinanti per l'efficacia dell'intero iter;
- la gestione dell'istruttoria, che richiede competenze tecnico-giuridiche qualificate, capacità di analisi e rispetto rigoroso dei termini procedurali;
- il presidio dei tempi e delle scadenze, anche alla luce dei vincoli normativi stringenti;
- la garanzia di riservatezza e protezione dei dati personali, lungo tutte le fasi del procedimento;
- la standardizzazione delle decisioni, al fine di assicurare uniformità di trattamento e ridurre il rischio di contenzioso.

In particolare, in coerenza con quanto emerso nei focus group, si evidenzia come la qualità delle segnalazioni trasmesse dai Comuni costituisca un fattore abilitante fondamentale, rendendo necessario un investimento specifico su strumenti e azioni di accompagnamento.

Articolazione del processo di erogazione del servizio

Il processo di gestione associata dei procedimenti disciplinari si articola in una sequenza di fasi standardizzate, per le quali sono definiti ruoli, responsabilità e output attesi:

1. Segnalazione e attivazione del procedimento

- Trasmissione della segnalazione da parte del Comune aderente, mediante modulistica standardizzata.
- Verifica preliminare di ammissibilità e completezza della documentazione da parte della Segreteria tecnica.

2. Avvio formale del procedimento

- Predisposizione e trasmissione degli atti di avvio a cura dell'UPDA con supporto Segreteria tecnica.
- Comunicazioni al dipendente interessato e agli uffici coinvolti a cura dell'UPDA con supporto Segreteria tecnica.

3. Fase istruttoria

- Raccolta e analisi degli elementi informativi e documentali a cura dell'UPDA con supporto Segreteria tecnica.
- Eventuale richiesta di integrazioni al Comune a cura dell'UPDA con supporto Segreteria tecnica.
- Audizione del dipendente, anche presso sedi provinciali dedicate a cura dell'UPDA con supporto Segreteria tecnica.

4. Valutazione e decisione

- Istruttoria tecnico-giuridica e formulazione della proposta di provvedimento a cura dell'UPDA.
- Adozione del provvedimento finale da parte dell'UPDA.

5. Trasmissione e attuazione

- Trasmissione del provvedimento al Comune da parte dell'UPDA.
- Applicazione della sanzione e gestione degli adempimenti conseguenti in capo al Comune.

6. Archiviazione e monitoraggio

- Archiviazione riservata della documentazione a cura della Segreteria Tecnica.
- Aggiornamento della banca dati dei procedimenti a cura della Segreteria Tecnica.
- Monitoraggio dei tempi e degli esiti a cura della Segreteria Tecnica. In tale ambito, è previsto anche un monitoraggio in itinere, con alert sulle scadenze e reportistica periodica ai Comuni su procedimenti in corso e stato di avanzamento.

Ripartizione delle responsabilità

Nel modello delineato, si prevede una chiara distinzione delle competenze:

- **UPDA con Ente capofila Provincia di Fermo:**
 - gestione dell'intero procedimento nelle fasi di avvio, istruttoria e decisione;
 - predisposizione degli atti e dei provvedimenti;
 - presidio dei termini e della correttezza procedurale;
 - gestione della documentazione e degli aspetti di riservatezza;
 - supporto tecnico-giuridico ai Comuni.
- **Comuni aderenti**
 - segnalazione dei fatti disciplinarmente rilevanti;
 - trasmissione della documentazione e collaborazione nella fase istruttoria;

- applicazione del provvedimento finale;
- gestione degli adempimenti conseguenti (es. comunicazioni interne, aggiornamenti del fascicolo del personale).

Tale ripartizione consente di valorizzare il ruolo specialistico della Provincia, mantenendo in capo ai Comuni le funzioni datoriali e gestionali.

Restano esclusi dal perimetro del servizio associato i procedimenti relativi alla sanzione del rimprovero verbale, di competenza dei responsabili di struttura ai sensi dell'art. 55-bis, comma 1, D. Lgs. n.165/2001. Tuttavia, il servizio potrà fornire consulenza preventiva ai Comuni aderenti anche con riferimento a tali fattispecie, al fine di prevenire errori procedurali e garantire uniformità di trattamento.

Strumenti operativi

Il modello prevede l'adozione di un set essenziale di strumenti, finalizzati a garantire uniformità, tracciabilità e semplificazione operativa:

- **modulistica standardizzata**, per tutte le fasi del procedimento (segnalazione, avvio, istruttoria, provvedimenti);
- **schemi procedurali e linee guida operative**, condivisi con i Comuni aderenti;
- **banca dati delle casistiche e dei provvedimenti disciplinari**, a supporto dell'attività istruttoria e decisionale;
- **canali dedicati di comunicazione**, quali PEC e protocollo riservato;
- **spazi fisici dedicati**, per lo svolgimento delle audizioni in condizioni di riservatezza;
- **strumenti di monitoraggio**, per il controllo dei tempi e dei carichi di lavoro.

In prospettiva, potrà essere valutata l'integrazione con sistemi informativi per la gestione documentale e procedimentale.

La digitalizzazione del servizio sarà perseguita in modo progressivo e sostenibile, in coerenza con le risorse disponibili e con il livello di maturità digitale degli enti coinvolti.

In una fase iniziale, il servizio potrà basarsi su:

- utilizzo sistematico della PEC per le comunicazioni ufficiali;
- protocollazione e archiviazione digitale riservata degli atti;
- condivisione strutturata della documentazione.

In una fase evolutiva, potrà essere sviluppata una piattaforma digitale dedicata o integrata con i sistemi esistenti, in grado di supportare:

- la gestione informatizzata del fascicolo disciplinare;
- il tracciamento delle fasi procedurali;
- il monitoraggio dei tempi;
- l'accesso controllato da parte dei Comuni aderenti.



Particolare attenzione sarà riservata agli aspetti di protezione dei dati personali, attraverso l'adozione di accordi di contitolarità del trattamento e di misure organizzative e tecniche idonee a garantire la riservatezza delle informazioni.

Nel complesso, il modello dei processi e degli strumenti si configura come un sistema strutturato ma flessibile, orientato alla standardizzazione e alla riduzione del rischio, in grado di evolvere nel tempo sulla base dell'esperienza applicativa e del progressivo coinvolgimento degli enti del territorio.



Il piano di implementazione

Azioni previste e fasi di implementazione del progetto

In assenza di un indirizzo politico consolidato e di una domanda esplicita da parte dei Comuni, la costruzione del rapporto istituzionale rappresenta un elemento centrale del progetto. Si prevede di adottare un approccio progressivo, orientato alla sensibilizzazione, all'ascolto e alla co-progettazione del servizio. In particolare, la relazione con i Comuni sarà costruita attraverso:

- momenti di informazione e formazione condivisa, finalizzati a diffondere la consapevolezza della complessità e della rilevanza dei procedimenti disciplinari;
- strumenti di rilevazione dei fabbisogni (es. questionari), utili a comprendere le criticità organizzative e operative degli enti di minori dimensioni;
- il coinvolgimento iniziale di un numero limitato di Comuni pilota, con cui sviluppare un modello di servizio calibrato su esigenze reali;
- la definizione di regole chiare di funzionamento, formalizzate tramite convenzione, che esplicitino ruoli, responsabilità e modalità operative.

Tale approccio consente di costruire un rapporto fiduciario e collaborativo, evitando un'imposizione top-down del servizio e favorendo invece una logica di adesione consapevole.

Il progetto si articola in tre macro-fasi, secondo una logica di gradualità e controllo.

1) Fase preliminare (pre-attivazione) – durata indicativa 12-18 mesi

Questa fase è finalizzata alla preparazione interna e alla creazione delle condizioni minime per l'avvio del servizio.

Azioni principali:

- aggiornamento del Codice di comportamento e della modulistica disciplinare della Provincia, quale base tecnica di riferimento;
- organizzazione di un incontro formativo territoriale rivolto ai Comuni, con l'obiettivo di:
 - condividere il quadro normativo;
 - evidenziare le principali criticità operative;
 - introdurre il valore aggiunto del servizio associato.

Questa fase assume una funzione strategica di allineamento e di primo ingaggio degli enti.

2) Fase di avvio (fase pilota) – durata indicativa 24 mesi

A seguito di un chiaro indirizzo politico, si procede con una sperimentazione su scala ridotta.

Azioni principali:

- individuazione di un numero limitato di Comuni target (indicativamente fino a 5), prioritariamente di piccolissime dimensioni;
- somministrazione di un questionario strutturato per rilevare:

- fabbisogni e criticità;
- casistiche disciplinari dell'ultimo triennio;
- assetti organizzativi e referenti;
- stato di aggiornamento degli strumenti interni;
- elaborazione di una proposta di convenzione, che definisca:
 - perimetro del servizio;
 - ruoli e responsabilità;
 - modalità operative e flussi informativi;
 - eventuali aspetti economici;
- eventuale predisposizione di linee guida e materiali operativi condivisi;
- presentazione e condivisione della proposta con i Comuni pilota;
- attivazione di strumenti operativi minimi, tra cui:
 - un canale PEC dedicato;
 - prime forme di comunicazione strutturata (es. newsletter semestrale).

La fase pilota consente di testare il modello su scala contenuta, riducendo i rischi e permettendo un primo consolidamento delle competenze.

3) Fase di consolidamento e sviluppo (avvio dopo i primi 36 mesi)

A valle della sperimentazione, si prevede una fase di monitoraggio, valutazione e progressiva estensione del servizio.

Azioni principali:

- monitoraggio dell'attività svolta nella fase pilota (volumi, tipologie di procedimenti, criticità);
- progressiva standardizzazione di procedure e strumenti;
- valutazione dell'estensione del servizio ad ulteriori Comuni, in coerenza con:
 - il carico di lavoro registrato;
 - la capacità organizzativa della Provincia;
- eventuale rafforzamento della struttura, qualora necessario, per garantire continuità ed efficacia;
- sviluppo progressivo di strumenti di supporto (es. banca dati di casistiche e provvedimenti).

La sostenibilità del servizio rappresenta un elemento critico, considerando la composizione snella della struttura organizzativa provinciale a supporto del Servizio. Per questo motivo si è ritenuto opportuno strutturare il progetto come segue:

- approccio graduale, evitando un'estensione immediata a tutti i Comuni;
- standardizzazione dei processi, per ridurre il carico operativo;
- monitoraggio costante dei carichi di lavoro, come base per eventuali decisioni di ampliamento;
- possibilità di adeguare la struttura organizzativa, qualora il servizio venga esteso.

In questa prospettiva, il piano di implementazione è da intendersi come un quadro flessibile, suscettibile di adattamenti in funzione dell'evoluzione della domanda e delle risorse disponibili.

Risorse, tempi e responsabilità

In coerenza con l'approccio graduale delineato, il perimetro iniziale del servizio deve essere realistico e sostenibile, tenendo conto sia della complessità tecnica dei procedimenti disciplinari sia della capacità organizzativa della struttura provinciale.

Si prevede pertanto di avviare il servizio (fase pilota) con un numero limitato di Comuni (indicativamente fino a 5), selezionati tra quelli di piccolissime dimensioni e maggiormente privi di competenze interne.

Tale perimetro consente di contenere i rischi, testare il modello organizzativo e garantire un adeguato livello qualitativo del servizio.

L'attivazione del servizio richiede un insieme integrato di risorse organizzative, professionali e strumentali. Alla luce dell'attuale assetto organizzativo, la Provincia dispone già di alcune risorse di base, ma presenta anche elementi di criticità.

Risorse già disponibili

- personale interno con formazione giuridica ed esperienza amministrativa;
- disponibilità di strumenti di base (PEC, gestione documentale);
- patrimonio iniziale di modulistica e atti, oggetto di aggiornamento nella fase preliminare.

Risorse da rafforzare o acquisire

- competenze specialistiche in materia disciplinare, da sviluppare attraverso:
 - formazione mirata;
 - eventuale affiancamento esterno;
- tempo-lavoro dedicato, da ritagliare all'interno delle attività già in essere, con attenzione al rischio di sovraccarico;
- progressiva strutturazione di strumenti evoluti (es. banca dati di casistiche), da sviluppare nella fase di consolidamento.

In questa prospettiva, risulta fondamentale evitare un modello eccessivamente dipendente da singole professionalità, favorendo invece una condivisione interna delle competenze.

La chiarezza nella distribuzione delle responsabilità rappresenta un elemento essenziale per garantire l'efficacia del servizio e contenere i rischi operativi.

I tempi di implementazione sono da considerarsi indicativi e suscettibili di adattamento in funzione delle condizioni operative e delle risorse disponibili.

Si propone la seguente articolazione temporale di massima:

- Fase preliminare (pre attivazione): 12-18 mesi
(aggiornamento strumenti, attività formativa, primo coinvolgimento dei Comuni)
- Fase di avvio (pilota): 24 mesi
(attivazione del servizio su un numero limitato di enti, gestione dei primi procedimenti)

- Fase di consolidamento: successiva ai primi 36 mesi (monitoraggio, eventuale estensione, rafforzamento organizzativo)

La programmazione temporale dovrà essere costantemente verificata alla luce dei carichi di lavoro effettivi e della complessità dei procedimenti trattati.

Il dimensionamento del servizio è costruito secondo una logica di prudenza e progressività, coerente con:

- la limitata disponibilità di risorse interne;
- l'elevato livello di specializzazione richiesto;
- la necessità di garantire qualità e sostenibilità nel tempo.

L'impostazione proposta consente di avviare il servizio in modo controllato, mantenendo al contempo la flessibilità necessaria per adattarlo all'evoluzione della domanda e del contesto organizzativo.

Monitoraggio, indicatori e gestione dei rischi

Il monitoraggio del progetto rappresenta una componente essenziale per garantire la sostenibilità, l'efficacia e la progressiva qualificazione del servizio nel tempo. Coerentemente con l'approccio graduale adottato, il sistema di monitoraggio sarà impostato in modo semplice, flessibile e orientato all'apprendimento, evitando modelli eccessivamente complessi e privilegiando un numero limitato di indicatori significativi, facilmente rilevabili e comprensibili anche per i Comuni aderenti.

In tale prospettiva, il monitoraggio assolverà a tre funzioni principali: verificare l'andamento del progetto nelle diverse fasi di implementazione, con particolare attenzione al rispetto dei tempi e alla qualità dei processi; individuare tempestivamente eventuali criticità e rischi, al fine di attivare azioni correttive; valutare, a regime, l'efficacia del servizio in termini di capacità di supporto agli enti, qualità dei procedimenti e affidabilità complessiva del modello organizzativo.

Nella fase preliminare (pre-attivazione), il monitoraggio sarà orientato principalmente a valutare il livello di impegno e di interesse dei Comuni. A tal fine saranno considerati, tra gli altri, il numero di enti partecipanti agli incontri formativi, il tasso di partecipazione, il numero di richieste di approfondimento ricevute e il livello di soddisfazione espresso dai partecipanti, nonché il numero di Comuni che manifestano interesse ad aderire al progetto. Tali elementi consentiranno di verificare l'efficacia delle azioni di sensibilizzazione e di costruzione del rapporto istituzionale.

Nella fase di avvio (fase pilota), il monitoraggio sarà focalizzato sul funzionamento operativo del servizio e sulla qualità della collaborazione con i Comuni coinvolti. In particolare, saranno rilevati indicatori di attività (numero di Comuni aderenti, numero e tipologia dei procedimenti gestiti), di processo (tempi medi di gestione, percentuale di procedimenti conclusi nei termini, numero di richieste di integrazione documentale), nonché indicatori di qualità (presenza di errori procedurali, eventuali criticità rilevate, qualità della documentazione iniziale). A tali elementi si affiancheranno indicatori di tipo relazionale, quali il numero di interazioni con i Comuni e il livello di soddisfazione degli enti partecipanti, considerati fondamentali per valutare la solidità del rapporto collaborativo.

Nella fase di consolidamento e sviluppo, il monitoraggio assumerà una funzione più strutturata, orientata a valutare la stabilità, l'efficienza e la scalabilità del servizio. Saranno pertanto considerati indicatori di capacità (numero di Comuni aderenti, carico di lavoro per risorsa, volumi di attività), di efficienza (riduzione dei tempi medi di gestione, percentuale di procedimenti conclusi nei termini), di efficacia (riduzione degli errori procedurali e dei contenziosi, miglioramento della qualità della documentazione) e di sostenibilità organizzativa (equilibrio tra carichi di lavoro e risorse disponibili, eventuale necessità di rafforzamento della struttura). Sarà inoltre monitorato il livello di standardizzazione raggiunto, attraverso la produzione di linee guida, modelli operativi e strumenti di supporto, nonché lo sviluppo progressivo di una banca dati di casistiche.

Accanto a tali indicatori, particolare attenzione sarà dedicata ad alcuni indicatori “sentinella”, utili a intercettare tempestivamente situazioni di rischio, quali l'aumento dei procedimenti fuori termine, l'elevato numero di richieste di integrazione documentale, la bassa qualità delle segnalazioni iniziali, il sovraccarico delle risorse interne e l'emergere di criticità segnalate dai Comuni, nonché eventuali problematiche connesse alla gestione della riservatezza e dei dati personali. Il monitoraggio di tali elementi consentirà di attivare in modo tempestivo azioni correttive e di adattare il modello organizzativo.

Le principali modalità di monitoraggio prevedono la raccolta sistematica dei dati attraverso strumenti interni di tracciabilità dei procedimenti, la predisposizione di report sintetici con cadenza almeno semestrale e l'attivazione di momenti periodici di confronto con i Comuni aderenti, in coerenza con una logica di co-progettazione e miglioramento continuo. In tale ottica, il monitoraggio non sarà inteso come un adempimento formale, ma come uno strumento operativo a supporto delle decisioni, funzionale a garantire nel tempo la qualità, l'affidabilità e la sostenibilità del servizio.

Conclusioni

Nel corso dell'elaborazione del Project Work, uno degli apprendimenti principali ha riguardato la centralità della sostenibilità organizzativa come condizione imprescindibile per l'effettiva attivazione del servizio. L'analisi del contesto e il confronto con le esperienze di altre Province hanno evidenziato con chiarezza come, in assenza di un dimensionamento realistico, il rischio sia quello di costruire un modello solo formalmente strutturato ma privo di reale capacità operativa. Questo ha orientato in modo decisivo le scelte progettuali, portando a privilegiare un approccio graduale, flessibile e progressivo, in grado di adattarsi alle risorse effettivamente disponibili e di evolvere nel tempo. In tale prospettiva, l'idea di partire con un perimetro limitato e controllato risponde proprio all'esigenza di evitare la creazione di "un servizio non funzionante che potrebbe compromettere la credibilità della Provincia nei confronti dei Comuni aderenti.

Tra gli aspetti che hanno richiesto maggiore impegno si segnala in particolare la definizione della fase di implementazione, con specifico riferimento all'individuazione degli indicatori di monitoraggio. La difficoltà principale è stata quella di individuare un set di indicatori che fosse al contempo significativo, misurabile e sostenibile in termini di raccolta e gestione dei dati. Il gruppo di lavoro ha affrontato questa criticità attraverso un processo di selezione progressiva, orientato a limitare il numero degli indicatori, coerenti con la fase sperimentale del servizio. Questa scelta riflette la consapevolezza che, soprattutto nelle fasi iniziali, è preferibile disporre di pochi strumenti di monitoraggio ben presidiati piuttosto che di sistemi complessi difficilmente gestibili.

Nel complesso, l'esperienza di elaborazione del Project Work è risultata particolarmente positiva e formativa. Il percorso ha consentito non solo di strutturare un'ipotesi progettuale concreta, ma anche di maturare una maggiore consapevolezza rispetto alle criticità e alle condizioni di successo del servizio. Di particolare rilievo è stato il supporto fornito da AFOL Monza Brianza, dagli esperti e dalle Province tutor, che hanno condiviso esperienze già avviate mettendo in evidenza problematiche analoghe a quelle emerse nel corso del lavoro. Questo confronto ha permesso di anticipare alcune criticità e di affinare progressivamente il progetto, rendendolo più aderente alla realtà operativa. In prospettiva futura, tale patrimonio di conoscenze ed esperienze rappresenta un elemento strategico per accompagnare le successive fasi di attuazione e sviluppo del servizio.