



Linee guida per la costituzione e l'avvio dei CST

*Allegato all' avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare
progetti finalizzati all'erogazione di servizi in forma associata*

per i Piccoli Comuni

INDICE

1	PREMESSA.....	3
1.1	CONTESTO DI RIFERIMENTO E QUADRO NORMATIVO.....	4
1.2	CARATTERISTICHE E FINALITÀ.....	6
2	IL PORTAFOGLIO SERVIZI	9
2.1	ANALISI DELLA DOMANDA E DEI SERVIZI IN ATTO SUL TERRITORIO.....	9
2.2	CLASSIFICAZIONE DEI SERVIZI.....	11
2.3	DEFINIZIONE DEL PORTAFOGLIO SERVIZI.....	14
2.4	PROGRAMMAZIONE E MONITORAGGIO DEL PORTAFOGLIO SERVIZI.....	17
2.5	LIVELLO DI SERVIZI.....	20
3	LA REALIZZAZIONE DEL CST	22
3.1	LE FORME ASSOCIATIVE.....	22
	<i>Le potenziali forme associative.....</i>	<i>22</i>
	<i>Parametri di valutazione delle forme associative.....</i>	<i>28</i>
	<i>Scelta della forma associativa.....</i>	<i>30</i>
3.2	IL MODELLO DI FUNZIONAMENTO.....	31
	<i>Interazione del CST con i Comuni clienti.....</i>	<i>33</i>
	<i>Interazione del CST con i fornitori.....</i>	<i>34</i>
4	ASPETTI ORGANIZZATIVI.....	37
4.1	LE AREE FUNZIONALI.....	38
4.2	ARTICOLAZIONE VERSO POLI DI PRESIDIO TERRITORIALI.....	41
5	STRUTTURA DEI COSTI.....	43
5.1	REALIZZAZIONE E AVVIAMENTO DEL CST	43
	<i>Costi della fase di Realizzazione e Avviamento.....</i>	<i>44</i>
5.2	GESTIONE A REGIME: AUTONOMIA ECONOMICO-FINANZIARIA DEL CST	45
	<i>Costi della gestione a regime.....</i>	<i>46</i>
	<i>Copertura finanziaria della gestione ordinaria.....</i>	<i>46</i>
	ALLEGATO A - UN ESEMPIO DI PERCORSO ATTUATIVO.....	49
	PROGETTAZIONE.....	49
	<i>Concertazione.....</i>	<i>49</i>
	<i>Il Contesto di riferimento.....</i>	<i>50</i>
	REALIZZAZIONE.....	51
	<i>Il Programma di Intervento.....</i>	<i>51</i>
	<i>Il Modello gestionale.....</i>	<i>51</i>
	AVVIO.....	53
	ALLEGATO B - SCEGLIERE LA FORMA ASSOCIATIVA: UN POSSIBILE APPROCCIO ...	54

1 Premessa

La seconda fase di attuazione dell'*e-government* prevede l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli Comuni, con l'obiettivo di garantire loro la partecipazione piena ai processi di innovazione e la maggiore copertura territoriale della diffusione di servizi di *e-government*.

In particolare, il documento "L'*e-government* nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione" approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali il 27 novembre 2003, contempla fra le linee d'azione l'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell' *e-government* tramite la cooperazione e l'associazione dei comuni "piccoli" e "medio-piccoli" in Centri di servizio territoriali (CST).

Il CST è la soluzione individuata dal MIT, Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie con la collaborazione delle Rappresentanze delle Autonomie locali, e d'intesa con le Regioni e con gli Enti locali, con il compito di diffondere servizi innovativi tra i piccoli comuni favorendo l'accesso ad un sistema di *e-government* efficiente e solidale.

Il modello funzionale e tecnologico prevede la realizzazione sul territorio, di strutture di servizio sovra-comunali che avviino e sostengano i processi di *e-government*, garantendo alle Amministrazioni partecipanti l'erogazione e la gestione di servizi, il continuo miglioramento delle performance e dei livelli di servizio, le risorse umane e tecnologiche necessarie.

Obiettivi primari dei CST sono quelli di:

- garantire un supporto tecnologico, organizzativo e gestionale agli enti di piccole e medie dimensioni al fine di consentire loro una operatività ed economie di scala paragonabili a quelle degli enti di medie e grandi dimensioni;
- assicurare la disponibilità di servizi adeguati nei territori a rischio di marginalità anche attraverso la diffusione ed il riuso delle soluzioni di *e-government*;
- operare in affiancamento continuo con le Amministrazioni locali, focalizzandosi sui fabbisogni del sistema locale di riferimento, seguendo criteri di omogeneità funzionale e considerando il livello di infrastrutture già presenti sul territorio;

- Condividere e implementare un programma comune di sviluppo sostenibile.

La legge finanziaria 2003 (art. 26 della legge 289/02) ha previsto risorse finanziarie per specifiche iniziative rivolte a comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e alle isole minori. In particolare risorse per 15.000.000 di € di cui 1.500.000 destinate ad attività di assistenza, animazione, tutoraggio e supporto sul territorio, sono state assegnate tramite decreto firmato dai Ministri per la Funzione Pubblica, dell'Economia e delle Finanze e per l'Innovazione e le Tecnologie il 27 ottobre 2004 per il cofinanziamento di progetti CST propedeutici in tutta Italia e ripartiti fra le regioni in modo proporzionale alla popolazione dei comuni con meno di 5.000 abitanti.

1.1 Contesto di riferimento e quadro normativo

Sono oltre il 95%, in Italia, i piccoli-medi comuni la cui consistenza demografica si colloca sotto la soglia dei 30.000 abitanti, di cui circa il 72% quelli sotto i 5000 abitanti (piccoli comuni).

Le piccole realtà comunali presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a:

- carenza di professionalità e competenze (per quantità e qualità);
- alto grado di complessità nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo del territorio;
- carenza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche (pubbliche e private) per sostenere l'innovazione in maniera permanente;
- impossibilità di ottenere economie di scala nella realizzazione dei processi innovativi.

Per questo motivo, Governo centrale e Governi regionali sono impegnati da poco più di un decennio nella produzione di interventi normativi nell'ambito di un quadro d'azione con l'obiettivo di attivare processi virtuosi di cooperazione fra Enti locali tesi a un'azione amministrativa più efficace tramite una razionalizzazione dell'uso delle risorse e la realizzazione di economie di scala.

Introdotta nel trattato di Maastricht nel 1991, recepita nella legge Bassanini del 97 e infine costituzionalmente sancita con la legge costituzionale 3/2001, il principio di sussidiarietà, prevede politiche di supporto a livello nazionale, regionale, provinciale, declinate sia in senso orizzontale che in senso verticale, e predilige la forma associata degli Enti locali a supporto e a garanzia dell'esercizio delle proprie funzioni.

Le forme di cooperazione, frutto della piena autodeterminazione dei Comuni, sono previste e regolamentate dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, decreto legislativo 267/2000 e sono state affiancate da strumenti di incentivazione nelle leggi finanziarie 2003, 2004 e 2005.

La normativa e la documentazione relativa alla costituzione del CST da prendere in considerazione si sviluppa sia a livello nazionale che a livello locale.

In ambito nazionale:

- Decreto legislativo 18 Agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali";
- Piano di azione di *e-government* (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2002);
- Legge finanziaria 2003, art. 26 della legge 289/02;
- Delibere CIPE n.17/2003, 19/2004 e 20/2004 – "Adempimenti per la programmazione delle risorse attribuite alle aree sottoutilizzate";
- Decreto dei Ministri per la Funzione Pubblica, dell'Economia e delle Finanze e per l'Innovazione e le Tecnologie del 27 ottobre 2004;
- Documenti MIT:
 - "L'*e-government* per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa";
 - "L'*e-government* nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione".

Per quanto concerne l'ambito regionale vanno considerate le varie normative regionali e locali in ambito *e-government* previste dalle delibere di Giunta regionale.

1.2 Caratteristiche e finalità

Le analisi effettuate sulla base di interviste e raccolte dati in diverse realtà territoriali (Lombardia, Piemonte, Abruzzo, Molise, Campania) evidenziano la difficile determinazione della spesa relativa all'ICT.

In linea di massima però, si giunge ad ipotizzare la seguente curva della spesa corrente per ICT in alcune realtà regionali (si noti che i costi potrebbero anche raddoppiarsi volendo stimare hw, quote di ammortamenti di infrastrutture, connettività, etc):

Dimensione Comune	Spesa Pro-Capite
Fino a 1000 abitanti	Da 4,5 a 9 Euro per abitante
Da 1000 a 3000 abitanti	Da 3,5 a 8 Euro per abitante
Da 3000 a 5000 abitanti	Da 3,2 a 7 Euro per abitante
Da 5000 a 30.000	Da 2 a 10 Euro per abitante

Fonte: *RinCorsa*

In generale si può quindi sostenere che la spesa pro-capite per l'ICT delle Amministrazioni di ridottissime dimensioni (fino a 3.000 abitanti) è relativamente alta se rapportata alla spesa pro-capite dei Comuni di dimensioni appena più grandi (da 5.000 a 7/8.000 abitanti), per i quali comunque la "forbice" tra spesa pro-capite minima e massima si allarga notevolmente.

Il problema della spesa ICT nei piccoli Comuni risiede non tanto nelle dimensioni, quanto nell'improduttività della spesa, nel divario tra mezzi impiegati e quantità/qualità dei dati da trattare. Gli strumenti adottati non giungono mai ad essere pienamente posseduti e sfruttati dal personale comunale incaricato della gestione con la conseguenza che gran parte dei software venduti ai piccoli Comuni è usato esclusivamente per limitati compiti gestionali.

In tale contesto il CST deve rappresentare una soluzione con le seguenti finalità:

- promuovere, sostenere e rappresentare i piccoli comuni nelle iniziative volte a erogare servizi di *e-government* in forma aggregata, prevedendo:
 - valorizzazione delle informazioni prodotte e necessarie per l'azione istituzionale di governo locale;
 - rappresentanza verso gli altri enti istituzionali;
 - opportuna organizzazione della “domanda” di servizi di natura informativa e tecnologica;
 - gestione di attività, di strumenti e di funzioni operative destinate alla realizzazione di interventi condivisi;
 - presenza di Centri di competenza socio-culturale, economica, gestionale e amministrativa;
 - disponibilità di sistemi di misurazione e reporting condivisi a livello locale e nazionale;
 - attuazione della cooperazione tra enti del territorio;
 - miglioramento dei servizi offerti in termini quantitativi e qualitativi, etc.
- favorire il contenimento della spesa per ICT attraverso una più efficace gestione delle risorse informative e delle tecnologie ad esse connesse, prevedendo:
 - attuazione di processi di razionalizzazione della spesa;
 - realizzazione di più ampie economie di scala;
 - promozione del riuso di soluzioni di *e-government* già realizzate su territorio nazionale seppur da adeguare opportunamente ad ogni specifico contesto organizzativo;
 - progressivo affrancamento del piccolo Comune dalla dipendenza dei fornitori.

L'*e-government* promosso dai CST nei piccoli centri deve quindi presentarsi come soluzione credibile a problemi realmente avvertiti garantendo riferimenti e interlocutori certi e “raggiungibili” su ciascun problema. La soluzione deve fare i conti con l'effettiva disponibilità

delle risorse necessarie, come, ad esempio, capacità professionali da un lato e risorse infrastrutturali dall'altro.

La linea di azione prevede la cooperazione e l'aggregazione dei comuni "piccoli" al fine di costituire i CST. Perché l'azione di questi risulti maggiormente efficace, è auspicabile anche il coinvolgimento di Enti locali medio-grandi.

Questa indicazione deriva dal fatto che molte delle condizioni di debolezza organizzativa e di scarsità di risorse destinabili all'innovazione sono condivise anche da Enti locali di dimensione più ampia, e che il coinvolgimento di Enti più grandi può dare maggiore solidità ai processi di raggruppamento tra amministrazioni che sono alla base di questa linea di azione.

Un effettivo processo di modernizzazione della pubblica amministrazione locale impone inoltre il rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale tra Regione, Province e Comuni, al fine di evitare duplicazioni e rendere sostenibili nel tempo e coerenti le strategie di associazionismo comunale e gli investimenti effettuati nell'ICT.

Il CST deve essere promosso, costituito, amministrato ed economicamente sostenuto dagli stessi Comuni utenti. La base demografica deve essere definita tenendo conto dello scenario demografico e istituzionale della Regione e comunque non deve andare al di sotto dei 100.000 abitanti. Un'analisi dei possibili scenari ha evidenziato che una base demografica di almeno 300.000 abitanti è auspicabile a garantire una gestione economicamente equilibrata del CST.

2 Il portafoglio servizi

Le finalità principali del CST così come descritte nel precedente capitolo non possono essere raggiunte operando un forte cambiamento a livello organizzativo che coinvolga i piccoli Comuni nella costituzione della forma associativa più idonea a garantire efficacia, efficienza ed economicità nell'erogazione di servizi comuni.

A tal fine è fondamentale che il CST individui, attraverso un processo sintetizzabile in quattro fasi, il Portafoglio Servizi da erogare ai Comuni consociati:



Un'analisi attenta e strutturata di questi passaggi è necessaria per consentire la costruzione di un portafoglio servizi in grado di raggiungere gli obiettivi propri del CST.

2.1 Analisi della domanda e dei servizi in atto sul territorio

La configurazione del portafoglio servizi deve partire da un'analisi attenta dei principali aspetti economico-sociali del territorio di riferimento e della domanda di servizi che lo caratterizza.

Gli elementi principali da prendere in considerazione in questa fase di analisi sono:

- **Situazione demografica:** analisi e descrizione, con modalità comparative, della situazione demografica sociale ed economica dei comuni coinvolti, con particolare attenzione al bacino di utenza dei servizi e al bacino di utenza potenziale
- **Grado di associazionismo e investimenti pregressi:** analisi delle forme di associazionismo pre-esistenti sul territorio di riferimento (Unione dei comuni, Comunità montane ecc.), eventuali investimenti progettuali su aree sovra-comunali (PIT, PIS, ecc) e comprensione del loro potenziale in termini di competenze manageriali e tecnologiche
- **Servizi offerti:** censimento e descrizione della tipologia di servizi ITC e amministrativi offerti dai Comuni di riferimento ai cittadini e alle imprese, evidenziandone la qualità di

erogazione, le specifiche e i desiderata in termini di servizi e il grado di informatizzazione. I servizi così individuati andranno distinti in:

- Servizi erogati già in forma coordinata o condivisa da alcuni Comuni
 - Servizi disponibili e erogati ai singoli Comuni con adeguati livelli di servizio
 - Servizi già disponibili che presentano disservizi e richiedono quindi un intervento in termini organizzativi e procedurali
 - Servizi non disponibili per l'utente finale che possono creare valore aggiunto per tutta la realtà comunale.
- **Bacino di utenza:** dimensionamento degli attuali volumi di domanda per ciascuna tipologia di servizio individuato
 - **Livello di Governance:** descrizione delle modalità organizzative e gestionali dell'erogazione dei servizi (centralizzata o delocalizzata; delegata o di comune accordo), comprensione delle modalità decisionali e dei sistemi di programmazione e controllo esistenti
 - **Grado di integrazione con partners esterni:** analisi dei servizi esternalizzati (quali paghe e tributi, consulenza, bande e gare, assistenza informatica, adempimenti fiscali, gestione anagrafe, formazione, catasto), grado di esternalizzazione, presenza di cataloghi fornitori, evidenza dei rapporti con i relativi fornitori
 - **Competenze e risorse disponibili:** analisi e descrizione delle competenze, delle risorse umane e di quelle strumentali esistenti sul territorio
 - **Struttura economico-finanziaria:** analisi dei costi direttamente imputabili ai servizi offerti, e valutazione delle attuali e potenziali forme di finanziamento.

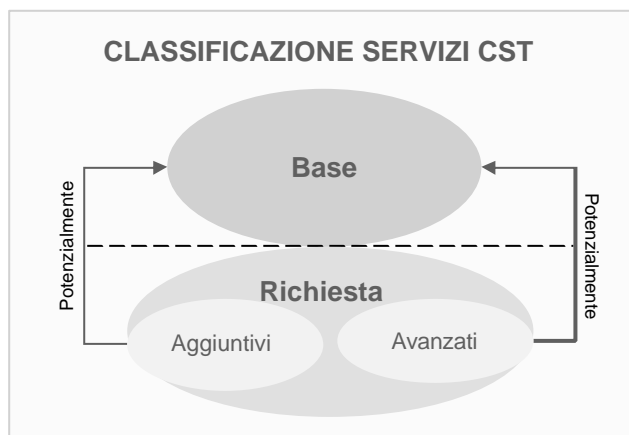
2.2 Classificazione dei servizi

La classificazione dei servizi è determinata dal confronto tra i risultati dell'analisi della domanda e i servizi attualmente erogati sul territorio e prende in considerazione fattori quali il futuro livello di fruibilità del servizio da parte degli Enti associati e le modalità operative con cui gli stessi vengono erogati. E' utile in questo senso classificare i servizi che il CST deve gestire suddividendoli in due macro aree di riferimento:

- **Servizi Base:** sono i servizi minimi che il CST deve erogare a tutti gli enti associati in forma coordinata o associata. La fruibilità dei Servizi Base deve essere garantita agli Enti associati in forma continuativa, senza la previsione di una tariffazione specifica per l'utilizzo del servizio.
- **Servizi a Richiesta:**
 - servizi che vengono erogati su richiesta del singolo ente o di un gruppo di enti, one shot, e forniti unicamente al singolo ente richiedente (servizi aggiuntivi).
 - servizi che prevedono l'uso di tecnologie avanzate e/o elevati livelli di consulenza, potenzialmente erogabili a valle di una possibile analisi della domanda e dell'offerta (servizi avanzati)

In un secondo momento, i Servizi a Richiesta erogati in larga scala o erogati con elevati livelli di performance possono diventare servizi Base ed essere erogati a tutti i Comuni indistintamente.

Di seguito lo schema riassuntivo della classificazione dei servizi:



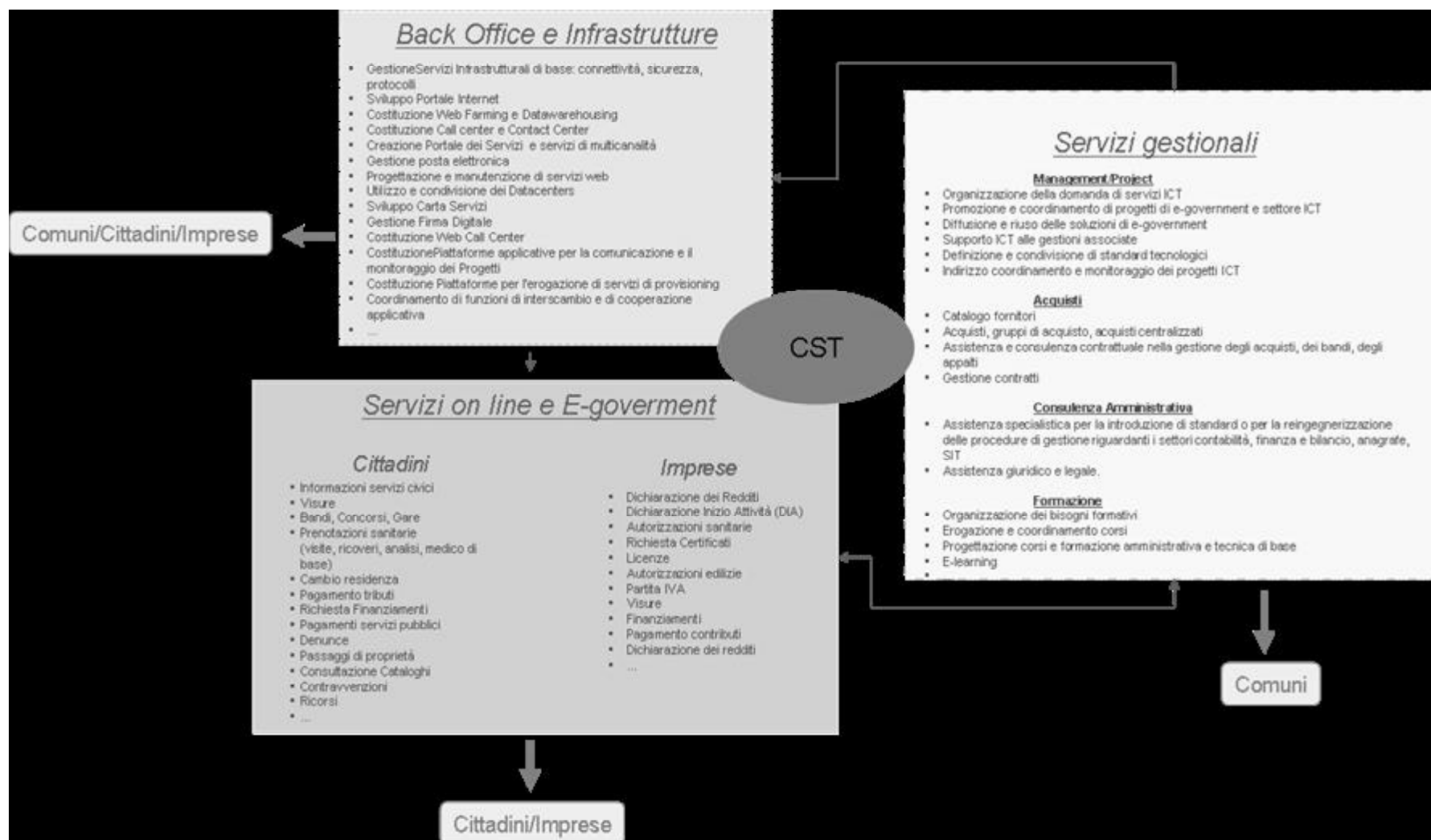
E' fondamentale poi classificare i servizi erogabili dal CST dal punto di vista dell'utente finale. Al fine di sostenere e sviluppare i processi di innovazione e di *e-government* dei piccoli comuni, è necessario che il portafoglio servizi del CST preveda sia servizi di *e-government* in senso stretto erogati ai cittadini e alle imprese per conto dei Comuni, sia servizi infrastrutturali e gestionali che da un lato sono strumentali ai servizi di *e-government* e dall'altra sono veri e propri servizi forniti ai Comuni Consociati per ciò che concerne soluzioni interne o esterne (si pensi agli adempimenti verso altri Enti ed Istituzioni) ad impatto tecnologico e innovativo (CIE, CNS, firma digitale, SIT).

I nuovi sistemi di Back Office devono essere progettati in modo da uniformare e normalizzare le modalità di interfaccia con il Front Office per tutti i Comuni coinvolti, anche attraverso la definizione e la condivisione di standard di riferimento.

Poiché ogni comune potrebbe possedere un sistema di Back Office eterogeneo rispetto a quello degli altri comuni aderenti al CST (in termini di architettura, di piattaforma tecnologica, di fornitore, di distribuzione nei progetti, ecc..) si rende necessaria una collaborazione stretta tra i vari soggetti coinvolti, specialmente nella fase iniziale di concertazione tra i soggetti promotori, per delineare uno scenario che preveda la realizzazione graduale e possibilmente modulare di un sistema integrato che abbia il minimo impatto sugli investimenti preesistenti e la massima efficacia in termini di obiettivi prefissati. Parallelamente è opportuno che i Comuni associati condividano un percorso di riorganizzazione dei propri processi di backoffice in modo da semplificare future integrazioni e/o riuso di soluzioni

Quanto ai servizi gestionali è possibile prevedere l'erogazione di servizi di management/project, di formazione, di consulenza, a supporto amministrativo e gestionale.

Con queste considerazioni è possibile delineare i servizi erogati dal CST, includendo anche tutte le attività/servizi gestionali e infrastrutturali propri del CST stesso:



2.3 Definizione del Portafoglio servizi

La scelta della tipologia di servizi da mettere a fattor comune sotto la gestione del CST è il passaggio più critico e articolato da attuare; è indispensabile pertanto stabilire parametri utili per la scelta delle tipologie di servizio, grazie ai quali vengono definite le priorità.

Va evidenziato inoltre, come esposto nei precedenti paragrafi, che la selezione del Portafoglio Servizi deve partire dalla valutazione dei servizi già utilizzati sul territorio, dalla modalità di erogazione e dalla possibilità di riuso degli stessi per tutti i Comuni associati.

In qualsiasi caso i parametri da seguire per la scelta dei servizi sono la complessità strutturale e il valore percepito dal cliente.

- *La complessità strutturale*

Il rischio più elevato a cui si va incontro in una gestione comune di un servizio è sicuramente la sua complessità strutturale data dalla eterogeneità della infrastruttura tecnologica e dei processi organizzativi in essere, dalla specificità dei requisiti progettuali da implementare per le diverse realtà amministrative, dal livello di disponibilità attuale o potenziale delle competenze necessarie, dai costi e dai tempi necessari a gestire il passaggio da una gestione separata ed autonoma di determinate funzioni/attività da parte dei singoli Comuni ad una gestione coordinata o unitaria.

A titolo esemplificativo basti pensare alla complessità che si potrebbe generare in un processo di integrazione della sola contabilità tra i diversi sistemi informativi adottati nelle varie realtà territoriali.

Per questo motivo andranno presi in considerazione principalmente:

- servizi non ancora gestiti dalle varie entità comunali così da creare valore aggiunto per i vari Comuni i cittadini e le imprese, implementando un'infrastruttura coerente con il territorio e le caratteristiche della domanda ed evitando difficoltà di trasformazione di metodologie ormai radicate sul territorio
- servizi erogati nei vari Comuni tramite il ricorso al mercato, così da accentrare l'indirizzo e la scelta di fornitori migliori per raggiungere la massima efficienza e la realizzazione di economie di scala
- servizi disponibili con adeguati livelli di servizio che sono facilmente replicabili ed implementabili nelle realtà circostanti o che sono stati realizzati con la logica del riuso.

- servizi implementati o condivisi da più comuni da estendere agli altri comuni qualora possibile sempre per raggiungere la massima efficienza e la realizzazione di economie di scala.

Con questi criteri di selezione vengono quindi mappati i potenziali servizi secondo il loro livello di complessità e le priorità così individuate: priorità bassa per i servizi con un'elevata complessità strutturale e priorità alta per i servizi con un ridotta complessità strutturale.

- *Il valore percepito dal cliente*

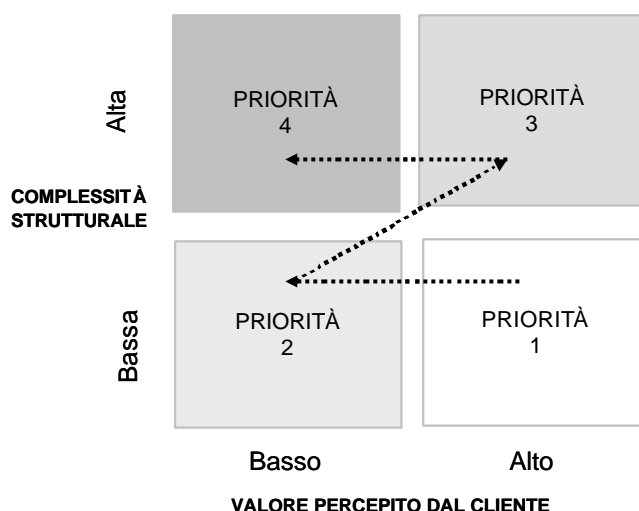
Nella scelta della tipologia di servizio da gestire in maniera accentrata, il CST deve porre particolare attenzione al miglioramento generato per cliente finale, inteso sia come Ente comunale che trarrà vantaggio dalla gestione integrata, sia come singolo cittadino che usufruirà di un servizio con efficiente affidabilità, una garanzia ed un livello qualitativo superiore. E' indispensabile quindi che il CST valuti la possibilità di erogare un servizio in base alle esigenze e al potenziale bacino di utenti usufruttori dello stesso.

Per questo motivo andranno presi in considerazione:

- Servizi già disponibili che presentano disservizi e richiedono quindi un intervento di miglioramento in termini organizzativi/procedurali ed in termini di qualità del servizio erogato
- Servizi di interesse e ad alto livello aggiunto per i clienti finali in termini di tipologia e modalità di fruizione.

Con questi criteri di selezione vengono quindi mappati i potenziali servizi secondo il livello di percezione da parte del cliente definendone le priorità: priorità bassa per servizi con ridotto valore percepito e priorità alta per servizi con elevato valore percepito.

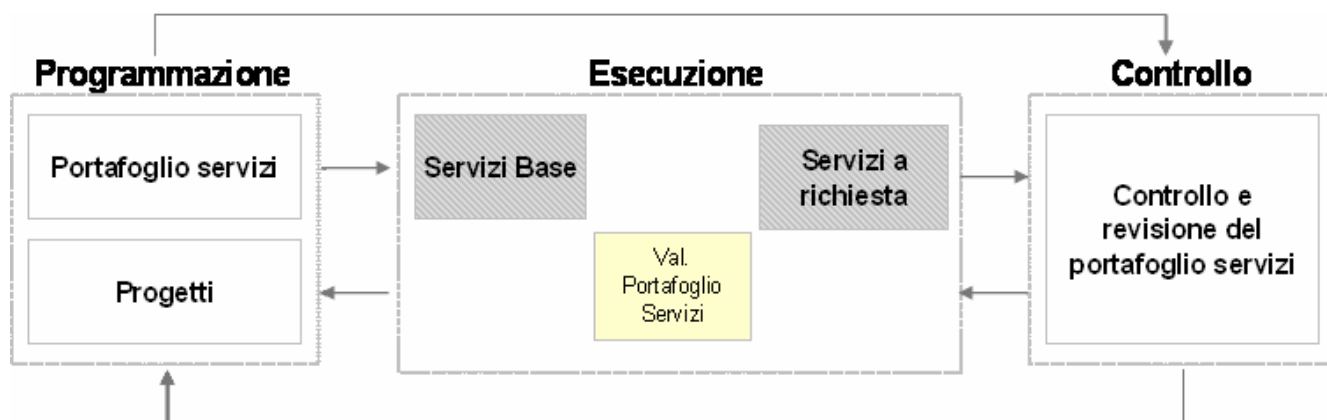
Incrociando le priorità derivanti dai parametri precedentemente esposti è possibile quindi identificare i servizi che creano valore aggiunto e definire gli stessi secondo il seguente schema esemplificativo:



Per finire si sottolinea che non è affatto marginale, nella valutazione dei servizi l'aspetto delle competenze che il CST deve avere al suo interno. Risulta chiaro che il livello di know how è un elemento indispensabile per la scelta dei servizi, ma deve essere interpretato come fattore di differenziazione. Pertanto le competenze nel CST devono avere l'obiettivo di essere continuamente aggiornate e migliorate attraverso processi interni ovvero attraverso acquisizione di competenze esterne. La carenza di competenze non deve essere interpretata come limitazione nell'erogazione dei servizi ma come una spinta verso l'acquisizione delle stesse per generare un elemento distintivo da offrire ai Comuni consociati e un valore potenziale per tutti i Comuni consociati.

2.4 Programmazione e monitoraggio del Portafoglio servizi

Una volta definiti i servizi da erogare e una volta costituito il CST è necessario garantire una attività costante di programmazione e monitoraggio del portafoglio servizi, diretta a garantire una costante valorizzazione dello stesso, in linea con quanto accade nel contesto di riferimento.



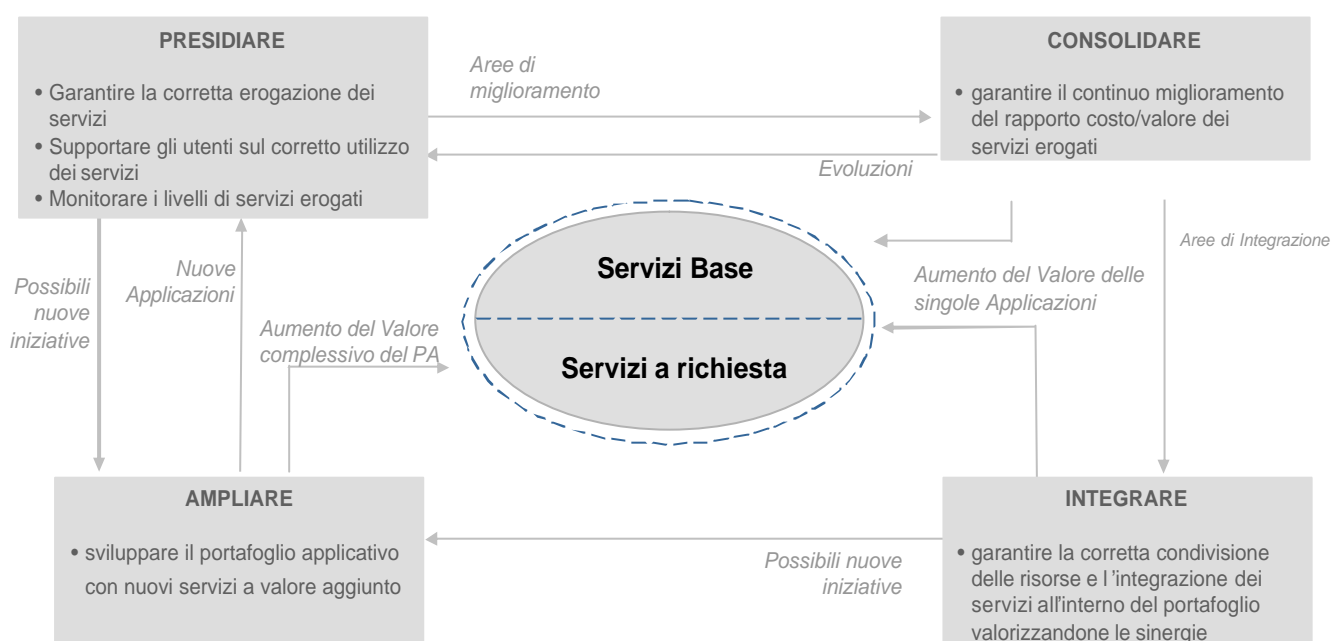
La fase di programmazione è diretta alla definizione di un programma di intervento e definisce l'ambito entro il quale il CST dovrà operare per supportare le esigenze e le azioni da realizzare, in termini di iniziative prioritarie, soluzioni, tecnologie, competenze da sviluppare.

In sintesi, un programma di intervento consente di:

- garantire la chiarezza e la condivisione degli obiettivi dei programmi e delle modalità attuative
- valutare lo sviluppo delle possibili sinergie attuabili tra i progetti gestiti nel Programma e con altri programmi in essere
- organizzare la propria struttura delle risorse impegnate, interne o esterne, in funzione delle strategie e delle relative ricadute sui servizi erogabili
- pianificare il fabbisogno qualitativo (competenze, ruoli) e quantitativo
- focalizzare i propri investimenti in termini di infrastrutture, tecnologie, formazione, strumenti a supporto, etc.

- definire modalità di gestione dei servizi erogati, che siano misurati tramite SLA o budget, erogati solo internamente o con i business partner, differenziati o meno tra assistenza e sviluppo.

La fase di Esecuzione è diretta all'erogazione dei servizi secondo quanto previsto dal programma. Questa fase deve essere svolta secondo una logica evolutiva che si pone obiettivi di presidio, consolidamento e integrazione del portafoglio servizi per arrivare ad una potenziale ampliamento dello stesso.

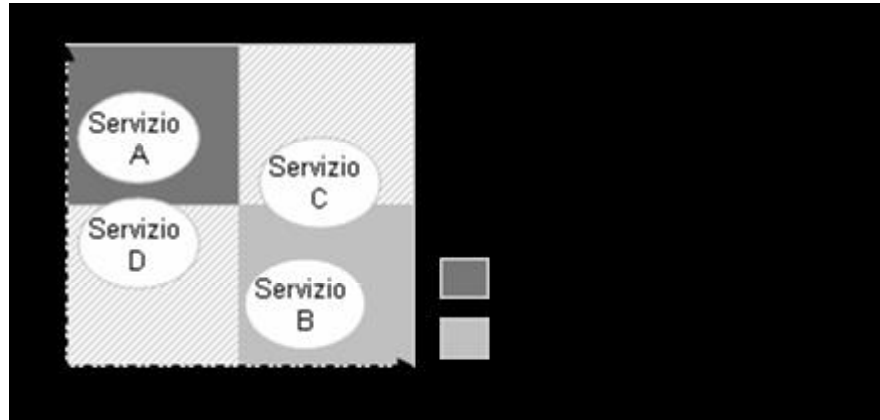


La fase di Controllo è finalizzata ad avere visibilità del Costo dei singoli servizi in rapporto al valore percepito dal cliente così da creare un assessment continuo ed oggettivo del portafoglio servizi in vista di una sua valorizzazione ed evoluzione.

La fase di controllo provvederà anche a effettuare il benchmark dei costi rispetto ai livelli nazionali e regionali in modo da riconoscere puntualmente la distanza rispetto agli stessi.

Infine è importante sottolineare che il CST può assumere nel tempo differenti configurazioni: a partire da una struttura minima, che prevede un ruolo di supporto agli Enti aderenti per le attività di erogazione dei servizi al cittadino, sino ad arrivare, nella sua configurazione più ampia, ad assumere un ruolo di "System Integrator", che usa l'Information e Communication

Technology come strumento strategico di sviluppo e di supporto all'organizzazione dei servizi sul territorio in materia di *e-government*.



2.5 Livello di servizi

Un aspetto fondamentale da approfondire per una corretta gestione dei servizi erogati dal CST è relativo alla definizione dei livelli di servizio. E' infatti in capo allo stesso CST la responsabilità dello sviluppo di servizi così come del miglioramento degli standard dei servizi implementati.

Già la Direttiva del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione per l'anno 2004" del 2003 poneva l'accento sulla misurabilità dei risultati e dell'impatto dei progetti ICT quale condizione essenziale per:

- l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa
- il confronto continuo tra amministrazioni e con l'esterno (principalmente l'Europa)
- l'apprendimento dalle pratiche migliori
- l'intervento tempestivo sulle criticità.

La stessa Direttiva prevedeva la creazione di un "progetto misurazione" all'interno di ogni Amministrazione finalizzato al governo complessivo del programma e quindi alla:

- rilevazione degli obiettivi raggiunti e dei benefici finali attesi
- gestione di progetti, sistemi correnti e servizi erogati
- efficienza gestionale.

In linea con tale indirizzo il CST indipendentemente dalle strategie di acquisizione del servizio (interne, esterne, riuso, procedure ad evidenza pubblica) dovrà operare definendo ex ante, per ogni servizio erogato, un Service Level Agreement (SLA) , e un sistema di continuo monitoraggio che permetta la valutazione e la verifica della qualità dei servizi attivati e con quali risultati rispetto ai bisogni e alle attese.

Per questo motivo spetta al CST definire e sviluppare le **Carte Servizi**. Queste hanno il compito di marcare gli aspetti tecnici, legali e commerciali (comprese le metriche di misurazione) che regolano il rapporto Cliente-Fornitore nell'erogazione dei servizi. In questo modo ci sarà una condivisione ed una visibilità a livello territoriale fra gli enti consociati e

l'erogatore, così da garantire agli utenti determinati livelli di qualità e per sanzionare l'eventuale mancato raggiungimento degli stessi.

Il Manuale operativo, Dizionario delle forniture ICT elementari, proposto dal CNIPA e pubblicato sul sito internet <http://www.cnipa.gov.it> costituisce in tal senso un ottimo strumento operativo e fornisce un quadro di riferimento complessivo per le forniture di servizi ICT nella P.A. ¹

Ogni Carta Servizi deve comunque contenere fra le altre almeno le seguenti informazioni:

- Descrizione e obiettivi del Servizio
- Modalità di avvio ed erogazione
- Responsabili del servizio
- Eventuali costi del Servizio
- Funzioni e responsabilità di eventuali fornitori
- Prestazioni e indicatori di risultato
- Periodicità e contenuti della reportistica
- Termine del servizio

¹ http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0/Qualit%c3%a0_dei_servizi_ICT/Manuali/Dizionario_delle_forniture_ICT_elementari/

3 La realizzazione del CST

3.1 Le forme associative

Ciascun CST deve essere costituito con la forma associativa più idonea a garantire efficacia, efficienza, economicità e stabilità nell'erogazione di servizi comuni così come descritti nel precedente capitolo.

E' fondamentale inoltre che il CST si doti di una struttura di servizio essenziale, che rivesta il ruolo di "risorsa" strumentale per i comuni che la compongono.

Le potenziali forme associative

La normativa in vigore (T.U. 267/2000 e leggi collegate) prevede per gli Enti locali diverse forme associative per l'esercizio coordinato di funzioni. Le più idonee ad essere utilizzate ai fini di costituzione dei Centri Servizi Territoriali risultano:

- Convenzione, Accordi di Programma (art. 30,34 T.U. 267/2000) o altre forme di cui agli articoli 30, 33 e 34 del TUEL;
- Consorzio costituito secondo le norme previste dall'art. 31 del TUEL;
- Unione di Comuni e Comunità montane secondo le norme previste dall'art. 32 del TUEL;
- Aziende speciali, Istituzioni, Società per azioni o a responsabilità limitata, costituite secondo le norme previste dal TUEL e la cui proprietà sia interamente di Enti locali e, eventualmente, di Regioni o Province autonome secondo le norme previste dall'art. 113 TUEL, modificato dall'art. 35 Legge Finanziaria 2002 e dal Decreto-Legge del 30/09/2003 n. 269.

Le forme associative sopra elencate permettono l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni secondo le norme previste dal TUEL.

Le Regioni (art. 33 del TUEL), nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni individuando i livelli ottimali di esercizio delle stesse, e concordandoli nelle sedi concertative.

Le Province (art. 19 del TUEL) svolgono funzioni di assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali e, in collaborazione con i Comuni, promuovono e coordinano attività di interesse provinciale.

Di seguito vengono analizzate le principali caratteristiche delle suddette forme associative - in particolare la Convenzione, il Consorzio, l'Unione di Comuni, le Comunità montane e le Società controllate - al fine di fornire una fotografia completa delle possibili soluzioni utilizzabili per la costituzione del CST con le finalità descritte.

La Convenzione (Art. 30 -T.U. 267/2000), forma associativa semplice e immediata, permette di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi. Tale forma associativa non prevede la creazione di un nuovo soggetto giuridico né lo svolgimento di servizi *generici* di interesse locale. Occorre, di conseguenza, individuare in maniera specifica il *particolare* servizio oggetto della convenzione ed eventualmente il coordinamento di *determinate* attività che fanno capo ai diversi enti che stipulano la convenzione.

Ampia discrezionalità viene lasciata ai Comuni in termini di definizione dell'oggetto, dei fini e degli organi. La durata della convenzione non può essere a tempo indeterminato, ma è previsto il rinnovo tacito della stessa.

Il T.U. 267/2000 suggerisce due possibili modalità organizzative con cui gli Enti che stipulano una convenzione possono erogare i servizi:

- Tramite la costituzione di uffici comuni che esercitano le funzioni in luogo degli enti partecipanti;
- Tramite la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli stessi.

In ogni modo la convenzione non presuppone il conferimento di competenze e risorse, che restano a capo dei singoli enti coinvolti. Lo Stato, la Regione e gli altri Enti Territoriali possono partecipare alla stipula delle convenzioni.

Il percorso costitutivo della Convenzione può essere sintetizzato nei seguenti passi:

- Gli Enti, con una serie di incontri informali si accordano sull'oggetto e la finalità della convenzione (le attività propedeutiche alla stipula possono essere coordinate anche tramite la stipula di un accordo di programma diretto alla conclusione della convenzione stessa).

- Con atto scritto gli enti sottoscrivono un accordo con cui gestire funzioni e servizi oggetto della convenzione; l'atto costitutivo deve necessariamente contenere: l'elenco dettagliato dei servizi, i fini e la durata della convenzione, le firme di consultazione e i rapporti finanziari tra enti.

Il Consorzio (Art. 31 -T.U. 267/2000) è un Ente strumentale con autonomia giuridica, istituito da più enti non solo per la gestione associata e integrata di servizi ma anche per l'esercizio associato di funzioni istituzionali di competenza comunale e provinciale. Possono aderire al consorzio tutti gli Enti locali, tra cui Comuni, Province, Unioni di Comuni, Comunità montane, etc.

L'organizzazione, le modalità operative di gestione dei servizi e il funzionamento degli organi vengono disciplinati dagli Enti Consortili all'interno dello statuto e della convenzione, con la cui approvazione viene creato il Consorzio stesso.

Gli organi previsti dal Consorzio sono l'Assemblea (eletta dai rappresentanti degli Enti), il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Direttore e l'Organo Revisore.

I consorzi possono essere costituiti con legge dello Stato, che ne definisce i fini e le caratteristiche essenziali, mentre spetta alle Regioni, nell'ambito delle suddette leggi, emettere norme di dettaglio e schemi di convenzione e di statuto.

Il processo di costituzione del Consorzio prevede:

- La predisposizione di uno schema di statuto e convenzione, che prevede i servizi da erogare e il modello organizzativo e finanziario del Consorzio (anche in questo caso si può fare ricorso alla stipula di un accordo di programma diretto al coordinamento delle attività dirette alla creazione del consorzio).
- L'approvazione a maggioranza assoluta da parte dei consigli dei singoli Enti della convenzione e dello statuto.

Sono alternative al Consorzio le Unioni di Comuni (Art. 32 -T.U. 267/2000) e le Comunità montane (Art. 27 -T.U. 267/2000).

Le Comunità montane hanno caratteristiche di funzionamento del tutto simili alle Unioni di Comuni (cfr T.U. 267/2000 art.27 comma 1), fermi restando alcuni vincoli territoriali e dimensionali esistenti per la costituzione delle stesse (ne fanno parte comuni localizzati su territorio montano o parzialmente montano e con un numero di abitanti inferiore ai 40.000), che le caratterizzano prevalentemente come associazioni di piccoli Comuni.

Presenti già su quasi tutto il territorio nazionale, le Comunità montane, a differenza delle Unioni, hanno una perimetrazione definita dalle Regioni, che spesso conferiscono loro deleghe.

Poiché le Comunità montane sono Unioni di Comuni (cfr T.U. 267/2000 art.27 comma 1) nel seguito si farà riferimento alle Unioni fermo restando che tutto quello che verrà detto per questa categoria associativa potrà essere esteso anche alle Comunità montane.

Le Unioni di Comuni originano un vero e proprio Ente istituito da più Comuni, con lo scopo di gestire determinati servizi e per l'esercizio di funzioni comunali e/o provinciali in forma associata. Ampia discrezionalità è lasciata ai Comuni costituenti riguardo la definizione della struttura organizzativa e le modalità di svolgimento delle funzioni e dei servizi, che vengono definite attraverso lo statuto.

L'Unione dei Comuni ha personalità giuridica e potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento e la gestione delle proprie funzioni. Competono alle Unioni gli introiti derivanti dalle tasse, dai contributi e dalle tariffe sui servizi ad esse affidate.

L'Unione dei Comuni ha, dunque, piena capacità operativa ed è possibile prevedere anche il completo trasferimento in capo ad esso delle competenze e delle funzioni precedentemente proprie dei Comuni (elemento distintivo rispetto al Consorzio).

È inoltre prevista dalla legge la possibilità di trasferire da parte dei Comuni costituenti il personale dedicato ai servizi all'Unione, che con questa istaura un vero e proprio rapporto di dipendenza diretta, così come è possibile avvalersi di personale allocato nell'Unione senza che ne sia diretto dipendente.

Riassumendo, il percorso costitutivo dell'Unione di Comuni consiste in:

- I Consigli comunali approvano l'atto costitutivo e lo statuto con la stessa maggioranza prevista per l'approvazione e modifica del proprio statuto.
- I Sindaci dei Comuni stipulano l'atto costitutivo sulla base dello schema approvato
- L'atto costitutivo individua gli enti aderenti, le finalità e la durata dell'Unione

L'erogazione e la gestione di servizi, anche in forma associata, può essere esercitata dagli Enti locali anche avvalendosi di soggetti allo scopo costituiti nella forma di Società di Capitali "con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" (Art. 113 TU 267/2000, modificato dall'art. 35 Legge Finanziaria 2002 e dal Decreto-Legge del 30/09/2003 n. 269)

La costituzione di Società di Capitali. deve consentire la verifica da parte dell'Ente Pubblico dell'effettiva presenza di pubblico interesse. Tale forma associativa impone iter burocratici e gestionali molto complessi da gestire per una struttura con finalità pubbliche nonostante abbia una forte stabilità giuridica e una facilità di accesso al mercato.

L' iter di costituzione è lungo e complesso e consiste nelle seguenti fasi:

- Delibera consiliare da parte degli Enti interessanti a ricorrere alla Società di Capitali.
- Stima peritale del complesso aziendale da conferire e ricerca dei soci.
- Seconda deliberazione consiliare in cui viene approvato il progetto di statuto e di atto costitutivo, il piano economico finanziario dell'operazione, nonché il contratto di servizio disciplinante i rapporti tra Ente e Società. A delibera avvenuta i sindaci possono procedere alla costituzione.

Alternativa alla Società di Capitali è la Società Consortile, società commerciali (S.p.A., S.a.p.a., S.r.l., S.a.s., S.n.C.) che assumono come oggetto sociale lo scopo consortile.

Nell'atto costitutivo e nello statuto di una Società Consortile devono risultare, oltre alla chiara specificazione dei compiti del consorzio e dei rapporti dello stesso con i consorziati, le modalità di ripartizione tra questi ultimi, con criteri mutualistici e non con riferimento all'entità delle quote, dei vantaggi derivanti dall'attività consortile. La distribuzione di utili nelle società consortili può essere prevista soltanto in via eccezionale e del tutto marginale.

Non è legittima la trasformazione di un consorzio in una società consortile, dato che l'istituto della trasformazione è previsto con riferimento a soggetti già costituiti in forma societaria. E'

consentita però la trasformazione, a maggioranza, di una società consortile a responsabilità limitata in società di capitale.

Nota 1:

La Corte Costituzionale, con la sentenza 27 luglio 2004, n. 272, ha osservato che la disciplina dei servizi pubblici locali “può essere agevolmente ricondotta nell’ambito della materia “tutela della concorrenza”, riservata dall’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Detta riconducibilità, comunque, è affermata in modo esplicito solo per i servizi a rilevanza economica.

Per quelli privi di tale rilevanza il titolo di legittimazione costituito “dalla tutela della concorrenza” non è applicabile [...], proprio perché in riferimento ad essi non esiste mercato concorrenziale e per queste motivazioni sui servizi privi di rilevanza economica, deve considerarsi competente il legislatore regionale. Nelle more dell’eventuale intervento di quest’ultimo sono utilizzabili, per il principio di continuità costituzionale, a scelta dell’ente locale, le forme della gestione in economia, dell’istituzione, dell’azienda speciale, in forma consortile, e della società di capitali con partecipazione totalitaria o minoritaria di Enti locali.

La circostanza che i servizi pubblici privi di rilevanza economica siano solo quelli per i quali non si può prevedere, neppure in astratto, un utile o avanzo di gestione circoscrive l’applicabilità della norma ad una categoria assai ristretta.

Nota 2:

Altra importante valutazione può essere dedotta dalla sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia europea C 26/03 dell’11 Gennaio 2005 in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture di lavori. Con la sentenza la Corte ha stabilito in modo inequivocabile che le procedure comunitarie di appalto vanno seguite anche quando l’affidamento di un contratto sia previsto per una società nella quale l’amministrazione detiene una partecipazione insieme con una o più imprese private e questo indipendentemente dall’entità della quota di partecipazione pubblica. Ne deriva che non è possibile assegnare direttamente, tramite una operazione interna all’Ente Pubblico, lavori ad un CST senza indire gare d’appalto comunitarie se una quota, seppur minoritaria di un’impresa, è in mano a privati.

Parametri di valutazione delle forme associative

Selezionare la forma associativa più idonea ad essere utilizzata ai fini del raggiungimento degli obiettivi del CST non è semplice, in quanto parecchie sono le variabili che influenzano tale scelta: le caratteristiche del territorio, il tipo di competenze preesistenti, il numero di potenziali fruitori, le risorse economiche e materiali a disposizione, il livello di integrazione esistente tra gli Enti, etc .

La scelta della soluzione associativa deve partire dall'analisi di parametri particolarmente rappresentativi delle caratteristiche che il CST deve avere, da valutare in relazione al contesto di riferimento, ovvero:

- Economicità di gestione e costituzione
- Stabilità della struttura
- Rappresentatività degli Enti partecipanti
- Flessibilità gestionale

Economicità di costituzione e gestione:

Uno dei principali obiettivi del CST è la riduzione dei costi di ogni singolo comune relativamente ai servizi erogati, attraverso la condivisione di risorse comuni e lo sviluppo di economie di scala come effetto dell'incremento dei volumi, della razionalizzazione della domanda e della condivisione e riorganizzazione delle competenze. Per questi motivi la scelta di una forma associativa non può prescindere da considerare elementi quali:

- i tempi e i costi del processo di associazione: dalla progettazione e la costituzione all'avvio della forma associativa
- i costi relativi al funzionamento: dalla fase di approvazione delle singole decisioni alla gestione operativa dei servizi
- l'esistenza di fonti di finanziamento pubblico e benefici di natura fiscale (20 %) per la costituzione e la gestione del CS

Stabilità:

Al fine di consentire al CST di erogare i propri servizi secondo logiche di equilibrio organizzativo è necessario che la forma associativa prescelta abbia un carattere di stabilità.

Tale stabilità è determinata dai seguenti elementi:

- livello di formalizzazione del vincolo associativo
- durata pluriennale e previsione di forme di rinnovo
- modelli organizzativi e di funzionamento che garantiscano l'integrazione tra gli Enti

Rappresentatività:

Il CST ha il compito di rappresentare gli Enti che lo compongono, ma allo stesso tempo deve mantenere un elevato livello di autonomia decisionale e gestionale.

La rappresentatività deve essere intesa sia dal punto di vista interno sia dal punto di vista esterno.

Dal punto di vista interno gli Enti associati devono poter partecipare, attraverso un'adeguata rappresentanza, alle decisioni deliberate, così da avere controllo e visibilità sul programma del CST; nello stesso tempo devono essere messi in grado di monitorare l'efficienza e l'efficacia della gestione attraverso un'adeguata reportistica di controllo.

Dal punto di vista esterno il CST deve rappresentare all'esterno gli Enti associati.

Flessibilità gestionale:

Il CST dovrebbe avere una struttura di servizio flessibile. La flessibilità gestionale può essere misurata sulla base dei seguenti elementi:

- **Risorse:** elasticità di condivisione di risorse tra gli enti aderenti, in relazione alle effettive esigenze di operatività della struttura
- **Autonomia decisionale:** il CST deve essere in grado di definire in autonomia strategie in grado di migliorare la situazione complessiva degli Enti
- **Accesso al mercato:** il CST deve permettere agli Enti una facilità di accesso al mercato sia per quanto riguarda l'approvvigionamento, fornendo una procedura di selezione del

fornitore semplificata per il raggiungimento di economie di scala, sia per quanto riguarda le risorse e le competenze necessarie

- **Gestione fiscale:** il CST deve poter avere una semplice gestione fiscale in grado di valorizzare le risorse finanziarie e di alleggerire le procedure.

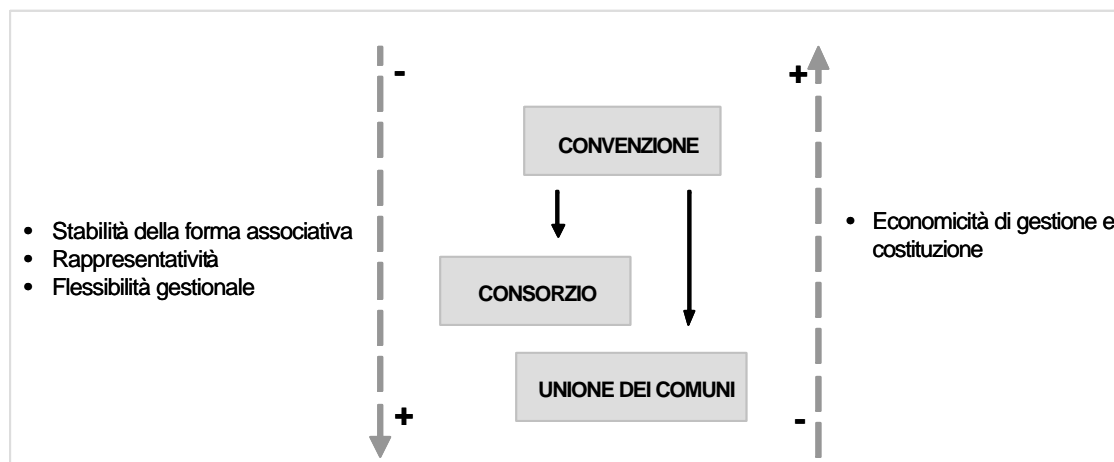
Scelta della forma associativa

I parametri utilizzati per la scelta della forma associativa più idonea per il CST non devono essere interpretati e valutati in maniera rigida e assoluta in quanto dipendono dal peso che rivestono per gli Enti coinvolti nella formazione del CST.

La forma associativa più idonea deve essere adeguata al livello di integrazione già esistente tra gli Enti. In relazione al livello di integrazione infatti, è possibile immaginare diversi livelli di cooperazione che vanno dalle forme più semplici (convenzione), fino a forme di associazionismo complesse e strutturate (Unione di Comuni).

Le forme preesistenti di associazionismo garantiscono continuità e integrazione di processi già collaudati e presentano il vantaggio dell'assenza o comunque della riduzione di costi di costituzione. A tal proposito si può far riferimento non solo a forme associative già esistenti ma anche a forme di investimento previste e impiegate per progetti trasversali su aree omogenee sovra-comunali.

E' plausibile inoltre prevedere, in caso di assenza di forme associative preesistenti un percorso graduale di integrazione che vada, per esempio, dalla costituzione di un Convenzione ad una successiva evoluzione della stessa in Consorzio o Unione di Comuni, a seconda del crescere dei livelli di integrazione tra gli Enti coinvolti.



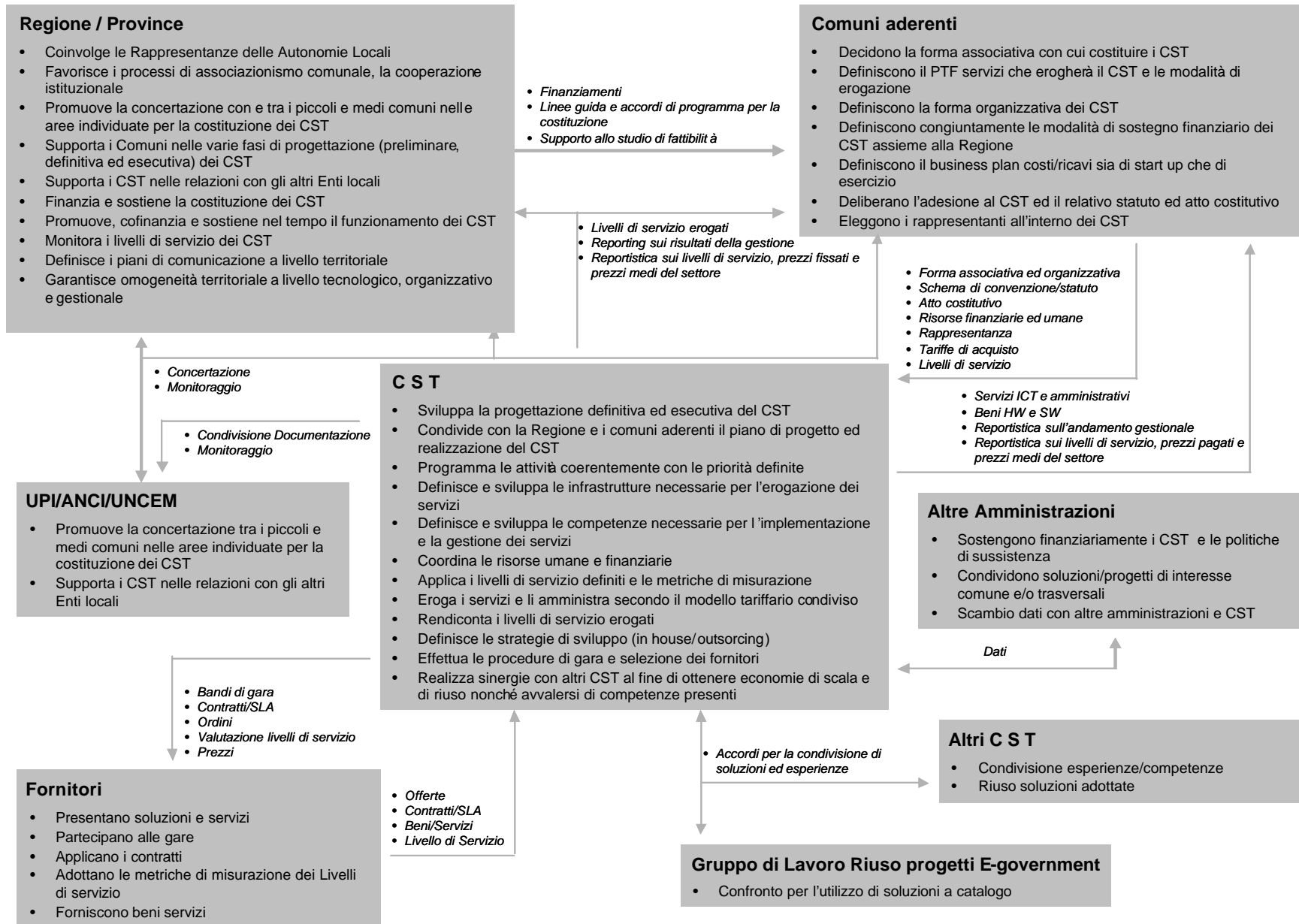
3.2 Il modello di funzionamento

Oltre al modello giuridico è indispensabile definire il modello di funzionamento del CST, in termini di ruoli e modalità di interazione tra gli attori coinvolti nelle fasi di costituzione e di esercizio.

Il modello di funzionamento deve essere calibrato in funzione dello specifico scenario locale e dipende fortemente dal livello di accentramento/decentramento scelto per l'erogazione e la gestione dei servizi in capo al CST.

In particolare potrebbe diventare rilevante l'interazione fra CST di diverso livello territoriale e/o con diverse finalità e competenze organizzati in una configurazione a rete coordinata ed integrata a livello regionale e/o provinciale.

Premesso ciò, viene riportato di seguito un possibile schema che definisce in breve un quadro tipico anche se esemplificativo e sicuramente non esaustivo, dei ruoli, dei vari soggetti coinvolti nel CST e delle relazioni tra gli stessi.



Interazione del CST con i Comuni clienti

Il CST deve garantire ai piccoli Comuni associati le risorse, le competenze e le tecnologie necessarie per la gestione dei servizi ICT e lo sviluppo dell'*e-government*. Nel fare ciò è auspicabile prevedere la massima semplificazione dei rapporti contrattuali e amministrativi tra i soggetti coinvolti anche al fine di creare sinergie e integrazione.

In tal senso è fondamentale che il CST definisca in maniera dettagliata e già in fase di costituzione, tutti i servizi che verranno erogati, distinguendo i servizi base da erogare a tutti i Comuni associati, così come i servizi erogati a valle di richieste specifiche da parte dei soggetti interessati (fare riferimento al Capitolo 3). La definizione dettagliata in questa fase ha l'obiettivo di ridurre il più possibile eventuali problemi di natura contrattuale e amministrativa tra i soggetti coinvolti, di semplificare la procedura di erogazione dei servizi stessi, nonché di pianificare e garantire la sostenibilità economica del CST.

La definizione di una contrattualistica chiara e snella che eviti procedure burocratiche e amministrative si sviluppa su due livelli:

- un "contratto" di primo livello in fase di sottoscrizione dello statuto del CST e adesione dei Comuni, in cui i Comuni stessi garantiscono l' "acquisizione" di un pacchetto minimo di servizi base;
- un "contratto" di secondo livello, sempre in fase di sottoscrizione dello statuto del CST, in cui i Comuni danno il consenso per l'acquisto di eventuali servizi in un prossimo futuro, stabiliti secondo una forma contrattuale standard e condivisa.

Ruolo determinante nell'ottimizzazione funzionale è giocato dai Comuni stessi facenti parte del CST che hanno il dovere di collaborare per mettere il CST nelle condizioni migliori di operare. In particolare durante la fase costitutiva i Comuni devono collaborare evidenziando i punti di forza e di debolezza dei servizi presenti sul territorio al fine di definire la composizione di un Portafoglio Servizi adatto a migliorare la situazione in atto. Devono inoltre mettere a disposizione infrastrutture e personale per l'implementazione dei servizi assumendosi gli obblighi rispetto agli oneri organizzativi e finanziari e impegnandosi ad attuare le azioni previste nei programmi sottoscritti.

E' fondamentale, di contro, che il CST definisca i livelli di servizio erogati, anche al fine di garantire un monitoraggio costante tramite un'attività puntuale e sistematica di rilevazione e valorizzazione degli indicatori di performance diretti a misurare il valore percepito dal cliente.

Il CST deve quindi predisporre periodicamente una reportistica per i Comuni aderenti, contenente il rating e il confronto tra il livello di servizi ricevuti e i prezzi pagati e i prezzi medi del settore.

Interazione del CST con i fornitori

La necessità di ricorrere al mercato può derivare da un'esigenza funzionale all'erogazione di un determinato servizio in capo al CST, o da un'esigenza specifica degli enti consociati che utilizzano le competenze del CST in termini di accesso al mercato ICT.

Alcune aree degli Enti Territoriali destinate agli acquisti non hanno le competenze e le capacità richieste per indirizzare e monitorare la fornitura di beni e servizi ICT e aumentano così il rischio di alimentare una più forte e stabile dipendenza dal fornitore (rapporto di tipo "captive"). In tale contesto, il CST deve presentarsi come un soggetto strumentale alle esigenze dei comuni consociati assumendo la completa responsabilità di integrare e gestire la domanda verso diversi beni, servizi e fornitori ICT.

Quanto alle decisioni attinenti alle esternalizzazioni di funzioni in capo al CST, queste devono partire da un'analisi strategica del portafoglio servizi e dal relativo impatto organizzativo.

Il CST deve evidenziare le attività/servizi a basso interesse strategico o attività sulle quali l'affidamento all'esterno presenta un consistente vantaggio di costo o di valore aggiunto per l'utente finale.

Per una gestione integrata e efficiente è possibile prevedere anche il trasferimento in capo al CST di Contratti già in essere con determinati fornitori, stipulati dai Comuni associati, che il CST provvederà a gestire ed eventualmente ad ampliare per il raggiungimento di vantaggi di costo. In questo modo, trasferendo la titolarità del contratto al CST, si genera anche un aumento di potere contrattuale verso i fornitori stessi.

Un potenziale incentivo alla gestione coordinata e/o associata dei servizi per i piccoli comuni, potrebbe derivare oltre che dal raggiungimento di maggiori economie di scala anche dalla possibilità di beneficiare di offerte di mercato calibrate sulle esigenze e sulla domanda del

singolo comune correlate per esempio al numero di transazioni effettivamente sostenute o al numero di abitanti del singolo comune.

È necessario sottolineare che le decisioni di esternalizzazione devono garantire il raggiungimento degli seguenti obiettivi:

- ottimizzare le risorse umane ed economiche;
- ridurre sostanzialmente i costi di produzione dei servizi;
- minimizzare i tempi di erogazione dei servizi e massimizzare i livelli di servizio.

D'altro canto gli approcci con cui è possibile affacciarsi al mercato di fornitura sono molteplici e dipendono da due parametri:

- ***Inhouse v/s Full outsourcing***: rappresenta la propensione a fare leva su competenze interne piuttosto che esterne per soddisfare il proprio fabbisogno IT e di adeguamento dei processi sottostanti. Questo approccio da un lato riduce notevolmente la dipendenza dai fornitori esterni, dall'altro, in un contesto caratterizzato da una notevole dinamicità va a discapito della flessibilità di utilizzo di risorse e di un rinnovamento dei servizi erogati agli utenti finali,
- **Numerosità dei fornitori**: Il CST può decidere di ricorrere ad un unico fornitore per la gestione di determinate attività oppure può adottare strategie multi-fornitore gestite mediante accordi quadro per la cooperazione dei vari fornitori. Questa ipotesi nasce dall'esigenza di offrire uno stesso servizio a Comuni che presentano caratteristiche e grado di avanzamento di infrastrutture differenti.

E' evidente che l'attività di fornitura richiede, da parte del CST, un forte presidio:

- degli aspetti di natura amministrativa quali gestione della gara, degli aspetti contrattuali, del piano economico e finanziario. Questa fase può risultare determinante per il buon funzionamento del CST che deve cercare di rendere più veloci e semplici possibili le procedure previste e obbligate di bandi di gare;
- degli aspetti gestionali e organizzativi volti a creare sinergie e integrazione delle strutture interne.

Una delle maggiori difficoltà da gestire è la definizione dei requisiti di performance adeguati per i servizi erogati dai fornitori al CST, in quanto la qualità del servizio, per la sua stessa natura, è difficilmente valutabile in termini oggettivi.

A tal proposito è di fondamentale importanza definire in maniera dettagliata, in fase contrattuale con i fornitori, le modalità operative con cui la fornitura deve essere realizzata e i livelli di servizio desiderati, prevedendo un sistema efficiente ed efficace di indicatori di performance e un sistema di *reporting* degli stessi preciso e puntuale.

Tramite questo sistema il Centro Servizi Territoriale dovrà monitorare e valutare l'operato del fornitore, aggiornando il rating dello stesso al fine di tenerne conto in fase di successive contrattazioni e garantire nel tempo elevati standard di qualità agli utenti finali.

4 Aspetti organizzativi

Il processo di gestione integrata e associata di determinati servizi prevede, oltre alla definizione di un atto formale di natura giuridico-amministrativa, l'individuazione degli aspetti organizzativi idonei a supportare la gestione efficace ed efficiente del portafoglio servizi individuato e lo sviluppo delle infrastrutture e competenze necessarie.

La definizione della struttura organizzativa prende avvio, dunque, a valle dell'analisi e della definizione del Portafoglio Servizi e può assumere diverse configurazioni in relazione alle specificità del territorio, alla forma giuridica associativa prescelta, al portafoglio servizi, al grado di accentramento/decentramento sul territorio dei servizi stessi.

Fermo restando che gli Enti locali possono scegliere discrezionalmente, seppur in linea con la normativa nazionale e comunitaria, gli strumenti di gestione più adatti per la realizzazione e la gestione dei servizi, è indubbio che vi siano alcuni aspetti di carattere organizzativo che dovrebbero indirizzare la costituzione di tutte le strutture dei Centri Servizi Territoriale.

A tal proposito, lo scopo di questa sezione del documento è fornire delle indicazioni di riferimento, sulla cui base potrebbe essere effettuata la definizione e l'implementazione della struttura organizzativa e dei processi gestionali del Centro Servizi Territoriale.

Tale *framework* di riferimento è orientato alla semplificazione dei processi interni e si pone l'obiettivo di garantire un adeguato supporto alle attività di Pianificazione del portafoglio servizi, all'Esecuzione dei servizi ad esso attinenti e al Monitoraggio delle performance raggiunte.

La struttura organizzativa da adottare potrebbe quindi prevedere:

- responsabilità e competenze relative alla programmazione e allo sviluppo delle inter-dipendenze tra i diversi servizi in linea con le caratteristiche della domanda (Competenze di *Pianificazione*)
- responsabilità e competenze relative all'erogazione delle diverse tipologie di servizi da erogare (Competenze *Esecutive*)
- responsabilità e competenze dirette alla corretta applicazione e monitoraggio dei livelli di servizio raggiunti (Competenze di *Monitoraggio*).

4.1 Le Macro Funzioni

Coerentemente con quanto espresso in termini di competenze, la definizione della struttura organizzativa più idonea per un Centro Servizi Territoriale destinato alla promozione e gestione di servizi ICT, potrebbe prevedere per lo meno le seguenti macro funzioni:

- **Funzione Decisionale:** funzionalità ricoperta generalmente dagli organi deliberatori della forma associativa prescelta, che rappresentano gli Enti territoriali (es. Assemblea nel caso di Consorzi; il Consiglio per l'Unione dei Comuni, etc). Tali organi sono coinvolti nelle fasi di costituzione del CST e nelle fasi di verifica e approvazione degli atti fondamentali, aventi impatto sulla gestione delle risorse e dei rischi. Sono, inoltre, chiamati periodicamente a condividere i risultati della gestione e dei livelli di servizio raggiunti secondo quanto stabilito dall'atto costitutivo della forma associativa stessa.
- **Funzione Relazioni:** analizza la domanda e individua gli orientamenti e le priorità strategiche della programmazione in termini di iniziative prioritarie, soluzioni, tecnologie, competenze da sviluppare o recuperare all'esterno; garantisce la corretta e sinergica integrazione di tutti i servizi erogati all'utente finale, la condivisione delle metriche di misurazione, il raggiungimento dei livelli di servizio definiti e la continua valorizzazione del portafoglio applicativo.

Ha inoltre il compito di definire i livelli di servizio da erogare, in termini di efficienza, efficacia e qualità; inoltre coordina, rileva, valuta e riporta i livelli di servizio raggiunti.

- **Funzione Rapporti con i Fornitori:** ha il compito di curare le procedure di acquisto di beni e dei servizi, di definire le categorie merceologiche da acquistare, selezione e valutazione dei fornitori e gestione dei rapporti contrattuali con gli stessi (*Service Level Agreement*). La finalità è favorire lo sviluppo di criteri oggettivi ed omogenei per la selezione dei soggetti erogatori e garantire risparmi derivanti da economie di scala.
- **Funzione Applicativa:** ha le competenze tecnico manageriali atte a presidiare la corretta erogazione dei servizi esistenti e sviluppare nuovi servizi a valore aggiunto coerentemente con quanto definito in fase di Pianificazione. Le suddette competenze dovrebbero essere

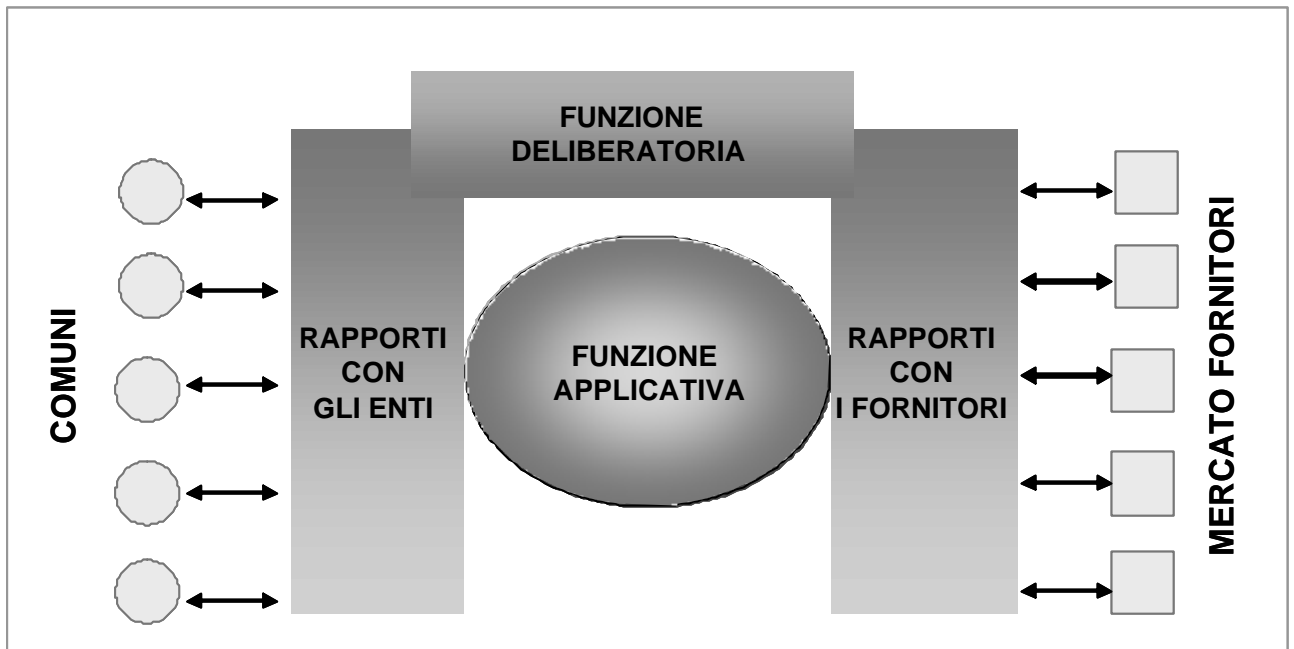
raggruppate secondo criteri di omogeneità dei servizi da erogare, prevedendo due distinti approcci, con obiettivi e modelli di gestione complementari, ma sostanzialmente diversi:

- Competenze manageriali avanzate: dirette alla pianificazione e al coordinamento di progetti di sviluppo e all'innovazione dei servizi da erogare, oltre che ad attività di consulenza e di promozione di servizi ICT avanzati
- Competenze operative: dirette alla gestione *day by day* dei servizi base e alla manutenzione delle applicazioni in esercizio e delle infrastrutture IT.

È rilevante che l'assetto organizzativo sia da un lato snello, flessibile, dinamico e agevolmente adattabile alla pluralità delle funzioni e dall'altro sia caratterizzato da una propria struttura stabile, di riferimenti, di competenze, di professionalità. E' fortemente consigliata la presenza di profili professionali diversificati da individuare fra il personale già in organico nei Comuni oppure fra professionisti esterni, con le modalità previste dalla normativa vigente.

A tal proposito è fondamentale che la struttura organizzativa prescelta sia in grado di garantire la massima condivisione delle risorse disponibili, così da far fronte ai bisogni diversificati del bacino di utenza senza dare origine a risorse inutilizzate. A tal proposito è assolutamente sconsigliato l'utilizzo di strutture organizzative rigide, caratterizzate da una elevata burocratizzazione delle decisioni e da risorse rigidamente assegnate a determinate funzioni.

Diversamente è auspicabile utilizzare forme organizzative che prevedano l'accentramento di competenze omogenee, così da garantire il raggiungimento della massa critica e l'utilizzo ottimale delle risorse. L'utilizzo di competenze complementari all'erogazione di un singolo servizio viene gestita in questi casi da strumenti di coordinamento e integrazione come la creazione di team multidisciplinari creati ad hoc, per assicurare la migliore combinazione di competenze in relazione al bisogno da soddisfare.



4.2 Articolazione verso poli di presidio territoriali

Un CST può dotarsi di una articolazione organizzativa differente a seconda delle caratteristiche territoriali e delle specifiche esigenze.

In particolare, nel caso di preesistenti strutture sul territorio valide per l'erogazione dei servizi del CST, è possibile ipotizzare un decentramento delle attività esecutive verso questi poli di presidio territoriale.

Più nel dettaglio è possibile ipotizzare il CST come una struttura che ha il compito di supervisionare e coordinare il processo di erogazione dei servizi che restano però in autonomia presso determinati poli di presidio costituiti da forme associative di diversa natura.

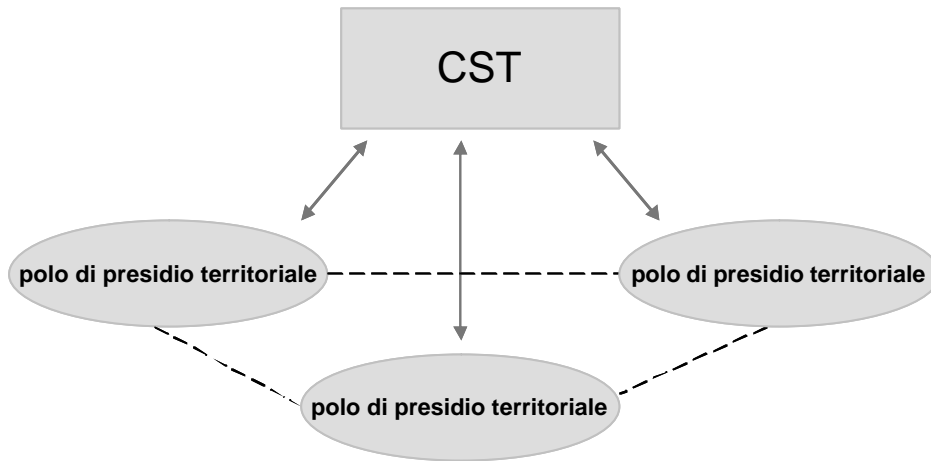
A tal proposito è necessario costituire una forte integrazione tra i singoli poli che devono avere competenze, risorse e relazioni in grado di assicurare attività decise e condivise dal CST.

In questo caso quindi il CST ha il compito di:

- definire gli standard operativi e i livelli di servizio da erogare
- coordinare la condivisione delle risorse e competenze tra i diversi poli di presidio territoriale
- definire programmi operativi, in termini di priorità e strategicità delle attività da realizzare.

I poli, costituiti in base alternativamente alla distribuzione geografica ovvero alle competenze specifiche, avranno il compito di erogare il servizio comunicando le modalità operative per garantire gli standard definiti dal CST.

Questa ipotesi presenta comunque diverse criticità relativamente al coordinamento delle attività e può essere garantita esclusivamente in presenza di poli di presidio costituiti da Comuni con strutture e competenze avanzate o in presenza di diverse Entità/organizzazioni a cui viene delegata l'implementazione dei servizi.



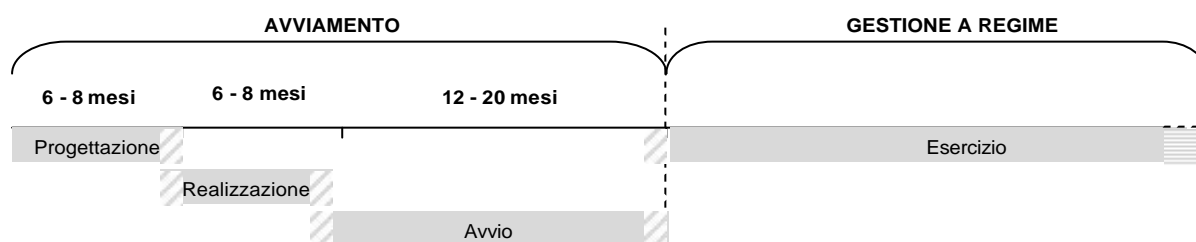
5 Struttura dei costi

IL CST è un “sistema” che nasce da un progetto che lo costituisce e lo avvia. Dopo l'avvio inizia la sua vita operativa con l'erogazione dei propri servizi a favore degli Enti aderenti.

Pur focalizzandosi sull'offerta di servizi a valore aggiunto per gli Enti associati, per i cittadini e le imprese, il CST non deve tralasciare il suo equilibrio economico-finanziario, pianificando i flussi di uscita monetaria e predisponendo le relative coperture finanziarie sia nella fase di costituzione/avviamento che nella fase di gestione a regime dell'erogazione dei servizi.

E' quindi possibile individuare due fasi distinte nella vita del CST:

- Fase di realizzazione e avviamento del CST
- Fase di gestione a regime del CST



Ogni singola fase è caratterizzata da specifici costi e relative uscite finanziarie a fronte delle quali è necessario prevedere flussi in entrata che garantiscano l'equilibrio economico-finanziario, dal processo di costituzione fino ad arrivare a garantire l'efficienza in fase di regime.

Successivamente vengono analizzate le due distinte fasi nel dettaglio evidenziando le tipologie di costi e le relative fonti di finanziamento.

5.1 Realizzazione e avviamento del CST

La prima fase ha come obiettivo la realizzazione e l'avviamento del CST. Questa fase è suddivisa in tre sottofasi che partono dalla Progettazione, passano attraverso la Realizzazione fino ad arrivare allo *Start-up* del CST.

Costi della fase di Realizzazione e Avviamento

In questa fase è necessario sostenere una serie di costi indispensabili per garantire l'avviamento del CST.

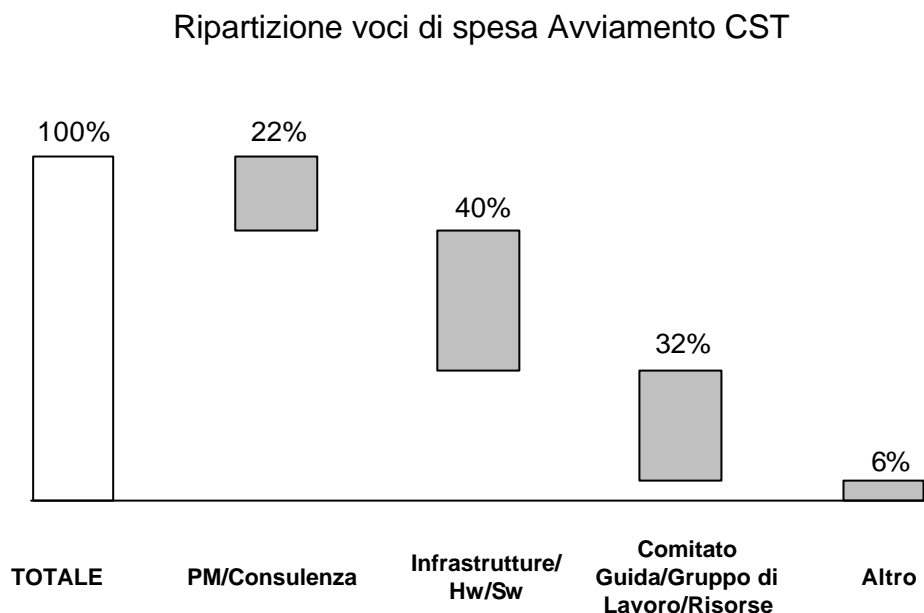
I costi per la **Progettazione** sono riconducibili ad alcune attività particolarmente onerose:

- Promozione, comunicazione e concertazione sul territorio tramite incontri e seminari;
- Stesura e condivisione di un primo progetto di massima con analisi di fattibilità politica e economica (Disegno di Lavoro);
- Costituzione del Comitato Guida e del Gruppo di Lavoro con eventuale coinvolgimento di competenze al fine di analizzare la domanda ed i servizi in essere tramite la realizzazione di questionari, banche dati, fogli di valutazione per l'acquisizione di informazioni.

Successivamente si devono sostenere una serie di costi per garantire la **Realizzazione** e lo **Start-Up** del CST riconducibili ad alcune attività particolarmente onerose:

- Stesura e condivisione da parte del Comitato Guida e del Gruppo di Lavoro di uno studio di fattibilità che definisca il modello giuridico, il modello di funzionamento, il modello organizzativo, il modello tecnologico per l'erogazione dei servizi, il business plan;
- Gestione della fase associativa, costituzione del CST nella forma giuridica prescelta, sottoscrizione di intese e accordi;
- Project management e consulenza per la stesura del progetto esecutivo;
 - Progettazione dell'infrastruttura tecnologica,
 - Progettazione dei servizi e relative Metriche di misurazione degli SLA,
 - Stesura della documentazione di gara e pubblicazione bando per l'acquisizione di beni e servizi;
- Nomina, assunzione e formazione del personale;
- Acquisizione di hardware e software;
- Logistica (sede operativa, arredi, mezzi di trasporto, ecc.), infrastrutture e impiantistica (connettività, telefonia, ecc.).

I suddetti costi possono essere ripartiti come segue, lasciando comunque ampia flessibilità di analisi per ogni singola realtà in relazione al grado di infrastrutture già presenti sul territorio e di competenze specifiche già sviluppate:



E' importante, ancora una volta, sottolineare l'importanza, di investire nell'analisi delle risorse in carico agli Enti associati, sia strumentali nella logica del riuso, sia umane da poter convogliare nella nuova struttura. In particolare l'individuazione di competenze specifiche in modalità *sharing* ma regolamentata, rafforza lo spirito di gruppo associato e riduce le spese per l'acquisizione delle risorse.

5.2 Gestione a regime: autonomia economico-finanziaria del CST

L'autonomia economico-finanziaria del CST è uno degli aspetti più importanti per garantire il sostegno e lo sviluppo della struttura.

Dopo la fase di avviamento che si conclude con lo *Start-up*, il CST deve essere in grado di autofinanziarsi tramite la condivisione e l'attuazione di un piano economico e finanziario a medio-lungo termine. E' indispensabile quindi sviluppare già in fase di progettazione un piano

di business che garantisca la sostenibilità e stabilità economico-finanziaria del CST nella fase di attività a regime di erogazione dei servizi.

Costi della gestione a regime

E' possibile definire le voci di spesa previste per l'esercizio delle funzioni proprie del CST.

Queste possono essere divise in:

- costi di investimento
 - assistenza manutentiva ed evolutiva (hardware e software)
 - corsi di formazione delle risorse
 - progettazione e realizzazione di nuovi servizi
 - consulenze esterne relative a specifiche necessità
- costi di esercizio
 - fornitura di servizi
 - funzionamento (locazione/connettività/utenze)
 - personale
 - monitoraggio
 - comunicazione e promozione dei servizi

Copertura finanziaria della gestione ordinaria

Per la gestione ordinaria il CST deve predisporre un modello di retribuzione che preveda determinati flussi finanziari in entrata.

Le tariffe stabilite per la quota partecipativa e per i servizi a richiesta devono seguire una logica volta al contenimento della spesa da parte dei Comuni associati, rispettando però l'equilibrio economico-finanziario.

TIPOLOGIA SERVIZIO	UTILIZZATORI	COPERTURA FINANZIARIA
SERVIZI BASE	SOCI CST	<ul style="list-style-type: none"> • Quota associativa • Incentivi statali • Conferimenti regionali e degli Enti Locali • Altro
SERVIZI A RICHIESTA AGGIUNTIVI	SOCI CST/ MERCATO	<ul style="list-style-type: none"> • Tariffe predefinite a listino
SERVIZI A RICHIESTA AVANZATI	SOCI CST/ MERCATO	<ul style="list-style-type: none"> • Tariffe definite a valle di valutazioni

Il CST può disporre di diverse voci di finanziamento in funzione dei servizi erogati (come anche mostrato in figura):

- Conferimenti regionali e degli Enti locali: dopo la fase di avviamento è ipotizzabile che il CST riceva da parte delle Regioni e degli Enti locali ulteriori risorse finanziarie in termini di incentivazione alla gestione associata dei servizi o in termini di riprogrammazione di interventi finanziari sul territorio (POR, riuso, progetti di sviluppo in essere)
- Quota associativa: è opportuno prevedere un canone periodico fisso (annuale/semestrale) per ogni Comune appartenente al CST da definire in base a diversi parametri di valutazione: il numero di residenti, gli SLA applicati e selezionati, il grado di utilizzo dei servizi, le possibili economie derivanti dalla migrazione alla nuova forma di gestione. Il CST dovrà quindi fissare i parametri per attribuire il canone a ciascun comune. La ripartizione e il criterio del pro-capite dovrà essere equo ed ispirato al principio di sussidiarietà e di equità tra Comuni “grandi” e “piccoli”

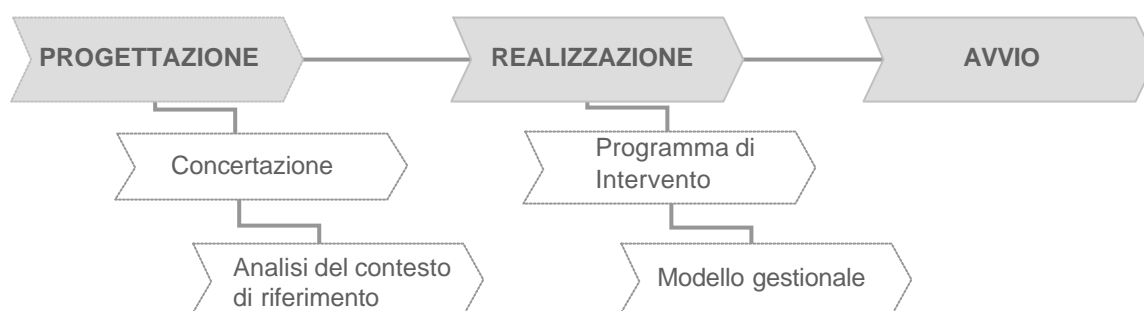
- Tariffazione per Servizi a richiesta da parte degli Enti associati. Per questi servizi i ricavi sono basati sui volumi e sul valore derivanti da:
 - erogazione di servizi *one shot* su richiesta del singolo Ente o di gruppi di Enti appartenenti al CST (servizi aggiuntivi)
 - erogazione di servizi che prevedono l'uso di tecnologie avanzate e/o elevati livelli di consulenza, a valle di un'analisi della domanda e dell'offerta (servizi avanzati)

- Tariffazione per Servizi a richiesta da parte di terze parti: erogazione di servizi su richiesta degli Enti Pubblici o di altri soggetti esterni al CST in cambio del pagamento di una tariffa forfetaria per le consulenze svolte.

Allegato A - Un esempio di percorso attuativo

Le risultanze di questo percorso sono volutamente indicative e intendono solo esemplificare un possibile approccio metodologico alla scelta del modello aggregativo.

Questo allegato ha l'obiettivo di ripercorrere a grandi linee le argomentazioni trattate nel documento ed evidenziare un possibile percorso per l'Avviamento di un CST di successo.



Progettazione

Concertazione

In questa prima fase il soggetto promotore del Progetto CST che può essere individuato nella Regione o in un soggetto di natura diversa (Province, Unione di Comuni, Comunità montane, già esistenti, ANCI, UPI, UNCEM), provvede ad individuare, l'ente capofila o l'ambito territoriale attorno al quale far convergere l'interesse associazionistico.

Gli Enti così individuati dovranno presentare progetti e soluzioni, evidenziando esigenze e proposte, sulla base dei quali il soggetto promotore procede alla selezione degli associazionismi possibili.

Lo sviluppo di una visione e di un percorso condivisi fra gli Enti locali coinvolti è un elemento fondamentale per il successo del CST e si evidenzia nella presentazione di una prospettiva unitaria e solida del progetto, che comunque non trascuri le differenze presenti nelle diverse realtà. Gli Enti Promotori dovrebbero dare priorità a eventuali forme preesistenti di associazionismo al fine di sfruttare i benefici derivanti da un livello di integrazione delle attività e dei processi già presente, dalla coerenza con altri interventi sul territorio (si pensi ai

POR e ai progetti integrati territoriali e settoriali) e dalla riduzione dei costi di costituzione assicura l'integrazione del CST in un più ampio contesto di iniziative progettuali

E' consigliabile pertanto promuovere forum ed incontri di dibattito con rappresentative locali nei quali i promotori del CST raccolgono le prime osservazione e criticità.

Con questi presupposti vengono quindi raccolte documentazioni e pareri che andranno sintetizzati in un Disegno di Lavoro che evidenzia anche la composizione della fase di avvio del CST in termini di:

- Enti coinvolti
- soggetti cui spettano l'indirizzo del percorso di costituzione (Comitato Guida)
- soggetti cui spettano l'indirizzo operativo (Gruppo di Lavoro Intercomunale)

Il Contesto di riferimento

Il Comitato Guida ha il compito in questa fase di indirizzare il Gruppo di Lavoro Intercomunale nella individuazione della situazione in atto. Quest'ultimo dovrà presentare in tempi e modi concordati, attraverso interviste, questionari e analisi della documentazione disponibile, in collaborazione con i Comuni, lo scenario di ogni singola realtà. Il risultato di questa fase sarà racchiuso in un documento indispensabile per l'identificazione dei servizi e per l'elaborazione del progetto.

La suddetta documentazione deve focalizzarsi sugli ambiti analitici esposti nel Paragrafo 3.1 e deve evidenziare la situazione demografica, il grado di associazionismo, i servizi offerti, il livello di Governance, il livello di informatizzazione, il grado di integrazione con partners esterni, le competenze, le risorse e la struttura economico-finanziaria.

La documentazione redatta dal Gruppo di Lavoro Intercomunale permette di comparare in un'ottica di medio-lungo periodo la situazione in atto con quella ipotizzabile nel caso in cui si optasse per una gestione associata.

Realizzazione

Il Programma di Intervento

In questa fase si passa alla individuazione congiunta e collaborativa dei servizi da erogare in forma associata. Nello specifico il Comitato Guida in collaborazione con il Gruppo di Lavoro Intercomunale, i rappresentanti degli Enti comunali e i responsabili del progetto deve sviluppare lo Studio di Fattibilità in un documento che individui e racchiuda, in riferimento al contesto di riferimento, le attività e i servizi da conferire alla gestione associata del CST.

Lo studio di fattibilità è lo strumento necessario per valutare la tipologia di servizi da mettere a fattor comune. L'obiettivo principale è individuare attività e funzioni che generano valore aggiunto dall'esercizio congiunto delle stesse. Viene definito quindi il Portafoglio Servizi che deve rispondere alle considerazioni e alle caratteristiche esposte nel Capitolo 3. Con lo scenario di riferimento del Portafoglio Servizi del CST è possibile quindi delineare l'infrastruttura necessaria per l'erogazione dei servizi stessi ed il grado tecnologico necessario per garantirli.

Il Modello gestionale

In concomitanza con lo studio di fattibilità dei servizi da attribuire al CST, deve essere portata avanti un'analisi volta all'individuazione di:

- La forma associativa

La scelta della forma giuridica più conveniente da adottare deve avvenire a valle della valutazione comparativa delle diverse tipologie di associazione in relazione ai parametri ritenuti determinanti per comprendere i vantaggi e gli svantaggi, i punti di forza e di debolezza di ciascuna di essi, come esposto nel Paragrafo 2.1. Va aggiunto però che in fase di costituzione è fondamentale che i soggetti responsabili del CST pongano attenzione ad eventuali rischi verso cui il CST può andare incontro:

- diventare semplici luoghi occupazionali
- rispondere agli interessi individuali
- adottare modelli gestionali volti al semplice consenso politico
- trasformarsi in occasione per collocare personale non adeguato

- essere una struttura a sé stante
- costituirsi come ulteriore livello amministrativo e/o burocratico
- diventare soggetto politico
- Il valore dei conferimenti e sostenibilità economica

E' necessario definire il prima possibile le economie che potranno derivare dalla nuova gestione e quindi l'ammontare complessivo del conferimento previsto per rendere operativo nel più breve tempo possibile la struttura del CST. E' indispensabile, inoltre, prevedere un piano di sostentamento economico seguendo i criteri esposti nel capitolo 5, che verrà poi affinato in fase di avviamento.

- Il modello di funzionamento

Vanno definiti i rapporti tra tutti i soggetti coinvolti che devono rispondere ai criteri esposti nel Paragrafo 2.2. Particolare attenzione va riposta nel sistema di gestione delle risorse umane e finanziarie.

- Il modello organizzativo

Deve delinearci un modello che evidenzino le responsabilità e i ruoli come previsto nel Capitolo 4.

Definiti tutti gli aspetti sopra esposti il ruolo guida deve essere assunto dalla Regione o da una coalizione delegata che rappresenti un vasta gamma di interessi coinvolti nel CST. Si avvia così in questa fase un processo che porta alla costituzione del CST. Nello specifico:

- Si condivide con gli Enti territoriali coinvolti gli obiettivi, la struttura giuridica, organizzativa, gestionale e funzionale da costituire. E' necessaria una propensione alla co-progettazione che deve essere garantita dal coinvolgimento del soggetto responsabile (Regione o dal capofila)
- Si prendono quindi le decisioni in merito ai vari organi costitutivi e le varie funzioni che spettano ad essi (in funzione della forma giuridica selezionata), indirizzando le risorse e distribuendo e valorizzando le competenze disponibili

- Si predispongono le condizioni giuridiche affinché il CST venga costituito e avviato. Questa fase è fortemente dipendente dalla forma giuridica prescelta per la costituzione del CST che in qualsiasi caso è espressione dei Comuni che lo compongono.

Avvio

Una volta costituito, il CST ha il compito di definire e sviluppare le infrastrutture per garantire l'erogazione dei servizi attraverso la programmazione delle attività prioritarie destinate alla valorizzazione del proprio Portafoglio Servizi. E' indispensabile avviare il processo di erogazione di servizi congiunti garantendo alle varie entità comunali di usufruire nel più breve tempo possibile dei vantaggi dell'unificazione.

Una volta costituito, il CST dovrà elaborare un Piano di sviluppo in grado di fornire indicazione riguardo l'insieme dei progetti relativi ai servizi da erogare su un orizzonte di tempo pluriennale. Il CST in questa fase deve formare gli utenti, avviare i servizi e affinare il modello di sostenibilità economica. Si portano così a compimento tutti gli interventi in termini di infrastrutture, connettività e organizzazione da parte di tutti gli Enti provvedendo all'avvio dei servizi. Ciascun progetto deve definire le priorità attuative rispetto al portafoglio servizi, le fasi di implementazione e i tempi realizzativi.

In linea generale, dopo l'avvio del CST, tutti i ruoli dei vari soggetti che hanno permesso la costituzione devono essere riconfigurati in funzione dell'apertura di nuovi scenari. La progettualità istituzionale infatti viene sostituita da una progettualità strategica ed operativa che risponde ai bisogni e alle criticità dei vari Enti comunali associati.

Il CST deve infatti prendere in considerazione i potenziali rischi di caduta di interesse nel corso di realizzazione dei servizi e il grado di incertezza sull'esistenza di risorse adeguate. Questi fattori evidenziano una forte responsabilizzazione del CST e di una forte volontà per ovviare e rispondere tempestivamente ai problemi su diversi fronti.

Le forze politiche responsabili sono chiamate non più al ruolo di governo di una profonda trasformazione amministrativa ma all'indirizzo dell'esercizio delle funzioni assegnate al CST.

Allegato B - Scegliere la forma associativa: un possibile approccio

Le risultanze di questo percorso sono volutamente indicative e intendono solo esemplificare un possibile approccio metodologico alla scelta del modello aggregativo.

La scelta della forma associativa adeguata al raggiungimento delle finalità del CST può essere fatta sulla base della valutazione dei parametri principalmente rappresentativi delle caratteristiche che dovrebbe avere un Centro Servizi Territoriale così come descritti nel Capitolo 3 , ovvero:

- Economicità di gestione e costituzione
- Stabilità della struttura
- Rappresentatività degli Enti partecipanti
- Flessibilità gestionale

La valutazione di ciascun parametro dipende dal peso che esso riveste per gli Enti coinvolti nella formazione del CST e dovrà essere effettuata in relazione al contesto locale di riferimento, in base alle caratteristiche del territorio, al tipo di competenze preesistenti, al numero di potenziali fruitori, alle risorse economiche e materiali a disposizione, al livello di integrazione esistente tra gli Enti, al Portafoglio Servizi da erogare etc .

Premesso ciò si può comunque rappresentare, per ogni parametro, e per ogni forma associativa analizzata, un possibile quadro riassuntivo degli elementi che favoriscono una o l'altra scelta in relazione alle finalità specifiche assegnate al CST.

- Economicità di costituzione e gestione:

		Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di Capitali
Economicità di costituzione e gestione	<i>PRO</i>	- Ha una procedura di attivazione molto semplice - Non determina costi aggiuntivi di funzionamento		- Beneficia di incentivi statali e regionali - Ad esso competono gli introiti dalle tasse e dalle tariffe	
	<i>CONTRO</i>		- Ha una procedura di attivazione complessa - Comporta costi aggiuntivi di funzionamento	- Ha una procedura di attivazione complessa - Comporta costi aggiuntivi di costituzione e funzionamento (riprogettazione organizzativa)	- Presenta elevati costi e tempi di costituzione - Prevede l'esborso iniziale del capitale Sociale

- Stabilità:

		Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di Capitali
Stabilità	PRO		<ul style="list-style-type: none"> - Ente autonomo dotato di personalità giuridica - Generalmente consente una media integrazione tra uffici e strutture aderenti 	<ul style="list-style-type: none"> - Ente autonomo provvisto di propri organi, personalità giuridica e potestà regolamentare - Presuppone una elevata integrazione tra Unione ed Enti aderenti - Consente anche il trasferimento del personale all'Unione che ne diviene dipendente 	<ul style="list-style-type: none"> - Forma associativa stabile e ben strutturata, con propri organi, personalità e autonomia giuridica e capitale sociale.
	CONTRO	<ul style="list-style-type: none"> - Semplice accordo tra Enti, senza costituzione di un Ente con personalità giuridica - Non sono previsti organi obbligatori - Consente una scarsa integrazione tra gli Enti 			<ul style="list-style-type: none"> - È spesso caratterizzata da una scarsa integrazione tra uffici ed Enti aderenti - Rischio di divergenza di intenti, obiettivi e finalità tra CST e gli Enti

- Rappresentatività:

		Convenzione	Consorzio	Unione di Comuni	Società di Capitali
Rappresentatività	PRO		<ul style="list-style-type: none"> - Interna: Forte rappresentanza grazie all'Assemblea, organo principale composto da rappresentanti degli Enti. L'Assemblea elegge i membri del CdA e ne approva gli atti 	<ul style="list-style-type: none"> - Interna: Forte rappresentanza negli organi costituiti da membri delle giunte e consigli comunali. Esclusione di tecnici esterni dagli organi - Esterna: In qualità di ente derivato assume piena capacità di rappresentanza 	
	CONTRO	<ul style="list-style-type: none"> - Interna: Non sono previsti organi di rappresentanza - Esterna: Poca rappresentanza per gli Enti 	<ul style="list-style-type: none"> - Esterna: media rappresentatività per gli Enti 		<ul style="list-style-type: none"> - Interna: Non garantisce la partecipazione costante degli enti associati - Esterna: Difficoltà di rappresentanza verso l'esterno per la sua natura giuridica

Dalla tabella, secondo il possibile criterio adottato a titolo esemplificativo, emerge che i parametri critici per il raggiungimento degli obiettivi del CST sono maggiormente soddisfatti dal Consorzio e dall'Unione di Comuni. Si ricorda che con la scelta di costituire una S.p.A. gli Enti Comunali più piccoli coinvolti possono risultare difficilmente rappresentati in quanto i vari soggetti hanno di norma un peso proporzionale alla quota di partecipazione.