



## **MODELLO PER LA PRESENTAZIONE DEI PROGETTI**

**TITOLO DEL PROGETTO COMPLESSO**

**RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ  
AMMINISTRATIVA DEI PICCOLI COMUNI**

***ESTRATTO***

## 1. Anagrafica soggetto proponente

<b>Soggetto proponente</b>	DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
<b>Ente di appartenenza</b>	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
<b>Sede</b>	
<b>Indirizzo</b>	Corso Vittorio Emanuele II 116, 00186, Roma
<b>Telefono</b>	
<b>E-mail</b>	
<b>PEC</b>	piccolicomuni@pec.governo.it

## 2. Anagrafica progetto complesso

<b>Titolo del progetto</b>	<b>RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEI PICCOLI COMUNI</b>
<b>Descrizione sintetica del progetto (max 1.300 caratteri)</b>	Il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso proporre un intervento rivolto ai Piccoli Comuni, e finalizzato a migliorare le capacità delle PA locali nell'attuazione delle <i>policy</i> sostenute dai Fondi strutturali, anche nell'ottica di modelli organizzativi e soluzioni strumentali di <i>smartworking</i> , attraverso opportuni interventi di riorganizzazione in chiave digitale, aumento della trasparenza e dell'accesso ai dati con riferimento alle politiche di <i>open government</i> , nonché sul reclutamento e la gestione del personale, l'organizzazione delle strutture dell'amministrazione pubblica, il rafforzamento della <i>governance</i> multilivello e l'accompagnamento del processo di riforma degli Enti Locali.
<b>Assi di riferimento</b>	ASSE 1 / ASSE 3
<b>Fondi di riferimento</b>	FSE/FESR
<b>Obiettivi Tematici/Priorità di investimento</b>	11i - Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona <i>governance</i>
<b>Obiettivi Specifici</b>	1.2, 1.3, 1.5, 3.1
<b>Azioni</b>	1.2.1, 1.3.5, 1.5.1, 3.1.5

<b>Progetti semplici collegati (già presentati o da presentare)</b>	I progetti semplici collegati saranno presentati secondo le fasi di avanzamento complessivo
<b>Categorie di Regioni</b>	Regioni più sviluppate, meno sviluppate e in transizione
<b>Stima del valore complessivo del progetto complesso</b>	€ 42.000.000,00
<b>Durata</b>	41 mesi

### 3. Contenuti del progetto

#### 3.1 Analisi di contesto e definizione della strategia di intervento

##### 3.1.1 Ambito di Policy

Descrivere l'ambito di policy al quale il Progetto si riferisce, partendo dalla coerenza con gli Obiettivi Tematici (11 e/o 2). Rispetto a questi ambiti descrivere: l'analisi di contesto, la strategia e gli obiettivi del Progetto.

**[MAX 2 CARTELLE]**

Il progetto complesso "Rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli comuni" si iscrive nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11 " *Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance*", attraverso un'azione volta a promuovere la capacità amministrativa dei piccoli comuni (così come individuati dalla L.6 ottobre 2017, n. 158, art. 1, 2 " *comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti*") e l'efficienza dei servizi pubblici a livello locale, la buona governance, il rafforzamento della capacità istituzionale.

Il progetto, raccogliendo le indicazioni strategiche fornite dalla Commissione Europea nell'ambito della " *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*" rispetto ai topic riconducibili al rafforzamento della capacità amministrativa, ne propone una declinazione in termini di possibili interventi da avviare a fianco della fascia di Pubbliche amministrazioni locali storicamente più fragili e maggiormente colpite dall'attuale emergenza determinata dal Covid-19.

In particolare, la Relazione paese 2020 evidenzia che, a fronte dei processi di riforma sollecitati nel 2019, i passi avanti compiuti in termini di rafforzamento della capacità amministrativa sono ancora piuttosto contenuti e hanno influito sul generale rallentamento dello sviluppo economico e sociale del paese.

Di seguito quanto emerso:

##### **Efficienza amministrativa**

Seppure nel giugno 2019 sia stata adottata la legge "Concretezza", che istituisce un nucleo a sostegno delle amministrazioni per l'attuazione concreta delle riforme e il ricambio completo nel pubblico impiego e siano stati annunciati due progetti di legge volti a semplificare e codificare la legislazione vigente e a migliorare il pubblico impiego, anche a livello dirigenziale, queste misure son ancora in corso d'opera e non hanno quindi prodotto sostanziali cambiamenti. Permane comunque a livello locale una difficoltà generalizzata nell'incrementare l'efficienza della Pubblica Amministrazione

##### **Digitalizzazione**

Nonostante l'Italia stia lentamente migliorando la sua performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e le imprese, nel 2019 il grado di interazione online tra autorità pubbliche e cittadini era ancora limitato: solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online (media UE: 67,3 %). La creazione del nuovo ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sottolinea la Commissione, potrebbe sostenere la digitalizzazione, assicurando un migliore coordinamento della trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale. Un possibile passo avanti viene individuato nell'app per smartphone "IO.it", che favorisce l'accesso del cittadino ad alcuni servizi pubblici, sia a livello nazionale che locale, tramite dispositivi mobili, aumentandone così l'utilizzo.

Tuttavia, si evidenzia nella relazione, per essere efficace, dovrà essere rapidamente estesa a molteplici servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di accesso.

### **Capacità amministrativa degli enti locali**

La relazione individua nella debolezza della capacità amministrativa a livello locale una delle principali sfide della pubblica amministrazione, in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'efficienza dei servizi forniti al cittadino. I dipendenti pubblici italiani, che hanno in maggioranza una formazione di tipo giuridico-amministrativo ed un'età media elevata, mancano di competenze digitali, economiche e tecniche. Inoltre, quasi il 30 % dei dipendenti pubblici ha dichiarato di non avere accesso a materiale di supporto

### **Appalti pubblici.**

La relazione evidenzia come i numerosi tentativi di riformare il sistema abbiano generato incertezza sia per le amministrazioni locali sia per le imprese, mentre hanno consentito solo marginalmente di contrastare la frammentazione. Non si registrano progressi per quanto riguarda il coordinamento delle politiche in materia di appalti pubblici (Commissione europea, 2019). Queste questioni impedirebbero all'Italia di continuare a semplificare e razionalizzare gli appalti e a renderli trasparenti, nonostante gli sforzi significativi compiuti negli ultimi anni dalle autorità sia centrali che locali (ad esempio, le iniziative volte a migliorare l'aggregazione, la creazione di un registro dei contratti e i lavori tecnici per creare un sistema coerente per gli appalti elettronici). Un sistema efficiente per gli appalti pubblici potrebbe anche contribuire a impedire le infiltrazioni della criminalità organizzata, che rappresentano un grave problema in varie regioni e che vanno a scapito anche della qualità istituzionale generale.

In questa prospettiva, è altresì opportuno considerare l'indirizzo programmatico fornito dalla "Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025", a cura del Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione che, facendo riferimento agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, individua tre sfide principali nella digitalizzazione della società, nell'innovazione del Paese e nello sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.

In questo quadro di indirizzo generale, nell'ambito della strategia programmatica definita dal PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020, il Dipartimento della funzione pubblica, in qualità di Organismo Intermedio, ha inteso proporre un intervento rivolto ai Piccoli Comuni, e finalizzato a intervenire sulle aree di maggiore criticità specifiche individuate dalla relazione della Commissione europea. L'intervento ha dunque l'obiettivo di produrre impatti sulla qualità dei servizi rivolti a cittadini e imprese, migliorare le capacità delle PA locali nell'attuazione delle *policy* sostenute dai Fondi strutturali, anche nell'ottica di modelli organizzativi e soluzioni strumentali di *smartworking*, attraverso opportuni interventi di riorganizzazione in chiave digitale, aumento della trasparenza e dell'accesso ai dati con riferimento alle politiche di *open government*, nonché sulla gestione del personale, l'organizzazione delle strutture dell'amministrazione pubblica, il rafforzamento della *governance* multilivello e l'accompagnamento del processo di riforma degli Enti Locali.

Il progetto complesso, che interviene su un ampio set di ambiti tematici, per la sua natura estremamente articolata, ma al contempo puntuale a livello territoriale, sarà attuato tramite l'individuazione di centri di competenza nazionale identificati secondo le diverse tematiche oggetto d'intervento, e / o l'individuazione di soggetti attuatori.

### 3.1.2 *Partenariato*

Descrivere le modalità di coinvolgimento del partenariato (autorità pubbliche, parti economiche e sociali, ecc...) nella definizione del progetto.

**[MAX 1 CARTELLA]**

La logica del partenariato caratterizza, in termini generali, tutto l'impianto progettuale, ed è strettamente legata agli approcci di coinvolgimento *bottom-up* dei destinatari e delle azioni di sistema già descritti in precedenza.

Il partenariato viene inteso come elemento sostanziale di miglioramento ed efficientamento della *governance* multilivello, che rappresenta un *outcome* a tendere del progetto.

I destinatari Piccoli Comuni sono coinvolti in una autoanalisi dei fabbisogni e in una lettura prospettica dei possibili interventi di rafforzamento.

### 3.1.3 *Dimensione Territoriale*

Specificare se si prevede un approccio nazionale o se sono individuate specifiche aree d'intervento a livello territoriale. In quest'ultimo caso descrivere la modalità d'intervento del progetto sul territorio di riferimento

**[MAX 1/2 CARTELLA]**

L'approccio individuato per la realizzazione e la gestione complessiva del progetto è di carattere nazionale e non presenta una caratterizzazione territoriale specifica. Tutte le attività previste saranno realizzate a livello centrale dall'Ispettorato per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il progetto prevede pertanto un approccio nazionale e interesserà tutte le seguenti categorie di Regioni:

- Regioni più sviluppate (MD)
- Regioni meno sviluppate (LD)
- Regioni in transizione (TR)

## 3.2 *Analisi delle esigenze*

Descrivere i fabbisogni specifici alla base del progetto complesso, indicando l'eventuale capitalizzazione e sviluppo di "esperienze" simili già realizzate. Per fabbisogni si intendono ad esempio miglioramenti organizzativi, di competenze e capacità amministrativa, sviluppo di applicativi, promozione di reti partenariali. I fabbisogni, da riportare anche nella successiva Tabella 1, devono essere numerati e corredati da un titolo sintetico.

**[MAX 1 CARTELLA]**

Tra i destinatari individuati dal PON "Governance" e interessati dalle suddette strategie di sviluppo, nell'attuale panorama delle politiche di riforma, i Piccoli Comuni rappresentano un *target* di particolare interesse. Nel nostro Paese infatti, i Piccoli Comuni (così come individuati dalla L.6 ottobre 2017, n. 158, art. 1, 2 "comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti") costituiscono la cifra caratteristica degli enti locali in termini di numeri assoluti (5.490 su 7.904 amministrazioni comunali in totale), rappresentando il 16,9% della popolazione italiana (10 milioni di residenti su oltre 59 milioni) e il 54% della superficie totale (165 mila kmq).

Come evidenziato dai più recenti approfondimenti in materia (CNEL - “*Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*” dic. 2019; IFEL e FormezPA “*L’associazionismo intercomunale nelle aree interne*” nov. 2019), questo livello amministrativo, per scarsità di risorse umane e economiche a disposizione e per difficoltà di reperimento di competenze trasversali e specialistiche, è quello che presenta il maggiore fabbisogno di supporto.

Il progetto ha, dunque, l’obiettivo di supportare, attraverso un ampio ventaglio di interventi mirati, i Piccoli Comuni italiani nel rafforzamento della capacità amministrativa, con particolare attenzione alle aree di criticità segnalate dalla Raccomandazione Paese 2020 per l’Italia e a partire dalle funzioni ordinarie così come individuate dal Testo Unico degli Enti Locali, col supporto dell’Asse 1 “Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione” (FSE) e dell’Asse 3 “Rafforzamento della *governance* multilivello nei Programmi di investimento pubblico” (FESR) del PON “*Governance*”.

Inoltre, anche in risposta alla contingente emergenza sanitaria, il progetto persegue l’obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa per la promozione dello *smartworking*, intesa come azione formativa abilitante, rivolta sia al livello dirigenziale che ai dipendenti dell’amministrazione, per sviluppare e rafforzare le competenze necessarie alla definizione dei relativi piani amministrativi e all’avvio dei processi di riorganizzazione necessari ad avviare i progetti di *smartworking*.

L’ampio ventaglio di interventi di supporto previsti prevede azioni per il rafforzamento delle capacità organizzative e del personale, ai fini dell’assolvimento degli adempimenti previsti dai quadri regolamentari e normativi di riferimento e delle funzioni ordinarie attribuite dal Testo Unico degli Enti Locali, l’adeguamento alle dinamiche di innovazione e di trasformazione digitale, la crescita della programmazione e della gestione dell’amministrazione del territorio e dello sviluppo locale, anche avendo riguardo alla emergenza sanitaria e alle inevitabili ripercussioni sui sistemi amministrativi per la gestione dell’emergenza, il sostegno alle persone vulnerabili e a maggior rischio di disagio, alle attività artigianali, d’impresa, sino al rientro alle condizioni di normalità.

Gli obiettivi, di carattere generale e, più direttamente, di tipo operativo che si intendono realizzare sono quelli di Programma, coerentemente con quanto indicato dalle azioni 1.2.1, 1.3.5 e 1.5.1 dell’Asse 1, e dall’azione 3.1.5 dell’Asse 3.

La strategia complessiva di intervento che il progetto complesso propone si articola su due dimensioni integrate, coerenti e convergenti. Da un lato, mediante il coinvolgimento di ogni singolo Comune interessato nella definizione dei fabbisogni specifici su cui sviluppare gli interventi di rafforzamento, in una logica *bottom-up*. Dall’altro, attraverso il coinvolgimento e la collaborazione istituzionale, in progettualità specifiche e mirate ai diversi ambiti di intervento, di centri di competenza nazionale, individuati dal Dipartimento della funzione pubblica attraverso Accordi ex art. 15 L. 241/90, o soggetti attuatori, in grado di garantire competenze di dominio ai fini della realizzazione degli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa così come di evitare un’eccessiva parcellizzazione degli interventi, in una logica di azione di sistema.

Due dimensioni strutturate in modo da fornire ai destinatari un efficace e ampio supporto tecnico specialistico per il rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale in grado di rappresentare i paradigmi di cambiamento e miglioramento previsti dal progetto.

Tali due dimensioni si sviluppano in diverse fasi: la pubblicazione di un Avviso di manifestazione di interesse rivolto ai piccoli comuni e l’istruttoria di ammissibilità delle candidature pervenute; la successiva elaborazione dei Piani di Intervento, con il supporto dei centri di competenza nazionale e/o dei soggetti attuatori individuati; la realizzazione dei Piani di intervento approvati.