



*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”

RAPPORTO per UPI – Unione
Province Italia

Dipartimento di Scienze politiche
Università degli studi di Perugia
Perugia, 30 agosto 2021

Indice

1.	Premessa	p. 3
2.	La Provincia “casa dei Comuni”: verso la Provincia come piattaforma di sistema.....	p. 5
3.	Le Province e le funzioni di stazione appaltante unificata.....	p. 9
4.	Le Province ed il “servizio Europa” a favore dei Comuni e degli attori del territorio	p. 17
5.	Le Province come casa dei Comuni per la fornitura dei servizi di innovazione	p. 23
6.	Raccolta dati e definizione degli indicatori.....	p. 30
7.	Indicazione di buone pratiche.....	p. 40

1. Premessa

Il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Perugia, rispondendo ad un invito dell'Unione delle Province Italiane, è stato selezionato per l'analisi dello stato delle amministrazioni provinciali (con riferimento a tutte le Province delle regioni ordinarie), ai fini dell'individuazione delle migliori pratiche e della complessiva mappatura delle esperienze provinciali, con specifico riferimento ad un set di servizi offerti dalle Province ai Comuni del territorio in materia di stazione unica appaltante, servizi per l'innovazione, servizio Europa.

L'incarico è stato sviluppato da un gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento, coordinato da Enrico Carloni, composto da ricercatori interni al Dipartimento o comunque a questo riconducibili, così come formalizzato in sede di proposta e poi già Comunicato in sede di relazione provvisoria sull'avanzamento dell'attività dell'8 febbraio.

Il gruppo di lavoro che si è costituito è stato composto dal prof. Enrico Carloni, coordinatore, con la collaborazione esterna del Prof. Francesco Merloni, e dai proff. Benedetto Ponti, Alessandra Pioggia, Marco Mazzoni, Guido Sirianni, Maria Giovanna Ranalli, Michela Gnaldi, Fabio Raspadori, Rita Marchetti, Marco Damiani, con il supporto allo sforzo progettuale del direttore del Dipartimento, Giorgio E. Montanari, per quanto di propria competenza. All'attività ha preso parte personale non strutturato comunque afferente al Dipartimento (Diletta Paoletti, Massimo Bartoli, Matteo Falcone, Roberto Mincigrucci, Simone del Sarto, tutti ricercatori classificabili come "senior", oltre ai dottorandi Gloria Pettinari, Francesco Merenda). L'attività complessiva è stata svolta dal gruppo di lavoro, per quanto la redazione del rapporto conclusivo che qui si presenta sia da ricondurre ad un gruppo più ristretto, con responsabilità dei singoli capitoli indicata a parte.

Il gruppo di studio costituito presso il Dipartimento di Scienze politiche ha analizzato la situazione delle Province italiane, tramite (a) la somministrazione di un questionario rivolto alla rilevazione quantitativa di elementi caratterizzanti, tra i quali in particolare per quanto qui rileva una serie di domande che hanno permesso la costruzione (b1) di un set di indicatori in ordine all'organizzazione provinciale per i servizi ai Comuni (uffici, convenzioni), ai servizi forniti tra quelli qualificanti una stazione appaltante, alla platea di Comuni forniti da servizi nel campo della SUA, dalla tendenza all'aumento/diminuzione (in particolare, dopo il venir meno del carattere obbligatorio), della dotazione organizzativa in termini di personale dedicato, all'importo delle aste e degli affidamenti, alla presenza di una piattaforma, ecc.; (b2) di un set di indicatori in ordine ai servizi informativi, informatici e statistici resi e della platea di Comuni serviti, oltre che con informazioni relative alla dotazione organizzativa ed ai modelli gestionali adottati; (b3) un set di indicatori in ordine all'attività svolta ed all'organizzazione con riferimento ai servizi per l'Europa. Si è inoltre provveduto a elaborare un indicatore generale, si può dire "di contesto", ed uno globale, frutto dell'applicazione degli altri: né il primo né il secondo sono però stati utilizzati ai fini della selezione successiva. Sul punto si v. in ogni caso, in questo Rapporto, la metodologia illustrata nell'apposito capitolo da Simone del Sarto e Michela Gnaldi.

Alla luce delle risultanze, ed al fine di “testare” la validità degli indicatori e la correttezza dei dati si è quindi provveduto alla (c) definizione di domande per interviste “in profondità” personalizzate, sottoposte in forma scritta con colloquio eventuale, volte ad inquadrare questioni “incerte” che non emergevano con chiarezza dalle risposte e/o a comprendere meglio i caratteri dell’attività svolta e/o ad inquadrare questioni “di contesto” non rilevabili dal primo questionario. Il lavoro è stato accompagnato da un’attività di studio sulle esperienze, anche attraverso l’analisi di documenti facilmente reperibili tramite i siti delle amministrazioni interessate, quali per tutti i piani di prevenzione della corruzione.

In esito a questa attività si è ritenuto di procedere in ogni caso ad una rilevazione finale di tipo, per quanto possibile oggettivo, frutto della discussione in ordine agli indicatori elaborati (b1, b2 e b3) e della loro verifica di congruità e correttezza alla luce degli ulteriori dati e delle ulteriori considerazioni rilevabili alla luce dell’attività svolta nella fase (c). Da questo lavoro emergono le tabelle Excel cui si fa rinvio, alla luce delle quali si propone un criterio per l’individuazione delle esperienze meritevoli di coinvolgimento del progetto.

2. 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.

Queste considerazioni emergono direttamente dai dati aggregati delle risposte fornite dalle Province relativamente alla gestione dei servizi a supporto dei comuni.

Come è possibile osservare dalle tabelle, che riportano le risposte aggregate delle Province coinvolte, si evince che il 68% degli enti fornisce servizi ai comuni e in molti casi ha creato una struttura ad hoc per esercitare questa funzione

1. La Provincia gestisce servizi a supporto dei Comuni del territorio?

	<i>n</i>	%
No	7	9.3
Sì	68	90.7
	75	

2. Esiste nell'organigramma della Provincia un ufficio che esercita istituzionalmente, e non in una prospettiva unicamente settoriale, funzioni di raccordo ed interlocuzione con i Comuni del territorio?

	<i>n</i>	%
No	42	56.8
Sì	32	43.2

Dal dato sotto riportato, inoltre, emerge che nella maggior parte dei casi (68%) le Province stipulano con i Comuni convenzioni per la gestione di servizi specifici ma non mancano casi di convenzioni quadro che prevedono la gestione di una molteplicità di servizi.

3. La gestione di servizi per conto dei comuni del territorio

	<i>n</i>	%
Avviene sulla base di convenzioni ad hoc per la gestione di specifici servizi	52	74.3
Avviene sulla base della adesione ad una convenzione base che garantisce la fruizione di alcuni servizi di base, mentre per la fruizione di servizi ulteriori/specifici è richiesta l'adesione ad un accordo ad hoc	8	11.4
Avviene sulla base di una convenzione quadro che prevede la gestione di una molteplicità di servizi	1	1.4
Altro	9	12.9
	70	

Se concentriamo l'analisi ai servizi oggetto di questa indagine, emerge un quadro variegato. Dai dati emerge che mentre la gran parte delle Province ha attivato un servizio di centrale di committenza o di stazione appaltante per i Comuni del territorio (69.7%), solo alcune di esse hanno servizi dedicati all'informazione, al raccordo e/o alla gestione dei progetti di livello europeo per i Comuni (il 25%) e/o servizi informativi, informatici e statistici per i Comuni (il 28%).

Servizio di centrale di committenza – stazione appaltante

	<i>n</i>	%
No	23	30.3
Sì	53	69.7
	76	

Servizio Europa di informazione, raccordo e/o gestione di progetti europei

	<i>n</i>	%
No	57	75.0
Sì	19	25.0
	76	

Servizi informativi, informatici e statistici

	<i>n</i>	%
No	54	71.1
Sì	22	28.9
	76	

Tali dati saranno più ampiamente analizzati nei report di dettaglio dedicati rispettivamente ai:

1. Servizi di stazione unica appaltante
2. Servizi Europa
3. Servizi di innovazione

3. Le Province e le funzioni di stazione appaltante unificata

Francesco Merloni

1. 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. Per le Province un ulteriore elemento di incertezza sulle prospettive future.

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.

2. 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. In questo senso, al 2019, 51 delle 76 Province indagate avevano già un proprio servizio e altre 12 si accingevano ad attivarlo. Di queste 12 in realtà solo 3 (La Spezia, Grosseto e l’Aquila) hanno compiuto i passi necessari all’effettiva attivazione del servizio: il numero complessivo risulta quindi cresciuto fino a 53 Province attive. 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. L’impetuosa crescita registrata dal 2014 all’anno successivo si è attenuata tra il 2019 e il 2021. 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.

Si riporta per completezza il dato aggregato che emerge dalle risposte ai questionari

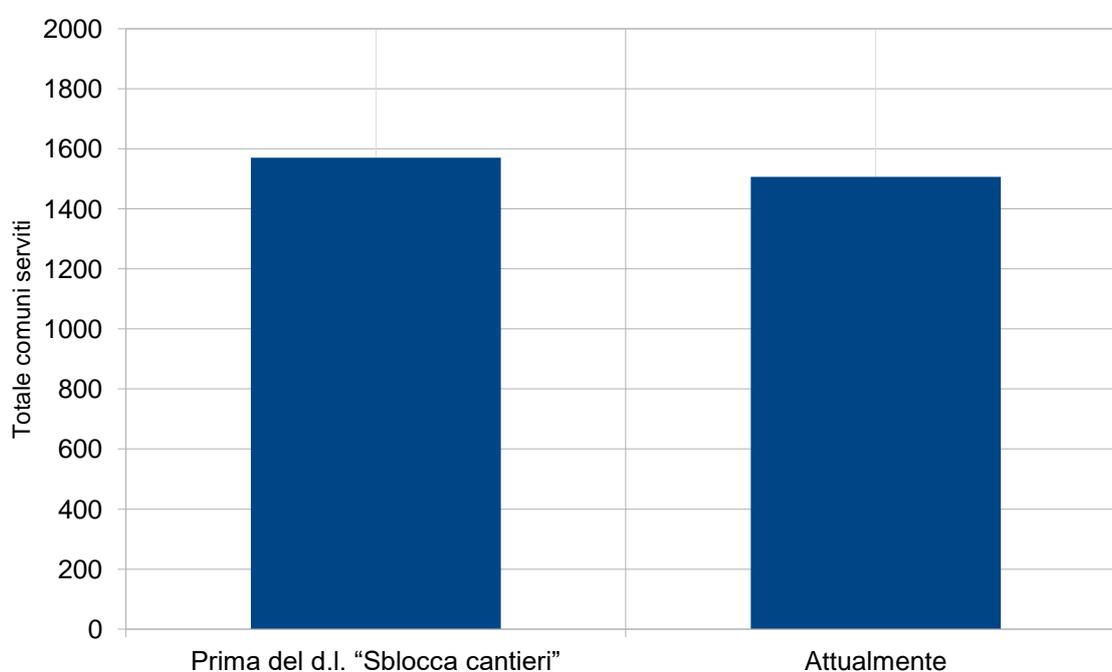
Servizio di centrale di committenza – stazione appaltante

	<i>n</i>	%
No	23	30.3

Sì	53	69.7
	76	

3. Il numero dei Comuni serviti

La presente indagine si proponeva, di valutare il complessivo fenomeno, nazionale, di avvalimento da parte dei Comuni del servizio di S.A., e di verificare, per ciascuna Provincia, l'andamento nel tempo. Sotto questo profilo la maggior parte delle Province attive, che hanno nel tempo mantenuto e consolidato il servizio di S.A., hanno segnalato una tendenza, sia pure lieve, 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.



Anche in questo caso 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.

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, i Comuni non sono venuti meno rispetto alle Convenzioni con le Province per la gestione dei servizi.

Dopo la sospensione dell'obbligo di gestione mediante stazione unica appaltante provinciale per i comuni da parte del d.l. "Sblocca cantieri", la gestione del servizio di centrale di committenza - stazione appaltante da parte della Provincia

	<i>n</i>	<i>%</i>
É aumentata	9	16.4
É cessata	5	9.1
É continuata senza rilevanti variazioni	25	45.5
Si è ridotta	16	29.1
	55	

4. Le attività di SA svolte

La presente indagine ha posto particolare attenzione al contenuto dell'assistenza fornita dalla S.A. provinciale. Tanto nel questionario di base quanto nelle interviste in profondità si è cercato di comprendere l'esatta portata dell'assistenza fornita dal servizio provinciale ai Comuni.

Si conferma il dato che vuole il servizio concentrato su un'assistenza prevalentemente di tipo amministrativo, che riguarda soprattutto le fasi della preparazione e pubblicazione del bando (e degli altri documenti di gara), nello svolgimento della gara e nell'aggiudicazione, mentre molto più rari sono i casi di assistenza nelle fasi prodromiche alla gara (programmazione e progettazione tecnica, soprattutto per le opere di maggiore complessità) o ad essa successive (la direzione del contratto in fase di esecuzione).

Quanto alla programmazione, la difficoltà maggiore sta nella oggi forte resistenza dei Comuni (e di altre amministrazioni che possano avvalersi della S.A. provinciale) a "cedere" quote di decisione politica spettante agli organi comunali, ad un soggetto terzo composto da funzionari che non rispondono direttamente a tali organi.

Per la progettazione tecnica, la vera e propria definizione del contenuto dell'opera da realizzarsi, le difficoltà che oggi si registrano operano da entrambe le parti del rapporto Provincia-Comuni. Dalla parte dei Comuni si deve ancora realizzare un rapporto di fiducia che consenta al Comune di mantenere piena l'autonomia decisionale sull'opera da realizzare, potendo contare su un ufficio di mero servizio non portatore di proprie opinioni, se non di valutazioni strettamente tecniche. Dalla parte della Provincia occorre agire sul piano dell'offerta del servizio: dimostrare di poter assistere pienamente il Comune nella definizione dei propri obiettivi politici, nell'individuazione dell'interesse pubblico curato con il contratto, nella scelta della modalità di progettazione, tutta interna alla S.A. o da essa affidata professionisti esterni.

Ma un simile salto di qualità comporta un forte investimento in funzionari di elevata capacità organizzativa e tecnica, che può realizzarsi solo in presenza di una chiara scelta del legislatore sul ruolo delle S.A. provinciali. Lo stallo registrato non può essere imputato alle Province, che semmai dovranno mostrarsi pronte ad assumere questi nuovi e rilevanti compiti in presenza di una prospettiva certa, nel tempo e nelle risorse a disposizione.

Il mancato affidamento della direzione dell'esecuzione del contratto ha le stesse origini appena considerate. Solo una S.A. provinciale che ha curato la progettazione, la gara e la stipula del contratto sarà in grado di assistere pienamente (e con soddisfazione) il Comune che si è avvalso del suo servizio. In caso di assistenza nella sola fase di gara è più naturale che il Comune finisca per riprendersi la responsabilità della verifica dell'esecuzione; anche se, come è ben noto, l'amministrazione comunale molto spesso risulta priva delle necessarie competenze tecniche e quindi fortemente sottoposta ai rischi tipici della fase esecutiva (contenzioso, varianti, aumento del costo complessivo, ritardi).

Stazione appaltante Le attività svolte a vantaggio dei Comuni	# Province che svolgono attività di stazione appaltante in favore dei Comuni
Assistenza nella fase di aggiudicazione	21
Assistenza nella fase di programmazione	3
Assistenza nella fase di progettazione (degli acquisti o dei lavori)	9
Assistenza nella fase di definizione del bando	22
Assistenza nella fase di stipula del contratto	6
Assistenza nella fase di direzione dell'esecuzione del contratto	1
Assistenza nella fase di collaudo	1
Assistenza sul contenzioso	22

Dalla Tabella sopra riportata emergono le principali attività svolte dalla Province in favore dei Comuni (assistenza nella fase di aggiudicazione, assistenza nella fase di definizione del bando e assistenza sul contenzioso) che sono i tre elementi che consentono di velocizzare le procedure di gara e fornire garanzia sulla correttezza delle procedure.

Ci preme sottolineare altri due fattori che si rilevano a seguito dell'indagine.

In primo luogo, la gratuità del servizio. Il carattere volontario e non obbligatorio dell'avvalimento in qualche caso impone la copertura del costo del servizio da parte del Comune servito. Il ritorno ad un avvalimento obbligatorio trasformerebbe la funzione di assistenza della Provincia in una funzione istituzionale, da coprire, almeno quanto ai costi di organizzazione stabile del servizio (uffici, mezzi,

assegnazione del personale), con un finanziamento ordinario a valere sul bilancio della Provincia, fermo restando che i costi di progettazioni particolarmente qualificate (si pensi alla progettazione esecutiva) possano essere coperti anche con lo stanziamento dell'opera medesima e con il conferimento di premi retributivi straordinari per i tecnici progettisti. La gratuità appare quindi, per la costruzione del futuro del servizio, come la soluzione preferibile, anche se essa, di nuovo, è fortemente condizionata dalla generale scelta che il legislatore deve ancora compiere per la piena attivazione del ruolo delle Province come S.A. qualificate.

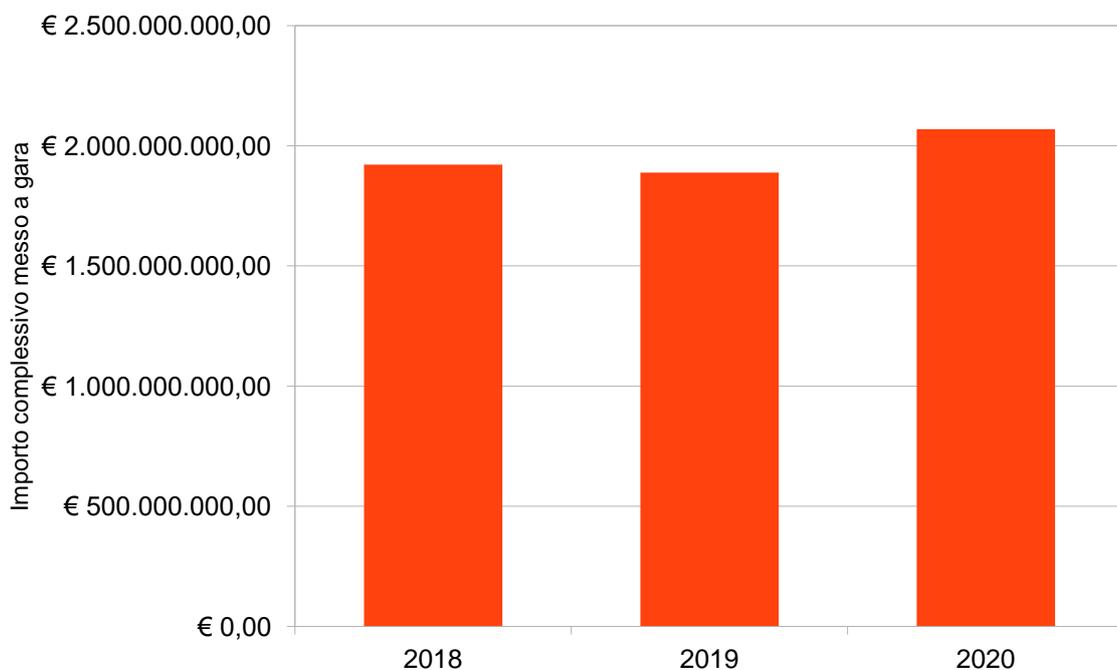
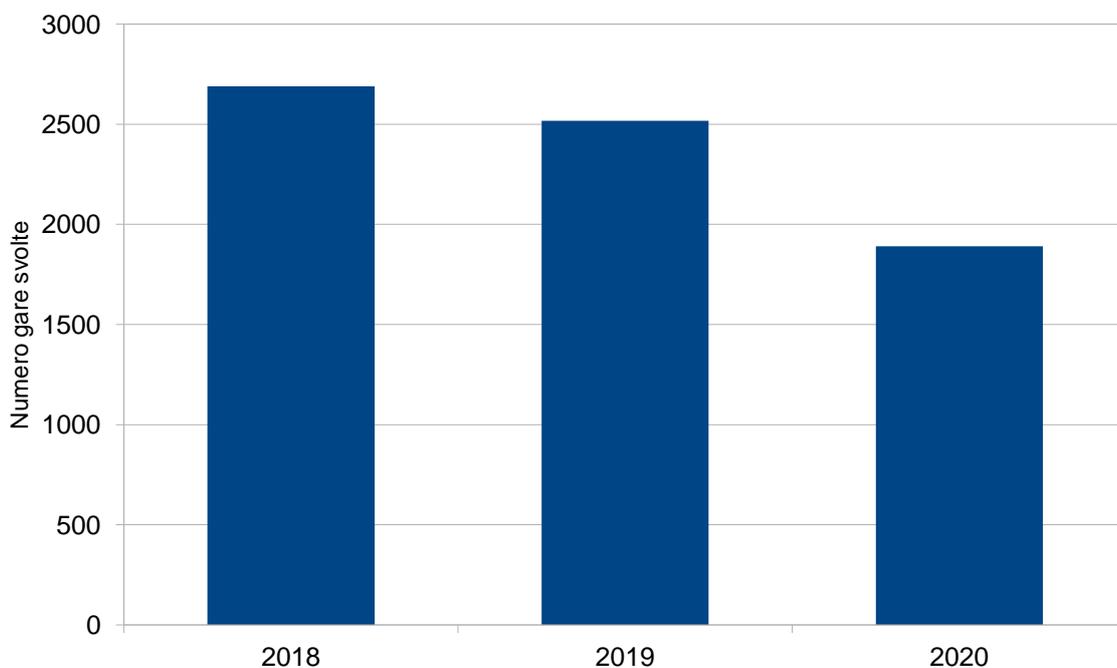
In secondo luogo, la forma giuridica di configurazione del rapporto tra Comune e S.A. provinciale. Ancora oggi prevalgono convenzioni ad hoc, concluse di volta in volta, che corrispondono ad un sistema di rapporti che resta volontario e occasionale.

La predisposizione da parte della Provincia di una convenzione base da applicare a tutti gli avvalimenti comunali del servizio è in ogni caso una soluzione molto valida anche in presenza di affidamenti occasionali. La convenzione base può essere vista come una conferma, anche sul piano dell'immagine, che la Provincia sta effettivamente investendo nel servizio, che lo ha organizzato in modo stabile e consolidato. Per il Comune si tratta solo di aderire, magari con qualche adattamento della convenzione allo specifico avvalimento, ad un modello di rapporti già sperimentato e efficace.

6. 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. "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).

Come si evince dai grafici sotto riportati nel triennio considerato (anni 2018, 2019 e 2020) si registra in generale un calo di gare svolte nell'ultimo anno, quello nel quale i due processi segnalati si sono presentati con maggiore vigore, ma si tratta di un calo lieve, 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 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.

7. 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. Nell'attesa di un chiarimento di fondo è sembrato più opportuno ripiegare su una soluzione meno impegnativa. Anche se si comprendono bene queste scelte, sembra opportuno richiamare l'attenzione delle amministrazioni provinciali a considerare la diversa scelta, più forte anche in termine di immagine presso i Comuni che si intende servire, della costituzione di un ufficio distinto dal primo e tutto dedicato alla S.A. per i Comuni.

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 quasi esclusivamente amministrativo, perché largamente di tipo amministrativo sono le attività finora svolte. Le Province, sempre nell'attesa del definitivo chiarimento del proprio ruolo, sembrano aver adottato soluzioni prudenziali, che non hanno finora comportato forti investimenti nel reclutamento di personale tecnico altamente qualificato.

Per il successivo svolgimento del progetto si tratta di porre al centro della riflessione delle Province le scelte da operare in attesa di attive politiche pubbliche di tipo straordinario che consentano alle S.A. di reclutare direttamente il personale qualificato necessario. In particolare, se non sia il caso 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.

16. La provincia ha organizzato strutture/uffici dedicati alla gestione delle procedure distinguendo quelle relative ad appalti di servizi/forniture da quelle relative a lavori pubblici?

	<i>n</i>	%
No	49	76.6
Sì	15	23.4
	64	

17. La provincia dispone di piattaforme telematiche nella gestione di procedure di gara?

	<i>n</i>	<i>%</i>
No	6	9.0
Sì	61	91.0
	67	

8. Le “migliori pratiche”.

La ricognizione effettuata, attraverso la somministrazione del questionario a tutte le Province, l'analisi delle risposte, la definizione di domande di approfondimento mirate e la loro sottoposizione alle esperienze più significative, consente di evidenziare una serie di realtà meritevoli di attenzione ed utili per definire una concreta pratica provinciale nel campo.

Con riferimento ai servizi di stazione unica appaltante risulta particolarmente di rilievo quella di **Treviso**, in virtù dell'applicazione integrata dei diversi indicatori.

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, è rimasto costante 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 euro nel 2019 e 50 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 (tranne Como che ne dedica 29) 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 tipologie di servizi di Stazione Unica Appaltante (SUA) erogate ai comuni

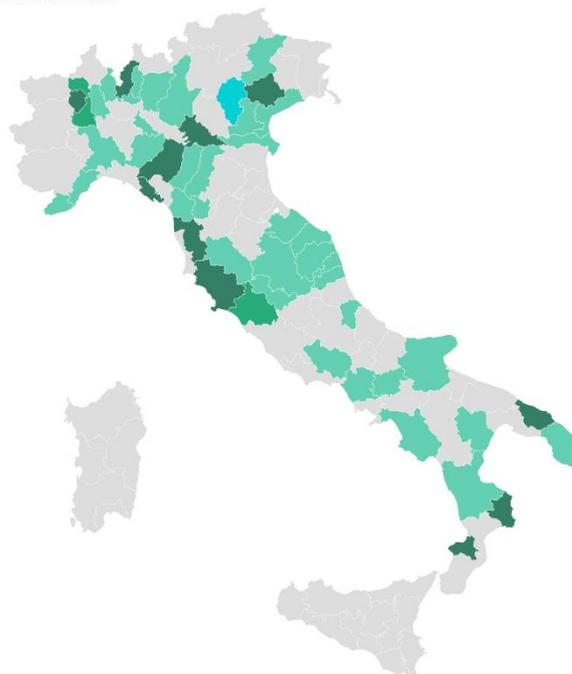
Servizi di SUA erogati: fase di programmazione

■ Programmazione ■ Programmazione e progettazione



Servizi di SUA erogati: fase di aggiudicazione

■ Def. Bando e Aggiudicazione ■ Aggiudicazione ■ Bando, Aggiudicazione e Stipula contratto
■ Definizione del Bando



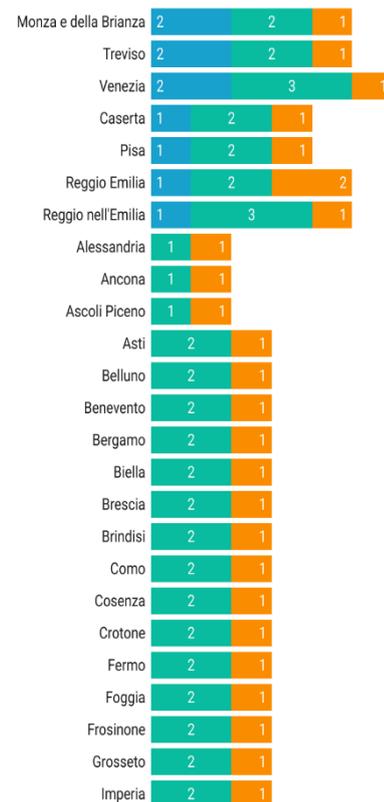
Servizi di SUA erogati: fase di esecuzione

■ Collaudo e Contenzioso ■ Contenzioso ■ Direzione dei lavori e contenzioso

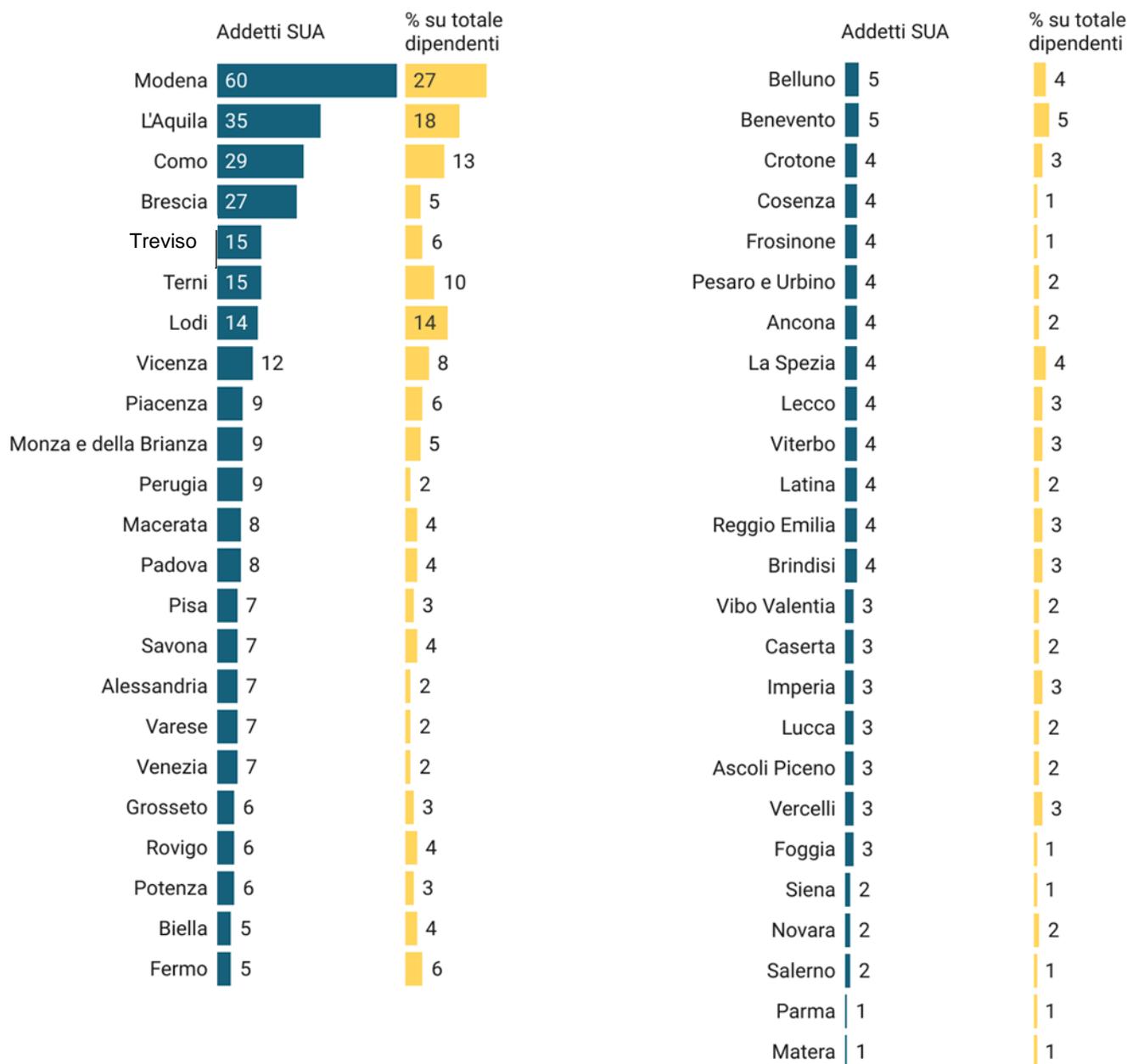


Numero servizi di SUA erogati per ciascuna fase

■ Fase di programmazione ■ Fase di aggiudicazione
■ Fase di esecuzione

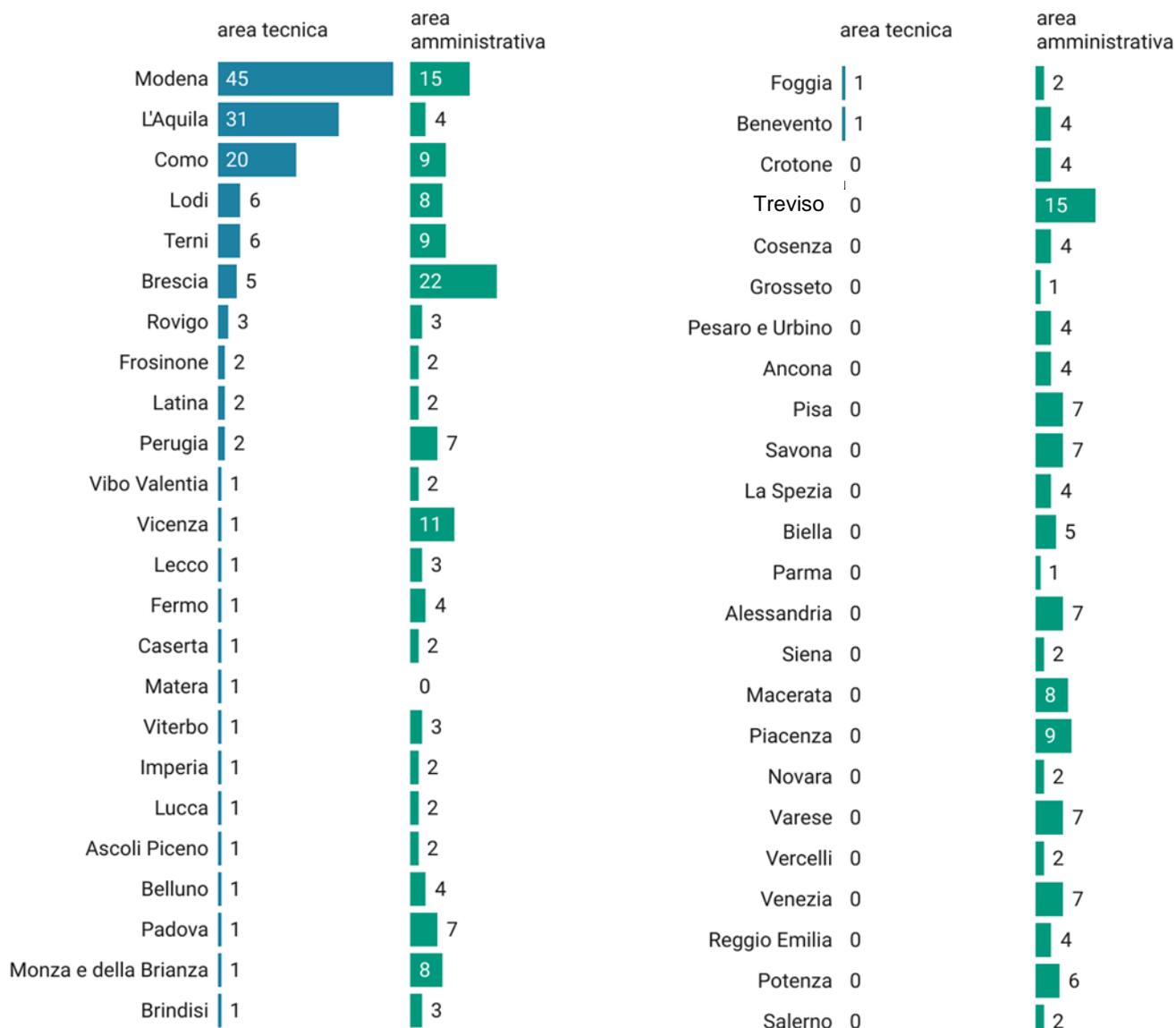


Numerosità assoluta e relativa del personale addetto all'attività di Stazione unica appaltante (SUA) svolta a servizio dei comuni



Composizione per area professionale del personale di Stazione unica appaltante (SUA) svolta a servizio dei comuni

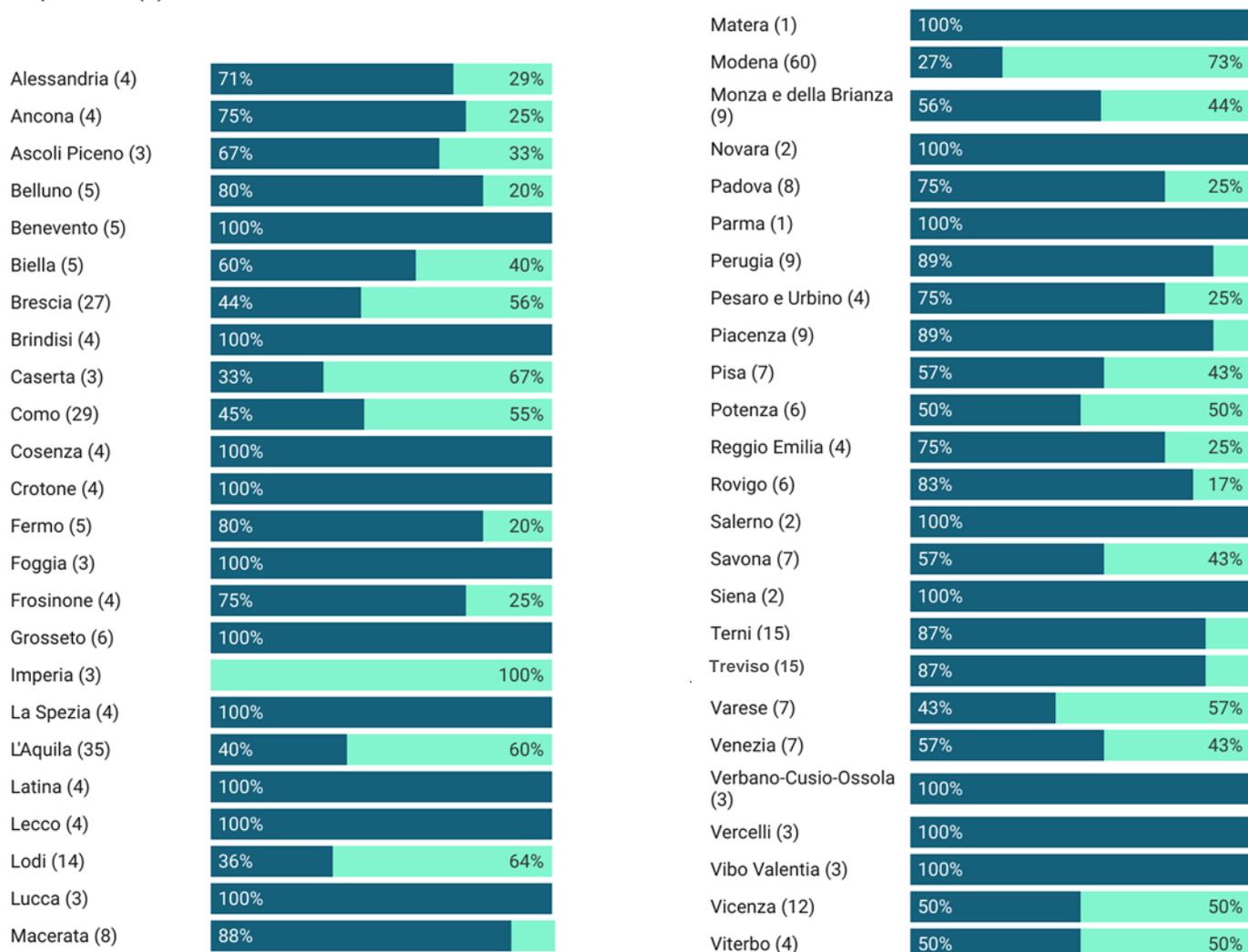
■ area tecnica ■ area amministrativa



Composizione per titolo di studio del personale di Stazione unica appaltante (SUA) svolta a servizio dei comuni

■ laureati ■ non laureati

tra parentesi (#) il numero di addetti all'attività di SUA



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

Fabio Raspadori, Massimo Bartoli, Diletta Paoletti

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).

Le precedenti affermazioni sono avvalorate dal dato aggregato che emerge dai questionari

Nella struttura provinciale, esiste un Ufficio Europa?

	<i>n</i>	%
No	20	27.8
Non più, esisteva in passato	18	25.0
Sì	34	47.2
	72	

Dopo tale accertamento preliminare, la prima griglia di domande poste alle Autorità provinciali può essere schematizzata in tre differenti gruppi:

- a) rilevazione della denominazione dell'ufficio, del suo inquadramento istituzionale, del periodo temporale di attività e del suo raggio di azione rispetto alla tipologia ed al numero dei soggetti beneficiari, in particolare i Comuni;
- b) reperimento delle informazioni essenziali, sia qualitative che quantitative, sul personale impiegato;
- c) inquadramento delle tipologie di servizi offerti e valutazione dei risultati conseguiti, con particolare riferimento alla-progettazione europea.

Rispetto alle risposte di cui alle domande del gruppo a), la linea di tendenza statisticamente prevalente prevede la strutturazione all'interno dell'Ente provinciale, e del relativo personale di cui al punto b) nell'ambito dello stesso ente provinciale. Rare le eccezioni, una delle quali, Reggio Emilia, che ha comunque raggiunto dei buoni livelli di *performance* complessiva.

Riguardo all'ambito d'azione, quasi tutte le Province mettono a disposizione il "Servizio Europa" per tutti i Comuni del territorio, eccezion fatta per Ancona, Pisa, Lecco, Padova e Foggia, oltre alla già citata Reggio Emilia, la quale svolge la sua attività tramite un soggetto esterno.

	<i>n</i>	%	
No	6	15.4	32. L'Ufficio Europa della provincia opera a vantaggio dei comuni del territorio?
Sì, a vantaggio di tutti i comuni del territorio	28	71.8	
Sì, eccetto il comune capoluogo	1	2.6	
Sì, ma solo a vantaggio di alcuni comuni	4	10.3	
	39		

Rispetto alle domande del gruppo b), dalle risposte restituite risulta che il personale che opera nelle strutture, spesso impegnato in più compiti, si occupi prevalentemente ma non esclusivamente di tematiche europee. Ciò premesso, tale personale – comunque inquadrato in uffici che ricomprendono il Servizio Europeo - in larga parte proviene dalla categoria amministrativa D e può vantare un diploma di laurea. Non sono rari i casi in cui risultano coinvolte figure dirigenziali, in possesso di laurea, ma essi sono essenzialmente concentrati nella parte settentrionale del paese (Treviso, Bergamo, Verona, Padova e Modena).

Va segnalato come 16 Province non abbiano previsto, a favore del personale addetto, alcuna azione di “formazione/aggiornamento” sulle specifiche tematiche di competenza. Similmente, in tema di autovalutazione, sono 17 le Province che non hanno adottato specifiche procedure di monitoraggio e verifica sull’azione condotta dall’ufficio.

Le risposte fornite in riferimento al gruppo c), una cui schematizzazione riferita alle tipologie di servizi erogati a favore dei Comuni territoriali viene di seguito riportata nella Tabella 1, hanno evidenziato la composizione composita dei beneficiari effettivi che, insieme alle Autorità comunali, per il 50% circa del campione comprendono: imprese, istituti scolastici, enti di formazione e cittadinanza.

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’analogica 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*

Relativamente ai beneficiari delle attività erogate, il dato medio testimonia un sostanziale equilibrio tra soggetti del settore pubblico e di quello privato; quest'ultimo ulteriormente scomponibile, anche in ragione della tipologia di azione offerta, tra: comparto produttivo, mondo dell'istruzione e della formazione, segmenti della società civile organizzata e cittadinanza. Tuttavia, il coinvolgimento di tali componenti si presenta in percentuali variabili; in fatti in alcuni casi per talune delle categorie menzionate non si configura alcuna fruizione di servizi.

Si discostano da tale tendenza media due mini-raggruppamenti di Province. Il primo ha scelto di non coinvolgere i Comuni nel proprio raggio di azione (Ancona, Bergamo e Ascoli Piceno); mentre il secondo, al contrario, include tra i destinatari delle azioni solamente "Comuni ed altri enti pubblici", estromettendo di fatto i soggetti privati (Avellino, Lecco, Varese, Mantova, Asti, Cremona, Brindisi, Catanzaro). Un numero davvero limitato di Province, infine, ha condotto la propria attività a beneficio di tutti i settori, pubblici e privati, in precedenza brevemente elencati (Livorno, Potenza, Reggio Emilia).

Con specifico riferimento alla progettazione, le risposte fornite in merito alle domande del gruppo c) hanno permesso di operare, in riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, una valutazione complessiva sia dei risultati conseguiti in termini di partecipazione attiva ai bandi europei, sia della tipologia dei fondi per i quali i progetti sono stati presentati.

In merito agli aspetti quantitativi del primo punto, va segnalato come 7 Province abbiano dichiarato di aver partecipato a più di 10 progetti (Rimini, Lucca, Reggio Emilia, Brescia, Lecce, Cosenza e Livorno), seguite da altre 8 che si sono invece occupate di un numero di progetti compreso tra 6 e 10 (Cuneo, La Spezia, Lecco, Padova, Venezia, Rovigo, Potenza, Salerno). Per le restanti Province, il dato medio di partecipazione si attesta su di un numero di progetti compreso tra 1 e 5.

Dal lato qualitativo, tutte le Province hanno partecipato ad attività di progettazione legate sia a fondi strutturali, che a fondi di cooperazione territoriale e a quelli diretti. Rispetto a questi ultimi, le Province partecipano principalmente in qualità di "capofila" e non di "partner"; invece, guardando ai fondi indiretti e quelli della cooperazione territoriale le 2 modalità partecipative (capofila/partener) tendono ad equivalersi sul piano della frequenza, riscontrandosi anche qualche sporadica comparsa di partecipazione a titolo di "fornitore di supporto esterno", soprattutto in ambito di fondi strutturali.

Va anche segnalato che, relativamente alla categoria dei fondi diretti due province non hanno conseguito alcun risultato.

Per ciò che concerne l'erogazione dei "servizi informativi", il campione analizzato ha dichiarato di abbinare, nella gran parte dei casi, la creazione di eventi legati a "tematiche generaliste europee" ad ulteriori modalità di Comunicazione "più dirette" nei confronti degli *stakeholder*, essenzialmente attraverso la predisposizione di apposite *newsletter*, sia *on-line* che *off-line* ed il ricorso ai classici "presidi fisici" degli sportelli informativi. Circa l'uso delle *newsletter*, il dato effettivamente rilevato evidenzia tuttavia come tale strumento venga abitualmente impiegato da un numero relativamente limitato di Province (17), assai meno di quanto sarebbe stato lecito attendersi in tempi di crescita incrementale delle forme di Comunicazione multimediale.

La lettura possibile di questo dato è di fatto duplice visto che, da un lato, potrebbe costituire un mero indizio di "scarsa fidelizzazione" di fruitori prevalentemente occasionali, mentre dall'altro potrebbe invece rappresentare una sostanziale inadeguatezza, anche dal punto di vista numerico, del personale impiegato nella predisposizione, metodica e costante, di un flusso di informazioni legate alle attività europee strutturate e coerenti.

Sulla base dei dati raccolti in questa prima fase di analisi, sono stati attribuiti specifici punteggi alle varie risposte fornite, permettendo di stilare, tramite l'elaborazione di un indicatore finale aggregato.

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 tabella 1 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.

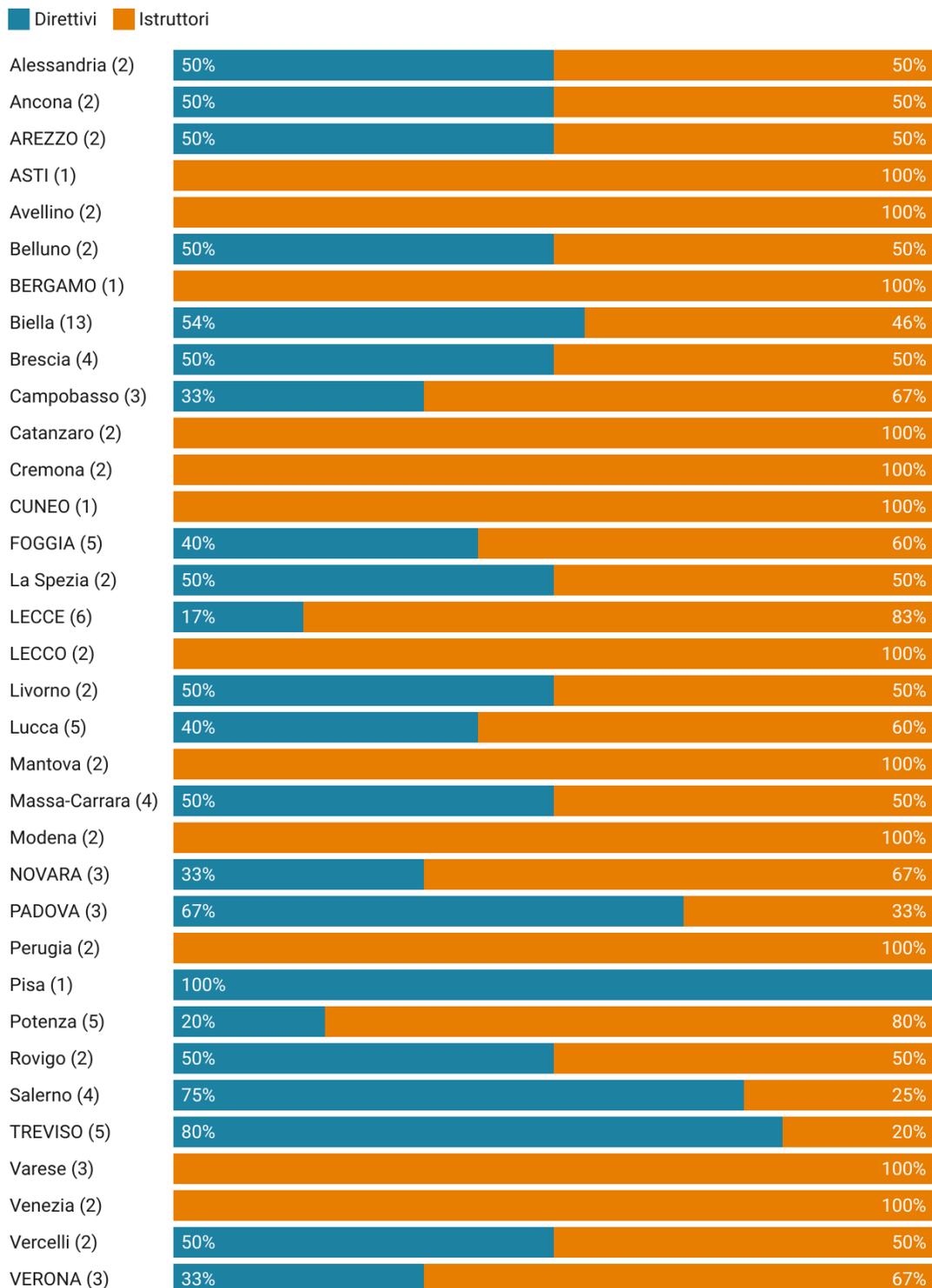
Dall'analisi dei questionari e delle interviste in profondità emerge come esperienza particolarmente qualificata quella di Brescia. L'Ufficio Europa di area vasta della Provincia, ufficio di livello dirigenziale con un buon numero di personale dedicato, fornisce ai Comuni del territorio i servizi più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

Composizione per area professionale del personale del "Servizio Europa"

tra parentesi (#) il numero degli addetti al Servizio Europa

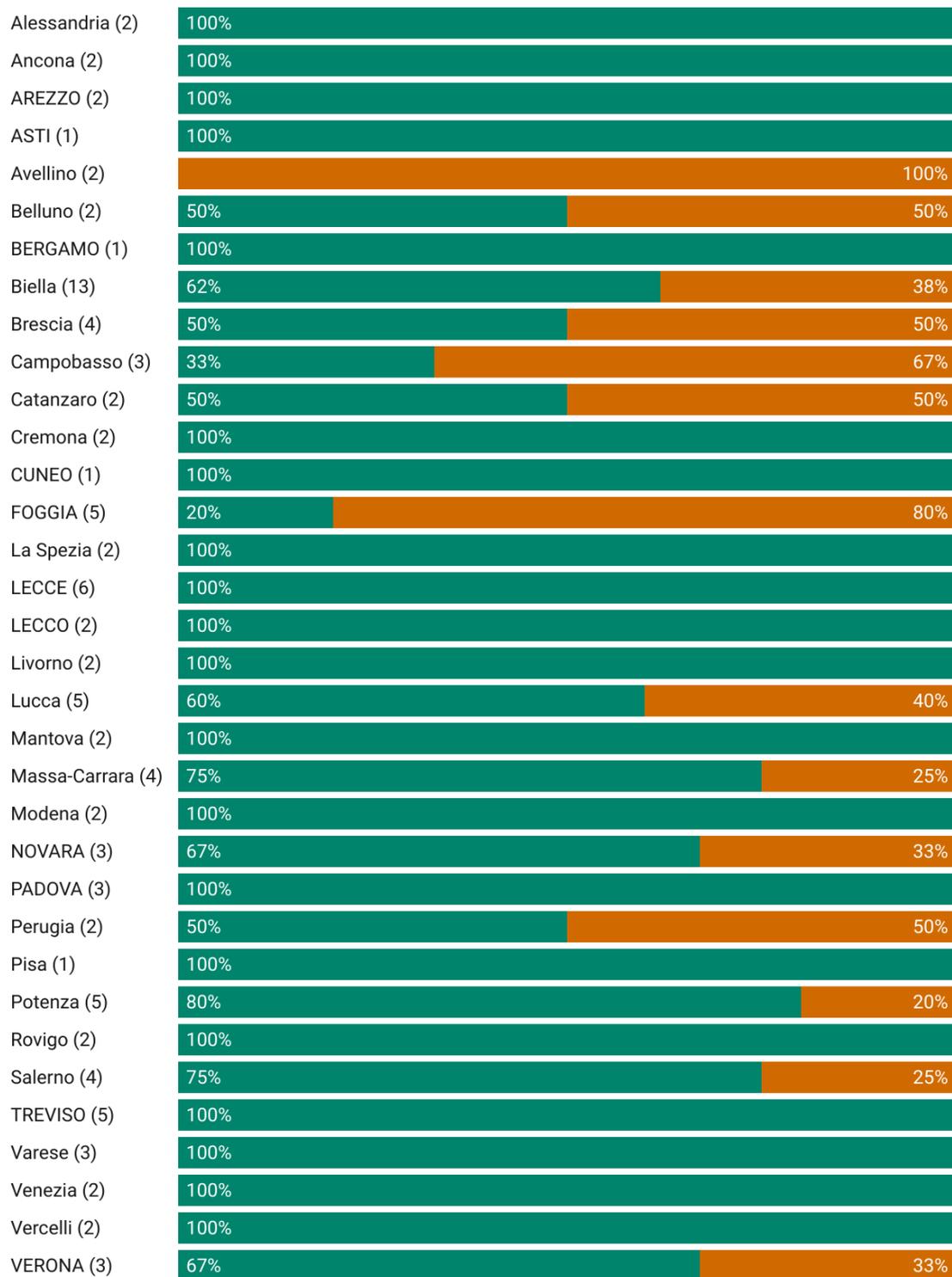


Sono ricompresi nei "Direttivi" i dirigenti ed i funzionari di cat. D. - Sono ricompresi negli "Istruttori" i funzionari di cat. C e addetti di altre qualifiche.

Composizione per titolo di studio degli addetti al “Servizio Europa”

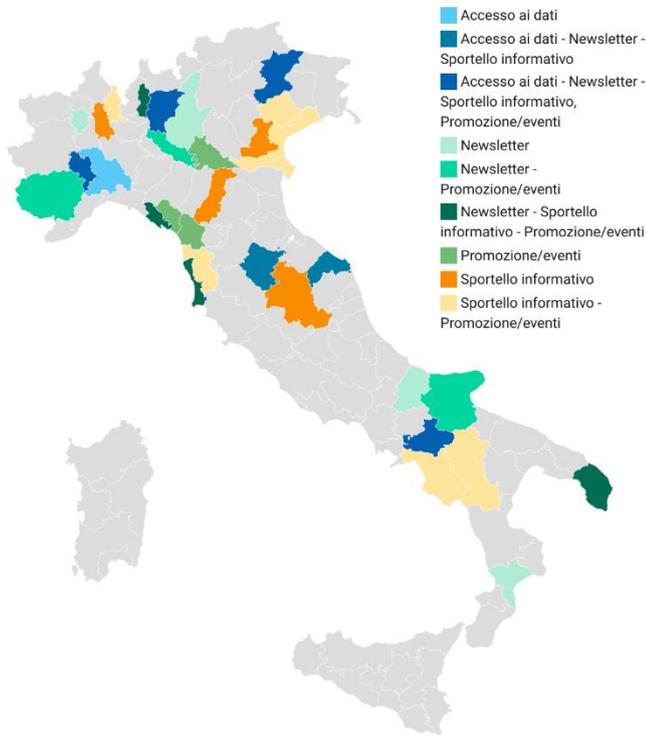
tra parentesi (#) il numero degli addetti al Servizio Europa

■ Laureati ■ Non laureati

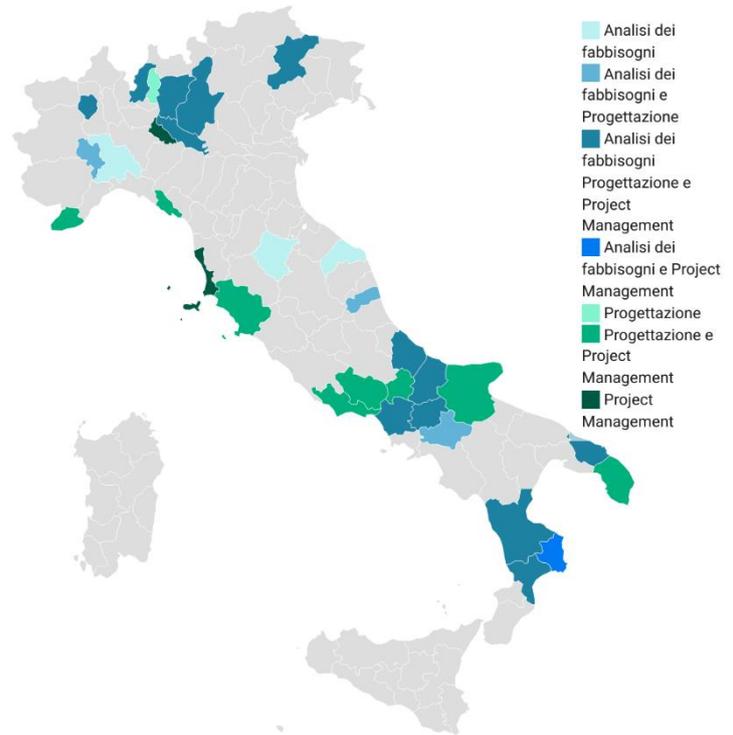


Tipologie di attività erogate dal “Servizio Europa” nelle province dove è attivo

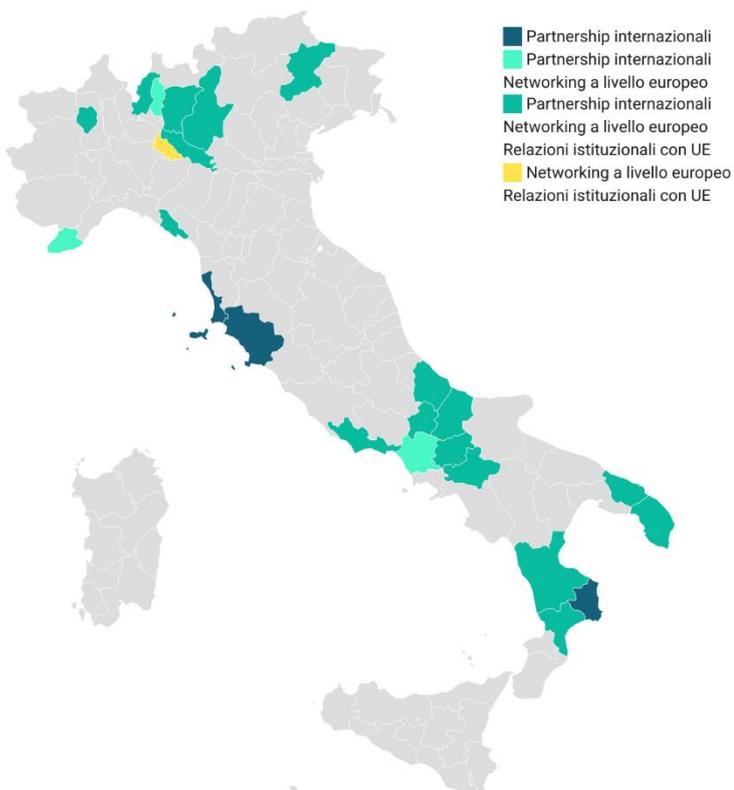
Attività informative



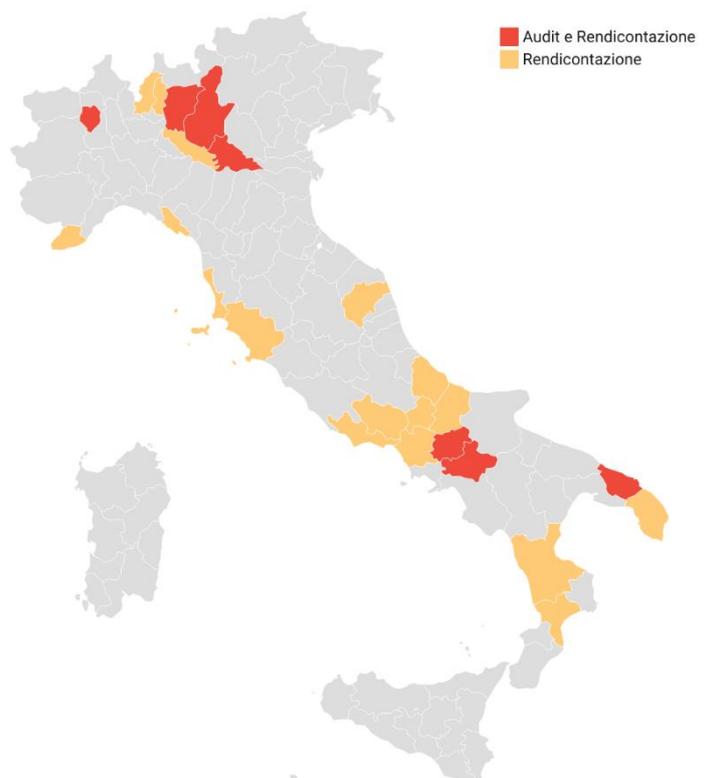
Progettazione & Management



Networking e Relazioni con UE



Audit e Rendicontazione



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

Matteo Falcone, Benedetto Ponti

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. L'indagine ha preso in considerazione questi servizi, che complessivamente abbiamo indicato come servizi di innovazione, articolandoli in otto differenti tipologie: nella Tabella 1 si può apprezzare la quantità di Province che erogano a favore dei Comuni tali servizi, mentre nella mappa sono segnalate le Province che erogano servizi almeno in una delle aree oggetto di rilevazione.

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.

Tabella 2
Le formule organizzative dei servizi informativi, informatici e statistici erogati dalla Province e fruiti dai Comuni

Numero dei servizi effettiv. descritti	a))*	numero Comuni serviti	b)	n.	c)	n.	d)	n.	e)	n.	f)	n.	g)	n.	h)	n.	Tot. Comuni	Prov. incia
Benevento 7	x	5	x	5	x	50			x	50	x	50	x	20	x	20	78	x
Pesaro e Urbino 6	x	52	x	52					x	52	x	52	x	52	x	52	52	18 (D) 7, 11, 0
Padova 6			x	70	x	100	x	30	x	95	x	90	x	60			102	17 (C) 10, 7, 0
Lecco 5	x	24	x	37					x	41	x	41			x	2	84	3 (C) 3, 0, 0
Macerata 5			x	60	x	32	x	56	x	52	x	56					55	3 (D) 1, 2, 0
Biella 4	x	57	x	72	x	53									x	74	74	4 (D) 1, 2, 1
Ravenna 4			x	17					x	17			x	18	x	10	18	12 (D) 1, 11, 0
Campobasso 2	x	36									x	36					84	4 (=) 2, 1, 1
Brescia 3			x	174	x	174					x	174					205	7 (=) 3, 3, 1
Vicenza 3	x	72			x	6							x	114			114	6 (C) 4, 2, 0
Reggio Emilia 3			x	11					X	39	x	42					42	9 (C) 6, 3, 0
Livorno 3							x	7					x	25	x	25	19	1 (D) 0, 1, 0
Treviso 2									X	28	x	28					94	9 (D) 4, 5, 0
Pistoia 2					x	5	x	10									20	6 (D) 0, 5, 1/4
Alessandria 2													x	v	x	v	187	6 (D) 1, 5, 0
Mantova 1													x	5			64	6 (D) 0, 5, 1
Como 2			x	73	x	11											148	6 (=) 4, 2, 1
Potenza 2													x	v	x	v	100	3 (D) 0, 3, 0
Arezzo 5 (2)	x	2	x	5					x	5			x	5	x	5	36	2 (=) 1, 1, 0
Forlì-Cesena 2	x	11							x	5							30	2 (=) 1, 1, 0

x	#
---	---

Ufficio interno della Provincia

x	#
---	---

Ufficio costituito in Comune con altri enti pubblici

x	#
---	---

Soggetto esterno (pubblico o privato) sotto il controllo della Provincia

x	#
---	---

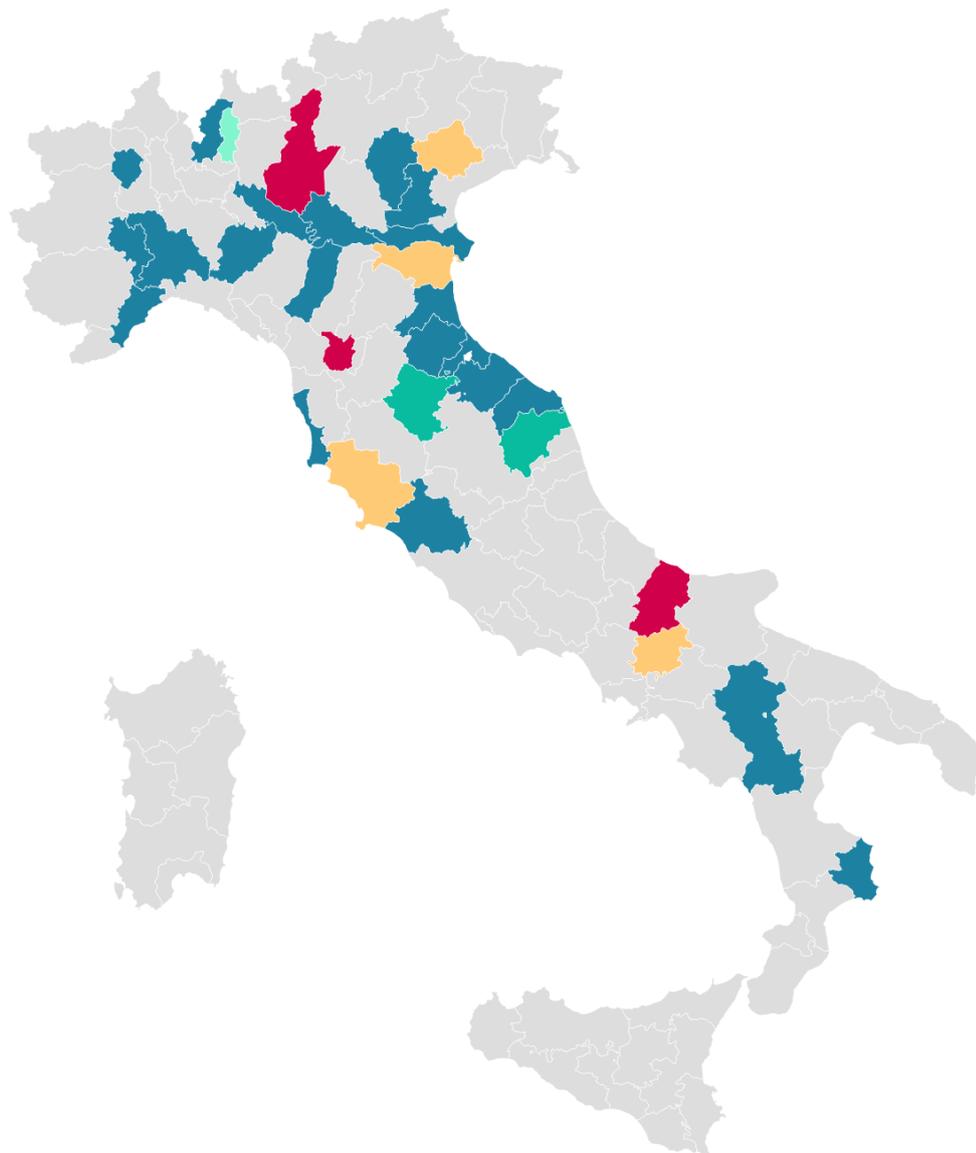
Soggetto esterno non nel controllo della Provincia

* **a)** Connettività Internet; fornitura e/o gestione rete intranet; **b)** Servizi di posta elettronica; servizi Internet di base; Servizi di gestione portali web enti; **c)** Servizi per la gestione del documento elettronico e la firma elettronica/digitale; accesso ai servizi digitali della PA; **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); **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

Figura 1

Forme di gestione dei servizi di innovazione erogati ai comuni

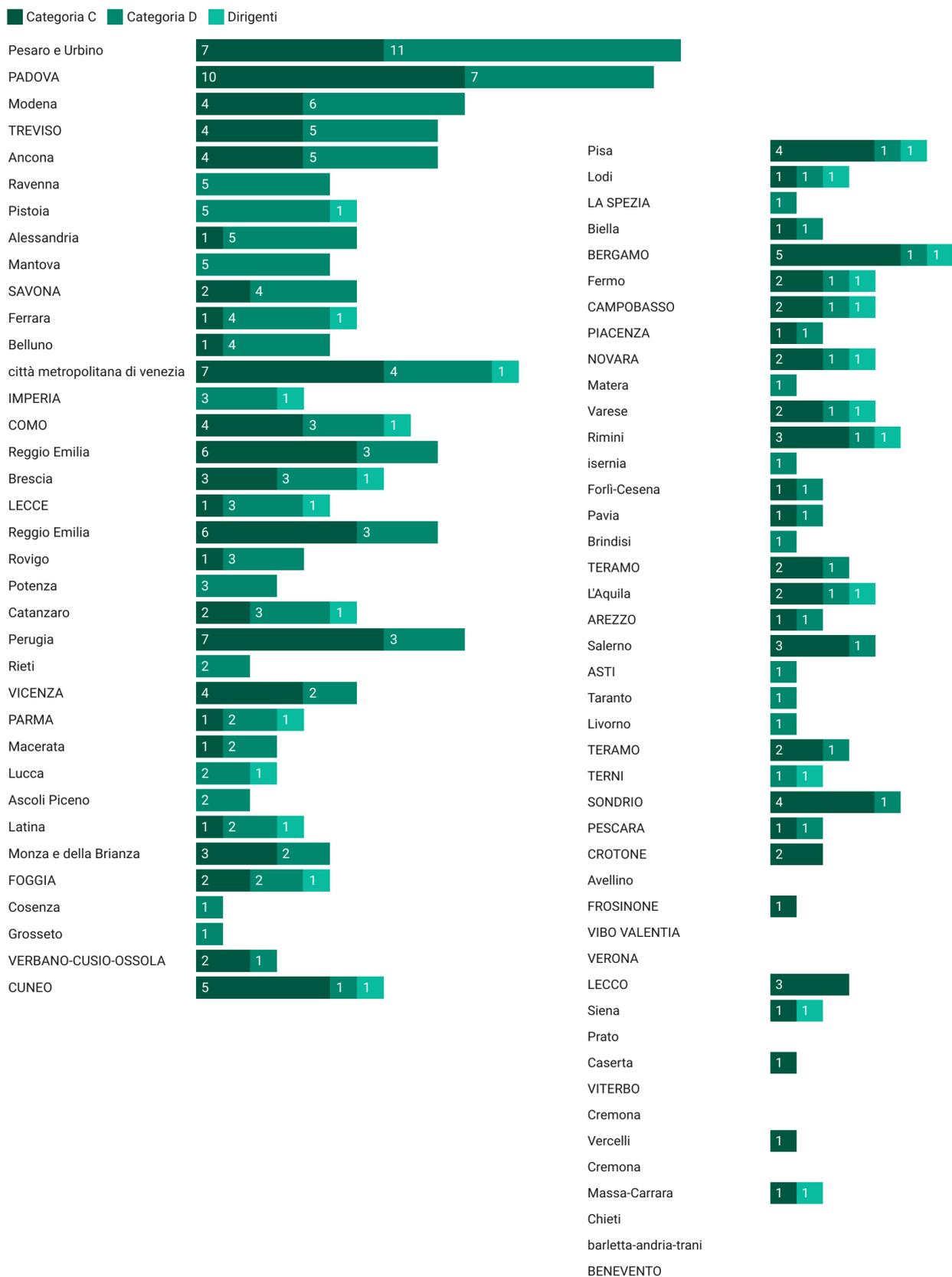
■ uffici della provincia ■ ufficio in condivisione ■ in house providing ■ appalto di servizi ■ misto interno/appalto



Fonte: Dipartimento di scienze politiche - Unigg.it • Creato con Datawrapper

Figura 2

Personale delle province con qualifica informatica



Fonte: Dipartimento di Scienze politiche - Unipg.it - Creato con Datawrapper

Figura 3

Personale della province con qualifica informatica % su totale personale della provincia

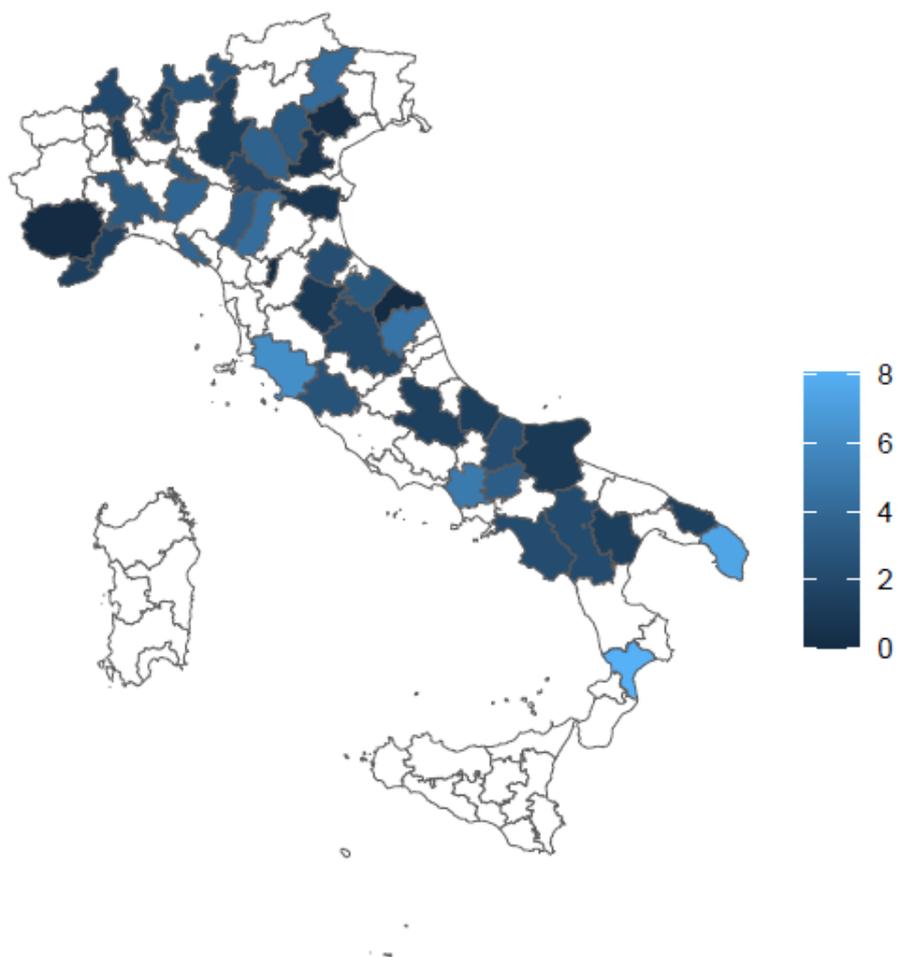
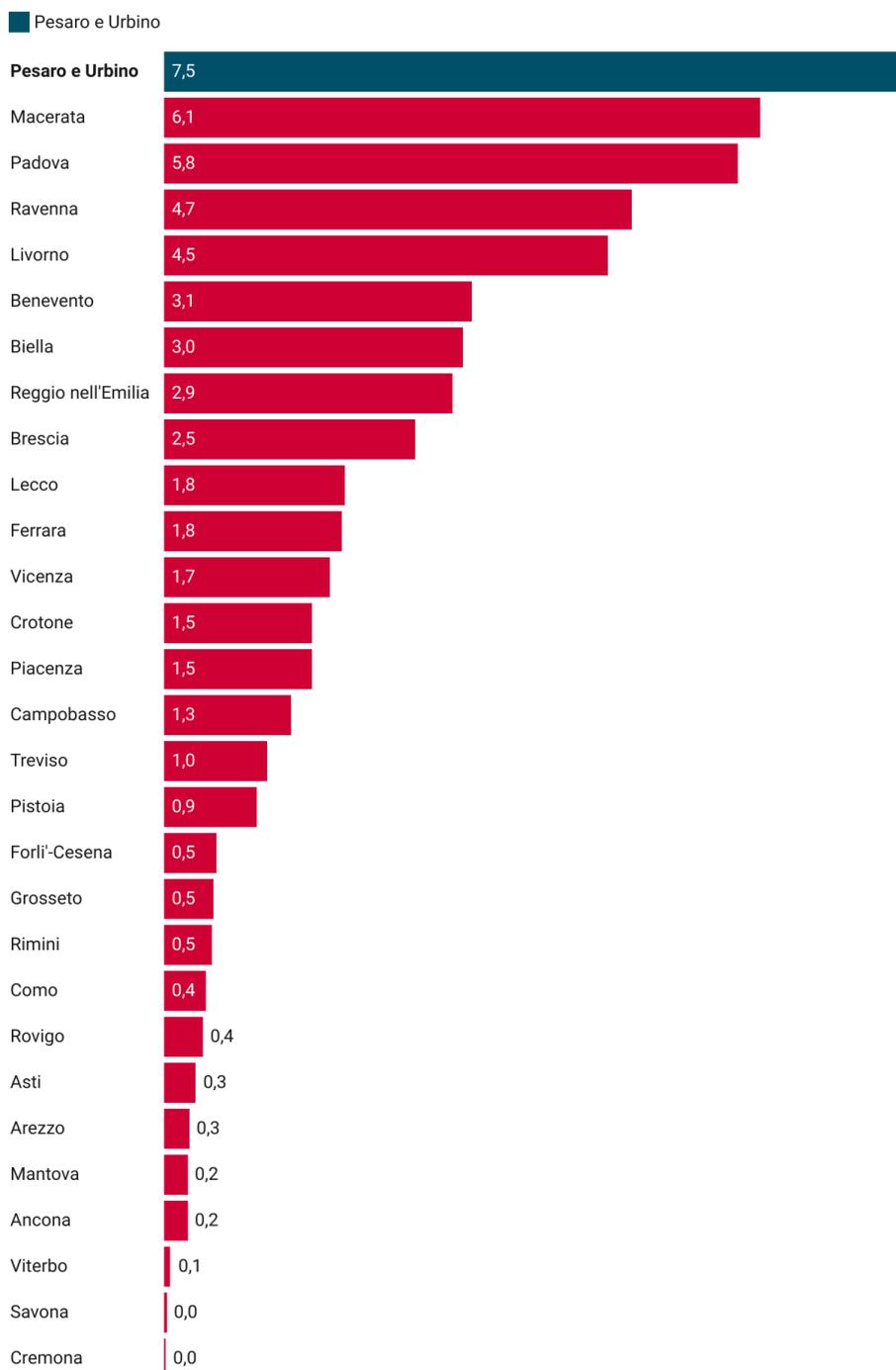


Figura 4

Indice di penetrazione servizi innovativi

Il numero indice rappresenta la capacità di copertura dei servizi erogati dalla provincia ai comuni, pesato in base all'innovatività dei servizi.



Fonte: Università degli studi di Perugia • Creato con Datawrapper

6. APPENDICE

Raccolta dati e definizione degli indicatori

Simone Del Sarto e Michela Gnaldi

1. Questionario

Per investigare quali servizi sono stati implementati dalle Province a favore dei Comuni e con quali modalità, è stato realizzato un questionario mediante lo strumento gratuito “Moduli” offerto da Google. È stata inviata un’email alla Province coinvolte contenente un link, così da procedere alla compilazione online del questionario, in modo da disporre immediatamente dei dati in formato elettronico (foglio di calcolo).

Il questionario è composto da varie sezioni. Abbiamo una sezione generale, che riguarda le caratteristiche generali dell’ente, come il numero di unità di personale per aree e categorie, più altre domande generiche circa lo svolgimento di servizi a supporto dei Comuni.

Dopo la sezione generale sono presenti tre sezioni specifiche, una per ogni categoria di servizi di interesse: *i)* servizio di centrale di committenza – stazione appaltante, *ii)* servizi informativi territoriali e servizi informativi, informatici e statistici e *iii)* servizio “Europa” di informazione, raccordo e/o gestione dei progetti europei.

Le risposte fornite dalle province rispondenti sono state elaborate con lo scopo di costruire quattro indicatori “di performance”, uno per ogni sezione del questionario (generale più tre specifiche per categorie di servizi). Infine, questi quattro indicatori sono stati considerati globalmente e sintetizzati per costruire un indicatore finale, così da poter costruire una graduatoria globale delle province. Di seguito, per ogni sezione del questionario, riportiamo le domande selezionate e i criteri utilizzati per la costruzione di ogni indicatore specifico di sezione.

Si evidenzia che le risultanze dei questionari sono state poi verificate, nei casi controversi o sui quali residuavano incertezze, attraverso apposite “interviste in profondità”, che sono state in particolare sottoposte alle province collocate nelle prime posizioni nelle diverse graduatorie provvisorie.

2. Sezione generale

L’indicatore relativo alla sezione generale, *ind_{GEN}*, è il risultato dell’aggregazione di alcuni indicatori base, in base a quanto riportato in Tabella 1, che riporta la notazione usata per

ogni singolo indicatore base, il testo/contenuto della domanda considerata (appartenente alla sezione generale) e il punteggio assegnato ad ogni risposta.

Tabella 1 – Domande e punteggi per l'indicatore relativo alla sezione generale

<i>Indicatore</i>	<i>Domanda</i>	<i>Punteggio</i>
<i>ind1_{GEN}</i>	Esiste nell'organigramma della Provincia un ufficio che esercita istituzionalmente, e non in una prospettiva unicamente settoriale, funzioni di raccordo ed interlocuzione con i Comuni del territorio?	Sì → 1 No → 0
<i>ind2_{GEN}</i>	Strumento di gestione di servizi per conto dei comuni del territorio	Convenzione quadro → 1 Altro strumento → 0
<i>ind3_{GEN}</i>	Numero di categorie di servizi forniti: <i>i. centrale di committenza – stazione appaltante;</i> <i>ii. servizi informativi territoriali;</i> <i>iii. servizi informativi, informatici e statistici;</i> <i>iv. servizio "Europa"</i>	0.5 per ogni categoria di servizi
<i>Ind4_{GE}</i> <i>N</i>	Dotazione di personale di area tecnica e informatica (categoria C, D e dirigenti)	Proporzione rispetto alla dotazione totale
<i>ind5_{GEN}</i>		Numero assoluto, riproporzionato rispetto al massimo ¹

1 La dotazione di personale di area tecnica e informatica (categoria C, D e dirigenti) di ogni Provincia è stata divisa per il massimo osservato tra tutte le Province

Infine, l'indicatore relativo alla sezione generale si ottiene come semplice somma dei cinque indicatori singoli:

$$ind_{GEN} = ind1_{GEN} + ind2_{GEN} + ind3_{GEN} + ind4_{GEN} + ind5_{GEN}.$$

3. Sezione "Servizio di centrale di committenza - stazione appaltante"

L'indicatore relativo al servizio "Servizio di centrale di committenza - stazione appaltante", ind_{APP} , considera le risposte date dalle Province ad alcune domande della sezione inerente del questionario. Anche questo indicatore, come il precedente, è il risultato dell'aggregazione di indicatori base, costruiti sulla base delle risposte fornite dagli enti, considerando i punteggi riepilogati in Tabella 2.

Tabella 2 – Domande e punteggi per l'indicatore relativo alla sezione "Servizio di centrale di committenza - stazione appaltante"

<i>Indicatore</i>	<i>Domanda</i>	<i>Punteggio</i>
<i>ind1_{APP}</i>	<p>Quali attività sono svolte in modo significativo a vantaggio dei comuni:</p> <p><i>i. aggiudicazione</i></p> <p><i>ii. programmazione</i></p> <p><i>iii. progettazione</i></p> <p><i>iv. definizione del bando</i></p> <p><i>v. stipula del contratto</i></p> <p><i>vi. esecuzione del contratto</i></p> <p><i>vii. collaudo</i></p> <p><i>viii. contenzioso</i></p>	<p>0.5 per ogni attività</p> <p>+1 extra per esecuzione del contratto</p>
<i>ind2_{APP}</i>	<p>Dopo la sospensione dell'obbligo di gestione mediante stazione unica appaltante provinciale per i</p>	<p>È cessata → 0</p> <p>Si è ridotta → 0.5</p>

	comuni da parte del d.l. "Sblocca cantieri, la gestione del servizio di centrale di committenza - stazione appaltante da parte della Provincia...	<p>É continuata senza rilevanti variazioni → 1</p> <p>É aumentata → 1</p>
<i>ind3_{APP}</i>	Indicare i comuni che operano attualmente mediante gestione provinciale	<p>Proporzione comuni serviti sul totale di comuni del territorio:</p> <p>[0, 0.1) → 0 [0.1, 0.3) → 1 [0.3, 0.5) → 2 [0.5, 0.7) → 3 [0.7, 0.9) → 4 [0.9, 1) → 5</p>
<i>Ind4_{APP}</i>	Indicare i comuni che operavano mediante gestione provinciale prima del d.l. "Sblocca cantieri: confronto con situazione attuale	<p>Incremento relativo (<i>ir</i>) del numeri di comuni serviti attualmente rispetto a prima del decreto</p> <p>$ir > 0 \rightarrow 3$ $-0.2 < ir \leq 0 \rightarrow 2$ $-0.5 < ir \leq -0.2 \rightarrow 1$ $ir \leq -0.5 \rightarrow 0$</p>
<i>ind5_{APP}</i>	Dotazione di personale dedicato, categoria D	$> 5 \rightarrow 1$
<i>ind6_{APP}</i>	Dotazione di personale dedicato, categoria dirigenti	$> 0 \rightarrow 1$
<i>ind7_{APP}</i>	Numero di gare svolte per i comuni	<p>Incremento relativo (<i>ir</i>) del numero di gare svolte nel 2020 rispetto al 2019:</p> <p>$ir > 0 \rightarrow 3$ $-0.2 < ir \leq 0 \rightarrow$</p>

		2 -0.5 < ir ≤ -0.2 → 1 ir ≤ -0.5 → 0
$ind8_{APP}$	Importo complessivo delle gare svolte per i comuni	Incremento relativo (ir) dell'importo complessivo delle gare svolte nel 2020 rispetto al 2019: ir ≥ 0.1 → 1 altrimenti → 0
$ind9_{APP}$	La provincia ha organizzato strutture/uffici dedicati alla gestione delle procedure distinguendo quelle relative ad appalti di servizi/forniture da quelle relative a lavori pubblici?	Sì → 0.5 No → 0
$ind10_{A}$ PP	La provincia dispone di piattaforme telematiche nella gestione di procedure di gara?	Sì → 0.5 No → 0

Infine, l'indicatore relativo alla sezione generale si ottiene come semplice somma dei dieci indicatori singoli.

4. Sezione "Servizi informativi territoriali e servizi informativi, informatici e statistici"

Per quanto riguarda la sezione "Servizi informativi territoriali e servizi informativi, informatici e statistici" sono stati calcolati due indicatori semplici e uno globale di sezione (ind_{INF}), ottenuto dalla loro moltiplicazione, secondo quanto riportato in Tabella 3.

Tabella 3 – Domande e punteggi per l'indicatore relativo alla sezione "Servizi informativi territoriali e servizi informativi, informatici e statistici"

Indicatore	Domanda	Punteggio
------------	---------	-----------

<i>ind1_{INF}</i>	Servizi oggetto di collaborazione: numero di servizi	Somma dei punteggi per ogni servizi fornito: intranet → 0.5 posta elettronica → 0.5 documento elettronico → 1 obblighi di trasparenza → 2 cloud ibrido → 2 ICT → 1.5 servizi statistici → 1 open data → 1.5
<i>ind2_{INF}</i>	Servizi oggetto di collaborazione: copertura territorio	Numero medio di comuni serviti sul totale dei comuni del territorio (proporzione)

L'indicatore globale di sezione è quindi calcolato nel modo seguente:

$$ind_{INF} = ind1_{INF} \times ind2_{INF}.$$

Questo indicatore esprime il numero medio di servizi resi ad ogni comune.

5. Sezione “Servizio Europa di informazione, raccordo e/o gestione dei progetti europei”

Per l'indicatore relativo al “Servizio Europa di informazione, raccordo e/o gestione dei progetti europei”, *ind_{EUR}*, si consideri quanto riportato in Tabella 4.

Tabella 4 – Domande e punteggi per l'indicatore relativo alla sezione "Servizio Europa di informazione, raccordo e/o gestione dei progetti europei"

<i>Indicatore</i>	<i>Domanda</i>	<i>Punteggio</i>
<i>ind1E</i> <i>UR</i>	L'Ufficio Europa della provincia opera a vantaggio dei comuni del territorio?	Tutti i comuni → 1 Tutti, eccetto capoluogo → 0.85 Solo alcuni → 0.6 No → 0
<i>ind2E</i> <i>UR</i>	Personale dedicato all'ufficio	> 10 → 1.5 [5, 10] → 1 [3, 4] → 0.5 [0, 2] → 0
<i>ind3E</i> <i>UR</i>	Nel corso degli anni, in riferimento alle voci "personale addetto, "risorse e "strutture, l'Ufficio Europa ha subito...	forte potenziamento → 1 leggero potenziamento → 0.75 nessuna variazione → 0.5 leggero depotenziamento → 0.25 forte depotenziamento → 0
<i>Ind4E</i> <i>UR</i>	L'attività di informazione rivolta all'esterno è riferita...	risposta presente → 0.5 risposta mancante → 0
<i>ind5E</i> <i>UR</i>	Indicare a favore di chi sono svolti corsi e attività di formazione verso l'esterno	verso i comuni del territorio → 1 altrimenti → 0.5
<i>ind6E</i> <i>UR</i>	Indicare le attività svolte per il reperimento di finanziamenti europei e per il supporto alla progettazione: <i>i. Analisi dei</i>	0.5 per ogni attività selezionata

	<p><i>fabbisogni,</i></p> <p><i>ii. Project Design (progettazione)</i></p> <p><i>iii. Project Management</i></p> <p><i>iv. Rendicontazione</i></p> <p><i>v. Audit</i></p> <p><i>vi. Individuazione partnership internazionali</i></p> <p><i>vii. Reti e azioni di networking a livello europeo</i></p> <p><i>viii. Relazioni con le istituzioni europee e le Agenzie di gestione dei fondi</i></p>	
<p><i>ind7E</i> <i>UR</i></p>	<p>Progetti di cui l'ufficio si è occupato:</p> <p><i>i. Fondi strutturali PON-POR, ecc,</i></p> <p><i>ii. Fondi cooperazione territoriale</i></p> <p><i>iii. Fondi diretti</i></p>	<p>1 punto per ogni progetto</p> <p>+0.5 se capofila</p>
<p><i>ind8E</i> <i>UR</i></p>	<p>Indicare il numero di progetti europei di cui l'Ufficio Europa si è occupato prendendo a riferimento l'ultimo ciclo di programmazione (2014-2020)</p>	<p>Da 1 a 5 → 1</p> <p>Da 6 a 10 → 2</p> <p>Più di 10 → 3</p>
<p><i>ind9E</i> <i>UR</i></p>	<p>Indicare i destinatari delle attività e dei servizi forniti</p>	<p>Qualsiasi risposta → 1</p>

Infine, l'indicatore relativo alla sezione "Europa" si ottiene come semplice somma dei nove indicatori singoli.

6. Indicatore globale

Disponendo quindi di quattro indicatori sintetici per ogni sezione del questionario (ind_{GEN} , ind_{APP} , ind_{INF} e ind_{EUR}), è possibile determinare un **indicatore globale** che tenga conto delle singole "performance" delle Province in ogni categoria di servizi. Aniché determinare questo indicatore globale come aggregazione degli indicatori singoli, poiché essi hanno range diversi, è stato deciso di calcolarlo come media delle posizioni in graduatoria ottenute dalle province secondo i quattro indicatori, ossia per ogni provincia calcoliamo:

$$ind_{GLOB} = media[posizione(ind_{GEN}), posizione(ind_{APP}), posizione(ind_{INF}), posizione(ind_{EUR})].$$

Ai fini dell'individuazione delle esperienze da segnalare, si è ritenuto di non utilizzare l'indicatore generale, né l'indicatore globale, ma di concentrare l'attenzione sugli indicatori settoriali, perché maggiormente idonei a far emergere le esperienze suscettibili di essere individuate come "migliori pratiche".