



# Il modello organizzativo della nuova Provincia: dalle fondamenta ad un'ipotesi di progettazione realizzativa.

Francesco Delfino

Dicembre 2023

## INDICE

### Sommario

#### 1. Le priorità

1.1. Dallo sviluppo locale ai servizi a supporto dei Comuni: il Capitale Sociale Locale. ....	3
1.2. Migliorare la capacità amministrativa e tecnica della Provincia negli interventi di investimento.....	11
1.3. Razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali di minore dimensione: la SUA e i servizi diversi. ....	20
1.4. Attrarre risorse comunitarie, statali e regionali nel territorio.....	35
1.5. Digitalizzazione e organizzazione della Provincia: connessioni e impostazioni metodologiche....	38
1.6. Il project – management nella nuova Provincia: aspetti applicativi e ricadute organizzative.....	44
1.7. Il capitale umano nella nuova Provincia.....	47

#### 2. Autonomia finanziaria di entrata e di spesa della nuova Provincia

2.1 – I fondamenti costituzionali dell'autonomia di entrata e di spesa della nuova Provincia.....	50
2.2 La legge 42/2009: principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni delle Province, analisi di una mancata attuazione.....	58
2.3 La finanza delle Province: analisi di un percorso e principali effetti sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni fondamentali e non fondamentali.....	60
2.4 La Provincia come ente orientato alla spesa di investimento: opportunità e prospettive, criticità, relazioni con l'organizzazione, aspetti finanziari, economici e patrimoniali.....	65

#### 3. Gli interventi sul modello organizzativo della nuova Provincia

3.1 Finalità e strategie di sviluppo del modello organizzativo.....	69
3.2 Il piano di riassetto organizzativo nella Nuova Provincia: ipotesi di progettazione e linee guida.....	73
3.3 Linee operative per un'ipotesi di progettazione del Piano di realizzazione del modello organizzativo della Provincia.....	79
3.4 Una conclusione che è un inizio.....	88
<b>Bibliografia essenziale.....</b>	<b>89</b>
<b>Sitografia essenziale.....</b>	<b>91</b>

## 1. Le priorità

### 1.1. Dallo sviluppo locale ai servizi a supporto dei Comuni: il Capitale Sociale Locale.

Negli studi sullo sviluppo locale si rinviene l'immagine di un'economia fortemente alimentata dalla globalizzazione<sup>1</sup> che avrebbe allontanato o in certi casi anche "sradicato l'economia dai luoghi"<sup>2</sup>.

In effetti, accanto a questo fenomeno si manifesta una rinnovata attenzione per lo sviluppo locale. Si concentrano le analisi sui territori, città, province, regioni, cioè sulla rete istituzionale che programma, governa e realizza gli interventi per la dotazione di servizi e investimenti delle comunità locali. L'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei soggetti pubblici è fondamentale per attrarre risorse sul territorio di riferimento e per favorire investimenti pubblici.

- *"è ben vero che c'è bisogno (per fare globalizzazione, Europa, mercato e legalità) di una concentrazione decisionale, ma è altrettanto vero che non c'è possibilità di raggiungere quegli obiettivi senza coinvolgere a fondo la rappresentanza dei diritti, interessi, bisogni collettivi;*
- *è ben vero che c'è il bisogno di una tendenziale verticalizzazione delle sedi decisionali (visto che dovremo star dentro a processi molto di vertice, nella globalizzazione come nell'integrazione europea), ma è altrettanto vero che la lunga deriva della nostra società resta pur sempre orientata a un crescente policentrismo dei meccanismi evolutivi e decisionali."*<sup>3</sup>

Già nel lontano 1998 De Rita sottolineava, con una capacità unica di guardare al futuro e al nostro presente, il policentrismo crescente dei processi decisionali: in questa architettura decisionale pubblica la Provincia assume un ruolo centrale, tutto da progettare e realizzare.

Si apre, allora, una riflessione che chiama in causa la "responsabilità sociale", da un lato delle imprese e del cittadino e, dall'altro, del decisore pubblico.

Milton Friedman economista statunitense, esponente principale della scuola di Chicago, fondatore del pensiero monetarista, insignito del Premio Nobel per l'economia nel 1976, scriveva sul New York Times il 13 settembre 1970, trattando della responsabilità sociale e business in una società libera:

*"Più di un lettore che abbia seguito la discussione fino a questo punto potrebbe essere tentato di obiettare che va assolutamente bene parlare del fatto che è il Governo (ad ogni livello di governo, ndr) ad avere la responsabilità di imporre tasse e determinare spese per quelle finalità "sociali" come il controllo dell'inquinamento, o la formazione del disoccupato di lungo periodo, ma che i problemi sono troppo urgenti per attendere il lento cammino dei processi politici (il cambiamento del paradigma, al riguardo, imposto dal PNRR è lampante, come vedremo in seguito, ndr), che l'esercizio della responsabilità sociale da parte degli uomini d'affari è una via più rapida e sicura per risolvere i pressanti problemi del momento. (...) questo argomento deve essere respinto sul terreno dei principi. Ciò a cui equivale è l'affermazione che coloro che favoriscono le tasse e le spese in questione hanno fallito nel persuadere una maggioranza di loro concittadini ad essere della loro stessa opinione e*

<sup>1</sup> "Fenomeno di unificazione dei mercati a livello mondiale, consentito dalla diffusione delle innovazioni tecnologiche, specie nel campo della telematica, che hanno spinto verso modelli di consumo e di produzione più uniformi e convergenti" da Enciclopedia Treccani;

<sup>2</sup> Carlo Trigilia, Sviluppo Locale - Un progetto per l'Italia - Laterza Editori - 2005;

<sup>3</sup> Giuseppe De Rita - Aldo Bonomi - Manifesto per lo sviluppo locale - Bollati Boringhieri editori - 1998;

*stanno cercando di raggiungere attraverso procedure non democratiche ciò che non riescono a raggiungere attraverso procedure democratiche, (.....)”<sup>4</sup>*

Pensiamo a come questa riflessione si applichi al livello di governo provinciale nel contesto del “sistema costituzionale” della nostra Repubblica e come la stessa si colleghi in modo inequivocabile alle considerazioni micro e macroeconomiche sullo sviluppo locale.

Non è un caso allora se il Presidente della Repubblica<sup>5</sup> ha espressamente affermato:

*“Con la Costituzione repubblicana, le Province sono diventate le mappe di un Paese articolato, che rispetta la varietà dei territori e avverte come un valore l’articolazione istituzionale.*

*....omissis.....*

*Il documento conclusivo del congresso di rinascita dell’UPI, nel maggio del 1946, esordiva con la “necessità di snellimento e sburocratizzazione dell’apparato statale”. Questa finalità era la vocazione che la Repubblica affidava anche alle Province.*

*....omissis...*

*Le norme attualmente in vigore, che disegnano strutture e ambiti delle Province, sono legate, - come poc’anzi ricordava il Presidente de Pascale - in definitiva, a una transizione interrotta. E anche per questo, indipendentemente dai giudizi sul merito del percorso allora ipotizzato, – giudizi che io non posso esprimere, come è noto - creano vuoti e incertezze che non possono prolungarsi, rischiando che cittadini e comunità paghino il prezzo di servizi inadeguati, di competenze incerte, di lacune nelle funzioni di indirizzo e di coordinamento.*

*La Costituzione richiede di essere attuata.*

*Avete posto al centro di questa vostra Assemblea la prospettiva di “nuova Provincia”, con identità e competenze più chiare, con un ruolo propulsivo su alcuni temi e anche, ovviamente, con le conseguenti risorse e con l’autorevolezza democratica - per poterli esercitare al meglio.*

*....omissis...*

*Le istituzioni, la loro architettura, la loro qualità sono cruciali per assicurare rispetto dei principi costituzionali e per adempiere al dovere di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che “impediscono il pieno sviluppo della persona e l’effettiva partecipazione” alla vita del Paese, come dispone l’art. 3 della Costituzione.*

***La Provincia, le Province nel loro insieme, possono e devono partecipare a questo essenziale compito di coesione sociale. Sarebbe un grave errore affidarsi soltanto alla forza inerziale della crescita quantitativa delle aree metropolitane e degli insediamenti produttivi, collocati nei nodi delle principali reti logistiche e di comunicazione.***

---

<sup>4</sup> Milton Friedman, “The Social Responsibility of Business in to increase its profits”, New York Times Magazine, 13 settembre 1970. In “Etica economica e sociale – Letture e documenti”, a cura di Michele La Rosa e Lorenzo Morri – Franco Angeli Editore 2012.

<sup>5</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla 36a Assemblea annuale delle Province d’Italia - L’Aquila, 10/10/2023.

***La coesione del Paese, la sua stessa unità civile, richiede una crescita delle potenzialità di tutti i territori, anche di quelli delle aree interne, delle zone montane, dei piccoli centri.***

***Interpreto anche in questo senso la vostra richiesta di assegnare alla Provincia, tra i suoi compiti fondamentali, la pianificazione dello sviluppo, con il chiaro obiettivo della sostenibilità ambientale e sociale, e con l'impegno di far convergere attori privati e pubblici in una rivitalizzazione dei territori oggi più svantaggiati.***

*Ogni giorno le istituzioni sono chiamate, attraverso l'efficacia dei loro interventi, a legittimarsi di fronte ai cittadini.*

*È il tema della partecipazione democratica, che si nutre della scelta al momento del voto, e della libertà di critica durante il mandato verso chi è stato eletto.*

*...omissis...*

***La Costituzione disegna un'articolazione della Repubblica - come è stato poc'anzi ricordato – tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni. Non un impianto gerarchico, bensì un governo multi-livello, ispirato ai principi della democrazia e della sussidiarietà. Dove le fondamenta poggiano sull'uguaglianza nelle libertà, nei diritti, nei servizi essenziali, nelle opportunità per i cittadini, qualunque sia il territorio in cui vivono.”***

*...omissis...*

Ma lo sviluppo locale, che vede la Provincia come interlocutore privilegiato, quali caratterizzazioni assume?

“Il suo elemento distintivo è costituito dalla capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali”<sup>6</sup>

Però il dubbio potrebbe nascere sul rapporto tra dinamismo locale e globalizzazione: quale connessione o cesura?

“...occorre chiarire che il protagonismo dei soggetti locali e la mobilitazione delle risorse del territorio non implicano affatto una sorta di *localismo autarchico*, una chiusura difensiva verso i processi globalizzanti.”<sup>7</sup>

Al contrario, il protagonismo dei soggetti locali favorisce lo sviluppo di un territorio quando riesce ad attrarre in modo intelligente risorse esterne, sia di tipo politico (**investimenti pubblici qualificati o risorse per attrarre imprese private**) sia economico o culturale (legate a decisioni di investimento o di localizzazione di soggetti privati).

“Non si tratta quindi di difendersi dalla globalizzazione, ma di usare in modo accorto - cioè con capacità progettuale – le maggiori opportunità potenziali che essa offre dal lato dei processi produttivi e degli sbocchi di mercato (più aperti e variegati).

---

<sup>6</sup> Carlo Trigilia, op. cit.;

<sup>7</sup> Pierre Veltz - Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel – Presses Universitaires de France – PUF – 2014;

Tuttavia, ciò che distingue lo sviluppo locale dal mero dinamismo locale, come processo di crescita economica misurabile in termini di reddito prodotto e di occupazione, è la capacità di usare le risorse esterne per valorizzare quelle interne: attrarre investimenti, imprese, risorse scientifiche o culturali, non solo come occasione per la crescita della produzione, del reddito e dell'occupazione, ma come strumento che arricchisce le competenze e le specializzazioni locali.”<sup>8</sup>

La Provincia si colloca, e si deve sempre più collocare, nel processo che vede il ruolo regolatorio e di governo dei poteri e delle autonomie locali, oltreché realizzativo, stimolato e richiesto dai fenomeni che mutano il rapporto tra il centro e la periferia e dal processo di globalizzazione.

Il quadro di riforme istituzionali volte a rafforzare i governi locali e regionali si sviluppa, soprattutto, quando lo Stato sociale Keynesiano si afferma.

*“Via via che cresce l'intervento pubblico in campo economico e sociale, puntando a obiettivi più specifici in termini di prestazioni pubbliche, si rende necessario poter disporre di interlocutori forti in periferia per gestire politiche più complesse. D'altra parte, in molti casi questa spinta è rafforzata da un'autonoma mobilitazione politica delle periferie, decise a contare di più nelle scelte pubbliche.”<sup>9</sup>*

Si consideri, ad esempio nel presente, il ruolo che stanno svolgendo gli enti locali quali soggetti attuatori dei progetti del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale complementare (PNC).

La rinnovata attenzione alle autonomie locali, e nello specifico alla Provincia quale motore dello sviluppo locale, conducono in dottrina a definire la nozione di *“capitale sociale”*.

La definizione degli studiosi è stata non sempre univoca e in certi casi è stata anche caratterizzata dall'espressione di una sostanziale sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche.

***“The social capital is intended as a localized resource for entrepreneurial action. In reference to that particular resource, the specific national policies can improve the mobilization and formation of appropriated social capital for entrepreneurship in local economic systems, encouraging the cooperation of different local private and public actors for long-term and coordinated strategies of growth.”<sup>10</sup>***

Il rapporto tra mercato, società e Stato (nelle sue varie espressioni n.d.r.) è stato oggetto di approfondimenti e studi in letteratura economica.

Giacomo Becattini (Firenze, 4 marzo 1927 – Scandicci, 21 gennaio 2017) economista e studioso appassionato dei distretti industriali (in particolare del distretto tessile di Prato) così si esprime in ordine al trinomio sopra evocato:

*“Chi abbia seguito la letteratura economica degli ultimi anni non può non aver colto una vistosa oscillazione nell'atteggiamento degli economisti verso il mercato.*

---

<sup>8</sup> Lezione Rossi-Doria 1999 - Lo sviluppo locale nel mercato globale: riflessioni controcorrente di Giacomo Becattini-Saggio 2000;

<sup>9</sup> Carlo Trigiglia, op. cit.;

<sup>10</sup> Arnaldo Bagnasco - Imprenditorialità e capitale sociale: il tema dello sviluppo locale – In Stato e Mercato n. 78, dicembre 2006;

*Per buona parte del secolo la teoria economica ha cercato di isolare il mercato dai suoi contesti storico – geografici per studiarne le proprietà di “meccanismo allocativo” puro, prescindendo dalle caratteristiche delle comunità che se ne servono.*

*Poi però il vento ha girato e ha cominciato a imporsi (inizio anni '90 n.d.r.) una visione del mercato come parte di un contesto che lo caratterizza in modo essenziale. (...) Il mercato è innegabilmente in un rapporto di servizio con la società in cui è inserito, rapporto che configura una dipendenza a doppio senso: la società trova nel mercato uno strumento per perpetuarsi nel tempo, il mercato trova nella società “risorse” senza le quali non può funzionare.”<sup>11</sup>*

Questo intreccio “policentrico”<sup>12</sup> chiama direttamente in causa il livello di governo della Provincia che, come vedremo e come stiamo cercando di dimostrare, rappresenta il potere locale maggiormente vocato alla funzione di motore dello sviluppo locale e degli investimenti locali sul territorio nell’ottica, anche, del recupero e valorizzazione delle aree interne.

Assumiamo quindi la nozione di capitale sociale come segue:

*“...l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale (per esempio un imprenditore o un lavoratore) o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento.”<sup>13</sup>*

*Attraverso il capitale di relazioni si alimenta la formazione di risorse cognitive, come le informazioni, o normative, come la fiducia, che permettono agli attori di realizzare obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili, o lo sarebbero a costi molto più alti.*

*Spostandosi dal livello individuale a quello aggregato, si potrà dire che un determinato contesto territoriale risulta più o meno ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti individuali o collettivi che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazioni cooperative più o meno diffuse.”<sup>14</sup>*

La provincia è soggetto pubblico fondamentale e strategico nella formazione del capitale sociale locale e nella continua programmazione della sua crescita. In questo contesto pubblicistico si pone il rapporto con gli altri enti locali del territorio e quindi, in particolare, con i Comuni.

Nelle relazioni con i Comuni del territorio provinciale si possono individuare più filoni di attività possibili per le province:

- quella orientata alla **pianificazione territoriale provinciale di coordinamento** e alla cura dello **sviluppo strategico del territorio**;
- l'azione coordinata di definizione della **programmazione economico – finanziaria** di carattere strategico e anche operativa riferita al territorio di competenza (Documento Unico di Programmazione – DUP);
- l'azione di confronto e **programmazione integrata delle politiche di investimento** sul territorio;
- l'azione per favorire la presenza di qualificato **ufficio statistica** per alimentare le banche dati sugli indicatori di salute, di performance e di impatto (vedi studio Università di Ferrara:

<sup>11</sup> Giacomo Becattini – Il Bruco e la farfalla – Le Monnier Firenze – 2000 – (da M. Dardi – Il mercato tra meccanica e storia, in “Il Ponte”, n. 4, 1999, pag. 66);

<sup>12</sup> Giuseppe De Rita – Aldo Bonomi – op. cit. pagg. 36 e seguenti;

<sup>13</sup> James Samuel Coleman – Foundations of Social Theory – 1998 - Harvard University Press;

<sup>14</sup> Carlo Trigiglia. op. cit. pag. 30 e segg.

- Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario”);
- l’azione di **gestione coordinata del ricorso all’indebitamento** da parte dei Comuni e della Provincia per il finanziamento degli investimenti e altresì di **ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse in conto capitale** proveniente dall’Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione e da altre autonomie funzionali. Ciò anche in ottica di osservanza dei limiti connessi all’attuazione del pareggio di bilancio in Costituzione ai sensi della legge 243/2012 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”<sup>15</sup>;
  - la progettazione, realizzazione e funzionamento, insieme ai Comuni dell’area, **della Stazione unica appaltante come ufficio delle “politiche contrattuali del territorio” e non come mero servizio adempimentale in ordine ai procedimenti di gara, come si vedrà di seguito**;
  - **l’azione coordinata e sistemica di assistenza ai Comuni per il rispetto delle nuove regole del vincolo di finanza pubblica**, già patto di stabilità interno, che stanno per essere stabilite in riferimento al nuovo “patto di stabilità e crescita europeo”;<sup>16</sup>
  - **la cura della formazione e dell’assistenza tecnica** ai Comuni per l’impianto, la sperimentazione e la tenuta della nuova contabilità “accrual”<sup>17</sup> di cui alla Riforma 1.15

---

<sup>15</sup> L’articolo 10 della legge n. 243 del 2012, come novellato dalla legge n. 164 del 2016, disciplina le operazioni d’investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e l’utilizzo dei risultati d’amministrazione degli esercizi precedenti. In un’ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono stati mantenuti fermi i principi generali dell’articolo 10, in particolare:

- il ricorso all’indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato (per gli enti locali, dall’articolo 204 e successivi del decreto legislativo n. 267 del 2000, per le regioni e le province autonome dall’articolo 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118 del 2011);
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell’investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell’investimento nel medio-lungo periodo.

L’innovazione, introdotta con le modifiche apportate all’articolo 10, è la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa.

<sup>16</sup> Vedi: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. Bruxelles, 26.4.2023 COM (2023) 240 final;

Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Bruxelles, 26.4.2023 COM (2023) 241 final;

Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, Bruxelles, 26.4.2023 COM (2023) 242 final;

<sup>17</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede tra le riforme abilitanti la Riforma 1.15 “Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual”. In linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS), e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, la Riforma 1.15 è volta a implementare un sistema di contabilità basato sul principio accrual unico per il settore pubblico. Le attività realizzate con la Riforma puntano, tra l’altro, a introdurre una serie di importanti strumenti, unici per tutte le pubbliche amministrazioni italiane, tra cui:

- un quadro concettuale, inteso come la struttura concettuale di riferimento che si colloca a monte dell’intero impianto contabile;
- un corpus di standard contabili, per ridurre le discordanze tra i diversi sistemi contabili attualmente in uso nelle pubbliche amministrazioni italiane;



“Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual”;

- **la cura della formazione e dell’assistenza tecnica ai Comuni per la regolare tenuta della contabilità finanziaria armonizzata di cui al D. Lgs. 118/2011 e s.m.i.;**
- **la formazione generale del personale dei Comuni in riferimento all’evoluzione del quadro normativo che riguarda gli enti locali** (si consideri ad esemplificazione l’importanza di una formazione integrata sulla “Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni - Missione: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo - Componente: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA). Si veda di seguito la trattazione mirata sulla formazione nella Pubblica Amministrazione;
- **Sviluppare la capacità amministrativa a livello locale** con il rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione, mobilità dei dipendenti pubblici, lo snellimento della burocrazia, la digitalizzazione delle procedure amministrative;
- **L’attività di “assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali”** del territorio per introdurre modelli di servizi ai Comuni nei tre ambiti privilegiati della Stazione Unica Appaltante, del Servizio Associato Politiche Europee e dei Servizi di Innovazione e digitalizzazione, ma non solo;
- **La realizzazione della Stazione Unica Appaltante come “Ufficio delle politiche contrattuali” come si analizzerà di seguito nell’esame dell’argomento;**
- **La cura del processo di digitalizzazione del sistema degli enti locali non solo all’interno degli enti ma come capacità di lettura della digitalizzazione quale risultato ottenuto dalla componente privata del territorio di riferimento (il cittadino singolo, i servizi, l’artigianato, il terzo settore e così di seguito) e dalle imprese e quindi da porre a sistema e da integrare, là ove possibile, come si dirà di seguito nell’esame dell’argomento;**
- Attività diverse connesse e collegate con le precedenti e aventi come finalità principali **l’attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione e le altre riforme secondo le linee stabilite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** nel contesto del piano di riforme: orizzontali, abilitanti e settoriali;<sup>18</sup>

---

- un nuovo piano dei conti multidimensionale, in linea con le migliori pratiche internazionali.

<sup>18</sup> I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l’equità, l’efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste dal presente Piano affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale (CSR 2019), sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020). Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell’economia.

Il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d’urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate e ferme restando le prerogative del Parlamento. L’impegno è ad accompagnare e monitorare strettamente anche la fase di attuazione delle misure, attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi (v. Capitolo 3).

A questo fine sono previste tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali.

(...)

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Il PNRR affronta questa rigidità e promuove un’ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione. Questa è a sua volta rafforzata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal rafforzamento della capacità gestionale e dalla fornitura dell’assistenza tecnica necessaria alle

- **Attività complessive del sistema pubblico locale nella interazione tra Provincia e Comuni per partecipare attivamente alla creazione del “Valore Pubblico”.<sup>19</sup> (vedi studio Università di Ferrara: Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario”).**

---

amministrazioni centrali e locali, che sono fondamentali per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche. Uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale. (da PNRR – Next Generation Italia)

<sup>19</sup> La missione istituzionale di ogni Pubblica Amministrazione (PA) è la creazione di Valore Pubblico. Un ente genera Valore Pubblico quando riesce a gestire in modo razionale le risorse economiche a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale. A tal fine, i modelli di governance degli Enti Territoriali Locali (ETL) devono basarsi su adeguati Sistemi di Programmazione, Controllo e Valutazione (PCV). Un Sistema è adeguato quando poggia su tre pilastri: 1) le condizioni abilitanti, in presenza delle quali aumenta la probabilità che esso attecchisca; 2) gli elementi costitutivi; 3) i caratteri qualificanti che esso dovrebbe avere per guidare l'ente verso i suoi fini istituzionali. L'obiettivo generale di ricerca è consistito nell'individuazione dei tre pilastri nella letteratura nazionale ed internazionale (I parte), nello scenario normativo che va dalla L. 142/1990 alla Riforma Madia (II parte) passando per l'armonizzazione contabile, e nelle esperienze di PA propense alle innovazioni (III parte). Nella IV parte del volume, a fronte di ogni criticità normativa o applicativa individuata, sono state formulate possibili linee di riforma dell'attuale Sistema di PCV degli ETL italiani. Il Sistema di PCV proposto costituisce l'insieme degli elementi costitutivi connotati da adeguati caratteri qualificanti attraverso cui, in presenza di opportune condizioni abilitanti, si programmano, controllano e valutano le performance dell'ente in modo funzionale alla creazione del Valore Pubblico. In tal modo si metterebbero a sistema le molteplici performance perseguite, conferendo loro un senso istituzionale e una nuova frontiera verso cui puntare: la generazione del Valore Pubblico promesso. (Deidda Gagliardo Enrico - Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance – 2015)

## 1.2. Migliorare la capacità amministrativa e tecnica della Provincia negli interventi di investimento.

Le politiche di investimento rappresentano per lo sviluppo locale un “driver aziendale”<sup>20</sup> irrinunciabile. Il soggetto pubblico vocato agli interventi di investimento è la Provincia per il territorio di competenza e nelle relazioni strategiche inter-ente e con i vari livelli di governo.

Cercheremo di dimostrare perché.

Introduciamo prima di tutto la nozione di “Investimenti Fissi Lordi”: *“Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC2010, sono costituiti dalle acquisizioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. Sono fissi perché riferiti al capitale fisso, sono lordi perché al lordo degli ammortamenti. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento”*.<sup>21</sup>

E, in particolare, di investimenti degli enti territoriali:

*“Le spese di investimento dell’ente territoriale rappresentano quindi le risorse impiegate per aumentare il valore del proprio patrimonio, che consiste nella dotazione di ricchezza a disposizione del territorio. La corretta gestione del patrimonio, infatti, non dovrebbe mai coincidere con la semplice conservazione dell’esistente bensì con la trasformazione attiva del patrimonio in tutte le sue componenti, nella logica di una sua continua valorizzazione”*<sup>22</sup>. *Le spese di investimento, quindi, si pongono come elemento cruciale per realizzare il principio di corretta gestione del patrimonio, inteso in questo senso. Nonostante il ruolo chiave che gli investimenti rivestono nello sviluppo e nella crescita del territorio, forse non sempre risultano correttamente adoperati e valorizzati. Possono individuarsi due ordini di ragioni. Da un lato, accade spesso che l’amministratore pubblico, vivendo una dimensione che guarda ad un periodo relativamente breve, concentri il proprio impegno su azioni di carattere immediato a svantaggio di strategie di medio-lungo termine. Questa distorsione penalizza inevitabilmente questa tipologia di spesa che, per essere efficace, richiede ragionamenti duraturi. Un altro problema di fondo può indentificarsi con l’instabilità delle regole che disciplinano la materia della contabilità pubblica. Le continue modifiche delle regole sull’equilibrio finanziario degli enti locali, sui limiti di spesa degli enti, oltre che la mutevolezza della disciplina sugli appalti, infatti, ha certamente reso più difficoltosa la programmazione di interventi con un ampio orizzonte temporale.”*<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Un driver aziendale è un obiettivo fondamentale per cui l'organizzazione sta lavorando. Alcuni esempi di driver aziendali possono includere: Migliorare la soddisfazione dei clienti, Espandere la quota di mercato, Ridurre i costi ICT; L'organizzazione trarrà vantaggio dai driver aziendali. Il processo di definizione dei driver aziendali crea un chiaro accordo sugli obiettivi aziendali critici dell'organizzazione. (Microsoft Ignite 2023)

<sup>21</sup> I quaderni del portale Open BDAP: MONITORAGGIO ANNUALE DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DEL SETTORE PUBBLICO - DATI RELATIVI AL PERIODO 2017-2022 – Anno 2023;

<sup>22</sup> F. Delfino, Il patrimonio degli enti locali: principi, gestione e valorizzazione, [www.guidaentilocali.it](http://www.guidaentilocali.it). 2023

<sup>23</sup> Università Luiss. School of Government. Master di II livello in Amministrazione e Governo del Territorio – Materia di insegnamento: Ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali. Tesi: Le spese d’investimento nell’ente locale: l’applicazione dei principi contabili generali e applicati di cui al d.lgs. 118/2011. Candidata: Federica Pecoraro Scanio – Relatore Francesco Delfino

Di particolare interesse è la giurisprudenza della Corte dei Conti in materia di spese di investimento degli enti locali. Riportiamo solo uno dei passaggi più rilevanti.

“Deve, tuttavia, evidenziarsi che la più recente giurisprudenza della Corte dei conti ha precisato che *«la nozione di spesa di investimento è più restrittiva di quella di spesa in conto capitale, in quanto inclusiva delle sole erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'Ente che lo effettua<sup>24</sup> »*; il giudice contabile ha ulteriormente specificato che *«mentre la spesa di investimento comporta la trasformazione di capitale finanziario in capitale reale ad utilità pluriennale intestato alla collettività, la spesa in conto capitale può consistere in una utilità durevole, senza che si abbia necessariamente tale trasformazione. Ed infatti, la legge non di rado distingue tra trasferimenti generici in conto capitale e trasferimenti equiparati a veri e propri investimenti solo se ed in quanto vi sia certezza giuridica della necessità di tale trasformazione»<sup>25</sup>.*

Nella categoria delle spese di investimento rientrano, sia i contributi erogati a terzi per sostenere i loro investimenti, sia le spese per investimenti diretti, che sono finalizzate ad arricchire il patrimonio dell'ente attraverso l'acquisizione di immobilizzazioni. Queste ultime rappresentano quei beni che cedono la propria utilità nel corso di più esercizi finanziari e, per questo motivo, sono detti anche beni a fecondità ripetuta. Il capitale fisso che viene acquisito con questa tipologia di spesa può consistere, sia in beni materiali, come ad esempio, gli impianti sportivi, le scuole, le reti di distribuzione idrica, sia in beni immateriali, come ad esempio, software o brevetti. La caratteristica di tali beni, acquisiti tramite spese di investimento, è quella di propagare la propria utilità per più esercizi finanziari, costituendo in tal modo fattori chiave per la produttività e lo sviluppo del territorio. Il valore del bene che viene realizzato con l'investimento non coincide, infatti, con il semplice costo sostenuto dall'ente, ma deve essere valutato alla luce del circuito virtuoso che contribuisce ad innescare. Il beneficio degli investimenti in infrastrutture va valutato non solo in termini di incremento registrato nello stato patrimoniale, ma anche alla luce dell'impatto dell'opera sul territorio in termini di maggiore produttività, occupazione e, quindi, di aumento del gettito tributario. Allo stesso modo, il potenziale degli investimenti nella ricerca non si ferma allo sviluppo di una nuova tecnologia e al valore da iscrivere a bilancio, ma nel ruolo determinante che essa potrebbe rivestire a favore della produttività e della competitività.

Da ciò discende la correlazione tra corretta declinazione del concetto di spesa di investimento e l'attuazione della regola aurea contenuta nell'art. 119, comma 6, della Costituzione, secondo cui gli enti locali *«possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento<sup>26</sup> »*. Tale fondamentale disposizione del nostro sistema di contabilità pubblica, che ha trovato attuazione nell'art. 10 della legge n. 243 del 2012,

<sup>24</sup> cfr. Sezione Autonomie, delibera 30/SEZAUT/2015/INPR

<sup>25</sup> cfr. Sezioni Riunite, sentenza n. 23/2019/EL.

<sup>26</sup> cfr. La golden rule era già contenuta nella legislazione ordinaria antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che l'ha introdotta nella Carta, potendo così subire deroghe ad opera di norme speciali o sopravvenute. Successivamente, l'art. 30, comma 15, della l. 27.12.2002, n. 289 ha sancito la nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione dell'art. 119 Cost., attribuendo alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti del potere di irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna a una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione. La legge costituzionale 1/2012 ha costituzionalizzato, infine, l'obbligo della definizione dei piani di ammortamento.

contiene due norme che connotano nei suoi fondamenti la disciplina del bilancio pubblico e dell'equilibrio<sup>27</sup>: il divieto di destinare le entrate da indebitamento a spesa diversa da quelle di investimento<sup>28</sup> (e, quindi, la possibilità di finanziare con indebitamento solo spese di investimento e non già tutte le spese in conto capitale) e parallelamente, la regola della contestualità e sincronizzazione del piano di ammortamento alla vita utile del bene. Entrambe le regole si fondano sul principio della solidarietà intergenerazionale. La regola di contestualità e di equi-durata dell'ammortamento rispetto alla vita utile del bene assicura non solo che le entrate da indebitamento siano destinate a spesa di investimento, ma anche che le risorse destinate a finanziare il rientro dal debito siano sostenute dalla generazione che gode dell'utilità del bene. In pratica, l'art. 10 della legge. n. 243/2012, come già l'art. 119, comma 6 Cost., proiettano l'indebitamento e, correlativamente, lo sforzo per il suo rientro verso la cura di interessi finanziari adespoti e durevoli, nell'ottica del principio di responsabilità/solidarietà generazionale ed intergenerazionale, evitando che sia trasferito alle generazioni future solo il debito contratto per finanziare la spesa, i cui oneri di restituzione hanno necessariamente un orizzonte temporale medio-lungo, senza nel contempo trasferire le utilità che il bene può rilasciare al termine dell'ammortamento, anche in termini di tariffe generate dal suo utilizzo.

In sintesi, secondo il principio di equilibrio intergenerazionale, lo sforzo economico richiesto alle generazioni future, anche in termini di maggiori oneri fiscali per finanziare la restituzione del debito, è giustificabile soltanto quando è finalizzato a realizzare un bene durevole di cui queste possano direttamente beneficiare<sup>29</sup>.

In quest'ottica, assume un ruolo fondamentale il piano di ammortamento del debito contratto per finanziare spese di investimento. Gli oneri collegati al servizio del debito, che si ripercuotono per più esercizi finanziari, devono essere compensati dall'utilità prodotta dall'investimento nel medio-lungo periodo; è quindi necessario, per rispettare il principio di equità intergenerazionale, che la durata del piano di ammortamento sia uguale, o preferibilmente inferiore, alla durata del bene in cui il debito è investito. Infatti, nel caso in cui la durata del piano di ammortamento risulti superiore alla durata dell'utilità del bene, per un certo lasso di tempo i cittadini sarebbero gravati dagli oneri di un pregresso indebitamento senza poter beneficiare del bene corrispettivo. Laddove, invece, la durata del piano di ammortamento sia addirittura inferiore alla durata del bene, la collettività trarrebbe

---

<sup>27</sup> cfr. Corte cost., sent. 18 del 2019. Incisivo il passaggio in cui si afferma che "Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate".

<sup>28</sup> Secondo la Corte costituzionale «la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188/2014);

<sup>29</sup> La Corte costituzionale ha ripetutamente sottolineato che l'indebitamento deve essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. cfr. Corte Cost. sent. nn. 181/2015, 18/2019. Ha recentemente sottolineato la Corte dei conti, in sede di parifica di un rendiconto regionale, che "con l'entrata in vigore delle regole sull'armonizzazione contabile, il legislatore ha sottolineato l'esigenza di riservare una particolare attenzione alle scelte sulle operazioni di indebitamento, in ragione dei riflessi che provocano sulla gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, in particolare in riferimento al costante mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo. Peraltro, la stessa Consulta ha acclarato la natura "ancillare" della normativa sull'indebitamento rispetto a quella dell'equilibrio di bilancio (sentenza n. 88/2014)": così, Corte conti, sez. riunite della regione Sardegna, n. 1/2021/PARI.

beneficio dall'investimento senza dover sopportare alcun onere o versare un contestuale corrispettivo.

In sostanza, la Costituzione consente la creazione di disavanzo soltanto a condizione che venga mantenuto un equilibrio di tipo patrimoniale. La passività patrimoniale creata con la contrazione del debito deve avere come contraltare un aumento dell'attivo patrimoniale, ottenuto dall'utilità rilasciata dal bene pluriennale nel corso di più esercizi finanziari. In altre parole, a fronte dell'elemento passivo deve esserci sempre la correlativa presenza dell'elemento attivo che permetta di mantenere l'invarianza del netto patrimoniale, ovvero che non permetta di impoverire il territorio. Analizzando le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno annotato che l'elenco delle tipologie di spese che sono ascrivibili alla nozione di investimento «*considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare. In una parola, un aumento della "ricchezza" dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri, proprio per giustificare il perdurare, nel tempo, degli effetti dell'indebitamento*»<sup>30</sup>.

Le spese di investimento dell'ente locale rappresentano, quindi, le risorse impiegate per aumentare il valore del proprio patrimonio, che consiste nella dotazione di ricchezza a disposizione del territorio. La corretta gestione del patrimonio, infatti, non dovrebbe mai coincidere con la semplice conservazione dell'esistente bensì con la trasformazione attiva del patrimonio in tutte le sue componenti, nella logica di una sua continua valorizzazione.<sup>31</sup> Le spese di investimento, quindi, si pongono come elemento cruciale per realizzare il principio di corretta gestione del patrimonio pubblico, anche nella prospettiva dei rapporti intergenerazionali<sup>32</sup>. Occorre, di contro, rimarcare - pur nella consapevolezza che la crescita generata da investimenti pubblici rende sostenibile il debito autorizzato per finanziare la spesa in disavanzo<sup>33</sup> - come possa essere erronea l'eventuale

---

<sup>30</sup> cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 25/2011. La pronuncia aveva ad oggetto la possibilità per un ente locale di finanziare a debito l'incarico professionale per la redazione di un piano urbanistico. La Corte, assumendo una nozione restrittiva di investimento coerente con la ratio della norma costituzionale finalizzata a garantire il pareggio economico dei bilanci degli enti locali, come preconditione per l'equilibrio di bilancio, ha escluso che tale spesa possa rientrare tra quelle di cui alla lett. d) del comma 18 dell'art. 3 della l. 350/2003 (oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale), "in quanto se è vero che i costi correnti sono suscettibili di capitalizzazione ove riferibili a beni dell'attivo patrimoniale a fecondità ripetuta (cfr. artt. 2424 c.c. e ss.), nel caso di specie è difficile individuare un bene a fecondità ripetuta al quale sia imputabile il costo in questione".

<sup>31</sup> Così, F. Delfino, *Il patrimonio degli enti locali: principi, gestione e valorizzazione*, [www.guidaentilocali.it](http://www.guidaentilocali.it)

<sup>32</sup> Il tema è quello dello stock di capitale trasmesso alle prossime generazioni, a fronte del debito pubblico che queste ricevono. Come ha osservato la Corte dei conti nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* del 2019 "una tesi tradizionale su questo aspetto è che un deficit di bilancio si può giustificare nella misura in cui comporta anche la trasmissione alle generazioni future di asset accumulati nel corso del tempo"

<sup>33</sup> I documenti nazionali ed europei che approvano il PNRR valutano che l'attuazione del Piano produrrà un aumento del PIL stimato nel 2026 nella misura del 3,6% rispetto allo scenario senza Piano. Sono valutati sia effetti di aumento della domanda (nel breve periodo) sia un aumento dello stock di capitale pubblico (nel medio periodo) e, quindi, dell'occupazione. Questo conferma che il debito buono, cioè orientato alla spesa produttiva e per investimenti, è capace di generare flussi in grado di ridurre il rapporto tra disavanzo primario e PIL. Il fenomeno può essere osservato confrontando il livello degli investimenti pubblici in percentuale del Pil con l'ammortamento dello stock esistente: la differenza tra queste due variabili quantifica gli investimenti netti, cioè l'accumulazione annua dello stock di capitale. I dati esposti nel citato Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (vedi nota 11), indicano che in Italia tale variabile assume segno negativo "non essendo il flusso annuo di investimenti neanche sufficiente a compensare il deterioramento della dotazione esistente".

prospettiva di una possibile ricomprensione nelle attività dello stato patrimoniale di presunti e indeterminati benefici indiretti generali di una spesa (quali lo sviluppo economico e quello occupazionale) che non trovano, invero, rappresentazione nel vigente sistema di contabilità. La contabilità patrimoniale, che nel vigente sistema di contabilità armonizzata si affianca con funzione conoscitiva alla contabilità finanziaria, non registra, infatti, benefici indiretti sul patrimonio delle spese di investimento, consentendo esclusivamente di analizzare gli effetti della gestione sul patrimonio dell'ente, verificando se il saldo dei proventi e degli oneri della gestione ha determinato un avanzo o un disavanzo di natura economica, con correlati effetti sul fondo patrimoniale e, quindi sulla ricchezza complessiva dell'ente.

Risulta, dunque, di palmare evidenza come l'importanza della spesa di investimento è correlata alla *mission* stessa degli enti locali i quali, anche a seguito dell'autonomia riconosciuta a livello costituzionale<sup>34</sup>, costituiscono i veri promotori dello sviluppo locale, cioè di politiche in grado di assicurare l'erogazione di servizi ai cittadini e di innalzare il benessere delle comunità, restituendo al territorio quanto prelevato in termini di tributi.”<sup>35</sup>

Uno dei problemi che stanno vivendo i territori è quello delle cosiddette “aree interne”:

*“Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia capace di toccare ogni regione e macro-regione del paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una Strategia nazionale per le Aree interne.*

*Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni. (.....)”<sup>36</sup>*

---

<sup>34</sup> Sul principio dell'autonomia locale, cfr. G. PASTORI, *Principio di legalità e autonomie locali*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre, Milano, 2008. Sul tema dell'autonomia degli enti locali la bibliografia è sterminata, fra gli altri v. F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le regioni*, Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2008; G. RIVOSCECHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza territoriale*, 4, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. BASSANINI, *L'articolo 119 della Costituzione: autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Il Mulino, 2006. Sul rapporto tra la natura dell'ente locale quale ente a fini generali, riconosciuta dall'art. 13 del Tuel e dalle previsioni dell'art. 118 della costituzione sul principio di sussidiarietà orizzontale, e la sua capacità erogare provvidenze alla collettività, si veda Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Lombardia, 14.2.2021, n. 26, la quale evidenzia che nemmeno la crisi economica conseguente alla pandemia giustifica qualunque intervento o provvidenza da parte degli enti locali, tenuto conto delle misure di intervento adottate da altri livelli di governo.

<sup>35</sup> Università LUISS - School of Government - Master Universitario di II livello in Amministrazione e governo del territorio (MAGO) - Tesi in Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali - Scienza delle finanze e diritto finanziario - Tesi: “Il ruolo della progettazione nella efficace attuazione degli investimenti degli enti locali. Il contributo del principio contabile applicato di cui al d.lgs. 118 del 2011 alla corretta attuazione degli interventi del PNRR.”  
Relatore: Francesco Delfino - Candidato: Vito Antonio Bonanno;

<sup>36</sup> Dipartimento per le politiche di coesione - Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) - Accordo di Partenariato 2014 – 2020 - La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione,

Le Aree di progetto della SNAI nel ciclo di programmazione 2021-2027 includono:

- le 56 nuove Aree 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020), e in cui risiede una popolazione pari a 2.056.139;
- le 37 Aree identificate nel 2014-2020 che sono state confermate senza alcuna variazione del perimetro iniziale: si tratta di 549 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 977.279 abitanti;
- le 30 Aree identificate nel 2014-2020 che presentano un nuovo perimetro rispetto alla configurazione originaria a seguito dell'annessione e/o esclusione di comuni: in questo caso si tratta di 556 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 1.324.220 abitanti;
- il "progetto speciale Isole Minori" che coinvolge i 35 Comuni sui quali insistono le Isole, con una popolazione totale di 213.093 abitanti.

Complessivamente, si tratta quindi di 124 Aree di progetto, che coinvolgono 1.904 Comuni, in cui vivono 4.570.731 abitanti.

La Delibera CIPE n. 9 del 2015 istituisce il Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

Il Comitato è, inoltre, composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI - IFEL, CREA, ISFOL, UPI, oltre alla Regione/Provincia autonoma interessata.<sup>37</sup>

La Provincia quale ente di visione, di programmazione e intervento in "area vasta", deve progettare senza indugi. L'organizzazione e le scelte di intervento sia di spesa corrente, sia di spesa di investimento per partecipare attivamente alla strategia di sviluppo delle aree interne: ciò impone scelte organizzative e di bilancio mirate e chiare come si vedrà di seguito.

Vogliamo citare uno stralcio del Comunicato Stampa che la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) ha emanato in occasione dell'incontro che Lunedì 10 e martedì 11 luglio 2023 una trentina di Vescovi, provenienti dalle diverse regioni del Paese, hanno dato vita a Benevento quale terza tappa di un percorso volto a riflettere sulle cosiddette "Aree interne":

*"(...) Al riguardo il Card. Matteo Zuppi, Arcivescovo di Bologna e Presidente della CEI, si è fatto voce della necessità di investimenti e infrastrutture che contribuiscano a contrastare le difficoltà legate allo spopolamento delle Aree interne. Nell'offrire la disponibilità e l'impegno della Chiesa, ha invitato anche i Comuni a superare ogni campanilismo e a lavorare insieme secondo una logica di rete.(...)"*

---

contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020. La strategia è stata confermata anche nel ciclo 2021-2027.

<sup>37</sup> Sito del Dipartimento per le politiche di coesione - Strategia Nazionale Aree Interne – SNAI



## Perché la Provincia?

Una prima risposta chiara: perché è l'unico ente in grado di garantire che i Comuni, soprattutto medio – piccoli possano fare rete. Non la Città Metropolitana che non ha il governo delle aree interne, non la Regione che è lontana e dovrebbe fare regolazione e legislazione.

Però.

Se non si vuole perpetuare questa sorta di “galleggiamento istituzionale”<sup>38</sup> è necessario configurare un assetto di ente, organizzativo ed economico – finanziario finalizzato ad una espressione di politiche orientate allo sviluppo locale e degli investimenti e una capacità direzionale di qualità che garantisca performance adeguate ai compiti che si stanno delineando in questa analisi<sup>39</sup>.

Per i tre assetti individuati occorre una capacità di rapporto collaborativo tra tutti gli interlocutori istituzionali (Stato, Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comuni) e si rende necessaria una ripresa forte e inequivocabile della “politica”<sup>40</sup> nella Provincia e quindi di una accountability delle scelte che oggi appare fortemente in crisi, dopo gli anni della compromissione della capacità di programmazione delle Province.

L'assetto istituzionale è centrale per garantire prima di tutto la “democraticità” delle scelte e quindi per attuarle le scelte della “politica” secondo principi di etica pubblica che stanno alla base di ogni istituzione destinata ad operare per il “bene pubblico” e che informano l'attività sia degli amministratori (soggetti politici), sia della dirigenza e del personale pubblico (soggetti responsabili della gestione).

L'organizzazione della Provincia rappresenta un valore da garantire affinché tutto ciò che la Costituzione e il Parlamento hanno previsto e prevederanno per questo livello di governo non sia “gassoso” ma “condensato concretamente”<sup>41</sup> al fine di garantire i servizi e gli investimenti. E' indubitabile che l'attuale situazione delle Province soffra di una carenza rilevante della struttura organizzativa che è causa primaria delle crisi finanziarie (pre – dissesto e dissesto finanziario) e che contribuisce con una mancata definizione delle competenze e assenza di esercizio dei ruoli, dalla dirigenza di coordinamento e sovrintendenza, alla dirigenza di settore, ai quadri e al personale tutto, nella maggioranza dei casi, a rendere l'ente non pronto alle sfide che sono insite nella costruzione della “Nuova Provincia” come noi la pensiamo.

Le ragioni di questa destrutturazione organizzativa?

Certamente deriva dalle scelte degli ultimi anni, che dal disegno riformatore della legge Delrio (n. 56/2014), inceppato a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale (Boschi-Renzi), che prevedeva la cancellazione delle province dall'articolo 114 della Costituzione, ha determinato effetti devastanti per la politica nelle Province, lasciando alla dirigenza l'occupazione

---

<sup>38</sup> De Rita, op. cit. pagg.117 e segg.

<sup>39</sup> “Uno Stato policentrico e polimorfo deve avere un sistema di controlli che non rallenti le decisioni degli Enti ma che riveli e segnali le inefficienze e i fallimenti con immediatezza” – da Amici di Marco Biagi – Reinventare lo Stato – Rapporto sulle Pubbliche Amministrazioni in Italia – Edizioni Forum PA - 2019;

<sup>40</sup> La scienza e l'arte di governare, cioè la teoria e la pratica che hanno per oggetto la costituzione, l'organizzazione, l'amministrazione dello Stato e la direzione della vita pubblica; le norme, i principî, le regole della p.; scrivere, trattare, discutere di politica. Vocabolario Treccani;

<sup>41</sup> De Rita, op. cit. idem. .

impropria di spazi in mancanza di visione sia organizzativa, sia funzionale, sia realizzativa, sia fondamentalmente priva di etica pubblica, come cercheremo di dimostrare.

Volendo in questa prima analisi non parlare delle condizioni economico – finanziarie dell’ente Provincia negli stessi anni.

E infatti, arriviamo all’assetto programmatico, di bilancio ed economico – finanziario, nonché patrimoniale. In violazione del dettato Costituzionale, richiamato più volte nella prima parte di questo studio, non si riesce ancora in oggi a garantire un equilibrio reale e concreto tra risorse e fabbisogni correnti e infrastrutturali, come sarà analizzato in seguito.

*“C’è una via di uscita? Forse è nell’accettazione esplicita (e in parte anche istituzionalizzata) del policentrismo dei poteri, rendendolo sempre più ordinato e condensato, rendendolo sempre più poliarchia:*

- *un vitale policentrismo dei poteri c’è, in termini di unità di base (i Comuni, le Comunità Montane, autonomie funzionali) ed è di solida natura e qualità;*
- *c’è anche un reticolo di condensazione concreta di tale policentrismo (**nella crescita di ruolo delle Province**, nei tanti Consorzi funzionali dei Comuni, nei Patti territoriali anche interregionali, nell’integrazione reale dei progetti montani, nelle varie esperienze di partenariato, nei collegamenti istituzionali fra autonomie funzionali ecc.)*
- *non c’è ancora un disegno globale di tale condensazione, senza il quale essa rischia di apparire (o ridivenire) uno stato gassoso.*

La Provincia assume un ruolo centrale nella programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione degli investimenti che determinano il sorgere a carico del relativo bilancio di previsione della correlata spesa di investimento classificata come “spesa in conto capitale” anche se occorre richiamare la distinzione già operata dalla Corte dei Conti tra spesa in conto capitale e spesa di investimento<sup>42</sup>, nella consapevolezza che quest’ultima costituisce un sotto – insieme dell’insieme “tutto” rappresentato dalla spesa in conto capitale.

L’art. 3, comma 18, della legge 350 definisce cosa costituisce investimento ai fini di cui all’articolo 119, sesto comma, della Costituzione:

- a) l’acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l’acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l’acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

---

<sup>42</sup> vedi pagg. 10 e seguenti del presente lavoro;

- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i Contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i Contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Lo stesso art. 3 al comma 16 indica cosa si intende per indebitamento agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, per le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici.

### **1.3. Razionalizzare la spesa pubblica negli enti locali di minore dimensione: la SUA e i servizi diversi.**

Nell'ambito delle riforme abilitanti del PNRR è previsto l'intervento di riforma denominato "Rafforzare le misure di revisione e valutazione della spesa" che ha come obiettivo:

*"(...) di rafforzare quanto previsto dalla legislazione nazionale, che dispone un processo integrato nella programmazione economico-finanziaria e nel processo di predisposizione del bilancio annuale e pluriennale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze avrà un ruolo sempre più importante attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l'implementazione di nuove strutture appositamente impegnate: nella valutazione ex ante delle proposte; nel monitoraggio della loro effettiva implementazione; nella valutazione ex-post dei risultati effettivamente conseguiti.*

*La riforma si propone di rendere effettive le proposte di revisione e riprogrammazione della spesa: una maggiore efficienza della spesa ed efficacia delle politiche pubbliche per trovare spazi fiscali che permettano di rendere più sostenibili le dinamiche delle politiche pubbliche. Si propone, infatti, di implementare il "bilancio di genere" e potenziare ulteriormente il "green budgeting", per avere un più ampio e significativo set informativo circa le dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni."<sup>43</sup>*

Le Province esercitano un ruolo rilevante nel processo di revisione e riprogrammazione della spesa sia come ente, sia nelle relazioni con i Comuni medi e di minore dimensione del territorio.

Come ente, finalizzano la loro spesa corrente a creare le condizioni per sostenere e promuovere la propensione alla spesa di investimento, collegata ai processi di sviluppo locale già illustrati, determinando, con scelte di politica locale adeguate, la spesa di personale qualificata e rivolta in prevalenza agli incarichi di "Elevata qualificazione"<sup>44</sup> e alle posizioni di vertice "dirigenziale", la spesa per funzioni di amministrazione generale razionalizzata ed efficientata, la spesa per funzioni tecniche e progettuali e riferite alla programmazione economico – finanziaria curata e adeguata e in generale la spesa corrente che possa creare "supporto strategico"<sup>45</sup> alla "Nuova Provincia" come cercheremo di delinearla e progettare, almeno in parte, in questo studio.

Il fenomeno di dispersione di risorse in "spese trasversali e comuni a più settori e servizi" va esaminato con attenzione e superato.

Le spese della Missione 1 – Servizi istituzionali, generali e di gestione – Programma 11 – Altri servizi generali sono l'oggetto principale della razionalizzazione della spesa corrente delle Province e

---

<sup>43</sup> Italia Domani – PNRR – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Governo Italiano -

<sup>44</sup> L'art. 13, comma 3, del CCNL Funzioni Locali 2019-2021 dispone che "gli incarichi di posizione organizzativa in essere alla data di entrata in vigore del presente Titolo sono, in prima applicazione, automaticamente ricondotti alla nuova tipologia di incarichi di EQ. Gli incarichi di posizione organizzativa conferiti secondo la predetta disciplina proseguono fino a naturale scadenza". L'art. 13 del CCNL, al fine di consentire agli enti di procedere agli adempimenti necessari all'attuazione delle norme relative al nuovo ordinamento professionale, stabilisce che le disposizioni relative al Titolo III del CCNL entrino in vigore "il 1° giorno del quinto mese successivo alla sottoscrizione definitiva del presente CCNL", concedendo agli enti un congruo termine per applicare le nuove regole relative all'ordinamento professionale, che entreranno in vigore dal 1° aprile 2023.

<sup>45</sup> Potrebbe apparire un ossimoro ma si vuole sottolineare la strategicità delle azioni di supporto delineate (n.d.r)

rappresentano un obiettivo irrinunciabile nel contesto delle finalità di revisione della spesa e razionalizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione.

Nel contempo, occorre valutare con attenzione il lavoro svolto sui fabbisogni standard e entrate standard che merita un esame specifico che non costituisce l'oggetto di questo studio.

È però utile richiamare per quanto necessario alcuni concetti e istituti fondamentali nella materia, anche per operare le distinzioni teoriche esistenti tra gli istituti e le metodologie applicate alla definizione dei fabbisogni standard e quelle riferite invece alla revisione e riprogrammazione della spesa delle Province e in generale degli enti locali.

*“Nel decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, i fabbisogni standard costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.*

*Tale superamento costituisce uno dei punti cardine del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.*

*I criteri generali di delega recati dalla legge n. 42/2009 prevedono a tal fine il superamento del criterio della spesa storica in favore di nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli enti territoriali, che sono il “fabbisogno standard”, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la “perequazione della capacità fiscale”, per il finanziamento delle altre funzioni.*

*Pertanto, il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali dovrà essere basato sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.*

*Si rammenta che, secondo la definizione data dalla legge delega, il fabbisogno standard “valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica”. Sulla base di tale espressa indicazione legislativa il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard.*

*Il computo delle occorrenze finanziarie derivante dai fabbisogni standard andrà effettuato rispetto alle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, che vengono espressamente individuate nel provvedimento, sia per i comuni che per le province (funzioni generali di amministrazione, di polizia locale, viabilità, istruzione pubblica ed altre). A tal fine andranno altresì stabiliti gli obiettivi di servizio connessi ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare (...)*

*La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore – S.O.S.E. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società potrà avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT.*

*Le metodologie risultanti dall'attività della SOSE dovranno essere sottoposte alla valutazione della Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale (o, se nel frattempo istituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.<sup>46</sup>*

Pertanto, mentre la “spending review”<sup>47</sup> può essere definita come l'esame delle spese sostenute dallo Stato e dagli altri enti pubblici per il funzionamento degli uffici e per la fornitura di servizi ai cittadini, allo scopo di ridurre gli sprechi e di apportare miglioramenti al bilancio, la determinazione dei fabbisogni standard rappresenta la modalità tecnica con cui si determinano i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al

---

<sup>46</sup> Camera dei deputati - XVI LEGISLATURA - Documentazione per l'esame di Atti del Governo - Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (art. 2, co. 2, lettera f), art. 11, co. 1, lettera b), art. 13, co. 1, lettere c) e d), art. 21, co. 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4 e art. 22, co. 2, legge n. 42/2009) - I lavori della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

<sup>47</sup> Per pervenire all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sono state introdotte, nel tempo, diverse norme, di cui si riportano, a titolo esemplificativo, quelle più rilevanti:  
Decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, "Misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica", convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 246 del 2002;  
Legge 22 dicembre 2002, n. 289 – legge finanziaria 2003. Con la predetta legge sono stati fissati dei limiti sia alle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi (anche mediante l'adesione alle Convenzioni quadro), sia dei tetti di incremento della spesa per le retribuzioni del personale. Con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) per lo stesso scopo sono state dettate disposizioni relative all'applicazione generalizzata del criterio del limite massimo del 2% dell'incremento di talune tipologie di spese. Con la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) sono state previste tra l'altro misure di razionalizzazione del sistema di acquisti di beni e servizi per le amministrazioni in elenco Istat. Successivamente il Decreto Legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 133 del 2008, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2009, misure di contenimento della spesa pubblica disponendo riduzioni di spesa su talune voci ricomprese nei consumi intermedi (taglia-carta, risparmio energetico, sistema degli acquisti e dei beni, spese relative agli immobili e autovetture, etc.), limiti di tipo qualitativo all'affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza, riduzione delle spese di personale con particolari limiti previsti per le assunzioni (percentuali assunzionali massime da applicare alla spesa sostenuta in un anno base predefinito), limiti agli incrementi retributivi previsti nel caso di rinnovi contrattuali, nonché vincoli alla contrattazione integrativa. Con il Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, il legislatore ha introdotto misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica con effetti sul triennio 2011-2013; Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” che ha introdotto ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica; Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, poi, dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”; Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”; Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66 “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale” Con detta norma il legislatore, infatti, ha stabilito tra l'altro una nuova misura di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi. In particolare l'articolo 8 stabilisce che le amministrazioni pubbliche riducono la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014. È stato previsto inoltre che le predette amministrazioni pubbliche concorrono alla prevista riduzione complessiva della spesa secondo uno specifico riparto (le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano riducono le spese per 700 milioni di euro; le province e le città metropolitane nella misura di 340 milioni di euro da parte mentre i comuni per 360 milioni di euro; le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione per 700 milioni di euro). Si precisa altresì che le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015.

fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica nell’allocazione delle risorse a favore degli enti locali.<sup>48</sup>

In questa ottica di razionalizzazione della spesa pubblica le Province si organizzano per garantire l’attività di supporto ai Comuni medi e di piccola dimensione e realizzare economie di scala nella resa dei servizi, e non solo.

Ad esemplificazione si possono indicare i seguenti servizi:

- servizio di elaborazione delle competenze dovute al personale dipendente;
- servizio di supporto alla formazione degli strumenti di programmazione, Documento Unico di Programmazione (DUP), Piano Esecutivo di Gestione, PIAO: Piano integrato di attività ed organizzazione;
- servizio di supporto per la tenuta della contabilità economico – patrimoniale anche in prospettiva dell’adozione della contabilità “accrual”<sup>49</sup>;
- servizio di progettazione di fattibilità economico - tecnica ed esecutiva per l’appalto di opere e lavori pubblici;
- servizio di supporto per il governo dei rapporti con le società partecipate e per il controllo analogo nelle società in house providing;
- servizio di monitoraggio dei contratti di servizio per affidamenti di prestazioni di servizio a società partecipate;
- servizio di **monitoraggio fisico, procedimentale ed economico – finanziario**<sup>50</sup> dei progetti pluriennali di realizzazione delle opere pubbliche e di prestazione di servizi e fornitura di beni (applicato anche al PNRR e PNC sino al 2026)<sup>51</sup>;

---

<sup>48</sup> La LEGGE 5 maggio 2009, n. 42 recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” all’art. 1, comma 1, prevede quanto segue: “La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, *in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica* e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.”

<sup>49</sup> Riforma abilitante del PNRR - Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale “accrual”: Obiettivo della riforma è realizzare un sistema di contabilità unico per tutto il settore pubblico, basato sul principio “accrual”, che riduca le discordanze tra i diversi sistemi contabili delle Amministrazioni.

Il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha realizzato tre diversi progetti per analizzare l’accounting maturity del nostro Paese e individuare le iniziative più idonee per adottare un sistema unico di contabilità accrual. Dopo aver valutato il divario esistente fra l’assetto contabile attuale delle pubbliche amministrazioni italiane e un sistema contabile basato sugli standard europei, e dopo aver evidenziato le diverse criticità da affrontare, sono state identificate le azioni da intraprendere, tra cui:

- un nuovo modello di governance per il coordinamento delle attività di riforma contabile;
- un unico insieme di standard contabili;
- un unico quadro concettuale per l’intera pubblica amministrazione italiana;
- un nuovo piano dei conti, unico per le pubbliche amministrazioni;
- la consapevolezza dei requisiti fondamentali per informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria, necessari a implementare con successo la riforma contabile.

I processi di contabilità pubblica potranno utilizzare un nuovo sistema informativo, basato su un’architettura del tipo ERP e strutturato in moduli, tra loro collegati e integrati, che accolgono in un unico momento il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale. Il nuovo sistema, InIt, sarà l’unico sistema informatico integrato per i processi contabili e sostituirà le applicazioni attualmente in uso.

<sup>50</sup> Linguaggio utilizzato per i Progetti PNRR;

<sup>51</sup> Vedi ex plurimis: Circolare RGS n. 27 del 21 giugno 2022 – PNRR – Monitoraggio delle Misure;

- supporto al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione locale. *“L’obiettivo è rendere la Pubblica Amministrazione la migliore “alleata” di cittadini e imprese, con un’offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili”*;<sup>52</sup>
- servizi per la formazione del personale dei piccoli e medi Comuni nella forma della “formazione on the job” o “workshop” sia garantendo una formazione di base, sia avanzata<sup>53</sup>;
- **Servizi di gestione dei dati statistici** sui fenomeni economico – sociali del territorio in ottica di “banca dati unitaria” per supporto alle scelte, alla programmazione, alla valutazione dei risultati e in generale alla creazione di competenze sulla raccolta, gestione e lettura dei dati;
- altri servizi trasversali dei Comuni per i quali un esercizio unitario determini economie di scala, sgravo di adempimenti a carico dei Comuni di minori dimensioni, sinergie organizzative e procedurali, miglioramento delle performance e della qualità dei servizi.

E’ evidente che l’organizzazione, la realizzazione, il monitoraggio e la cura degli interventi sopra indicati come attività di supporto ai Comuni comporta scelte organizzative nella struttura della “nuova” Provincia che richiedono una rilevante capacità di programmazione e di modellizzazione della struttura delle responsabilità, obiettivi chiari nella definizione e ricerca delle “competenze” richieste dalle attività indicate, capacità di mappare i processi e monitorare il governo degli stessi e di valutare i risultati in termini di impatto cioè di “valore pubblico creato”.

Lo strumento del **Piano integrato di attività e organizzazione** è fondamentale per programmare le attività e l’impiego delle risorse necessarie, mentre il collegamento con i modelli strategici e le azioni operative del Documento unico di programmazione declinati negli obiettivi del piano esecutivo di gestione, associati alle risorse finanziarie che si rendono disponibili, inverte le “attività e

---

<sup>52</sup> E’ il progetto del Dipartimento per la transizione digitale;

<sup>53</sup> Vedi di seguito nel presente lavoro pag. 41 e segg.



organizzazione del PIAO” osservando la coerenza, sia in termini esterni sia interni,<sup>54</sup> rispetto agli indirizzi approvati dal Consiglio quale organo di indirizzo politico e di controllo<sup>55</sup>.

Un discorso a parte deve essere fatto per le Stazioni Uniche Appaltanti. Facciamo riferimento al nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 36/2022.

“Gli artt. 62 e 63, “sostitutivi” degli articoli 37, 38 e 39 del decreto legislativo n. 50 del 2016 come da tabella di corrispondenza, disegnano il composito sistema soggettivo dei contratti pubblici, dal lato delle stazioni appaltanti, con l’indicazione delle attività che simili soggetti possono porre in essere (“passaggio”, questo, di rilevante importanza specie per i soggetti non qualificati) e del ruolo che rivestono le centrali di committenza e le stazioni appaltanti qualificate<sup>56</sup> in relazione alla finalità di aggregazione e qualificazione della domanda pubblica.(...)

(...) Il sistema complessivo delineato – in coerenza con il criterio direttivo c) della legge delega - ha natura “aperta” (e non “a numero chiuso”): tutti i soggetti che siano muniti dei requisiti necessari ottengono la qualificazione. La configurazione dei poteri delle stazioni appaltanti non qualificate è disegnata con l’obiettivo di garantire uno “zoccolo duro” di competenze adeguato a fronteggiare una gran parte dei compiti rimessi a queste amministrazioni, anche in previsione della perdita della qualificazione per commesse di più elevato valore. In tal modo si persegue anche l’obiettivo di evitare il sovraccarico di compiti per le centrali di committenza, assicurando la complessiva sostenibilità del sistema fin dal suo avvio. E ciò, anche consentendo alle stazioni appaltanti qualificate di effettuare appalti congiunti e di svolgere attività di committenza ausiliaria, nell’ambito

---

<sup>54</sup> Principi generali o postulati – Allegato 1 - 10. Principio della coerenza

Occorre assicurare un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale. La coerenza implica che queste stesse funzioni ed i documenti contabili e non, ad esse collegati, siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi. Il nesso logico infatti deve collegare tutti gli atti contabili preventivi, gestionali e consuntivi, siano essi di carattere strettamente finanziario, o anche economico e patrimoniale, siano essi descrittivi e quantitativi, di indirizzo politico ed amministrativo, di breve o di lungo termine.

**La coerenza interna** implica:

- in sede preventiva, che gli strumenti di programmazione pluriennale e annuale siano conseguenti alla pianificazione dell’ente;
- in sede di gestione, che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati negli strumenti di programmazione pluriennale e annuale e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici;
- in sede di rendicontazione, che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra risultati ottenuti e quelli attesi.

La coerenza interna del sistema di bilancio riguarda anche i criteri particolari di valutazione delle singole poste in conformità ai postulati e principi generali e concerne le strutture e le classificazioni dei conti nel bilancio di previsione, nel rendiconto e nel bilancio d’esercizio. Le strutture dei conti devono essere tra loro comparabili non solo da un punto di vista formale ma anche di omogeneità e correttezza negli oggetti di analisi e negli aspetti di contenuto dei fenomeni esaminati.

**La coerenza esterna** comporta una connessione fra il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione dell’amministrazione pubblica, le direttive e le scelte strategiche di altri livelli di governo del sistema pubblico anche secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>55</sup> Articolo 42 - Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali – D. Lgs. 267/2000 - Attribuzioni dei consigli.

<sup>56</sup> “In una visione unitaria delle disposizioni che concernono la figura della SUA ed il suo utilizzo, seppure a diversi fini (prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose, da un lato, contenimento della spesa pubblica, dall’altro), non può non riconoscersi, inoltre, continuità di sistema alla disposizione di cui all’art. 33, comma 3-bis, del Codice (D.Lgs. 50/2016 ndr). Risulta evidente, pertanto, che il comune denominatore dei due istituti in argomento (SUA e soggetti aggregatori, cui si devono rivolgere i comuni non capoluogo di provincia) è rappresentato dalla nozione di centrale di committenza, che ne costituisce l’essenza per entrambi.” Determinazione ANAC n. 3, del 25 febbraio 2015 - Oggetto: rapporto tra stazione unica appaltante e soggetto aggregatore (centrale unica di committenza) – Prime indicazioni interpretative sugli obblighi di cui all’art. 33, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii;

della quale è compresa la gestione di procedure di appalto in nome e per conto delle stazioni appaltanti non qualificate.

È prevista una specifica disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. La qualificazione per progettazione e affidamento è disegnata facendo riferimento a tre livelli di qualificazione.

I requisiti di qualificazione sono declinati specificamente dalle Linee Guida approvate da ANAC, recepite nell'art. 1 dell'allegato II.4 al codice (deliberazione 28 settembre 2022 n. 441 – n.d.r.), in modo da garantire l'entrata in vigore della disciplina della qualificazione nei tempi previsti. (...)

(...) L'art. 62 individua innanzitutto la soglia degli affidamenti diretti per servizi e forniture nonché quella (di cinquecentomila euro) per i lavori, quale limite oltre il quale si applica il regime di qualificazione: le procedure di affidamento di importo inferiore possono invece essere gestite da tutte le stazioni appaltanti (comma 1).

Per effettuare le procedure di importo superiore alle soglie indicate dal comma 1, le stazioni appaltanti devono essere qualificate (comma 2).

I requisiti di qualificazione sono indicati nell'allegato II.4, nei termini specificati nell'art. 63 (comma 3) (...)

(...) Allegato II.4

Questo allegato, in attuazione degli artt. 62 e 63 del codice, mette a regime il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti inaugurato dal Protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ANAC del 17 dicembre 2021, cui ha fatto seguito la deliberazione dell'ANAC n. 441 del 28 settembre 2022, che ha introdotto la disciplina dei requisiti di qualificazione e dell'iscrizione delle stazioni appaltanti nell'apposito elenco gestito dall'Autorità.

L'allegato in esame fa integrale rinvio alla predetta deliberazione (art. 1), e successivamente introduce la disciplina transitoria di prima applicazione del sistema di qualificazione rispettivamente per i contratti di lavori (art. 2) e per i contratti di servizi e forniture (art. 3). Infine, viene dettata la disciplina transitoria dell'iscrizione con riserva per i casi in cui questa è prevista (art. 4).<sup>57</sup>

L'Unione delle Province Italiane (UPI) ha comunicato alle Province le linee guida ANAC per «attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici». <sup>58</sup>

L'attenzione delle Province al tema delle stazioni uniche appaltanti è sempre stata elevata ed ha portato ad associare a queste strutture specializzate per la gestione dei contratti pubblici anche a supporto degli altri enti locali, oltre 1500 Comuni.

---

<sup>57</sup> Relazione agli articoli e agli allegati del nuovo codice dei contratti ex D. Lgs. 36/2023 - PARTE III - DEI SOGGETTI - TITOLO I - LE STAZIONI APPALTANTI - Relazione introduttiva sulla qualificazione delle stazioni appaltanti

<sup>58</sup> Comunicazione ai Presidenti di Provincia, ai Vicepresidenti di Provincia, ai Segretari/Direttori generali, ai Dirigenti delle stazioni appaltanti, ai Dirigenti uffici tecnici, ai dirigenti servizi finanziari, ai Direttori UPI regionali, del Direttore Generale UPI – Piero Antonelli – in data 21 ottobre 2022;

Molte Province, pur nelle difficoltà di natura organizzativa e finanziaria che hanno vissuto in questi anni, hanno utilizzato le risorse a disposizione per organizzare servizi specificamente rivolti ai Comuni (dotati delle necessarie competenze di personale, amministrativo, informatico e tecnico) ed hanno dato priorità alle assunzioni di personale tecnico da destinare al servizio di Stazione unica appaltante, in attesa di attive politiche pubbliche di tipo straordinario che permettano di reclutare il personale qualificato necessario per la gestione aggregata degli appalti.

Sulla base di queste esperienze, la Provincia svolge un ruolo centrale per la progettazione e realizzazione degli investimenti nei territori e ogni Provincia si dota di una organizzazione che consenta di raggiungere questo obiettivo strategico per tutto il sistema di governo locale.

Le esperienze rilevanti di Province impegnate sul versante delle stazioni uniche appaltanti sono molte.

Una di queste è della Provincia di Treviso che si vuole descrivere nelle componenti di maggiore interesse e innovatività per il ruolo che nella nuova Provincia “rivestono le centrali di committenza e le stazioni appaltanti qualificate in relazione alla finalità di aggregazione e qualificazione della domanda pubblica.”<sup>59</sup>

*“La Provincia di Treviso con deliberazione consiliare n. 22/69311/2013 del 17.06.2013 e deliberazione di giunta n. 186/45792/2014 del 05.05.2014 ha costituito la “Stazione Unica Appaltante – Area lavori e incarichi professionali e Area servizi e forniture”, ai fini della gestione unitaria a livello provinciale delle funzioni di Centrale Unica di Committenza.*

*La SUA – Stazione Unica Appaltante è finalizzata alla gestione delle procedure di gara in forma singola o aggregata, l'aggiudicazione di accordi quadro sulla base dei fabbisogni degli Enti aderenti, l'assistenza giuridico-amministrativa nello svolgimento delle procedure di gara e l'assistenza tecnica nella redazione e verifica di progetti, la direzione lavori / direzione dell'esecuzione e il collaudo di opere pubbliche, ecc. ed è suddivisa in Area Beni e Servizi e Area Lavori e incarichi professionali.*

*Come Centrale di Committenza è qualificata ai sensi dell'art. 63 del D. Lgs. 36/2023 e dell'Allegato II.4 nei livelli SF1 e L1.*

*Gestisce in maniera informatizzata il flusso documentale di gara tramite portale dedicato.*

*Si occupa inoltre di formazione e consulenza nei confronti degli Enti convenzionati, con una completa attività giuridico-amministrativa svolta a loro favore.”<sup>60</sup>*

Il rapporto che si instaura tra l'ente pubblico e la SUA è disciplinato da una convenzione rivolta a Comuni ed Enti Pubblici, sia del territorio della Provincia di Treviso che esterni.

La Convenzione decorre dalla data dell'ultima sottoscrizione, ha durata di 5 anni, ed è rinnovabile con il consenso di entrambe le parti.

Di particolare interesse ai fini del presente studio sono alcuni contenuti della convenzione.

La “Stazione Unica appaltante – Area lavori e incarichi professionali e Area servizi e forniture” della Provincia è stata istituita con deliberazione consiliare n. 22/69311/2013 del 17.06.2013 e

---

<sup>59</sup> Relazione agli articoli del nuovo Codice dei Contratti – già citata;

<sup>60</sup> Portale della Provincia di Treviso – Amministrazione Trasparente – Stazione Unica Appaltante (SUA)

deliberazione di giunta n. 186/45792/2014 del 05.05.2014 ai fini della gestione unitaria a livello provinciale delle funzioni di Centrale Unica di Committenza. Hanno aderito alla suddetta SUA dal 2014 ad oggi più di cento Comuni ed Enti della Provincia di Treviso, mediante sottoscrizione di apposita convenzione, il cui schema è stato a suo tempo approvato con la suddetta deliberazione consiliare n. 22/69311/2013 del 17.06.2013 e non più modificato. La Provincia ha revisionato lo schema di convenzione in base al nuovo codice di cui al D.Lgs. n. 36/2023 (le cui disposizioni con i relativi allegati hanno acquistato efficacia il 1° luglio 2023) e delle disposizioni afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR e PNC). Il nuovo schema di convenzione è stato approvato con deliberazione consiliare n. 20 del 5 luglio 2023.<sup>61</sup>

Sono stati disciplinati anche i rapporti con i Comuni e gli Enti situati fuori dal territorio provinciale, nonché i rapporti con quelli assegnati d'ufficio da ANAC ai sensi dell'art. 62, comma 10, del D.Lgs. n. 36/2023.

Nelle premesse dello schema di convenzione si richiama, tra l'altro, quanto segue:

- tutte le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, e all'affidamento di lavori d'importo pari o inferiore a 500.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori e che per effettuare le procedure di importo superiore alle suddette soglie, le stazioni appaltanti devono essere qualificate ai sensi dell'articolo 63 e dell'allegato II.4 dello stesso Decreto Legislativo;
- le stazioni appaltanti non qualificate per l'acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 140.000 euro e di lavori di importo superiore 500.000 euro:
  - ✓ procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza qualificata;
  - ✓ ricorrono per attività di committenza ausiliaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera z), dell'allegato I.1 a centrali di committenza qualificate<sup>62</sup> e a stazioni appaltanti qualificate;
  - ✓ procedono ad affidamenti per servizi e forniture di importo inferiore alla soglia europea di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 14 nonché ad affidamenti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo inferiore a 1 milione di euro mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente;

---

<sup>61</sup> È stato applicato, oltre agli artt. 62 e 63 del D.Lgs. 36/2023, anche l'art. 52 del D.L. 77/2021 convertito con modificazioni dalla legge 108/2021 recante: "Modifiche al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti"; Il DECRETO-LEGGE 18 aprile 2019, n. 32 a sua volta reca: "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici".

<sup>62</sup> all'art. 1, comma 1, lett. i), dell'allegato I.1 si definisce la «centrale di committenza» come una stazione appaltante o un ente concedente che fornisce: "attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti e, se del caso, attività di supporto all'attività di committenza";

- si stabilisce<sup>63</sup> che, rispettivamente per lavori e servizi, ai fini dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di qualsiasi importo le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello L2 o S2 e garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi;
- si stabilisce che si intende per «attività di committenza ausiliaria»<sup>64</sup> le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:
  - 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
  - 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto;
  - 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
  - 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata”;
- che in sede di prima applicazione, le stazioni appaltanti delle province sono iscritte con riserva nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui all'art. 63, comma 1, primo periodo;
- che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>65</sup> vengono definite le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose nell'economia legale;
- che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2011, recante “Stazione Unica Appaltante<sup>66</sup>, Piano straordinario contro le mafie”, ha disciplinato le attività e i servizi che la S.U.A. è tenuta a svolgere ed individuato gli Elementi essenziali delle Convenzioni tra enti aderenti e Stazione unica appaltante;
- che per le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, “i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37,

---

<sup>63</sup> Art. 3, comma 5, e art. 5, comma 5, dell'allegato II.

<sup>64</sup> Art. 3, comma 1, lett. z), dell'allegato I.1;

<sup>65</sup> Art. 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 recante: “Piano straordinario contro le mafie, nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia”

<sup>66</sup> In attuazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136, cit.;

comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia”<sup>67</sup>;

- L’oggetto della convenzione non ha necessità di ulteriori specificazioni, mentre l’art. 4 reca “Organizzazione e dotazione strumentale della S.U.A.

Su questo punto, la lettura della convenzione ci fornisce lo spunto per richiamare il processo di digitalizzazione che sarà oggetto di specifico focus, ma che qui deve essere evidenziato in riferimento alla scadenza del 1° gennaio 2024, entrata in vigore delle norme dettate dal nuovo Codice dei Contratti sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti.

*“Le disposizioni della Parte II del Libro I del Codice, in linea con il PNRR e con le indicazioni rivenienti dalla legge delega, mirano all’obiettivo di fondo di digitalizzare l’intera procedura dei contratti pubblici, fondandola sulla acquisizione di dati e sulla creazione di documenti nativi digitali, da realizzarsi tramite piattaforme digitali in modo da rendere possibile la interazione con le banche dati esistenti e consentendo, contemporaneamente, un arricchimento delle stesse con i nuovi dati prodotti dalle singole procedure.”* (libro primo parte seconda artt. da 19 a 36, ndr)

Digitalizzare l’intero ciclo di vita dei contratti significa informatizzare e dare vita ad un sistema informativo che si riferisca a tutte le fasi dalla programmazione, all’esecuzione e collaudo finale<sup>68</sup>.

La Nuova Provincia garantisce una forza espansiva dell’informatizzazione nell’organizzazione, come vedremo, e qui in particolare applicata alle Stazioni Uniche appaltanti e al ciclo di vita dei contratti pubblici: si consideri l’importanza del supporto e dell’assistenza ai piccoli e medi Comuni, senza il quale può essere vanificato uno dei principali obiettivi della Pubblica Amministrazione dei prossimi anni.

L’art. 5 introduce un importante principio organizzativo:

*“(…) a) l’Ente aderente nomina il Responsabile Unico del Progetto (RUP), che svolge le funzioni di cui all’articolo 15 del D.Lgs. 36/2023 relativamente alle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione del lavoro pubblico e del servizio e della fornitura, che non siano specificatamente attribuite ad altri soggetti;*

*b) in caso di gara su delega, anche svolta per più Enti aderenti mediante suddivisione in lotti, la S.U.A. nomina il Responsabile del Procedimento (RP), che svolge le funzioni di cui all’articolo 6 della L. 241/1990<sup>69</sup>, relativamente alla fase di gestione della procedura di gara, assicurando il corretto svolgimento delle attività di competenza della S.U.A., come previste nella presente Convenzione;(…)*

*(…) Il RUP e l’RP coordinano le proprie attività e comunicano **esclusivamente** utilizzando il Portale messo a disposizione dalla S.U.A.”*

---

<sup>67</sup> Art. 52 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»

<sup>68</sup> Art. 21 D.Lgs. 36/2023

<sup>69</sup> Compiti del responsabile del procedimento.

La comunicazione avviene in linguaggio digitale. Questa è un'esigenza che dovrà essere soddisfatta in tutti gli enti che attivano le SUA e ciò ha delle ricadute organizzative evidenti nell'attuale situazione delle Province, così come tutto il processo di digitalizzazione, come si vedrà di seguito.

Interessante è l'art. 6 rubricato: **“Raccolta dei fabbisogni e programmazione degli affidamenti”**.

Informando l'attività al **principio di programmazione del lavoro**, la finalità è quella di consentire alla S.U.A.:

- di programmare le proprie attività;
- di individuare possibili meccanismi di razionalizzazione degli acquisti;

**L'Ente convenzionato trasmette alla S.U.A.:**

- entro il 15 settembre di ogni anno;
- utilizzando esclusivamente lo strumento di cui all'articolo 5, comma 2, cioè il portale della S.U.A.;
- l'elenco degli affidamenti che intende effettuare tramite la S.U.A.;
- nell'arco del triennio successivo;

L'elenco degli affidamenti è corredato da tutte le informazioni necessarie per la corretta predisposizione degli atti di gara, **inclusa l'indicazione di eventuali scadenze temporali per l'avvio o la conclusione delle procedure (vedi vincoli del PNRR, ndr)**, anche derivanti dalle condizioni poste da eventuali finanziamenti ottenuti.

Sulla base dei fabbisogni ricevuti, la S.U.A. definisce entro il 30 novembre di ogni anno **l'elenco delle procedure che saranno svolte nell'arco del triennio**, all'interno del quale sono indicate:

- le procedure che saranno svolte nell'arco del triennio;
- **le tempistiche stimate per ciascuna procedura;**
- **eventuali scadenze da rispettare da parte degli Enti aderenti.**
- **il tipo di procedura e il criterio di selezione delle offerte;**

Tra i criteri che si applicano per la definizione dell'elenco delle procedure da svolgere nel triennio vi sono:

- la possibilità di accorpate procedure relative a due o più Enti aderenti, in presenza di fabbisogni e scadenze omogenei (economie di scala ottenibili n.d.r);
- eventuali condizioni di urgenza, purché compatibili con le tempistiche della procedura, con particolare riguardo ai casi in cui sia stata manifestata la necessità di rispettare eventuali tempi connessi all'impiego di finanziamenti ottenuti per la realizzazione degli interventi;

**L'Elenco è condiviso con gli Enti aderenti entro il 30 novembre di ogni anno** e nell'arco dell'anno la S.U.A. è, comunque, disponibile a valutare eventuali richieste non previste nell'Elenco condiviso, ai fini dell'aggiornamento dello stesso.

Nel caso in cui per una procedura trasmessa alla S.U.A. dall'Ente convenzionato ed inserita nell'Elenco, **l'Ente convenzionato non rispetti, in relazione alle attività di propria competenza, le tempistiche indicate dalla S.U.A.**, la procedura non sarà più svolta nell'anno indicato ma dovrà

essere riproposta l'anno successivo.

La programmazione, disciplinata dall'art. 6 della convenzione tipo, consente di rendere flessibile l'organizzazione e la dotazione di personale della S.U.A. e di rispondere in modo organico alla domanda espressa ed esprimibile dal territorio e dai Comuni ed Enti situati fuori dal territorio provinciale, nonché i rapporti con quelli assegnati d'ufficio da ANAC ai sensi dell'art. 62, comma 10, del D.Lgs. n. 36/2023.

L' Art. 8 e l'art. 16 riguardano l'attività di competenza della Stazione Unica Appaltante. Oltre ai compiti specifici stabiliti dalla legge sono previste le seguenti funzioni ed attività:

- a) la raccolta dei fabbisogni degli Enti aderenti e la programmazione delle procedure, secondo quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione sopra illustrato;
- b) la proposta, in ossequio al principio di economicità del procedimento amministrativo, di procedure aggregate, nel caso in cui più Enti aderenti abbiano manifestato fabbisogni omogenei, sempre secondo quanto previsto nell'art. 6;
- c) la nomina del Responsabile del procedimento per la S.U.A. (RP), ai sensi dell'articolo 6 della L. 241/1990<sup>70</sup>; (...)
- d) l'utilizzo di una piattaforma informatica per l'interscambio delle informazioni e dei documenti relativi alle procedure di gara gestite; (...)

o) possibile supporto nella fase di esecuzione, in particolare con riferimento all'autorizzazione di subappalti e all'approvazione di varianti contrattuali;

p) in caso di contenziosi instaurati da terzi nell'ambito delle procedure di gara gestite dalla S.U.A., e in particolare in caso di impugnazione di atti della procedura da parte di terzi, la stessa collabora con gli Enti aderenti mettendo tempestivamente a disposizione tutti i documenti relativi alla procedura oggetto di contenzioso e fornendo gli elementi tecnico giuridici per valutare la necessità o meno di costituirsi in giudizio, nonché per facilitare l'esercizio della difesa e l'eventuale difesa congiunta (...).

In caso di contenziosi avviati da terzi avverso gli atti delle procedure di affidamento gli Enti aderenti valutano, nel rispetto della loro autonomia, se costituirsi o meno in giudizio, eventualmente associando le proprie posizioni nell'ambito del processo /coordinare le difese.

La S.U.A. e l'Ente aderente collaborano al fine di fornire all'altra ogni dato o informazione utile al fine della difesa in giudizio. Ove possibile, le spese del giudizio sono condivise in funzione della titolarità della competenza.

L'art. 11 riguarda gli interventi finanziati attraverso il PNRR o il PNC e stabilisce disposizioni aggiuntive, tra le quali le seguenti:

- è responsabilità dell'Ente aderente comunicare alla S.U.A. se un determinato intervento sia finanziato in tutto o in parte con le suddette risorse e condividere con la S.U.A. i documenti di finanziamento, nonché i dati e le informazioni necessarie per assicurare che le procedure siano

---

<sup>70</sup> Compiti del responsabile del procedimento;



progettate e svolte in conformità a quanto richiesto dalla normativa rilevante e dalle condizioni di finanziamento;

- la S.U.A. tiene conto delle tempistiche stabilite dai finanziamenti nella definizione del Calendario degli affidamenti e nello svolgimento delle procedure, al fine di assicurare il rispetto delle scadenze rilevanti;<sup>71</sup>

- all'atto di approvazione degli atti di gara, l'Ente aderente verifica la conformità degli stessi rispetto alle condizioni di finanziamento;

- l'Ente aderente nomina il RUP che svolge le funzioni di cui all'art. 48, comma 2 del D.L. 77/2021 e, in caso di sua inerzia, assicura che sia esercitato il potere sostitutivo di cui all'art. 50, comma 2 del D.L. 77/2021;

- l'Ente aderente convoca la conferenza di servizi di cui all'art. 14 della L. 241/1990, nei casi in cui sia richiesta per l'approvazione del Progetto da porre e base di gara;

Nell'impostazione complessiva lo schema di convenzione si presenta strutturato e completo e contiene anche elementi innovativi, come si è illustrato, che guardano ad una "nuova" provincia: forse l'unico elemento di debolezza è il collegamento con la programmazione finanziaria e il settore economico – finanziario della provincia.

Risulterebbe utile affrontare il tema di un'assistenza tecnica della S.U.A. per favorire un "ciclo finanziario" coerente con il "ciclo tecnico" di programmazione, progettazione, appalto, contrattualizzazione, esecuzione, sino al collaudo finale.

La viscosità dei due cicli, tecnico e finanziario, è fonte di molti problemi nel governo dei processi di realizzazione delle opere pubbliche e, in generale, delle spese in conto capitale e, nell'ambito di queste, delle spese di investimento.

**Ma, in conclusione, occorre guardare avanti con una prospettiva di sviluppo e di incardinazione delle Stazioni Uniche Appaltanti nel territorio e in un innovato rapporto con le politiche e le scelte economiche pubbliche, il policentrismo crescente dei processi decisionali visto all'inizio di questo studio.<sup>72</sup>**

**Si vuole confermare cioè che la Stazione Unica Appaltante della Nuova Provincia sarà un vero "Ufficio delle politiche contrattuali" del settore pubblico nel territorio e quindi dovrà necessariamente rapportarsi con la componente privata e imprenditoriale del sistema economico locale per creare sinergie e visioni comuni sul futuro del sistema stesso. Ma non solo gli interventi di sviluppo economico: l'attenzione deve essere polarizzata anche ad esempio sulla garanzia del diritto costituzionalmente garantito all'istruzione e quindi a tutta l'edilizia scolastica<sup>73</sup>.**

**Si vuole cioè affermare che la Nuova Provincia non può accontentarsi di istituire la Stazione Unica Appaltante per attuare le procedure di gara a favore degli enti aderenti (fine fondamentale ma non sufficiente), bensì per stabilire sul territorio un "presidio" per le politiche contrattuali che creano ricchezza e occupazione (ad esempio).**

---

<sup>71</sup> Si sottolinea la rilevanza del rispetto dei tempi nelle procedure di gara relative ai progetti PNRR e PNC (milestone);

<sup>72</sup> De Rita, op. cit. idem;

<sup>73</sup> Art. 34 Costituzione.

**Condizione irrinunciabile per raggiungere questa finalità è la ripresa della presenza della Politica nel livello di governo della Provincia, mancanza che non può più essere reiterata pena lo svilimento di tutti gli sforzi per costruire il nuovo ente di governo di area vasta.**

#### **1.4. Attrarre risorse comunitarie, statali e regionali nel territorio.**

Se è vero che la “Nuova Provincia” deve strutturarsi per manifestare in modo completo ed efficiente la propria propensione alla spesa di investimento nel territorio, alla base di un sistema di politiche che preveda e favorisca interventi per lo sviluppo locale e in collegamento stretto con i Comuni, in prevalenza di minore e media dimensione, allora uno dei temi principali oggetto della propria attività di ente deve essere la cura dell’attrazione di risorse comunitarie, statali e regionali.

La Provincia di Brescia ha, da anni, maturato una significativa esperienza nell’accesso e nella gestione dei fondi europei.

Ha elaborato progettualità di valore sulle tematiche centrali della programmazione europea quali efficientamento energetico, mobilità sostenibile, turismo e ambiente.

L’Ufficio per la gestione delle funzioni in materia di Fondi dei Comuni Confinanti e l’Ufficio di Progettazione Europea e Pianificazione Strategica Territoriale operano congiuntamente con lo stesso staff di personale dedicato.

L’Ufficio coordina la Programmazione pluriennale degli interventi strategici in riferimento ai finanziamenti della Provincia Autonoma di Trento del Fondo dei Comuni Confinanti (in base alla Legge Finanziaria 9/2010) per gli ambiti territoriali Alto Garda, Valle Camonica e Valle Sabbia.

In base a specifici Accordi con Regione Lombardia e gli Ambiti del territorio bresciano, soggetti dei finanziamenti, viene svolto un ruolo di supporto agli enti, di tramite tra comuni e Regione Lombardia, di soggetto incaricato per il monitoraggio delle procedure amministrative, di volta in volta deliberate dal Fondo e concordate con Regione Lombardia, attraverso apposite Linee guida.

Gli interventi possono essere di varia natura (infrastrutture, sviluppo locale, servizi alla persona, marketing territoriale, aiuti alle imprese, ecc.) funzionali allo sviluppo a carattere provinciale.

I comuni che possono essere coinvolti dalle programmazioni pluriennali sono classificati in Confinanti (I livello) e in Contigui (II livello): si tratta di undici comuni confinanti e di 25 contigui.

L’ufficio Progettazione Europea e Pianificazione Strategica Territoriale si propone di promuovere e sviluppare la capacità di programmazione e progettazione europea favorendo l’attivazione di strategie di sistema con il partenariato socioeconomico locale nel quadro della programmazione europea 2021-2027, Recovery Fund e PNRR. L’obiettivo è quello di rispondere alle nuove esigenze europee dei territori, configurandosi come sistema di politiche e servizi europei e di pianificazione strategica locale per realizzare azioni di sviluppo territoriale grazie alla valorizzazione delle opportunità europee, nazionali e regionali.

Nell’ambito di queste attività, la Provincia ha messo in atto una serie di azioni finalizzate ad intercettare i cambiamenti, le opportunità e le occasioni del proprio territorio, attraverso il reperimento di nuove fonti di finanziamento a livello europeo, nazionale e regionale. È stata quindi creata una rete di partenariato locale e internazionale, con la promozione di tavoli di progettazione e networking, al fine di razionalizzare le risorse economiche e gestionali proprie e dei soggetti partner, aggregando sinergicamente gli enti locali e gli operatori del territorio per far fronte alla nuova sfida del Recovery Fund – Next Generation EU.

## **Anche per quanto richiamato negli obiettivi del Green Deal europeo e dell'Agenda 2030, l'Ufficio si attiverà per:**

- sviluppare progettualità finalizzate ad interventi per aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- migliorare l'efficienza energetica degli immobili;
- Promuovere nuove forme di mobilità locale sostenibile;
- attuare azioni specifiche per migliorare la qualità dell'aria;
- favorire l'economia circolare;
- mitigare i rischi di dissesto idrogeologico e ripulire le acque interne e lacuali;
- promuovere azioni legate al Turismo e alla Cultura 4.0.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero della Cultura si inserisce nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0). Gli interventi previsti, in conformità con gli obiettivi e i principi trasversali del Piano, intendono ristrutturare gli asset chiave del patrimonio culturale italiano e favorire la nascita di nuovi servizi, sfruttando anche la partecipazione sociale come leva di inclusione e rigenerazione, con l'obiettivo di migliorarne l'attrattività, l'accessibilità (sia fisica che digitale) e la sicurezza, in un'ottica generale di sostenibilità ambientale. Le misure si basano su un modello di governance multilivello e prevedono una forte cooperazione tra attori pubblici, in linea con la Convenzione di Faro<sup>74</sup> e il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale.

“Il patrimonio culturale è un bene comune tramandato dalle generazioni precedenti come eredità a favore di quelle a venire.

L'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 mirava a celebrare il patrimonio culturale in quanto risorsa condivisa, sensibilizzando alla storia e ai valori comuni e rafforzando il senso di appartenenza a uno spazio culturale e politico comune europeo. Esso ha creato lo slancio necessario per far conquistare al patrimonio culturale una posizione maggiormente prioritaria nell'agenda dell'UE, grazie a un approccio integrato. Alla riunione dei leader di Göteborg tenutasi nel novembre 2017, i capi di Stato o di governo hanno confermato il loro impegno a favore di un'Unione che preservi il suo patrimonio culturale e promuova la diversità culturale. Nel dicembre 2017 il Consiglio europeo ha messo in rilievo l'Anno europeo del patrimonio culturale quale occasione preziosa per svolgere un'opera di sensibilizzazione sull'importanza sociale ed economica della cultura e del patrimonio culturale. Il quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale, annunciato nella nuova agenda

---

<sup>74</sup> La Convenzione di Faro sottolinea gli aspetti importanti del patrimonio culturale in relazione ai diritti umani e alla democrazia. Promuove una comprensione più ampia del patrimonio culturale e della sua relazione con le comunità e la società. La Convenzione ci incoraggia a riconoscere che gli oggetti e i luoghi non sono, di per sé, ciò che è importante del patrimonio culturale. Essi sono importanti per i significati e gli usi che le persone attribuiscono loro e per i valori che rappresentano.

La Convenzione di Faro è una "convenzione quadro" che definisce le questioni in gioco, gli obiettivi generali e i possibili campi di intervento degli Stati membri per progredire. Ogni Stato membro può decidere i mezzi più convenienti per attuare la convenzione in funzione dei suoi quadri giuridici o istituzionali, delle sue pratiche e della sua esperienza specifica. Rispetto ad altre convenzioni, la "convenzione quadro" non crea obblighi specifici di azione. Suggerisce piuttosto che imporre.

La Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e aperta alla firma degli Stati membri a Faro (Portogallo) il 27 ottobre dello stesso anno. È entrata in vigore il 1° giugno 2011. Ad oggi, 24 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la Convenzione e 4 l'hanno firmata.

europea per la cultura, risponde all'invito dei leader europei e delle parti interessate del settore della cultura. Tale quadro si basa sui risultati dell'Anno europeo del patrimonio culturale e ne assicura l'eredità, sviluppando ulteriori azioni concrete. Il quadro d'azione promuove e mette in pratica un approccio integrato e partecipativo al patrimonio culturale e contribuisce all'integrazione del patrimonio culturale nelle politiche dell'UE. Il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale sostengono tale approccio."<sup>75</sup>

Lo stretto collegamento della Provincia con l'Unione Europea rappresenta un "valore pubblico" che deve essere garantito al territorio di competenza per non trascurare le linee di sviluppo che la Commissione Europea decide e stabilisce per le aree interne e per i territori dei Paesi Membri.

Al di là quindi dell'attrazione dei fondi europei, che rimane in ogni caso la finalità primaria, occorre fare capire alla nuova provincia che il ruolo è quello di un ente che operi da facilitatore definendo le strategie nel territorio secondo il principio di coerenza esterna con gli obiettivi di sviluppo indicati dalla Commissione Europea nei suoi indirizzi e regolamenti e di conseguenza partecipando alle procedure di assegnazione delle risorse Europee per poi programmare, gestire, monitorare e rendicontare l'impiego delle stesse.

La creazione del valore pubblico<sup>76</sup> che deve essere oggetto principale del Documento Unico di Programmazione (DUP) e del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) rappresenterà in questo contesto il cuore della "rendicontazione" alla comunità amministrata e a tutti i portatori di interesse nel confronto, più volte evocato, del confronto tra il "programmato e il realizzato".<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Sito Ufficiale dell'Unione Europea – Ufficio pubblicazioni dell'UE;

<sup>76</sup> Ex plurimis: DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), Il valore pubblico: la nuova frontiera della performance. Roma: Rirea.

<sup>77</sup> Ex plurimis: Sentenza Corte Costituzionale n. 184/2016;

## 1.5. Digitalizzazione e organizzazione della Provincia: connessioni e impostazioni metodologiche.

I soggetti istituzionali che concorrono alla realizzazione della strategia Italia digitale 2026 sono i seguenti:

- **Il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri:** responsabile per l'attuazione degli investimenti di Italia digitale 2026. Per mezzo del Transformation Office assiste le Pubbliche Amministrazioni nel processo di digitalizzazione;
- **L'Agencia per l'Italia digitale** è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. AgID ha il compito di coordinare le amministrazioni nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione, favorendo la trasformazione digitale del Paese. AgID sostiene l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali;
- **PagoPA S.p.a** è la società pubblica nata per realizzare e gestire infrastrutture che assicurino lo sviluppo e la diffusione dei servizi pubblici digitali. In quanto ente delegato, è responsabile per l'attuazione di misure nell'ambito della digitalizzazione dei servizi e piattaforme;
- **L'Agencia per la cybersicurezza nazionale** garantisce l'implementazione della Strategia Nazionale di Cybersicurezza e, insieme al Dipartimento, l'attuazione della Strategia Cloud Italia. È responsabile per la classificazione dati e servizi della Pubblica A, nonché per l'attuazione della misura PNRR in ambito di cybersicurezza;
- **Consip è la centrale acquisti della Pubblica Amministrazione.** Per il PNRR mette a disposizione strumenti per agevolare la realizzazione degli interventi, semplificando il processo di acquisto delle PA attraverso contratti quadro o piattaforme per la negoziazione.

Con l'approvazione del PNRR viene definito il piano strategico per la transizione digitale e la connettività del Paese: Italia digitale 2026. Un totale di 6,74 miliardi di euro è dedicato alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

A livello regionale, osserviamo che il territorio che per il momento riceve la maggior quantità di risorse è la Lombardia con circa 326,4 milioni di euro. Seguono Veneto (192,5 milioni), Piemonte (150,2), Campania (146,3) e Sicilia (115,7). Per quanto riguarda invece gli interventi finanziati, al primo posto troviamo gli investimenti per migliorare l'esperienza del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione (787,5 milioni), al secondo posto gli investimenti sul cloud (558,8).

Il PNRR prevede una progettualità per lo sviluppo e l'innovazione del sistema pubblico italiano estremamente ambiziosa, sostenendo il disegno riformatore con investimenti per la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure e dei processi, lo sviluppo dei sistemi organizzativi e di recruiting<sup>78</sup>, l'empowerment delle competenze.

I tre capitoli che racchiudono gli assi principali di intervento sono:

1. **Accesso:** la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure di reclutamento per snellire le procedure, attrarre le migliori competenze e favorire un rapido ricambio generazionale che porti la Pubblica Amministrazione Italiana in linea con le esperienze più avanzate di altri paesi europei.
2. **Buona amministrazione:** le politiche e gli interventi di semplificazione per ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi e gli oneri sopportati da cittadini ed imprese nell'accesso ai servizi; una linea di intervento che per la prima volta accompagna gli interventi di carattere normativo con investimenti sulle persone, sulle tecnologie e sulla digitalizzazione delle procedure.
3. **Capitale umano:** formazione, valorizzazione, organizzazione del lavoro per allineare le conoscenze e capacità organizzative alle esigenze di una amministrazione moderna ed efficace.

### **Ma cosa intendiamo per digitalizzazione?**

Il processo di trasformazione di un'immagine, di un suono, di un documento in un formato digitale, interpretabile da un computer, dove per formato digitale si intende un codice binario in cui tutto è rappresentato da combinazioni di zero o uno, quindi da stati del tipo acceso/spento.

Ecco che allora la digitalizzazione può essere applicata alle procedure, ai processi, alla documentazione, agli atti della Pubblica Amministrazione e così di seguito.

Occorre sottolineare che il processo di digitalizzazione e di innovazione della Pubblica amministrazione implica dei cambiamenti organizzativi importanti e che questi cambiamenti non sono possibili se non passano in primo luogo dalle persone che con quei processi di innovazione dovranno ogni giorno confrontarsi.

Affinché le persone sappiano accompagnare, gestire e orientare l'innovazione della PA è necessario prima su tutti un adeguato rafforzamento delle conoscenze e delle competenze, un'azione di capacity building che fornisca tutti gli strumenti per orientarsi in un contesto in continua evoluzione sia per le riforme in atto che per l'avanzare delle innovazioni tecnologiche che impattano fortemente sui processi di digitalizzazione, semplificazione e trasparenza della PA.

Purtroppo però la formazione è ancora ai margini e non trova posto nelle scelte strategiche degli enti.

---

<sup>78</sup> Reclutamento del personale

L'attuale situazione organizzativa delle Province è particolarmente critica e ciò rappresenta un ostacolo al processo di digitalizzazione: non è possibile realizzare un processo adeguato di digitalizzazione senza costruire in modo concomitante un modello organizzativo funzionale all'innovazione introdotta nei processi amministrativi e nella rete di comunicazione tra i responsabili dei servizi e tra i dirigenti, operando una riprogettazione delle procedure e dei processi e un investimento nella formazione del personale di tutti i livelli professionali.

Il ruolo che la nuova Provincia è chiamata ad esercitare nel settore della digitalizzazione è fondamentale:

- per razionalizzare le procedure e la documentazione amministrativa elaborata al fine di ottenere una diminuzione dei costi comuni di amministrazione generale e di carattere amministrativo e snellire la struttura organizzativa trasversale di carattere generale e di supporto a favore dei servizi finali tecnici, di programmazione e di sviluppo territoriale e ambientale;
- per fornire assistenza tecnica ai Comuni di minore dimensione e realizzare una rete pubblica sul territorio che renda la comunicazione tra gli enti facilitata e rapida a beneficio dei servizi ai cittadini e per l'efficienza dei servizi interni;
- per esercitare le funzioni relative alla raccolta ed elaborazione dati e alimentare i sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di statistica e sia quindi assicurata l'integrazione con il Sistema statistico nazionale.
- per realizzare un sistema informativo territoriale a supporto della pianificazione urbanistica dei Comuni minori e per la redazione dei piani territoriali di coordinamento di area vasta;
- per attuare, dal 1° gennaio 2024, l'art 19 rubricato "Principi e diritti digitali", e i seguenti, del nuovo Codice dei Contratti pubblici ex D.Lgs. 36/2023.

La norma prevede quanto segue:

“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, garantiscono l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale e operano secondo i principi di neutralità tecnologica, di trasparenza, nonché di protezione dei dati personali e di sicurezza informatica.

In attuazione del principio dell'unicità dell'invio (once only – ndr), ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al nuovo codice e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti obblighi di comunicazione a una banca dati o a un sistema informativo.

Le attività e i procedimenti amministrativi connessi al ciclo di vita dei contratti pubblici sono svolti digitalmente, secondo le previsioni del presente codice e del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, mediante le piattaforme e i servizi digitali infrastrutturali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti; i dati e le informazioni a essi relativi sono gestiti e resi fruibili in formato aperto.



I soggetti titolari di banche dati adottano le necessarie misure organizzative e di revisione dei processi e dei regolamenti interni per abilitare automaticamente l'accesso digitale alle informazioni disponibili presso le banche dati di cui sono titolari, mediante le tecnologie di interoperabilità dei sistemi informativi secondo le previsioni e le modalità del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 (...omissis...)”.

- per garantire la tracciabilità dei dati del sistema informativo provinciale e degli enti del territorio nella logica che ha introdotto il PNRR per i progetti di investimento;
- per attuare la completa digitalizzazione dei processi riferiti alla Stazione Unica Appaltante, come detto in precedenza;
- per garantire la diffusione più ampia della digitalizzazione unita, come detto, ad un processo di ristrutturazione organizzativa della Nuova Provincia e alla individuazione, pertanto, di figure specializzate che consentano di attuare il progetto complessivo, sia dal punto di vista del modello di organizzazione dell'ente, sia che inveri un supporto informativo completamente digitalizzato: **le due finalità non possono essere disgiunte.**

Un esempio di buona pratica in tale contesto è la Provincia di Pesaro e Urbino che è stata designata dall'UPI (Unione delle Province d'Italia) come capofila di una rete di Province sul versante dei “Servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dati”, uno dei tre pilastri del progetto “Province & Comuni – Le Province ed il sistema dei servizi a supporto dei Comuni” promosso dall'Upi stessa con l'obiettivo primario di accrescere la capacità delle Province di offrire servizi ai Comuni dei propri territori, in un'ottica di “rete”.

La Provincia dopo un'analisi condotta dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, che ha individuato l'esperienza dell'amministrazione provinciale come “migliore pratica”, ha incrociato indicatori qualitativi (la vasta gamma di servizi erogati, da quelli informatici di base a quelli più evoluti) e quantitativi (il numero dei Comuni serviti nel proprio territorio): in oggi il Centro servizi territoriali della Provincia di Pesaro Urbino raggruppa circa sessanta enti aderenti, anche fuori dal territorio provinciale.

Il progetto ha ottenuto molti risultati: il ‘Piano integrato di cambiamento’ nell'ambito di ‘Cantieri per l'innovazione’ del Dipartimento della Funzione pubblica; l'attività ‘Carta Zero’, che ha portato la Provincia a ridurre enormemente l'uso della carta trasferendo pratiche e fascicoli in una piattaforma digitale; il progetto, in corso, di tracciabilità delle pratiche in corso di trattazione a beneficio dei cittadini che potranno leggere lo stato di avanzamento del lavoro di trattazione dell'argomento di loro interesse; servizi ai comuni del territorio quali: connettività Internet e intranet, posta elettronica, gestione portali web enti, servizi cloud, servizi consulenziali e di formazione, e consulenza tecnico – statistica, supporto informatico ai servizi al personale, ai servizi stipendiali, ai servizi previdenziali ed ai servizi di gestione delle gare d'appalto.

È un esempio di buona pratica sul quale si può lavorare a beneficio di tutto il comparto delle Province Italiane.

Anche in questo caso, come già fatto per la stazione unica appaltante, occorre alzare lo sguardo e guardare alla nuova Provincia.

“Una formazione diretta a consentire alla pubblica amministrazione di interagire con il mondo produttivo e con la società che la circonda, **a cui deve fornire i propri beni e servizi** (vedi stazione

unica appaltante vista sopra ndr) o che si propone di regolare, non può prescindere da una conoscenza delle tecnologie sufficiente a capire la trasformazione avvenuta, in atto e prevista di questo mondo.

Il problema che si pone non è infatti, nella pubblica amministrazione, **solo quello di procedere nella sua cosiddetta digitalizzazione rimanendo nell'ambito e nelle funzioni tradizionali che essa pensa di dover svolgere, ma di capire come l'economia digitale, l'industria 4.0, la velocità dell'innovazione tecnologica stia trasformando il modo di produrre beni e servizi nel settore privato, la caratteristica di questi beni e servizi e il modo in cui questi vengono distribuiti come input produttivi ad altre imprese e come output ai consumatori finali. In altri termini, la digitalizzazione della pubblica amministrazione non implica di per sé il suo inserimento organico nell'economia digitale, anche se ne è un presupposto necessario.**

La formazione necessaria ai dirigenti pubblici, anche, e forse soprattutto, ai livelli apicali, si dovrebbe quindi concentrare sulla comprensione dell'innovazione tecnologica.

Definiamo in questo modo una formazione che assolve alla missione di diffondere, anche nel settore pubblico, la consapevolezza (conoscenza) sia delle tecnologie già esistenti e disponibili per la loro applicazione nei vari settori, sia di ciò che si discute ed è oggetto di ricerca nel mondo scientifico, e quindi di quel che sarà l'evoluzione prossima di queste tecnologie, e infine delle loro implicazioni molteplici anche nel campo del diritto, dell'economia, della finanza e dell'organizzazione sociale.

L'ambiente economico, tecnologico e sociale richiede, infatti, **una nuova modalità di lettura del mercato che guardi all'innovazione tecnologica** ad uno stadio sufficientemente precoce per poterne comprendere, sfruttare ed anticipare le potenzialità e prevederne le conseguenze. **La formazione continua della dirigenza pubblica a supporto dei processi di innovazione deve anche tener conto delle difficoltà incontrate dai vari tentativi di rafforzare il trasferimento tecnologico dal mondo universitario e scientifico al mondo sia delle imprese sia delle amministrazioni pubbliche.**

**D'altra parte, l'idea che un corpo amministrativo pubblico totalmente privo di competenze tecnologiche possa risolvere il problema solo delegando all'esterno gran parte delle proprie attività non appare come una soluzione. Una amministrazione priva di competenza tecnica al suo interno non è neppure in grado di affidare al suo esterno con consapevolezza e capacità di valutazione i progetti di innovazione tecnologica.<sup>79</sup> Il rafforzamento e la ricostituzione degli organismi e uffici tecnici nella pubblica amministrazione deve quindi essere attuato congiuntamente all'adeguamento nella direzione sopra indicata della formazione della dirigenza pubblica.<sup>80</sup>**

È del tutto condivisibile a nostro parere che il processo di digitalizzazione non comporti solo delle scelte che considerino il processo limitato all'organizzazione interna delle Province, con le considerazioni fatte sopra sul rapporto tra modello organizzativo e digitalizzazione, ma debba aprirsi ad un confronto con il mercato, con le imprese, con i processi di innovazioni che incidono nei rapporti interpersonali e nei comportamenti dei cittadini e di tutti i portatori di interesse. E' un aspetto del processo di digitalizzazione della nuova Provincia che è di particolare interesse per

---

<sup>79</sup> Il problema è di particolare attualità per gli enti territoriali, comprese le Province;

<sup>80</sup> Amici di Marco Biagi – Associazione per la cultura riformista: “Reinventare lo Stato” – Rapporto sulle Pubbliche Amministrazioni in Italia – 2018 – Pubblica amministrazione ed economia digitale;

questo livello di governo per tutte le considerazioni fatte in precedenza sul rapporto tra Provincia e Comuni, sulla relazione con le imprese e con l'economia insediata, con la ricerca scientifica e i vari livelli di istruzione sia media, sia superiore, sia universitaria.

È l'economia digitale, è l'aspetto sociale del digitale che occorre considerare insieme ai processi interni della Provincia: allora non basta l'informatico è necessario l'esperto economico – sociale e l'esperto di organizzazione e degli aspetti logistici.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Con il termine logistica si intende il complesso delle attività organizzative, gestionali e strategiche che, in un ente, struttura, azienda, governa i flussi di materiali e delle relative informazioni dall'origine presso i produttori-fornitori fino alla consegna-disponibilità dei prodotti finiti agli utenti-clienti;

## 1.6. Il project – management nella nuova Provincia: aspetti applicativi e ricadute organizzative.

Il project management è l'attività di pianificazione, organizzazione, messa in sicurezza, monitoraggio e gestione delle risorse necessarie e del lavoro per raggiungere specifici traguardi e obiettivi di progetto in modo efficiente ed efficace.<sup>82</sup>

Le caratteristiche della metodologia project – management si fonda su quattro pilastri fondamentali:

- modello di governance del progetto (ad esempio, ruoli e responsabilità);
- ciclo di vita del progetto (ad esempio, fasi del progetto);
- insieme di processi (attività di gestione del progetto);
- insieme di artefatti del progetto (ad esempio modelli e linee guida).

Il ciclo di vita dei progetti ha punti iniziali e finali identificabili che debbono essere associati ad una scala temporale.

Possiamo, anche sinteticamente, individuare più fasi nella metodologia del PM:

**La Fase iniziale:** è la fase di avvio.

- si stabilisce in cosa consiste il progetto (formulazione dell'obiettivo, anche di valore pubblico);
- ci si assicura che sia in linea con gli indirizzi strategici della Provincia (DUP dove è contenuto in prima istanza il Valore pubblico atteso);
- si pianificano il progetto e i contenuti (in che direzione va il progetto) raccogliendo tutte le informazioni necessarie (cultura del dato).

**La fase di Pianificazione:** l'obiettivo del progetto viene verificato e sviluppato in un piano specifico e realizzabile per essere eseguito, stimando anche le risorse necessarie e sviluppando i dettagli (progetto esecutivo nel codice dei contratti);

- Gli interventi sono tutti di carattere organizzativo e a contenuto tecnico – procedurale, ad esempio:
- Riunione preliminare di pianificazione (sia del ciclo tecnico, sia del ciclo economico – finanziario);
- Creare il Manuale del progetto che definisce gli aspetti di gestione dello stesso;
- Definizione degli stakeholder del progetto su cui si concentra anche la definizione di Valore Pubblico;
- Creazione del piano di lavoro e così di seguito.

Il project manager (PM) utilizza tutti i risultati della fase di pianificazione per richiedere la condivisione e l'approvazione del progetto e il passaggio alla fase di esecuzione.

---

<sup>82</sup> Roberto Mavilia - Roberta Pisani – Project Management nei finanziamenti europei – Egea Editore - Bocconi Università – Milano 2019

**La Fase di esecuzione:** è la realizzazione del progetto, fase in cui lo sforzo di coordinamento e di esecuzione delle attività raggiunge il suo massimo in termini di persone e risorse di ogni tipo, finanziarie e non.

La variabile temporale deve essere continuamente monitorata, ma non solo, come si dirà di seguito: il progetto deve essere realizzato (deliverables di progetto) in conformità con i piani di progetto e con il cronoprogramma progettuale che orienta anche la programmazione e la gestione delle risorse finanziarie.

#### **La fase di monitoraggio e controllo:**

- misurazione delle attività di progetto in corso e delle variabili dello stesso (costi, tempi, sforzi, ritardi, rischi) rispetto ai piani di progetto;
- individuazione di azioni correttive per affrontare le deviazioni dai piani (cronoprogrammi) e per fronteggiare criticità e rischi.

Come detto in precedenza occorre per questa fase, e in generale per tutta l'attività di esecuzione dei progetti, sino al collaudo finale tenere conto che il PNRR sta insegnando agli enti pubblici che i paradigmi da considerare nell'esecuzione dei progetti della Pubblica Amministrazione non sono più soltanto "il rispetto dei tempi di realizzazione del progetto" e "lo stato di avanzamento nell'utilizzo delle risorse finanziarie impiegate" ma si estendono a una serie di "target"<sup>83</sup> di progetto da raggiungere e garantire per il cittadino, imprenditore e stakeholder in generale.

Saranno espressi dagli indicatori di progetto: metri cubi di ristrutturazione della scuola, metri lineari di pista ciclabile, metri quadrati di superficie a verde rigenerata, numero di barriere antincendio installate nelle scuole, Km lineari di strada mantenuta con interventi straordinari o ordinari e così di seguito.

Ma ciò non basta. Dovremo valutare l'impatto che il progetto determina sulla comunità di riferimento, sul territorio e su altre componenti individuate in sede di pianificazione e al fine della valutazione del valore pubblico.

Ad esempio **l'impatto sociale**<sup>84</sup> rappresentato dalla "valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato".

**La valutazione d'impatto ambientale:** "La valutazione ambientale ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica."<sup>85</sup>

Si consideri, ad esempio, l'importanza del principio del DNSH (Do No Significant Harm) in base al quale gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo

---

<sup>83</sup> In Inglese "Bersaglio" obiettivo che un'azienda si propone di raggiungere (in particolare, aumento delle vendite, espansione sul mercato) espresso in termini quantitativi (t. manager è detto il dirigente che, esperto di gestione e organizzazione aziendale, viene incaricato di collaborare al raggiungimento di tale obiettivo) - Enciclopedia Treccani.

<sup>84</sup> LEGGE 6 giugno 2016, n. 106 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale" Vedi anche: DECRETO 4 luglio 2019 Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore. (GU Serie Generale n.186 del 09-08-2019)

<sup>85</sup> ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

Il monitoraggio fisico, procedimentale ed economico – finanziario è fondamentale<sup>86</sup> nella realizzazione dei progetti della Pubblica Amministrazione Locale sia di parte corrente, sia in relazione a politiche di investimento.

La fase di chiusura: I risultati finali devono essere valutati e trasferiti alla politica, si ha la chiusura amministrativa del progetto:

- finalizzazione di tutte le attività relative a tutti i risultati finali, per chiudere formalmente il progetto;
- discussione con il team di progetto sull'esperienza complessiva di progetto e degli insegnamenti appresi;
- documentazione degli insegnamenti appresi e delle best practices in vista dei futuri progetti;
- chiusura amministrativa del progetto e archiviazione.

Come si può vedere, si tratta di un approccio innovativo alla direzione per progetti e obiettivi che valorizza temi ed argomenti non ancora applicati nelle Province con sufficiente efficienza organizzativa.

La Nuova Provincia trova nel suo modello organizzativo le risorse umane specializzate per applicare la metodologia del Project management.

La bozza di disegno di legge delega sulla revisione del Testo Unico degli Enti Locali contiene al riguardo principi e criteri direttivi che orientano il legislatore delegato nell'applicazione della metodologia del project management negli enti locali: può essere un passaggio epocale nello sviluppo di una nuova cultura di direzione per obiettivi da parte della dirigenza pubblica locale e in particolare per quanto detto sinora per la Provincia.

---

<sup>86</sup> Circolare n. 27 – Ragioneria Generale dello Stato – del 21 giugno 2022 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR

## 1.7. Il capitale umano nella nuova Provincia.

“La formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità del personale della pubblica amministrazione costituiscono strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane e si collocano al centro del processo di rinnovamento della pubblica amministrazione.

Qualsiasi organizzazione, infatti, per essere in linea con i tempi e rispondere ai mutamenti culturali e tecnologici della società, deve investire sulle competenze del proprio personale, attraverso una adeguata formazione.

Tale principio, pur avendo informato le politiche di formazione del personale pubblico degli ultimi venti anni, è stato tradotto in pratica con difficoltà e realizzato solo parzialmente, per effetto, tra l'altro, della riduzione delle risorse finanziarie determinata dalle politiche di spending review.

Il tema della formazione del **capitale umano** presenta oggi una rinnovata attualità nel quadro del processo di riforma della pubblica amministrazione per effetto di una pluralità di fattori:

- a) una nuova stagione di reclutamenti, che ha comportato, negli ultimi anni, una significativa immissione di nuovo personale all'interno delle amministrazioni italiane;
- b) un mondo veloce e dinamico, che richiede un necessario aggiornamento delle competenze dei circa 3,2 milioni di dipendenti pubblici;
- c) gli obiettivi di innovazione individuati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche “PNRR”), approvato in Consiglio dei ministri il 24 aprile 2021 e adottato con decisione della Commissione europea n. 10160/21 il 13 luglio 2021.

In particolare, la valorizzazione del **capitale umano** delle pubbliche amministrazioni è centrale nella strategia del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese”.

Più nello specifico, il PNRR mira alla costruzione di una nuova pubblica amministrazione fondata “sull'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e sulla valorizzazione delle persone nel lavoro, anche attraverso percorsi di crescita e aggiornamento professionale (re-skilling) con un'azione di modernizzazione costante, efficace e continua per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale”.

La valorizzazione del capitale umano passa dunque attraverso il riconoscimento della centralità della leva della formazione, che deve avere valore per le persone e per l'amministrazione:

- a) per i dipendenti, la formazione e la riqualificazione costituiscono un “diritto soggettivo” e, al tempo stesso, un dovere. Le attività di apprendimento e formazione, in particolare, devono essere considerate ad ogni effetto come attività lavorative;
- b) per le amministrazioni, la formazione e la riqualificazione del proprio personale devono costituire un investimento organizzativo necessario e una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico.

Dal punto di vista funzionale, il rafforzamento delle competenze del personale pubblico costituisce uno dei principali strumenti per promuovere e implementare i processi di innovazione (amministrativa, organizzativa, digitale) delle amministrazioni pubbliche e, quindi, per innalzare l'efficienza e migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Per cogliere gli obiettivi sopra richiamati, è necessario che la formazione del personale sia inserita al centro dei processi di **pianificazione e programmazione delle amministrazioni pubbliche**; essa deve essere coordinata e integrata con gli obiettivi programmatici e strategici di performance dell'amministrazione, trovando una piena integrazione nel ciclo della performance e con le politiche di reclutamento, valorizzazione e sviluppo delle risorse umane.

In questa prospettiva, le amministrazioni pubbliche hanno oggi la possibilità di riqualificare e rafforzare i processi di programmazione dell'attività formativa nel **Piano Integrato di Attività e Organizzazione** (di seguito anche PIAO), introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La pianificazione delle attività formative, infatti, costituisce il contenuto di una specifica sezione del PIAO (Sezione 3 Organizzazione e capitale umano, 3.3 Piano triennale dei fabbisogni del personale), che deve sviluppare, tra l'altro, la strategia di gestione del capitale umano e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali.

Nella cornice ora delineata, la presente Direttiva mira a fornire indicazioni metodologiche e operative alle amministrazioni per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative al fine di promuovere lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze del proprio personale.

Il consolidamento di questi processi, in particolare, costituisce il presupposto per innalzare l'efficacia e l'impatto degli interventi finalizzati alla formazione e allo sviluppo del personale, ottimizzando, nel contempo, l'utilizzo delle risorse disponibili.

Inoltre, la Direttiva definisce le priorità di investimento in ambito formativo, tra le quali rientrano:

- lo sviluppo, in maniera diffusa e strutturale, delle competenze del personale pubblico funzionali alla realizzazione della transizione digitale, amministrativa ed ecologica delle amministrazioni stesse promosse dal PNRR;
- la strutturazione di percorsi di formazione iniziale per l'inserimento del personale neoassunto, allo scopo di fornire competenze e conoscenze finalizzate al ruolo che lo stesso andrà a ricoprire nell'ambito di ciascuna amministrazione, comprensivi di processi di mentoring a supporto dell'apprendimento;
- la necessità di riservare un'attenzione particolare rispetto allo sviluppo delle soft skills, ovvero delle competenze trasversali, legate alla leadership, al lavoro in team, alla capacità di adattamento al cambiamento, alle capacità comunicative, ecc.;
- la necessità di dedicare una sempre maggiore attenzione al tema della formazione internazionale – considerata la costante interazione delle amministrazioni con le istituzioni europee e con gli organismi internazionali – e a quella relativa alla gestione dei finanziamenti europei date anche le note carenze strutturali, delle amministrazioni pubbliche, in fase di progettazione ed attuazione dei programmi e degli obiettivi promossi dall'UE.

Le indicazioni contenute nella presente Direttiva e gli obiettivi specificati sono rivolti alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.



L'attuazione dei principi e delle indicazioni previste dalla Direttiva è affidata, innanzi tutto, ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane e, ove presenti, ai responsabili della formazione, che devono operare in sinergia con gli altri ruoli organizzativi, a partire ad esempio dal **Responsabile per la trasformazione digitale**, ove presente, per quanto riguarda la formazione finalizzata allo sviluppo delle competenze digitali.

**Più in generale, l'attuazione della Direttiva riguarda tutti i dirigenti, cui è affidato, tra gli altri, il compito di gestire le risorse umane promuovendone lo sviluppo e la crescita.**

In questa prospettiva, la promozione della formazione e, in particolare, della partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative di sviluppo delle competenze promosse costituisce un obiettivo di performance dei dirigenti.”<sup>87</sup>

La direttiva del Ministro della Pubblica Amministrazione mette al centro il capitale umano come oggetto di investimento prioritario da parte dell'ente in termini di processo di formazione.

Per la Provincia risulta prioritaria una ripresa della capacità di programmazione del rafforzamento strutturale dell'organizzazione mediante scelte mirate sulle “competenze” da attrarre per l'esercizio delle funzioni fondamentali in un quadro complessivo che preveda innovazione, digitalizzazione, polarizzazione dell'attività su funzioni di pianificazione, programmazione e coordinamento dello sviluppo locale in tutti i suoi aspetti, come già enunciati, e politiche di investimento strategiche per il territorio facendo rete con i Comuni che gestiscono le funzioni secondo il principio di sussidiarietà sia verticale, sia orizzontale di maggiore rilevanza e vicinanza al cittadino.

In questa ottica le Stazioni Uniche Appaltanti, analizzate in precedenza, devono diventare nella prospettiva della nuova Provincia “Centri di gestione strategica dei contratti pubblici”<sup>88</sup> come momento di concretizzazione delle politiche locali e quindi programmati e realizzati non in una mera visione procedimentale ma in modo sistemico rispetto alla realizzazione del “valore pubblico” territoriale e locale. Si pensi a ciò che è stato già scritto sull'argomento delle aree interne.

---

<sup>87</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Il Ministro della Pubblica Amministrazione – Direttiva su: “ Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” – Premesse e obiettivi. Roma, 24 marzo 2023.

<sup>88</sup> Sopra si è parlato di “ufficio delle politiche contrattuali” le due definizioni appartengono a due momenti che caratterizzano un movimento evolutivo nell'organizzazione della Nuova Provincia e non sono sia in contrasto, sia in opposizione tra loro;

## 2. Autonomia finanziaria di entrata e di spesa della nuova Provincia

### 2.1 – I fondamenti costituzionali dell'autonomia di entrata e di spesa della nuova Provincia.

L'argomento dell'autonomia di entrata e di spesa della Provincia trova il proprio sviluppo nel processo complessivo di rilancio dell'ente quale livello di governo locale previsto nella Carta Costituzionale.

Il disegno della legge Delrio (n. 56/2014) si è inceppato a seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale (Boschi-Renzi) che prevedeva la cancellazione delle province dall'articolo 114 della Costituzione.

Nel contempo la Corte Costituzionale con sentenza n. 240/2021 ha affermato, tra l'altro, quanto segue:

*“Da un secondo punto di vista, non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province.*

*Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori....omissis.....”*

Sempre la Corte Costituzionale con sentenza n. 274/2003 ha definito il perimetro dei modelli di rappresentanza politica affermando che:

*“...omissis ...è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.*

*Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo*

*Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.”*

Ancora la Consulta ha dichiarato, con Ordinanza n. 144/2009) manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 3, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Prato, perché l’esonero dall’imposta si applica solo allo Stato e non anche agli enti territoriali, argomentando in ordine all’architettura istituzionale, tra l’altro come segue:

*“che, come visto, il giudice a quo muove dalla premessa che la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione configura un rapporto di «pari ordinazione» tra lo Stato e gli altri enti territoriali (ivi compresa la Provincia), in considerazione della comune funzione di perseguire «interessi generali delle rispettive comunità», traendo da tale premessa la conseguenza che la scelta del legislatore di applicare solo allo Stato l’esonero tributario in questione è priva di giustificazione e rappresenta, pertanto, un vulnus al principio di eguaglianza e di pari ordinazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, ai sensi dell’art. 114 Cost.;*

*che, in proposito, va tuttavia evidenziato che le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non comportano una innovazione «tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l’ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (sentenza n. 365 del 2007);*

*che, al contrario, allo Stato è comunque riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, «una posizione peculiare», in quanto tutti gli enti territoriali indicati nell’art. 114 Cost., pur costituendo componenti essenziali della Repubblica, «dispongono di poteri profondamente diversi tra loro» (sentenza n. 274 del 2003) nell’ambito delle rispettive competenze;*

*che, pertanto, il rimettente pone a confronto situazioni eterogenee, perché la condizione giuridica di fondo dello Stato è diversa da quella delle Regioni e degli altri enti territoriali, quanto a qualità e dimensione degli interessi perseguiti: generali, unitari ed al massimo grado di estensione, nel caso dello Stato; ugualmente generali, ma differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione, nel caso delle Regioni e degli enti locali;*

*che, dunque, in considerazione della rilevata disomogeneità degli interessi, gli invocati parametri – contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente – non esigono un identico trattamento fiscale in relazione ai trasferimenti effettuati nell’interesse dello Stato ovvero degli altri enti territoriali; ....omissis....”*

Il Presidente della Repubblica in occasione dell’Assemblea delle Province del 2023<sup>89</sup>, in ordine all’inquadramento costituzionale delle Province, ha affermato con chiarezza che:

*“Le istituzioni, la loro architettura, la loro qualità sono cruciali per assicurare rispetto dei principi costituzionali e per adempiere al dovere di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che*

---

<sup>89</sup> 36° ASSEMBLEA NAZIONALE DELLE PROVINCE ITALIANE – L’Aquila - martedì 10 ottobre – mercoledì 11 ottobre 2023;

*“impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione” alla vita del Paese, come dispone l'art. 3 della Costituzione.*

*La Provincia, le Province nel loro insieme, possono e devono partecipare a questo essenziale compito di coesione sociale. Sarebbe un grave errore affidarsi soltanto alla forza inerziale della crescita quantitativa delle aree metropolitane e degli insediamenti produttivi, collocati nei nodi delle principali reti logistiche e di comunicazione.*

*La coesione del Paese, la sua stessa unità civile, richiede una crescita delle potenzialità di tutti i territori, anche di quelli delle aree interne, delle zone montane, dei piccoli centri.*

*Interpreto anche in questo senso la vostra richiesta di assegnare alla Provincia, tra i suoi compiti fondamentali, la pianificazione dello sviluppo, con il chiaro obiettivo della sostenibilità ambientale e sociale, e con l'impegno di far convergere attori privati e pubblici in una rivitalizzazione dei territori oggi più svantaggiati.*

*Ogni giorno le istituzioni sono chiamate, attraverso l'efficacia dei loro interventi, a legittimarsi di fronte ai cittadini.*

*È il tema della partecipazione democratica, che si nutre della scelta al momento del voto, e della libertà di critica durante il mandato verso chi è stato eletto.”*

In riferimento ai temi analizzati nel presente studio risulta di particolare interesse il richiamo del Presidente della Repubblica alla coesione del Paese, mediante una crescita delle potenzialità di tutti i territori, anche di quelli delle aree interne, delle zone montane, dei piccoli centri.

Il Presidente dell'Unione Province d'Italia De Pascale ha dedicato un paragrafo intero della propria relazione all'Assemblea 2023 delle Province dal titolo “La Costituzione, il nostro faro”, e, tra l'altro, ha affermato:

*(...) “La scelta costituzionale impegna invece la Repubblica a riconoscere le autonomie locali, quali parti vive della pluralità delle comunità che vivono sui territori, il cui governo autonomo vede come protagonisti i cittadini stessi, nell'esercizio della sovranità, e per essi gli enti che sono esponenziali della dimensione sociale e comunitaria (...)*

*Una Repubblica plurale, in cui le specificità dei territori non solo sono riconosciute, ma devono trovare l'impegno costante dei legislatori, statale e regionali, a che possano essere costantemente promosse e salvaguardate, attraverso un'autonomia chiamata ad inverarsi sempre più pienamente nella dimensione dell'unità e indivisibilità della Repubblica (...)*

*Ci sentiamo, per tali ragioni, parte attiva di un sistema uno e plurale, quale deve essere quello della Repubblica delle autonomie, chiamate ad interpretare propriamente il nostro ruolo di enti ‘intermedi’, capaci di rispondere alle istanze territoriali che altrimenti non troverebbero, o perché di dimensione comunale, ovvero regionale, la sede più adeguata al governo territoriale e la soddisfazione dei diritti dei cittadini.*

*D'altro canto, la rivendicazione di un rinnovato ruolo per le Province poggia non solo su una sottolineatura della garanzia di autonomia, formale e sostanziale, accordata dall'art. 114 della Costituzione alle Province, ma ancor più sulla convinzione che il disegno tracciato con la riforma*

*costituzionale del 2001 risulterebbe quanto mai compromesso dal non riconoscere la dimensione propriamente locale della amministrazione, articolata su più livelli di governo.*

*L'art. 118 della Costituzione compie, in effetti, una scelta chiara e inequivoca, anche se ancora purtroppo largamente inattuata, in favore di una amministrazione che deve essere prevalentemente locale, dando così pieno sviluppo ai principi di autonomia e di sussidiarietà.*

*Un'amministrazione locale che non può esaurirsi nella dimensione comunale, pure chiamata a giocare un ruolo tendenzialmente generale, ma che deve trovare il proprio completamento a livello provinciale e metropolitano, al fine di garantire che il governo dei territori sia effettivo e pienamente rispondente alla scelta preferenziale della sussidiarietà.*

*Un sistema articolato ed armonico, in cui le diverse comunità locali possano sempre trovare, negli enti che le rappresentano, alle diverse dimensioni, gli attori di un reale governo autonomo (...)*

La Corte Costituzionale è intervenuta più volte nell'argomento del rapporto tra risorse e funzioni esercitate a livello territoriale e locale.

Con sentenza n. 4/2020 ha, tra l'altro, invocato questi principi:

“In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subjecta materia (equilibri del bilancio n.d.r.) consente di chiarire che:

- a) l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.);
- b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali:
  - il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione;
  - il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto;
  - lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018);
  - quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.);

- gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).....omissis.... (Sentenza Corte Costituzionale n. 4/2020);

Con Sentenza n. 29/2023 il Giudice delle leggi richiama precedenti decisioni e così si esprime:

“L’odierna questione di legittimità costituzionale concerne il rapporto tra funzioni attribuite alle province e risorse assegnate. In proposito questa Corte ha già avuto modo di affermare che le province sono chiamate a «rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. [Pertanto,] la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016).

Questa Corte ha altresì affermato che una dotazione finanziaria estremamente ridotta e l’incertezza sulla definitiva entità delle risorse disponibili non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).”

Anche la sentenza della Corte Costituzionale 71 del 2023 contiene importanti richiami all’autonomia finanziaria degli enti locali in base al dettato costituzionale.

Si tratta di una sentenza in materia di bilancio e contabilità pubblica che riguarda la perequazione delle risorse finanziarie e prende in considerazione, tra gli altri, il caso dell’ Incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) con vincoli di destinazione, finalizzati ad aumentare l’offerta di posti nei servizi educativi per l’infanzia (asili nido) e il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica, e altri casi di vincoli di destinazione stabiliti in relazione al Fondo di solidarietà comunale. Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., che rispettivamente intervengono sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale (FSC) incrementandone la dotazione, attraverso risorse statali, in modo consistente e progressivo; nel contempo stabiliscono specifici vincoli di destinazione sulla relativa spesa, in funzione del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell’attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio. Si sostiene da parte della Regione Liguria che in base all’art. 119, terzo comma, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al successivo quinto comma, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all’autonomia finanziaria comunale - anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni - al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all’imprescindibile processo di definizione e finanziamento dei LEP, non può che spettare al legislatore. Dato il ventaglio delle soluzioni possibili, la Corte costituzionale dichiara di non potere esercitare una supplenza; il legislatore è però chiamato a intervenire tempestivamente

per superare una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

Il giudice delle leggi nel trattare il caso sottoposto al suo esame ribadisce alcuni principi che riguardano l'autonomia finanziaria degli enti locali, (anche se si riferisce solo ai comuni i principi invocati si applicano anche alle Province e alle Città Metropolitane):

*“Al fine di precisare quanto sopra è, innanzitutto, opportuno ripercorrere le principali fasi dell'evoluzione della struttura del FSC, chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale disegnato dagli artt. 11, 12 e 13 della legge n. 42 del 2009, colmando le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate.*

*In particolare, l'art. 11, comma 1, lettera b), ha previsto che il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali dei comuni, «e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».*

*In questo disegno, finalizzato al rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei comuni e al superamento del modello di finanza derivata, attuato anche attraverso la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, aventi carattere di generalità e permanenza, e la sostituzione degli stessi con entrate proprie (art. 11, comma 1, lettera e), è corrisposta la valorizzazione della perequazione. Questa, infatti, ha assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica (art. 2, comma 1, lettera m, della legge 42 del 2009) – che può riflettere inefficienze nella gestione dei servizi locali – a favore del criterio del fabbisogno standard, che valorizza, invece, «l'efficienza e l'efficacia» della spesa (art. 2, comma 1, lettera f, della legge n. 42 del 2009).*

*I fabbisogni standard, disciplinati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), sono stati adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di un complesso e concertato procedimento che:*

- a) ha coinvolto Soluzioni per il sistema economico – SOSE spa;*
- b) ha utilizzato una metodologia di tipo econometrico;*
- c) ha richiesto la collaborazione dei comuni anche tramite la risposta a specifici questionari;*
- d) è avvenuto sotto il controllo della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prima, e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, poi, oltre che delle competenti commissioni parlamentari e, in particolare, della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.*

*La perequazione in base ai fabbisogni standard è stata avviata nel 2014, prevedendo una progressione graduale, più volte ridefinita e che, in base all'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26*

*ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, raggiungerà il 100 per cento nell'anno 2030.*

*Nello specifico, il Fondo di solidarietà comunale è stato concretamente istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012, in sostituzione dell'iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011.*

*Entrambi i fondi, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria disposta dal comma terzo dell'art. 119 Cost., sono stati chiaramente concepiti senza vincolo di destinazione."*

Ma quali sono i fondamentali che la Consulta richiama in riferimento all'autonomia finanziaria di Province e Comuni?

*"Questa Corte, del resto, fin dalla sentenza n. 370 del 2003 ha sostenuto con fermezza che «[i]l nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. [...] Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione».(...)*

*Per tale motivo, questa Corte, anche di recente, ha ribadito che «[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009» (sentenza n. 220 del 2021).(..."<sup>90</sup>*

---

<sup>90</sup> "Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione.

Dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce.

Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali (...)" Sentenza 370/2003 - Giudizio: GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - Presidente: CHIEPPA - Redattore: DE SIERVO.

"In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenza n. 197 del 2019)



Appare chiaro e non necessita di ulteriori commenti ed analisi l'orientamento costituzionale costante ribadito dalla Consulta in ordine alle risorse che devono essere attribuite agli enti territoriali per assicurare l'adeguato esercizio delle funzioni fondamentali assegnate. In questa ottica la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni è *“un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali”*.

---

e n. 117 del 2018).

Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101.

In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.” Sentenza 220/2021

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente CORAGGIO - Redattore BUSCEMA - Udienza Pubblica del 05/10/2021 Decisione del 06/10/2021

## **2.2 La legge 42/2009: principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni delle Province, analisi di una mancata attuazione.**

L'argomento che qui si vuole sottolineare è quello dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Province senza la quale non può esistere un livello di governo locale che riesca ad esercitare adeguatamente le funzioni fondamentali e non fondamentali e si dà vita ad un ordinamento e un'architettura istituzionali vuoti di poteri effettivi.

I principi e i criteri direttivi della legge 42 del 2009, legge delega in materia di federalismo fiscale, non hanno trovato ancora piena ed esaustiva attuazione orientata costituzionalmente.

L'art. 11 della legge 42/2009 contiene "Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane". In particolare prevede la definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo,

Si tratta di spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale esclusiva.

I principi della delega prevedono quindi un preciso riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni – LEP – eventualmente implicate dalle funzioni fondamentali individuate, che come noto sono i livelli delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Questo perché riguardano diritti civili e sociali da tutelare per tutti i cittadini.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il criterio direttivo della delega prevede il "finanziamento integrale" in base al fabbisogno standard.

I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un Ente Locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente (fonte SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Spa).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard è stata istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) i cui dati sono disponibili presso il sito [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it).

Si noti che il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è garantito in base alla legge delega da tributi propri, che per le Province sono oggi principalmente l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile. Poi si prevedono compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e addizionali a tali tributi che non hanno mai trovato attuazione nell'ordinamento finanziario delle Province. Ma soprattutto è la manovrabilità degli attuali tributi propri che è stata completamente annullata dalle manovre restrittive di finanza pubblica che hanno condotto ad un aumento generalizzato delle aliquote verso la misura massima.

Per il futuro della finanza delle province è fondamentale superare la monotematicità dei tributi propri basati sull'auto che determina un'alta elasticità degli andamenti in relazione alla situazione di mercato, e scegliere una compartecipazione ad un rilevante tributo statale con adeguata dinamica e manovrabilità.

Si consideri anche che la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni Provincia: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere per il comparto delle Province uno scenario di squilibrio di 842 milioni di euro, riferito alla situazione corrente dei bilanci e della gestione, come vedremo in seguito.

Si apre poi il tema del fondo perequativo che è disciplinato dall'art. 13 della legge 42/2009 - Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) e che non ha mai trovato attuazione nella finanza delle Province.

Avrebbe dovuto essere destinato a concorrere al finanziamento delle funzioni da loro svolte: "la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province.... omissis....".

Il fondo avrebbe dovuto essere ripartito sulla base di due indicatori: il primo finanziario e il secondo infrastrutturale. Anche quest'ultimo di rilevante importanza considerata la vocazione della "Nuova Provincia" alla spesa di sviluppo e di investimento.

Il fondo perequativo attribuito alle Province per il periodo dal 2012 al 2021 è stato un fondo privo di criteri e finalità perequative non agganciato ad alcun tributo statale e che è stato utilizzato per realizzare le manovre di contenimento delle risorse assegnate dallo Stato.

### **2.3 La finanza delle Province: analisi di un percorso e principali effetti sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni fondamentali e non fondamentali.**

Ora le Province stanno vivendo un momento particolarmente importante per il loro rilancio e per la loro valorizzazione secondo l'orientamento costituzionale.

L'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, sull'autonomia differenziata, deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali per uno sviluppo locale equilibrato in tutto il Paese nel rispetto dell'unità nazionale.

Le Province potranno dare un contributo qualificato e coerente con le proprie funzioni istituzionali per garantire queste finalità: soprattutto in termini di sviluppo degli investimenti infrastrutturali, territoriali e produttivi che garantiscano la coesione nel Paese.

Nel contempo si stanno ponendo le basi per una legge delega di revisione e adeguamento del TUOEL – Testo unico degli enti locali – che farà il suo percorso parlamentare in sintonia con i progetti di legge di carattere istituzionale sulle Province e recanti il sistema elettorale, gli organi e la perimetrazione delle funzioni.

In questo contesto in movimento sul perimetro istituzionale delle Province l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa rappresenta condizione irrinunciabile per dare senso al complessivo disegno di riforma.

“Le Province, rispetto agli altri livelli di governo, rappresentano l'ente locale che è il più lontano dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09: “attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni...” (Fonte: Piattaforma Programmatica Unione Province – UPI – Novembre 2022).

Il cammino per realizzare un'autonomia finanziaria e tributaria realmente in grado di sostenere i fabbisogni connessi con l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province è iniziato e non può avere incertezze.

La stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale è un valore irrinunciabile.<sup>91</sup>

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) dopo aver analizzato e valutato i dati, ha approvato le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Province delle Regioni a Statuto ordinario (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) nel confronto con le capacità fiscali.

---

<sup>91</sup> da “La riforma delle Province” – Le proposte di legge nella XIX legislatura – UPI – Attività del Progetto “Province e Comuni” finanziato dal Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020;

Ha pertanto determinato, con valutazioni oggettive, la situazione di squilibrio del comparto delle Province tra risorse disponibili e fabbisogni riferiti all'esercizio delle funzioni fondamentali, come riportato:

<b>Capacità fiscali</b>	<b>1.943.460.661</b>
<b>Fabbisogni standard</b>	<b>-1.849.185.619</b>
<b>Concorso netto alla finanza pubblica 2021</b>	<b>-936.221.703</b>
<b>(=) Squilibrio di comparto fotografato al 2021</b>	<b>-841.946.661</b>

La situazione economico – finanziaria delle Province è caratterizzata altresì da un costante calo delle entrate tributarie, come si evidenzia di seguito:

#### IMPOSTE

mln	2019	2020	2021	2022	Variazione % sul 2019
Imposta assicurazioni RC auto	1.240	1.186	1.159	1.089.	-12,17
Imposta di iscrizione al PRA	1.073.	992	1.049	926	-13,60

Come noto, la Corte dei Conti ha definito ingiustificati e insostenibili i tagli operati, dalle passate manovre finanziarie, ai danni degli equilibri di bilancio delle Province, tali da non consentire loro di assolvere con completezza ai compiti e funzioni loro assegnate e aventi come effetto quello di "annullare la capacità programmatoria delle Province"<sup>92</sup>.

In questo contesto la manovra di bilancio 2024 – 2026 attualmente all'esame del Parlamento<sup>93</sup> introducendo la "spending review" anche per le Province realizza una sommatoria con le criticità per effetto di trascinamento delle manovre precedenti e il dinamismo negativo delle entrate proprie che incide in modo molto rilevante sugli equilibri economico – finanziari delle Province e Città Metropolitane in controtendenza con le esigenze dettate dalla costruzione della nuova Provincia sulle fondamenta già descritte e secondo le ipotesi progettuali che saranno sintetizzate nel presente studio.

Soltanto in presenza di un equilibrio di parte corrente solido e duraturo nel tempo si può affrontare il tema della strutturazione organizzativa della Provincia in situazione di sostenibilità finanziaria come oggi richiede la legge, e solo in un contesto di sana gestione ordinaria si può manifestare a pieno la propensione della Provincia (soprattutto della nuova) alla spesa di investimento e alla realizzazione di tutti i target dei progetti PNRR e PNC entro il 2026.

E a proposito di esercizio di funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali ancora la Corte dei Conti affronta il tema già nel lontano 2017, rimanendo, in buona parte, inascoltata:

<sup>92</sup>Deliberazione n. 17 Sezione Autonomie Corte dei Conti del 30 Aprile 2015 "Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari"

<sup>93</sup> Atto Senato n. 626: Disegno di Legge di Bilancio 2024-2026

*“Le Province sono soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite «Infatti non sembra opinabile che dal progetto di riforma e dall’obiettivo di riassetto e razionalizzazione dei livelli di governo locale siano derivate norme che hanno inciso sull’autonomia delle Province.*

*Ciò vale per l’art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che ha fatto divieto alle Province di effettuare determinate tipologie di spese e di procedere ad assunzioni di personale nei diversi profili disciplinati dalla normativa vigente in materia di rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione; così come per le altre misure di riduzione delle dotazioni organiche, di cui al successivo comma 421, che ha proporzionato riduzioni e limitazioni di spesa al nuovo assetto delle funzioni» (che vedremo in sintesi nel seguito ndr).*

*«Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle province» sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l’operatività di detti Enti – previsti tanto dall’art. 114 che dall’art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta degli effetti di tale prospettiva condizionata».*

***«Indirizzo, questo, da seguire sia nella disciplina delle funzioni non fondamentali sia di quelle fondamentali»<sup>94</sup>***

Non solo, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti in audizione presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali segnala *«Il grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci»*

*L’esito del referendum del 4 dicembre 2016 ripropone la necessità di valutare la coerenza della riforma delle Province ordinarie, avviata dalla legge n. 56/2014, con l’assetto istituzionale delineato dall’articolo 114 della Costituzione, non più modificato.*

*La mancata espunzione delle Province dal testo della Costituzione impone di riconsiderare le stesse tra le componenti della Repubblica equi-ordinate ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato.*

*La Costituzione individua le Province come enti autonomi titolari di funzioni proprie (art. 118 Cost.), che, al pari degli altri enti territoriali, hanno carattere esponenziale degli interessi dei territori e delle popolazioni su di esse insediate.*

*Di fondamentale interesse, inoltre, sono le tematiche: dell’autonomia finanziaria, delle risorse finanziarie, dei bilanci e dei relativi vincoli ed obblighi, che si legano alla riconosciuta capacità impositiva ed ai **temi della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (art. 119 Cost.) (mai attuata, ndr).***

*«I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno*

---

<sup>94</sup> Audizione della Corte dei Conti sulla Finanza delle Province e delle Città Metropolitane presso la Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale del 23 febbraio 2017;

*posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.*

*Anche il tema dello stato di realizzazione – a tutt’oggi ancora non completata – del sistema di finanza pubblica delineato dall’articolo 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2012».*

La Corte dei Conti con evidenza si preoccupa di due rilevanti “equilibri” della Provincia: quello organizzativo strutturale, che nell’evoluzione legislativa ha avuto una “proposizione normativa” concretizzatasi nel principio della sostenibilità finanziaria della spesa,<sup>95</sup> che è invero nel decreto ministeriale attuativo di tale principio e nella normativa che lo supporta.

E poi, quello economico – finanziario fondato su risorse “adeguate e congrue, secondo gli orientamenti costituzionali più volte richiamati”, per l’esercizio sia delle funzioni fondamentali, sia di quelle non fondamentali.

La legge 9 agosto 2023, n. 111 “Delega al Governo per la riforma fiscale” prevede che Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, fermo restando quanto disposto in ordine al riordino del sistema tributario mediante la redazione di testi unici e di un codice del diritto tributario, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti per materia, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema tributario.

I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali nonché dell’ordinamento dell’Unione europea e del diritto internazionale, sulla base dei principi e criteri direttivi generali di cui agli articoli 2 e 3 e dei principi e criteri direttivi specifici di cui agli articoli da 4 a 20 della legge stessa.

L’art. 14 della legge 111/2023 reca “Principi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle province”.

In particolare, per le province si prevede l’introduzione di un tributo proprio destinato ad assicurare l’esercizio delle funzioni fondamentali, **con adeguata manovrabilità** e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell’articolo 119 della Costituzione. Nello stesso modo la legge prevede per le Città Metropolitane.

---

<sup>95</sup> Il decreto dell’11 gennaio 2022 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze e il Ministro dell’Interno, disciplina le assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle Province e nelle Città metropolitane in attuazione dell’articolo 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, del 2019;

Da parte loro le Province tramite UPI hanno chiesto:

- la previsione della compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale con caratteristiche di sostanziale stabilità, che possa essere una solida base di riferimento per una corretta, sostenibile e reale autonomia tributaria;
- la previsione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, così da assicurare a tutte le Province piena capacità di finanziare le funzioni di competenza e di garantire uguali diritti a tutti i cittadini.
- la costruzione di una autonomia finanziaria e tributaria realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica ancora in capo alle Province.<sup>96</sup>

L'esercizio della delega sarà un momento fondamentale per la nuova Provincia.

---

<sup>96</sup> Informativa sul Disegno di Legge Delega della riforma fiscale - Il Presidente dell'UPI Michele de Pascale - Roma, 14 marzo 2023



## **2.4 La Provincia come ente orientato alla spesa di investimento: opportunità e prospettive, criticità, relazioni con l'organizzazione, aspetti finanziari, economici e patrimoniali.**

La valenza pluriennale della programmazione e della previsione è da intendersi come capacità degli enti di intervenire in modo durevole e continuativo nell'esercizio di una funzione fondamentale. Ciò si realizza se la programmazione degli interventi avviene in un contesto di equilibrio economico – finanziario dei bilanci e della gestione, attendibile, veritiero e durevole nel tempo. “L'equilibrio” non è solo economico-finanziario ma si riferisce anche alle risorse umane e alla componente organizzativa dell'ente per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Cerchiamo di approfondire la situazione finanziaria della Province evidenziando, ad esempio la diminuzione dell'impiego di risorse correnti per la manutenzione di strade e scuole “indotto e determinato” dalla insostenibilità economico – finanziaria delle manovre di finanza pubblica che hanno riguardato le Province negli ultimi anni: tale diminuzione è stata in parte “corretta” dall'utilizzo eventuale di mezzi straordinari di bilancio (avanzo libero, destinato e anche vincolato) per il finanziamento della spesa corrente, non più ripetibili, nel contempo si sono aggiunti trasferimenti statali per rendere le manovre subite, maggiormente sostenibili.

Il fatto oggettivo che si è accertato è che gli interventi relativi a funzioni fondamentali non sono stati garantiti secondo il reale fabbisogno ed è stata annullata ogni capacità programmatoria dell'ente.

**Tali effetti indotti presentano aspetti di differenziazione a livello di enti e di ciò si deve tenere conto.**

Occorre privilegiare parametri con finalità perequative.

Ad esempio evidenziare l'incidenza delle manovre di finanza pubblica sulle risorse a carattere ricorrente delle province, cioè sulle risorse che concorrono “direttamente e durevolmente” a garantire l'equilibrio della situazione corrente dei bilanci degli enti.

**È indubbio che l'incidenza delle manovre sulle entrate ricorrenti che costituiscono la “gestione caratteristica” degli enti tende a “catturare” le situazioni di maggiore o minore rilevanza della sottrazione di risorse ente per ente, e a raggiungere un primo obiettivo di perequazione a livello di “sistema delle province”.**

**Gli indicatori devono “pesare” la sofferenza delle Province nel raggiungere un equilibrio della situazione corrente attendibile, veritiero, possibilmente duraturo e le risorse attribuite sono quindi finalizzate, prima di tutto, a concorrere a ristabilire tale equilibrio.**

Nello stesso modo si può applicare la riflessione sulla determinazione del “grado di sofferenza finanziaria negli equilibri di bilancio” della singola Provincia alla ripartizione del sacrificio da spending review come previsto dal disegno di legge di bilancio 2024 – 2026, cioè dell'aumento del concorso finanziario delle Province alla finanza pubblica.

Al tempo stesso, appare ragionevole tenere conto della presenza di un avanzo libero e disponibile più o meno rilevante in termini assoluti finanziari come accertato in base all'ultimo rendiconto approvato.

In mancanza di un equilibrio reale e durevole le coperture finanziarie delle spese non possono essere credibili.<sup>97</sup>

La Provincia, come vocazione istituzionale, e in particolare nell'attuale situazione economica dell'Italia, deve caratterizzarsi come ente ad alta propensione alla spesa di investimento per la "capitalizzazione dei territori" e il perseguimento dello "sviluppo locale".

Si tenga conto che la riflessione sopra analizzata fu condotta dallo scrivente nel corso del Seminario Nazionale riguardante il "Quadro finanziario e programmi di investimento per le Province nel triennio 2019/2021" tenutosi a Ravenna il 25 e 26 marzo 2019.<sup>98</sup>

Poi entra nell'analisi il controllo dei tempi in cui le risorse sono utilizzate (si pensi all'attualità di questo argomento con il PNRR e il PNC).

A garanzia del pieno utilizzo delle somme le spese finanziate con le risorse assegnate annualità, devono essere liquidate o liquidabili per le finalità indicate.

Occorre, pertanto, isolare e governare il problema del tempo che passa dal momento dell'acquisizione delle risorse al momento dell'effettivo impiego finanziario che "misura" il consumo economico delle stesse.

La contabilità pubblica deve "narrare" il processo, dal momento dell'acquisizione dei mezzi finanziari al momento del consumo degli stessi.

La lettura della contabilità deve essere fonte informativa per la dirigenza per assumere le più opportune decisioni al fine di massimizzare la capacità di utilizzo effettivo delle risorse pubbliche. Ma, non solo per la dirigenza, anche per la componente politica.

La semplificazione dei processi decisionali e di controllo, pur in un contesto di garanzia delle finalità pubbliche e dell'imparzialità, buon andamento e correttezza della pubblica amministrazione in base all'art. 97 della Costituzione.

Il consumo delle risorse impiegate deve diventare obiettivo "politico – istituzionale" e la contabilità pubblica evidenzia, monitora e consente di controllare i processi: ciò non solo quale strumento della dirigenza (considerata nella sua complessiva strutturazione organizzativa e non solo finanziaria e contabile) ma quale fondamentale strumento conoscitivo "per decidere", destinato agli amministratori.

---

<sup>97</sup> **Sentenza Corte Costituzionale n. 250/2013** il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»; **Sentenza Corte Costituzionale n.6 / 2017** "È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). **Sentenza Corte Costituzionale n. 18/2019** "il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate."

<sup>98</sup> «LA FINANZA PROVINCIALE: QUADRO NORMATIVO E PROPENSIONE AGLI INVESTIMENTI» Prof. Francesco Delfino, Esperto UPI Seminario Nazionale Quadro finanziario e programmi di investimento per le Province nel triennio 2019/2021 Ravenna, 25 e 26 marzo 2019;

Questo obiettivo supera la considerazione del “governo dei conti pubblici” come mero adempimento tecnico – contabile per farlo divenire “valore per la politica”.<sup>99</sup>

Ma ciò non basta.

Il connesso e collegato equilibrio della struttura organizzativa: la rete dei rapporti – programmazione – bilancio – uffici tecnici, è fondamentale per garantire il governo reale delle risorse da impiegare per le spese di investimento, dal momento della programmazione, progettazione, appalto, contrattualizzazione, esecuzione, sino al collaudo finale.

Oggi assistiamo ad una delle più rilevanti criticità organizzative nella realizzazione dei progetti PNRR proprio nella incomunicabilità tra servizi economico – finanziari e uffici tecnici e dei lavori pubblici delle Province.

Si consideri che alla data del seminario di Ravenna la legislazione consentiva di procedere dal 2018 all’assunzione di personale a tempo indeterminato, da destinare, prioritariamente, alle attività in materia di viabilità ed edilizia scolastica (articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017). L’integrazione è volta a precisare che tali assunzioni, relativamente alle attività di edilizia scolastica, sono riferite a figure ad alto contenuto tecnico-professionale di ingegneri, architetti, geometri, tecnici della sicurezza ed esperti in contrattualistica pubblica e codice degli appalti. Restavano immutati i limiti assunzionali secondo cui, a decorrere dall’anno 2018, le province potevano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, nel limite della dotazione organica ridefinita dai piani di riassetto organizzativo secondo la regola del turn – over.

Si concludeva che era necessario programmare, prevedere, gestire, controllare e rendicontare la spesa di investimento, valorizzando e attuando in concreto il rapporto organizzativo tra servizio economico – finanziario e uffici tecnici e dei lavori pubblici.

Il cronoprogramma veniva citato come strumento fondamentale e obbligatorio per legge nel rapporto servizi finanziari – uffici tecnici e lavori pubblici e nell’ottica del nuovo modello organizzativo delle province (l’attuazione dei piani di riassetto organizzativo).

Si concludeva poi nel modo seguente:

- Affrontare e superare definitivamente lo squilibrio della gestione corrente dei bilanci delle province con risorse aggiuntive associate ad un’azione di perequazione nella ripartizione delle risorse;
- Garantire una conseguente propensione istituzionale degli enti alla spesa di investimento e alla realizzazione dei processi di sviluppo dei territori;
- Il contesto complessivo deve essere caratterizzato dal rispetto dei tempi di impiego e consumo delle risorse acquisite con effetti economico – patrimoniali effettivi e non solo programmati e previsti;
- Realizzare un nuovo rapporto programmatico e operativo con la regione di appartenenza sia per il finanziamento delle funzioni non fondamentali, sia per gli interventi di investimento;
- Realizzare un rapporto collaborativo e di accompagnamento istituzionale nel processo di programmazione e realizzazione degli interventi di investimento con i piccoli e medi comuni.

---

<sup>99</sup> Slides di Francesco Delfino – evento citato;

L'attualità delle argomentazioni illustrate appare evidente: purtroppo i passi in avanti fatti sono pochi e affaticati.

### 3. Gli interventi sul modello organizzativo della nuova Provincia

#### 3.1 Finalità e strategie di sviluppo del modello organizzativo.

La legge 190 del 23 dicembre 2014<sup>100</sup> ha portato prima alla riduzione delle dotazioni organiche, con un processo di mobilità verso altri enti in prevalenza le Regioni, e dopo è stato confermato il prolungato blocco delle assunzioni e si è arrivati ad una pesantissima contrazione del numero dei dipendenti e della spesa delle Province, come attestato dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>101</sup>.

Il decreto dell'11 gennaio 2022 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno, disciplina le assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle Province e nelle Città metropolitane in attuazione dell'articolo 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, del 2019.

Il decreto ministeriale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2022, rappresenta un importante momento di svolta per le Province e le Città Metropolitane, poiché allinea anche questi enti al criterio di sostenibilità finanziaria vigente per i Comuni e le Regioni, consentendo spazi maggiori per le assunzioni a tempo indeterminato alla maggior parte degli enti.

Solo a partire dal 2018, con l'articolo 1, comma 845, della legge n. 205/17<sup>102</sup>, le Province hanno superato il blocco delle assunzioni e hanno potuto utilizzare le regole del turn-over e limitate possibilità di assunzione a tempo determinato per rafforzare la propria capacità amministrativa.

La nuova disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato nelle Province dispone il superamento della regola del turn-over e l'introduzione della regola della sostenibilità finanziaria per la quale la capacità di assunzione è determinata in base al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

È arrivato ora il momento in cui le Province sulla base delle fondamenta che sono state illustrate nella prima parte di questo studio inizino un percorso di graduale attuazione di un **“riassetto organizzativo” per costruire la Nuova Provincia**.

---

<sup>100</sup> Legge del 23/12/2014 n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1, comma 421: La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo. (In vigore dal 01/01/2015);

<sup>101</sup> Da 49.788 dipendenti nel 2014 si è arrivati a 16.080 nel 2020 con una diminuzione di 33.708 unità, pari al 67,7%. I Dirigenti sono passati da 640 nel 2014 a 295 nel 2020 pari al 46,1%. La spesa del personale si è ridotta di 1 miliardo 371 milioni dal 2014 al 2020, pari al 67,1%.

<sup>102</sup> Legge 27 Dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

## Quale la finalità?

**Dare strumenti, risorse umane (o meglio persone) ad un ente di livello costituzionale<sup>103</sup> che deve guardare al suo futuro con fiducia, sia dal punto di vista istituzionale, come ente di rappresentanza degli interessi territoriali e di governo delle collettività, sia quale ente che dia risposte concrete alle vecchie e nuove richieste a livello locale espresse dalla realtà territoriale e dalla comunità a cui fa riferimento. Questo aprendo nuove possibilità di rigenerare le identità locali, tramite i comuni che insistono sull'area dove si attuano, prevalentemente, le sue politiche.<sup>104</sup>**

## **Quali i presupposti principali?**

*“Con la Costituzione repubblicana, le Province sono diventate le mappe di un Paese articolato, che rispetta la varietà dei territori e avverte **come un valore l’articolazione istituzionale**” (...).*

***Le istituzioni, la loro architettura, la loro qualità sono cruciali per assicurare rispetto dei principi costituzionali e per adempiere al dovere di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che “impediscono il pieno sviluppo della persona e l’effettiva partecipazione” alla vita del Paese, come dispone l’art. 3 della Costituzione.***

*La Provincia, le Province nel loro insieme, **possono e devono partecipare a questo essenziale compito di coesione sociale. Sarebbe un grave errore affidarsi soltanto alla forza inerziale della crescita quantitativa delle aree metropolitane e degli insediamenti produttivi, collocati nei nodi delle principali reti logistiche e di comunicazione.***<sup>105</sup>

Affinché la nuova Provincia possa **rinascere** rispetto a questi irrinunciabili valori costituzionali è necessaria una forte e inequivocabile ripresa della consapevolezza politica del valore di questo livello di governo che si traduca in una innovata responsabilizzazione degli amministratori nella definizione degli indirizzi, della programmazione, delle scelte, in una parola **riprendere il “governo dell’ente”** abbandonato in questi ultimi anni a una amministrazione senza “anima” e senza “politica”.

Seconda condizione fondamentale è una completa ridefinizione delle competenze e dell’accountability della dirigenza, trasformando la responsabilità di procedimento e di processo che ha assunto negli anni la maggiore rilevanza (da qui la paura della firma) in responsabilità di risultato come enunciato all’art. 1 del nuovo codice dei contratti pubblici. E qui si richiamano tutti gli approfondimenti affrontati in precedenza sui temi degli investimenti nella formazione, sulla cura delle competenze, sulla direzione per progetti e obiettivi, sulla responsabilità per “viste logiche integrate” dei dirigenti e totale a 360°, sul rapporto con la programmazione strategica (compito

---

<sup>103</sup> Art. 114 – Costituzione - La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

<sup>104</sup> Anthony Giddens 1999 – la globalizzazione determina “un forte impulso e una forte logica a favore di una devoluzione del potere verso il basso...crea nuove richieste a livello locale e apre anche nuove possibilità di rigenerare le identità locali” - Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives (1999). Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita.

<sup>105</sup> Presidente della Repubblica – Discorso all’Assemblea delle Province – L’Aquila 10 e 11 Ottobre 2023 -

degli organi di governo) e la programmazione finanziaria e di bilancio nel colloquio tra politica e dirigenza: il tema è così importante e vasto che richiede un esame dedicato che non può essere svolto compiutamente in questo lavoro.

Si vuole citare soltanto in questa sede, ad esemplificazione, il DM 25 luglio 2023<sup>106</sup> che ha integrato e modificato il principio della programmazione (all. 4/1 al D. Lgs. 118/2011 e smi) là ove richiama espressamente che:

*“Il responsabile del servizio finanziario predispone il bilancio tecnico e lo trasmette ai responsabili dei servizi dell’ente con la richiesta di proporre le previsioni di bilancio di rispettiva competenza ai sensi dell’art. 153, comma 4, del TUEL, anche in assenza degli atti di indirizzo dell’organo esecutivo. Il bilancio tecnico e la documentazione trasmessa ai responsabili dei servizi sono inviati anche all’organo esecutivo, al segretario comunale e al direttore generale ove previsto.”*

È chiara la responsabilizzazione “diffusa” che il principio contabile richiede per la formulazione delle previsioni del bilancio di previsione e ciò rappresenta un orientamento cardine nell’impostazione dei rapporti “in rete” tra tutti i responsabili dei servizi, con il segretario dell’ente in posizione di coordinamento e sovrintendenza: **situazione organizzativa molto lontana dalla realtà attuale della strutturazione delle responsabilità di vertice nelle Province.**

Situazione che a nostro avviso dipende anche da una caduta grave dell’etica nella politica:

“Tutti converranno che esso (il bene) è oggetto della scienza più direttiva e architettonica al sommo grado; e tale è manifestamente la politica”<sup>107</sup>.

E perché la politica è architettura sociale al sommo grado? perché “il bene è amabile anche nella dimensione dell’individuo singolo. ma è più bello e più divino quando concerne un popolo”<sup>108</sup>.

Penso che il più profondo problema della nostra società sia il nichilismo che dilaga nelle menti contemporanee prive di ideali e di prospettiva. E penso altresì che una politica degna di questo nome non possa non farsene carico. Ha scritto Hannah Arendt: “la dignità umana ha bisogno di una nuova garanzia, che si può trovare soltanto in un nuovo principio politico, in una nuova legge sulla terra, destinata a valere per l’intera umanità”<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 25 luglio 2023 Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante: «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42». (GU Serie Generale n.181 del 04-08-2023)

<sup>107</sup> Aristotele, Etica Nicomachea, I, 1, 1094 A 30, ed. it. a cura di Marcello Zanatta – BUR Milano 1986 - Vol 1 – pag. 85;

<sup>108</sup> Ivi, pag. 87;

<sup>109</sup> Hannah Arendt. Le origini del totalitarismo, prefazione alla prima edizione (1950) – trad. di Amerigo Guadagnin, Einaudi, Totino 2009, pag. LXXXI. in Vito Mancuso – Etica per giorni difficili – Garzanti editore – Novembre 2022.

### 3.2 Il piano di riassetto organizzativo nella Nuova Provincia: ipotesi di progettazione e linee guida.

Sulla base delle analisi svolte in precedenza e dei pilastri fondamentali che possono essere posti alla base della costruzione della Nuova Provincia si cerca, ora, a conclusione del lavoro di delineare, anche se in sintesi, in attesa di ulteriori approfondimenti e sviluppi incompatibili con il presente studio, un'ipotesi di progettazione del piano di riassetto organizzativo e di linee guida per la strutturazione dei contenuti principali dello stesso.

Si richiamano brevemente le modifiche che il DM 25 luglio 2023<sup>110</sup> ha apportato al principio contabile concernente la Programmazione (all. 4/1 al D. Lgs. 118/2011) e che modificano i rapporti di filiera tra i vari strumenti di programmazione:

Il contenuto minimo della SeO è costituito:

(...) omissis (...)

j) **dalla programmazione delle risorse finanziarie da destinare al fabbisogno di personale a livello triennale e annuale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente;**

La SeO si struttura in due parti fondamentali:

(...) omissis (...)

Parte 2, contenente la programmazione dettagliata, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP, delle opere pubbliche, **delle risorse finanziarie da destinare ai del fabbisogno di personale entro i limiti di spesa e della capacità assunzionale dell'Ente in base alla normativa vigente**, e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio

Parte 2

(...) omissis (...)

**La programmazione delle risorse finanziarie per tutti gli anni previsti dal DUP, da destinare ai fabbisogni di personale** è determinata sulla base della spesa per il personale in servizio e di quella connessa alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

**La programmazione di tali risorse finanziarie costituisce il presupposto necessario per la formulazione delle previsioni della spesa di personale del bilancio di previsione e per la predisposizione e l'approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale nell'ambito della sezione Organizzazione e Capitale umano del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) di cui all'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 .<sup>111</sup>**

<sup>110</sup> DM 25 luglio 2023 – Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante: «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42». (GU Serie Generale n.181 del 04-08-2023)

<sup>111</sup> Si rimanda al PROGETTO "Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario" – Università degli Studi di Ferrara. Dip. di Economia e Management.



Ma l'argomento che vogliamo affrontare costituisce il presupposto della programmazione del fabbisogno di personale, annuale e triennale, cioè quello di definire "il modello organizzativo della Nuova Provincia" che il decisore politico vuole rilasciare alla comunità e al territorio di riferimento.

Da dove partiamo?

#### **Dalle linee guida generali o framework:**

- Il Piano di riassetto organizzativo deve orientare i processi assunzionali della Provincia;
- **Va adottato anche dalle amministrazioni che già ne sono dotate (piani di riassetto 2018 ad esempio) che dovranno procedere ad una "revisione completa e ragionata" del modello organizzativo nella prospettiva della "Nuova Provincia" e in presenza di tutti i presupposti illustrati nel presente studio (e non solo) per realizzare una "Visione strategica" proiettata nel medio – lungo periodo non di mero mantenimento delle situazioni attuali, ma di superamento delle medesime, anche per liberare risorse da destinare ad una "Provincia che non ha quasi nulla da imparare dalla Vecchia Provincia";**
- È uno strumento di programmazione della Provincia;
- Deve essere integrato con gli altri strumenti di programmazione e **unitario: un piano di riassetto organizzativo stralciato è incompatibile con la "vision" del modello di struttura della Nuova Provincia, sarà la gestione del piano di riassetto ad assumere le caratteristiche della gradualità (piani annuali del fabbisogno di personale);**
- Può essere soggetto a revisione e aggiornamento (ad esempio per adeguamento alle modifiche legislative e ordinamentali eventualmente succedutesi nel tempo).
- Se la "vision" iniziale è strutturata e fondata su scelte chiare e finalizzate a scopi individuati la revisione del piano non dovrebbe manifestarsi nel corso di un mandato amministrativo: ciò rimarca la necessità di una progettazione accurata del Piano stesso;
- È finalizzato, a legislazione vigente, ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, **rileggendole in ottica evolutiva ad esempio alla luce di tutte le riforme, abilitanti, settoriali e orizzontali del PNRR (si pensi, ad esempio, alla riforma abilitante che ha portato al nuovo codice dei contratti);**
- **I capisaldi del piano di riassetto della Provincia devono essere gli stessi dei "pilastri" della riforma della Pubblica Amministrazione previsti dal PNRR: Accesso, buona amministrazione, competenze e digitalizzazione: con le prime quattro lettere dell'alfabeto il PNRR indica i pilastri di una PA più efficiente e individua la tecnologia come leva per rafforzarli;**
- E' finalizzato anche ad organizzare l'esercizio delle funzioni non fondamentali, per evidenziare le coperture dei relativi costi e le connessioni con l'organizzazione generale in ottica di **efficientamento** delle funzioni generali trasversali riferite a tutto l'ente, di

**tracciabilità organizzativa e finanziaria delle funzioni stesse, di risposta all'ente conferente o delegante, di determinazione corretta delle ricadute organizzative del comparto delle funzioni non fondamentali sull'ente considerato nella sua unitarietà;**

- Deve essere in grado di definire nel modello organizzativo le **funzioni di supporto** amministrativo e tecnico che si riferiscono a fruitori interni (amministratori o responsabili della gestione) (esempio servizio segreteria per tutti gli aspetti di assistenza agli organi) separandole con chiarezza dalle **funzioni "finali"** che si riferiscono alla comunità e al territorio di riferimento (ad esempio manutenzioni edifici scolastici, lavori pubblici stradali ecc.);
- La corretta definizione di cui sopra deve consentire al sistema informativo e connessa piattaforma informatica di determinare le spese, i costi e le variazioni patrimoniali dipendenti dalla struttura organizzativa anche nell'ottica della contabilità pubblica "accrual" di cui al PNRR<sup>112</sup> a perfezionamento e completamento della informazione finanziaria in visioni "separate" contabilmente ma integrate funzionalmente;
- La definizione della struttura organizzativa e la sua realizzazione collegata alla programmazione e previsione finanziaria ed economico - patrimoniale deve essere finalizzata a raggiungere **obiettivi di razionalizzazione** dell'organizzazione in modo continuo, dinamico e concomitante dal punto di vista del rapporto performance/ costi della struttura;
- La definizione della struttura organizzativa e la sua realizzazione deve essere finalizzata a raggiungere obiettivi di razionalizzazione dell'organizzazione in modo da garantire un miglioramento della capacità realizzativa dei settori finali (principio del risultato) e una capacità di analisi dell'impatto (valore pubblico) che devono caratterizzare la misurazione della produttività del lavoro pubblico nei prossimi anni;
- L'attuazione delle linee guida per il riassetto organizzativo di cui ai punti precedenti devono pertanto consentire di costruire anche un sistema di valutazione delle performance del personale che risponda alle linee evolutive della programmazione per obiettivi e risultati (project – management visto in precedenza) e alla costruzione del valore pubblico (vedi Piao e suoi contenuti)<sup>113</sup>
- Il piano di riassetto deve essere impostato in modo da **evidenziare i settori dell'organizzazione che necessitano di maggiore ricambio di personale per rispondere alle sfide delle principali riforme** che investiranno la Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, ad esempio l'informatizzazione e la digitalizzazione che devono essere tenute distinte: mentre la prima è semplicemente il processo che porta all'introduzione di strumenti

<sup>112</sup> PNRR\_ Riforma "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual" Riforma 1.15;

<sup>113</sup> PROGETTO "Analisi della qualità dei PIAO e proposte di Linee Guida ad hoc con riferimento alle Province italiane delle Regioni a Statuto ordinario" cit.

**informatici nell'operatività di un'azienda, della pubblica amministrazione, o di qualsiasi altra organizzazione.** Questo concetto fa quindi riferimento all'utilizzo di computer e software per la gestione aziendale, ma si limita agli strumenti utilizzati; la seconda non ha come obiettivo semplicemente quello di sostituire le vecchie tecnologie analogiche con quelle digitali all'interno di una pubblica amministrazione, ma bensì quello di attuare una vera e propria evoluzione dei processi e delle strategie, che porti a un cambiamento alla radice dell'operatività, con l'obiettivo di aumentare la capacità di realizzare i risultati programmati e creare "valore pubblico";

Grazie alla digitalizzazione si vanno quindi a sfruttare le opportunità fornite dalle tecnologie digitali per rendere i processi più efficienti e migliorarne le performance.

Un piano di digitalizzazione richiede investimenti economici, di tempo e in formazione e sviluppo delle risorse umane che rivestono un ruolo chiave.

Ma non solo, l'ecosostenibilità, il risparmio energetico, la sicurezza, la rete pubblica locale, le stazioni uniche appaltanti, l'assistenza ai Comuni, lo sviluppo locale e così di seguito cioè i temi che costituiranno la dorsale principale delle funzioni pubbliche nella nuova Provincia. Si rinvia a quanto detto in precedenza in ordine alla digitalizzazione negli enti locali come capacità di leggere il mercato, l'economia, la produzione, le comunicazioni sul territorio e raccogliere dati per le decisioni.

- **Facendo l'operazione di individuazione dei settori in maggiore evoluzione si deve determinare anche il fabbisogno di investimenti in formazione nella Provincia del presente e del futuro. Anche in questo caso si rinvia all'analisi svolta in precedenza sulla formazione nella PA come leva essenziale per la riforma delle Province e per la ripartenza.**
- **Il piano di riassetto deve quindi indicare le linee guida generali per formulare la programmazione triennale del fabbisogno di personale che partono dai numeri di coloro che saranno posti in quiescenza, per andare ai numeri del personale che può essere assunto in base alla capacità assunzionale dell'ente, per valutare come gestire il ricambio generazionale, per alzare la qualificazione del personale della Provincia in relazione ai compiti ad essa affidati, per sostituire le qualifiche più basse che si liberano a favore di "elevate qualificazioni" tecniche e programmatico – finanziarie affrontando il maggiore fabbisogno finanziario in compatibilità con la sostenibilità finanziaria di cui si è detto in precedenza in questo studio;**
- **Il piano di riassetto organizzativo deve essere l'occasione per superare il concetto tradizionale di dotazione organica a favore di un "modello dinamico occupazionale" sostenibile finanziariamente e che utilizzi anche rapporti di lavoro a termine qualora funzionali all'esercizio delle funzioni della Provincia;**
- **Il piano di riassetto della Provincia deve tendere a introdurre un "modello di governance" nell'esercizio del potere politico e decisionale dell'ente da affiancare al "modello di government" che non risulta sufficiente per creare valore pubblico: intendiamo "di government" l'esercizio di potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale,**

intendiamo “ di governance “ l’esercizio di potere decisionale da cui promanano politiche, servizi, investimenti, sviluppo, in ultima analisi creazione di “valore pubblico”;

- La logica di governance deve essere applicata anche al funzionamento interno della Provincia con un modello organizzativo “partecipativo” in cui le responsabilità di vertice e di qualificazione elevata fanno rete e squadra per le finalità da perseguire insieme e non a “canne d’organo” disarmoniche;
- La logica di governance, deve essere poi applicata sia nei rapporti tra diversi enti e amministrazioni pubbliche (**governance di sistema pubblico**), sia nei rapporti con soggetti esterni diversi, imprese e parti sociali, (**governance globale tramite programmazione dello sviluppo concertata e partecipata**);<sup>114</sup>
- Il modello di governance deve essere facilitato e accompagnato dalla transizione digitale come indicato nel presente studio sia in senso interno all’ente, sia all’esterno di esso; il piano di riassetto organizzativo che chiameremo “piano di realizzazione del modello organizzativo” (per brevità diremo “piano del modello organizzativo”) deve rispondere a questa esigenza. Il piano del modello organizzativo deve superare il semplice “riassetto” per tendere a dare un modello strutturato di organizzazione alla Nuova Provincia, sempre flessibile e mai rigido;
- Il piano del modello organizzativo deve superare il modello burocratico nella strutturazione dell’ente, in particolare deve “superare” queste situazioni tipiche del cosiddetto modello “fordista” dell’azienda<sup>115</sup>:
  - l’attenzione è posta sui compiti e sulle mansioni più che sulle relazioni tra gli stessi, in una visione giuridico – amministrativa rigida e formale, non finalizzata al risultato finale;
  - si privilegia il criterio di specializzazione tecnico – operativa o di tipo formale (natura dell’atto – organo coinvolto), si segmenta il processo in “fasi” (timbro, autorizzazione, compilazione dell’atto, controllo, parere, quadratura contabile, controllo della norma...) indipendentemente dal risultato finale che i compiti e le mansioni concorrono a ottenere;
  - solo se i compiti e le mansioni sono svolte con correttezza ma, in prevalenza, non guardando al risultato finale, gli operatori conseguono un risultato inadeguato (altro che valore pubblico! ndr);
  - si definiscono sequenze irrazionali che ritornano al punto di partenza nel processo decisionale (il giro delle “sette chiese” ndr), sequenza ben nota al cittadino;

<sup>114</sup> Elio Borgonovi – Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche. Egea – I manuali. Milano 2002 – Terza edizione.

<sup>115</sup> Elio Borgonovi – op. cit. rielaborazione dello scrivente;

- si allungano i tempi per conseguire il risultato finale: l'esperienza in atto del PNRR ne è la lampante dimostrazione concreta;
- lo svolgimento di compiti, mansioni ed operazioni converge a formulare un "atto formale" tramite cui si attribuisce valore giuridico all'azione amministrativa (...). Questo fatto ha rilevanza sul piano della struttura organizzativa in quanto spesso accade che essa venga modificata in relazione all'attribuzione delle competenze per gli atti formali e non in relazione ai risultati da ottenere.<sup>116</sup>
- **L'aumento della complessità e delle dimensioni e il conseguente aumento delle esigenze di coordinamento dei compiti, mansioni e operazioni viene affrontato attraverso un allungamento "in verticale" (e sempre meno in orizzontale ndr) della struttura organizzativa con la moltiplicazione dei livelli di coordinamento;**
- **Ciò, unito ai principi della specializzazione e della gerarchia tipici del modello burocratico, determinano la classica struttura a "canne d'organo", ossia di compiti, mansioni e operazioni considerate autonome e autosufficienti (...) omissis (...);**
- **La struttura organizzativa a "canne d'organo" è la diretta conseguenza di un modello che considera ogni fase di un processo amministrativo "compiuta in se stessa" e causa un allungamento dei tempi e molte altre disfunzioni dovute alla necessità di percorrere tutta la catena gerarchica ogni volta che si presenta un problema di coordinamento non previsto e non codificato nelle procedure formali.<sup>117</sup>**

Altro tema che deve essere affrontato è il seguente:

- **Sono prevalenti le posizioni organizzative (ora elevate qualificazioni) finalizzate a garantire la coerenza interna del sistema rispetto a quelle finalizzate a garantire la coerenza con le richieste di soggetti esterni.**
- **La logica del "sistema chiuso" (modello burocratico "chiuso" ndr) produce un'ipertrofia organizzativa (anche nelle scelte attuali, mettendo a rischio le scelte future ndr), nel senso che le posizioni di coordinamento, supervisione, controllo, indirizzo, valutazione, aumentano in misura assai più accentuata rispetto alle posizioni collegate alla produzione di servizi (nella nuova Provincia all' esercizio delle funzioni fondamentali soprattutto di sviluppo del territorio in tutti i suoi aspetti ndr).**
- **Si genera un tipico processo di entropia organizzativa, dato che si destinano risorse crescenti a migliorare un funzionamento organizzativo "fine a se stesso" e si sottraggono risorse alla produzione di servizi (nella definizione data per la Nuova Provincia ndr).**

---

<sup>116</sup> Elio Borgonovi – op. cit.

<sup>117</sup> Elio Borgonovi op. cit.

- **Di qui l'aumento dei costi degli apparati burocratici, che con il passare del tempo diventano insostenibili, o comunque non giustificati per il sistema economico e per la società civile (di qui l'aumento costante della spesa iscritta e impegnata alla MISSIONE 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione e soprattutto e quindi a cascata al Programma 11 Altri servizi generali ndr).**

### **3.3 Linee operative per un'ipotesi di progettazione del Piano di realizzazione del modello organizzativo della Provincia.**

Dalle linee generali ricaviamo **le principali** linee operative per ipotizzare il **Piano di realizzazione del modello organizzativo della Provincia (nella visione evoluta).**

**Si presenta il quadro normativo di riferimento:**

- artt. 6, 6-bis e 6-ter D.Lgs 30.3.2021, n. 165 (organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale);
- art. 33, commi 1 e 2, D.Lgs 30.3.2021, n. 165 (verifica assenza di posizioni professionali in sovrannumero);
- art.1, comma 557 e ss., Legge n. 296/2006 (rispetto del tetto di spesa di personale media triennio 2011-2013);
- art.9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 (assenza dello stato di deficitarietà strutturale e di dissesto, nonché rispetto dei termini BDAP);
- art.9, comma 3-bis, D.L. n. 185/2008 (certificazione dei crediti piattaforma elettronica);
- art. 10, comma 5, D.Lgs n. 150/2009 (adozione piano triennale della performance);
- art. 48, D.Lgs 198/2006 (adozione piano triennale delle azioni positive);
- art. 22, D.Lgs n. 75/2017 (progressioni verticali nel limite del 30% dei posti programmati sino al 31.12.2022);
- art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (limite della spesa per rapporti di lavoro flessibile nel limite del 50% di quella sostenuta nel 2009);
- legge 12 marzo 1999, n. 68 (diritto del lavoro dei disabili e altre categorie);
- art. 33 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (disposizioni in materia di assunzione di personale a tempo indeterminato in base alla sostenibilità finanziaria).

In attuazione all'art. 33 del D.L. n. 34/2019, è stato emanato il Decreto Interministeriale dell'11 gennaio 2022, pubblicato nella G.U. del 28 febbraio 2022, n.49 che disciplina le assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle Province e nelle città metropolitane (entrata in vigore 16 marzo 2022).

**Il D.M. detta una nuova disciplina che si fonda sul principio di sostenibilità finanziaria che supera il concetto della "capacità assunzionale" basato sul principio del turn over di cui all'art. 3, comma 5-sexies del D.L. n. 90/2014.**

**Si presenta la "tabella" che sintetizza la situazione della Provincia in base ai parametri di cui al DM 11 gennaio 2022 relativo alle assunzioni di personale a tempo indeterminato indicando le quote di risorse eventualmente non utilizzate negli anni precedenti e le motivazioni del mancato utilizzo.**

**Per il periodo 2022-2024, le province e le città metropolitane possono utilizzare le facoltà assunzionali residue antecedenti al 2022 se più favorevoli rispetto alle facoltà assunzionali connesse agli incrementi percentuali individuati dal comma 1, fermo restando i limiti di cui all'art.**

**4, commi 1 e 2, di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.**

**Pertanto la tabella, sino al 2024, dovrà effettuare anche questo confronto.**

I parametri individuati dal decreto possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali.

**La tabella dovrà contenere il calcolo della capacità assunzionale per il triennio di riferimento e si raccomanda il calcolo della capacità per il periodo trascorso dall'entrata in vigore della nuova normativa con gli scostamenti tra possibilità assunzionali e effettivo utilizzo delle stesse con indicazione delle qualifiche del personale assunto e relative motivazioni.**

**Dalla descrizione si deve evincere se la Provincia "ha iniziato e ha in corso il processo di sviluppo" della propria struttura organizzativa secondo le linee generali, i fondamenti e le linee operative del presente studio.**

### **Cessazioni programmate**

Sono indicate le **cessazioni già realizzate e quelle previste** per il periodo annuale e triennale, progettando l'utilizzo in termini di nuovo modello organizzativo della Provincia, tenendo conto di tutti i fondamenti introdotti nel presente studio per l'evoluzione dell'organizzazione dell'ente e le linee generali sopra evidenziate.

Saranno elaborati gli andamenti degli assunti/cessati negli ultimi cinque anni, **con una curva di andamento.**

### **Rapporto Dirigenti/Personale**

Rappresenta la dinamicità dell'incidenza esistente tra il **personale con qualifica dirigenziale e il personale dipendente**, che si esprime **con una curva di andamento.**

### **Incidenza redditi da lavoro sulla spesa corrente e sulle entrate correnti**

Si presenta l'incidenza dei redditi di lavoro sulla spesa corrente e anche sulle entrate correnti esprimendo lo stesso con una curva di andamento. Sarà garantita la conciliazione con i dati comunicati alla Corte dei Conti in sede di referto annuale dei revisori sul bilancio e sul rendiconto.

Così deve avvenire per i punti seguenti allorché si tratti di dati contabili finanziari.

### **Andamento della spesa di personale nell'ultimo quinquennio**

Si presenta l'andamento della spesa di personale, con percentuali di variazione annuale e curva di andamento;



## Valorizzazione del personale interno

È elaborato il **progetto di utilizzo delle professionalità interne** all'ente in base alla legge e al contratto collettivo nazionale di lavoro. Il disegno di valorizzazione deve rispettare le linee di sviluppo generali sopra indicate e i fondamenti di questo studio.

Sono adottate tutte le misure possibili per garantire all'Ente di potersi avvalere delle professionalità presenti nei vari Settori, valorizzandone il ruolo, riattivando i necessari percorsi di formazione e qualificazione, fortemente ridimensionati negli ultimi anni per l'indisponibilità di risorse, attuando i percorsi contrattualmente previsti per le progressioni di carriera.

## Interventi a favore delle categorie protette

Si indicano i contenuti del collocamento mirato ex L. 68/1999: posti coperti ed eventuali posti da coprire.

## Le stabilizzazioni di personale ex art. 20, D. Lgs. 75/2017

Qualora previste e prevedibili si devono analizzare tenendo conto che **devono essere coerenti e funzionali allo sviluppo organizzativo della Provincia come delineato.**

## Organigramma funzionale

L'organigramma funzionale rappresenta la struttura dell'Ente, suddivisa in aree omogenee in base a ciascun ambito di attività e servizi attribuiti alla Provincia, nonché l'assegnazione del personale dipendente.

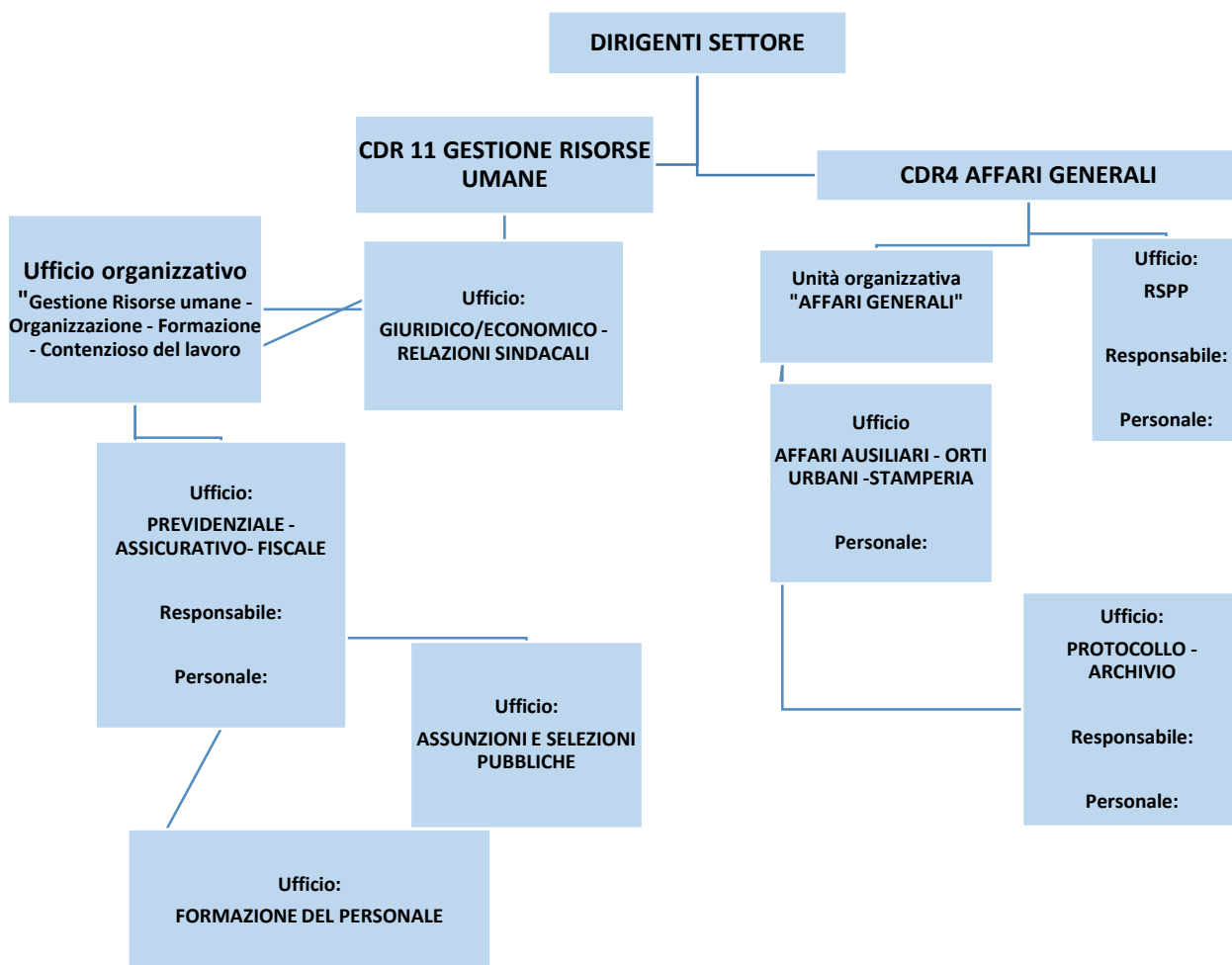
Tale rappresentazione, aggiornata alla data del (indicare la data dell'ultimo aggiornamento) raffigura il livello gerarchico e di responsabilità di ciascuna direzione (Settore), unità organizzativa e coordinamento di Uffici, caratterizzato da autonomia gestionale.<sup>118</sup>

Esempio di presentazione dell'organigramma funzionale<sup>119</sup>:

---

<sup>118</sup> Tratto da Provincia di Treviso – Piano del fabbisogno di personale 2022 - 2024

<sup>119</sup> Tratto da Provincia di Treviso



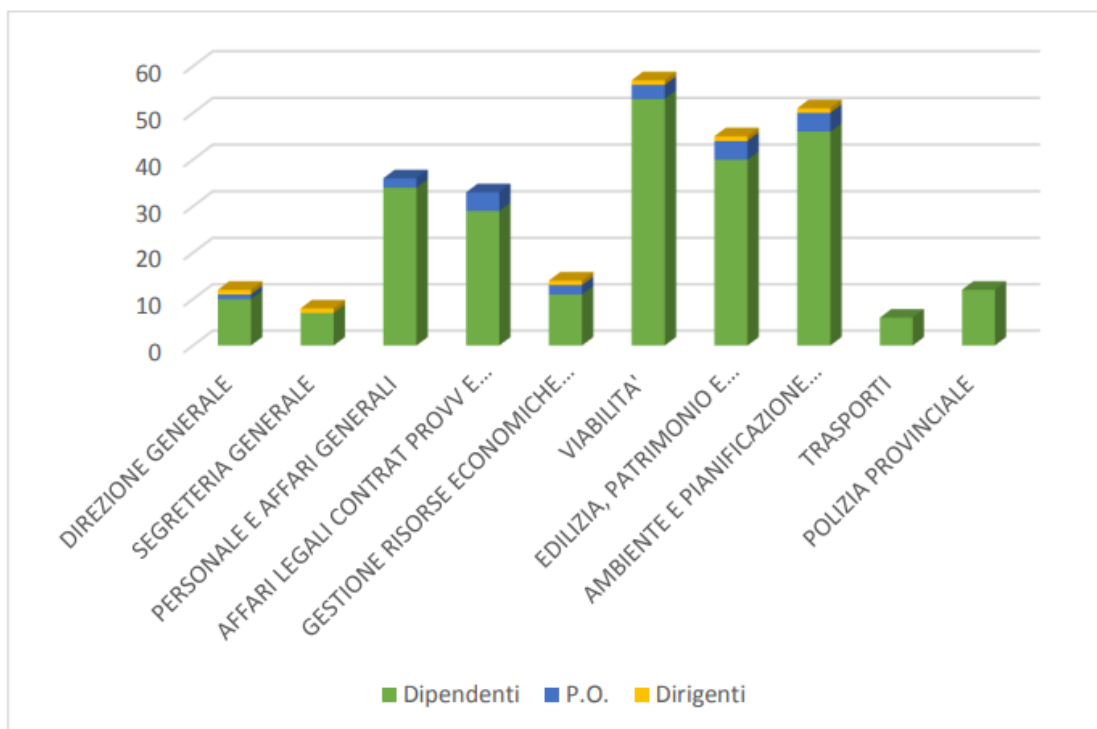
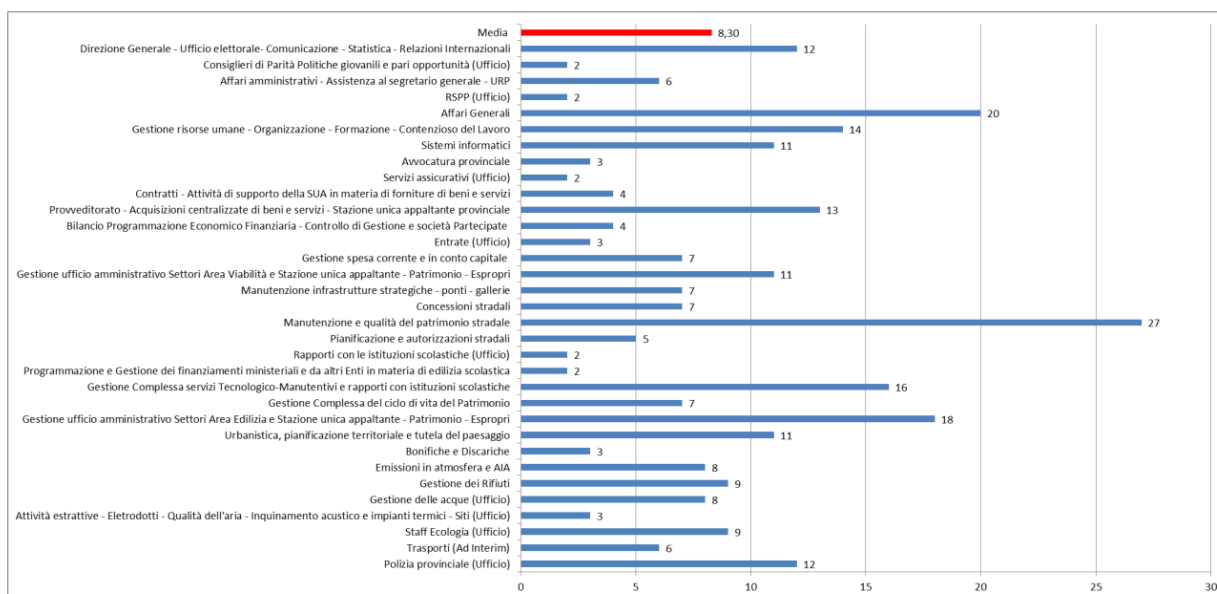
### Ampiezza delle unità organizzative

Sarà rappresentata la comparazione a livello di macrostruttura della relazione esistente tra i ruoli di responsabilità e il personale assegnato al singolo settore (dati aggiornati).

Questo per rappresentare al meglio la “catena di comando” e vedere il grado “dispersione” della stessa verso il basso tenendo conto di ciò che si è analizzato in questo studio e di ciò che si preciserà di seguito.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> Tratto da Provincia di Treviso già cit.

L'istogramma rappresenta l'ampiezza delle unità organizzative e degli uffici con responsabilità di coordinamento, riferita alle funzioni di amministrazione, gestione e controllo ed alle funzioni fondamentali.



LIVELLI DI RESPONSABILITA' AL...	
<b>DIRIGENTI</b>	
N. complessivo di funzioni dirigenziali previste nell'ordinamento	
N. di posizioni dirigenziali coperte al... per la fascia più elevata (XXX euro)	
N. di posizioni dirigenziali coperte al... per la fascia meno elevata (XXX euro)	
N. di posizioni dirigenziali coperte al... per le restanti fasce (XXX euro)	
<b>POSIZIONI ORGANIZZATIVE</b>	
N. totale di posizioni organizzative previste	
N. di posizioni organizzative coperte al... per la fascia più elevata (XXX euro)	
N. di posizioni organizzative coperte al... per la fascia meno elevata (XXX euro)	
N. di posizioni organizzative coperte al... per le restanti fasce (XXX euro)	
N. complessivo di incarichi di specifica responsabilità (70-quinquies, co. 1, CCNL 22.5.2018)	

(al posto di posizioni organizzative si legga "elevate qualificazioni" in base a ciò che si è visto sopra e alla nuova classificazione stabilita dal contratto collettivo nazionale)

#### I provvedimenti adottati dalla Provincia

Saranno indicati tutti i provvedimenti adottati dalla Provincia in ordine alla dotazione organica vigente (ultima) e la personale assegnato alle funzioni non fondamentali. **Per questo ultimo dovrà essere indicato il "bilanciamento" tra risorse destinate alla copertura finanziaria specifica e spese relative.** In caso di "deficit" di copertura si dovranno indicare le motivazioni e le azioni da intraprendere per ripianare tale mancanza di copertura finanziaria attuale e attesa.

**Il personale tutto derivante dall'adozione degli atti di cui sopra deve chiaramente corrispondere con le tabelle indicate nel presente Piano di realizzazione del modello organizzativo dell'ente.**

#### L'evoluzione del ruolo della Provincia

È ultroneo ripetere qui ciò che si è analizzato nello studio sulla Nuova Provincia.

**L'ente deve indicare con chiarezza quale "modello di Provincia" ritiene di disegnare e realizzare in un certo periodo di tempo: sul tema la "politica" deve essere presente, come detto in precedenza, e si deve interfacciare con i responsabili apicali della gestione e con le elevate qualificazioni presenti in un colloquio a contenuti progettuali fattibili e concreti, non un libro dei sogni.**

#### Le funzioni fondamentali attribuite dalla legge 56/2014

Anche se in **una visione evolutiva, essenziale**, a legislazione vigente occorre fare riferimento alla disciplina di cui ai commi 85 e seguenti dell'art. 1 della Legge 56/2014.

## Le funzioni non fondamentali

Questa parte che non incide sulla capacità assunzionale deve essere inserita per governare le ricadute che l'esercizio delle funzioni non fondamentali ha sull'organizzazione complessiva dell'ente e al fine di fare il bilanciamento, già sopra richiamato, tra risorse e spese che deve garantire l'accertamento della copertura dei fabbisogni in modo etero- finanziato.

**La tracciabilità contabile finanziaria ed economico – patrimoniale delle entrate e delle spese correlate è indispensabile per effettuare il bilanciamento di cui sopra. Ogni imputazione generica al bilancio e nella gestione rende il rendiconto non attendibile e veritiero.**

## Attività di supporto ai comuni tramite intese o convenzioni (Art. 1, comma 88, legge 56/2014)

Descrivere le attività svolte nei vari settori di attività al momento attuale e le **decisioni di sviluppo da prendere con il Piano che si redige.**

Arriviamo ora al “**core business**”, se così è possibile dire, della nostra ipotesi progettuale di “modello organizzativo della Provincia.

## MODELLO ORGANIZZATIVO DELLA PROVINCIA – PROGETTO (Forecast)

### Principi di base:

- Devono essere privilegiate nella costruzione del piano di realizzazione del modello organizzativo le posizioni di lavoro relative all' AREA DEI FUNZIONARI E DELL'ELEVATA QUALIFICAZIONE;
- Deve essere attuata una razionalizzazione, compatibile con la situazione attuale e in prospettiva evoluta, con graduale diminuzione o mantenimento, o aumento, sempre motivati dell'AREA DEGLI ISTRUTTORI;
- nello stesso modo di cui punto precedente si deve operare per l'AREA DEGLI OPERATORI ESPERTI
- Deve essere attuata una diminuzione graduale sino alla eliminazione dell'AREA degli OPERATORI;
- Deve essere completamente riprogettata la struttura dirigenziale in relazione ai “fondamentali” analizzati in questo studio e di cui si dirà di seguito;

### Principi fondamentali per la riprogettazione del livello dirigenziale della Provincia:

Le competenze e la visione a 360 gradi che devono essere garantite dalla dirigenza della Nuova Provincia sono così delineate per materia:

- Sviluppo locale e capitale sociale locale;

- Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e cura dello sviluppo strategico del territorio;
- Azione coordinata di definizione della programmazione economico – finanziaria di carattere strategico e anche operativa riferita al territorio di competenza (Documento Unico di Programmazione – DUP e filiera DUP – PEG - PIAO);
- Azione di confronto e programmazione integrata delle politiche di investimento sul territorio;
- Monitoraggio fisico, procedimentale, finanziario ed economico – patrimoniale delle spese in conto capitale e di investimento nell’area e nel territorio di riferimento (Vedi PNRR e analisi svolta in precedenza);
- Azione di gestione coordinata del ricorso all’indebitamento da parte dei Comuni e della Provincia per il finanziamento degli investimenti e altresì di ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse in conto capitale proveniente dall’Unione Europea, dallo Stato, dalla Regione e da altre autonomie funzionali. Ciò anche in ottica di osservanza dei limiti connessi all’attuazione del pareggio di bilancio in Costituzione ai sensi della legge 243/2012 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”;
- Progettazione insieme ai Comuni dell’area della Stazione unica appaltante come ufficio delle “politiche contrattuali del territorio” e non come mero servizio adempimentale in ordine ai procedimenti di gara;
- Ciclo delle opere pubbliche dalla programmazione alla progettazione a beneficio dei Comuni del territorio sino al bando di gara, celebrazione della gara, aggiudicazione, contrattualizzazione, esecuzione, monitoraggio, sino al collaudo;
- Ciclo finanziario delle opere pubbliche dalla programmazione, alla previsione autorizzatoria, alla prenotazione d’impegno, all’impegno, alla liquidazione, al pagamento e utilizzo della piattaforma REGIS per il PNRR e in prospettiva per tutte le politiche di investimento pubblico;
- Monitoraggio dei contratti di servizio dei Comuni del territorio nel sistema di governance delle società partecipate, in house e organismi gestionali diversi degli enti locali;
- Azione coordinata e sistemica di assistenza ai Comuni per il rispetto delle nuove regole del vincolo di finanza pubblica, già patto di stabilità interno, che sono in corso di elaborazione in riferimento al nuovo “patto di stabilità e crescita europeo”;
- Azione coordinata e sistemica di assistenza ai Comuni per il rispetto degli equilibri del bilancio in una visione integrata del bilancio pubblico di area, soprattutto per gli investimenti, per l’indebitamento e per le situazioni di crisi finanziaria di piccoli e medi Comuni (Pre-dissesti e dissesti);
- Cura della formazione e dell’assistenza tecnica ai Comuni per l’impianto, la sperimentazione e la tenuta della nuova contabilità “accrual” di cui alla Riforma 1.15 “Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual”;
- Cura della formazione e dell’assistenza tecnica ai Comuni per la regolare tenuta della contabilità finanziaria armonizzata di cui al D. Lgs. 118/2011 e s.m.i.;
- Formazione generale del personale dei Comuni in riferimento all’evoluzione del quadro normativo che riguarda gli enti locali (si consideri ad esemplificazione l’importanza di una formazione integrata sulla “Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni Missione: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo -

Componente: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - Si veda la trattazione mirata sulla formazione nella Pubblica Amministrazione);

- Sviluppo della capacità amministrativa a livello centrale e locale con il rafforzamento dei processi di selezione, formazione, promozione, mobilità dei dipendenti pubblici, lo snellimento della burocrazia, la digitalizzazione delle procedure amministrative;
- L'attività di "assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" del territorio per introdurre modelli di servizi ai Comuni nei tre ambiti privilegiati della Stazione Unica Appaltante, del Servizio Associato Politiche Europee e dei Servizi di Innovazione e digitalizzazione, ma non solo;
- L'azione per favorire la presenza di qualificato ufficio statistica per alimentare le banche dati sugli indicatori di salute, di performance e di impatto;
- La progettazione della Stazione Unica Appaltante come "Ufficio delle politiche contrattuali" come analizzato nel presente studio;
- La cura del processo di digitalizzazione del sistema degli enti locali non solo all'interno degli enti, ma come capacità di lettura della digitalizzazione quale risultato ottenuto dalla componente privata del territorio di riferimento (il cittadino singolo, i servizi, l'artigianato, il terzo settore e così di seguito) e dalle imprese e quindi da porre a sistema e da integrare, là ove possibile, come analizzato nel presente studio;
- Attività diverse connesse e collegate con le precedenti e aventi come finalità principali l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione e le altre riforme secondo le linee stabilite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nel contesto del piano di riforme: orizzontali, abilitanti e settoriali;
- Attività complessive del sistema pubblico locale nella interazione tra Provincia e Comuni per partecipare attivamente alla creazione del "Valore Pubblico".

**Questo è il piano di modellizzazione organizzativa della Nuova Provincia, almeno in una prima ipotesi di studio.**

### 3.4 Una conclusione che è un inizio.

**“Si vive in una sorta di indifferenza morale. Diciamo allora che non di tempi immorali si tratta, ma di tempi amorali. Si sopravvive, si campa, come se ...citando Adriano Grande, per vivere bastasse campare ...**

**Chiedersi che senso ha la vita vuol dire innanzitutto rompere questo velo di indifferenza, questa stanchezza di interesse vitale, questo generale scivolare verso l’omissione, che fa del nostro tempo un tempo amorale. “**

**“Io sarei stanca, sarei proprio stanca della politica...**

**Mi tiene sveglia la paura del futuro, di quello che può succedere nell’indifferenza dei più, della mancanza di vera responsabilità, non solo politica, ma anche etica, delle persone addette alla guida del Paese”<sup>121</sup>**

---

<sup>121</sup> Gina Lagorio – Parlavamo del futuro – a cura di Simonetta Lagorio –Editore Melampo – 2011 – Intervento seminari Vidas 1998 – (Gina Lagorio, scrittrice – Bra 1922 – Milano 2005 - è stata insegnante di Lettere all’Istituto Tecnico Commerciale per Ragionieri Boselli di Savona per lunghi anni e anche nel triennio 1966 – 1968 - Fu deputata al Parlamento italiano per il gruppo Sinistra Indipendente dal 1987 al 1992)



## Bibliografia essenziale:

Aa. Vv. Le province d'Italia Storie, spazi, economie - Collana: Autonomie e Quaderni Spal 2013; Le province dall'Unità alla Repubblica delle autonomie a cura di Ida Nicotra II. La finanza provinciale nei centocinquanta anni dell'Italia unita a cura di Giuseppe Franco Ferrari III. Province e funzioni di area vasta a cura di Stelio Mangiameli;

Amici di Marco Biagi, Associazione per la cultura riformista – “Reinventare lo Stato” – Rapporto sulle Amministrazioni Pubbliche in Italia – Edizioni Forum PA – 2018;

Arendt, Hannah, “Le origini del totalitarismo” Einaudi – Torino 2009;

Bagnasco, A. (2001) – “Teoria del capitale sociale e –political economy- comparata”; Il Mulino – Bologna;

Becattini, G. (2000) – “Dal distretto industriale allo sviluppo locale” – Bollati Boringhieri – Torino;

Becattini, G. (2000) – “Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti” – Le Monnier – Firenze;

Becattini, G., Rullani, E. (1993) – “Sistema locale e mercato globale”, in “Economia e politica industriale”, n. 80, ripubblicato in Becattini (2000);

Bifulco Raffaele, D'Aloia Antonio, (a cura di) “Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale” – Jovene Napoli – 2008;

Bobbio, L. (2002), “Le arene deliberative”, in - Rivista Italiana di politiche pubbliche, n. 3-

Bruno F., Delfino F., Farneti G., Principato L., Ravelli G., Enti locali la gestione economico finanziaria – IPSOA edit. Milano 1998;

Buscema, Salvatore – “Il bilancio dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici – Giuffrè editore Milano, 1960;

Calamandrei Piero, Levi Alessandro, “Commentario della Costituzione Italiana” – G. Barbera Firenze, 1950;

Camilla Buzzacchi, “Reddito e Costituzione – La cifra smarrita” Franco Angeli – Milano 2022;

Carlo Maria Martini, “Esercizi di buona politica – Per guardare con fiducia al futuro” – Editore ITL Milano – 2021;

Carlo Trigiglia, “Sviluppo locale: un progetto per l'Italia” Laterza Editori – Roma Bari 2005;

Chiara Albanese, “That's Politica” – Vallardi Editore – Milano 2023;

Corso, Guido, “La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey” in Federalismi it. n- 20 – 2015;

De Rita, G. “Il regno inerme. Società e Crisi delle istituzioni” Einaudi editore – Torino – 2002;

Delfino, F. (2016 - 2017), Guida Normativa per gli enti locali – Maggioli Editore –Parti 33 -34 : Il patrimonio negli enti locali (aggiornato con il D.Lgs. 126/2014 recante l'armonizzazione della contabilità degli enti territoriali) – La revisione economico finanziaria (aggiornato con il D.Lgs. 126/2014 recante l'armonizzazione della contabilità degli enti territoriali) – Il federalismo demaniale ex D.Lgs: 85/2010;

Dente, B. (1995) “In un diverso Stato

Elio Borgonovi, “Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni pubbliche” – Egea Editore – Milano 2002;

Gina Lagorio, “Parlavamo del futuro” a cura di Simonetta Lagorio – Editore Melampo – Milano 2011;

Giuseppe De Rita, Aldo Bonomi, “Manifesto per lo sviluppo locale” Bollati Boringhieri – Torino 1998;

Iacopo Cavallini, Maria Orsetti, “Lineamenti di Ragioneria Pubblica” Pisa University Press 2022;

Immanuel Kant, “Per la Pace perpetua” – Universale Economica Feltrinelli – Milano 2022;

Insaf Dimassi, Antonio Salvati, “Dialoghi sul diritto di cittadinanza” – Edizioni Le Lucerne – Milano 2022;

Jonah Berger, “Parole Magiche” – Egea edizioni – Milano 2023;

Luciani, Massimo, “Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali” in R. Bifulco – A. D’Aloia (a cura di) – un diritto ....cit.;

Magnatti, P. – Ramella, F. – Trigiglia, C. – Viesti, G. (2005), Patti territoriali, Lezioni per lo sviluppo, Il Mulino – Bologna;

Mancuso Vito, “Etica per giorni difficili” – Garzanti Editore Milano – 2022;

Michele La Rosa, Lorenzo Morri a cura di – “Etica economica e sociale: Letture e documenti” – Franco Angeli – Milano 2012;

Milton Friedman, “The Social Responsibility of Business in to increase its profits”, New York Times Magazine, 13 settembre 1970. In “Etica economica e sociale – Letture e documenti “ a cura di Michele La Rosa e Lorenzo Morri – Franco Angeli Editore 2012.

Mutti, A. (1998), “Capitale Sociale e sviluppo” – Il Mulino – Bologna;

Palombino, Giacomo “Il principio di equità generazionale – La tutela costituzionale del futuro” Le Monnier Università – Mondadori Milano 2022;

Palombino, Giacomo, “Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli enti territoriali” Centro studi sul federalismo – Sito – febbraio 2022;

Papa, Anna, “La riforma della Pubblica Amministrazione: le prospettive del PNRR” in Passaggi Costituzionali n. 2 – 2021;

Portes, A. (1998), “Social Capital: its origins and Applications in Modern Sociology” in “Annual Review of Sociology” n. 24;

Putnam, R. (2000), “Bowling alone, Simon and Schuster, New York, (trad. Italiana – Capitale sociale e individualismo – Il Mulino – Bologna – 2004;

Roberto Mavilia, Roberta Pisani, Project Management nei finanziamenti Europei – Egea Edit. Milano – 2019;

Rullani, E. “L’economia della conoscenza “Carocci – Roma;

S. Bilardo, M. Anzalone, A. Beltrami, F. Delfino, D. Di Russo, P. Mariani, R. Mussari, C. Simeone (2017), Manuale di contabilità delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società. Nel Diritto Editore, Molfetta Bari;

Stefano Zamagni, “L’economia del bene comune” – Città Nuova Editrice – Roma 2007;

Steyn, H., Sparrius, A., Dekker, A., Kuschke, B., Van Eck, e Visser, K. (2016), Project management. A multi disciplinary approach - FPM publishing;

UPI – Roma – La riforma delle Province – Le proposte di legge nella XIX legislatura. 22 marzo 2023 – Università “La Sapienza – Roma. Aa. Vv. (Delfino F. e vari)

Veltz P. (1996) – “Mondialisation, villes et territoires: une economie d’archipel” Puf – Paris;

Viesti, G., Prota, F., (2004) “Le politiche regionali dell’Unione Europea” – Il Mulino – Bologna;

Vito Mancuso, “Non Ti manchi mai la gioia: breve itinerario di liberazione” – Garzanti editore – Milano 2023;

Zagrebosky, Gustavo, “Diritti per forza” Einaudi Torino – 2017;

## Sitografia essenziale:

ANCI Associazione nazionale Comuni italiani;

Camera dei Deputati – Servizio Studi XVIII legislatura – La riforma delle Province; 2022 settembre;

Camera dei Deputati - Studi – Bilancio - Autonomie territoriali e finanza locale - Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane – 2022;

Camera dei Deputati - Studi – Istituzioni - Autonomie territoriali e finanza locale - Città metropolitane e province – 2022;

Corte Costituzionale: Ricerca Pronunce;

Corte dei Conti – Roma – Sezione Autonomie e Sezioni Regionali di controllo;

Fondazione IFEL - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale;

Ministero dell'economia e delle Finanze – Arconet; PNRR;

Ministero dell'interno – Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali – La finanza locale – Le autonomie territoriali;

Ministero per la Pubblica Amministrazione – Dipartimento della Funzione Pubblica;

PA Digitale 2026 – PNRR e il digitale: le misure del PNRR;

Provincia di Brescia

Provincia di Pesaro Urbino

Provincia di Treviso

Senato della Repubblica – Ufficio studi;

Unione Province d'Italia - UPI Roma.