



Provincia di Modena

IL PRESIDENTE

Atto numero 192 del 19/12/2025

OGGETTO: APPROVAZIONE LINEE DI INDIRIZZO E DETERMINAZIONI PER LE MODIFICHE ALLA STRUTTURA DELL'ENTE.

La legge 56/2014 aveva posto in capo alle province funzioni ridotte rispetto a quanto precedentemente attribuito, in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione.

Alle province, quali enti con funzioni di area vasta, in particolare era assegnato in modo tassativo l'esercizio delle seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

La Provincia poteva inoltre, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Anche gli organi istituzionali delle province previsti dal TUEL sono stati ridimensionati attraverso la medesima legge 56/2014 che non contempla l'esistenza della Giunta Provinciale, il principale organo esecutivo previsto nel D.Lgs. 267/2000.

La legge 190/2014 aveva previsto oltre a un concorso al contenimento della spesa pubblica da parte di province e città metropolitane attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, che la dotazione organica delle città metropolitane, delle province e delle regioni a statuto ordinario fosse stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge, in misura pari al 30 e al 50 per cento.

A seguito delle suddette disposizioni normative che hanno di fatto ridimensionato sia le risorse finanziarie che le risorse umane delle province, anche al fine di non collocare in esubero queste ultime, si è verificato sia un trasferimento del personale a seguito del passaggio delle funzioni che l'attivazione di procedure di mobilità volontaria verso altri enti locali del territorio con particolare riferimento per coloro assegnati alle cosiddette funzioni trasversali, fermo

restando che le risorse umane adibite alle funzioni fondamentali non sono state sostanzialmente oggetto di procedure di esodo volontario dalla Provincia di Modena.

L'attività dell'Ente è stata pertanto caratterizzata negli ultimi anni da forti difficoltà sia sul piano delle risorse, a causa delle manovre finanziarie che si sono succedute e che hanno imposto decisi tagli ai bilanci degli Enti Locali, sia per l'applicazione di norme specifiche in materia di personale (divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, forti limitazioni nell'utilizzo di personale a tempo determinato). In presenza di tali difficoltà e del permanere dell'incertezza sulle prospettive future, l'Amministrazione è stata costretta ad adottare misure di forte contenimento delle spese e a ripensare il modo con cui riorganizzare i propri interventi al fine di assicurare il conseguimento delle finalità previste nei propri documenti programmatici.

La struttura organizzativa dell'ente ha conseguentemente subito delle modifiche attraverso una concentrazione del personale, delle attività e delle strutture nell'ambito dell'area titolare delle principali funzioni fondamentali contenute nella legge 56/2014.

A seguito dell'esito infruttuoso del referendum costituzionale che avrebbe portato in caso contrario alla cancellazione delle Province dalla Carta costituzionale, sono state successivamente approvate disposizioni normative che consentono alle Province di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, seppur nei limiti delle cessazioni intervenute.

L'art. 1 comma 1 del D.Lgs 30 marzo 2001 n. 165 "Norme generali sull'Ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche" enuncia, tra gli obiettivi ai quali tendere attraverso l'organizzazione degli uffici, i seguenti:

- a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

L'art. 6 del medesimo decreto legislativo prevede che nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, sono determinate in funzione delle finalità di cui al sopra citato articolo.

L'art. 5 c. 2 del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che le determinazioni per l'organizzazione degli uffici, ed in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

L'articolo 89 comma 5 del TUEL afferma che gli enti locali nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e delle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti.

Gli articoli 4 e 5 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi approvato dalla Giunta con proprio atto n. 70 del 19/2/2008, richiamando i principi contenuti nell'articolo 2 comma 1 del D.Lgs n. 165/2001, enunciano i criteri a cui l'amministrazione si deve ispirare nelle scelte di indirizzo organizzativo.

Nell'ambito dei principi e delle finalità di cui agli artt. 4 e 5 citati, l'art. 6 del medesimo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi stabilisce che la struttura funzionale dell'ente sia articolata in unità organizzative, di diversa entità e complessità, ordinate di norma per funzioni omogenee e finalizzate allo svolgimento di attività finali, strumentali o di supporto od al conseguimento di obiettivi determinati.

Gli obiettivi di razionalizzazione della struttura funzionale dell'Ente, già previsti nella delibera di Giunta n. 40 del 19/02/2013, vengono riconfermati al fine di:

- garantire flessibilità nell'attribuzione agli uffici delle funzioni e nella gestione delle risorse umane;
- omogeneizzare le strutture e le relative funzioni finali e strumentali;
- migliorare la responsabilizzazione e collaborazione del personale;
- rafforzare l'interfunzionalità degli uffici.

La situazione post-pandemia per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane è sensibilmente migliorata in relazione ai seguenti fattori:

- sblocco delle assunzioni seppur con il limite stabilito dal valore soglia per effetto del DM 11/01/2022,
- riduzione delle spese relative ai prestiti a seguito della mancata assunzione di nuovi mutui,
- possibile incremento dei fondi per il trattamento economico accessorio dei dipendenti per effetto del D.L. 25/2025.

La Provincia di Modena pone particolare attenzione agli elementi sopra descritti nell'ottica di investire prioritariamente sulle risorse umane.

A tal fine si evidenzia che il numero dei dipendenti a tempo indeterminato da n. 217 unità alla data del 31/12/2021 ammonta ad oggi a n. 242 unità.

Si evidenzia inoltre che le risorse che l'ente ha messo a disposizione per effetto del D.L. 25/2025 art. 14 comma 1 bis, per il trattamento economico accessorio dei dipendenti, ammontano complessivamente per gli anni 2025/2026 ad euro 178.500 oltre agli oneri riflessi per un totale di euro 240.000.

L'obiettivo risiede nella valorizzazione e fidelizzazione dei dipendenti che costituisce uno dei presupposti per accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre a rispondere a principi di giustizia sociale in relazione all'incremento del costo della vita.

Lo strumento economico incentivante dovrà comunque essere accompagnato da ulteriori strumenti di sviluppo organizzativo che dovranno riguardare attività di formazione, on boarding, coaching e mentoring.

Attraverso l'incremento dei fondi si è reso possibile, oltre ad aumentare gli importi relativi alla performance, (produttività e progressioni economiche) provvedere a destinare risorse per l'istituto delle elevate qualificazioni, che si ritiene siano figure specialistiche in grado di assumersi responsabilità di output e di raggiungimento degli obiettivi.

Considerata l'importanza di avvalersi di tali figure, nel corso dell'anno 2026 si prevede di istituire, compatibilmente con i fondi relativi al trattamento accessorio, una fascia di eccellenza a cui saranno attribuiti compiti di maggior responsabilità e complessità con assunzione dei relativi rischi, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Ente e di realizzare le linee di mandato per quanto di competenza.

Conseguentemente il sistema di pesatura delle elevate qualificazioni dovrà essere oggetto di analisi a seguito del passaggio dal Nucleo di Valutazione, quale soggetto valutatore, al Direttore d'Area. Questo trasferimento dovrà portare ad una maggiore responsabilizzazione della Dirigenza con particolare riferimento alle Direzioni di Area alle quali verrà attribuito un budget annuale e la responsabilità della graduazione per quanto di competenza.

Allo stesso tempo, il potenziamento delle responsabilità delle elevate qualificazioni sotto il profilo delle competenze specialistiche e di coordinamento dei collaboratori si dovrà accompagnare con l'accrescimento delle capacità manageriali dei Dirigenti.

A tal fine, nella struttura organizzativa, assumerà un ruolo fondamentale il Direttore Generale.

La figura strategica del Direttore Generale, presente fino al 2015 nell'Ente, viene nuovamente introdotta con l'obiettivo del raggiungimento di quanto contenuto nelle linee di mandato, di creare una maggiore sinergia tra i Servizi nonché di razionalizzare e di semplificare le procedure amministrative.

La necessità di attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dal Presidente costituisce una delle principali motivazioni della nomina del Direttore Generale, ancor più in relazione al

permanere della funzione di Sindaco di Comune da parte del principale organo monocratico della Provincia.

Si evidenzia inoltre che con riguardo agli indirizzi di mandato la Provincia di Modena intende proseguire la sua funzione di “Casa dei Comuni” e pertanto confermare le attività di supporto ai Comuni del territorio.

Alla luce di quanto sopra esposto è stato quindi necessario procedere ad un’analisi accurata della struttura esistente per evidenziare punti di forza e di debolezza e progettare possibili alternative organizzative al fine di orientare l’attività dell’Ente alle nuove esigenze e funzioni, alla semplificazione dei processi, alla razionalizzazione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche e alla soddisfazione dell’utenza.

A tal fine si confermano le seguenti linee d’intervento individuate con la riorganizzazione effettuata nell’anno 2021 e non pienamente portate a termine anche per effetto della pandemia:

- rendere coerente l’allocazione dei Servizi rispetto alle funzioni attribuite dalla Legge 56/2014 alle Province,
- rendere maggiormente idonea la struttura rispetto all’erogazione dei servizi agli enti locali del territorio.

A quanto detto sopra si aggiunge e si evidenzia che la normativa anticorruzione, legge 190/2012 e successivi provvedimenti del PNA, prevede la rotazione dei dirigenti, sia quale strumento per favorire l’ampliamento delle competenze professionali, sia quale misura fondamentale per garantire la trasparenza e prevenire il rischio di corruzione e dinamiche inappropriate a causa del prolungarsi di relazioni nel tempo.

Per darne attuazione e sulla base del contesto sopra descritto, si ritiene di confermare la struttura su due livelli dirigenziali ed in particolare suddivisa in sole due Aree: un’Area Amministrativa adibita ai servizi trasversali e un’Area Tecnica inclusiva di tutte le funzioni assegnate dalla Legge di riordino istituzionale e di separare alcune funzioni prima accentrate, trasferendole ad altri dirigenti.

Si rende però necessario attivare misure di maggiore chiarezza nella ripartizione delle attività e interazione tra le due aree ma anche tra i vari servizi dell’ente con la evidente definizione della titolarità delle attività.

Si ritiene nell’ambito dell’Area Tecnica di prestare un’attenzione particolare alla manutenzione delle strade privilegiando l’utilizzo delle risorse interne rispetto agli affidamenti esterni in relazione alle assunzioni effettuate nell’ultimo biennio e in relazione ai prossimi acquisti di materiale da cantiere e di macchine operatrici. Da questo punto di vista l’Area Tecnica viene alleggerita delle attività relative all’urbanistica che vengono trasferite all’Area Amministrativa, in modo che la dirigenza possa dedicarsi in modo proficuo al raggiungimento degli obiettivi PNRR e alla realizzazione delle opere stradali, compreso il completamento degli interventi di ripristino a seguito degli eventi alluvionali del 2023. Si pone in risalto, quale prescrizione imprescindibile, che sebbene il comparto della viabilità sia stato suddiviso tra lavori speciali e manutenzione, la sinergia tra i due Servizi dovrà essere collaborativa e integrata, ancor più durante calamità, emergenze e situazioni critiche e impreviste.

È inoltre necessario, come già previsto dall’atto n. 183 del 23/12/2020 relativo alle linee di indirizzo per la riorganizzazione dell’ente, stabilire che un nutrito corpo di figure amministrative in servizio presso l’Area Tecnica abbia una più stretta collaborazione con le figure tecniche. L’idea che ci si prefigura è quella del maggior avvicinamento del personale amministrativo all’opera in costruzione, all’intervento da effettuare, alle scadenze da ottemperare.

La riorganizzazione, inoltre, non si può limitare ad incidere unicamente sulla struttura dell’ente ma dovrà essere accompagnata da un processo di semplificazione delle procedure e delle attività in capo ai singoli operatori, supportata da procedure informatiche tra loro integrate che consentano inoltre una migliore archiviazione digitale dei documenti. Le attività dovranno essere contraddistinte da una minore parcellizzazione dei compiti dei singoli operatori e da un numero inferiore di passaggi degli atti tra i vari attori che partecipano al procedimento.

A tal proposito si auspica l'introduzione degli accordi quadro negli appalti volti a semplificare le procedure di acquisto per beni e servizi che si ripetono nel tempo.

Non ultimo, il suddetto processo organizzativo, al fine di realizzare un miglior efficientamento delle attività, dovrà essere analizzato anche in termini di miglior collocazione degli uffici e degli spazi che dovranno essere coerenti con il modello organizzativo sopra descritto, con particolare riferimento all'Area Amministrativa.

In relazione alla dilazione dei tempi della modifica alla struttura organizzativa dell'ente e ai tempi stabiliti per la predisposizione del DUP, si rende necessario, al fine di rendere coerente gli atti che seguiranno con il principale documento di programmazione dell'ente, prorogare gli attuali incarichi di elevata qualificazione che dovranno essere oggetto di modifiche di carattere procedurale con conseguente confronto con le Organizzazioni sindacali.

Le OO.SS. e la RSU sono state informate nel corso degli incontri avvenuti in data 14/11/2025 e 2/12/2025.

Il responsabile del procedimento è il Direttore dell'Area Amministrativa dr. Raffaele Guizzardi.

Ai sensi dell'articolo numero 13 del Regolamento europeo numero 679/2016, l'Ente Provincia di Modena, in qualità di "Titolare" del trattamento, è tenuta a fornire informazioni in merito all'utilizzo dei dati personali, consultabili nel sito internet dell'Ente:

<https://www.provincia.modena.it/servizi/urp/accessibilita-e-note-legali-del-sito/privacy/>

Il Titolare del trattamento dei dati personali di cui alla presente Informativa è l'Ente Provincia di Modena, nella persona del Presidente della Provincia pro-tempore, con sede in Modena, Viale Martiri della libertà n. 34, CAP 41121.

L'Ente Provincia di Modena ha designato quale Responsabile della protezione dei dati la società Lepida S.c.p.A., contattabile tramite e-mail dpo-team@lepida.it oppure telefonicamente al numero 051/6338860.

L'Ente ha designato i Responsabili del trattamento nelle persone dei Direttori d'Area in cui si articola l'organizzazione provinciale, che sono preposti al trattamento dei dati contenuti nelle banche dati esistenti nelle articolazioni organizzative di loro competenza.

Il Direttore dell'Area Amministrativa ha espresso parere favorevole rispettivamente in ordine alla regolarità tecnica e contabile in relazione al presente atto, ai sensi dell'art. 49 e 147 bis del Testo Unico Enti Locali.

Per quanto precede,

IL PRESIDENTE

- 1) Approva le linee d'indirizzo per la modifica della struttura dell'ente, così come esplicitate in premessa e che trovano attuazione, nell'allegato A al presente atto che ne costituisce parte integrante e sostanziale con decorrenza 1/2/2026.
- 2) Determina conseguentemente che le linee guida individuate nella premessa costituiscano direttive valide ai fini della responsabilità dirigenziale.
- 3) Dispone di effettuare idonee analisi e verifiche al termine di un semestre di applicazione sperimentale della nuova struttura organizzativa al fine di accertare se permangono l'efficacia e l'efficienza dei Servizi, se è presente un buon grado di collaborazione tra i vertici dirigenziali, se la divisione delle responsabilità e dei compiti è risultata ottimale, se l'organizzazione delle unità operative ha portato a una migliore performance e innovazione, se l'allocazione delle risorse è congrua o da correggere, se si sono delineate procedure più snelle al fine di un più rapido raggiungimento degli obiettivi, tutto ciò allo scopo di avere dati concreti se mantenere la struttura così come delineata o se modificarla.

- 4) Dispone di procedere alla proroga delle attuali elevate qualificazioni fino al 31/3/2026. A tal fine si intendono rinnovate anche le determine del Direttore dell'Area Amministrativa n. 2474 del 24/12/2025 e del Direttore dell'Area Tecnica n. 2 del 2.1.2025 integrata dall'atto n. 3 del 3.1.2025 e rettificata con atto n. 51 del 15.1.2025 ed i conseguenti incarichi. E' data facoltà al Direttore dell'Area competente di procedere in caso di posizione vacante a nuovo incarico per esigenze riconducibili alla necessità di garantire la continuità dell'attività per il periodo 1/1/2026 – 31/3/2026. Si confermano altresì le retribuzioni di posizione disposte con atto del Presidente n. 135 del 31.10.2025.
- 5) Dispone di istituire la figura del Direttore Generale attraverso incarico a Dirigente dell'ente con decorrenza 1/1/2026 al fine di concludere il processo relativo al nuovo assetto organizzativo, a cui attribuire, i compiti e le responsabilità che fanno capo alle unità operative Ufficio Stampa, Programmazione, monitoraggi e qualità e Organizzazione del personale.
- 6) Stabilisce nell'Area Amministrativa che alla dott.ssa Bellentani venga conferito l'incarico di Vice Segretario generale e l'incarico dirigenziale del Servizio Urbanistica, Centrale unica di committenza e Contratti con l'attribuzione delle u.o. Programmazione urbanistica e Pianificazione Territoriale e difesa del suolo. Inoltre, in merito ai grandi appalti la u.o. sia suddivisa in due unità: Appalti interni e CUC per gli enti convenzionati, al fine di avere referenti certi su ambo le parti. Restano invariate le assegnazioni già esistenti.
- 7) Stabilisce nell'Area Amministrativa che al dott. Luca Gozzoli vengano attribuite responsabilità dirigenziali anche sulle u.o. Archivio e Statistica e che i progetti speciali di Presidenza e i rapporti con gli Enti locali vengano seguiti da personale che risponde direttamente al Capo Ufficio Stampa e al Presidente. Si conferma in capo al dott. Gozzoli la figura di RPCT.
- 8) Stabilisce nell'Area Amministrativa di eliminare la u.o. Semplificazione e dematerializzazione.
- 9) Stabilisce nell'Area Tecnica che all'ing. Gaudio Daniele venga conferito l'incarico dirigenziale del Servizio Viabilità e trasporti, al dott. Rossi Luca verrà conferito l'incarico dirigenziale del Servizio Lavori speciali strade e alla dott.ssa Zanni Tiziana siano attribuite le responsabilità dirigenziali anche sulle unità operative: Programmazione scolastica e Servizi educativi all'infanzia e diritto allo studio.
- 10) Stabilisce che nel Servizio Viabilità e trasporti sia creata una nuova u.o. denominata Ponti e strutture al fine di dare piena applicazione alle linee guida previste dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile n. 204 del 1° luglio 2022 all'articolo 1, comma 3.
- 11) Incarica i Direttori d'Area di illustrare tempestivamente al proprio personale la nuova struttura organizzativa e di predisporre gli atti per la determinazione degli organici di competenza.
- 12) Dispone di allineare i documenti di programmazione alla nuova struttura organizzativa a decorrere dal 1° febbraio 2026.

- 13) Dispone di aggiornare il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi a seguito della istituzione della figura del Direttore generale.

Il Presidente
BRAGLIA FABIO

(Sottoscritto digitalmente ai sensi
dell'art. 21 D.L.gs n 82/2005 e s.m.i.)