Progetto Province e Comuni

Report finale focus group

Indice

PREMESSA LA SFIDA DELLE NUOVE PROVINCE: TRA RINNOVATO ORGOGLIO E VOGLIA DI CRESCERE LA STRATEGICITÀ DEL PROGETTO PROVINCE E COMUNI 1

1 INTRODUZIONE 1

2 IMPOSTAZIONE DELL'INDAGINE QUALITATIVA.....4

2.1 Tematiche ed obiettivi della ricerca..... 4

2.2 Metodologia di lavoro 5

2.3 I partecipanti ai gruppi di lavoro 7

3 LA STAZIONE UNICA APPALTANTE 11

3.1 La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Treviso 11

3.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento.....14

3.2.1 Le caratteristiche delle SUA 15

3.2.2 I profili organizzativi delle SUA 20

3.3 Analisi SWOT.....23

3.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI 26

4 IL SERVIZIO ASSOCIATO PER LE POLITICHE EUROPEE 30

4.1 Il Servizio Europa di Area Vasta della Provincia di Brescia 30

4.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento.....39

4.3 Analisi SWOT.....52

4.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI 55

5 IL SERVIZIO ASSOCIATO PER L'INNOVAZIONE 58

5.1 L'esperienza del Centro Servizi Territoriale di Pesaro e Urbino.....58

5.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento.....68

5.3 Analisi SWOT.....77

5.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI 80

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Piero Antonelli	Gaetano Scognamiglio
Direttore Unione Province d'Italia	*Presidente Promo PA Fondazione*

1 INTRODUZIONE

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

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

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

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

- **Stazione Unica Appaltante (SUA):** per razionalizzare la spesa pubblica nel settore servizi, forniture e lavori.
- **Europa**: progettazione e start up del Servizio Associato Politiche Europee, per migliorare la capacità di attuazione utilizzo dei fondi europei.
- **Innovazione**: servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati, per diffondere i servizi digitali offerti dalle province, guidando gli EELL verso una piena fase di digitalizzazione dei servizi.

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

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

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

Ringraziamenti

Si ringraziano tutti i referenti delle Province che hanno contribuito al presente lavoro:

Jasmin Massaccesi, Ancona;
Gianluca Galasso, Avellino;
Annamaria Basso, BAT; Floriana Gallucci, BAT; Giuseppe Lorusso, BAT; Angela Riccardi, BAT;
Nicola Ranaldo, Benevento;
Cinzia Comuniello, Biella; Elisa Ferraris, Biella; Clelia Frau, Biella; Anna Garavoglia, Biella; Edgardo Ghibaudo, Biella; Mirella Laudano, Biella; Antonino Salamone, Biella; Sabrina Urso, Biella;
Giorgio Alessandri, Brescia; Veronica Balzani, Brescia; Giovanni Bursi, Brescia; Stefania Chirico, Brescia; Barbara Cocchini, Brescia; Fabio De Marco, Brescia; Maria Concetta Giardina, Brescia; Sabrina Medaglia, Brescia; Roberta Noli, Brescia; Chiara Troletti, Brescia; Simona Zambelli, Brescia;
Carmela Basile, Campobasso; Angelo Fratangelo, Campobasso; Antonio Persichillo, Campobasso; Leonardo Giuliano, Campobasso;
Aniello De Sarno, Caserta; Giuseppe Ranieri, Caserta;
Antonio De Marco, Catanzaro;
Matteo Accardi, Como;
Vincenzo Aliberti, Cosenza; Nicoletta Perrotti, Cosenza; Daniela Zarro, Cosenza;
Gabriella Anzani, Cremona; Guido Bellini, Cremona; Daniele Volpi, Cremona;
Letterina Bompignano, Crotone; Antonella Carvelli, Crotone; Gregorio Amedeo Gigante, Crotone; Monica Lombardo, Crotone;
Cinzia Usai, Cuneo; Elisabetta Musso, Cuneo; Silvia Peirasso, Cuneo; Cristina Semeria, Cuneo;
Mara Gambini, Fermo; Lucia Marinangeli, Fermo;
Giuseppe Cela; Foggia;
Ivan Di Legge, Frosinone;

Alba Costantini, Grosseto; Maria Fadda, Grosseto; Alessandra Marini, Grosseto; Silvia Petri, Grosseto; Linda Zuccarello, Grosseto;
Federica Cardinali, Imperia; Fabrizia Nego, Imperia;
Paolo Caracciolo, L'Aquila;
Marina Chiota, Latina; Elvito Del Prete, Latina; Edoardo Piovesana, Latina; Emanuela Zappone, Latina
Arianna Benacci, La Spezia; Paola Tavella, La Spezia; Debora Tosi, La Spezia;
Roberto Salerno, Lecce;
Maria Benedetti, Lecco; Barbara Bonacina, Lecco; Sabrina Pelucchi, Lecco; Luciana Rondalli, Lecco; Davide Spiller, Lecco; Dario Strambini, Lecco; Silvia Balzano, Lecco;
Livorno; Michela Chiti, Livorno; Irene Nicotra, Livorno; Paolo Perugini, Livorno;
Alessandra Dosio, Lodi; Francesco Nicoletta, Lodi;
Monica Lazzaroni, Lucca;
Luca Addei, Macerata; Silvano Marchegiani, Macerata; Massimo Marconi, Macerata; Giacomo Marinelli, Macerata;
Roberto Grassi, Mantova; Giovanni Mazzieri, Mantova;
Vincenzo Solimeno, Matera;
Luca Anghelè, Massa-Carrara; Riccarda Bezzi, Massa-Carrara; Marina Carbone, Massa-Carrara; Daniele Orsini, Massa-Carrara;
Irene Calzolari, Modena; Barbara Bellentani, Modena
Maria Luccarelli, Monza e Brianza;
Sara Brugo, Novara; Enrica Contardi, Novara;
Carmela D'Anza, Padova; Monica Zanon, Padova;
Ugo Giudice, Parma; Paolo Grignaffini, Parma; Iuri Menozzi, Parma; Andrea Ruffini, Parma; Barbara Usberti, Parma;
Michele Catozzi, Pesaro-Urbino; Elisabetta Cecchini, Pesaro-Urbino; Marzia Cecchini, Pesaro-Urbino; Roberto Cordella, Pesaro-Urbino; Paola D'Andrea, Pesaro-Urbino; Marco Domenicucci, Pesaro-Urbino; Roberta Indo, Pesaro-Urbino;
Cordani Giuliana, Piacenza;
Marco Bertagnini, Pisa; Giuseppe Pozzana, Pisa;
Alessandro Attolico, Potenza; Pasquale Mastrangelo, Potenza;
Roberta Fagioli, Ravenna;
Ilenia Incerti, Reggio-Emilia;
Antonio Franza, Salerno;
Elisa Sanguedolce, Savona;
Gianluca Di Carlo, Teramo; Giuliano Di Flavio, Teramo; Giuseppina Manente, Teramo;
Marco Serini, Terni;
Raffaela Diana, Treviso; Massimiliano Lorenzon, Treviso; Barbara Parissenti, Treviso; Carlo Rapicavoli, Treviso; Matilde Rocco, Treviso; Stefano Semenzato, Treviso;
Sandro Carasso, Vercelli; Antonella Mollia, Vercelli; Rafaella Pagano, Vercelli;
Cristina Acquotti, Verbano-Cusio-Ossola; Claudio Pierro, Verbano-Cusio-Ossola;
Isabella Ganzarolli, Verona; Christian Verzé, Verona;
Nives Biason, Vicenza; Marta de Matteis, Vicenza;
Roberta Mezzabarba, Viterbo;
Luca Sparnacci, UPI Emilia-Romagna.

2 IMPOSTAZIONE DELL'INDAGINE QUALITATIVA

2.1 Tematiche ed obiettivi della ricerca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Metodologia di lavoro

La metodologia di lavoro utilizzata è stata quella del focus group. I gruppi di lavoro sono stati progettati, organizzati e condotti da Promo PA Fondazione.

Il Focus group è una metodologia di analisi qualitativa, che consiste nell'organizzazione di riunioni con piccoli gruppi di persone, durante le quali si discute su un argomento specifico, con la presenza di un moderatore.

La metodologia è ampiamente utilizzata nell'ambito della ricerca sociale. David L. Morgan definisce il focus group come una "*tecnica di*

indagine che consente di raccogliere dati durante il dialogo tra un gruppo su un determinato argomento scelto dal ricercatore".

Questa metodologia è stata scelta poiché permette di stimolare l'interazione fra i partecipanti in una discussione aperta. Tramite la discussione, i focus group, hanno offerto l'opportunità di approfondire le tematiche e gli aspetti rilevanti ai fini dell'elaborazione e adozione di modelli di governance innovativi delle province, che rappresentano l'obiettivo del progetto, dando voce ai protagonisti. Sono stati condotti con la presenza di un moderatore, con il compito di promuovere il dialogo stimolando l'interazione tra i partecipanti e orientare l'andamento della discussione mantenendola sull'ordine del giorno stabilito, e di un facilitatore con il compito di supportare il moderatore.

Sia i moderatori che i facilitatori sono stati individuati sulla base dell'expertise, non solo nella conduzione di ricerche qualitative, ma anche nelle materie di riferimento.

	SUA	**EUROPA**	**INNOVAZIONE**
Moderatore	Annalisa Giachi	Ioletta Pannocchia	Ioletta Pannocchia
Facilitatore	Paola Tronu	Maria Trapani	Maria Trapani

La conduzione dei focus group si è svolta con un approccio partecipativo ed inclusivo teso a far emergere gli aspetti qualificanti dell'esperienza delle Province partecipanti rispetto ad un modello proposto come di riferimento.

Nella fase di impostazione del lavoro si è avuta particolare cura nel selezionare i partecipanti sulla base della loro competenza concreta nella materia oggetto del focus. Sono quindi intervenuti dirigenti e funzionari preposti al servizio oggetto della discussione, molti dei quali con una lunga e consolidata esperienza alle spalle.

Questo bagaglio di competenze pratiche, sia specifiche, che del contesto provinciale, costituisce la vera ricchezza conoscitiva che emerge da questa indagine sul campo.

La metodologia di lavoro e la traccia tematica dei diversi gruppi di lavoro è stata condivisa con il gruppo di lavoro di UPI e con i referenti di UPI regionali.

Per ciascun pilastro le province che hanno aderito al progetto sono state suddivise in due gruppi, per ciascun gruppo si sono svolti 2 incontri di focus group, per un totale di **12 incontri online** che sono stati realizzati nei mesi di ottobre-dicembre 2021, secondo il calendario riportato nella figura seguente. Ciascun incontro ha avuto una durata di 2 ore.

Gli incontri si sono svolti in modalità interattiva online sulla piattaforma Zoom messa a disposizione da Promo PA Fondazione.

Il primo incontro è stato dedicato alla presentazione di una "buona pratica sul tema", individuata di concerto con UPI sulla base dello studio condotto dall'Università di Perugia, ed alla presentazione delle altre Province rispetto all'esperienza proposta. È quindi emersa una prima analisi dei contesti territoriali per ciascun pilastro. Il secondo incontro è stato dedicato alla restituzione e condivisione dei risultati: in particolare si è condivisa l'analisi SWOT e la ripartizione in livelli di complessità delle realtà territoriali.

PILASTRO	Ottobre			Novembre						Dicembre		
	14	22	29	3	4	11	18	24	25	2	9	10
SUA	G1 (I)			G2 (I)				G1 (II)				G2 (II)
INNOVAZIONE		G1 (I)			G1 (II)	G2 (I)				G2 (II)		
EUROPA			G1 (I)				G2 (I)		G1 (II)		G2 (II)	

Figura 1 – Calendario degli incontri

2.3 I partecipanti ai gruppi di lavoro

I profili dei soggetti partecipanti sono stati selezionati sulla base delle scelte organizzative adottate dall'Ente coinvolto nel focus group.

Il criterio adottato è stato quello di coinvolgere, in primo luogo, le risorse umane e i referenti più attivi nelle progettualità che riguardano i tre pilastri al centro del progetto. Questa scelta è stata determinata dalla necessità di coinvolgere nei focus group un panel di partecipanti attivamente interessati a contribuire alla discussione e all'elaborazione di modelli di governance innovativi.

I destinatari diretti del progetto sono stati i Segretari Generali e i dirigenti/funzionari delle Province competenti individuati di concerto con l'UPI per ciascun pilastro di riferimento.

In ogni focus group sono stati coinvolti da un minimo di 8 ad un massimo di 20 enti, con una presenza di 10-20 partecipanti.

Pilastro	SUA	EUROPA	INNOVAZIONE
CAPOFILA	**Treviso**	**Brescia**	**Pesaro-Urbino**
1 gruppo (G1)	1. Biella 2. Como 3. Fermo 4. Imperia 5. La Spezia 6. Lecco 7. Lodi 8. Modena 9. Monza e Brianza 10.Novara 11.Parma 12.Piacenza 13.Savona	1. Biella 2. Cremona 3. Latina 4. Lecco 5. Livorno 6. Lucca 7. Massa-Carrara 8. Modena 9. Parma 10.Teramo 11.UPI Emilia-Romagna 12.Vercelli	1. Biella 2. Cuneo 3. La Spezia 4. Latina 5. Lecco 6. Macerata 7. Parma 8. Reggio nell'Emilia
2 gruppo (G2)	1. Ancona 2. Barletta-Andria-Trani 3. Brescia 4. Campobasso 5. Caserta 6. Cosenza 7. Cremona 8. Crotone 9. Cuneo 10.Foggia 11.Frosinone 12.Grosseto 13.Latina 14.Macerata 15.Massa-Carrara 16.Matera 17.Padova 18.Terni 19.Vco 20.Vercelli 21.Vicenza	1. Avellino 2. Campobasso 3. Catanzaro 4. Cosenza 5. Lecce 6. Mantova 7. Novara 8. Salerno 9. Verona	1. Barletta-Andria-Trani 2. Benevento 3. Campobasso 4. Cosenza 5. Cremona 6. Frosinone 7. L'Aquila 8. Livorno 9. Massa-Carrara 10. Pisa 11. Potenza 12. Ravenna 13. Teramo 14. Viterbo
Totale	35	22	22

Figura 2 – Province partecipanti ai focus group

I grafici seguenti danno conto della ripartizione per area geografica delle province aderenti per ciascun pilastro.

Nella fase di richiesta di disponibilità della partecipazione ai focus agli enti, si è cercato di stimolare ed incoraggiare la partecipazione delle province del Sud. Durante i Focus, questo cluster di Province si è detto in maggior difficoltà rispetto agli enti del Centro-nord sul piano, sia organizzativo sia delle competenze e del personale. Sono quindi desiderose di conoscere modelli organizzati già sperimentati, che possano essere per loro da guida in una fase storica in cui si troveranno nel breve periodo a fare fronte alla gestione di molte delle risorse derivanti dal PNRR. Per le Province del Sud il progetto costituisce senz'ombra di dubbio una grande opportunità di crescita verso livelli più avanzati di organizzazione ed erogazione dei servizi ai Comuni rispetto agli attuali in tutti e tre i pilastri. Hanno infatti partecipato ai focus n. 15 province del Sud sulle complessive 20 che hanno aderito al Protocollo UPI per la realizzazione del Progetto (Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia).

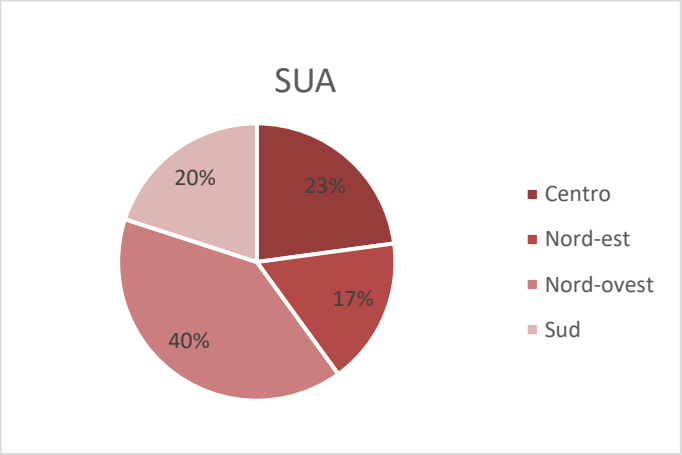

Figura 3 – Ripartizione province partecipanti ai focus group SUA per area geografica

Per l'area tematica SUA: il 23% delle Province partecipanti appartengono al centro Italia, il 47% al Nord e il 20% al Sud.

Per l'area tematica Europa: il 18% appartengono alle regioni del centro Italia, il 50% al Nord e il 32% al Sud.

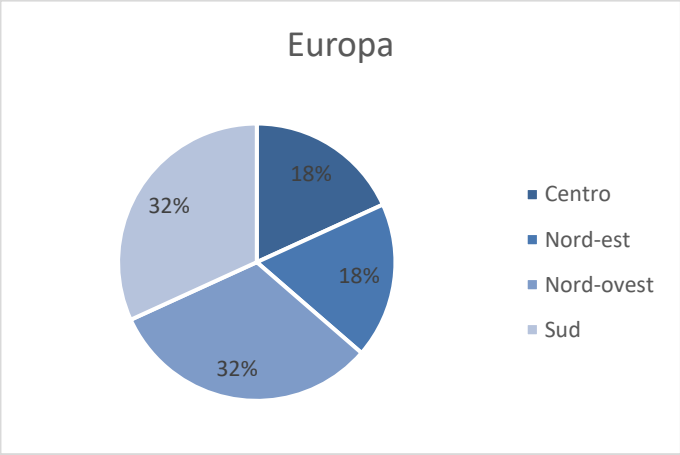

Figura 4 – Ripartizione province partecipanti ai focus group Europa per area geografica

Infine, per l'area tematica Innovazione: il 35% appartengono alle regioni del centro Italia, il 35% al Nord e il 30% al Sud.

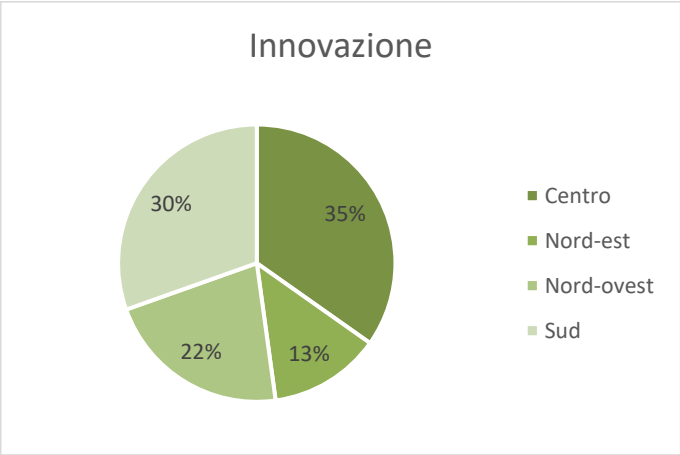

Figura 5 – Ripartizione province partecipanti ai focus group Innovazione per area geografica

3 LA STAZIONE UNICA APPALTANTE

3.1 La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Treviso

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

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

Ad oggi le procedure di gara gestite dalla SUA:

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

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

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

I punti di forza della SUA: il portale

La gestione informatizzata delle procedure di gara SUA rappresenta un salto di livello rispetto all'organizzazione di partenza dell'ufficio, nella quale contatti e scambi con gli enti convenzionati avvenivano con le modalità di comunicazione di base (mail, telefonate, ecc.). Con la collaborazione del CED l'ufficio ha creato un portale SUA, sviluppato interamente dalla Provincia, che supporta il procedimento di gara, a partire dalla fase di programmazione. Il portale si articola in più pagine. Nella pagina di programmazione l'ente inserisce i dati della gara che intende avviare -

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

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

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

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

I punti di forza della SUA: le attività svolte

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

ATTIVITA' SVOLTE DALLA SUA

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

I punti di forza della SUA: formazione e consulenza

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

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

3.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento

Tutte le province del Gruppo 1, partecipanti al primo incontro, hanno attivato la Stazione Unica Appaltante. Tra le Province del Gruppo 2, partecipanti al primo incontro, 3 non hanno ancora attivato la Stazione Unica Appaltante, e mostrano interesse per le esperienze già realizzate. Tutti i partecipanti condividono l'interesse per la Piattaforma (Portale), illustrata dalla Provincia di Treviso, che si impegna ad approfondire la questione del riuso.

Dal confronto sono emerse situazioni differenziate tra le province nell'organizzazione e nell'attività delle SUA.

Tra i fattori di ordine esterno che hanno influenzato l'evoluzione delle strutture provinciali verso l'uno o l'altro modello vi sono la numerosità dei Comuni sul territorio e la loro ampiezza demografica, la compresenza di altri soggetti che svolgono funzioni di consulenza e assistenza ai Comuni nel settore degli appalti (es. cooperative), il periodo in cui è stato avviato il servizio da parte dell'ente ovvero la velocità nel cogliere le opportunità offerte dalla Legge 56/2014 (Legge Delrio) rispetto alle CUC, che in quella fase non avevano tanto personale e tante competenze.

Tra i fattori di ordine interno sono emersi la dimensione degli uffici, il trend di riduzione del personale, le linee di indirizzo dell'amministrazione e il bilanciamento tra i bisogni interni e la domanda di servizi degli enti locali nel settore gare.

Ai fattori evidenziati dal Gruppo 1 si aggiungono nell'incontro del Gruppo 2 la complessità crescente delle procedure di gara, la necessità di

riqualificazione e di aggiornamento del personale, la crescita della domanda da parte dei Comuni, ma anche la mancanza di un quadro normativo che sostenga il ruolo delle SUA provinciali come riferimenti primari per i Comuni.

3.2.1 Le caratteristiche delle SUA

La situazione attuale delle SUA è stata rilevata attraverso alcune caratteristiche organizzative, in primo luogo il numero di addetti e il numero di enti convenzionati, ovvero rispettivamente le risorse e il bacino di utenza.

Tra le 29 SUA partecipanti, solo 3 dispongono di più di 10 addetti al servizio, 12 SUA si avvalgono di una dotazione tra le 5 e le 9 unità e 10 hanno non più di 4 addetti.

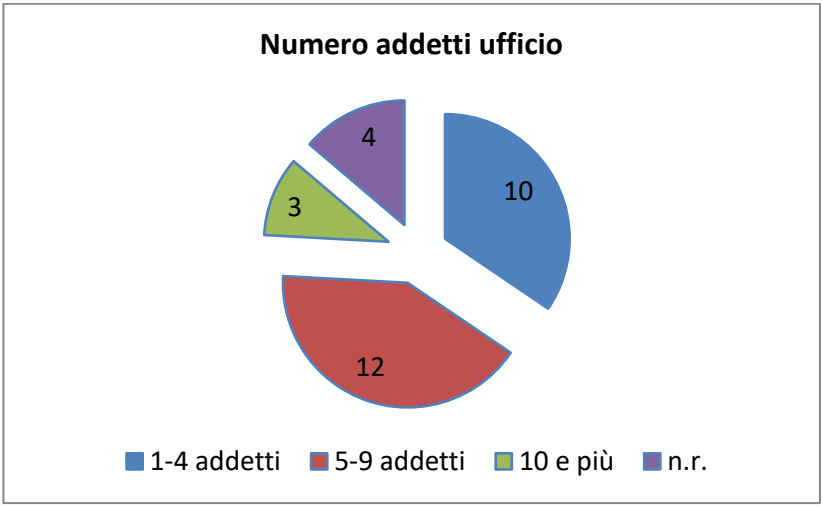

Figura 6 – Numero di addetti SUA

Anche rispetto al bacino di utenza si osservano situazioni differenziate. Delle SUA partecipanti ai Focus 9 si rivolgono ad una utenza superiore a 50 enti, altre 10 SUA prestano i loro servizi ad un numero di enti compreso tra gli 11 e i 50 e 4 operano a sostegno di una platea fino a 10 aderenti.

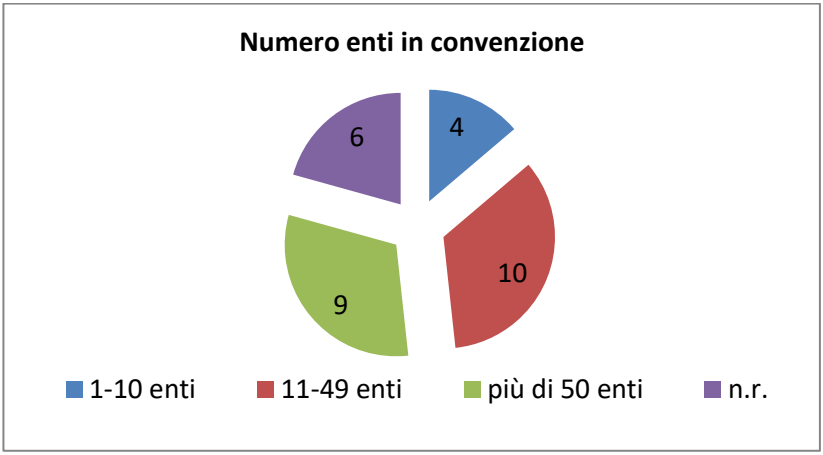

Figura 7 – Numero di enti in convenzione SUA

Le Province che hanno già una SUA attiva sono 26, di cui 10 collocate nell'area territoriale del Nord-Ovest, 6 nel Nord-Est, 5 al Centro e 5 al Sud.

Province partecipanti con SUA per area territoriale	**Numero assoluto**
Nord-Ovest	10
Nord-Est	6
Centro	5
Sud	5
Totale	**26**

Figura 8 – Ripartizione province SUA per area geografica

La dotazione media delle SUA è di 6,8 unità di personale. Questa dotazione si riduce e, alla fine, è più che dimezzata nel passaggio da Nord a Sud. Si va, infatti, dalle 8,3 unità di personale nel Nord-Ovest alle 8 nel Nord-Est, alle 5,3 al Centro e alle 3,4 del Sud.

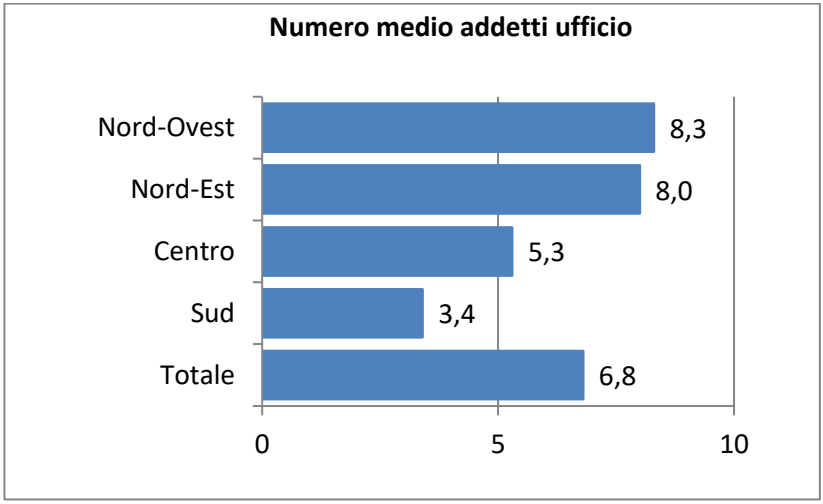

Figura 9 – Numero medio di addetti SUA per area geografica

Il numero medio di enti convenzionati è di 46,3. Anche per quanto concerne il bacino di utenza vi è una differenza territoriale che si esplica nella riduzione via via che si scende lungo la penisola.

Nel Nord-Ovest troviamo la platea più ampia (media di 61 enti convenzionati). Nel Nord-Est in media gli enti aderenti ad una SUA sono 46,8. Scendono a 42,5 al Centro e a 16 al Sud.

L'indice di carico delle risorse umane, espresso attraverso il rapporto tra il numero di enti convenzionati e il numero di unità di personale dell'ufficio, segnala che ogni operatore segue mediamente 7 enti. Al Sud il valore dell'indice si abbassa: un addetto ha in carico mediamente 4 enti, che salgono a 5 nel Nord-Est e a 7 nel Nord-Ovest. Il carico maggiore si registra al Centro, dove per ogni addetto sono 12 gli enti aderenti alla SUA.

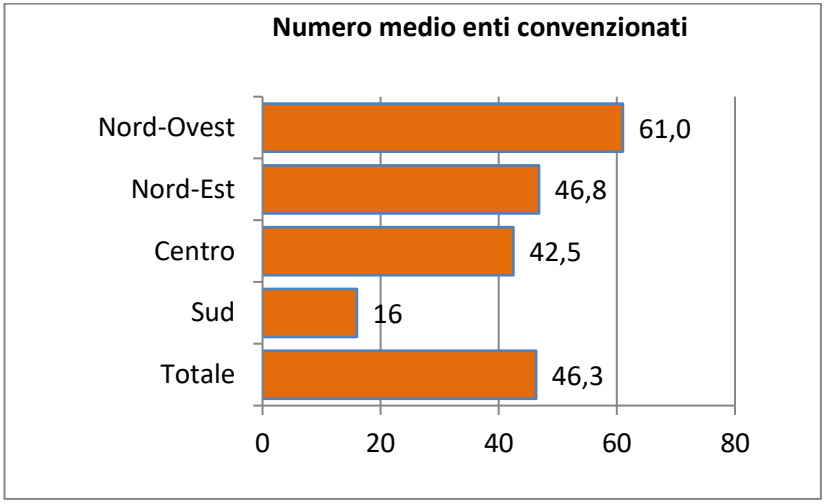

Figura 10 – Numero medio enti convenzionati

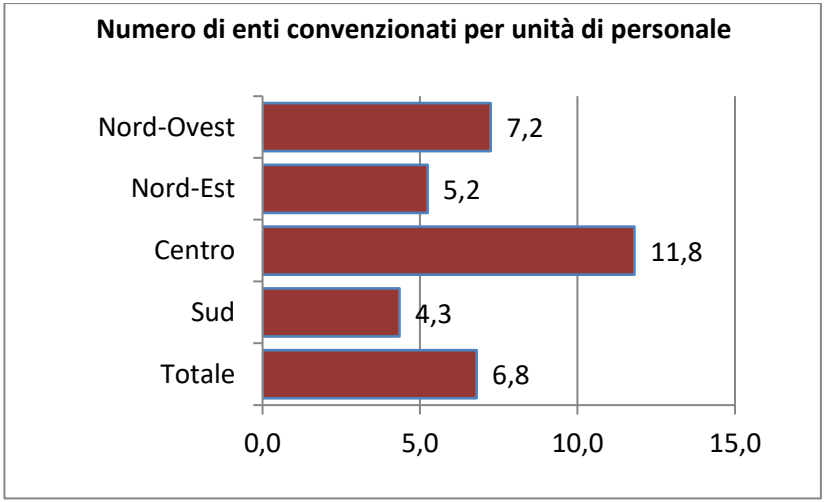

Figura 11 – Numero di enti convenzionati per unità di personale

Un'attività trasversale a tutte le SUA è quella di formazione e affiancamento, che viene svolta dalla quasi totalità delle SUA. In 10 casi

l'attività è esclusivamente di affiancamento, in altri 10 (soprattutto al Nord) associa affiancamento e formazione.

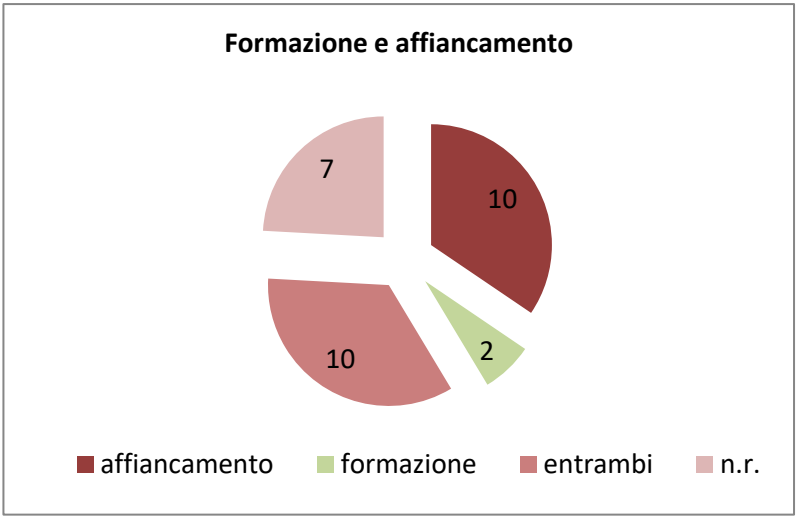

Figura 12 – Numero province che svolgono formazione e affiancamento

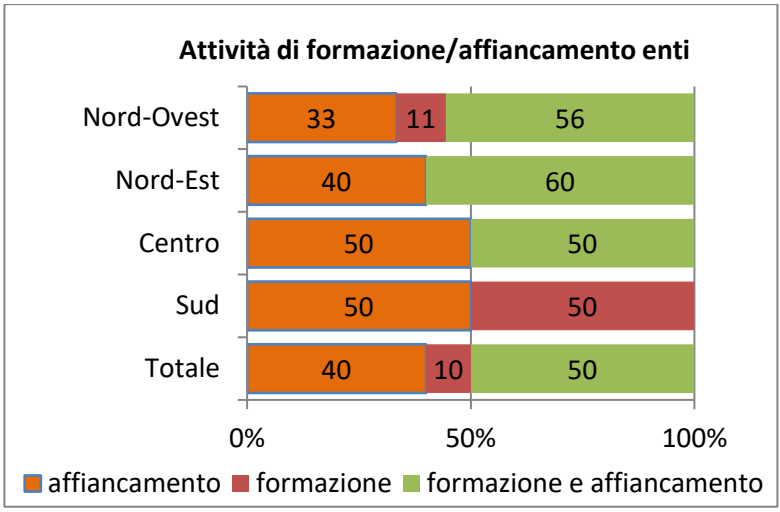

Figura 13 – Province che svolgono formazione e affiancamento per area geografica

Un secondo tema comune è l'onerosità delle Convenzioni, presente in tutti gli Enti, seppure con criteri di calcolo differenziati.

Nessuna Provincia è strutturata in uffici divisi tra lavoro interno all'Ente e lavoro per i Comuni. Tutti gli uffici hanno adottato un mix di funzioni.

Si converge sull'idea che dalle esigenze registrate dal focus risultano almeno due i modelli, con differenti gradi di complessità, cui tendere per realizzare un salto di livello nella declinazione dei servizi rispetto allo stato attuale.

Non sembra esservi alcuna relazione specifica tra complessità del modello e le fasi del procedimento coperte dall'azione della Centrale: le Province adottano diverse soluzioni.

3.2.2 I profili organizzativi delle SUA

Dall'analisi delle soluzioni organizzative adottate dalle province per i servizi a disposizione dei comuni sono stati elaborati due profili di diversa complessità. Questi profili corrispondono alle condizioni differenziate di ordine esterno e interno in termini di organizzazione, strumenti, personale e attività.

Il primo profilo è stato denominato **ad elevata complessità**, in quanto prevede condizioni già mature, strumenti specializzati e risorse più consistenti per lo svolgimento della funzione di SUA. Il secondo profilo **a media complessità** può essere realizzato dalle strutture, ricorrendo ad una strumentazione e ad una dotazione di risorse più leggere.

A seconda del loro posizionamento attuale, gli uffici provinciali guardano all'uno o all'altro profilo come obiettivo di crescita del servizio SUA.

Profilo 1 - Elevata complessità

Caratteristiche del profilo[1]:

- piattaforma collaborativa (dialogo costante con i comuni, monitoraggio programmazione, repository dei documenti, best practices).
- Piattaforma di e-procurement per la gestione informatizzata della gara.
- Numero adeguato di personale formato.
- Strutture organizzative distinte per acquisti di beni e servizi e lavori pubblici.
- Formazione/Supporto strutturato per enti locali.

Profilo 2 - Media complessità

Caratteristiche del profilo[2]:

- piattaforma di e-procurement per la gestione informatizzata della gara.
- Cruscotti per repository dei documenti e best practices.
- Personale ridotto o carente.
- Struttura organizzativa unica per acquisti di beni e servizi e lavori pubblici con specializzazione di unità di personale per ambito.
- Formazione saltuaria per enti locali.

[1] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

[2] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

Profilo 3 – Base

Caratteristiche del profilo[3]:

- SUA da attivare o molto piccola.
- Intervento di supporto a singoli Comuni su richiesta.
- Comunicazione via mail, PEC, telefono e faccia a faccia.
- Gestione limitata alle prime fasi del procedimento di gara da parte della Provincia.
- Struttura organizzativa unica per acquisti di beni e servizi e lavori pubblici senza specializzazione di unità per ambito.
- Grave carenza di personale.
- Assenza di formazione organizzata per gli enti locali e informazione di tipo diretto e informale.

Profilo di complessità		
Avanzato - esperienza consolidata	**Intermedio - Esperienza da consolidare o rilanciare**	**Base – Esperienza da attivare – ri-attivare**
1. Treviso 2. Biella 3. Como 4. Lodi 5. Monza e Brianza 6. Piacenza 7. Lecco 8. Brescia 9. Padova 10. Vicenza	1. Modena 2. La Spezia 3. Savona 4. Novara 5. Imperia 6. Fermo 7. Parma 8. Ancona 9. Crotone 10. Macerata 11. Verbano-Cusio-Ossola 12. Cosenza	**SUA da attivare:** 1. Cremona 2. Cuneo 3. Massa-Carrara **SUA molto piccola:** 1. Barletta-Andria-Trani 2. Campobasso 3. Caserta 4. Frosinone 5. Grosseto 6. Matera 7. Terni

Figura 14 – Province per profili di complessità SUA

[3] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

3.3 Analisi SWOT

Nel corso del focus group i partecipanti hanno esposto le proprie esperienze e le aspettative, dando vita ad un confronto virtuoso, che ha messo in luce i vari aspetti dello stato attuale del settore. I risultati della discussione sono stati sintetizzati attraverso un'analisi SWOT, di cui si riportano i punti salienti.

"Quali punti di forza, punti di debolezza, opportunità, minacce possono essere evidenziati rispetto alla possibilità, per le Province, di adottare un profilo condiviso di organizzazione e gestione della SUA?"

Punti di forza	Punti di debolezza
• Collaborazione "formalizzata" con i Comuni, non demandata ai soli contatti informali (Profilo 1). • Standardizzazione del tracciamento e della corrispondenza tra SUA e Comuni (Profilo 1). • Controllo sui processi di programmazione del fabbisogno degli enti locali (Profilo 1). • Possibilità di valorizzazione della piattaforma di Treviso (riuso o altro). • Gratuità della piattaforma per gli enti locali. • Messa in comune delle informazioni (repository) in un'ottica di collaborazione e scambio (Profilo 2). • Consapevolezza degli uffici riguardo alla centralità e alle potenzialità del ruolo delle SUA (Profilo 2). • Costi contenuti dei servizi per gli enti locali in convenzione (Profilo 1 e 2).	• Dotazione di personale insufficiente sia tecnico, sia amministrativo (Profilo 2). • Difficoltà a formare ed aggiornare il personale. • Carenza di personale operativo (che dialoghi con i comuni, che segua i bandi) prima ancora che di ruoli di Project Manager. • Priorità dell'attività per le gare interne rispetto a quella di supporto agli enti locali. • Sovraccarico delle strutture provinciali delegate alle gare, a causa dell'incremento dei contributi ministeriali (es.: istruzione, strade). • Difficoltà a svolgere le attività di consulenza e formazione rivolte agli enti. • Scarso controllo del processo di programmazione degli enti locali (Profilo 2). • Ritardi dei Comuni nella predisposizione dei documenti di gara.

• Specializzazione delle strutture organizzative e/o del personale della SUA (Profilo 1) • Capacità di rispondere alla domanda di supporto da parte degli enti locali di piccole e medie dimensioni. • Predisposizione di elenchi degli operatori economici e di albi dei Commissari di gara.	• Sovraccarico legato ai controlli nella fase di verifica della documentazione di gara. • Scarso controllo della fase esecutiva (Profilo 1 e 2) • Presenza di un collo di bottiglia delle competenze informatiche dei Comuni nell'uso della piattaforma
Opportunità	**Minacce**
• Crescita della domanda di servizi da parte dei Comuni in funzione dei progetti PNRR. • Rafforzamento del supporto ai Comuni più piccoli, che da soli non sono in grado di portare avanti progetti. • Supporto ai Comuni nel gestire in proprio la programmazione, specie per i lavori pubblici. • Supporto ai RUP dei Comuni, ad es. nella gestione delle pratiche di subappalto. • Collaborazione con gli Sportelli Europa. • Evoluzione delle SUA in "centro di competenza" per i Comuni. • Estensione dell'ambito di intervento della SUA ad altri procedimenti della Provincia (p.e. concessioni). • Previsione di assunzioni per colmare il deficit di personale. • Riqualificazione del personale. • Acquisizione di nuove competenze di Project Manager per il controllo della fase esecutiva (Profilo 1 e 2).	• Scarsa visibilità/riconoscibilità delle SUA a livello politico-istituzionale. • Relazioni con gli *stakeholder* regionali. • Rischi di sovrapposizione SUA/CUC in mancanza di un equilibrio organico tra i diversi livelli istituzionali. • Normativa inadeguata che non riconosce in modo evidente il ruolo delle SUA e non obbliga a ricorrervi (innalzamento delle soglie e rimozione dell'obbligo incentiva i Comuni a procedere da soli). • Stress della struttura provinciale per effetto dei procedimenti di gara legati ai contributi ministeriali, stress che si rafforzerà con i finanziamenti PNRR. • Rischio di svuotare l'offerta dei servizi se non le si dà autonomia rispetto allo svolgimento delle gare interne. • Scarsa attenzione da parte degli Amministratori provinciali, se non adeguatamente sensibilizzati

• Richiesta di un cambio del contesto normativo nella direzione del rafforzamento del ruolo delle Province nel settore SUA. • Collaborazione tra le SUA attraverso azioni mirate di lobby a livello istituzionale.	al tema delle funzioni di servizio delle Province agli enti locali. • Mancanza di una «vision» complessiva sul ciclo dell'appalto (non solo gara) e scarsa attenzione al tema dei tempi. • Assenza di personale qualificato nei Comuni che possa confrontarsi con SUA.

3.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI

A partire dai punti qualificanti dell'analisi SWOT sulle SUA è stato sviluppato il tema dei bisogni e delle aspettative delle Province con l'obiettivo di definire quale supporto su scala nazionale UPI potrebbe dare alle strutture per sviluppare e portare in evidenza la loro attività.

Le proposte dei partecipanti ai focus group definiscono un **ampio perimetro di azione per UPI**, che comprende quattro aree di intervento in cui UPI potrebbe muoversi a favore delle SUA:

Azioni di "lobby politico-istituzionale"

In primo luogo, UPI potrebbe operare incisivamente a livello legislativo al fine di ottenere un riconoscimento formale dell'operatività delle SUA. Questa attività è una precondizione per altri tipi di supporto rivolti alle SUA.

Una richiesta specifica concerne la **revisione del quadro normativo** che dovrebbe definire quando c'è l'obbligo del ricorso alla SUA da parte dell'ente locale; in sostanza, per questa via, si configurerebbe nel Codice un obbligo per le province alla costituzione della SUA, al posto della discrezionalità attuale. Nella individuazione dei compiti da affidare alle SUA, è da valutare anche l'estensione del loro ruolo di supporto agli enti anche oltre la proposta di aggiudicazione.

Sarebbero inoltre apprezzate **azioni di sensibilizzazione** da parte di UPI rivolte agli organi politici provinciali al fine di valorizzare l'esperienza delle SUA e mettere in luce il loro ruolo strategico nel governo del territorio. In particolare, sono due i fronti sui quali UPI opera in tal senso: quello della promozione dell'autonomia delle SUA rispetto ai bisogni della struttura interna in materia di gare e quello dell'attribuzione di maggiori risorse attraverso il rafforzamento del personale e la qualificazione professionale per profili differenziati (giuridico, tecnico e informatico).

Non ultimo, emerge il ruolo che UPI potrebbe svolgere per la **facilitazione dei rapporti istituzionali** tra SUA e altre amministrazioni (p.e. prefetture, tribunali), cruciali nella fase di gara dei controlli.

Sostegno di UPI alla creazione di un network nazionale delle SUA

A partire dalla considerazione diffusa dell'utilità di momenti e luoghi di confronto e di condivisione informali e formali tra le strutture, emerge la proposta di creare, con il supporto di UPI un **network nazionale delle SUA**, come risposta alla percezione che gli uffici hanno di un isolamento all'interno del loro stesso ente di appartenenza e di un debole riconoscimento dell'attività svolta, ma anche a fronte di una legislazione nel settore degli appalti, che viene ritenuta "confusa" rispetto al ruolo delle SUA. In più, dal network potrebbe emergere sotto la guida e l'indirizzo di UPI un orientamento comune, condiviso tra le SUA, sulle tante casistiche con expertise.

Il network così configurato diventerebbe strumento e concreta declinazione operativa e degli obbiettivi stessi perseguiti dal Progetto Province & Comuni, ovvero:

- il rafforzamento del ruolo delle SUA a livello politico-istituzionale e normativo;
- la facilitazione del dialogo e degli scambi tra SUA su scala nazionale con modalità di informazione, orientamento, consulenza specializzata e formazione, che possono essere veicolati attraverso diversi canali e strumenti;
- la progettazione e la gestione di percorsi formativi per la qualificazione e l'aggiornamento del personale delle SUA, così da generare una cultura professionale specialistica, omogenea e condivisa dalle SUA;
- l'elaborazione di modelli condivisi di strategia comunicativa, con tecniche e strumenti adeguati al fine di rendere visibile e valorizzare il ruolo delle SUA.

Il network poggerebbe su vari canali e strumenti, da quelli più semplici (chat, mail, newsletter) per arrivare ad una **piattaforma collaborativa strutturata multifunzione**, in cui le SUA possano confrontarsi, rafforzare i contatti reciproci e scambiarsi spunti utili per il miglioramento dei servizi. La piattaforma prevederebbe:

- attività di forum;
- funzione di moderazione;
- coinvolgimento di specialisti per la soluzione dei problemi posti dai

partecipanti al forum;
- informazione sulle innovazioni normative;
- condivisione di proposte a UPI in sede di riforme legislative;
- condivisione di best practices e modellistica, bandi tipo, linee guida sugli appalti;
- condivisione di "menù" (su requisiti, punteggi, criteri qualitativi e quantitativi) tra cui i Comuni possono scegliere;
- creazione di una Community delle SUA, che condivida l'attività dei controlli, mettendo in comune la documentazione raccolta nei procedimenti di gara.

In merito all'ultimo punto sulla Community SUA in tema di controlli sugli aggiudicatari ex art 80 (controllo requisiti) ed ex art. 83 (servizi analoghi) del Codice, viene lanciata la proposta di una piattaforma nella quale svolgere i controlli in modo tale che nel periodo di vigenza dei requisiti una provincia possa beneficiare e accedere ai controlli effettuati da un'altra sullo stesso aggiudicatario. Il progetto porterebbe a replicare quello che su scala nazionale dovrebbe fare ANAC con la Banca dati degli operatori economici.

Interventi di formazione

Particolarmente forte è la richiesta ad UPI di interventi e percorsi formativi rivolti alle province, ma, in alcuni casi, anche in condivisione con gli enti che si avvalgono dei servizi SUA, spesso con deboli competenze sulla materia degli appalti (formazione congiunta SUA - enti convenzionati). Anche questa esigenza trova risposta nella formulazione degli obiettivi che caratterizzano il Progetto Province e Comuni.

A UPI sarebbe demandata la funzione di **regia del sistema formativo nazionale** su due livelli, uno di base e l'altro avanzato.

Il contenuto della formazione considerata utile abbraccia vari ambiti: la progettualità europea, la programmazione, i tipi di gare, le fasi di gara, gli aspetti finanziari. Qui sotto l'elenco delle tematiche proposte:

- Progetti PNRR.
- Nuovi bandi della Programmazione Europee.
- Progettazione e offerta di servizi da parte dei Comuni.
- Project financing.

- PEP.
- Tecniche di comunicazione.
- Formazione, gestione e controllo della spesa pubblica.
- Raccolta dei fabbisogni e processo programmatorio.
- Subappalto.
- Appalto integrato.
- Disciplina dei contratti per cui è richiesta competenza specifica (p.e. partenariato pubblico-privato).
- Appalti di lavori per la progettazione.
- Funzioni del RUP.
- Normativa su requisiti speciali.
- Procedimenti di verifica dei requisiti tecnici.
- Gestione degli appalti PNRR.
- Project management per il controllo dell'esecuzione.
- Chiusura capitolati.

Attivazione di una rete di comunicazione

Viene avvertita come una necessità la costruzione di una **rete di comunicazione continua** delle SUA, con il supporto di UPI, anche con interventi di informazione sui temi emergenti nel periodo. Pilastri della rete dovrebbero essere:

- una strategia nazionale per la comunicazione;
- strumenti comuni (piattaforma web, Portale);
- Kit e format specifici per la comunicazione.

A tal fine si richiede la collaborazione della struttura di comunicazione di UPI e la predisposizione di un format comunicativo per le strategie comunicative delle SUA.

L'azione della rete dovrebbe dispiegarsi in più direzioni:

- comunicazione generale sull'operato delle SUA;
- Pubblicizzazione dei progetti cui le SUA partecipano in sinergia con i Comuni;
- Comunicazione rivolta all'opinione pubblica, allo scopo di far conoscere i servizi delle province in un ambito più vasto di quello degli stakeholders.

4 IL SERVIZIO ASSOCIATO PER LE POLITICHE EUROPEE

4.1 Il Servizio Europa di Area Vasta della Provincia di Brescia

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

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

In particolare, il Seav Brescia:

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

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

Assetto organizzativo

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

Il Personale dedicato al Seav include: 1 Dirigente di Settore e Project Manager, 1 Responsabile di Settore, 3 Referenti per attività progettuali e di management, 2 Referenti per attività finanziarie e amministrative.

Evoluzione del Seav Brescia

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

Fondi diretti

e-MOPOLI
Electro MObility as driver to support POLicy Instruments for sustainable mobility

8 paesi europei	€ 2.000.000 budget complessivo

E-MOTICON
e-Mobility Transnational strategy for an Interoperable COmmunity and Networking in the Alpine Space

15 partner	€ 2.200.000 budget complessivo

GIOCOnDA
Gestione Integrata e Olistica del Ciclo di vita degli Opendata-Interreg V-A "Italia–Svizzera 2014-2020"

9 partner	€ 1.360.000 budget complessivo

Figura 15 – Progetti su fondi diretti

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

Fondi indiretti

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

Figura 16 – Progetti su fondi indiretti

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

Formalizzazione del Seav Brescia

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

Nell'ambito di questo progetto, attraverso un questionario sono stati individuati i desiderata dei Comuni per capire come fosse strutturato un ipotetico ufficio Europa nei comuni e poi, attraverso incontri con i politici e i tecnici comunali, è stata ribadita l'importanza di avere una governance e una strategia territoriale sul tema. Attraverso i momenti formativi è stato possibile individuare quei comuni che presentavano al loro interno professionalità utili allo sviluppo di progetti (es: alcuni comuni avevano

professionalità sul tema dell'ambiente, o sul tema dei servizi sociali). Un altro obiettivo era quello di costruire un network amministrativo, locale e non solo. Si è cercato di sviluppare progetti innovativi oltre alle pratiche burocratico-amministrative, inclusi il coordinamento delle iniziative, il monitoraggio e la rendicontazione. Allo stesso tempo si è cercato si rafforzare la collaborazione con il settore privato e di costruire sinergie con gli stakeholder. A questo scopo si è consolidato un PPP che ha permesso di riconoscere la compartecipazione di questi soggetti nella progettazione. Inoltre, il Seav Brescia non prescinde dalla collaborazione sistemica con il Comune capoluogo.

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

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

In seguito, è stata condotta un'analisi SWOT del territorio che ha permesso una mappatura e un approfondimento delle realtà territoriali somministrando **215 questionari**[4] sulla base dei risultati dei quali sono stati impostati la strategia e gli eventi informativi europei di presentazione del percorso.

Il primo di questi eventi si è svolto a Brescia l'11 aprile 2019 alla presenza di 55 enti, attraverso il coinvolgimento di figure ben precise: gli europrogettisti e i Seav Coach. Dopo la sottoscrizione dell'accordo Seav, sono stati realizzati anche dei focus group[5] per rilevare il fabbisogno di competenze europee e sono stati attivati dei laboratori sulle politiche europee (Eurolab) con i Comuni per conoscere i desiderata del territorio e progettare

[4] 215 questionari inviati a Brescia su 1551 a livello regionale; 95 questionari ricevuti per Brescia su 852 a livello regionale.

[5] Realizzato a Brescia in data 18 luglio 2019, 24 Enti presenti.

il Seav[6]. A seguito di questo processo è stata sottoscritta una **convenzione** che ha permesso di formalizzare la costituzione del Seav con gli 81 enti aderenti, incluse le 5 comunità montane.

Figura 17 - Il percorso di progettazione del Seav Brescia

Le fasi di costituzione del Seav Brescia

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

I dati quantitativi e qualitativi del "parlato" hanno permesso di:

- conoscere l'interesse su una particolare tematica da parte del mondo virtuale;
- studiare il pubblico digital;
- strutturare campagne mirate di social media marketing e web communication;
- accompagnare i professionisti del team di progetto (Seav coach ed europrogettisti) nell'indirizzare e definire le tematiche dei tavoli di lavoro, in particolare nei percorsi di progettazione europea vera e propria.

[6] Realizzato a Brescia in data 11 maggio 2021, 85 Enti presenti.

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

I servizi del Seav Brescia per gli enti aderenti alla Convenzione

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

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

I tavoli di Europrogettazione

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

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

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

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

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

La task force a supporto del Seav Brescia

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

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

1. **Referenti territoriali**: 115 amministratori/funzionari degli enti aderenti dedicati al progetto.

2. **Assemblea generale**: organo plenario composto da tutti gli 81 enti aderenti al Seav con funzioni decisionale e di controllo[7].

[7] La prima riunione si è svolta il 23 settembre 2021.

3. **Coordinamento territoriale**: organo operativo composto da 27 amministratori/funzionari di 23 enti aderenti con funzioni di coordinamento e monitoraggio[8].

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

Enti Terzi aderenti al Seav Brescia

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

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

L'Assemblea Generale del 23 settembre ha approvato l'ingresso nel Seav di Enti Terzi tramite accordi di collaborazione e la partecipazione nei Tavoli di europrogettazione nelle tematiche di loro interesse, così che possano portare il loro valore aggiunto sicuramente importante:[9]

- Brescia Mobilità spa.
- Centro Padane.
- Centro Sviluppo Sostenibilità.
- Cluster Lombardo della Mobilità.
- CSMT Gestione.
- Garda Sociale – Azienda Speciale del Garda.
- Garda Uno.
- Gal Garda e Colli Mantovani.
- Gal Garda Valsabbia 2000.
- Visit Lake Iseo.
- Consorzio Turistico Thermae & Ski Vallecamonica.

---

[8] La prima riunione si è svolta il 18 novembre 2021.

[9] Formalizzati 8 accordi di collaborazione il 21 ottobre 2021.

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

Punti di forza del Seav Brescia:

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

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

- Carenza di personale.
- Difficoltà a strutturare le attività e a raccogliere le esigenze interne e quelle degli enti aderenti.
- Difficolta nella gestione amministrativa dei progetti.
- Difficoltà nella rendicontazione dei progetti.
- Difficoltà a ricercare partner internazionali.
- Difficoltà a reperire informazioni organizzate e strutturate.
- Uso della lingua straniera nei progetti diretti.
- Formazione continua degli operatori.
- Difficoltà a reperire personale specializzato nella materia.

Sviluppi futuri del Seav Brescia:

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

- un servizio stabile che si integra e completa l'Ufficio di Progettazione europea: questa organizzazione permetterà di attivare azioni finalizzate ad intercettare i cambiamenti, le opportunità e le occasioni di crescita del nostro territorio, attraverso il reperimento di nuove fonti di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale.
- un luogo di incontro e di pianificazione strategica per l'intero territorio su tematiche specifiche, quali per esempio la tutela ambientale, la mobilità sostenibile, la cultura e il turismo, temi sui quali il nostro ente ha posto e vuole continuare a porre l'attenzione.

4.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento

Dal confronto tra i partecipanti ai focus group sul tema del Servizio Associato Politiche europee / Servizio Europa di Area Vasta sono emerse situazioni differenziate tra le province e tra le diverse Regioni.

Queste differenze sono riconducibili al sussistere di condizioni di ordine *esterno* e *interno* che negli anni hanno contribuito a influenzare le tipologie di servizi erogati nell'ambito del Servizio Europa da parte delle Province e le soluzioni organizzative adottate da queste ultime.

Tra i fattori di ordine *esterno* che hanno influenzato l'evoluzione delle strutture provinciali verso l'uno o l'altro profilo vi sono principalmente: l'incidenza della riforma conseguente alla Legge Delrio e il ruolo svolto dalle Regioni d'appartenenza delle Province partecipanti.

Tra i fattori di ordine *interno* sono emersi: il numero di convenzioni attivate con i Comuni, la tipologia di servizi attivati sul territorio, il numero di progetti attivati, la dimensione degli uffici e il trend di riduzione del personale, le linee di indirizzo dell'amministrazione e il bilanciamento tra i bisogni interni e la domanda di servizi degli enti locali nel settore progettazione europea.

Attualmente emerge che: mentre per le Regioni centro-settentrionali il Servizio Europa è attivo o, in alcuni casi da ripristinare, la situazione delle Province del Sud è nettamente diversa. Qui, infatti, prevalgono le Province nelle quali l'attività del servizio è da ripristinare.

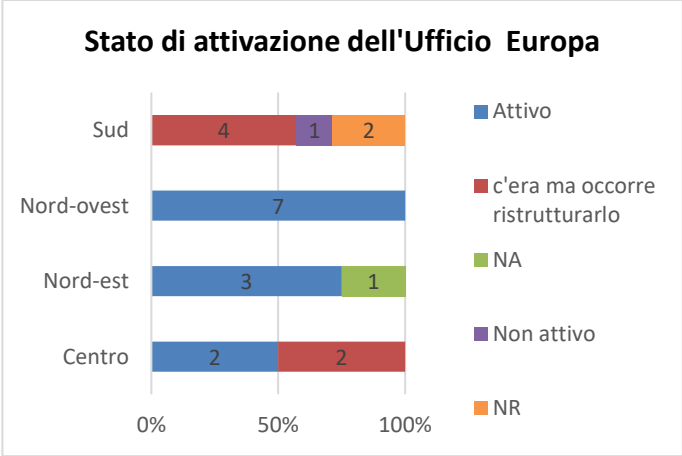

Figura 18 – Province che hanno attivato l'ufficio Europa per area territoriale

Anche il **numero medio di addetti** evidenzia delle differenze significative per area geografica. Il dato più basso si evidenzia per le Province del Nord-est, seguite dalle Province del Sud. Rispetto a queste, le Province del Nord-ovest hanno un numero medio di addetti all'ufficio che raggiunge quasi il doppio.

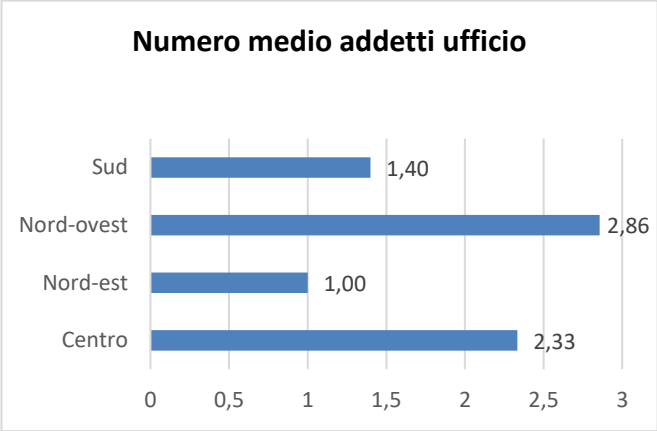

Figura 19 – Numero medio di addetti ufficio per area territoriale

Un altro aspetto emerso durante i focus group riguarda la tipologia di **personale** impegnato del Servizio Europa. Al momento oltre la metà delle Province si serve esclusivamente di personale interno, mentre pochissime Province ricorrono esclusivamente a personale esterno (prevalentemente in quelle realtà dove l'ufficio non è presente). Molto apprezzato e mediamente diffusa appare una modalità organizzativa di tipo misto, ove la presenza di consulenti esterni coadiuva le Province nello svolgimento delle attività di coprogettazione con i Comuni.

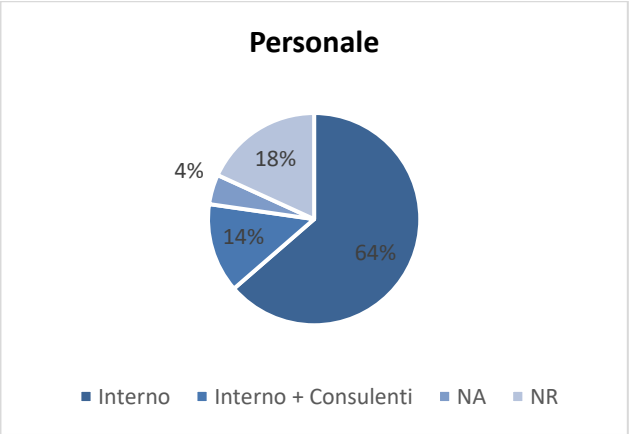

Figura 20 – Tipologia di personale utilizzato

A **livello organizzativo** le risposte elaborate dalle Province partecipanti possono essere riassunte in due modalità. Alcune Province hanno organizzato il Servizio Europa come ufficio interno alla Provincia, altre invece lo hanno inteso come un ufficio di coordinamento provinciale delle risorse di progettazione e rendicontazione presenti nel territorio, non solo della Provincia e dei Comuni, ma anche degli altri attori presenti sul territorio (Università, Camere di Commercio, e altri stakeholder).

In sintesi, sono stati rilevati **tre diversi profili di complessità** rispetto all'intervento delle Province a supporto dei Comuni. I profili sono stati delineati e validati durante i focus group. La tabella seguente riassume quali province si sono collocate nei tre diversi livelli di complessità.

Complessità/esperienza		**Avanzata/consolidata**	**Media/da rilanciare**	**Base/ da lanciare-rafforzare**
Organizzazione	*Ufficio interno*	1. Brescia	1. Cremona 2. Teramo 3. Modena 4. Verona 5. Campobasso 6. Mantova 7. Cosenza	1. Biella 2. Latina 3. Parma 4. Novara 5. Salerno 6. Vercelli
	Approccio rete territoriale	Brescia (Provincia + Comune capoluogo); 1. Livorno (consulenti esterni, società *in house*, ruolo attivo coordinamento dei Comuni, NO Seav) 2. Lucca		

Figura 21 – Province per profili di complessità Europa

Di seguito si descrivono le caratteristiche per ciascun profilo.

Profilo 1- Esperienza consolidata

Caratteristiche del profilo[10]:

- Ruolo propulsore di un progetto su scala regionale di capitalizzazione e modellizzazione dell'esperienza maturata dalla Provincia di concerto con Regione, Anci (es Capofila: Lombardia – Europa 2020) e conseguente sviluppo di una rete di Province che attivano un modello Seav replicabile, articolato e condiviso.
- Collaborazione tra Provincia e Comune Capoluogo nella definizione della strategia.
- Analisi della realtà territoriale e analisi dei fabbisogni/del potenziale delle realtà locali.
- Processo di costruzione partecipata dei modelli di accordo Seav (es. Capofila: Eurolaboratorio) e conseguente sottoscrizione della Convenzione.
- **Social Discovery Analysis** (rispetto agli interessi degli stakeholders) su determinati temi chiave ad integrazione della definizione strategia progettuale.
- **Quadro articolato di servizi offerti** di formazione, informazione, consulenza, coordinamento territoriale. Es. Provincia di Brescia: 1) attivazione di tavoli tematici di europrogettazione; 2) attivazione di formazione e consulenza (generale e a catalogo), 3) organizzazione di webinar informativi, 4) invio newsletter e schede di opportunità, 5) contact point a Bruxelles (hub a supporto dei territori, momenti di incontro e confronto sulle opportunità), 6) club Seav, 7) community.
- Presenza di un **modello organizzativo misto** (personale interno e consulenti esterni – Es. Provincia di Brescia: Long list Seav Coach ed Europrogettisti oppure presenza di Società in house che forniscono competenze).
- Coinvolgimento degli attori del sistema di governance e delle strutture organizzative delle amministrazioni pubbliche aderenti.

[10] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

- Coinvolgimento dei soggetti privati e società partecipate nell'adesione alla Convenzione (Partenariati Pubblico Privati).
- Tutti i servizi sono gratuiti. Alcuni sono aperti a tutti gli EELL, altri sono riservati agli EELL che hanno aderito al Seav.

Rispetto all'esperienza di Brescia, è possibile individuare altre due province che – anche se con differenze organizzative rilevanti – sono riuscite a consolidare un'esperienza significativa nell'ambito degli uffici Europa: **Livorno e Lucca**.

Queste province si collocano ad un livello avanzato di erogazione di servizi ai Comuni del territorio, anche se, da un punto di vista organizzativo hanno compiuto scelte diverse dalla Provincia di Brescia. La differenza sostanziale deriva da un diverso ruolo della Regione di riferimento.

La Provincia di Livorno ha attivato un **coordinamento intercomunale**, inizialmente chiamato Seav e poi denominato **Sape,** che ha come capofila la provincia. Attualmente la convenzione lega i Comuni ma non aderiscono soggetti privati (gli stakeholder sono comunque attivati a geometria variabile attraverso tavoli tecnici che dovrebbero diventare permanenti). I servizi forniti sono gli stessi predisposti dalla Provincia di Brescia, anche se forse in maniera meno formalizzata. Sono presenti consulenti esterni e risorse per il Sape, ma è carente il personale che segua altri aspetti (liquidazioni, atti).

Dal punto di vista organizzativo, caratterizza questa esperienza il fatto che la Provincia ha costituito una propria società *in house* partecipata dalla Provincia di Livorno (70%) e dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (30%) che si occupa di realizzare programmi o progetti di livello europeo, nazionale, regionale in cui partecipano i due enti e di curarne la gestione delle attività.

La governance del Sape prevede che tutti comuni siano rappresentati in un'Assemblea dei Sindaci che - come organo politico - approva tutti i documenti; è altresì previsto un organismo tecnico di coordinamento composto da dirigenti e funzionari PO. Il Sape ha elaborato un piano strategico sulla base del quale avviare vari progetti; in pratica è diventato un insieme di progetti del territorio agganciati a una strategia territoriale che, ad esempio sarà la base delle progettualità PNRR. A differenza della Provincia di Brescia e della Regione Lombardia (che ha creduto nella strutturazione

dei servizi Europa da parte delle province), la Provincia di Livorno ha dovuto interfacciarci con la linea adottata dalla Regione Toscana. Quest'ultima, con la Legge 22, ha deciso per una drastica riduzione delle risorse. Come Provincia, Livorno compie un grosso sforzo, anche grazie al supporto della società *in house* che sopperisce ad alcune carenze: in pratica, sono i fondi provenienti dai progetti europei vinti che alimentano la struttura organizzativa.

Il modello che la Provincia sta promuovendo vede un lavoro costante insieme ai Comuni per costruire insieme un progetto di territorio, tende a rilanciare il **ruolo della Provincia come soggetto coordinatore delle politiche di sviluppo del territorio, e non in qualità di mero erogatore di servizi a supporto dei Comuni che hanno carenze.** La provincia punta al rafforzamento della strategia degli enti del territorio e i tavoli di stakeholder alimentano la progettualità (includendo anche i privati) attraverso un approccio bottom-up.

L'esperienza della **Provincia di Lucca** prende le mosse nel 2002 ma conosce un indebolimento importante a partire dal 2012. Fino al 2014 la provincia ha vantato un'attività importante sul territorio che si è concretizzata nel declinare insieme il piano di sviluppo locale e la capacità di attrarre finanziamenti europei per finanziarlo (mentre i fondi indiretti venivano gestiti dai singoli settori della Provincia). Con la Legge 56/14 e l'attuazione di quest'ultima da parte della Regione Toscana, la dotazione di personale è stata penalizzata e le persone restanti hanno dovuto farsi carico tanto dell'attività di europrogettazione quanto degli aspetti amministrativi. Per questo, proprio per rilanciare la struttura, recentemente c'è stato un primo aumento del personale da dedicare all'ufficio.

Nonostante queste difficoltà, tra il 2014 e il 2020 la Provincia di Lucca è riuscita ad elaborare lavorare a 19 candidature europee e ad attrarre 2 milioni di euro. Gradualmente, in considerazione di questa presenza forte e poco collaborativa della Regione, la Provincia ha ripensato l'ufficio come "Casa dei comuni". I comuni e la stessa camera di commercio, in sede di dibattito sul mantenimento dell'ufficio, si sono pronunciati favore del mantenimento dell'ufficio a supporto dell'area provinciale (e non esclusivamente a supporto del comune capoluogo). I primi tentativi di strutturare un Seav sono partiti nel 2017 con una convezione sottoscritta da tutti i comuni del territorio e dalla CCIAA di Lucca per l'erogazione di

servizi simili a quelli elencati da Brescia. Nella convenzione della provincia di Lucca si entra più nel merito di quello che il Seav può mettere a disposizione come servizi; mentre il protocollo di Brescia rimanda a una successiva convenzione. A titolo di rimborso (ore/uomo) è stato previsto un servizio di progettazione e gestione rendicontazione dei progetti.

Anche in considerazione del PNRR e del ciclo di Progettazione 2021-27, l'ufficio non si occuperà più solo di progettazione e assistenza ma è in corso il rinnovo della convenzione con tutte le amministrazioni nella quale si includono i servizi di progettazione e programmazione strategica. Anche perché progettare è più semplice se si ha una visione chiara della direzione nella quale vanno gli enti. **A differenza che in passato, in questo allargamento dell'attività vengono presi in considerazione oltre ai fondi UE, anche i fondi nazionali e regionali quindi anche il PNRR.** La Provincia ha dunque avviato il confronto con i Comuni e adesso sta raccogliendo le progettualità del territorio e sta assistendo i Comuni nella presentazione delle progettualità ai numerosi bandi che sono stati o stanno per essere lanciati.

Si tratta di un importante tentativo di rileggere il ruolo dell'ufficio che prima era rivolto all'interno (servizi dell'Ente) trasformandolo in un servizio che si apre al territorio e ai bisogni dei Comuni.

Profilo 2 – Esperienza da consolidare o rilanciare

Caratteristiche del profilo[11]:

- significativa esperienza negli anni passati (fondi diretti e indiretti)
- Servizi erogati simili al Profilo 1, in particolare **supporto ai Comuni nell'attività di progettazione**.
- Difficoltà causate dalla ridefinizione delle competenze assegnate alla Provincia e dal depauperamento della struttura organizzativa da dedicare al servizio a seguito della Legge Delrio e delle leggi di attuazione a livello regionale. Significativo indebolimento e depauperamento della struttura organizzativa da dedicare al servizio
- **Carenza di risorse economiche** per il reclutamento di consulenti esterni.

[11] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

- Coinvolgimento di altre istituzioni (es. Università).
- Progressiva diminuzione delle progettualità attivate su fondi europei causata della diminuzione del personale dedicato al servizio.
- Esperienza passata progettuale su programmi a gestione diretta, non su progettazione indiretta.
- **Forte orientamento alla ri-strutturazione del servizio**: (previsto o in corso) **rinnovamento in chiave di supporto alla progettazione/programmazione a supporto di strategie di sviluppo locale** (sinergie tra progettazione europea e sviluppo territoriale).
- Capacità di coinvolgimento Comuni e altri attori del territorio (es. Patto dei Sindaci, progettualità da sviluppare su PNRR).
- Forte motivazione, proattività e professionalità del personale rimasto in servizio.
- Supporto UPI nella ristrutturazione del Servizio (anche facendo rete su scala regionale/nazionale).

Rientrano in questo gruppo diverse Province: Cremona; Mantova; Verona; Teramo; Modena; Campobasso; Cosenza.

Paradigmatica è l'esperienza della **Provincia di Modena** che, forte di una esperienza pregressa di grande efficienza del Seav **Modena.eu** – struttura in collaborazione con il comune di Modena, riconosciuta come molto efficiente - intende rilanciare il proprio ufficio politiche comunitarie grazie al lavoro di UPI regionale e UPI nazionale. Quest'attività di rilancio si basa su tre azioni principali:

1. Piccolo potenziamento del personale e riattivazione di una consulenza esterna;

2. Riattivazione della collaborazione con i Comuni del territorio e conduzione di un'analisi statistica del fabbisogno formativo e informativo del territorio rispetto alle politiche comunitarie unita alla misurazione dell'interesse e della motivazione dei comuni ad essere partecipi e attivi;

3. Aggiornamento del Seav modena.eu per riconfermare il ruolo della Provincia sulle politiche comunitarie ma non solo. Il tema del PNRR è stato sollecitato da molti comuni del territorio, soprattutto nell'ambito dei Patti territoriali. Su questo punto, dal progetto che viene portato avanti con i comuni dell'Appennino modenese, emerge l'interesse per il tema PNRR.

Quello che la Provincia potrebbe fare per mantenere il ruolo di coordinamento rispetto i Comuni è quello di farsi supportare da UPI o da consulente esterno per un servizio di formazione e aggiornamento su queste tematiche. Rispetto al Seav modena.eu è un servizio che forse sarà difficile modificare è gestito dal punto di vista delle competenze tecniche soprattutto dal Comune di Modena perché si tratta di un ente con un ufficio molto strutturato (9 persone), la Provincia non ambisce a sostituirsi ma ad integrarne l'azione.

In una situazione assimilabile si trovano anche molte Province meridionali come ad esempio **Cosenza**, che intendono recuperare l'importante ruolo svolto.

Parzialmente diverso il caso della **Provincia di Verona**, che allo stato attuale svolge tenacemente un lavoro notevole nonostante le difficoltà e la una dotazione di personale sottorganico (dal 1996 l'ufficio si è aggiudicato quasi 200 milioni di euro, progetti che la Provincia gestisce in quanto responsabile del finanziamento con tre risorse umane). In questo caso, la sfida non è tanto quella di recuperare l'attività dell'ufficio, quanto quella di dotarlo delle risorse umane necessarie a mettere a fattore comune con il territorio la propria competenza consolidata.

Un approfondimento meritano anche le Province che rientrano nel novero dei territori colpiti da terremoti e in quanto tali beneficiano anche dei fondi Sisma. Una testimonianza in tal senso viene dalla **Provincia di Teramo**, dove l'ufficio politiche europee è stato completamente smantellato (nonostante gli importanti risultati raggiunti in passato con il Patto dei Sindaci e il Progetto Paride), lasciando la Provincia sguarnita di quell'organigramma che in un momento cruciale come quello attuale dovrebbe diventare il punto di riferimento per i Comuni, al fine di coordinare e presentare le progettualità espresse dal territorio.

Profilo 3 – Esperienza da lanciare/strutturare

Caratteristiche del profilo[12]:

- attivazione recente dell'Ufficio Europa sulla base dell'esigenza proveniente dal territorio.
- Convenzioni con i Comuni da attivare/in via di attivazione sulla base degli input provenienti dal territorio.
- Attività di informazione e orientamento ai Comuni ma non supporto all'attività di progettazione.
- Carenza di risorse umane e risorse economiche insufficienti a reclutare personale interno/consulenti esterni necessari a potenziare il servizio.
- Cooperazione con altri attori istituzionali (es. Comune Capoluogo, Università, Anci, Regione, …) non sempre attivato.
- **Forte consapevolezza e motivazione rispetto all'importanza di attivare/potenziare il servizio**.
- Presenza di personale che si è già occupato di progettazione europea proveniente da altri uffici, non totalmente dedicati al Servizio Europa.
- Necessità di reclutare consulenti esterni.

In questo profilo si collocano le province di: Vercelli, Biella, Latina, Parma, Novara e Salerno.

In questo gruppo si distinguono leggermente l'esperienza di Parma e quella delle province piemontesi che hanno in sé alcuni elementi del livello 2 per quanto per adesso in modo minoritario.

La **Provincia di Parma** sta rinnovando il proprio interesse (insieme alle altre province emiliano romagnole, grazie anche al contributo svolto in tal senso da **UPI Emilia-Romagna**) nel riattivare un'esperienza che era presente nel territorio prima della Legge 56/14. L'intenzione è quella di riavviare questo percorso con l'affiancamento di UPI, cercando la collaborazione delle altre Province. Rispetto al profilo 2 sono presenti le seguenti caratteristiche: conversione/rielaborazione della vecchia strumentazione programmatoria verso nuovi piani urbanistici generali, piani

[12] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

maggiormente strategici – in un'ottica di resilienza territoriale e sociale. Il rivisitato (non neonato) ufficio Europa incardinato all'interno dell'ufficio pianificazione territoriale e trasporti che si occupa anche di pianificazione scolastica è attivo nel coinvolgimento di altre istituzioni: i parchi, le autorità di bacino, le università. Le collaborazioni con il mondo privato-produttivo, in linea con la programmazione europea, stanno consentendo di ragionare a una partecipazione anche esterna di questi attori all'ufficio Europa. La Provincia sta altresì cercando di coinvolgere figure dell'ufficio programmazione scolastica e l'ufficio patrimonio (valorizzazione), sempre in un'ottica progettuale. Il coinvolgimento del Servizio edilizia scolastica è finalizzato ad attivare a una progettualità che guardi alla qualità degli spazi scolastici come spazi nei quali si possono sviluppare delle idee. Rispetto al PNRR, si evidenzia una forte tendenza a declinare gli investimenti in lavori pubblici, mentre la Provincia sarebbe ugualmente interessata a rispondere a bisogni di cambiamenti sociali e territoriali, soprattutto lavorando con partner europei. Risulta forte la possibilità di recepire contributi e input utili ad ampliare gli orizzonti di intervento pubblico e condividere modelli innovativi.

In Piemonte, le Province di Novara e Vercelli hanno avuto qualche esperienza di progettazione europea e avevano cercato di attivare dei servizi al territorio. Attualmente, insieme a Biella, queste province si trovano al centro di una possibile azione di valorizzazione del ruolo dei Seav rispetto alla presentazione dei progetti da finanziare a valere del PNRR.

L'ufficio Europa della **Provincia di Novara** si occupa del monitoraggio delle opportunità di finanziamento con una newsletter settimanale (50 uscite all'anno) che risulta molto apprezzata dagli enti locali. L'ufficio è disponibile anche alla consulenza sulla possibilità di partecipare ai bandi. Nel 2016 è stato costituito il Seav, la cui attività si è poi dispersa. Il Seav aveva iniziato le attività di formazione e animazione sul territorio con UPI Piemonte Orientale ma attualmente l'attività dell'ufficio si limita all'informazione.

L'Ufficio della **Provincia di Vercelli** è stato costituito nel 2017 a seguito a un'esperienza di progettazione in campo ambientale (Programma Life). Non era un ufficio rivolto ai Comuni, ma era uno strumento di progettazione partecipata che coinvolgeva enti sia pubblici che privati prevaletemene su temi ambientali. I Comuni venivano, quindi, invitati a

manifestare interesse a partecipare alla progettazione. La formalizzazione di queste forme di collaborazione era simile a quella del Contratto di fiume, con l'obiettivo di ricercare finanziamenti su diversi canali (EU, regionali, nazionali) per la realizzazione di obiettivi strategici. Un buon supporto è erogato da Anci Piemonte, che ha un ufficio Europa che ha attivato formazione europrogettisti e iniziative di promozione delle politiche EU rivolta ai sindaci.

Sono stati attivate le prime progettazioni legate al PNRR e ai piani di sviluppo delle aree interne che hanno rappresentato dell'**esperienza della rete territoriale**. Sono progettazioni che ricadono soprattutto nella ricerca dei fondi strutturali. A livello regionale c'è una strategia di attuazione della sostenibilità sulla quale sono in corso di organizzazione nuove progettazioni che coinvolgono diversi enti territoriali. Rispetto al servizio di supporto ai Comuni, si stanno realizzando le prime azioni specializzate sul tema. Con Anci Piemonte è in corso l'organizzazione per la formazione e la messa a punto di diversi progetti che vedono coinvolta la Provincia, più carente il coordinamento con l'attore regionale sull'attivazione degli uffici Europa. È in corso una prima fase di collaborazione con il Comune capoluogo e stanno per essere avviate delle azioni di informazione sul tema ambientale.

4.3 Analisi SWOT

Nel corso dei focus group i partecipanti hanno esposto le proprie esperienze ed aspettative, dando vita ad un confronto virtuoso, che ha messo in luce i vari aspetti dello stato attuale del settore.

I risultati della discussione sono stati sintetizzati attraverso un'analisi SWOT, di cui si riportano i punti salienti.

L'analisi è stata discussa con i partecipanti nel secondo incontro nel quale sono invitati a integrare/emendare la SWOT evidenziando i loro contributi.

La SWOT è focalizzata ad analizzare**:** *allo stato attuale, quali punti di forza, punti di debolezza, opportunità, minacce possono essere evidenziati rispetto alla possibilità, per le Province, di formulare e adottare un modello condiviso*[13] *di organizzazione e gestione del Servizio Europa.*

Punti di forza	Punti di debolezza
Profilo 1 e 2 • **Esperienza pregressa** e **buone prassi maturate** dall'Ente • Presenza di un **Ufficio Europa** nell'ente nel quale centralizzare il servizio nelle fasi di progettazione, realizzazione e rendicontazione dei progetti • Presenza di **reti stabili già costituite** e partenariati già attivi (nazionali ed internazionali) • **Collaborazione e gestione associata** favorendo le aggregazioni di enti locali • **Capacità di coinvolgimento** e aggregazione dei Comuni e altri	**Profilo 2 e 3** • Carenza di personale e conseguenti. • Difficoltà a strutturare le attività e a raccogliere le esigenze interne e quelle degli Enti aderenti • Difficolta nella **gestione amministrativa dei progetti** • Difficoltà nella **rendicontazione dei progetti** • Difficoltà a **ricercare partner internazionali** • Difficoltà a reperire informazioni organizzate e strutturate. • **Difficoltà ad assicurare la formazione continua del personale dedicato al servizio**

[13] O più modelli a seconda delle esigenze e dei punti di partenza di ciascuna realtà.

attori del territorio (es. Patto dei Sindaci, progettualità da sviluppare con il PNRR) • Razionalizzazione delle risorse economiche e gestionali centralizzate in un unico ufficio • **Centro unico per la raccolta delle esigenze e delle sollecitazioni di progettazione** provenienti sia all'interno dell'ente dai vari settori che dal territorio • **Attenzione e sensibilità al tema dei finanziamenti da parte degli Enti** • **Formazione** continua degli operatori **Profilo 2** • **Rinnovamento in chiave di supporto alla progettazione/programmazione strategica** a supporto di strategie di sviluppo locale (sinergie tra progettazione europea e sviluppo territoriale) • Coinvolgimento di altre istituzioni (es. Università) • Forte **orientamento alla ri-strutturazione del servizio** **Profilo 3** • **Forte consapevolezza e motivazione rispetto all'importanza di attivare/potenziare il servizio**	• Difficoltà a **reperire personale specializzato nella materia** • **Deve esserci una volontà politica degli amministratori di dare vita e mantenere l'ufficio (rischio nel cambio degli amministratori)** • **Formazione sui finanziamenti di base a disposizione e sull'euro progettazione (agli uffici Europa ed ai referenti dei comuni e degli imprenditori) e sulle caratteristiche dei finanziamenti** • Difficoltà a reperire informazioni organizzate e strutturate. • Uso della lingua straniera nei progetti diretti • Formazione continua degli operatori **Profilo 2** • Esperienza progettuale su **programmi a gestione diretta**, non su progettazione indiretta

Opportunità	Minacce
Trasversali • **Programmazione 2021- 27** • Attivazione di uffici progettazione che impieghino le competenze specifiche presenti negli uffici Europa a **supporto delle attività da sviluppare con il PNRR** (gestione e rendicontazione dei progetti anche laddove non specificamente inerenti temi europei: es. edilizia scolastica e viabilità) • **Esempio della Regione Lombardia sull'importanza del livello regionale** • Possibilità di aprire un dialogo con la Regione a partire dal basso per una progettazione condivisa e congiunta da proporre alla Regione. Percorso che parta dal basso e spinge l'amministrazione regionale a farsi carico dell'esigenza di un supporto • **Supporto UPI nella ristrutturazione/potenziamento del Servizio (anche facendo rete su scala regionale/nazionale)** • **Possibilità di collaborare con i progetti con altre realtà che possono fungere da stimolo** • **Sostenibilità: se l'ufficio è attivo si autosostiene; infatti, si possono scaricare i costi sui progetti; c'è una capacità degli uffici di autofinanziarsi ed autosostenersi**	**Trasversali** • **Interventi normativi a livello nazione e regionale** che hanno determinato un progressivo smantellamento dei Servizi • Carenza di **risorse economiche** per reclutare consulenti esterni • Se l'ufficio è sottodimensionato e fa pochi progetti, si innesta un circolo vizioso che non lo aiuta a sostenersi **– Importanza di un INCENTIVO DI PARTENZA.** • Sostenibilità da testare nel futuro (con riferimento al modello promosso da Lombardia-Europa 2020) **Profilo 1** • Sostenibilità da testare nel futuro (con riferimento al modello promosso da Lombardia-Europa 2020) **Profilo 2** • Attore "Regione" (in alcuni casi ANCI regionale) in una posizione "competitiva" e non "complementare" rispetto ai servizi Seav/Sape

4.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI

Province, Regioni e cultura della progettazione europea

Ci sono regioni illuminate come la Lombardia che hanno un creato un modello e che hanno creduto nella possibilità di centralizzare l'offerta di alcuni servizi.

Il focus group, tuttavia, ha messo in evidenza nei casi di Lucca, Verona, ma anche con Campobasso, Mantova, come nelle Province italiane esista una cultura della progettazione europea straordinaria (almeno ventennale). Con la Legge 56/2014 e le sue declinazioni a livello regionale, questo patrimonio rischia di perdersi: d'altronde le Province non hanno interrotto i servizi, con risultati apprezzabili, nonostante la carenza di personale. In Lombardia c'è stato un intervento regionale che ha consentito e sta consentendo di rilanciare questa esperienza che viene da lontano. Tuttavia, la cogente necessità di investire nel settore Europa - alla luce dell'importanza strategica da esso ricoperta - evidenzia che gli interventi di valorizzazione e recupero delle esperienze maturate a livello provinciale non possano essere demandati unicamente alle Regioni.

È importante maturare insieme dei modelli che permettano di dare risposte efficaci a questa crisi. Molte delle Province, anche se in difficoltà, hanno comunque delle buonissime basi di partenza. Con un po' di supporto si può rimettere in moto la macchina e farla diventare un fiore all'occhiello della PA.

In Emilia-Romagna, ad esempio, UPI regionale sta cercando di rilanciare i Seav a livello provinciale (tutte le province anche laddove questi uffici erano stati chiusi). A partire da giugno 2021, tutte le Province emiliano-romagnole hanno ripristinato il loro ufficio Europa con l'intento di tornare a essere forti su tutti i territori. L'Emilia-Romagna è, infatti, un'eccellenza per quanto riguarda la spesa dei fondi UE; quindi, anche a livello provinciale si può e si deve recuperare.

Anche in Toscana, UPI regionale sta cercando di riallacciare il dialogo tra Province, Anci Regionale e Regione per riequilibrare la situazione che era venuta a crearsi dopo la Legge Delrio. In questa Regione la capacità di collaborare tra Province è rappresentata dall'esperienza delle Province di Livorno, Lucca e Massa-Carrara: è una caratteristica importante.

Storicamente, le province toscane - soprattutto costiere - vantavano strutture di progettazione consolidate: a seguito della Legge 56/14 alcune sono state sospese, altre sono rimaste (Livorno, Lucca) come realtà singole. Nel frattempo, la Regione ha avviato un suo approccio molto centralizzato, non valorizzando la funzione delle Province quali enti al servizio dei Comuni. L'impegno di UPI regionale e delle Province sta progressivamente ribaltando questo approccio, ed è evidente il percorso di ricostruzione del dialogo a livello regionale.

Questo approccio è condiviso anche dalle altre UPI regionali, a partire dalla Lombardia dove la Provincia di Brescia si sta caratterizzando nel ruolo di coordinamento.

PNRR e Province

Il tema del ruolo delle Province nell'attuazione del PNRR è cruciale in questo momento storico. La Provincia costituzionalmente ha un ruolo di programmazione sul territorio e questo ruolo è rimasto, non solo alle Città metropolitane.

L'opportunità del PNRR potrebbe essere riletta alla luce delle competenze degli uffici Europa che sono gli uffici dell'amministrazione territoriale che maggiormente hanno esperienza nella gestione di progetti finanziati a valere su fondi non propri dell'Ente, in tutto il ciclo di vita del progetto. Le Province potrebbero essere il nodo centrale di attuazione di questi fondi offrendo servizi ai comuni che sono grandemente in difficoltà per mancanza di risorse e competenze.

Esiste infatti una criticità derivante dalla lettura istituzionale, ovvero che i fondi PNRR sono stati assegnati alle Province solo con riguardo alle funzioni tipiche, in particolare per il settore scuola.

In questo contesto, occorre valorizzare la **potenzialità degli uffici Europa come uffici di progettazione in senso più ampio**.

Questi uffici potrebbero costituire davvero un supporto ai Comuni e divenire hub di servizi per la progettazione, il monitoraggio non solo dei fondi europei, ma anche di quelli PNRR, soprattutto laddove vi siano progetti di una valenza di area vasta.

Si può quindi delineare una nuova veste di questi uffici come “uffici di pianificazione, progettazione e monitoraggio d’area vasta”.

I partecipanti ai focus group hanno infatti sottolineato l’opportunità di considerare le Province come attore istituzionale, non solo come soggetti attuatori, ma soprattutto come istituzioni in cui definire una programmazione omogenea degli investimenti per lo sviluppo.

Relegare le Province al monitoraggio e alla rendicontazione dei progetti fatti da altri enti sul PNRR (in particolare le Regioni), non può essere una strategia sostenibile. Tale ruolo – per come stanno le cose attualmente - dovrebbe piuttosto gravare sulle Regioni.

5 IL SERVIZIO ASSOCIATO PER L'INNOVAZIONE

5.1 L'esperienza del Centro Servizi Territoriale di Pesaro e Urbino

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2005 Convenzioni CSTPU 2006-2010.

2010 Convenzioni CSTPU 2011-2015.

2015 Convenzioni CSTPU 2016-2020.

2020 Convenzioni CSTPU 2021-2025.

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

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

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

Mentre per quanto riguarda la gestione operativa del CSTPU:

- La Provincia è l'Ente responsabile del coordinamento e del funzionamento operativo del CSTPU attraverso il Comitato Tecnico di Coordinamento (CTdC).
- Il CTdC definisce le scelte tecniche e la gestione degli investimenti sulla base delle linee di sviluppo definite dal Consiglio Provinciale e coordina le attività di progettazione e di realizzazione degli

interventi.

- Il gruppo del CTdC è composto da tecnici individuati e nominati in rappresentanza degli Enti aderenti al CSTPU ed è presieduto dal Responsabile della Transizione Digitale della Provincia di Pesaro e Urbino.

I flussi informativi tra parte politica e parte tecnica sono strettamente connessi, come si può vedere dalla seguente immagine.

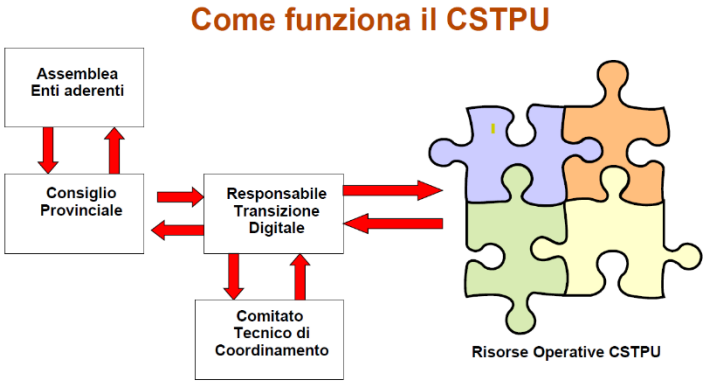

Figura 22 – Schema del funzionamento CSTPU

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

5.1.1. Ufficio "Statistica, Sistemi informativi territoriali – Supporto amministrativo".

5.1.2. Ufficio "Gestione applicativi interni e degli enti aderenti al CSTPU".

5.1.3. Ufficio "Gestione sistema informativo dell'ente e Sicurezza – Telefonia".

5.1.4 Ufficio "Gestione rete telematica provinciale – Siti e portali provinciali web".

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

Il modello di convenzione del CSTPU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le convenzioni sono così articolate:

Convenzioni base

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

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

Servizi a domanda individuale

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

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

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

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

richiesta selezionando i servizi di interesse, con la possibilità di segnalare, per ogni gruppo, un servizio di valenza prioritaria.

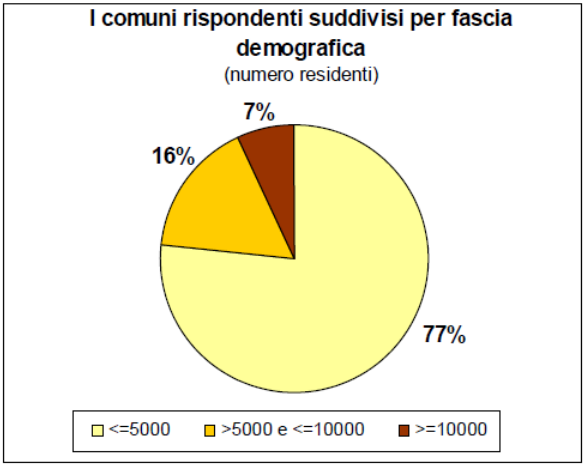

Figura 23 – Comuni aderenti per fascia demografica

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

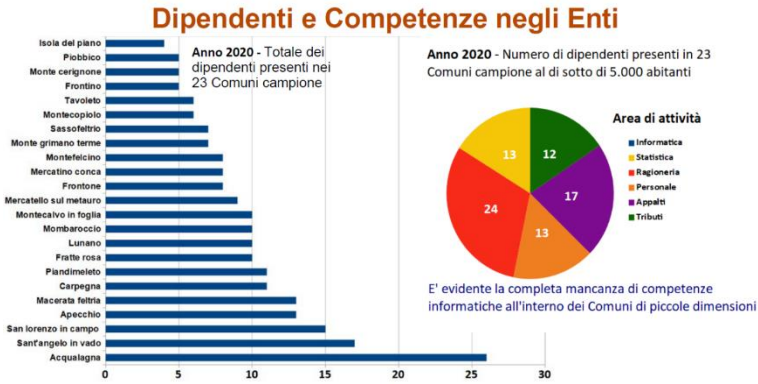

Figura 24 – Dipendenti e competenze negli Enti

Le necessità manifestate dagli enti sono le seguenti:

Figura 25 – Le esigenze degli enti

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

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

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

Dal 2014 la Provincia di Pesaro e Urbino è capofila di un progetto sul benessere equo e sostenibile delle province attraverso il quale è stato attivato il "**Sistema informativo statistico del Bes delle province**"[14], attualmente inserito nel Programma statistico nazionale 2020-2022 (SIS-PSU 00004), che è un sistema informativo che si è evoluto ed arricchito nel tempo di sempre più dettagliati:

[14] www.besdelleprovince.it

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

La Provincia di Pesaro e Urbino, inoltre, è tra i vincitori del "**Premio PA sostenibile e resiliente 2021**", promosso da Forum PA e ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile) per valorizzare esperienze e progetti volti a promuovere una crescita sostenibile e solidale della pubblica amministrazione, per la sezione "Misurare la sostenibilità"; a questo progetto partecipano 32 Enti, di cui 25 Province delle 76 Province a statuto ordinario.

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

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

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

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

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

Fin dal 1997 la Provincia di Pesaro e Urbino ha installato il primo server Linux. Il sistema operativo server di base utilizzato è Debian

GNU/Linux (e Centos per alcune applicazioni gestionali). Tra le tante applicazioni di base, citiamo:

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

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

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

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

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

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

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

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

2000 La Provincia diventa Maintainer (registrazioni asincrone)

2010 La Provincia diventa Registrar (registrazioni sincrone)

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

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

Il catalogo del CSTPU è diviso in 4 tematiche:

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

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

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

L'applicativo di helpdesk viene utilizzato anche per la gestione dei TT interni alla Provincia di Pesaro e Urbino. Oltre al ticketing via email, il CSTPU si è strutturato con un numero di telefono dedicato e degli orari di

assistenza che garantiscono la copertura delle fasce di lavoro degli enti. Ad oggi il sistema ha registrato la creazione e la gestione di quasi 81.000 ticket

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

Queste le tematiche:

- Gestione contabile e amministrativa del CSTPU.
- Servizi Internet, posta elettronica, connettività, reti WAN, sicurezza.
- Hosting web, CMS.
- Servizi infrastrutturali, data center, virtualizzazione, reti LAN.
- Servizi on line, e-government, sistemi di autenticazione e pagamento, integrazioni.
- SIT, PRG on line, catasto, applicazioni territoriali.
- Applicativi gestionali verticali.
- Servizi statistici e aspetti organizzativi e di formazione del personale.

5.2 I livelli di complessità rilevati rispetto alla best practice di riferimento

Dal confronto tra i partecipanti ai focus group sul tema **Innovazione** sono emerse situazioni differenziate tra le diverse province.

Tra i **fattori di ordine esterno** che hanno influenzato l'evoluzione delle strutture provinciali vi sono:

- la numerosità dei Comuni sul territorio e la loro ampiezza demografica;
- il ruolo assunto dalle Regioni sulla fornitura di servizi di digitalizzazione dei Comuni, in particolare dopo la Legge Delrio;
- presenza di Unioni di Comuni, che ha provocato una fuoriuscita di funzioni che sono passate dalla Provincia alle Unioni;
- interventi a livello nazionale sull' innovazione, che non hanno considerato le Province (es. Piano PA Digitale, le province sono menzionate solamente in misure residuali; non sono state contemplate sul tema del Cloud).

Tra i fattori di ordine interno sono emersi:

- il trend di riduzione della dotazione di personale degli uffici;
- la presenza di società in house partecipate dalla Provincia e dai Comuni incaricata della gestione dei servizi di digitalizzazione (in tutto, o in parte);
- la debolezza politico-istituzionale degli organi di vertice delle province;
- il bilanciamento tra i bisogni interni e la domanda di servizi degli enti locali nel settore.

Durante la conduzione dei lavori del focus group le Province partecipanti sono state invitate a evidenziare i seguenti dati:

- Esistenza o meno di un CTS che eroga servizi ai Comuni.
- Eventuale numero di comuni che aderiscono alla convenzione.
- Servizi eventualmente previsti dalle convenzioni.
- Numero di persone dedicate al servizio.
- Open source e Cloud.
- Help-desk.

Il dato sull'**attivazione del CST** mostra che quest'ultimo è attivo nella maggior parte delle Province del Nord, mentre per le Province del Centro e del Sud in molti casi esso risulta non ancora attivo.

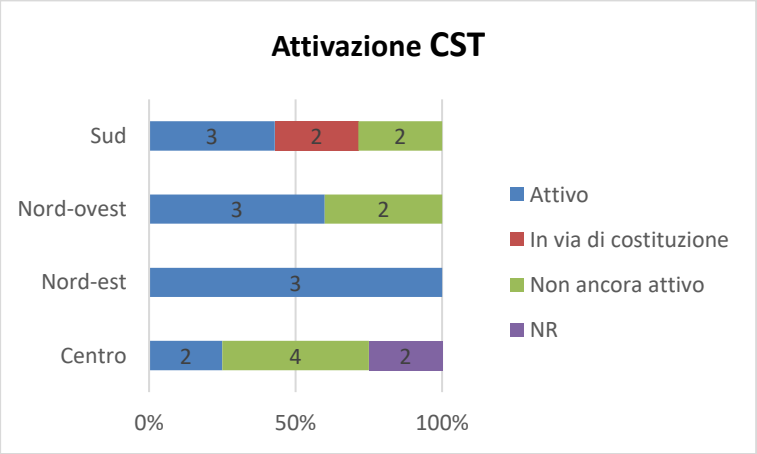

Figura 25 – Province che hanno attivato il CST per area territoriale

Il numero medio degli addetti è sensibilmente maggiore nelle Province dell'Italia centrale e del Nord-est, mentre questo dato si dimezza se si considerano le Province del Sud e del Nord-ovest.

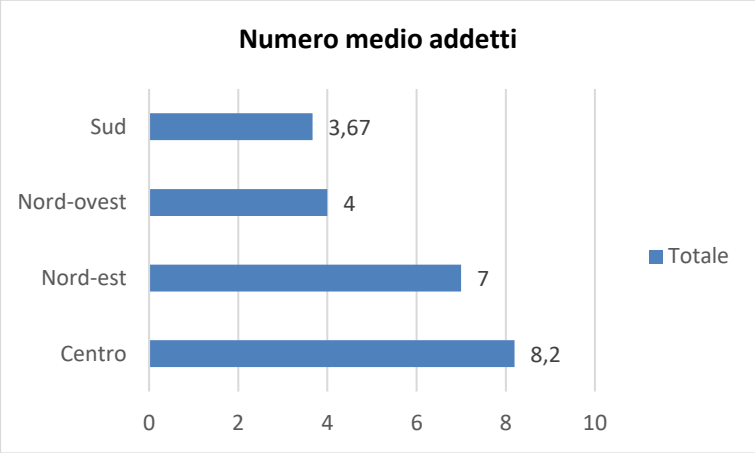

Figura 26 – Numero medio di addetti ufficio per area territoriale

Per quanto riguarda il modello organizzativo adottato, la maggior parte delle Province gestisce il servizio attraverso personale interno. Alcune Province, tuttavia, hanno attivato forme di esternalizzazione delle attività (tramite Project financing o in house) per meglio rispondere alle sfide poste da un settore in costante evoluzione.

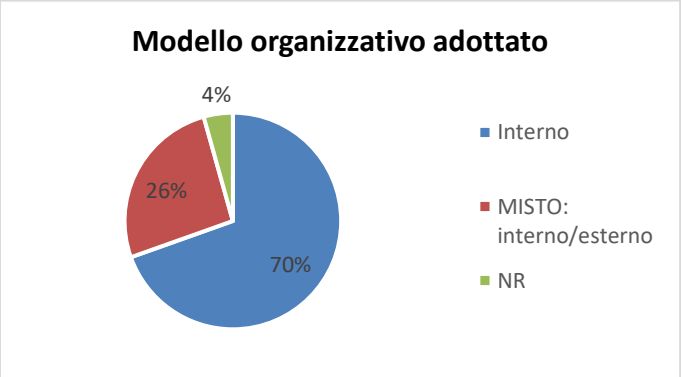

Figura 26 – Modello organizzativo adottato

Sulla base delle esperienze raccolte attraverso la testimonianza delle province è possibile delineare un'articolazione su **tre profili** differenti.

La tabella seguente indica una classificazione delle province presenti ai focus sull'area tematica Innovazione secondo i tre profili di complessità.

Profilo di complessità		**Avanzato - esperienza consolidata**	**Intermedio - Esperienza da consolidare o rilanciare**	**Base – Esperienza da attivare – ri-attivare**
Organizzazione	*Ufficio interno*	1. Pesaro-Urbino	*1.* Benevento. *2.* Biella. *3.* Campobasso. *4.* L'Aquila. *5.* Lecco. *6.* Parma *(progettualità in essere per raggiungere il livello medio).* *7.* Ravenna. *8.* Reggio Emilia.	1. Barletta Andria Trani. 2. Cremona. 3. Cuneo. 4. La Spezia. 5. Latina. 6. Livorno. 7. Massa-Carrara. 8. Pisa. 9. Potenza. 10. Teramo.
	Società esterna/in house		1. Province dell'Emilia-Romagna: Lepida. 2. Lecco: Project Financing. 3. Macerata e Biella: Srl *in house*.	

Figura 27 – Province per profili di complessità Innovazione

Profilo 1- Avanzato: Esperienza consolidata

Caratteristiche del profilo:

- CTS: 100% servizi erogati ai Comuni.
- Presenza di personale con professionalità con alta qualificazione specifica nel settore dell'informatica.
- Utilizzo di software Open Source.
- Svolgimento di indagini periodiche per il rilevamento dei fabbisogni dei Comuni rispetto ai servizi attivabili e per il livello di soddisfazione dell'utenza in generale (inclusi i cittadini e le

imprese).

- Utilizzo di Convenzioni/Accordi quadro flessibili e di durata tri-quinquennale accompagnate da un Catalogo di servizi aggiuntivi e conseguente flessibilità dei servizi convenzionabili.
- Elevato numero di servizi informatici, informativi e statistici:
  - Connettività Internet; fornitura e/o gestione rete intranet.
  - Servizi di posta elettronica; servizi Internet di base; Servizi di gestione portali web enti.
  - Servizi per la gestione del documento elettronico e la firma elettronica/digitale; accesso ai servizi digitali della PA.
  - 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).
  - Consulenze tecniche e formative su argomenti di ICT; servizi di formazione.
  - Servizi statistici, servizi di raccolta ed elaborazione dati; h) Open data e riuso patrimonio informativo).
  - Helpdesk e trouble ticketing.
  - In fase di realizzazione: migrazione su cloud.
- Numero elevato di Comuni convenzionati.
- Meccanismo di definizione della quota di adesione (in base al numero di abitanti).
- Governance politica (nell'esempio riportato dalla Provincia Capofila: Assemblea dei sindaci – controllo sull'utilizzo dei finanziamenti; Consiglieri del Consiglio Provinciale – organi di indirizzo e controllo dell'operato del CSTPU; Presidente della Provincia – poteri di vigilanza sul rispetto dei tempi e indirizzi decisi).

Come anticipato, nell'area innovazione solo la Provincia di Pesaro e Urbino costituisce un livello di complessità avanzato. Molte delle altre Province che hanno partecipato al FG si trovano in una posizione ancora distante rispetto alla buona pratica presentata.

Profilo 2 – Medio: Esperienza da consolidare o rilanciare

Caratteristiche del profilo[15]:

- Esiste un CTS: eroga ALCUNI servizi ai Comuni.
- Servizi offerti (informatici) quali ad esempio: posta elettronica.
- Protocollo, siti web, connettività; portali istituzionali, PagoPA, Geoportale (SIT), servizi antivirus, Firewalling.
- Presenti Helpdesk e trouble ticketing.
- Attivazione di servizi di formazione e consulenza a vantaggio dei Comuni.
- Formalizzazione delle attività: es. Convenzione/Accordo quadro.
- Governance: partecipano i responsabili informatici dei Comuni.
- Utilizzo di software a pagamento oltre all'open source.
- Carenze di personale che rendono difficile estendere le tipologie di servizi offerti.

Rientrano in questo profilo le province dell'Emilia-Romagna, insieme alle Province di Campobasso, Benevento, Lecco e Biella.

Dal punto di vista organizzativo, sono emerse tre province portatrici di un'esperienza di esternalizzazione dei servizi che potrebbe essere replicabile in altri contesti: Lecco ha condotto una innovativa esperienza attraverso un Project Financing; Macerata ha esternalizzato alcuni servizi attraverso la gestione di una società *in house*, parimenti Biella sta andando in questa direzione ma solo per le attività di erogazione connettività e di rilascio delle caselle di posta elettronica ai Comuni del Biellese.

La **Provincia di Lecco** ha in corso la sperimentazione di un project financing con una società esterna che sta spingendo nell'offrire Comuni innovativi ai comuni sia aderenti che non a aderenti in modo da coinvolgere più enti; questo permette di creare economie di scala che generano costi più vantaggiosi per gli enti che aderiscono. Per i primi dieci anni circa l'attività del CST è andata avanti con personale esclusivamente interno. Nel 2020 è stata conclusa la procedura di affidamento del CST, ma è una esperienza ancora all'inizio caratterizzata da un approccio di risoluzione incrementale ai problemi che vanno via via presentandosi, trattandosi di modello

[15] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

sperimentale di gestione. Il modello sperimentale è funzionale da un lato a rispondere alle sfide di un territorio che per conformazione fisica ha problemi di connessione e dall'altro a superare la difficoltà che potrebbe nascere dall'esigenza di confrontarsi costantemente con i fornitori, che giornalmente cambiano le offerte e le sedi raggiunte.

Le province lamentano la difficoltà a stare dietro a questi rapidi cambiamenti. Per questo affidarsi a un soggetto esterno può essere d'aiuto. La provincia di Lecco ha scelto questa via in quanto è stato evidente che non sarebbe stato possibile proseguire sulla strada di un CST per i Comuni del territorio, con il solo personale interno perché numericamente limitate (3 operatori CED). Il Project financing costituisce un'opportunità per ampliare i servizi a favore degli enti aderenti. I servizi erogati in convenzione includono: connettività di enti e scuole, portali istituzionali, PagoPA centralizzato in un portale unico, Geo portale, antivirus, anagrafe, firewalling, formazione.

La **Provincia di Macerata** ha alle spalle 20 anni di attività durante i quali ha operato con il supporto di una **società *in house* di informatica** – la Task Srl - (partecipata dalla Provincia, dalla Camera di Commercio, dall'Università e dai Comuni) **che funge da CST per i comuni**. Della Provincia fanno parte 320 mila abitanti per 55 Comuni. 50 di questi Comuni sono soci della *in house* partecipata. Il modello organizzativo di Macerata, dunque, si discosta da quelli presentati dalle altre Province. Una parte di sviluppo dei servizi per i Comuni è demandata a Task Srl, all'interno della quale operano 11 persone. I software vengono acquistati sul mercato sulla base di criteri indicati dal CED provinciale (composto da 3 persone). Il CED della Provincia si occupa dunque di definire gli obiettivi e misurarli rispetto al contratto di servizi che viene stipulato ogni tre anni con la società *in house*. Le 3 aree oggetto del contratto sono: 1) servizi applicativi (es. posta elettronica, il cui costo viene coperto al 50% dalla Provincia); 2) servizi modalità asp (es. protocollo e SUA, il cui costo è al 100% a carico della Provincia; 3) servizi di consulenza trasversali che la Task può erogare ai comuni (in questo caso è la Task si occupa di sviluppare le convenzioni con gli enti). La convenzione base riguarda i servizi applicativi protocollo e sua, poi il Comune può richiedere i servizi aggiuntivi. La società eroga servizi ai soli soci, ovvero comuni e provincia. Il ruolo della Provincia è quello di fissare paletti di tipo tecnologico e strategico (es. mettere a fattore comune

le infrastrutture informatiche della regione Marche, richiedere l'open source), vengono definite delle linee di standardizzazione tecnologica e le strategie di coordinamento dello sviluppo e dell'interoperabilità tra i vari sistemi. Ultimamente si è cercato di valorizzare la Task anche come propulsore della formazione. Recentemente la Task è partecipata anche dalla Regione Marche, quindi, sta integrando i servizi offerti dalla regione, divenendo un'intermediaria.

La **Provincia di Biella**, nell'ambito della funzione di assistenza tecnico/amministrativa agli Enti locali, gestisce a favore dei Comuni del territorio "Il Polo Telematico del Biellese" che eroga principalmente servizi di connettività, di posta elettronica, posta certificata e di Portale. A oggi sono 70 i comuni che usufruiscono di almeno un servizio erogato da Provincia nell'ambito del PTB (connettività, portale, casella di posta, casella di posta PEC, rilascio firma digitale). I servizi sono erogati sia con collegamenti in fibra ottica che con tecnologie wireless. Ad esclusione della connettività e dei servizi e-mail (per le quali attività è in procinto il passaggio alla gestione da parte della propria partecipata in house, sempre attraverso un fornitore esterno), tutte le altre attività sono gestite internamente dal personale del servizio Sistemi informativi, che oltre alle proprie, promuove le seguenti ai comuni aderenti: attività di formazione e supporto nella gestione dei portali comunali, supporto agli enti per l'erogazione di servizi on-line, help desk telefonico di primo livello, rilascio dei certificati di firma digitale e delle PEC.

Peculiare appare la realtà della **Regione Emilia-Romagna** dove la società pubblica Lepida offre per le Province i servizi infrastrutturali.

Sul piano dei servizi informatici la Regione si è dunque attivata con la sua agenda digitale e la community network che lega gli enti e Lepida, mentre le Unioni di Comuni hanno iniziato a gestire in forma associata i servizi prima gestiti dalle Province. Quindi il punto cruciale per la Provincia diventa quello di individuare quali altri servizi potrebbero interessare ai Comuni, stante il ruolo attualmente assunto dalle Unioni e da Lepida.

Per tali ragioni, oggi i CED provinciali si possono definire "leggeri", seguono principalmente i servizi informatici della Provincia e sono composti da 3-4 addetti.

Il dato più significativo da prendere in considerazione è il "valore di fare rete", che è stato ampiamente riconosciuto alla provincia dai Comuni e dalla Regione come una prassi consolidata: è necessario affrontare situazioni complesse che hanno implicazioni organizzative complesse: es PagoPA, firma digitale, flusso documentale, dove la Provincia può essere di supporto ai Comuni.

Singolare il caso della **Provincia dell'Aquila** che, come territorio interessato a più riprese dai terremoti, si è messa a disposizione dei comuni per disegnare dei sistemi di *Disaster recovery*. Inoltre, in questa fase, nell'ambito dello smart working, la Provincia ha permesso di realizzare un collegamento ai server e collegamento da remoto per i dipendenti dei Comuni. Grazie ad un progetto UPI, sono stati messi in rete 6 Comuni interessati dal terremoto del 2016. Il CED provinciale ha realizzato la VPN per questi Comuni. Nell'ottica di una piena digitalizzazione la Provincia intende mettersi a disposizione dell'intero territorio per aumentare e migliorare i servizi erogati.

Profilo 3 – Base: Esperienza da lanciare/strutturare

Caratteristiche del profilo[16]:

- **Non esiste il CTS.** Servizi erogati alla Provincia; nessun servizio attivato ai Comuni. In alcuni casi è tuttavia presente un servizio di consulenza informatica ai Comuni.
- **Servizi attivi a livello interno all'organizzazione provinciale**: posta elettronica; protocollo, siti web, connettività; portali istituzionali, PagoPA, Geoportale (SIT), servizi antivirus, Firewalling.
- Risorse umane presenti ma sufficienti per erogare servizi solo alla Provincia.
- Carenze di personale che rendono difficile l'attivazione di servizi ai Comuni.

[16] Le "Caratteristiche del profilo" sono prevalenti ma non sono necessariamente tutte presenti negli Enti appartenenti a quel profilo.

- Instabilità politica degli organi di rappresentanza provinciali.

Sono molte le Province aderenti a questo profilo che sostanzialmente non contemplano la realizzazione di servizi a favore dei Comuni (o che ne erogano solamente alcuni): Cuneo, Cremona, La Spezia, Massa-Carrara, Livorno, Pisa, Latina, Teramo, Potenza, Barletta Andria Trani. Nel caso della Provincia di Cremona, i servizi erogati sono quelli che erogano internamente le province in generale ai quali si aggiungono alcuni servizi ai Comuni. Pare che sotto questo punto di vista non ci sia un elemento geografico caratterizzante.

A seguito della Legge 56/14 si è rischiato di compromettere i risultati raggiunti, poiché gli Enti hanno dovuto concentrare le strutture prioritariamente sui servizi essenziali a seguito della riduzione del personale.

Tuttavia, le Province aderenti al gruppo si sono dette molto interessate a collaborare al progetto UPI, partecipando a tutte le iniziative che possano supportarle verso l'ampliamento dei servizi ai Comuni. Hanno aderito al progetto di UPI proprio con l'intenzione di incrementare questo aspetto. Avviare servizi come Pesaro e Urbino sarebbe importante anche sui territori di queste province perché i piccoli comuni (es. quelli delle aree interne) si sentono abbandonati.

5.3 Analisi SWOT

Nel corso dei focus group i partecipanti hanno esposto le proprie esperienze e le aspettative, dando vita ad un confronto virtuoso che ha messo in luce i vari aspetti dello stato attuale del settore. I risultati della discussione sono stati sintetizzati attraverso un'analisi SWOT, di cui si riportano i punti salienti. L'analisi è stata mirata a capire - allo stato attuale - quali punti di forza, punti di debolezza, opportunità, minacce possono essere evidenziati rispetto alla possibilità, per le Province, di formulare e adottare un modello condiviso[17] di organizzazione e gestione del Servizio INNOVAZIONE.

[17] O più modelli a seconda delle esigenze e dei punti di partenza di ciascuna realtà.

Punti di forza	Punti di debolezza
Profilo 1 • **Flessibilità e sostenibilità** dello strumento della **Convenzione.** • **Gratuità** di alcuni servizi attivabili. • Capacità di rispondere al fabbisogno degli enti locali di piccole e medie dimensioni. • **Gratuità dei software opensource** e possibilità di customizzazione. • **Economie di scala** attivate dal CTS. • **Semplificazione delle procedure di affidamento** (Possibilità per i Comuni di scegliere servizi nel catalogo senza procedura di gara es. DPO). **Listino di servizi** individuati dal CST (come accordo quadro) che i Comuni possono acquistare direttamente. • **Know how tecnico.** • Possibilità di diffondere la cd. **Neutralità tecnologica**, rispetto alle soluzioni tecniche scelte. • **Esperienza** in **aspetti gestionali e amministrativi.** **Profilo 2 e 3** • Consapevolezza **dell'importanza di potenziare i servizi di innovazione e digitalizzazione** alla luce del periodo storico.	**Profilo 2 e 3** • **Dotazione di personale insufficiente** (sia tecnico, sia amministrativo). • **Difficoltà a formare ed aggiornare il personale** in un settore che, soprattutto sotto il profilo tecnico, è in costante evoluzione. • Necessità di una **maggiore comunicazione** a livello istituzionale degli organi di rappresentanza delle Province. • Necessità di maggiore coordinamento e comunicazione. • **Difficoltà a svolgere le attività di consulenza e formazione**. • **Costo dei servizi** di cui gli Enti debbono farsi carico. • **Costi di mantenimento del CST**, inteso anche come aggiornamento formativo del personale. • **carenza di una formazione specifica** per quanto riguarda l'aspetto tecnologico. • lo **smantellamento degli uffici Europa che in passato avevano permesso ad alcune province di accedere a finanziamenti per il settore ICT.**

Opportunità	Minacce
Trasversali • **Crescita della domanda di servizi da parte dei Comuni in funzione dei progetti PNRR**. • Erogazione migliore di servizi ai cittadini e imprese. • **Collaborare con alcuni Comuni più grandi/Regioni** rispetto ai servizi erogati dalle Province. • Gestione/**consulenza nelle procedure di acquisto** con **economie di scala** anche nel settore innovazione. **Componente tecnica e consulenziale per gli acquisti informatici.** • Acquisto di servizi informatici • **Opportunità di avere consulenza qualificata per i Comuni.** • Decreto semplificazione. • Transizione digitale. • **Facilitazione del processo di transizione al cloud adottando un modello comune.** • Corsi di **formazione gratuiti** per i Comuni. • **Fondamentale ruolo dell'UPI nel dare voce e organizzare le funzioni delle Province.** • **Ruolo di UPI nel ribadire la necessità di dover svolgere la funzione di assistenza agli enti locali con Risorse umane idonee e qualificate.** • Presenza di **community network/importanza di fare**	**Trasversali** • Assenza di personale qualificato nei Comuni che possa confrontarsi con il CTS provinciale. • Leggi contorte. • Costante evoluzione dei servizi e delle offerte da parte dei fornitori di mercato. • **Sistematica esclusione delle Province da parte di interventi nazionali (es. PNRR PA Digitale 2026).** • DPCM attuazione PNRR fa riferimento a aspetti di infrastrutture digitali, **si trascura la progettazione dei servizi.** • **Difficoltà ad erogare i servizi richiesti dai Comuni** (PNRR e smantellamento degli uffici di progettazione europea). **Profili 2 e 3** • **Comuni/Unioni di Comuni** che hanno progressivamente iniziato a gestire in forma associata i servizi informatici precedentemente offerti dalle Province. • Presenza di **attori regionali che hanno assunto la funzione di Data Center.** • **Elemento demografico:** Comuni di grandi dimensioni/Unioni di Comuni sono meno interessati al CST rispetto alle Province con Comuni di piccole dimensioni. • **Conflittualità con aziende private fornitori di enti diversi** di dimensioni microterritoriali al CST

rete (Emilia-Romagna e Provincia di Pesaro e Urbino).	rispetto alle Province con Comuni di piccole dimensioni. • **Adempimenti che il CST deve soddisfare che appesantiscono il lavoro.**

5.4 Proposte e linee guida per l'azione di UPI

Il CST come erogatore di servizi di consulenza e supporto all'acquisto

Una delle proposte emerse durante il confronto è quello di immaginare, tra i vari servizi attivabili, il CST come la CUC dell'informatica**.** La consulenza all'acquisto è un primo elemento, che poi in un sistema più complesso potrebbe diventare anche acquisto per conto del Comune. In questo senso si segnala il **modello di Project Financig adottato dalla Provincia di Lecco** che, oltre ad avere il vantaggio di generare economie di scala, ha permesso la semplificazione delle procedure di affidamento. Il concessionario percepisce un canone per i servizi previsti dal project financing, poi deve offrire dei servizi aggiuntivi a pagamento che gli enti possono acquisire senza una procedura di gara, con un affidamento diretto indipendentemente dall'importo – come se fosse l'adesione a un accordo quadro tanto è vero che anche nei CIG vengono gestiti con il CIG padre della Provincia. Questo ha fatto diventare il CTS di Lecco quasi una centrale di acquisto anche se è una CUC e non c'è un obbligo di acquisto dalla concessionaria del CST.

Neutralità tecnologica

Un altro elemento di vantaggio che può derivare dall'adozione di uno o più modelli comuni di gestione del CTS a livello provinciale è quello di contribuire significativamente alla diffusione della cd. "**neutralità tecnologica**". Molti Comuni hanno il problema del lock-in tecnologico[18],

[18] Un ecosistema digitale deve essere agile, sicuro, scalabile. Cioè privo di barriere e capace di crescere insieme all'impresa. Purtroppo, in modo più o meno consapevole, le aziende possono instaurare con i fornitori dei rapporti che – per ragioni contrattuali, gestionali o tecniche – risultano squilibrati. Il cliente si ritrova così "intrappolato": infrastruttura e servizi dipendono da uno o più provider, che così si trasformano da acceleratori in freni. Questo è il lock-in tecnologico: una barriera che condiziona il presente e vincola il futuro, perché rende più complicato cambiare fornitore, anche se il contratto è arrivato a scadenza. Questo intoppo può essere involontario: prassi consolidate rendono il passaggio complicato. Ma a volte sono gli stessi provider, in un contesto sempre più competitivo, a ostacolare

una vera e propria trappola da cui non si riesce ad uscire. Un CST potrebbe garantire una maggiore neutralità tecnologica.

Uffici Europa e CST

Molte province negli anni anche attraverso i loro uffici Europa erano riuscite ad accedere a finanziamenti e a sviluppare partenariati ad alto contenuto tecnologico. Con lo smantellamento di questi uffici è venuta meno sia la possibilità di accedere ai finanziamenti, sia la possibilità di sviluppare collaborazioni innovative.

Da questo punto di vista, il Progetto Province & Comuni può rappresentare un'occasione per riavviare in sinergia il ruolo di uffici Europa e CTS.

Coordinamento delle attività delle Province

La presenza di UPI deve rappresentare un elemento di forza a livello politico. È interesse di tutti i presidenti di provincia una riconoscibilità di funzione (non politica, visto che politicamente è venuta meno l'elezione diretta). È necessario trovare risposte alla frammentazione delle Province al loro stato attuale, attraverso un loro coordinamento soprattutto sul tema dell'innovazione che è un tema strategico. Da questo punto di vista è necessario un cambio di paradigma culturale. Troppo spesso i CST sono visti come uffici tecnici, fornitori di hardware e servizi informatici e non possibile veicolo di innovazione nella PA, che viene affidata ad altri soggetti.

Aspetti organizzativi interni e parziali esternalizzazioni

Un'opzione per supportare le province che non hanno un CST a crearlo ed a farlo crescere, potrebbe essere quella di ragionare su modelli che includano sia l'attivazione di servizi interni, sia il ricorso a esternalizzazioni. L'importante è mantenere la governance soprattutto per quanto riguarda servizi specialistici come può fare un soggetto esterno. L'esternalizzazione, in questo senso è vista come ricorso a professionalità che non sono reperibili all'interno (anche in termini di bisogno di formazione). Al di là dell'avvio, inoltre, un CST ha dei costi che non sono quelli del mantenimento del know

---

deliberatamente l'avvicendamento, sia con accorgimenti tecnici che contrattuali (*cfr*: https://specialistudio.corriere.it/aruba-si02-cloud/2021/07/15/lock-in-come-proteggersi/)

delle persone che ci lavorano (non solo mantenimento dei software). Non esiste una formazione specifica per l'aspetto tecnologico.

PNRR e politiche di digitalizzazione

Un aspetto di cruciale importanza sul tema dell'innovazione è rappresentato dalla necessità di avviare una riflessione sul ruolo che le Province possono e devono ricoprire rispetto al PNRR e alle politiche di digitalizzazione promosse a livello nazionale. Il PNRR è un'opportunità per i Comuni. Il fatto che le Province siano state escluse è un problema. L'opportunità c'è se la provincia si fa capofila per coordinare la progettualità dei comuni. Su questo punto la Provincia di Ravenna ha condiviso le seguenti osservazioni:

Leggendo gli interventi previsti relativamente alla transizione digitale pubblicati all'indirizzo https://padigitale2026.gov.it/misure/ purtroppo le Province continuano ad essere escluse dalla maggior parte degli interventi.

Alcune considerazioni sulle ragioni per cui le Province dovrebbe essere incluse almeno in tutti i progetti in cui sono inclusi anche i Comuni (perché anche l'ente Provincia eroga servizi ai cittadini e imprese e ha necessità di digitalizzare i propri processi).

1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud

Le Province, date le esigue risorse ricevute in questi anni, ad oggi sono molto probabilmente titolari di data center qualificati di categoria B (qualificazione ideata da AGID qualche anno fa mirata a "forzare" la migrazione verso data center qualificati, stabili e più sicuri impedendo nuovi investimenti sui data center esistenti).

I comuni sono individuati come beneficiari – Le province NO!

1.4.1 Esperienza dei servizi pubblici

Anche se pochi, anche la Provincia eroga servizi on line a cittadini (es. Autorizzazione occupazione strade provinciali) e servizi alle imprese (es. Autorizzazione al trasporto in conto proprio); a meno che il legislatore non abbia intenzione di togliere queste funzioni, anche per le Province esiste l'obbligo di digitalizzare i servizi e di adottare siti istituzionali conformi alle linee guida AGID.

1.4.2 Accessibilità

Anche per le Province, come per tutte le PA, sussiste l'obbligo di rendere disponibili servizi digitali accessibili; non mi spiego perché qui sono state incluse solo le Città Metropolitane e sono esclusi Comuni e Province.

1.4.3 Adozione PagoPA e app IO

Anche per le Province sussiste l'obbligo di adozione della piattaforma PagoPA (in attuazione dell'art. 5 del CAD) e di rendere disponibili i servizi sull'app IO (almeno per i servizi destinati ai cittadini).

Sono stati inclusi i Comuni come beneficiari mentre sono state escluse Città Metropolitane e Province.

Lo stesso è avvenuto nel 2020 con la costituzione del "Fondo per l'innovazione tecnologica" https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/costituito-il-fondo-per-l-innovazione-tecnologica-e-la-digitalizzazione/ dove di fatto sono state escluse Province e Città Metropolitane (al riguardo la RER ha istituito un progetto specifico coinvolgendo i Comuni e Lepida ma escludendo le Province – ci è stato poi detto che delle implementazioni realizzate da Lepida S.c.p.A. ne avrebbero poi beneficiato anche le Province del territorio della Regione Emilia Romagna).

1.4.5 Digitalizzazione degli avvisi pubblici

Anche per questo sono stati inclusi i Comuni e sono state escluse Città Metropolitane e Province.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2021

Edito in proprio