

**SERVIZI COMUNI**

**Una Strategia per la trasformazione**

**delle Province in “Case dei Comuni”:**

***Roma, 20 ottobre 2016***

***Il Contesto***

La legge 56/14 ha riordinato profondamente l’amministrazione locale e ha trasformato le Province in Enti di area vasta strettamente legati ai Comuni del loro territorio.

Da un’amministrazione locale basata su due livelli di governo separati e, in molti casi, conflittuali si passa ad un’amministrazione locale in cui i Sindaci (e gli amministratori comunali) si fanno carico sia delle esigenze di governo di prossimità, sia delle esigenze di governo territoriale.

Le nuove Province, enti di governo di area vasta di secondo livello, diventano le “Case dei Comuni” nelle quali si dovranno trovare le soluzioni più efficienti e funzionali per rispondere alle domande dei territori e si dovrà sviluppare il modello dell’amministrazione locale condivisa.

Pur in una situazione finanziaria complicata le nuove Province stanno procedendo al riassetto organizzativo degli enti, valorizzando le attività di assistenza tecnica e amministrativa e quelle di amministrazione condivisa con i Comuni del territorio (art. 1, c85, lett.d, L.56/14), attraverso la costituzione di uffici comuni per la gestione dei servizi strumentali (sistemi informativi e di innovazione, servizi Europa, di avvocatura etc.) e l’avvio delle stazioni uniche appaltanti e delle centrali uniche di committenza (art. 1, c.88, L56/14) come strumento principale per ridurre la spesa e realizzare economie di scala negli acquisti e negli appalti pubblici locali migliorando e rendendo più efficace l’erogazione dei servizi.

In questo contesto, emerge quindi la necessità di attivare processi cooperativi in grado far sintesi delle esigenze locali, rappresentandole in una logica di sistema. Si tratta di sviluppare e consolidare le pratiche di collaborazione, creando una rete che tenga insieme i territori e consenta di erogare servizi di qualità ai cittadini e alle imprese in un’ottica di semplificazione amministrativa e di riduzione dei costi.

***La Strategia***

Il ripensamento delle relazioni tra i nuovi Enti di Area Vasta ed i Comuni, in una prospettiva di valorizzazione delle buone pratiche già avviate, nasce da una riflessione approfondita sulla riforma istituzionale oggi in atto in Italia e si proietta in una logica di implementazione della riforma stessa.

In questa logica l’Unione delle Province d’Italia vuole sostenere una strategia condivisa con la quale promuovere un nuovo ruolo per gli Enti di Area Vasta che produca un impatto positivo per il contenimento ed ottimizzazione della spesa pubblica nel sistema degli enti locali.

Allo stesso tempo si vuole anche definire una concreta sperimentazione di questo nuovo ruolo, attraverso l’individuazione dei cambiamenti necessari e dei nuovi modelli organizzativi con una proposta di fattibilità operativa.

La revisione della spesa pubblica, conseguibile mediante l’aggregazione dei Comuni nella gestione dei servizi, deve tener conto del fatto che l’economia digitale sta determinando una profonda trasformazione dei processi produttivi, delle relazioni sociali e degli stili comportamentali nelle comunità dei paesi più avanzati, non solo nelle realtà urbane ma anche nelle aree interne e fragili del Paese.

Inoltre, oltre alla riduzione dei costi, emerge la necessità di produrre servizi di qualità in una direzione di semplificazione volta, sia alla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, sia al miglioramento della qualità in termini di corrispondenza ai bisogni espressi dai Comuni.

Infine, occorre tener conto anche del fatto che gli enti locali si trovano a fronteggiare una scarsa disponibilità di personale, e al contempo ad avere l’esigenza di riqualificare il personale stesso al fine di renderlo più adeguato ai servizi di oggi, nuovi e più evoluti rispetto al passato.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, l’UPI si fa promotrice di una riflessione su come l’aggregazione di servizi possa sostenere la crescita delle comunità locali.

Si è, infatti, individuato il primo insieme di servizi (la centrale unica di committenza, le politiche europee e sistemi informativi e banche dati), frutto del percorso condotto dai gruppi di lavoro avviati in seno all’UPI, che hanno saputo raccogliere, non solo le principali esigenze dei Comuni, ma anche la capacità delle aree vaste di strutturare un determinato tipo di servizio, grazie all’esistenza pregressa nelle Province di strutture interne su tali servizi

Per il raggiungimento di tali obiettivi, l’Associazione si fa promotrice di una riflessione su come l’aggregazione di servizi (tramite la centrale unica di committenza, le politiche europee e sistemi informativi, le tecnologie digitali e le banche dati) possano sostenere la crescita delle comunità locali.

In questo senso, da una prima e parziale visione di sviluppo del sistema delle Aree Vaste, si prova a definire un primo insieme di azioni, puntuali, concrete e sostenibili e si vuole ricercare, attraverso il cambiamento, un nuovo modello di amministrazione, di relazioni con il territorio e di valorizzazione delle esperienze, risorse e competenze presenti nei nostri enti.

***Il sostegno: Il Pon Governance***

Nell’ambito dell’attuale programmazione dei fondi UE, il PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 rappresenta per le nuove Province un’occasione irripetibile per poter realizzare e portare a compimento la riforma.

In particolare, tra le azioni previste nel PON, l’Unione delle Province d’Italia ha individuato alcune linee di attività specifiche, che risultano pienamente in linea con il nuovo ruolo che gli enti di area vasta dovranno rivestire.

ASSE I “SVILUPPO DELLA CAPACITA’ AMMINISTRATIVA E ISTITUZIONALE PER LA MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

* Sull’Azione 1.3.1. si propongono attività di rafforzamento delle competenze degli operatori coinvolti nella gestione delle piattaforme di erogazione di servizi negli ambiti SUA, Ufficio legale, ufficio politiche europee, ufficio concorsi, statistica e banche dati per la pianificazione e programmazione.
* Sull’Azione 1.3.5 si prevede di sviluppare attività nell’ambito d’intervento di cambiamento organizzativo disegnati a livello nazionale, ma realizzati localmente per l’implementazione degli interventi di riforma nelle strutture delle nuove Province (attività di mappature delle competenze esistenti, analisi dei fabbisogni del personale, rafforzamento del sistema di management).

ASSE II SVILUPPO DEL E-GOVERNMENT, DELL’INTEROPERABILITA’ E SUPPORTO ALL’ATTUAZIONE DELL’AGENDA DIGITALE

* Sull’Azione 2.22 si prevede la realizzazione di piattaforme tecnologiche in formato aperto per la gestione associata di servizi efficienti ai Comuni su bacini di area vaste. Il nuovo ente di area vasta può sostenere la trasformazione digitale in atto negli enti locali (cloud, Internet delle cose, social media, etc.) con particolare attenzione alle comunità locali che rischiano di restare escluse dallo sviluppo economico.

ASSE III – RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO NEI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO PUBBLICO.

* Sull’Azione 3.1.5 si propongono interventi in ambito di lavori pubblici, con particolare attenzione all’utilizzo dei fondi europei e alle problematiche relative a scuole, viabilità, infrastrutture, trasporti e dissesto idrogeologico.

L’UPI intende proporre al Dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (organismo incaricato di seguire l’attuazione delle Azioni strategiche per la riorganizzazione delle nuove Province) di sostenere questo processo di trasformazione degli enti e di condividere gli assi su cui sperimentare i nuovi modelli e le conseguenti attività.

***Gli Ambiti di Intervento***

Sulla base delle esperienze già avviate, l’Unione delle Province d’Italia ha individuato tre principali ambiti di intervento su cui ha costituito gruppi di lavoro tematici che mettono in rete diverse Province:

1. **Stazione unica appaltante** su lavori, forniture e servizi, per razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali.
2. **Pianificazione, programmazione e finanziamenti europei**, per supportare il territorio nel reperire risorse comunitarie.
3. **Servizi informativi, innovazione tecnologica, raccolta ed elaborazione dati, piattaforma informatica** per migliorare, ammodernare e facilitare la realizzazione di servizi associati efficienti su bacini di area vasta.

I tre ambiti di intervento individuati, tra loro interconnessi, sono funzionali, non solo alla soluzione di singoli problemi, ma anche a migliorare la capacità di pianificazione dello sviluppo del territorio, in particolare si tratta di servizi che hanno a che fare con l’acquisizione di informazioni e dati, e quindi di conoscenza e di misurazione del grado di soddisfazione dell’utenza interna ed esterna, oltre che con l’acquisizione di risorse europee pubbliche e non solo, inserendole in una strategia europea.

***1. La Stazione Unica Appaltante***

Negli ultimi anni il legislatore ha avviato processi di razionalizzazione della spesa pubblica che inevitabilmente hanno portato ad incentivare le centrali uniche di committenza per aggregare la spesa del territorio e per perseguire maggiori economie di scala.

La Provincia vuole ricercare adesso una integrazione delle esperienze locali al fine di perseguire la qualificazione di una unica centrale di committenza di area vasta ai sensi del nuovo codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016). Lo sviluppo di una unica centrale di committenza consentirà inoltre di rendere più efficace l’azione di anticorruzione e trasparenza relativa ai procedimenti di gara al fine di garantire la migliore e corretta competizione del sistema delle imprese.

Un aspetto determinante sarà dato inoltre dalla capacità di programmare la spesa degli enti locali per avere il tempo di rivedere la progettazione degli interventi e cercare di introdurre modelli innovativi, che garantiscano maggiore qualità, modernità e riduzione dei costi di gestione.

Da una rilevazione UPI condotta sulle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, emerge che 48 Province su 76 (il 63% del totale) hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA), coinvolgendo 1047 Comuni su circa 3500.

A titolo esemplificativo si evidenziano alcuni casi di SUA già operanti nelle Province:

* BRESCIA: Nel periodo 2013-2016 l’insieme delle Stazioni Uniche Appaltanti che compongono la CUC "Area Vasta Brescia", cui aderiscono in tutto 111 comuni, ha svolto oltre 600 gare per un importo complessivo di 222.858.587,72. Per il solo anno 2016 l’importo totale a base di gara ammonta a € 102.047.933,47 a fronte di 234 gare.
* PERUGIA: La SUA di Perugia cui aderiscono 23 comuni su 59, nel periodo dal 01/02/2015 al 30/09/2016 ha espletato 168 gare di gare per un importo presunto complessivo di circa € 25.000.000,00
* TREVISO: La Stazione Unica Appaltante - Area Beni e Servizi della Provincia di Treviso, con 61 comuni convenzionati su 95, nel periodo ultimo trimestre 2014 – 30 settembre 2016, ha espletato gare per un importo di Euro 101.647.659,53. Dal 2015 ha espletato 127 gare;
* VICENZA: La S.U.A. della Provincia di Vicenza, convenzionata con il Capoluogo e con 47 Comuni su 121, nel periodo 2014-2016 (agosto), ha espletato 150 gare per un importo di Euro 60.701.905,07.

Si propone un modello di organizzazione della Stazione Unica Appaltante che, mettendo insieme le risorse di una o più Province con quelle dei comuni del loro territorio, sia in grado di rispondere al complesso delle esigenze richieste dal nuovo codice dei contratti pubblici:

* Programmazione e progettazione degli appalti;
* Gestione degli affidamenti;
* Esecuzione dei contratti e dei lavori;
* Assistenza legale e avvocatura;
* Piattaforma tecnologica e dematerializzazione delle gare.

***2. Il Servizio Europa di Area Vasta***

In un contesto di scarsità di risorse economiche e di necessità di rilancio dell’economia locale, emerge la necessità di individuare soluzioni che consentano il finanziamento e la realizzazione di processi di cambiamento e di rinnovo della modalità di gestione della pubblica amministrazione, al fine di favorire l’accesso ai fondi europei da parte dei nostri territori. Le Province hanno sviluppato negli anni servizi per il coinvolgimento del territorio sulle politiche europee.

Il Servizio Europa di Area Vasta è un approccio unitario di un territorio, una modalità organizzativa volta a favorire la gestione associata dei servizi europei in un’area vasta, che siano in grado valorizzare le opportunità messe a disposizione dall’Europa e che sappiano, nel contempo, definire progettualità in grado di sviluppare le strategie previste dalla programmazione europea attraverso l’attivazione di azioni di sistema con il partenariato socioeconomico nella logica della complementarietà dei fondi pubblici e privati.

Si propone un modello di sviluppo di pratiche e metodologie di lavoro europee che:

* Pianifica e gestisce i servizi europei (servizi informativi, formativi, di orientamento, di networking e di progettazione europea);
* Attira risorse europee e accompagna il territorio nella direzione della strategia Europa 2020;
* Aggrega gruppi di comuni e province, risultando in un rafforzamento dal punto di vista amministrativo;
* Prevede la partecipazione attiva dei soggetti del territorio.

Si vuole contribuire a rilanciare l’attività amministrativa degli enti locali sulle politiche e sulle opportunità europee attraverso la strutturazione capillare di una rete di servizi locali europei che consenta a tutti gli enti locali, sia quelli di grandi dimensione come quelli di dimensioni medie e piccole, di cogliere la propria opportunità europea.

Un modello di sviluppo che risponda ai bisogni rilevati a livello locale; che metta a sistema le risorse presenti sul territorio; che promuova la partecipazione attiva di tutti gli attori del territorio in una logica piena di vera sussidiarietà; che sviluppi strumenti di gestione associata dei servizi seguendo le logiche dei processi di riforma in atto; che sviluppi innovazione a tutti i livelli (tecnologica, sociale, organizzativa, ambientale) facendo poi in modo che l’innovazione prodotta diventi patrimonio utilizzato a livello locale.

***3. I servizi e progetti di innovazione***

In riferimento ai bisogni manifestati dai comuni ed alla carenza di competenze e risorse umane e finanziarie che caratterizza gran parte dei piccoli comuni, sono molteplici i punti di attenzione ai quali la Provincia intende lavorare per lo sviluppo di linee di azione che interessino in forma integrata l’intero contesto territoriale.

L’obiettivo è, infatti, quello di sostenere uno sviluppo armonico dei diversi ambiti del territorio di area vasta che, pur considerando le specificità di ciascuno di questi, permetta di fissare dei punti di riferimento comuni, da integrare e sviluppare attraverso le politiche di programmazione e di sviluppo locale, a partire dalle funzioni amministrative tipiche di area vasta: edilizia scolastica, viabilità, ambiente e raccolta dati.

Le Province vogliono essere soggetti promotori e coordinatori di una nuova generazione di servizi pubblici locali la cui modernità, sostenibilità e qualità sia basata sulla trasformazione digitale dei processi di business che sta caratterizzando l’evoluzione dell’economia globale.

Lo sviluppo di nuove infrastrutture digitali (Wifi, Internet of Things, Big data etc) sui territori dei piccoli comuni costituisce un elemento fondamentale per l’abbattimento del digital divide in questi territori e per lo sviluppo socio economico di queste comunità ove risiede la maggior parte della popolazione e delle imprese del paese.

In questa prospettiva si possono sviluppare modelli di centri servizi territoriali che sviluppino progetti di innovazione nei seguenti settori:

* Digitalizzazione e semplificazione dei servizi pubblici;
* Gestione elettronica documentale;
* Pagamenti online (pagoPA);
* Buste paga on line;
* SUAP;
* SPID
* Attuazione dell’agenda digitale;
* Ambiente e gestione del territorio;
* Trasparenza;
* Occupazione;
* Efficientamento energetico;
* Mobilità e Viabilità;
* Cultura e promozione del territorio;
* Istruzione e scuola digitale.

I suddetti esempi di progettazione sviluppati per una aggregazione di enti locali permetteranno di presentare uniformità di servizi pubblici per tutti i cittadini dell’area vasta indipendentemente dal loro comune di appartenenza. L’aggregazione della spesa per lo sviluppo di tali soluzioni e piattaforme permetterà economie di scala ed anche lo sviluppo di partnership pubblico private di maggior interesse dato la dimensione più ampia dei bacini di utenza. La presenza di piattaforme unitarie permetterà infine più facili percorsi di integrazione dei dati facilitando la capacità degli enti locali di area vasta di governare il fenomeno dei Big Data che offrirà nuove potenti strumenti di supporto alle decisioni degli amministratori pubblici e privati.

***Il Modello Organizzativo***

Il modello organizzativo tendenziale che qui si propone, e che dovrà necessariamente essere modulato e calibrato secondo le esigenze e le disponibilità della singola Provincia, potrebbe essere strutturato come nello schema successivo.

Tale modello organizzativo presuppone una figura dirigenziale con funzioni di coordinamento permanente dei tre servizi, per la pianificazione dello sviluppo territoriale.



Tale modello potrà essere realizzato dalla singola Provincia con i Comuni del territorio aggregati anche per aree omogenee oppure tra Province in modo associato, sempre in rapporto con i Comuni del territorio.

In entrambi i casi è evidente che un ruolo fondamentale gioca la presenza e l’impegno del Comune capoluogo, che deve essere facilitata e favorita.

***La Riqualificazione del Personale e gli strumenti di supporto***

Al fine di garantire visibilità ed operatività alla community delle Province in questi ambiti di intervento, occorre avviare un percorso di riqualificazione del personale, o anche di acquisizione di nuovo staff ove necessario, oltre a predisporre una piattaforma tecnologica di supporto alla condivisione e trasferimento delle conoscenze, che tenga conto delle esperienze già avviate.

Lo sviluppo progettuale parte dall’attivazione dei tre gruppi tematici di coordinamento che l’UPI ha già istituito per la creazione della presente proposta e deve realizzarsi attraverso tre raggruppamenti di Province, coordinate da tre capofila per sperimentare e applicare i nuovi modelli proposti.

I 3 gruppi tematici “pilota” individuati saranno composti dalle Province che avranno manifestato specifico interesse ad aderire e a costituire il gruppo di lavoro “pilota”. Ciascun gruppo di lavoro tematico sarà composto da esperti individuati dalle rispettive Province.

Tali gruppi tematici “pilota” lavoreranno sia a distanza che in presenza e, attraverso l’approccio partecipativo dei focus group, definiranno l’organizzazione del proprio lavoro, contribuendo fattivamente ad implementare le modalità di raccordo e le funzionalità di base della piattaforma tecnologica che verrà sviluppata quale strumento di accompagnamento e sostegno alla modellizzazione del percorso.

Implementata questa fase, ciascuno degli esperti componenti i gruppi tematici “pilota” assumerà, all’interno del proprio gruppo, il ruolo di coordinamento e facilitazione dei sotto gruppi che si andranno a costituire con la finalità di implementare il servizio nelle sue varie articolazioni e di estenderlo territorialmente.

La metodologia che verrà adottata per il funzionamento dei gruppi e sottogruppi di lavoro prevede i seguenti step:

* Azioni di team building e team working con l’obiettivo di promuovere coesione e spirito di squadra
* Workshop di condivisione di esperienze e prodotti organizzati dalle Province esperte dei singoli temi
* Sessioni operative di trasferimento concreto di prodotti/modelli di lavoro pronti all’uso.

***1. Gli strumenti di supporto: la piattaforma tecnologica***

La piattaforma tecnologica sarà pertanto di supporto alla condivisione dei documenti e del materiale relativo ai gruppi di lavoro individuati, mettendo a disposizione:

* area di lavoro comune, che dovrà prevedere strumenti di supporto per agevolare lo scambio di esperienze e la circolarità delle informazioni e dell’expertise all’interno delle community.
* strumenti per l’erogazione di moduli formativi ad hoc su tematiche specifiche mediante pillole in-formative rivolte alle Province con una esperienza più limitata rispetto ai servizi in questione.

***2. La riqualificazione del personale***

La concreta realizzazione di questi progetti e di questi modelli di innovazione organizzativa presuppone necessari interventi di riqualificazione e di formazione del personale degli enti di area vasta a partire dalle figure dirigenziali.

Ne consegue la necessità di attivare un piano formativo capace di coniugare gli obiettivi con i risultati attesi.

A tale fine il progetto prevede un’attività preliminare di analisi dei fabbisogni, sia attraverso una analisi di sfondo che attraverso focus group mirati ad identificare i fabbisogni di competenze rispetto al modello organizzativo e gestionale elaborato. A seguito di tale analisi, si avvierà la definizione dei contenuti formativi e i Laboratori di formazione, da realizzare su base tematica e rivolti ciascuno a 60-80 figure interne alle Province con funzione di coordinamento dei tre servizi previsti.

Infine, a conclusione dell’attività formativa, si prevede l’azione di Accompagnamento sui territori dei modelli elaborati e condivisi dai 3 Gruppi tematici attraverso un’attività di Coaching territoriale condotta da esperti in materia di implementazione di modelli organizzativi con il compito di affiancare i territori nella fase di start up del processo.

Questa attività consente di calibrare il modello proposto rispetto alle specificità dei singoli territori, favorendo soluzioni e risposte rispetto alle problematiche strategiche, tecniche e operative che dovessero emergere.