



Programma di ricerca “Province e Comuni – rapporti sul territorio: prospettive di una nuova collaborazione. Capacità di organizzazione degli enti: i piani di riassetto. Propensione alla spesa di investimento della “Nuova Provincia”. Il sistema di programmazione e il rapporto tra “programmato e realizzato”

Premessa

L’UPI ha sottoscritto, in data 2 dicembre 2019, una Convenzione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica per la regolamentazione dei rapporti di attuazione, gestione e controllo relativi al Progetto **“Province & Comuni – Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni”** – CUP G59F19000090007, Asse 3 Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di Investimento Pubblico, OT11 Rafforzamento della capacità amministrativa, Priorità di investimento 11a **Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle PA nei programmi di investimento pubblico**, 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, nell’ambito del Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” 2014 -2020 FESRFSE ;

- Il Progetto “Province & Comuni” intende **definire e sostenere le azioni e gli interventi delle Province per promuovere un modello più efficiente di amministrazione locale attraverso la messa in opera di un sistema di servizi a supporto dei Comuni**, che garantiscano maggiore efficacia e **semplificazione** delle azioni dell’amministrazione locale;
- La **finalità generale del Progetto “Province & Comuni” è quella di migliorare la capacità amministrativa delle Province e degli enti locali, accompagnando il percorso avviato dalla Legge 56/14** che, accanto al riconoscimento di funzioni fondamentali, assegna alle Province un ruolo di supporto dei Comuni del territorio, per migliorare l’efficienza e la funzionalità dei servizi offerti dagli enti locali e favorire lo sviluppo dei territori **ma anche esaminando in prospettiva le possibili azioni di riforma dell’attuale assetto istituzionale delle Province (vedi progetti di legge depositati in Parlamento)**;
- Il Progetto prevede la **definizione di un assetto organizzativo per la piena messa in opera del sistema di servizi a supporto dei Comuni**, in modo da garantire maggiore efficacia e semplificazione delle azioni dell’amministrazione nei tre (3) settori seguenti:

- **Stazione Unica Appaltante (SUA) su lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali;**
- **Progettazione e start up del Servizio Associato Politiche Europee, per supportare il territorio nel reperire risorse comunitarie;**
- **Servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati, per la realizzazione dell'Agenda Digitale per migliorare, ammodernare e facilitare la realizzazione di servizi associati efficienti su bacini di area vasta.**

Tale azione è finalizzata ad animare le tre reti tematiche nazionali di Province con l'obiettivo di favorire lo scambio di pratiche e facilitare la condivisione e il mutuo apprendimento tra amministratori e funzionari con riferimento alla progettazione dei servizi associati e al riassetto organizzativo.

Prevede inoltre un approfondimento specifico sugli strumenti di programmazione e sui bilanci degli enti in connessione con l'organizzazione e gli argomenti evidenziati: sono valutati anche i risultati raggiunti e il gap tra il programmato e il realizzato.

I fondamentali del Programma di ricerca

Il senso della ricerca

Il programma di ricerca, strumentale alla realizzazione delle finalità istituzionali di UPI e da realizzare entro la fine del progetto [Province & Comuni \(30 settembre 2023\)](#), tende a studiare e approfondire la relazione tra modello organizzativo della nuova Provincia, anche in ottica di superamento della Legge 56/2014, ed esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente con particolare riferimento all'azione di supporto dei piccoli e medi comuni e alle politiche di investimento: il tutto inserito nel ciclo di programmazione e di bilancio degli enti.

Il Programma di ricerca verterà sui seguenti ambiti di intervento:

- Il ruolo della Provincia, l'evoluzione istituzionale e le funzioni amministrative;
- La finanza provinciale, il sistema dei tributi e la perequazione tra Enti;
- **i piani di riassetto organizzativo** già approvati dalle Province e le prospettive future degli stessi;
- la situazione delle Province che non hanno approvato i piani di riassetto organizzativo;
- **I piani di formazione** delle Province e il budget destinato allo scopo, oltre alle tematiche e ai settori interessati;
- **gli strumenti di programmazione** pluriennale di carattere economico – finanziario delle Province e di bilancio;

- **le prospettive di miglioramento e modifica di tali strumenti e di riforma della contabilità pubblica** (vedi Progetto PNRR – Misura 1.15 dal titolo “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual”). **La dotazione patrimoniale dei territori e l’equilibrio intergenerazionale anche nell’ottica della Consulta.**
- La centralità del **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)**;
- il riferimento al **ciclo tecnico progettuale e realizzativo delle opere pubbliche e degli investimenti e il relativo ciclo finanziario**, anche nella giurisprudenza della Corte dei Conti;
- il processo di **razionalizzazione della spesa pubblica locale** nel contesto del sistema pubblico del Paese;
- le **Stazioni Uniche appaltanti** provinciali, il sistema di qualificazione e il convenzionamento dei comuni e degli enti locali del territorio;
- **il reperimento delle risorse per politiche di sviluppo locale, i fondi europei, il PNRR e il PNC**;
- i servizi di **condivisione dei dati e delle conoscenze** tra enti, e all’interno dell’ente tra dirigenti e amministratori nell’ottica del bilancio come “bene pubblico” (sentenza Corte Costituzionale n. 247/2017);
- i principali argomenti di programmazione, previsione, gestione, controllo e rendicontazione collegati con i precedenti e **l’azione di monitoraggio delle politiche pubbliche** connesse e collegate;
- le metodologie e le tecniche di **project – management** nella Pubblica Amministrazione anche nell’ottica del **nuovo Codice dei Contratti** e secondo il “principio di risultato”;
- **Le riforme** abilitanti, orizzontali e settoriali legate al PNRR, **e dopo il 2026 quale Provincia?**
- I principali argomenti di ricerca connessi e collegati con i precedenti.

Gli obiettivi della ricerca

- **Fornire un’ipotesi di perimetro istituzionale, organizzativo e finanziario della Nuova Provincia;**
- La ricerca tende a fornire una valutazione della **situazione reale, organizzativa e finanziaria, delle Province nel percorso di “ripartenza”** sui temi evidenziati e a stimare il gap esistente e le ragioni principali che lo determinano, oltre a indicare in certi limiti le possibili modalità di intervento per **superare le maggiori criticità e affrontare un discorso di sistema e non di “eccellenze”**.
- La relazione tra entrate standardizzate, autonomia finanziaria e progetti di **rafforzamento organizzativo** delle Province nel contesto del fabbisogno finanziario complessivo per la resa del **“livello essenziale delle prestazioni” (LEP)**, dovrà trovare un confronto reale con il campione rilevato, nel necessitato “pareggio di bilancio” di cui all’art. 81 della Costituzione;
- Il contributo potrà essere esteso anche alla relazione con **l’architettura istituzionale della nuova Provincia**, tema di fondo per garantire la salvaguardia dei diritti inviolabili dei **cittadini e delle imprese** sul territorio.
- Gli amministratori della Nuova Provincia: **sistema valoriale e competenze.**
- Altro contributo è quello alla strutturazione degli **investimenti in formazione** da parte degli enti e le modalità di **condivisione delle buone pratiche.**

- Ultimo contributo, non per importanza, è **la propensione alla spesa di investimento della Nuova Provincia**: interventi prodromici, condizionalità finanziarie, vincoli di finanza pubblica, ricadute organizzative e altro connesso e collegato.
- Tutti i contributi collegati con la **valorizzazione del livello di governo provinciale**.

Le analisi del programma di ricerca

Le analisi del programma di ricerca riguarderanno i seguenti aspetti:

- Qual è la situazione reale, organizzativa e finanziaria, delle Province nel percorso di ripartenza?
- Quale il gap esistente tra ente attuale e “Nuova Provincia” nella definizione da strutturare?
- Quali le maggiori criticità rilevate e esistenti realmente che partecipano a determinare tale gap?
- Come superare le criticità rilevate?
- Quale la situazione delle Province nelle regole del pareggio di bilancio?
- Quale la situazione delle Province nella relazione tra entrate standardizzate e fabbisogni finanziari corrispondenti?
- Quali linee guida di autonomia finanziaria e organizzativa sono realizzabili nelle Province?
- Perché la Provincia deve avere una nuova configurazione istituzionale negli organi di governo?
- È importante il sistema valoriale per la dirigenza e per gli amministratori della Provincia?
- Perché la Provincia deve avere una nuova strutturazione organizzativa e delle responsabilità?
- Quali piani di riassetto organizzativo?
- Quali scelte organizzative in base al nuovo contratto di lavoro? I nuovi profili?
- Quale rapporto tra le Province e le Regioni?
- Quale rapporto tra le Province e i Comuni del territorio?
- Quali risultati delle Province rispetto ai rapporti con i cittadini, con le imprese, con il territorio, rispetto al patrimonio pubblico, con l’organizzazione interna, rispetto alle politiche di investimento, rispetto al supporto ai comuni del territorio. rispetto ai progetti PNRR e PNC? e così di seguito;
- La formazione, questa sconosciuta?
- La formazione degli amministratori, inesistente?
- Quale condivisione delle buone pratiche? Quale burocrazia passiva e tempistiche fuori controllo?
- Quale lettura dei dati di rendiconto secondo il sistema dello “slice and dice”?
- Altre domande connesse e collegate.

Il coinvolgimento delle Province nel programma di ricerca

- ✓ Saranno coinvolti **dirigenti e responsabili degli Enti e Amministratori**;
- ✓ Sarà valutata la **dottrina esistente e le ricerche** già realizzate;

- ✓ Saranno esaminati i **principali atti** adottati nelle materie indicate;
- ✓ Si potranno **somministrare questionari** tramite UPI nazionale e condotte **conferenze tecniche** da remoto per la condivisione;
- ✓ Sarà esaminata la principale **documentazione di studio e di proposta dell'UPI Nazionale** in materia;
- ✓ La valutazione si estenderà alle Relazioni della Sezione autonomie della **Corte dei Conti** sulla Finanza Locale, alla giurisprudenza della **Corte Costituzionale**, ai lavori **dell'Unità Parlamentare di Bilancio**, agli **Uffici studi** dei due rami del Parlamento, agli studi di **IFEL – ANCI**, agli studi della **Banca d'Italia**, agli approfondimenti dell'**ISTAT**, agli approfondimenti e ricerche delle **Università**, e così di seguito;
- ✓ Saranno esaminati i lavori del "**Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico**", istituito con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione;
- ✓ **Saranno considerati e valutati i lavori** della Commissione Tecnica dei Fabbisogni Standard (CTFS) presso il MEF, della Commissione Arconet presso il MEF, dello Standard Setter Board (SSB) presso il MEF, della Commissione Stabilità Finanziaria presso il Ministero dell'Interno;
- ✓ Si valuteranno i **disegni di legge sulla elezione** degli organi delle Province e le **audizioni** presso le Commissioni Parlamentari;

Metodologia

Le modalità e le tecniche di rilevazione saranno definite con UPI Nazionale. I dati utilizzati saranno principalmente originari dei vari enti individuati come sopra. Le fonti saranno sia interviste, sondaggi, pubblicazioni, atti amministrativi degli enti, banche dati pubbliche, indagini già svolte ecc.

Il metodo di analisi sarà di tipo quali- quantitativo.