



Mi Missione Italia

Progetto UPI “PROVINCE & COMUNI”

*“Le Province e il sistema dei servizi
a supporto dei Comuni”*

Finanziato nell'ambito del PON Governance
e Capacità Istituzionale 2014-2020

Fondo FESR - FSE – Asse 3

Rafforzamento della governance multilivello
nei programmi di Investimento Pubblico

Azione 3.1.5 – CUP G59F19000090007

Roma, 22 giugno 2022

Sommario

“Il Progetto Province & Comuni”	4
La coerenza con il Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020	5
Lo stato di Attuazione del Progetto	6
I tre ambiti di intervento	7
3.1 Le attività realizzate	9
3.1.1 La mappatura dei Servizi e l’individuazione dei partners	9
3.1.2 I Focus Group	9
3.2 Le attività in itinere	10
3.2.1 La elaborazione di modelli organizzativi	10
3.2.2 La Formazione	13
3.2.3 La realizzazione di una piattaforma collaborativa	14
3.2.4 La creazione di network	16
Appendice 1. estratto del Rapporto di Ricerca “Le Province come Casa dei Comuni e Piattaforma del sistema amministrativo territoriale	17
La Provincia “casa dei Comuni”: verso la Provincia come piattaforma di sistema	18
Enrico Carloni	18
Le Province e le funzioni di stazione appaltante unificata	22
Francesco Merloni	22
Premessa	22
Il numero complessivo di Province che svolgono il ruolo di SA al servizio dei Comuni	24
Le gare effettuate	26
L’organizzazione del servizio	27
Le “migliori pratiche”.	28
Le Province ed il “servizio Europa” a favore dei Comuni e degli attori del territorio	30
Fabio Raspadori, Massimo Bartoli, Diletta Paoletti	30
Premessa	30
Individuazione delle migliori pratiche	35
Le Province come casa dei Comuni per la fornitura dei servizi di innovazione.	37

Matteo Falcone, Benedetto Ponti	37
Premessa	37
Individuazione delle “migliori pratiche”	43
Appendice 2. estratto del Rapporto finale sui “Focus Group”	46
PREMESSA	47
LA SFIDA DELLE NUOVE PROVINCE: TRA RINNOVATO ORGOGLIO E VOGLIA DI CRESCERE LA STRATEGICITÀ DEL PROGETTO PROVINCE E COMUNI	47
LA METODOLOGIA	49
Tematiche ed obiettivi della ricerca	51
LA STAZIONE UNICA APPALTANTE	53
La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Treviso	53
Il Servizio Associato per le politiche europee	56
Il Servizio Europa di Area Vasta della Provincia di Brescia	56
Il servizio associato per l’innovazione	64
L’esperienza del Centro Servizi Territoriale di Pesaro e Urbino	64

“Il Progetto Province & Comuni”

Il Progetto “Province & Comuni - Le Province e il sistema dei Servizi a supporto dei Comuni” si pone come obiettivo generale quello di migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e razionalizzare la spesa pubblica nonché favorire una strategia unitaria di sviluppo territoriale.

Esso, pertanto, si sviluppa in piena coerenza con quanto previsto dalla disciplina degli enti locali e dagli obiettivi del PON Governance, identificando processi reali di rafforzamento della capacità amministrativa su 3 ambiti prioritari individuati, che inevitabilmente devono tener conto delle specificità territoriali, delle esperienze già avviate e delle opportunità e criticità che caratterizzano i differenti contesti locali.

D'altra parte, l'esigenza dell'UPI, quale promotore del progetto che rappresenta in Italia il sistema Province, è proprio quello di focalizzare l'attenzione sul processo programmatico, intervenire sulle precondizioni del sistema e perseguire cambiamenti dei servizi in termini di miglioramenti organizzativi o potenziamento dell'offerta.

È di tutta evidenza, pertanto, che il progetto si caratterizza come intervento di sistema in grado di definire modelli di governance che rispondano ad un'unica strategia nazionale che assicuri standard unitari nella erogazione dei servizi pubblici, riducendo la spesa locale, aumentando le competenze del personale e razionalizzando l'impiego delle risorse umane qualificate degli enti locali.

Fondamentale è l'attenzione riservata dal progetto alla diffusione capillare dei nuovi modelli di governance in tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario, che dovranno completare il processo di riforma già avviato e trasformarsi nella “Casa dei Comuni”, offrendo quindi servizi ai comuni su tutto il territorio nazionale. Tali servizi, sulla base dei modelli condivisi a livello nazionale, potranno poi essere aggiornati anche attraverso soluzioni implementative diverse, nel rispetto dell'interoperabilità, delle linee strategiche nazionali ed europee e con l'obiettivo di garantire l'interscambio dei dati e la flessibilità funzionale per assicurare l'analisi di valutazione delle performance territoriali, cioè un'analisi di impatto delle politiche territoriali.

In questa logica, la dimensione territoriale prescelta non potrà che vedere coinvolta la totalità delle Regioni e in particolare tutte le Province, che a cascata coinvolgeranno i Comuni del territorio.

La coerenza con il Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Il PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 ha rappresentato per le Province un'occasione irripetibile per poter realizzare e portare a compimento un processo di riforma che mira agli obiettivi di efficientamento, snellimento e digitalizzazione del sistema degli enti locali.

L'Azione 3.1.5 (Interventi mirati di accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali), in complementarietà con l'Azione 1.3.5 (Interventi per la razionalizzazione delle Amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale – riorganizzazione delle nuove Province), si contestualizza perfettamente rispetto alle necessità degli enti di area vasta, che sono oggi impegnati ad elaborare e approvare piani di riassetto organizzativo che, attraverso la valorizzazione e riqualificazione nelle dotazioni organiche delle figure professionali necessarie ai compiti previsti dalla riforma, ricostruiscano l'ente intorno alla nuova missione.

Il progetto, pertanto, si sviluppa all'interno di tali azioni, attivando dinamiche di rete tra istituzioni e/o organizzazioni di livello differente, nella logica di favorire la cooperazione amministrativa e con essa la qualificazione delle competenze e la messa in disponibilità di servizi efficaci ed efficienti perché rispondenti a bisogni concreti e concretamente rilevati.

L'obiettivo è quello di elaborare modelli organizzativi nuovi, che permettano la costituzione di veri e propri Servizi specializzati nell'assistenza e nel sostegno ai Comuni, anche per quanto riguarda la pianificazione e programmazione degli investimenti. Tali Servizi specializzati si basano sull'adozione di specifiche convenzioni tra soggetti pubblici del territorio che si pongono l'obiettivo di rafforzare le proprie capacità amministrativo-progettuali, contribuendo in questo modo a rendere più efficiente e a migliorare le performance della Pubblica Amministrazione nella gestione delle proprie politiche territoriali.

Lo stato di Attuazione del Progetto

La finalità generale del progetto è quella di migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e di razionalizzare la spesa pubblica, in piena coerenza con quanto previsto dalla legge di riforma degli enti locali e con gli obiettivi del PON Governance.

In particolare, si tratta di accompagnare il percorso avviato dalla legge 56/14 che, accanto al riconoscimento di funzioni fondamentali, ha assegnato alle Province un ruolo di supporto ai Comuni del territorio, per migliorare l'efficienza e la funzionalità dei servizi offerti dagli enti locali e favorire lo sviluppo socioeconomico dei territori.

Le funzioni fondamentali di raccolta ed elaborazione dati e di assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio proiettano le Province verso un ruolo di hub del governo locale.

Accanto ad esse, vi è un catalogo intrinsecamente variabile e mobile di competenze che trae la propria legittimazione in concreto dalla possibilità di realizzare intese fra Province e Comuni, per agevolare un più intenso rapporto funzionale tra gli enti locali, favorire inedite forme di gestione coordinata o unitaria di funzioni e servizi pubblici, oggi ancora frammentati tra i due livelli di governo dell'autonomia locale, con l'obiettivo di migliorare e aumentare i servizi offerti al cittadino e di attrarre maggiori investimenti privati.

Anche il tema della razionalizzazione della spesa pubblica, al centro dell'attenzione del legislatore da molto tempo, ha trovato impulso nel DLgs. 50/2016, che sottolinea l'importanza di attuare azioni volte a massimizzare l'efficienza dei processi di approvvigionamento, riducendo la spesa pubblica e garantendo la trasparenza delle procedure, attraverso il ricorso alle centrali di committenza e in particolare, alle stazioni uniche appaltanti.

Le sfide poste al Paese nella programmazione dei fondi europei 2014 – 2020 hanno imposto agli enti locali di mettere in sinergia risorse, professionalità e strutture per migliorare le capacità, sia di progettazione e di acquisizione delle risorse, sia di realizzazione, gestione e rendicontazione degli interventi e dei progetti realizzati . Allo stesso modo, i percorsi e gli strumenti di digitalizzazione previsti dalla

normativa nazionale, dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dal Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019 hanno previsto espressamente la possibilità di esercizio associato delle funzioni connesse alla transizione digitale negli enti locali e necessitano di centri di competenza sulla digitalizzazione che le Province, come "Case dei Comuni", possono adeguatamente sviluppare, individuando i bisogni prioritari all'interno del proprio territorio, governando e stimolando lo sviluppo delle competenze digitali nella PA locale.

In quest'ottica, risulta imprescindibile la definizione di modelli di "servizi ai comuni" che le Province stanno configurando e dovranno inserire nei propri piani di riassetto organizzativo, con particolare riferimento ai tre ambiti di intervento individuati: Stazione Unica Appaltante, Servizio Associato Politiche Europee e Servizi di Innovazione.

I tre ambiti di intervento

Il percorso per l'individuazione degli ambiti di intervento è partito da lontano: UPI, già dal febbraio 2016, ha avviato un confronto con tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario (76) per mettere a fuoco alcune specifiche esigenze e richieste da parte dei Comuni, individuare le nuove aree strategiche da attivare come Provincia per rispondere efficacemente a tali esigenze e, infine, le nuove modalità organizzative da implementare per rendere funzionale il nuovo sistema.

Una prima area di esigenze emersa dal percorso attivato attiene al tema delle procedure relative alla gestione degli appalti: la complessità normativa connessa alla necessità di garantire una omogeneità applicativa all'interno dell'area vasta, per garantire efficienza ed equità, richiede infatti un lavoro di studio, analisi, consulenza e coordinamento che, solo a livello di area vasta, può essere efficacemente svolto. Da questa analisi nasce una prima funzione in capo alla Provincia definita come **Stazione unica appaltante**.

Una seconda area di esigenze è collegata al reperimento delle risorse finanziarie per sostenere le politiche locali. Le opportunità di finanziamento europeo e il collegamento tra la strategia di crescita europea e i Programmi Operativi Nazionali e Regionali in primo luogo, ma anche le opportunità della Cooperazione Territoriale

e di finanziamento diretto della CE necessitano di modalità organizzative in grado di favorire la gestione associata dei servizi europei nei contesti d'area vasta al fine di attrarre, utilizzare e gestire risorse europee per realizzare interventi che rispondano alle esigenze e peculiarità dei territori. Da questa riflessione scaturisce una seconda funzione denominata **Servizio Associato Politiche Europee**. Tale Servizio intende assicurare centralità alla dimensione delle politiche e dei finanziamenti europei all'interno degli enti locali, valorizzando l'esperienza acquisita dalle Province italiane nell'ambito dei fondi europei e assicurando una adeguata capacità di "fare sistema". Questo, grazie al ruolo di "assistenza tecnica" svolto dalla Provincia nei confronti dei Comuni, che verranno guidati nell'individuare i bandi più adeguati cui aderire, nei vari step della progettazione e nella ricerca di partner nazionali e internazionali ove necessario. Tale servizio risulta tanto più utile ed indispensabile se si ragiona in un'ottica di migliore utilizzo dei Fondi Comunitari, che spesso i comuni non riescono ad intercettare, anche per mancanza di professionalità in grado di gestire procedure complesse quali quelle previste dall'Unione Europea, in termini sia di fondi diretti, sia di fondi strutturali, ma anche per quanto riguarda la capacità di ricorso ai fondi regionali.

Una terza area di esigenze, infine, riguarda l'ambito dell'innovazione dei servizi pubblici locali, in particolare lo sviluppo di Centri di Competenza a livello provinciale sulla Digitalizzazione in grado di formare ed assistere le strutture interne delle Province e dei propri Comuni sull'attuazione dei percorsi e strumenti di digitalizzazione già previsti dalla normativa, nonché la progettazione e gestione di un modello di Agenda Digitale Integrata per gli enti locali, che consenta la mappatura delle innovazioni in atto e soprattutto i bisogni espressi da ogni territorio in funzione delle proprie caratteristiche, vocazioni e storie di investimento.

Anche in questo caso, questa esigenza può essere opportunamente gestita a livello provinciale attraverso l'attivazione di una funzione denominata **Servizi di innovazione**, per rafforzare la capacità amministrativa degli enti in questo settore attraverso la creazione o il consolidamento dei centri di competenza per la gestione dei processi di transizione al digitale nelle province e negli enti locali.

L'adesione delle Province alla "mission" del progetto è stata garantita dalla sottoscrizione di appositi Protocolli di Intesa con UPI nel mese di luglio 2020.

3.1 Le attività realizzate

3.1.1 La mappatura dei Servizi e l'individuazione dei partners

A seguito dell'adesione formale delle Province al progetto, UPI ha proceduto ad un'analisi desk e alla mappatura delle esperienze delle Province su tutto il territorio nazionale, commissionata al Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, diretta ad analizzare l'attuale assetto organizzativo delle Province e a far emergere le esperienze migliori da replicare a livello nazionale.

L'analisi di mappatura ha consentito l'acquisizione di informazioni e dati sullo stato di avanzamento dei servizi offerti dalle Province ai comuni del proprio territorio nei 3 ambiti di intervento individuati: Stazione Unica Appaltante, Servizio Associato Politiche Europee e Servizi di Innovazione.

L'indagine si è articolata in varie fasi:

- 1) Definizione di un Piano di Ricerca per ciascuno dei 3 ambiti di intervento, che ha tenuto conto delle specificità e delle aree specifiche da indagare;
- 2) Somministrazione di questionari ad hoc rivolti ad amministratori e dirigenti/funzionari responsabili dei settori.
- 3) Realizzazione di interviste in profondità, realizzate da ricercatori senior attraverso le modalità definite a livello metodologico;
- 4) Elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi raccolti attraverso l'elaborazione di Report specifici.

Sulla base dei dati e degli indicatori oggettivi sono state individuate le *best practices* che hanno portato a valorizzare alcune **Province come partner di progetto: Treviso per la Stazione Unica appaltante, Brescia per il Servizio Politiche Comunitarie e Pesaro Urbino per i Servizi di Innovazione.**

3.1.2 I Focus Group

Al termine dell'attività di analisi desk e mappatura delle esperienze, nei 3 ambiti di intervento individuati si sono organizzati e realizzati Tavoli locali di confronto che, sulla base dei dati raccolti nel corso della fase di analisi, hanno affrontato i principali scenari ipotizzabili e auspicabili in termini di opportunità/criticità nell'organizzazione e gestione di servizi territoriali comuni.

I Tavoli di confronto sono stati gestiti con la tecnica del **Focus Group** con l'obiettivo di far emergere, per ciascuno dei tre ambiti di intervento, il fabbisogno di competenze a livello locale, sia rispetto alle funzioni gestionali che a quelle organizzative e mettendo in evidenza le esigenze di relazione e comunicazione del sistema.

3.2 Le attività in itinere

3.2.1 L'elaborazione di modelli organizzativi

Sulla base dell'attività di analisi e ricognizione condotta, delle criticità e peculiarità rilevate sui territori e delle esperienze e buone pratiche già sviluppate o sperimentate a livello territoriale, si sta procedendo all'elaborazione di modelli nei tre ambiti individuati:

1. Stazione Unica Appaltante
2. Servizio Associato Politiche europee
3. Servizi di Innovazione

Il modello di Stazione Unica Appaltante di Area Vasta, in linea con quanto previsto dal DLgs. 50/2016, svilupperà, in particolare:

- un approccio metodologico unitario per la fase di start up e l'aggregazione e convenzionamento degli Enti in una Stazione Appaltante;
- un modello organizzativo e di governo per la gestione a regime di una Stazione appaltante;

- strumenti amministrativi, organizzativi, informativi e tecnologici a supporto dei bandi sia relativi a beni e servizi che a lavori.

Il Modello si caratterizzerà per una elevata flessibilità in quanto le varie componenti del Modello saranno modulari e quindi implementabili dalle Province nelle parti di interesse specifico. Il modello intende organizzare il processo di istruttoria documentale, dalle prime fasi informali fino alla produzione di documenti informatici amministrativi, che rispettino le indicazioni del CAD.

Si tratta quindi di implementare un ambiente di collaborazione documentale corredato di strumenti integrati per la formazione dei documenti, di avanzamento del processo di lavoro fino alla creazione del fascicolo utile alla pubblicazione telematica sulle principali piattaforme di gare on line e, ove desiderato, anche relativi all'espletamento dei controlli di legge sui requisiti di ordine generale, i requisiti di capacità tecnico professionale ed economico finanziaria (c.d. requisiti speciali) dichiarati all'atto dell'aggiudicazione definitiva. Per tale motivo, l'ambiente disporrà delle opportune API (interfacce di integrazione) in ottemperanza alle indicazioni contenute nel Piano Triennale per l'informatica della P.A. 2017/2019. Esso, infatti, oltre a poter interagire con i protocolli informatici, dovrà poter cooperare con i sistemi di conservazione a norma pubblici/privati.

Il modello di governance multilivello sulle politiche di sviluppo locale finanziato con fondi europei sarà basato su un progetto strategico-operativo di cooperazione amministrativa tra ente Provincia e Comuni e gestito con un metodo di lavoro condiviso. Il modello svilupperà nuove funzionalità e soluzioni (a) organizzative, (b) gestionali, (c) tecnologiche, (d) amministrative, (e) finanziarie, (f) formative, (g) relazionali.

Il Modello di Servizio Associato Politiche Europee definirà:

- la governance tra gli enti pubblici del territorio;
- il percorso di collaborazione territoriale;
- le modalità di partecipazione a Piani/Politiche di sviluppo di Area Vasta;
- la gestione delle informazioni;
- i Servizi europei da offrire sul territorio;
- la gestione delle procedure amministrative;

- la sostenibilità dell'Ufficio in termini di risorse umane e finanziarie.

Il Modello, valorizzando il ruolo assegnato alle nuove Province e ai Comuni (o loro aggregazioni) nel processo di riassetto istituzionale, valorizza l'esperienza acquisita dalle Province nell'ambito dei fondi europei e della gestione degli Uffici Europa. Inoltre, grazie alla modularità delle sue componenti, il Modello si presta ad una adozione in tutti i contesti di Area Vasta.

In materia di servizi digitali e per l'innovazione, si elaboreranno i seguenti modelli:

- Modello organizzativo per lo sviluppo presso le province di Centri di Competenza sulla Digitalizzazione ancorato alle principali tendenze di digitalizzazione nazionali coerentemente con gli adempimenti previsti dal Piano Triennale per l'informatica nella PA;
- Modello di Agenda Digitale Territoriale con l'obiettivo di avere, anche attraverso un set univoco di indicatori, non solo funzionalità di benchmarking, ma anche di monitoraggio dello stato di avanzamento dell'innovazione e della digitalizzazione sui vari territori relativamente a differenti servizi e aree di competenza.

I Centri di Competenza sulla Digitalizzazione da attivare e/o implementare a livello provinciale, in funzione del contesto specifico, intendono porsi come struttura operativa in grado di accompagnare le Province e gli enti del territorio (piccoli e medi comuni, ma anche loro unioni o associazioni) mediante l'individuazione di uffici comuni per la transizione al digitale, attività di assistenza e fornitura di servizi nell'attuazione dell'Agenda Digitale nazionale e alla luce del Piano Triennale dell'Informatica pubblicato da Agid.

Il modello che si elaborerà sarà modulabile sulla base delle specificità territoriali e delle esperienze e competenze a disposizione e consentirà di definire:

- (a) un modello organizzativo di gestione del servizio
- (b) gli strumenti amministrativi di adesione da parte degli enti territoriali
- (c) modalità di erogazione dei servizi e metodologia per l'assistenza dei servizi offerti
- (d) metodologie di analisi e ricerca per lo sviluppo di nuovi servizi
- (e) modelli di partenariato pubblico – privato per l'innovazione.

Nell'ambito della piattaforma collaborativa sarà organizzato un set di sistemi software disponibili attraverso un censimento del patrimonio ICT in esercizio presso le Province che potrà essere utilizzato dai Centri di Competenza per implementare i servizi informatici nelle Province e nei Comuni del territorio:

- sistemi informativi per la raccolta ed elaborazione dati territoriali;
- piattaforme e reti di servizi di assistenza ai Comuni;
- gestione documentale e di digitalizzazione dei processi;
- Servizi abilitanti (CIE, SPID, PagoPA, FatturaPA, SIOPE+, ANPR, NoiPA);
- gestione dei dati della PA (GDPR, Open Data, Protocolli API).

Per quanto riguarda invece il Modello di Agenda Digitale Territoriale, il progetto intende proporre un percorso di innovazione unitario, coerente con gli indirizzi e le attività di Agid, definendo una strategia in grado di sostenere, in una logica di sistema, lo sviluppo socioeconomico dei territori. Il modello intende utilizzare l'innovazione tecnologica per organizzare, analizzare e studiare i bisogni dei singoli territori coinvolti e le priorità dei relativi comuni, così da individuare soluzioni e servizi innovativi efficaci, in modalità associata.

3.2.2 La Formazione

Parallelamente all'elaborazione dei modelli dei servizi, si procederà ad una ricognizione puntuale rispetto ai fabbisogni di competenze delle Province. E', infatti, prevista l'attuazione di un percorso formativo orientato al potenziamento delle capacità tecnico professionali del personale delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie dei tre ambiti di intervento del progetto (settore appalti, settore Europa e settore innovazione) e degli stakeholders dei territori provinciali interessati.

Obiettivo principale è la gestione del percorso di miglioramento delle capacità tecnico professionali del personale delle Province con riferimento all'erogazione di servizi pubblici nei tre pilasti di intervento del progetto.

Gli ambiti di fabbisogno formativo saranno suddivisi in tre (3) specifici settori (Stazione Unica Appaltante, Europa, Innovazione) con l'obiettivo di supportare i

territori nell'approfondimento della normativa vigente (disciplina del nuovo codice degli appalti ed emendamenti correttivi, il processo di acquisto in funzione della classe merceologica, green procurement, etc.), configurazione gestionale e di governo del territorio, assetto tecnologico, applicazione dei progetti implementativi dei trend tecnologici nazionali coerentemente con gli adempimenti previsti dal Piano Triennale dell'Informatica.

Inoltre, relativamente al servizio di Stazione Appaltante e Servizio Associato Politiche Europee assumerà grande rilievo anche l'ambito relazionale e di governo multi-livello del sistema e il sistema di gestione delle informazioni.

Da un punto di vista strategico sarà, infine, effettuato uno specifico Focus sugli impatti della Digital transformation sul panorama dei diversi servizi pubblici in ambito locale.

A seguito dell'analisi dei fabbisogni formativi e dei Piani Formativi verranno sviluppati specifici moduli formativi inerenti i 3 servizi individuati e, per ciascuno di essi gli aspetti più qualificanti che necessitano di una dedicata azione di formazione, puntuale trasferimento di competenze e accompagnamento. In particolare, si realizzeranno moduli formativi finalizzati a trasferire i 3 modelli sviluppati e a dotare il personale delle Province delle competenze organizzative, gestionali e tecniche per acquisire al proprio interno i 3 modelli e i principali strumenti che li compongono.

Verranno quindi realizzati percorsi formativi per il trasferimento e l'implementazione all'interno della struttura organizzativa delle Province dei modelli di servizi sviluppati.

In particolare, si prevede l'erogazione di sessioni formative in presenza e a distanza, attraverso piattaforma FAD, relativamente a contenuti qualificanti relativi ai tre ambiti di intervento.

3.2.3 La realizzazione di una piattaforma collaborativa

È di tutta evidenza che, allo stesso tempo, si dovrà promuovere la digitalizzazione dei servizi offerti dagli enti locali, in linea con la normativa vigente, attraverso lo sviluppo di strumenti informatici di supporto, e la progettazione e implementazione di una piattaforma collaborativa in grado di gestire efficacemente i 3 servizi, garantendo l'eventuale interoperabilità con i sistemi informativi già esistenti.

Si procederà quindi alla progettazione di una piattaforma collaborativa con l'obiettivo di supportare l'efficace implementazione del progetto ed il trasferimento e implementazione dei modelli di servizi elaborati.

Obiettivo principale della Piattaforma Collaborativa è fornire uno strumento informatico in grado di supportare l'efficace implementazione del progetto ed il trasferimento e implementazione dei modelli di servizio elaborati in precedenza nelle altre fasi progettuali mediante la possibilità di condividere documenti e materiale digitale (schemi e procedure), relativi alla modellazione delle tre linee di lavoro individuate nel progetto, a favore del sistema delle Province italiane:

1. Stazione Unica Appaltante (SUA) ;
2. Servizio Associato Politiche Europee (SAPE) ;
3. Servizi Innovativi Territoriali (SIT) ;

Pertanto la piattaforma collaborativa dovrà prevedere:

1. Aree di lavoro comuni per ciascuno delle tre linee progettuali in grado di contenere strumenti di supporto per agevolare lo scambio di esperienze e la circolarità delle informazioni e dell'expertise all'interno delle future community che saranno realizzate dalle province partecipanti al progetto;
2. La possibilità di erogare moduli di Formazione a Distanza che servono a garantire al sistema delle Province un aggiornamento continuo sulle tematiche legate ai servizi erogati;
3. Lo sviluppo di sistemi gestionali verticali orientati al supporto ed alla gestione delle 3 funzioni strategiche individuate:
 - la gestione delle attività della Stazione Appaltante;

- l'analisi progettazione ed implementazione dei Centri di Competenza sulla Digitalizzazione e lo sviluppo di un Framework di misurazione sullo stato di attuazione delle diverse agende digitali provinciali;
- l'analisi e la progettazione degli strumenti di gestione delle informazioni e dei servizi a favore dei territori per l'accesso ai fondi comunitari.

In particolare con riferimento alla Stazione Unica Appaltante la piattaforma assicurerà la gestione di un modello archivistico dei documenti in grado di assicurare la futura reperibilità degli atti e dei documenti in modo strutturato. Inoltre la piattaforma, attraverso le opportune interfacce di integrazione (API), dovrà consentire di automatizzare il percorso, evitando agli enti coinvolti la necessità di fascicolare manualmente gli atti conseguenti allo svolgimento del procedimento online (offerte economiche, offerte tecniche, dichiarazioni etc) prodotte dai fornitori partecipanti alla gara. Nel caso di procedure simili già presenti presso il singolo ente si dovrà provvedere alla realizzazione delle opportune interfacce ed integrazioni

Relativamente al Servizio Associato Politiche Europee, la piattaforma dovrà consentire la realizzazione e la messa in rete a livello territoriale di una serie di informazioni relative alle opportunità di finanziamento legate alla progettazione europea quali: data-base, siti web, sistemi di archiviazione, partenariati e sistemi informativi sui servizi europei per rendere più facile ed efficace la fruizione delle informazioni in sede di ricerca e formulazione di progetti europei.

Infine per i Servizi Innovativi Territoriali la piattaforma dovrà mettere a disposizione degli enti che vorranno erogare tali servizi ai comuni del proprio territorio, un sistema di gestione e di tracciamento delle richieste di assistenza da parte dei comuni relative ai servizi da esso offerti, nonché la gestione dei rapporti amministrativo-contabili con i comuni.

La piattaforma consentirà di gestire organizzazioni complesse, contenuti e processi collaborativi in modo agevole e innovativo.

Verrà richiesto ad ogni Provincia che avrà sottoscritto il Protocollo di intesa di rendere disponibili i propri dati, relativamente ai servizi, al fine di poterli organizzare sia all'interno del portale, sia all'interno di un cruscotto di gestione, monitoraggio e controllo in capo ad UPI e reso disponibile anche a livello nazionale.

Tale piattaforma dialogherà con i sistemi eventualmente già in uso presso le Province, attraverso un sistema di interoperabilità che consentirà il trasferimento dei dati e delle informazioni inserite dalle Province nei propri sistemi territoriali all'interno della piattaforma nazionale UPI.

3.2.4 La creazione di network

Si intende, infine, favorire una strategia unitaria di sviluppo territoriale, tramite l'attivazione di processi cooperativi tra Province, attraverso la creazione di reti tematiche nei tre ambiti di intervento di individuati (Stazione unica appaltante, Servizi Associati Politiche Europee e Servizi di Innovazione), il supporto agli enti nell'adozione dei necessari piani di riassetto organizzativo e azioni di diffusione e trasferimento dei modelli.

Fin dalla fase di avvio del progetto e a seguito della attività preliminare di analisi desk e di mappatura delle esperienze delle Province, si è provveduto infatti a coinvolgere le Province al fine di costituire 3 reti tematiche nazionali sui 3 servizi individuati, a partire dai 3 Network tematici locali costituiti a supporto della gestione e composti dalle Province che su tali temi hanno già sperimentato o avviato esperienze e soluzioni.

Tali reti tematiche hanno lo scopo di favorire lo scambio di pratiche e facilitare la condivisione e il mutuo apprendimento tra amministratori e funzionari con riferimento alla progettazione dei servizi associati e al riassetto organizzativo.

Tale azione di networking, in quanto trasversale all'implementazione del progetto e funzionale alla sua efficacia, viene condotta per tutta la durata del progetto. Le reti tematiche garantiranno la sostenibilità del progetto in quanto rimarranno attive anche dopo la scadenza delle attività progettuali.

Al fine di entrare più nel dettaglio delle attività intraprese e delle azioni future, si riportano di seguito gli estratti del Rapporto di Ricerca "Le Province come Casa dei Comuni e Piattaforma del sistema amministrativo territoriale" a cura dell'Università di Perugia e del "Report Finale Focus Group" a cura di Fondazione PromoPA.

Appendice 1. estratto del Rapporto di Ricerca “Le Province come Casa dei Comuni e Piattaforma del sistema amministrativo territoriale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



A.D. 1308
unipg
DIPARTIMENTO
DI SCIENZE POLITICHE

LE PROVINCE COME “CASA DEI COMUNI” E PIATTAFORMA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO TERRITORIALE

Progetto Province & Comuni
“LE PROVINCE E IL SISTEMA DEI SERVIZI A SUPPORTO DEI COMUNI”

ESTRATTO DEL RAPPORTO per UPI – Unione Province Italia

La Provincia “casa dei Comuni”: verso la Provincia come piattaforma di sistema

ENRICO CARLONI

L'analisi dell'esperienza delle Province, operata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Perugia su incarico dell'Unione delle Province Italiane, è stata un'importante occasione per fare il punto sullo stato attuale delle Province italiane, focalizzando l'attenzione su alcuni servizi svolti a vantaggio dei Comuni del territorio: i servizi di stazione unica appaltante, i servizi per l'innovazione (di tipo informativo, informatico e statistico), il servizio Europa.

La ricognizione è dunque limitata, inevitabilmente, ad una prospettiva, che pure si pone come centrale nel complessivo discorso sull'attuale Provincia, di Provincia “casa dei Comuni”: una prospettiva entro cui l'ente intermedio è stato collocato dalla riforma operata dalla legge n. 56 del 2014, che però non esaurisce sicuramente né l'insieme delle funzioni né il ruolo che la Provincia è ancora chiamata a svolgere come ente autonome di rilievo costituzionale. Non sfugge, anzi, l'esigenza di un rafforzamento delle funzioni fondamentali provinciali, anzitutto per restituire all'ente quella prospettiva di ente a fini generali, esponenziale e rappresentativo del territorio di riferimento e quindi portatore in termini anche organizzativi dei bisogni e degli interessi di una comunità che altrimenti si scaricano inevitabilmente su un livello comunale di per sé spesso incapace di farsene portatore. Né può tacersi, in questa prospettiva, l'imperativo costituzionale che discende dal rilievo che la Carta riconosce alle Province quali enti costitutivi della Repubblica, collocati con pari dignità nell'elenco che nell'art. 114 va dai Comuni allo Stato.

La scelta legislativa dell'orientamento delle Province allo svolgimento di funzioni di servizio agli enti locali è esplicitata, nella riforma operata dalla legge n. 56, dall'individuazione nell'art. 1, c. 85, della legge 56, della “assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali” (oltre alla raccolta dati), tra le funzioni fondamentali provinciali, e dal successivo comma 88, che prevede che “d'intesa con i Comuni” queste possano “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”. D'altra parte, questa prospettiva è chiaramente sottesa al modello stesso di governance provinciale ed all'impostazione dell'ente intermedio quale ente di secondo livello, espressione nei suoi organi dei Comuni del territorio.

Le Province, pur con tutti i limiti legati ad un ridimensionamento nelle risorse e nel personale, ad un'operazione di smantellamento i cui termini sono oramai noti e discussi e possono quindi essere dati per conosciuti, dimostrano alla luce di questa ricognizione di volersi e potersi proporre in questo nuovo ruolo di “casa dei Comuni”.

L'esito dell'indagine mostra una vitalità e capacità di relazione con gli enti minori, un diffuso riconoscimento del ruolo provinciale quale “hub” di supporto ai Comuni, un'acquisita integrazione tra i primi livelli di governo dell'impianto repubblicano, che è forse l'unico lascito positivo di una stagione critica sul fronte del governo locale e sicuramente nella storia dell'esperienza provinciale.

Pur con differenze tra i diversi settori, emergono pratiche effettive di integrazione e supporto che meritano di essere sviluppate, capaci di proiettare le Province verso una prospettiva di casa dei Comuni: una casa che, per essere ospitale, richiede però di essere nuovamente consolidata ed irrobustita. Si avverte chiaramente, in primis, la necessità di una prospettiva di questo tipo. La dimensione comunale inadeguata in termini anzitutto organizzativi si lega all'esigenza, di sistema, di poter fare affidamento su strutture tecnico-amministrative dotate di un set di competenze più robusto per lo svolgimento di funzioni complesse.

In questi termini, l'indagine mostra un'esperienza che è particolarmente solida con riferimento alle funzioni relative al servizio di stazione appaltante, questo in ragione evidente dell'obbligo di gestione associata prevista dal codice dei contratti, mentre è più frammentaria con riferimento agli altri servizi qui indagati: nondimeno, come mostrano bene le relazioni relative ai diversi settori, emergono esperienze significative ed apprezzabili, suscettibili di porsi come buona pratica e come base per lo sviluppo di un modello di integrazione tra livelli di governo e di individuazione di uffici amministrativi e tecnici di servizio in grado di concentrare una dotazione di competenze e capacità.

Dall'indagine emergono una serie di virtù, pur con i limiti dati da un contesto non solo problematico ma addirittura critico, della Provincia quale casa dei Comuni: ne è dimostrazione, pur nell'incertezza e nei ripensamenti del legislatore rispetto all'obbligo di gestione associata, l'esperienza delle Province nell'ambito dei servizi come stazioni appaltanti. Per quanto l'assistenza ai Comuni si risolve essenzialmente nell'esercizio di funzioni di supporto amministrativo (e non anche tecnico-progettuale), emerge una "resilienza" della formula della gestione associata, con un trend di tenuta ed anzi di leggero incremento anche al venir meno del carattere obbligatorio della gestione. L'esperienza è dunque sempre più diffusa, e definisce un nucleo, di più un modello, intorno al quale appare possibile sviluppare un ragionamento di tipo strategico per il sistema-paese. Discorso in parte analogo per gli altri servizi esaminati, per quanto qui come detto le esperienze siano più limitate in termini numerici e, per il servizio Europa, non possa non segnalarsi un dato di più lungo periodo che ha condotto al diffuso smantellamento di esperienze particolarmente interessanti e sviluppate e che oggi, nel contesto attuale, sarebbero state tanto più utili. Su questo fronte, come su quello dei servizi per l'innovazione, l'indagine permette di evidenziare dunque più che un panorama generalizzato di esperienze, una serie di best practices e delle tendenze, a dimostrazione comunque della potenzialità insita in un modello di "Provincia casa dei Comuni" che in questi settori appare strategico ma solo parzialmente sviluppato, non ultimo in ragione dello smantellamento delle strutture provinciali i cui riflessi si colgono chiaramente nella storia di molti sportelli Europa.

Nel nuovo scenario, aperto dalla crisi pandemica e dalla strategia di rilancio e ripresa messa in atto a partire dal livello europeo, la Provincia si presenta come soggetto ricco di esperienze, di pratiche concretamente replicabili, di risorse istituzionali insite proprio nel modello della "casa dei Comuni" e quindi da orientare anzitutto (anche se non solo) nell'ottica del rafforzamento del suo ruolo di livello intermedio ricco, e da arricchire, di competenze tecnico-amministrative idonee a supportare le politiche e le strategie definite a livello comunale.

Trova conferma, in sostanza, la tesi, già sostenuta da chi scrive nel documento su "La nuova Provincia", l'importanza e l'utilità di poter fare affidamento su enti complessivamente in grado di corrispondere alle funzioni loro proprie, ma nello specifico all'importanza di un ente amministrativo di dimensione "vasta", capace di

costituire un riferimento per l'intero sistema delle autonomie ed in particolare per i Comuni, specie quelli di dimensioni minori. Trova in particolare conferma la nuova prospettiva dell'ente provinciale a valle delle riforme recenti, come soggetto che si pone in stretto rapporto, ed in alcuni casi dichiaratamente "a servizio" dei Comuni compresi nel proprio ambito territoriale: una prospettiva che però va collegata ad un recupero di una dignità istituzionale della Provincia come ente autonomo, titolare di proprie funzioni svolte nell'interesse della Comunità provinciale.

Questo perché le Province possono svolgere, nel nuovo scenario, un ruolo più complessivo, e decisivo, ponendosi quale "piattaforma" per lo sviluppo del complessivo sistema delle autonomie territoriali e per gli interventi sul territorio anche definiti dallo Stato. Una piattaforma di competenze, amministrative e tecniche, a servizio di strategie e priorità politiche definite dai livelli competenti, ma incapaci di tradursi in azione efficace se non supportate da sedi amministrative in grado di trasformare le idee in progetti e i progetti in bandi, procedure, accompagnamento dell'esecuzione delle opere, solo pensando al versante che più direttamente sarà chiamato in causa dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una sede amministrativa e tecnica, sulla quale concentrare gli investimenti in personale che si annunciano nei prossimi anni, approfittando della attuale debolezza e de-strutturazione delle Province per ridefinirne al meglio i caratteri di struttura di servizio, specie per gli enti locali del territorio, ma complessivamente anello strategico per lo sviluppo dell'impianto repubblicano. L'immagine attuale ci consegna un ente ricco di potenzialità, riconosciuto dai Comuni quale sede utile, sentita come "propria", per l'esercizio di funzioni di interesse comunale. Una Provincia più robusta, potenziata in termini di personale ma anche rafforzata nella sua dignità istituzionale (quanto meno, re-inserendola nel Testo unico degli enti locali, ridefinendone un set di funzioni fondamentali proprie adeguato, ripensandone non ultimo le soluzioni di governance cercando un equilibrio migliore tra le esigenze di un ente "vicino ai Comuni" e quelle proprie di un ente autonomo rappresentativo di una Comunità), può svolgere una funzione strategica per il sistema amministrativo nel suo complesso.

Le Province e le funzioni di stazione appaltante unificata

FRANCESCO MERLONI

Premessa

L'attività di supporto ai Comuni, con particolare riguardo ai Comuni non capoluogo di ciascuna Provincia, è da tempo una delle più significative per valutare la capacità effettiva dell'ente Provincia di risolvere uno dei problemi organizzativi più rilevanti dei Comuni nel settore dei contratti pubblici.

L'attenzione delle Province al tema è sempre stata elevata, anche se la legislazione nazionale non ha contribuito a consolidare questa area di attività come caratterizzante il ruolo della Provincia.

Basta considerare il fatto che il codice dei contratti del 2016 (d.lgs. n. 50) è intervenuto in una fase in cui la stessa sopravvivenza della Provincia (almeno fino al referendum del dicembre di quell'anno) era posta in discussione. Il Codice è fondato, come è noto, sulla necessaria qualificazione delle S.A. da parte dell'ANAC, sulla base di un DPCM, peraltro mai finora adottato.

Di qui l'incertezza con la quale il Governo si è mosso, in una prima fase, nella definizione del DPCM sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. Solo con il primo correttivo del Codice (d.lgs. n. 56 del 2017) si prevedono esplicitamente (art. 37, comma 4, lettera c)) le Province quali soggetti cui i Comuni non capoluogo si possono rivolgere per lo svolgimento delle funzioni di S.A., in un quadro caratterizzato dall'obbligo per tali Comuni di avvalersi in ogni caso di una S.A. diversa e qualificata. Il tutto in assenza del ricordato DPCM, che pure era stato impostato, in bozza, sul criterio della qualificazione delle S.A. per livelli progressivi di importo e di complessità tecnica dei contratti.

Il ritardo nella adozione del DPCM era poi aggravato dal fatto che la qualificazione delle S.A. era individuato come processo di accertamento formale dell'esistenza di requisiti, soprattutto organizzativi, per il cui raggiungimento le S.A. avrebbero dovuto provvedere con le risorse finanziarie e di personale a disposizione, senza

nessuna politica attiva, né nazionale, né regionale, che si preoccupasse di fornire alle amministrazioni desiderose di svolgere le attività di S.A. qualificata un contributo significativo.

Le Province, quindi, hanno operato, dal 2016 al 2019, in un quadro complessivo di gravi difficoltà: da un lato l'assenza di una chiara scelta del legislatore sull'assetto definitivo dei soggetti destinati, per livelli di qualificazione, a svolgere le funzioni di S.A.; dall'altro i processi di forte ridimensionamento delle Province in quanto tali conseguenti alla legge n. 56 del 2014, adottata nella prospettiva di una soppressione delle Province, processi che non sono stati adeguatamente fermati dopo la conferma costituzionale delle Province tra gli enti costitutivi della Repubblica (nel confermato art. 114 Cost.).

È poi intervenuto il dl cosiddetto "sblocca cantieri" (dl 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), che, come misura di accelerazione dei contratti pubblici, ha eliminato il ricordato obbligo di avvalersi di SA qualificate per i Comuni non capoluogo di cui all'art. 37, comma 4, del codice dei contratti. In un quadro nel quale tali Comuni, sempre per l'assenza del DPCM sui criteri di qualificazione, non avevano avuto alcuna qualificazione come stazioni appaltanti, anche solo per i contratti di importo e complessità minore (I livello). In tal modo si è rischiato di compromettere gli sforzi che le Province andavano facendo sulla costruzione della capacità di svolgere effettivamente le attività previste e secondo dei requisiti minimi.

La gravissima pandemia Covid-19 ha ulteriormente modificato il quadro che si è tracciato. In primo luogo, alimentando il ricorso a procedure straordinarie ed emergenziali, prevalentemente, ma non solo, di acquisto di beni e servizi, e poi suggerendo ulteriori modificazioni del codice dei contratti, tutte adottate con il dl n. 76 del 2020, cosiddetto "semplificazioni". Anche a non tener conto delle vere e proprie deroghe al Codice dei contratti e all'adozione di strumenti straordinari di gestione dei contratti (i commissari), si è proceduto con un forte innalzamento della soglia al di sotto della quale si procede per affidamenti diretti e con un generale ricorso (temporaneo, ma destinato ad essere prorogato fino al 2023) a procedure di affidamento semplificato (le procedure negoziate senza bando). Un'emergenza tutta giocata per consentire alle attuali stazioni appaltanti, (nel nostro caso ai Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione organizzativa), di cui pure si continua a

lamentare la frammentazione e il numero eccessivo, di procedere da sole. Quindi anche le recenti politiche in materia hanno operato in senso opposto alla creazione e al potenziamento di quel numero ristretto di S.A. qualificate che è la chiave di svolta per l'intero settore dei contratti pubblici.

In questo difficile contesto istituzionale si è svolta, nei primi mesi del 2021, l'indagine che qui si presenta. Essa si è concentrata sulla verifica di alcuni elementi fondamentali, quali il rapporto effettivamente stabilito con i Comuni del territorio provinciale, misurato essenzialmente sul numero dei Comuni serviti, in modo sistematico o occasionale (volta per volta); le attività effettivamente prestate nel settore dei contratti pubblici; il numero e l'importo delle gare svolte per conto dei Comuni; l'organizzazione di un adeguato servizio specificamente rivolto ai Comuni e dotati delle necessarie competenze di personale, amministrativo, informatico (dedicato ai contratti) e tecnico.

Il numero complessivo di Province che svolgono il ruolo di SA al servizio dei Comuni

I dati disponibili al 2019 segnalavano un progressivo aumento del numero di Province che offrivano il servizio di Stazione appaltante: 51 delle 76 Province indagate avevano già un proprio servizio.

Nel 2020 sono 53 le Province che hanno attivato una stazione unica appaltante a servizio degli enti locali del proprio territorio.

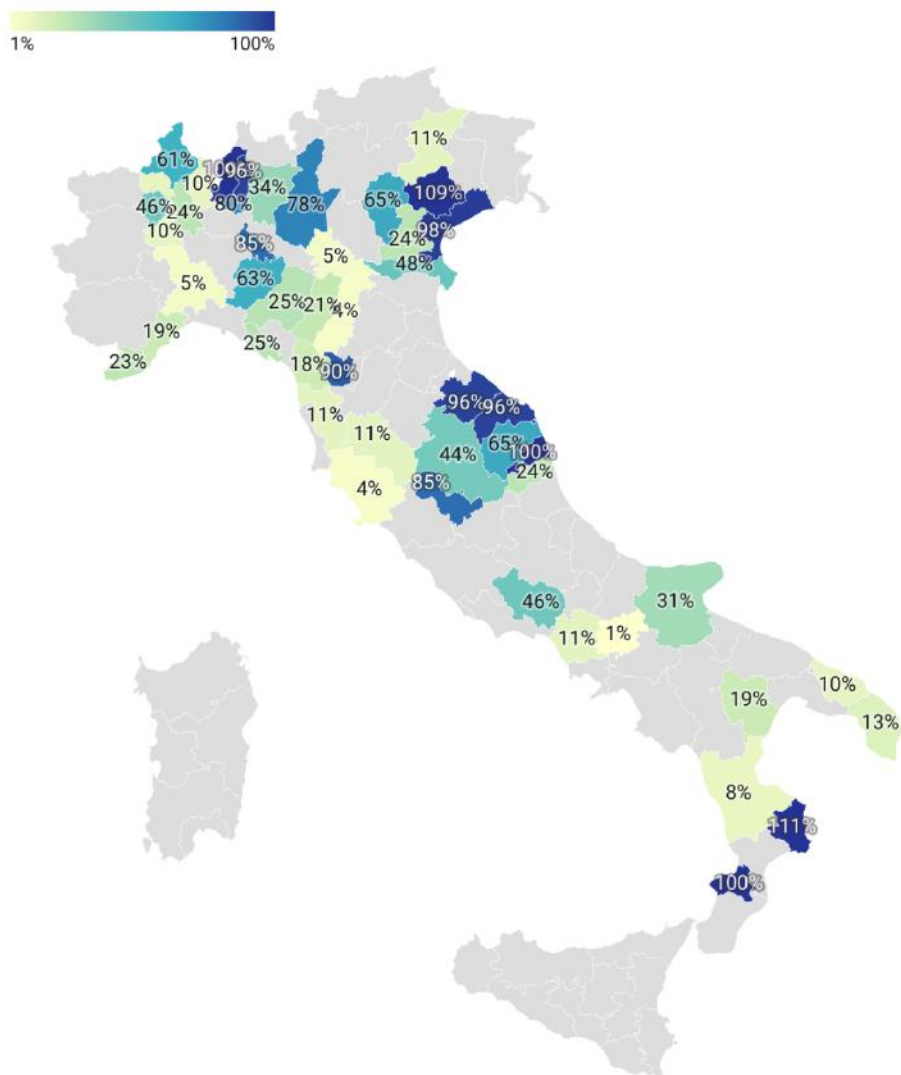
Si potrebbe dire, pertanto, da un lato che la situazione complessiva sia caratterizzata da una crescita sia pure contenuta a fronte dell'incertezza del quadro normativo e istituzionale. D'altro lato, però, le Province attive hanno consolidato la propria attività e sono un significativo campione atto a dimostrare l'adeguatezza della dimensione provinciale per questo tipo di funzioni.

La maggior parte delle Province attive, che hanno nel tempo mantenuto e consolidato il servizio di S.A., hanno segnalato una tendenza alla crescita del numero dei Comuni serviti. A livello nazionale il dato è rimasto costante e non ha risentito del venir meno dell'obbligo di avvalersi di SA qualificate per i Comuni non capoluogo.

Il dato risente di due elementi di fondo. In primo luogo, ancora una volta, il dato normativo: l'espressa sospensione della norma che imponeva ai Comuni non capoluogo l'obbligo di avvalersi di una S.A. qualificata (tra le quali in primo piano le Province) è suonata come un altrettanto esplicito invito ai Comuni a procedere da soli (questa soluzione era addirittura presentata come una semplificazione che accelerava le procedure). In secondo luogo, poteva giocare in senso negativo anche l'incertezza delle Province nell'attivare il servizio in presenza di risorse strumentali (umane, tecniche e tecnologiche) non solo non aumentate, ma addirittura complessivamente in calo.

Tasso di penetrazione del servizio di SUA - post Sblocca cantieri

Le percentuali superiori al 100% segnalano casi in cui il servizio è erogato anche a soggetti ulteriori rispetto ai comuni di pertinenza (comuni di altra provincia e/o altri enti pubblici)



Nonostante il considerevole peso di questi fattori si può valutare positivamente la tendenza di lieve incremento registrato in questa indagine, a dimostrazione che la soluzione S.A. provinciale al servizio dei Comuni (potenzialmente di tutti i) del territorio provinciale rimane concreta, fattibile e molto efficace.

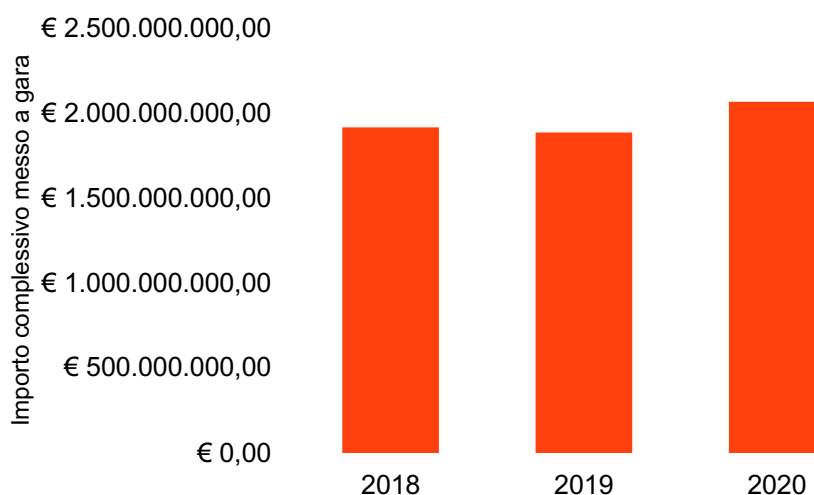
Infatti, anche in assenza di obbligo di avvalersi di una S.A. qualificata, oltre 1.500 Comuni dei territori interessati (su 3.850) hanno Convenzioni con le Province per la gestione dei servizi.

Le gare effettuate

La presente indagine non aveva lo scopo specifico di fare il punto complessivo dello stato di affidamento delle gare alle S.A. provinciali, quanto piuttosto di verificare il trend negli affidamenti comunali, soprattutto dopo l'eliminazione dell'obbligo di avvalimento del decreto sblocca cantieri del 2019 e degli effetti del d.l. "semplificazioni" del 2020, con l'innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti e con il ricorso praticamente sistematico a procedure semplificate di aggiudicazione (in particolare la procedura negoziata senza bando).

Nel triennio considerato (anni 2018, 2019 e 2020) si registra in generale un lieve calo di gare svolte nell'ultimo anno, quello nel quale i due processi segnalati si sono presentati con maggiore vigore, compensato dall'affidamento cresciuto di gare di importo più elevato, che farebbe pensare ad una maggiore concentrazione delle S.A. provinciali su gare più complesse, in linea con il ruolo immaginato dal legislatore di S.A. di secondo livello, dove l'assistenza assume contenuti e obiettivi di maggiore qualità.

In piena pandemia e con tutte le limitazioni imposte dalle restrizioni sanitarie, le stazioni uniche appalti provinciali hanno gestito oltre 1.800 gare per un importo di più di 2,1 miliardi di euro. Un dato in forte crescita rispetto al 2018.



In generale più che sul numero di gare affidate, il futuro si giocherà sull'importo e la complessità dei contratti affidati alla S.A. provinciale, destinata non tanto ad un ruolo di supplenza alle difficoltà dei Comuni per le gare di minore complessità (a questo dovrebbero provvedere le centrali di committenza di tipo associativo intercomunale), quanto alla piena assistenza nelle opere di media e grande complessità, potendo le S.A. provinciali specializzarsi anche nella progettazione esecutiva delle opere, soprattutto quelle di manutenzione diffusa del territorio.

L'organizzazione del servizio

La presente indagine si proponeva di valutare le politiche delle diverse Province nell'attivazione del servizio. In questa prospettiva le questioni di fondo sono da un lato l'esistenza di una chiara scelta per la costituzione di un distinto servizio di S.A. a favore dei Comuni del territorio provinciale e dall'altro l'investimento organizzativo nel servizio, anche in rapporto alle attività di assistenza erogate.

Sotto il primo profilo la situazione appare ancora segnata dall'incertezza perché prevale la soluzione organizzativa che vede l'ordinario ufficio provinciale che gestisce i contratti per l'ente Provincia estendere la propria attività anche all'assistenza per i Comuni. Una soluzione, ancora una volta determinata dall'incertezza normativa e istituzionale sul destino di queste funzioni provinciali.

Sotto il secondo profilo occorre considerare il quadro che la presente indagine ha verificato di una **ancora embrionale organizzazione del servizio**, anche quando costituito in forma di ufficio distinto dall'ufficio ordinario della Provincia.

In particolare, si nota l'assegnazione al servizio di personale tecnico amministrativo.

In attesa di attive politiche pubbliche di tipo straordinario che consentano alle S.A. di reclutare direttamente il personale qualificato necessario l'indirizzo comune delle Province è di utilizzare tutti gli spazi aperti da eventuali nuove possibilità di reclutamento ordinario per dare assoluta priorità alle assunzioni di personale tecnico da destinare al servizio di Stazione appaltante al fine di rafforzarlo, consolidandone l'immagine presso i Comuni da servire.

In ogni caso leggendo i dati aggregati si evince che ad oggi **le province si sono dotate di piattaforme telematiche** per la gestione delle gare ma non riescono a creare strutture differenziate che si occupino di servizi / forniture o lavori pubblici.

Le “migliori pratiche”.

La **Provincia di Treviso** dedica al servizio di stazione appaltante un numero elevato di funzionari (15) e serve gran parte dei Comuni del territorio (89 Comuni su 94). La Provincia, inoltre, ha visto crescere negli ultimi anni il numero di enti serviti, anche dopo il d.l. “Sblocca cantieri” (da 97 a 108) e tra questi ci sono anche altri enti, diversi dai Comuni, che hanno deciso di utilizzare i servizi della Provincia. La stazione appaltante fornisce supporto in moltissime fasi della contrattazione pubblica attraverso servizi di assistenza nelle fasi di aggiudicazione, di programmazione, di progettazione (degli acquisti o dei lavori), di definizione del bando e, infine, di stipula del contratto. Il numero delle gare e l'importo delle stesse, infine, sono rimasti costanti nel tempo. Le gare sono state 70 nel 2018, 62 nel 2019, 55 nel 2020 per un importo pari a circa 58 milioni di euro nel 2018, 68 milioni di euro nel 2019 e 50 milioni nel 2020. Le gare hanno riguardato appalti di lavori e servizi di progettazione (con una media di 31 gare all'anno) e l'acquisizione di beni e servizi (con una media di 36 gare all'anno).

Particolarmente meritevoli appaiono poi le esperienze di Monza e Brianza nonché di Como, Frosinone e Piacenza.

Le **Province di Monza e Brianza, di Como e di Piacenza** presentano modelli di stazione appaltante molto simili, con un numero di funzionari dedicato pari a 9 e la capacità di fornire servizi di assistenza in fase di aggiudicazione, di progettazione (degli acquisti o dei lavori), di definizione del bando e anche di contenzioso (tranne la Provincia di Piacenza). La Provincia di Monza offre anche servizi di assistenza in fase di programmazione. Le stazioni appaltanti servono, inoltre, un numero elevato di Comuni del territorio e hanno visto il numero delle gare e la quantità degli importi essere costanti nel tempo.

La **Provincia di Frosinone** nonostante abbia dedicato un numero minore di funzionari alla stazione appaltante (ma è anche una Provincia più piccola in termini di funzionari disponibili) offre molti servizi di assistenza durante l'attività negoziale, in particolare in fase di aggiudicazione, di progettazione (degli acquisti o dei lavori), di definizione del bando e anche di contenzioso. La stazione appaltante, inoltre, ha visto aumentare il numero dei Comuni serviti, anche dopo il d.l. "Sblocca cantieri" (da 35 a 42 su 91 Comuni) e crescere il numero delle gare e degli importi.

Alla luce degli approfondimenti fatti, meritano in ogni caso attenzione le **Province di Biella, Brescia e Vicenza**. Queste realtà mostrano una significativa propensione allo svolgimento delle funzioni in materia, una rilevante capacità di coinvolgimento degli enti del territorio, una adeguatezza in termini di capacità di risposta ai bisogni locali di disporre di una stazione appaltante qualificata: questo, pur a fronte di contesti territoriali decisamente differenziati, sviluppando quindi esperienze che nel loro complesso paiono in grado di fornire le indicazioni necessarie per la costruzione di una modellistica operativa e di una sorta di "vademecum" per l'implementazione ed il rafforzamento di una simile strategia.

Le Province ed il “servizio Europa” a favore dei Comuni e degli attori del territorio

FABIO RASPADORI, MASSIMO BARTOLI, DILETTA PAOLETTI

Premessa

Attraverso l'indagine svolta si è provveduto innanzitutto ad appurare la presenza o meno nelle strutture provinciali di un ufficio specificamente dedicato alle politiche europee, qui definito “Servizio Europa” o “Ufficio Europa”, quale fornitore di attività di informazione, sensibilizzazione a tematiche europee e raccordo e/o gestione di progetti europei.

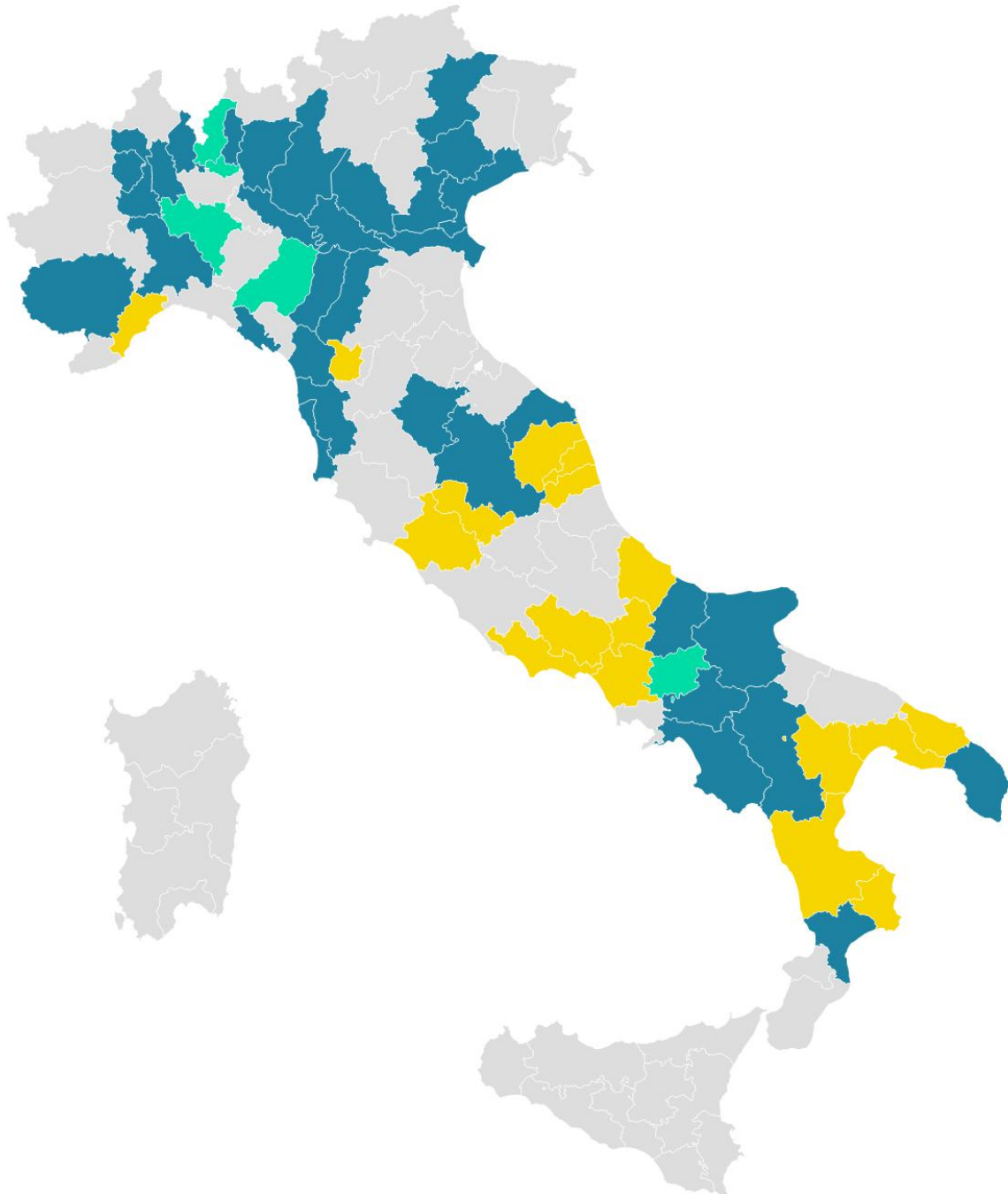
In termini complessivi, non si può non riscontrare un dato problematico, legato all'evoluzione delle Province specie dopo la legge 56/2014 e quindi con un indebolimento di alcune esperienze che si erano poste in termini di sicuro interesse nella organizzazione di servizi connessi alla gestione dei fondi europei. Proprio da questo dato si può però ripartire, per un rilancio di un servizio del quale è chiaro il carattere strategico tanto più nella nuova stagione di più forti investimenti di matrice europea: in questo senso, le esperienze tuttora in essere, di per sé significative, possono porsi utilmente quale modello di sviluppo (e di rilancio) del “servizio Europa”.

Ad oggi, quanto alla presenza di tali servizi, va osservato che la presenza di un simile servizio continua ad essere significativa, essendo presente in circa metà del campione (ossia 37 Province sulle 76 oggetto dell'indagine): in un contesto nel quale le diverse esperienze risultano sparse a macchia di leopardo sul territorio nazionale, sono dunque in ogni caso circa la metà (39) a non disporre di un simile ufficio, evidenziandosi anche specifici casi nei quali sono emerse le seguenti specificità: va però rimarcato che il servizio era stato comunque attivato e poi dismesso nel recente passato in un numero non irrilevante (14) di casi (Taranto, Chieti, Brindisi, Latina, Ascoli Piceno, Forlì-Cesena, Viterbo, Isernia, Matera, Caserta, Fermo, Macerata, Savona, Pistoia); e che, d'altra parte, è stata dichiarata una specifica volontà istituzionale di voler istituire il servizio in questione, pur nelle attuali contingenze, in 11 province (Barletta-Andria-Trani, L'Aquila, Teramo, Pavia, Imperia, Rimini, Piacenza, Prato, Siena, Parma, Vicenza), cui si aggiungono

i casi (3) in cui l'istituzione del servizio si trova attualmente in iter di approvazione (Benevento, Monza-Brianza, Como).

Stato attuale del "Servizio Europa" nelle province

■ Attivo ■ Disattivato/Cessato ■ In programmazione



Per la gran parte, i servizi offerti in tema di “racordo e gestione” dei fondi europei, a partire dalle fasi preliminari della c.d. “analisi dei fabbisogni”, passando per l’assistenza concreta alla progettazione, possono giungere fino ad un livello

piuttosto avanzato del ciclo progettuale, ossia fino ai momenti inclusivi del *project management*. Ciò avviene soprattutto nei casi in cui la stessa amministrazione provinciale figura tra i beneficiari dei fondi, spesso come capofila, arrivando poi a garantire, in ben 19 Province, un'attività di rendicontazione e, più sporadicamente, perfino un servizio di *audit*, essenzialmente concentrato nel Centro – Nord del paese (Livorno, Verbania, Modena, Pisa e Brescia).

Appare inoltre significativo il numero di Province, pari a circa il 60% del campione analizzato, capaci di fornire un servizio volto all'individuazione di *partnership* internazionali attraverso servizi di consulenza mirati alla creazione di consorzi a carattere transnazionale. Lo stesso dicasi per le attività di *networking* condotte nel territorio dell'Unione europea. Parimenti, un'analogha percentuale degli enti intervistati dichiara di curare le relazioni con le Istituzioni di Bruxelles e con le competenti Autorità di gestione.

Servizio Europa Le attività svolte a vantaggio dei Comuni	# Province che svolgono attività di Servizio Europa in favore dei Comuni
Analisi dei fabbisogni	25
Project Design (progettazione)	29
Project Management	28
Rendicontazione	19
Audit	5
Individuazione partnership internazionali	26
Reti e azioni di networking a livello europeo	24
Relazioni con le istituzioni europee e le Agenzie di gestione dei fondi	22
Altro	6

Tabella 1: *Tipologie di attività erogate a favore dei Comuni, numero delle Province eroganti e distribuzione geografica nel territorio nazionale*

La seconda parte dell'indagine ha previsto la formulazione di specifici quesiti di approfondimento somministrati alle migliori Province in termini di "performance", e che, tenuto conto della classifica stilata, sono stati concepiti per meglio

comprendere le dinamiche organizzative ed operative degli uffici competenti sulla base di **8 principali ambiti tematici**, di seguito schematizzati:

1	Approfondimenti sul personale addetto , se dichiarato superiore a 6 unità (tempo dedicato al “servizio Europa” in rapporto con eventuali altre assegnazioni), sul grado di competenza/modalità di formazione dello stesso (soprattutto nei casi di partecipazione diretta dell’ufficio alla progettazione europea), sulle modalità di svolgimento delle attività di formazione e aggiornamento
2	Descrizione dei casi dichiarati di depotenziamento dell’ufficio nel corso degli anni
3	Descrizione dei rapporti con i Comuni del territorio (reti, processi standardizzati, specifiche esigenze occasionali), con le Istituzioni europee e con altre rappresentanze istituzionali in riferimento alle materie europee
4	Valutazione del grado di autonomia posseduto dall’ufficio rispetto alla governance politico/amministrativa dell’ente provinciale
5	Descrizione dei rapporti tra ufficio e canali mediatici ed acquisizione di ulteriori specifiche sulle tipologie di servizi informativi erogati
6	Acquisizione di informazioni aggiuntive sui progetti realizzati , in particolare sul grado di coinvolgimento dei Comuni del territorio in qualità di beneficiari (diretti o indiretti)
7	Descrizione di eventuali azioni di lobbying istituzionale condotte in riferimento ai temi europei
8	Descrizione delle caratteristiche delle procedure di monitoraggio e verifica sull’azione dell’ufficio

Sulla base della valutazione delle risposte fornite da alcune delle Province, emergono alcuni dati meritevoli di segnalazione, sia come potenziali esempi di buone pratiche, sia per le soluzioni originali approntate.

In conclusione, si può affermare che dall'indagine svolta emergono, pur in presenza di criticità rilevanti frutto evidente del contesto nel quale le Province si sono trovate a operare negli ultimi anni, dati interessanti.

Questo a partire anzitutto dalla presenza appunto di esperienze che si configurano quali vere *best practices* presenti sia al nord, al centro ed al sud della penisola.

Si tratta però di esperienza ad oggi solo parzialmente diffuse, che restituiscono un'immagine di forte disomogeneità. Se si guarda la cartina d'Italia riprodotto nella cartina appare evidente come la presenza di Servizi Europa sia poco diffusa nel centro Italia e nelle isole, mentre al sud ed al nord sono presenti realtà particolarmente performanti, ma circondate da territori dove l'attenzione per l'Europa da parte degli Enti provinciali è fortemente ridotta se non del tutto assente. Altro punto riguarda l'autovalutazione: il compito di misurare le prestazioni e di capire come eventualmente migliorarle, è in ogni caso relativamente poco diffuso.

Ma sicuramente il limite maggiore emerso dall'indagine riguarda la limitata utilizzazione del Servizio Europa quale raccordo per trasformare l'Unione Europea in volano di sviluppo e partecipazione dei territori. L'Unione da decenni è impegnata nella realizzazione di strategie pluriennali (Quadro di programmazione finanziaria settennale e Strategie decennali) che coinvolgano tutte le aree: dagli Stati membri, alle regioni e alle autorità locali d'Europa. A sostegno di tali processi sono messe a disposizione anche risorse finanziarie crescenti, che sommate a quelle nazionali, rappresentano uno strumento di dimensioni ragguardevoli.

Tali risorse, come purtroppo è noto, spesso rimangono sotto-utilizzate se non del tutto non utilizzate, ma soprattutto – salvo rarissime eccezioni – manca in particolare a livello territoriale, un'effettiva ed efficace capacità di fare sistema; ossia, la presenza di obiettivi politici e di strutture operative, sia pubbliche che private, in grado di intervenire in modo coerente e convergente per dare attuazione alle priorità fissate a livello europeo. Esigenza questa che oggi, con il *Next Generation EU*, è divenuta ancora più importante per non dire decisiva. Il Servizio Europa potrebbe e dovrebbe essere un ingranaggio chiave di questa più ampia macchina. In questo senso, le esperienze che si pongono come migliori pratiche propongono un possibile modello, da implementare, rafforzare e diffondere,

nell'ottica del potenziamento di un servizio sul territorio del quale è chiaro il valore di sistema e la portata strategica.

Individuazione delle migliori pratiche

Con riferimento ai servizi "Europa", ferme le indicazioni metodologiche generali, si è provveduto anche qui all'individuazione di una serie di indicatori, frutto delle risultanze dei questionari e quindi confermate/validate attraverso ulteriori interviste di approfondimento. Ne risulta uno scenario nel quale emerge come migliore pratica quella della **Provincia di Brescia**, una delle meno "depotenziate", sia in termini di risorse che di personale, dalle recenti riforme. Seguono le esperienze di Livorno (seconda), Lucca (terza), Lecce (quarta), Salerno (quinta) e quindi quelle di Potenza e Catanzaro.

Le realtà segnalate come "migliori pratiche", oltre a ben performare in quasi tutti gli indicatori analizzati, si sono contraddistinte in particolare per due aspetti cruciali. Da un lato, per la forte partecipazione diretta alle varie fasi della progettazione europea, solitamente in qualità di capofila, conseguendo buoni risultati in termini di vittorie progettuali. Ma anche, nelle diverse realtà individuare come best practices, sapendo approfittare dell'organizzazione di strutture in house, o ricorrendo ad ulteriore expertise esterna, selezionata sia con specifici bandi che attraverso forme di collaborazione interistituzionale, come quelle, ad esempio, con le Università ed altri enti pubblici.

Dall'altro lato, è emerso un buon grado di collaborazione, spesso pianificato in modalità strutturate, con i comuni del territorio. In ogni caso, le scelte e le strategie variamente attuate hanno inteso preservare un buon grado di autonomia decisionale dell'Ufficio Europa rispetto alla più vasta governance politico/amministrativa dell'ente provinciale. Nel complesso, le pratiche individuate consentono di rappresentare in termini adeguati le diverse soluzioni e proporre quindi una modellistica utile per lo sviluppo e la generalizzazione di questi servizi.

Dall'analisi dei questionari e delle interviste in profondità emerge come esperienza particolarmente qualificata quella di Brescia. L'Ufficio Europa di area vasta della Provincia, ufficio di livello dirigenziale con un buon numero di personale dedicato,

fornisce ai Comuni del territorio i servizi più importanti relativi all'ambito europeo: attività di informazione sui fondi diretti e indiretti europei (accesso alle banche dati, newsletter informative, sportello informatico, organizzazione di eventi); attività di supporto alla progettazione comunale (analisi dei fabbisogni; project design; project management; rendicontazione; audit; individuazione dei partner internazionali, networking, relazioni con l'Unione europea); attività di gestione diretta di fondi europei e nazionali legati al livello europeo come capofila.

Di rilievo anche il modello adottato dalla **Provincia di Livorno**, che associa tutti i comuni del territorio all'interno del Servizio Associato Politiche Europee (SAPE) con il supporto della Società in house Provincia di Livorno Sviluppo. Questa gestione associata garantisce: attività di informazione sui fondi diretti e indiretti europei (newsletter informative e organizzazione di eventi); attività di supporto alla progettazione comunale (analisi dei fabbisogni; project design; audit; individuazione dei partner internazionali, networking, relazioni con l'Unione europea); attività di gestione diretta di fondi europei e nazionali legati al livello europeo come capofila.

Infine, sono da segnalare come rilevanti anche le esperienze delle **Province di Lecce e Salerno**. In entrambi i casi sono presenti appositi uffici dedicati alle attività europee (rispettivamente Servizio Politiche europee; Ufficio politiche comunitarie) che riescono a fornire tutti le attività che abbiamo individuato come rilevanti (anche se in qualche caso solo su richiesta dei Comuni interessati): attività di informazione sui fondi diretti e indiretti europei; attività di supporto alla progettazione comunale; attività di gestione diretta di fondi europei e nazionali legati al livello europeo come capofila.

Le Province come casa dei Comuni per la fornitura dei servizi di innovazione.

MATTEO FALCONE, BENEDETTO PONTI

Premessa

La ricerca ha inteso verificare se e come le Province si sono proposte ai Comuni come servizio e/o piattaforma per l'erogazione e la gestione a favore dei Comuni stessi di servizi informativi, informatici e/o statistici; ossia, *latu sensu*, quei servizi di natura strumentale che sono propri e caratteristici della società dell'informazione, e che rivestono un carattere strategico proprio nell'ottica della modernizzazione organizzativa e funzionale degli enti locali. che complessivamente sono stati indicati come servizi di innovazione, articolandoli in otto differenti tipologie elencate nella tabella sottostante.

Servizi di innovazione: aree di servizio oggetto di rilevazione	# Province che erogano servizi in ciascuna categoria
a) Connettività Internet; fornitura e/o gestione rete intranet;	7
b) Servizi di posta elettronica; servizi Internet di base; Servizi di gestione portali web enti	19
c) Servizi per la gestione del documento elettronico e la firma elettronica/digitale; accesso ai servizi digitali della PA	11
d) Servizi per la gestione degli obblighi di trasparenza; servizi per la gestione dell'accesso generalizzato (cd. FOIA, art. 5, comma 2 d.lgs. 33/2013)	5
e) Servizi cloud ibrido e virtualizzazione server; servizi applicativi ospitati presso il cloud	13
f) Consulenze tecniche e formative su argomenti di ICT; servizi di formazione	12
g) Servizi statistici, servizi di raccolta ed elaborazione dati	15
h) Open data e riuso patrimonio informativo	10

Un primo dato che emerge dall'indagine è che tra le Province indagate meno della metà (35 su 76) cura la fornitura di servizi di innovazione che ricadono almeno in una delle otto aree di riferimento; scendono a 20 le Province che erogano servizi in almeno due aree, mentre nessuna delle Province indagate eroga servizi in tutte e otto le aree (soltanto una Provincia eroga servizi in sette diverse aree, e solo altre 2 in sei aree diverse). La distribuzione geografica indica una maggiore presenza di esperienze nel centro-nord, con una prevalenza delle Province che insistono sulla dorsale adriatica e nella pianura padana.

Già questi primi dati indicano che la presa in carico della funzione di erogazione e gestione di servizi di innovazione a favore dei Comuni costituisce una esperienza ancora solo parzialmente diffusa tra le Province italiane, dal momento che più della metà non esercita affatto questa funzione, mentre sono una minoranza le realtà che si sono affermate come interlocutori dei Comuni del territorio. Va da sé che tale condizione di partenza indica anche che vi sono spazi notevoli di crescita e di affermazione del ruolo della Provincia, in questo senso, anche sulla scorta delle best practice registrate.

Per un'analisi più nel dettaglio delle esperienze più significative, faremo ora riferimento alle informazioni come classificate nella **Tabella 2**, che prende in considerazione tutte le esperienze in cui vengono erogati servizi di innovazione ai Comuni in almeno due aree. In tabella sono evidenziate le aree in cui le Province erogano i servizi di innovazione ai Comuni, il numero dei Comuni serviti in ciascuna area, nonché le modalità di gestione del servizio. Inoltre, la tabella dà conto in termini sintetici dei contingenti di personale con specifica qualifica professionale (area informatica e statistica) direttamente impegnati nel disbrigo delle funzioni di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio delle funzioni strumentali di innovazione.

Dalla tabella si evincono alcune linee di tendenza. Quanto alla **platea dei Comuni serviti**, nell'ampia maggioranza dei casi le Province che offrono questo genere di servizi raggiungono una percentuale consistente dei Comuni compresi nel rispettivo territorio, fino alle eccellenze rappresentate dalle Province di Pesaro e Urbino e di Macerata, dove i servizi erogati vengono fruiti dalla totalità dei Comuni di pertinenza.

Quanto alle **modalità di organizzazione e di gestione dei servizi informatici e di innovazione**, è possibile delineare una rappresentazione schematica delle soluzioni predisposte dalle Province selezionate, ricondotte entro quattro macro-tipologie, a seconda che la Provincia eroghi ai Comuni i servizi di innovazione mediante:

- uffici propri;
- uffici costituiti in Comune con altri enti che fruiscono dei medesimi servizi;
- società/enti in controllo/in house providing;
- soggetti esterni non in controllo (appalto di servizi).

Una prima informazione che si trae da questa analisi è che la **formula organizzativa** concretamente adottata dipende in modo assolutamente prevalente dall'**impostazione/strategia organizzativa complessiva adottata dalla Provincia**; tale formula organizzativa, di conseguenza, si proietta in modo tendenzialmente trasversale su tutti i servizi erogati dalla Provincia in questione (in orizzontale, nella Tabella 2); al contrario, non risulta emergere alcuna relazione significativa tra tipologia/area del servizio erogato e formula organizzativa (proiezione in verticale).

Si nota poi che **prevale** la formula della erogazione dei servizi di innovazione **mediante uffici interni/propri della Provincia** (colore azzurro), sebbene non manchino esperienze di “esternalizzazione”, sia mediante società in house (Macerata, Arezzo – colore verde scuro), sia mediante appalto di servizi a società non in controllo (colore verde chiaro). Da segnalare l’esperienza della Provincia di Lecco: qui la piattaforma organizzativa dei servizi di innovazione è gestita con una formula di PPP, mediante un project financing, mentre i singoli servizi sono erogati mediante società selezionate con gare di appalto di servizi. Non mancano, infine, alcune esperienze di costituzione di uffici Comuni (Benevento, Treviso – colore arancione).

La distribuzione geografica delle formule organizzative adottate dalle province è rappresentata nella Figura 1.

L’ultima colonna della Tabella 2 (in blu scuro) contiene l’indicazione relativa al **contingente del personale con professionalità specifica nel settore dell’informatica** presente nelle Province che erogano servizi di innovazione ai

Comuni. Il numero nella riga in alto è il dato complessivo del personale destinato a tali funzioni, ed è accompagnato dalla indicazione della prevalenza di funzionari di categoria C, ovvero di categoria D, ovvero ancora una situazione di equivalenza. Nella riga in basso (tre numeri in successione) è dettagliata/specificata la numerosità del personale appartenente alle categorie C, D e dirigente dedicato alle attività connesse alla erogazione dei servizi di innovazione.

Da queste informazioni è possibile trarre alcune indicazioni interessanti: si può notare – in primo luogo – che laddove la soluzione organizzativa prescelta è quella che vede i servizi di innovazione prodotti ed erogati da un soggetto esterno (ed a prescindere dal fatto che tale soggetto sia o meno sotto il controllo della Provincia), il personale con professionalità informatica è presente in misura più ridotta. Ciò perché le professionalità necessarie sono maggiormente dislocate/concentrate presso i soggetti (esterni) che producono ed erogano i servizi. Si deve notare poi che nel caso specifico della esternalizzazione via appalto di servizi, il personale con profilo informatico “interno” ha una consistenza leggermente maggiore (Brescia, 7; Pistoia, 6; Campobasso, 4 – ma Lecco, 3), rispetto ai casi di esternalizzazione via in house providing (Macerata, 3; Arezzo, 2). Le ragioni sono molteplici (ed in concorso tra loro). In primo luogo, occorre notare che in tutte le Province indagate in cui sono presenti casi di esternalizzazione “piena”, vi sono anche servizi di innovazione erogati da uffici interni (che, invece, richiedono più personale); ma si deve aggiungere che l’interlocuzione ed il monitoraggio dei servizi erogati da soggetti effettivamente “esterni” richiede in effetti un impegno maggiore di quanto non avvenga quando i soggetti da monitorare sono, sì, formalmente esterni, ma in una condizione di controllo.

Per contro, e come risulta fisiologico, il contingente di personale con qualifica professionale nel settore dell’informatica impegnato nelle Province che erogano i servizi mediante uffici/articolazioni interne risulta tendenzialmente più numeroso: si vedano i casi di Pesaro-Urbino (17) e Padova (18), Ravenna (12), Reggio Emilia (9). Il caso di Biella (erogazione interna, ma personale ridotto all’osso: 2) è solo apparentemente disarmonico: risulta infatti che la Provincia in questione acquisti i servizi tramite piattaforma MEPA, così che la loro produzione risulta in larga parte esternalizzata.

Infine, va sottolineato il fatto che nella generalità delle Province prese in considerazione, il contingente di personale con qualifica professionale specifica per il settore è inquadrato in termini prevalenti nella categoria D piuttosto che nella categoria C. Si tratta di un dato interessante, anche in considerazione del fatto che tutte le Province in questione hanno registrato una diminuzione dei contingenti di personale con specializzazione informatica negli ultimi anni, anche per effetto delle dinamiche innescate dalla legge 56/2014. La **prevalenza di personale inquadrato in categoria D** segnala il fatto che per presidiare questi settori è indispensabile dotarsi di **professionalità con alta qualificazione**, sia quando si ricorre a soluzioni organizzative interne, sia quando si intende ricorrere a soluzioni di più o meno accentuata esternalizzazione.

La Figura 2 fornisce invece indicazioni relativamente alla numerosità in termini assoluti del personale con professionalità informatica presente nell'organico delle province indagate, mentre la Figura 3 indica percentuale del personale con tale qualifica sul totale dell'organico in forze alla provincia.

Un ultimo ordine di osservazioni riguardano le **modalità di accesso ai servizi di innovazione** resi disponibili dalle Province, e le relative forme di finanziamento. Queste sono molto diverse tra di loro e possono variare rispetto alla tipologia di servizio a cui fanno riferimento.

Il quadro emerso dalla mappatura è molto frammentato in quanto le modalità di accesso e di finanziamento ai servizi innovativi variano sia da Provincia a Provincia, sia all'interno di una medesima Provincia, da servizio a servizio: un aspetto che non consente di delineare un modello standard di accesso e di finanziamento dei servizi innovativi.

In generale, è possibile fare emergere alcune linee di tendenza sia sulle modalità di accesso, sia sulle forme di finanziamento dei servizi.

Le modalità di accesso più utilizzate sono basate sull'utilizzo di convenzioni o protocolli d'intesa tra i Comuni e la Provincia di riferimento.

Una prima modalità di accesso ai servizi di innovazione è tramite la stipula di una convenzione, di durata variabile (di solito 3-5 anni), contenente l'accesso ad un pacchetto di servizi base attraverso il pagamento di un corrispettivo fisso da parte

del Comune interessato. Le convenzioni con un pacchetto di servizi base, di solito, prevedono la possibilità di richiedere l'accesso a servizi aggiuntivi ad hoc, legate alle singole esigenze contingenti dei Comuni firmatari (ad esempio nel caso di Padova e Macerata).

Una seconda modalità di accesso ai servizi di innovazione è la stipula di una convenzione ad hoc per accedere ad un singolo servizio innovativo messo a disposizione dal livello provinciale per i Comuni del territorio (ad esempio Biella).

Le **forme di finanziamento** possono variare in modo significativo, anche all'interno delle singole esperienze provinciali, in quanto fortemente legate al tipo di gestione del singolo servizio di innovazione e al tipo di convenzione che si utilizza.

In alcune realtà provinciali il finanziamento di un determinato servizio di innovazione è completamente sostenuto dalla Provincia. In questo caso siamo in presenza di una gestione del servizio affidato ad un ufficio interno alla Provincia, il quale garantisce il servizio non solo per i Comuni che lo richiedono, ma anche per sé (ad esempio Reggio Emilia, Forlì-Cesena). Oppure siamo in presenza di un finanziamento regionale legato alle politiche di coesione europea di cui è titolare la Provincia, almeno fino al termine del progetto (ad esempio Treviso, Crotone, Rovigo).

In ogni caso, la modalità di finanziamento più diffusa è quella della **compartecipazione comunale ai costi del servizio**. Generalmente, i Comuni contribuiscono totalmente o parzialmente alla copertura dei costi del servizio di innovazione, attraverso un canone fisso (nel caso delle convenzioni base) o attraverso un contributo legato alla singola tipologia di prestazione (nel caso delle convenzioni ad hoc). In molti casi nelle convenzioni che prevedono dei servizi di base il contributo comunale è direttamente proporzionale alla popolazione residente e va a coprire la manutenzione e l'aggiornamento dei sistemi, i costi di gestione, la prestazione del servizio (ad esempio Reggio Emilia, Brescia, Macerata, Ravenna, Padova).

Nelle esperienze provinciali che si avvalgono di soggetti esterni all'organizzazione provinciale (sia in controllo pubblico che non), invece, il contributo comunale per la fruizione dei servizi "aggiuntivi" e su richiesta sono funzionali anche a dare uno spazio di business ai gestori del servizio in quanto soggetti che agiscono all'interno

del mercato digitale, anche al fine di progettare e sviluppare nuovi servizi innovativi (ad esempio Brescia).

Individuazione delle “migliori pratiche”

Alla luce dell'attività svolta, attraverso la raccolta dei dati ed i relativi approfondimenti, è possibile giungere all'individuazioni di “buone pratiche” da replicare a livello nazionale

Relativamente ai servizi di innovazione (informativi, informatici e statistici), sono stati parimenti elaborati degli indicatori, per i quali si rimanda all'apposita scheda Excel nel quale ne è fatta applicazione sulla platea delle Province. Restano ferme le indicazioni metodologiche rappresentate.

Si è proceduto, anche qui, tramite la somministrazione di domande tramite un questionario complessivo e quindi ad approfondimenti “personalizzati”, seguiti se del caso da interviste in profondità. Ne risulta una classificazione delle esperienze che è stata frutto dell'applicazione combinata di due set di indicatori (indicatore composito), centrati essenzialmente sulla “quantità-qualità dei servizi resi” agli enti del territorio, da un lato (su una base di sette sotto-tipologie di servizi, articolati in servizi informatici di base a servizi evoluti), e sulla numerosità dei Comuni serviti (in rapporto ai Comuni del territorio).

L'indicatore composito così elaborato è rappresentato come di **Indice di penetrazione dei servizi di innovazione**, in termini di classifica (**Figura 4**). Dalla lettura dell'indice di penetrazione emergono alcune evidenze: in termini assoluti, si segnala l'esperienza di Pesaro Urbino quale migliore pratica in termini generali, con un'evidenza che trova conferma nell'approfondimento del caso.

La **Provincia di Pesaro e Urbino** possiede un apposito ufficio interno, il Centro servizi territoriale e rete telematica provinciale (CSTPU), che associa i servizi di innovazione dei Comuni del territorio. L'ufficio è dotato di un numero mediamente elevato di personale tecnico-informatico e, attraverso lo strumento delle convenzioni, è capace di fornire a tutti i Comuni della Provincia un numero elevato di servizi informatici, informativi e statistici (a) connettività internet; fornitura e/o gestione rete intranet; b) servizi di posta elettronica; servizi internet di base; servizi di gestione portali web enti; e) Servizi cloud ibrido e virtualizzazione server; servizi

applicativi ospitati presso il cloud; f) Consulenze tecniche e formative su argomenti di ICT; servizi di formazione; g) Servizi statistici, servizi di raccolta ed elaborazione dati; h) Open data e riuso patrimonio informativo).

Seguono le esperienze di Macerata, Padova, Ravenna.

Le **Province di Padova e Ravenna** sono accomunate dalla scelta della gestione interna dei servizi di innovazione, tramite i propri Servizi informativi. Anche se il numero dei servizi varia, così come il numero dei Comuni serviti, entrambi i modelli operano con convenzioni e presentano, quando forniscono un determinato servizio informativo o informatico, una elevata penetrazione territoriale.

La **Provincia di Macerata**, invece, presenta un modello differente, in quanto essa fornisce alcuni servizi innovativi tramite un soggetto esterno sotto il controllo della Provincia. La Task srl fornisce tali servizi ai Comuni del territorio attraverso convenzioni contenenti servizi base, con la possibilità di aggiungere ulteriori servizi su richiesta. I rapporti tra la Provincia e la società in house sono regolati da un contratto di servizio, monitorato dal Servizio “Società partecipate” e dal Servizio informativo della Provincia.

Si segnala altresì l’esperienza della **Provincia di Lecco**, che appare interessante sotto un duplice profilo: per un verso, l’ente provinciale ha affidato la gestione della piattaforma CST (centro servizi territoriali) mediante la stipulazione di un contratto di partenariato pubblico-privato (PPP); dall’altro, i servizi di innovazione sono erogati ai comuni sulla base di distinti appalti di servizio.

Appendice 2. estratto del Rapporto finale sui “Focus Group”



Progetto Province e Comuni *Report finale focus group*



PREMESSA

LA SFIDA DELLE NUOVE PROVINCE: TRA RINNOVATO ORGOGLIO E VOGLIA DI CRESCERE LA STRATEGICITÀ DEL PROGETTO PROVINCE E COMUNI

Determinazione, impegno, voglia di crescere e di migliorare i servizi, e tanto orgoglio per il proprio lavoro: sono questi i temi che emergono con forza da questa ricerca realizzata dalla Fondazione PromoPA per UPI, nell'ambito del Progetto "Province e Comuni" finanziato dal Programma Operativo Nazionale Governance Istituzionale 2014 -2020 promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Una ricerca organica, in corpore vivi, per monitorare la capacità delle Province di essere Casa dei Comuni per supportarli su procedure e obiettivi complessi che non possono essere espletati dalla maggior parte di essi, e che racconta una grande vitalità dei servizi considerati strategici, dalla Stazione Unica Appaltante all'Ufficio Europa ai Servizi per l'innovazione.

Proprio su questi tre focus si è concentrata l'indagine, i cui risultati hanno mostrato dal nord al sud del paese la vitalità delle Province, che hanno elaborato e messo in opera più modelli possibili, tutti replicabili, per erogare servizi ai Comuni nelle aree di competenza. Non solo: stando a quanto emerge dalla ricerca anche in un campo nuovo e complesso, come quello dell'assistenza alla partecipazione dei bandi del PNRR, si stanno già attuando organiche forme di collaborazioni con i Comuni, a riprova che presidi organizzati sul territorio, se dotati delle risorse necessarie, possono assolvere ai compiti di assistenza e supporto in maniera più tempestiva rispetto a strutture centralizzate, che rischiano di lasciare inutilizzate risorse esistenti.

Ma tra gli spunti più preziosi ed interessanti per UPI che emergono dai Focus vi sono le richieste dirette che le strutture rivolgono all'Associazione e che dimostrano quanto questo Progetto che si sta portando avanti con caparbia e impegno sia davvero uno strumento importante quanto necessario.

Necessità di rafforzare le strutture con personale tecnico altamente specializzato, di formare chi già opera in questi uffici e ha bisogno di nuove conoscenze, di promuovere una comunicazione positiva dei risultati

raggiunti con azioni di informazione rivolte ai cittadini e ai media, ma soprattutto alla politica nazionale e regionale perché conosca a pieno il valore di questi servizi. Sono queste le richieste che emergono con più forza e che si sposano pienamente con gli obiettivi di UPI, che ormai da qualche anno porta avanti proposte e richieste in questa direzione su tutti i tavoli nazionali, e sostiene la necessità di potenziare e valorizzare un ente che, nell'assistenza ai Comuni e nella promozione e coordinamento degli investimenti, rappresenta una straordinaria opportunità per il sistema Paese per promuovere uno sviluppo economico strutturale, egualitario e sostenibile.

Il Progetto "Province e Comuni" è uno dei passaggi strategici di questo percorso, che si affianca all'azione politica che l'Unione delle Province sostiene per arrivare a ridefinire l'istituzione Provincia attraverso il rafforzamento del ruolo, delle funzioni e della struttura organizzativa. Un percorso non facile, ma ineludibile, che l'Associazione affronta in una chiave innovativa per arrivare a disegnare un'istituzione che semplifica l'amministrazione territoriale, programma e progetta gli investimenti sul territorio, sostiene gli enti locali minori, coordinando l'azione dei Comuni. Una Provincia del tutto nuova, in cui si valorizzano le potenzialità di un ente che, proprio per la dimensione e la collocazione nel quadro istituzionale, appare naturalmente come la sede in cui concentrare la promozione degli investimenti territoriali, i servizi di assistenza ai Comuni, dalla progettazione alle Stazioni appaltanti, e tutti i servizi territoriali.

Un ringraziamento convinto a chi ha partecipato ai Focus dando un contributo prezioso non solo alla realizzazione della ricerca, ma dello stesso disegno della Provincia nuova.

Piero Antonelli

Gaetano Scognamiglio

Direttore Unione Province d'Italia

Presidente Promo PA Fondazione

LA METODOLOGIA

Il presente report di ricerca contiene le risultanze del lavoro di indagine qualitativa condotta da Promo PA Fondazione, svolta attraverso la metodologia dei focus group, nell'ambito del progetto "Province & Comuni – Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni" finanziato ad UPI dal programma: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020; Asse III "Rafforzamento della Governance Multilivello nei Programmi di Investimento Pubblico"; Obiettivo Tematico 11: "Rafforzamento della capacità amministrativa"; Azione 3.1.5 "Interventi mirati di accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali con riferimento all'attuazione delle politiche sostenute dal FESR e in chiave complementare agli interventi previsti in Asse I".

Si tratta di un intervento di sistema volto a definire modelli di governance innovativi delle Province, che rispondano ad una strategia nazionale per assicurare standard unitari nell'erogazione di servizi pubblici.

Accompagnando il percorso avviato con la Legge 56/2014 (Legge Delrio), il progetto "Province & Comuni" intende realizzare un nuovo sistema di servizi di supporto ai Comuni per promuovere un modello più efficiente di amministrazione locale, caratterizzato dalla riduzione della spesa pubblica, dall'aumento delle competenze del personale e dalla razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali.

Sono state coinvolte nell'attività di ricerca in totale 52 Province, che hanno inviato i loro referenti competenti in materia per dare un contributo su tre pilastri significativi per il ruolo delle province. I 3 pilastri o aree tematiche nell'ambito dei quali si è svolta l'indagine sono:

- Stazione Unica Appaltante (SUA): per razionalizzare la spesa pubblica nel settore servizi, forniture e lavori.
- Europa: progettazione e start up del Servizio Associato Politiche Europee, per migliorare la capacità di attuazione utilizzo dei fondi europei.

- Innovazione: servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati, per diffondere i servizi digitali offerti dalle province, guidando gli EELL verso una piena fase di digitalizzazione dei servizi.

Per ciascun pilastro sono stati individuati diversi profili di complessità in cui si sono andate a collocare le Province, sulla base della loro esperienza.

In linea generale, quello che emerge trasversalmente a tutte le realtà e aree tematiche è che, a causa degli effetti negativi in termini di risorse e competenze causati dalla Legge 56/2014, non sempre è possibile assicurare la totalità dei servizi ai Comuni. Da qui la richiesta generalizzata di rafforzare le strutture sia attraverso l'immissione di nuove risorse umane, sia tramite la formazione e l'aggiornamento continuo del personale attualmente in servizio.

Nel report, per ciascun pilastro si descrivono l'esperienza pilota, le caratteristiche di ciascun profilo di complessità, l'analisi SWOT e, infine, è presente un paragrafo dedicato alle proposte nei confronti di UPI dalla quale le Province si aspettano un importante ruolo di supporto.

Tematiche ed obiettivi della ricerca

Come anticipato, la ricerca qualitativa è stata impostata a partire dalle risultanze del Rapporto Le Province come “casa dei Comuni” e piattaforma del sistema amministrativo territoriale elaborato per UPI dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli studi di Perugia, che ha fatto il punto sullo stato attuale delle Province italiane, focalizzando l’attenzione su alcuni servizi svolti a vantaggio dei Comuni del territorio:

- i servizi di stazione unica appaltante,
- i servizi per l’innovazione (di tipo informativo, informatico e statistico),
- il servizio Europa.

Questi tre servizi costituiscono, quindi, le tre aree tematiche su cui si è incentrato il lavoro dei focus group, i tre “pilastri” su cui si può poggiare la governance del sistema territoriale in termini di funzioni di supporto da parte delle Province ai Comuni del territorio.

Il Rapporto evidenzia alcune pratiche effettive di integrazione e supporto che, se sviluppate, sono capaci di proiettare le Province verso una prospettiva di casa dei Comuni. Sulla base delle evidenze e degli spunti di approfondimento che sono emersi dal Rapporto, si è proceduto attraverso i focus group - per ciascuno dei tre pilastri oggetto di indagine (appalti, progettazione europea e digitalizzazione) - ad approfondire le seguenti tematiche:

- Criticità della situazione esistente
- Opportunità della situazione esistente
- Assetto organizzativo esistente e atteso
- Competenze disponibili e necessarie
- Soluzioni tecnologiche disponibili e necessarie
- Proposte per la modellizzazione del servizio

Attraverso i focus group è emersa una conoscenza approfondita delle soluzioni organizzative, tecnologiche ed informative presenti nelle amministrazioni provinciali.

Questa base di conoscenza sarà utilizzata da UPI per supportare la standardizzazione delle informazioni utilizzate per la modellizzazione dei servizi di supporto ai Comuni e per valutare la possibilità di delineare, per ciascuno dei tre pilastri, uno o più modelli prevalenti da valorizzare sui territori.

Sempre a partire dalle risultanze del rapporto dell'Università di Perugia, per ciascun pilastro si è coinvolta nel focus group una Provincia "best practice", ovvero Capofila, che ha illustrato la propria esperienza. Questa esperienza è stata presentata alle Province presenti nel focus, come un "obiettivo a cui tendere" e l'intera discussione si è sviluppata andando a descrivere le esperienze delle Province partecipanti rispetto agli elementi descritti dalla "buona pratica".

A partire dai punti elencati sopra, si è pervenuti alla redazione di un'analisi SWOT per ciascuno dei tre pilastri di intervento, in relazione alle best practices alla base dei modelli di governance innovativi proposti e discussi per ciascun pilastro.

Dalla discussione è emerso come i "modelli a cui tendere" possono essere anche diversi da quelli presentati, in ragione delle peculiarità del territorio di riferimento, della dimensione geografica della provincia, della numerosità dei comuni e soprattutto delle diverse scelte in termini di gestione delle stesse funzioni che sono state compiute a livello regionale, nell'ottica del federalismo amministrativo. Un vincolo esterno che condiziona il livello provinciale e pone dei limiti organizzativi non valicabili.

LA STAZIONE UNICA APPALTANTE

La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Treviso

Al servizio di Stazione appaltante della Provincia di Treviso aderisce la quasi totalità dei Comuni del territorio (89 su 94). A questi si aggiungono 16 enti tra cui IPAB, Unioni Montane e Consorzi, raggiungendo così il totale di 105 enti convenzionati. Nei Comuni che hanno aderito risiedono circa 747.933 abitanti su 965.877 residenti dell'intera Provincia (ISTAT 2021): il bacino demografico potenziale è, quindi, coperto per circa tre quarti.

L'ufficio si occupa anche delle gare dell'ente Provincia. Gli addetti al servizio sono 15; il rapporto tra enti che utilizzano i servizi e personale della SUA è di un addetto ogni 7 enti.

Ad oggi le procedure di gara gestite dalla SUA:

- 301 gare per acquisizione di beni e servizi;
- 253 gare per acquisizione di lavori ed incarichi professionali;
- in totale 554, per un importo complessivo di euro 417.297.092.

I punti di forza della gestione SUA della Provincia di Treviso, nella valutazione del responsabile dell'ufficio, sono identificabili nei seguenti:

- gestione informatizzata del flusso documentale degli enti aderenti alla SUA tramite apposito portale;
- separazione tra Area beni e servizi (8 addetti) e Area lavori ed incarichi professionali (7 addetti);
- completezza dell'attività giuridico-amministrativa svolta a favore degli enti aderenti;
- servizi di formazione e consulenza.

I punti di forza della SUA: il portale

La gestione informatizzata delle procedure di gara SUA rappresenta un salto di livello rispetto all'organizzazione di partenza dell'ufficio, nella quale contatti e scambi con gli enti convenzionati avvenivano con le modalità di comunicazione di base (mail, telefonate, ecc.). Con la collaborazione del CED l'ufficio ha creato un

portale SUA, sviluppato interamente dalla Provincia, che supporta il procedimento di gara, a partire dalla fase di programmazione. Il portale si articola in più pagine. Nella pagina di programmazione l'ente inserisce i dati della gara che intende avviare - oggetto, importo e data di avvio. A sua volta la Provincia assegna l'istruzione del procedimento ad uno dei collaboratori. Sul portale l'interazione tra istruttore della pratica, RUP, collaboratori dell'ente, produce un repository in cui vengono conservati documenti e atti e un diario dell'opera, in cui ogni intervento, ogni step viene registrato. L'obiettivo è quello di ottenere, attraverso la programmazione e la gestione informatizzata, tempi certi dell'opera e la verifica in itinere dello stato di avanzamento della procedura. Nella pagina dedicata alla manualistica sono disponibili tracce e schemi degli atti per i comuni e informazioni sugli aggiornamenti e le innovazioni normative.

Viene sottolineato che, una volta creata, la Piattaforma richiede risorse per la gestione. L'uso del portale per gli enti è gratuito. Come piattaforma di e-procurement viene utilizzata quella della Regione Lombardia.

I punti di forza della SUA: la separazione dell'ufficio per tipo di appalto

Il secondo punto di forza consiste nella separazione interna all'ufficio tra aree in relazione al tipo di appalto. La Provincia già precedentemente alla costituzione della SUA disponeva di un provveditorato e di un servizio per i lavori pubblici. L'alto numero di Comuni che si sono convenzionati ha determinato la scelta di non unificare gli uffici, ma di mantenere competenze separate. Secondo il responsabile dell'ufficio, la separazione tra aree organizzative è razionale rispetto al numero di enti: per realtà con pochi comuni la soluzione dell'ufficio unico viene ritenuta adeguata. Le due aree si giustificano con le diverse caratteristiche dell'attività. Per beni e servizi l'attività è programmabile, quindi molto certa, mentre la programmazione dei lavori pubblici è più complicata, anche per effetto dell'intervento dei Ministeri, che indirizza l'azione dei Comuni. Altre differenze che motivano la separazione delle due aree SUA rimandano alle diverse esigenze dei Comuni. Nei Comuni più piccoli, gli interlocutori per gli acquisti dei beni e servizi (assistenti sociali, comandanti di polizia municipale) non hanno competenze in materia di gare e necessitano di maggiore supporto anche per la parte tecnica,

anche se le gare sono relativamente semplici. Nel caso dei lavori pubblici, i comuni dispongono di maggiori competenze e spesso si avvalgono anche di consulenze, ma la complessità delle gare è maggiore.

I punti di forza della SUA: le attività svolte

Il terzo punto di forza consiste nell'ampiezza delle attività svolte da convenzione, oltre a quella "sottotraccia" di consulenza. I servizi di assistenza vengono prestati nelle fasi di programmazione, di progettazione (degli acquisti o dei lavori), di definizione del bando di aggiudicazione e, infine, di stipula del contratto. Tra gli interventi salienti: verifica amministrativa ma anche di progetto; stesura della bozza di determina a contrarre e documenti del bando, firma del bando di gara, pubblicazione della gara ed espletamento della procedura, controlli su requisiti e certificati antimafia. Gli atti successivi vengono firmati dal comune. L'alto numero di comuni aderenti condiziona la possibilità di spingere l'attività della SUA alle fasi successive: nello schema seguente la provincia assolve ai compiti previsti dalla Legge 241/1990, gli adempimenti restanti sono svolti dai RUP dei Comuni.

ATTIVITA' SVOLTE DALLA SUA

- Verifica, controllo e predisposizione dei documenti progettuali
- Predisposizione della bozza di determina a contrarre
- Redazione dei documenti di gara (bando/lettera di invito, disciplinare e relativi allegati) sottoscritti dalla SUA
- Pubblicazione degli atti di gara
- Espletamento della procedura di gara inclusa la verbalizzazione
- Controlli dei requisiti e verifiche antimafia
- Bozza di determina di aggiudicazione e adempimenti ex artt. 76 e 29 del Codice
- Supporto per lo svolgimento delle procedure di gara sul Mepa
- Supporto in fase di esecuzione per subappalti e modifiche art. 106 del Codice

I punti di forza della SUA: formazione e consulenza

L'ultimo punto di forza è costituito dall'attività strutturata di formazione e consulenza. La provincia svolge attività di:

- organizzazione di almeno due corsi di formazione all'anno, a costo zero per gli enti convenzionati, tenuti da docenti esperti del settore in materia di appalti;
- organizzazione di incontri in occasione delle principali modifiche normative.

Il Servizio Associato per le politiche europee

Il Servizio Europa di Area Vasta della Provincia di Brescia

Il Servizio Europa di Area Vasta (Seav) della Provincia di Brescia è un modello territoriale di rete che favorisce la collaborazione e la gestione associata delle politiche Europee promuovendo la capacità di spesa delle risorse messe a disposizione dall'Europa in qualità e quantità. La sperimentazione di questo modello è partita nel 2015, a seguito della Legge 56/2014, per sostenere il modello Provincia come "Casa dei Comuni" e costruire una strategia territoriale che favorisse la gestione associata delle politiche europee.

In generale, il Seav gestisce in modo integrato le attività legate alla progettazione nazionale ed europea, assicurando servizi concreti e continui nel tempo, sia per gli uffici interni all'Ente che per gli enti del territorio.

In particolare, il Seav Brescia:

- supporta e forma gli amministratori e i tecnici comunali affinché riescano a cogliere le opportunità messe a disposizione dall'Unione europea nell'ambito della programmazione europea, con azioni e politiche locali su aree omogenee sovracomunali;
- qualifica le competenze pubbliche presenti sul territorio;
- promuove nuove forme di cooperazione amministrativa;
- innova le politiche locali avvicinandole sempre di più ai bisogni dei territori;
- valorizza le opportunità di finanziamento messe a disposizione dall'UE;
- presenta, gestisce e rendiconta i progetti;

- gestisce il coordinamento e la concertazione territoriale relativamente alla progettazione strategica nazionale ed europea.

Alcuni dati sul Seav Brescia oggi: 150 Comuni aderenti, 27 progetti presentati, 21 progetti finanziati, 60 milioni di Euro totale di budget.

Assetto organizzativo

Il Seav della Provincia di Brescia si colloca all'interno dell'Ufficio di Progettazione Europea e di Pianificazione Strategica Territoriale istituito e si pone come servizio strategico di sistema per lo sviluppo del territorio.

Il Personale dedicato al Seav include:

- 1 Dirigente di Settore e Project Manager
- 1 Responsabile di Settore
- 3 Referenti per attività progettuali e di management
- 2 Referenti per attività finanziarie e amministrative.

Evoluzione del Seav Brescia

Il progetto del Seav è partito con una sorta di convenzione con la quale la Provincia ha dato ascolto alle esigenze espresse dal territorio. Il territorio provinciale è stato suddiviso in 7 aree omogenee e da lì si è cercato di individuare quali esigenze ciascuna area omogenea potesse avere. Questa operazione è partita facendo riferimento al CIT - Centro d'Innovazione Territoriale - che era esistente ed esiste tuttora nella Provincia e che eroga servizi di varia natura (es. servizi bibliotecari) per aggiungere anche il servizio politiche comunitarie. Da lì la Provincia ha fatto in modo di attivare dei progetti che permettessero di portare risorse nei singoli territori. Sono stati attivati, ad esempio progetti Interreg Italia-Svizzera, Central Europe per la mobilità elettrica.

Fondi diretti

e-MOPOLI	
Electro MOBility as driver to support POLicy Instruments for sustainable mobility	
8	€ 2.000.000
paesi europei	budget complessivo
E-MOTICON	
e-Mobility Transnational strategy for an Interoperable Community and Networking in the Alpine Space	
15	€ 2.200.000
partner	budget complessivo
GIOConDA	
Gestione Integrata e Olistica del Ciclo di vita degli Opendata-Interreg V-A "Italia-Svizzera 2014-2020"	
9	€ 1.360.000
partner	budget complessivo

FIGURA 1 – PROGETTI SU FONDI DIRETTI

Sono stati presentati anche progetti per fondi indiretti, promuovendo i servizi offerti dalla Provincia coinvolgendo i Comuni del territorio a seconda delle tematiche che potevano interessare a ciascuna area. Tra questi rientra ad esempio il progetto smart city che ha visto l'aggregazione tra 28 Comuni.

Fondi indiretti

Smart City		Infopoint	
28	€ 3.400.000	12	€ 400.000
Comuni	valore progetto	infopoint	budget complessivo
Rete Illuminazione Pubblica		Terre di Benessere	
21	€ 43.000.000	10	€ 1.390.000
Comuni	base d'asta gara	Province e Comuni	budget complessivo
Ciclovia dell'Oglio		Distretto Energetico	
10	€ 830.000	€ 105.000	€ 145.000
Enti	valore progetto	valore progetto	budget complessivo
Move in Green		Ricarica Valli Bresciane	
44	€ 1.500.000	12	€ 400.000
Enti	valore progetto	Enti	budget complessivo

FIGURA 2 – PROGETTI SU FONDI INDIRETTI

La Provincia per tutti questi progetti si è occupata di seguire dalla redazione dall'applicazione form (anche attraverso il suo personale esterno) fino alla gestione e rendicontazione.

Formalizzazione del Seav Brescia

Il progetto che ha fatto sì che il servizio diventasse più performante è stato «**Lombardia Europa**» 2020 che vede coinvolte tutte e 12 le province lombarde, con il supporto della Regione Lombardia e di Anci Regionale.

Nell'ambito di questo progetto, attraverso un questionario sono stati individuati i desiderata dei Comuni per capire come fosse strutturato un ipotetico ufficio Europa nei comuni e poi, attraverso incontri con i politici e i tecnici comunali, è stata ribadita l'importanza di avere una governance e una strategia territoriale sul tema. Attraverso i momenti formativi è stato possibile individuare quei comuni che presentavano al loro interno professionalità utili allo sviluppo di progetti (es: alcuni comuni avevano professionalità sul tema dell'ambiente, o sul tema dei servizi sociali). Un altro obiettivo era quello di costruire un network amministrativo, locale e non solo. Si è cercato di sviluppare progetti innovativi oltre alle pratiche burocratico-amministrative, inclusi il coordinamento delle iniziative, il monitoraggio e la rendicontazione. Allo stesso tempo si è cercato di rafforzare la collaborazione con il settore privato e di costruire sinergie con gli stakeholder. A questo scopo si è consolidato un PPP che ha permesso di riconoscere la compartecipazione di questi soggetti nella progettazione. Inoltre, il Seav Brescia non prescinde dalla collaborazione sistemica con il Comune capoluogo.

Il Seav vero e proprio è stato formalizzato il 31 luglio 2021, appunto nell'ambito del progetto «Lombardia Europa» 2020, con la sottoscrizione di una convenzione con 81 enti del territorio che rappresentano 150 Comuni. La Provincia di Brescia, grazie alla partecipazione al progetto in qualità di partner in rappresentanza delle province lombarde, ha potuto ulteriormente sviluppare e potenziare il proprio Seav, grazie alle attività messe in campo.

Si è partiti con un **Accordo Quadro** siglato nell'ottobre 2018 per avviare il percorso di progettazione.

In seguito, è stata condotta un'analisi SWOT del territorio che ha permesso una mappatura e un approfondimento delle realtà territoriali somministrando **215**

questionari¹ sulla base dei risultati dei quali sono stati impostati la strategia e gli eventi informativi europei di presentazione del percorso.

Il primo di questi eventi si è svolto a Brescia l'11 aprile 2019 alla presenza di 55 enti, attraverso il coinvolgimento di figure ben precise: gli europrogettisti e i Seav Coach. Dopo la sottoscrizione dell'accordo Seav, sono stati realizzati anche dei focus group² per rilevare il fabbisogno di competenze europee e sono stati attivati dei laboratori sulle politiche europee (Eurolab) con i Comuni per conoscere i desiderata del territorio e progettare il Seav³. A seguito di questo processo è stata sottoscritta una **convenzione** che ha permesso di formalizzare la costituzione del Seav con gli 81 enti aderenti, incluse le 5 comunità montane.



FIGURA 3 - IL PERCORSO DI PROGETTAZIONE DEL SEAV BRESCIA

Le fasi di costituzione del Seav Brescia

Provincia ha condotto anche una **Social Discovery Analysis**, ossia una serie di analisi di “*social listening*” tramite il monitoraggio e l’ascolto in tempo reale di ciò è stato scritto/argomentato sui canali social e sul web sulle tematiche dei fondi e della programmazione europea.

I dati quantitativi e qualitativi del “parlato” hanno permesso di:

- conoscere l’interesse su una particolare tematica da parte del mondo virtuale;
- studiare il pubblico digital;
- strutturare campagne mirate di social media marketing e web

¹ 215 questionari inviati a Brescia su 1551 a livello regionale; 95 questionari ricevuti per Brescia su 852 a livello regionale.

² Realizzato a Brescia in data 18 luglio 2019, 24 Enti presenti.

³ Realizzato a Brescia in data 11 maggio 2021, 85 Enti presenti.

communication;

- accompagnare i professionisti del team di progetto (Seav coach ed europrogettisti) nell'indirizzare e definire le tematiche dei tavoli di lavoro, in particolare nei percorsi di progettazione europea vera e propria.

Questo percorso è stato accompagnato dagli europrogettisti, individuati attraverso una long list compilata a seguito della pubblicazione di un avviso. Il modello Brescia viene declinato anche sulle altre 11 Province della regione Lombardia (allo scopo di omogenizzare e standardizzare l'attività dei Seav regionali).

I servizi del Seav Brescia per gli enti aderenti alla Convenzione

L'adesione al Seav Brescia permette di usufruire dei seguenti servizi:

- **Tavoli tematici** di europrogettazione per redigere e presentare progetti.
- **Formazione a catalogo** attraverso l'erogazione di moduli sulle tecniche di europrogettazione e sui programmi europei. Al momento sono stati attivati i tavoli sulla mobilità sostenibile, il sociale, la sostenibilità ambientale. Presto partiranno anche i tavoli turismo, cultura. Il Seav coach partecipa al tavolo gestito da un europrogettista e partecipano tutti gli enti che hanno aderito alla convenzione. Il Seav coach ascolta per capire come si sta muovendo il territorio e l'europrogettista che forma i funzionari. A valle c'è un'analisi che mette a fuoco la formazione che può essere attivata. Ciascun ente può decidere di avere una formazione più specifica sui temi che gli interessano richiedendoli a catalogo. L'idea è quello di profilare un piano di acquisti di questi servizi a catalogo.
- **Webinar in-formativi** di approfondimento su tematiche relative alla programmazione europea.
- **Newsletter** e schede di opportunità che consistono nella pubblicazione periodica dei bandi attivi con schede di dettaglio.
- **Contact point a Bruxelles**, presso Casa della Lombardia a supporto dei territori che permette di organizzare eventi, svolgere formazione sulla programmazione e le opportunità dei fondi EU.
- **Club Seav** come strumento di rete e relazione sul territorio che offra opportunità di confronto tra gli operatori coinvolti nella progettazione europea.

- **Community** che, attraverso una piattaforma interattiva, permette di scambiare dati e documenti e informazioni su come si sta muovendo l'area progettazione europea.

I tavoli di Europrogettazione

Particolare importanza rivestono i **tavoli tematici in europrogettazione**, poiché l'obiettivo primario del Seav è assistere e accompagnare gli enti a presentare progetti europei validi e vincenti.

In fase di start up del Seav sono stati attivati 3 tavoli tematici della durata di 40 ore ciascuno:

1. Tavolo Sociale: 15 lezioni tenute dal 26 febbraio al 3 luglio 2021; 19 Enti aderenti – 25 iscritti.

2. Mobilità Sostenibile: 12 lezioni dal 5 ottobre al 14 dicembre 2021; 24 Enti aderenti – 35 iscritti.

3. Sostenibilità Ambientale: 12 lezioni dal 6 ottobre al 17 novembre 2021; 20 Enti aderenti – 30 iscritti.

La task force a supporto del Seav Brescia

Per l'erogazione dei servizi previsti è presente un pool di professionisti: 1. **Seav coach** per sostenere la strategia europea dei territori. 2 **europrogettisti e formatori** selezionati dalla long list appositamente costituita tramite avvisi pubblici (vengono poi contrattualizzati con un incarico professionale che viene rendicontato all'interno del Progetto Lombardia-Europa 2020). Gli europrogettisti supportano il territorio sulle opportunità, formazione e accompagnamento degli enti. Il Seav coach invece ha una background nella gestione degli uffici Europa nelle PA e hanno il ruolo di ascoltare.

L'operatività del Seav Brescia è garantita anche grazie al coinvolgimento dei **referenti delle amministrazioni pubbliche aderenti:**

1. **Referenti territoriali:** 115 amministratori/funzionari degli enti aderenti dedicati al progetto.
2. **Assemblea generale:** organo plenario composto da tutti gli 81 enti aderenti al Seav con funzioni decisionale e di controllo⁴.
3. **Coordinamento territoriale:** organo operativo composto da 27 amministratori/funzionari di 23 enti aderenti con funzioni di coordinamento e monitoraggio⁵.

Per ciascun ente aderente c'è dunque un rappresentante (amministratore, funzionario). Poi c'è un'assemblea generale alla quale partecipano tutti gli 81 enti e poi vi è un sistema più operativo che si ritrova per coordinare le attività da sviluppare e per monitorare come si sta muovendo il Seav.

Enti Terzi aderenti al Seav Brescia

Il Seav Brescia è aperto all'adesione anche di Enti diversi dai Comuni, quali Comunità Montane e Unioni di Comuni (firmatari della Convenzione Seav).

La provincia di Brescia ritiene valida e opportuna l'attivazione di una rete estesa tra enti locali/PA ed organizzazioni di livello differente, dello stesso livello o in forma ibrida (Enti Terzi).

L'Assemblea Generale del 23 settembre ha approvato l'ingresso nel Seav di Enti Terzi tramite accordi di collaborazione e la partecipazione nei Tavoli di europrogettazione nelle tematiche di loro interesse, così che possano portare il loro valore aggiunto sicuramente importante:⁶

- Brescia Mobilità spa.
- Centro Padane.
- Centro Sviluppo Sostenibilità.
- Cluster Lombardo della Mobilità.
- CSMT Gestione.

⁴ La prima riunione si è svolta il 23 settembre 2021.

⁵ La prima riunione si è svolta il 18 novembre 2021.

⁶ Formalizzati 8 accordi di collaborazione il 21 ottobre 2021.

- Garda Sociale – Azienda Speciale del Garda.
- Garda Uno.
- Gal Garda e Colli Mantovani.
- Gal Garda Valsabbia 2000.
- Visit Lake Iseo.
- Consorzio Turistico Thermae & Ski Vallecamonica.

Questi enti sono dei privati con i quali il Seav intende collaborare perché possono essere significativi per costituire i PPP. La presenza di soggetti privati permette di avere uno spettro di attività più ampio e performante.

Punti di forza del Seav Brescia:

- Esperienza pregressa e buone prassi maturate dall'Ente
- Presenza di un Ufficio Europa nell'ente nel quale centralizzare il servizio nelle fasi di progettazione, realizzazione e rendicontazione dei progetti
- Presenza di reti stabili già costituite e partenariati già attivi (nazionali ed internazionali)
- Collaborazione e gestione associata favorendo le aggregazioni di enti locali
- Razionalizzazione delle risorse economiche e gestionali centralizzate in un unico ufficio
- Centro unico per la raccolta delle esigenze e delle sollecitazioni di progettazione provenienti sia all'interno dell'ente dai vari settori che dal territorio
- Attenzione e sensibilità al tema dei finanziamenti da parte degli enti
- Possibilità di usufruire dei fondi straordinari del PNNR, oltre a quelli della nuova programmazione UE 21-27

Punti di debolezza riscontrati sul territorio che hanno portato alla costituzione del Seav Brescia:

- Carenza di personale.
- Difficoltà a strutturare le attività e a raccogliere le esigenze interne e quelle degli enti aderenti.
- Difficoltà nella gestione amministrativa dei progetti.

- Difficoltà nella rendicontazione dei progetti.
- Difficoltà a ricercare partner internazionali.
- Difficoltà a reperire informazioni organizzate e strutturate.
- Uso della lingua straniera nei progetti diretti.
- Formazione continua degli operatori.
- Difficoltà a reperire personale specializzato nella materia.

Sviluppi futuri del Seav Brescia:

Grazie alla governance avviata sul territorio, lo scenario futuro prevede:

- un servizio stabile che si integra e completa l'Ufficio di Progettazione europea: questa organizzazione permetterà di attivare azioni finalizzate ad intercettare i cambiamenti, le opportunità e le occasioni di crescita del nostro territorio, attraverso il reperimento di nuove fonti di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale.

un luogo di incontro e di pianificazione strategica per l'intero territorio su tematiche specifiche, quali per esempio la tutela ambientale, la mobilità sostenibile, la cultura e il turismo, temi sui quali il nostro ente ha posto e vuole continuare a porre l'attenzione

Il servizio associato per l'innovazione

L'esperienza del Centro Servizi Territoriale di Pesaro e Urbino

Pesaro e Urbino (PU) è la Provincia più a Nord delle Marche. Attualmente ne fanno parte 50 comuni, di questi ben 34 hanno una popolazione al di sotto dei 5000 abitanti. In totale ne fanno parte circa 349mila abitanti circa.

Dal 1995 la Provincia di Pesaro e Urbino ha iniziato la sua avventura, ponendosi degli **obiettivi** che già all'epoca potevano considerarsi ambiziosi, ovvero:

- Condividere e implementare un programma comune di sviluppo sostenibile
- Garantire un supporto tecnologico, organizzativo e gestionale ai Piccoli Comuni
- Assicurare ai componenti dell'aggregazione le economie di scala
- Assicurare la disponibilità dei servizi per i cittadini e le imprese nei territori a rischio di marginalità
- Garantire la continuità dei servizi
- Operare in affiancamento continuo con le Amministrazioni Locali

Su questa base e per raggiungere questi obiettivi la Provincia di Pesaro e Urbino ha fissato le coordinate che ha seguito nel tempo. In particolare, la classe politica ha sempre creduto nel **CSTPU caratterizzato dai seguenti elementi**:

- Modello interamente pubblico
- Valorizzazione delle risorse umane
- Riconoscimento delle competenze
- Lavoro di gruppo
- Condivisione degli obiettivi e delle conoscenze
- Offerta di servizi innovativi
- Utilizzo del software open source

Le **tappe** che hanno caratterizzato questo percorso sono state:

1996 Avvio del progetto SICI (Servizi Informativi a Cittadini e Imprese) con convenzione quadriennale 1996-1999.

1996-97 Creazione della prima Rete Telematica Provinciale a favore di 53 Comuni.

1997-98 Fornitura connettività Internet e avvio servizi ICT di base (siti web, posta elettronica, ecc.) a Comuni e Comunità montane aderenti al SICI.

1998-02 Avvio primi servizi applicativi complessi (SUAP, Rete delle Biblioteche, ecc.).

2002-05 Partecipazione a numerosi progetti di e-government ed erogazione di ulteriori servizi.

2005 Avvio formale del CSTPU (che prende il posto del SICI) con convezioni quinquennali.

2005 Convenzioni CSTPU 2006-2010.

2010 Convenzioni CSTPU 2011-2015.

2015 Convenzioni CSTPU 2016-2020.

2020 Convenzioni CSTPU 2021-2025.

Il SICI/CSTPU negli anni ha partecipato ai principali progetti di e-gov e ne ha proposti molti. Tra questi: People, Studiare, Ali, SIM, Solci.

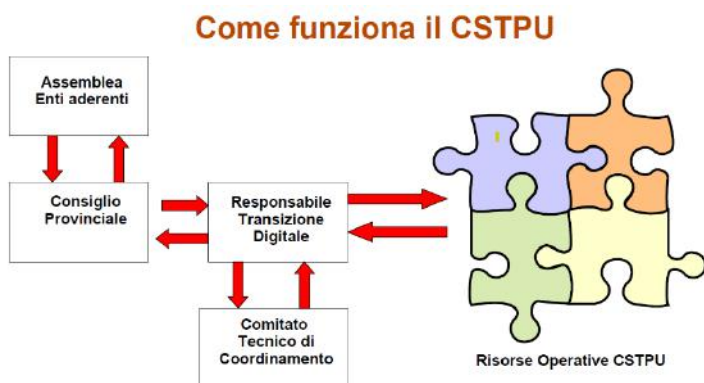
La **governance politica** del CSTPU è costruita su:

- l'Assemblea dei Sindaci che ha il controllo sull'utilizzo dei finanziamenti
- i Consiglieri del Consiglio Provinciale che sono organo di indirizzo e di controllo dell'operato del CSTPU
- il Presidente della Provincia al quale spettano i poteri di vigilanza sul rispetto dei tempi e degli indirizzi decisi.

Mentre per quanto riguarda la gestione operativa del CSTPU:

- La Provincia è l'Ente responsabile del coordinamento e del funzionamento operativo del CSTPU attraverso il Comitato Tecnico di Coordinamento (CTdC).
- Il CTdC definisce le scelte tecniche e la gestione degli investimenti sulla base delle linee di sviluppo definite dal Consiglio Provinciale e coordina le attività di progettazione e di realizzazione degli interventi.
- Il gruppo del CTdC è composto da tecnici individuati e nominati in rappresentanza degli Enti aderenti al CSTPU ed è presieduto dal Responsabile della Transizione Digitale della Provincia di Pesaro e Urbino.

I flussi informativi tra parte politica e parte tecnica sono strettamente connessi,



come si può vedere dalla seguente immagine.

FIGURA 4 – SCHEMA DEL FUNZIONAMENTO CSTPU

Il CSTPU ha una figura cardine che è quella del Direttore Generale responsabile della transizione digitale ed è organizzato in 4 uffici coordinati dal titolare della Posizione Organizzativa 5.1 “Sistemi informativi – Innovazione Tecnologica e Digitale - Centro Servizi Territoriale (CSTPU) - Rete Telematica Provinciale – Statistica”:

- 5.1.1. Ufficio “Statistica, Sistemi informativi territoriali – Supporto amministrativo”.
- 5.1.2. Ufficio “Gestione applicativi interni e degli enti aderenti al CSTPU”.
- 5.1.3. Ufficio “Gestione sistema informativo dell’ente e Sicurezza – Telefonia”.
- 5.1.4 Ufficio “Gestione rete telematica provinciale – Siti e portali provinciali web”.

Del CSTPU fanno parte 18 dipendenti, di questi 11 sono inquadrati in categoria D e 7 in categoria C. Dal punto di vista del titolo di studio: 7 persone sono laureate, 1 è in possesso del titolo di laurea triennale e 10 sono diplomate.

Il modello di convenzione del CSTPU

La provincia di Pesaro e Urbino ha scelto la convenzioni perché:

- semplice da realizzare;
- durata minima triennale, anche se nella scelta CSTPU è quinquennale;

- consente un approccio graduale all'esercizio associato (c'è una formula base che include dei servizi minimi con la possibilità di ampliare al momento della stipula o nel corso del quinquennio i servizi di cui il comune ha necessità);
- rappresenta una formula più snella, flessibile ed economicamente più sostenibile;
- non ha personalità giuridica propria, vale a dire: non si crea un nuovo ente.

L'utilizzo della convenzione è uno strumento idoneo alla strategia di contrasto alle duplicazioni (non si creano nuovi soggetti istituzionali) e sovrapposizioni di funzioni e competenze e le singole realtà istituzionali partecipano attraverso l'approvazione dei Consigli comunali.

Le convenzioni prevedono la ripartizione del costo dei servizi sulla base della determinazione delle quote definite in proporzione alla popolazione residente (fonte Istat).

La Provincia di Pesaro e Urbino stipula i contratti relativi alla gestione del CSTPU, gli Enti aderenti al CSTPU non si occupano dei contratti con i fornitori che vengono seguiti dalla Provincia.

- Il Comitato Tecnico di Coordinamento formula la proposta di ripartizione dei costi fra gli Enti aderenti che aderiscono a quel servizio.
- La proposta viene sottoposta al vaglio del Consiglio Provinciale ogni cinque anni.
- I costi di gestione di nuovi servizi sono elaborati su base annuale dal Comitato Tecnico di Coordinamento.

La Provincia di Pesaro e Urbino fattura alla fine di ogni anno le quote di adesione agli enti aderenti e le quote relative ai servizi aggiuntivi.

Gli Enti che hanno attualmente (2021-2025) aderito alle convenzioni sono:

- 46 Comuni della Provincia di Pesaro Urbino.
- 2 Provincia di Rimini.
- 3 Unioni montane.
- 2 Unioni di comuni.
- 6 Enti territoriali (Biblioteca, Azienda sanitaria, Ente Parco).

Il 92% dei Comuni del territorio provinciale di Pesaro e Urbino ha aderito alla convenzione per il quinquennio 2021- 2025 e sono in corso di attivazione altre convenzioni.

Le convenzioni sono così articolate:

Convenzioni base

Comuni: personalizzata con la quota calcolata in base alla popolazione residente 2019 a euro 0,44 ad abitante

Unioni montane, Unioni di comuni: Quota pari a euro 0,00

Servizi a domanda individuale

Comuni, Unioni montane, Unioni di comuni, Enti territoriali: personalizzata con la quota calcolata in base ai servizi a domanda individuale richiesti afferenti al catalogo 2021.

Con riferimento alle convenzioni 2021-2025, sono state sottoscritte 52 convenzioni base con 26 allegati tecnici per i servizi a domanda individuale e 6 convenzioni personalizzate.

Il lavoro di individuazione del fabbisogno dei Comuni si è basato su delle ***indagini conoscitive specifiche***.

La prima si è svolta nel 2015 con lo scopo di individuare la domanda di servizi provinciali per il territorio. In quell'occasione a tutti i comuni del territorio della Provincia di Pesaro e Urbino è stato sottoposto un questionario online contenente l'elenco completo dei servizi offerti, raggruppati in aree e gruppi tematici. I comuni hanno espresso la propria richiesta selezionando i servizi di interesse, con la possibilità di segnalare, per ogni gruppo, un servizio di valenza prioritaria.

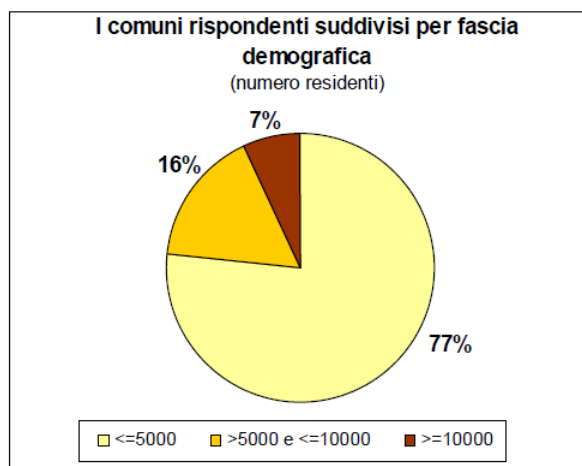


FIGURA 5 – COMUNI ADERENTI PER FASCIA DEMOGRAFICA

Nel 2020 si è svolta un'altra indagine con un questionario online sulla piattaforma chiedendo ai Comuni informazioni relative alla loro struttura (23 comuni campione con meno di 5.000 abitanti) dalla quale è emersa una forte carenza di personale nell'area informatica.



FIGURA 6 – DIPENDENTI E COMPETENZE NEGLI ENTI

Le necessità manifestate dagli enti sono le seguenti:

Le esigenze negli Enti



FIGURA 7 – LE ESIGENZE DEGLI ENTI

Inoltre, è stato predisposto anche un sistema di rilevamento del **feedback degli utenti** attraverso un form che compare tramite banner online per raccogliere il livello di soddisfazione, per valutare:

- Disponibilità on-line di informazioni.
- La possibilità di scaricare la modulistica.
- La possibilità di attivare un procedimento.
- Lo svolgimento dell'intera transazione on-line.

I destinatari di questo questionario di soddisfazione sono gli utenti (quindi non solo i comuni, ma anche cittadini e imprese che utilizzano la piattaforma della Provincia).

Dal 2014 la Provincia di Pesaro e Urbino è capofila di un progetto sul benessere equo e sostenibile delle province attraverso il quale è stato attivato il “**Sistema informativo statistico del Bes delle province**”⁷, attualmente inserito nel Programma statistico nazionale 2020-2022 (SIS-PSU 00004), che è un sistema informativo che si è evoluto ed arricchito nel tempo di sempre più dettagliati:

- indicatori di sviluppo sostenibile;
- analisi dei sistemi territoriali;
- strumenti di diffusione quali: pubblicazioni digitali, tavole dati, grafici dinamici.

La Provincia di Pesaro e Urbino, inoltre, è tra i vincitori del “**Premio PA sostenibile e resiliente 2021**”, promosso da Forum PA e ASviS (Alleanza Italiana per lo

⁷ www.besdelleprovince.it

Sviluppo Sostenibile) per valorizzare esperienze e progetti volti a promuovere una crescita sostenibile e solidale della pubblica amministrazione, per la sezione “Misurare la sostenibilità”; a questo progetto partecipano 32 Enti, di cui 25 Province delle 76 Province a statuto ordinario.

Il **Data Center del CSTPU** è situato a Pesaro presso la sede centrale della Provincia di Pesaro e Urbino a Pesaro e negli anni ha avuto diverse evoluzioni. Attualmente:

- L'infrastruttura è composta da 16 armadi rack.
- Il sistema IBM è composto da 7 nodi Intel(R) Xeon(R) CPU E5-2640 v3 @ 2.60GHz 8 core.
- Il sistema di virtualizzazione IaaS è Red Hat Virtualization.
- Nei sette nodi sono funzionanti circa 135 macchine virtuali.
- Lo storage complessivo è di 50 Tbyte.

Il CSTPU ha iniziato una prima fase di migrazione al cloud di alcune macchine virtuali cercando di analizzare l'impatto economico che dovrà essere sostenuto nel tempo. L'attuale sistema, che ha una notevole capacità elaborativa, verrà utilizzato fino al completamento della migrazione nel cloud di tutte le macchine virtuali. È una partita molto complessa che riguarda tutti gli Enti, non solo le Province.

Fin dall'inizio il SICI/CSTPU ha sempre preferito utilizzare, quando possibile e soprattutto per i servizi infrastrutturali, software Open Source, i cui vantaggi principali sono:

- Nessun vendor lock-in / Nessun costo di licenza d'uso.
- Riutilizzabilità del software.
- Supporto di una vastissima community internazionale di sviluppatori.

Fin dal 1997 la Provincia di Pesaro e Urbino ha installato il primo server Linux. Il sistema operativo server di base utilizzato è Debian GNU/Linux (e Centos per alcune applicazioni gestionali). Tra le tante applicazioni di base, citiamo:

- Bind (gestione DNS).
- Apache (server web).
- Mysql/MariaDB (database).
- Sendmail/Postfix/Dovecot (posta elettronica).
- VsFtpd (server FTP).

Le applicazioni più complesse sono solitamente erogate tramite sistemi LAMP (Linux –Apache – Mysql/Mariadb – Php/Python/Perl). Ne citiamo soltanto alcune:

- CMS DocWeb/Typo3 (gestione siti web a norma AgID): I siti web degli Enti sono ospitati presso la Provincia con un sistema open source customizzato.
- Webmail (Horde): la posta elettronica.

Queste due applicazioni, non avendo licenze, non richiedono un pagamento per il numero di enti serviti, né per il numero di caselle di posta. Ad esempio, il CSTPU gestisce, infatti, circa 2000 caselle che, in presenza di server proprietari, costerebbero ai Comuni il doppio del costo base della convenzione. Altri software open source adottati sono:

- Request Tracker (TT e helpdesk).
- Pacemaker (clusterizzazione server).
- Wiki (sistemi collaborativi).
- Sphinx (documentazione).
- Subversion (gestione codici sorgenti).
- NextCloud (condivisione file).
- OpenVPN (virtual private network).
- Nagios e Cacti (monitoraggio reti e servizi).

Ovviamente non si può fare tutto con l'open source, infatti sono ugualmente presenti molte macchine su cui è installato il sistema operativo Microsoft Windows.

Per quanto riguarda i **servizi di connettività** il CSTPU registra domini Internet per conto degli enti (totale circa 200 domini) e fornisce connettività. Questo percorso ha seguito le seguenti tappe:

1997 La Provincia inizia a operare come **Internet provider**. Aver portato il servizio agli enti e ai cittadini in quel tempo è stato abbastanza innovativo.

2000 La Provincia diventa Maintainer (registrazioni asincrone)

2010 La Provincia diventa Registrar (registrazioni sincrone)

2011 La Provincia diventa membro del RIPE (Reti IP Europee) in qualità di LIR (Local Registration Authority)

La Provincia possiede un proprio **Autonomous System** (AS198045) con un doppio accesso a Internet ridondato da 400Mbit/sec e con 2048 indirizzi IP disponibili sui quali sono attestati i servizi Internet pubblici.

Il catalogo del CSTPU è diviso in 4 tematiche:

1. **Informatica, reti e innovazione:** Servizi di connettività Internet e Intranet; Servizi Internet; Servizi di posta elettronica (in modalità standard e SaaS); Servizi DocWeb (gestione portali web enti in modalità SaaS); Servizi infrastrutturali IaaS e PaaS (cloud ibrido e virtualizzazione); Servizi applicativi ospitati presso il cloud (in modalità standard e SaaS); Servizi consulenziali.
2. **Formazione e corsi:** servizi di formazione generale; Formazione statistica.
3. **Statistica:** servizi di Sistema Informativo Statistico on-line; servizi di consulenza tecnico-statistica.
4. **Gestionali:** servizi stipendi e previdenza; Servizi al personale; Servizi gare d'appalto.

Per quanto riguarda l'**Helpdesk** telematico, a partire dal 2003 il CSTPU si è dotato di un sistema di helpdesk per il trouble ticketing (con backend web e gateway con la posta elettronica) per gestire le richieste di assistenza e di informazione da parte degli enti aderenti e le attività progettuali del personale tecnico coinvolto.

L'applicativo di helpdesk è open source (software Request Tracker).

L'applicativo di helpdesk viene utilizzato anche per la gestione dei TT interni alla Provincia di Pesaro e Urbino. Oltre al ticketing via email, il CSTPU si è strutturato con un numero di telefono dedicato e degli orari di assistenza che garantiscono la copertura delle fasce di lavoro degli enti. Ad oggi il sistema ha registrato la creazione e la gestione di quasi 81.000 ticket

Il **lavoro dei tecnici del CSTPU** viene distribuito in base alle competenze specifiche e secondo una divisione in tematiche principali che hanno una corrispondenza nelle code definite nel sistema di ticketing in modo da ottimizzare le notifiche e la comunicazione tra gli operatori.

Queste le tematiche:

- Gestione contabile e amministrativa del CSTPU.
- Servizi Internet, posta elettronica, connettività, reti WAN, sicurezza.

- Hosting web, CMS.
- Servizi infrastrutturali, data center, virtualizzazione, reti LAN.
- Servizi on line, e-government, sistemi di autenticazione e pagamento, integrazioni.
- SIT, PRG on line, catasto, applicazioni territoriali.
- Applicativi gestionali verticali.
- Servizi statistici e aspetti organizzativi e di formazione del personale.



Mi Missione Italia



www.provincecomuni.eu



[@ProvinceComuni](https://www.facebook.com/ProvinceComuni)



[@ProvinceComuni](https://twitter.com/ProvinceComuni)