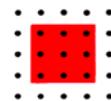


SERVIZIO DI VALUTAZIONE STRATEGICA E OPERATIVA DEL PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

Executive Summary (italiano e inglese)



ISMERI EUROPA

MARZO 2022

EXECUTIVE SUMMARY (ITALIANO)

INTRODUZIONE

Il PON Governance 2014-2020 eredita l'esperienza del PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013, ma si inserisce in un nuovo contesto strategico e operativo contrassegnato da tre elementi principali:

1. una forte pressione europea affinché il nostro paese utilizzasse con maggiore efficienza le risorse comunitarie;
2. una nuova strategia europea dei fondi strutturali, che con la creazione dell'Obiettivo tematico 11 spingeva il nostro paese a intensificare le azioni per la capacità amministrativa;
3. la Commissione Europea (CE) e il governo nazionale avevano concordato una iniziativa speciale per sostenere la realizzazione dei programmi europei: i Piani di rafforzamento Amministrativo (PRA).

Questa nuova dimensione ha assegnato al PON Governance risorse e importanza crescenti, passando da semplice supporto al coordinamento delle politiche comunitarie a strumento di rafforzamento amministrativo di ampio respiro. E' bene precisare che in Italia, sia a livello nazionale sia a livello regionale, non esiste nel 2014 alcuna politica o programmazione consolidata in merito alla capacità amministrativa. Solo negli ultimi anni alcune iniziative legate al PNRR e alla riforma della PA li prevista vanno in questo senso. Dunque, il PON-Governance e *capacità istituzionale* ha avuto un duplice obiettivo: realizzare una modernizzazione del sistema amministrativo nazionale ("primo pilastro" del PO) e al contempo implementare una più efficace governance multilivello nei programmi di investimento pubblico ("secondo pilastro" del PO).

I due pilastri della strategia d'intervento del Programma si declinano operativamente in 4 Assi prioritari:

- Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione;

- Asse 2 – Sviluppo dell'e-government, dell'interoperabilità e supporto all'attuazione dell'Agenda Digitale;
- Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico;
- Asse 4 – Assistenza Tecnica.

TABELLA 1 STATO DI AVANZAMENTO DEL PON GOVERNANCE (VALORI % E IN €).

ASSI 1-4			
Asse-Fondo	Dotazione complessiva	Risorse assegnate	% Spese certificate su dotazione
1-FSE	361,38	628,55	24,05%
2-FESR	223,60	229,42	79,13%
3-FESR	168,51	312,65	58,20%
4-FSE	52,11	50,81	45,00%
PON	805,59	1.221,43	47,83%
ASSI 5-7 REACT			
5 – FSE	374,00	–	–
6 – FESR	760,94	–	–
7 – FSE	150,22	9,81	–
REACT	1.285,16	9,81	–

Fonte: PON Governance dicembre 2021
<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/attuazione-pongov/>

Dal 2020 l'emergenza sociale e sanitaria generata dalla pandemia COVID-19 ha imposto azioni specifiche per fronteggiare la crisi sanitaria e preparare la successiva ripresa economica; a questo fine sono state effettuate delle modifiche al PON Governance per destinare risorse al contrasto della pandemia e per utilizzare a quello scopo ulteriori risorse di Next Generation EU. La valutazione, comunque, non interessa questi interventi e si concentra su quelli rivolti al miglioramento della PA.

METODOLOGIA

Il disegno metodologico della valutazione si basa sulle richieste del capitolato di gara relativamente alle domande di valutazione e al tipo di valutazione, strategica e operativa, atteso. Questi elementi sono stati sviluppati e precisati nel rapporto intermedio di maggio 2021 e nell'interazione con lo staff del PON. La metodologia è stata costruita a partire dalle domande di valutazione e dalle

considerazioni circa il funzionamento della capacità amministrativa indicata dalla teoria del cambiamento. La valutazione è stata articolata secondo due livelli di analisi, come richiesto dal capitolato:

1. *la valutazione operativa*, principalmente rivolta a esaminare e sostenere il funzionamento del PO e gli eventuali aggiornamenti del quadro programmatico;
2. *la valutazione strategica*, principalmente rivolta a valutare gli effetti del programma e le sue ricadute strategiche.

Per lo stato di avanzamento del PON e per la loro intrinseca complementarietà, queste due tipologie di analisi tendono a integrarsi e ad alimentarsi vicendevolmente. La prima parte della valutazione si è concentrata sull'analisi della documentazione e dei dati disponibili per arrivare a una mappatura degli interventi e comprendere meglio gli obiettivi e gli strumenti dei diversi progetti. Successivamente è stata realizzata una indagine presso tutti i progetti attraverso questionari inerenti sia alla realizzazione che agli effetti dei progetti e, infine, sono stati realizzati alcuni casi studio per esaminare in profondità come le diverse attività impattavano sulle amministrazioni.

VALUTAZIONE OPERATIVA

Caratteristiche dell'implementazione

Da una analisi dei beneficiari e dei progetti finanziati, escludendo l'Asse 4, sono emerse alcune tipologie ricorrenti di progetti, le quali suggeriscono un programma piuttosto centralizzato su alcune amministrazioni nazionali non beneficiarie di altre risorse comunitarie; in particolare:

- *interventi volti a rafforzare le attività proprie dell'amministrazione beneficiaria*, le risorse aiutano a "fare meglio" o a introdurre innovazioni tecnologiche o procedurali in sue competenze ordinarie. Le amministrazioni beneficiarie sono state le amministrazioni centrali. Questa tipologia vale circa 415 Meuro pari al 51% delle risorse del PON; alcuni progetti sono, per esempio, le azioni per rafforzare le attività del NUVAP nel campo della valutazione, oppure il

finanziamento di progetti per l'evoluzione della contabilità pubblica da parte del MEF o quello del MISE per migliorare la banca dati dei regimi di aiuto;

- *interventi finalizzati a sostenere beneficiari centrali che promuovono il rafforzamento di enti decentrati*, come i progetti del MATTM e dell'ENEA per promuovere in Regioni Comuni attività rivolte alla transizione ambientale, oppure i progetti AgID per la digitalizzazione. Questi progetti valevano circa 240 Meuro pari al 30% del PON;
- *interventi a sostegno diretto di amministrazioni decentrate* (Regioni e Comuni, principalmente) per rafforzare la loro capacità amministrativa, come il progetto OPEN Community dell'ACT, oppure i progetti per i piccoli comuni del DFP. Questi progetti hanno assorbito quasi 104 Meuro pari al 13% del PON;
- *interventi che hanno messo a disposizione delle amministrazioni nuove informazioni e statistiche*, come i progetti di ISTAT e ISPRA per statistiche mirate alla coesione e all'ambiente. Questi interventi erano pari a quasi 45 Meuro e al 6% del costo totale.

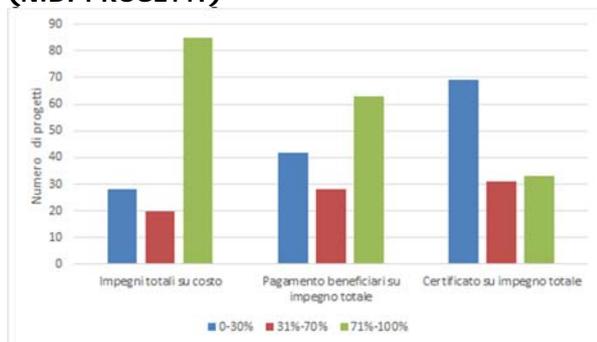
Stato di avanzamento

I pagamenti certificati a dicembre 2021 erano pari al 32% del costo previsto ed i pagamenti dichiarati pari al 45% del costo. In generale, l'avanzamento finanziario del PON appare in linea con gli obiettivi di spesa, anche se qualche ritardo si registra nelle certificazioni di spesa. Questo ritardo non sembra mettere in discussione il raggiungimento degli obiettivi di spesa, ma suggerisce che diverse attività si sono concentrate negli ultimi anni generando ritardi nella spesa.

L'elaborazione dell'avanzamento dei progetti classificati per avanzamento finanziario mostra che circa 30 progetti su 133 avevano impegni al di sotto del 30% del loro costo a dicembre 2021 e circa 50 progetti erano al di sotto del 70%. Alla stessa data 19 progetti non avevano nessun impegno e avevano risorse per circa 105 Meuro. La stessa situazione si riflette nei pagamenti dei beneficiari e nei pagamenti certificati; quest'ultimi vedono quasi 70 progetti sotto il

30%. 27 progetti, circa il 20% del totale progetti, erano completati a inizio 2022, ma 11 di questi sono progetti di piccole dimensioni all'interno del più ampio progetto Open Community.

FIGURA 1 AVANZAMENTO PROGETTI CLASSIFICATI PER INDICATORI FINANZIARI (N.DI PROGETTI)



Fonte: elaborazioni su dati PON Governance

Questi dati sembrano indicare che il ritardo si sia accumulato prima di tutto nell'avvio dei progetti e che in diversa misura si sia protratto durante la realizzazione dei progetti.

Realizzazioni dei progetti

Tra le realizzazioni più significative segnaliamo oltre 16 mila amministrazioni coinvolte a fronte di circa 21.500 previste dai progetti e di sole 500 programmate al 2023; oppure, 537 studi a fronte dei 478 previsti e degli 80 programmati al 2023; le 48 banche dati on-line almeno regionali contro le 37 previste e le 8 programmate al 2023. Vi sono anche alcuni indicatori ancora senza realizzazioni (p.e. n. responsabili della prevenzione della corruzione coinvolti; n. uffici del settore penale interessati dai progetti; n. di amministrazioni coinvolte nei processi di risk management), ma comunque relativi a interventi molto specifici e collegati a problemi di avanzamento non generalizzabili.

E' bene osservare che questi indicatori raffigurano bene l'estensione degli interventi, ma dicono poco riguardo alla loro intensità e ai ritorni in termini di performance della PA. Emerge anche la problematicità a stimare adeguatamente i valori programmati e previsti degli indicatori, nonostante la riprogettazione degli indicatori nel 2020.

Questa generale difficoltà degli indicatori non è imputabile al PON Governance, ma è un problema diffuso del monitoraggio dei fondi SIE e si scontra con l'assenza di una effettiva misurazione della capacità amministrativa a livello nazionale. Una riflessione e un avanzamento metodologico su questi aspetti sarebbero necessari in futuro e a questo proposito si segnalano alcuni elementi utili emersi dall'analisi dei progetti:

- la capacità amministrativa richiede una più chiara **definizione** sia nella programmazione comunitaria sia nei singoli progetti;
- gli indicatori di capacità devono tener conto del contesto organizzativo e amministrativo e devono misurare il **"cambiamento" introdotto** in quel contesto. Quindi, gli indicatori dovrebbero essere rilevati sia "prima" che "dopo" il progetto.
- E' possibile adottare indicatori validi in diversi contesti come, ad esempio, la **"durata dei procedimenti"**. Questa misura della performance amministrativa e organizzativa è ampiamente applicabile e riflette i cambiamenti in modo chiaro e rispondente agli interessi sia dell'amministrazione sia dei cittadini.

Funzionamento del monitoraggio

Il monitoraggio del PON Governance non presenta problemi particolari e funziona in modo simile a quello degli altri programmi dei fondi SIE. L'ACT raccoglie le informazioni dai beneficiari dei progetti mediante il sistema informatico DELFI che gestisce il monitoraggio. L'attività di monitoraggio è continuativa e bimestralmente viene effettuata la sintesi degli indicatori. Al momento il monitoraggio non risulta particolarmente oneroso per l'AdG in quanto il sistema informativo, una volta ben compreso e alimentato dai beneficiari, consente una automazione di molti procedimenti e fornisce le informazioni necessarie alle analisi.

Inoltre, il monitoraggio dei singoli progetti ha permesso all'ACT di conoscere i ritardi per tempo e procedere a eventuali rimodulazioni, principalmente orientate a

rinvii della data finale del progetto. Sinora, in nessun caso è stato necessario tagliare il finanziamento causa ritardi.

Selezione dei progetti

L'individuazione dei beneficiari dei progetti del PON è avvenuta mediante procedure di evidenza pubblica e accordi negoziali con le pubbliche amministrazioni beneficiarie. Gli avvisi pubblici sono stati una minoranza in termini di risorse, mentre la maggiore parte delle risorse è stata attribuita mediante accordi con le amministrazioni. E' possibile identificare tre principali modelli di gestione utilizzati dal PON Governance precisando che, data la complessità del programma, questa classificazione è basata su una semplificazione dei processi che a volte sono più articolati di quelli descritti. In sostanza si ha:

- Un *modello "centrale"* (62% del costo totale) in cui l'amministrazione beneficiaria, generalmente nazionale, delega l'intervento a una società in-house, la quale individua le amministrazioni destinatarie finali e realizza le azioni. Questo modello è stato il più diffuso e, ad esempio, si possono vedere i progetti del MATTM realizzati da Sogesid.
- Un *modello "centrale indiretto"* (6% del costo totale), in cui una amministrazione centrale sceglie le amministrazioni destinatarie attraverso scambi e/o chiamate pubbliche e poi assegna la realizzazione degli interventi a soggetti scelti da lei e normalmente a società in-house. E' questo il caso dei progetti per i Piccoli Comuni del DFP o il progetto ItaliaE del DARA.
- Un *modello basato sul "destinatario" finale* (32% del costo totale), in cui si selezionano le amministrazioni destinatarie attraverso un bando pubblico e poi queste scelgono come realizzare il progetto. Questo, per esempio, è stato il caso del progetto Open community dell'ACT o degli uffici di Prossimità della giustizia gestiti dalle Regioni.

Le modalità di selezione e gestione degli interventi hanno avuto una forte caratteristica centralista. Inoltre, l'attribuzione di tante risorse a soggetti in-house è il segnale di una scarsa capacità all'interno delle stesse amministrazioni beneficiarie e ha limitato una possibile crescita e potenziamento del mercato dei servizi alla PA.

VALUTAZIONE STRATEGICA

Alcune caratteristiche dei progetti

Una prima analisi documentale ha riguardato la motivazione strategica dei progetti. Nelle scelte amministrative a monte vi è sempre una normativa che identifica una competenza o obbliga ad una certa azione, tuttavia si è cercato di classificare i progetti a seconda che derivassero da: a) direttamente da una riforma amministrativa, b) da un piano o strategia da realizzare; c) da una scelta strategica del beneficiario. Le **priorità dell'ente promotore** sembrano prevalere decisamente (quasi l'80% delle risorse disponibili). In accordo con il sistema di selezione dei progetti sembra, quindi, sembra che le scelte siano avvenute su strategie di sviluppo e capacitazione decise dai diversi enti/amministrazioni promotori, più che dai destinatari finali.

Un'altra analisi ha riguardato l'approccio metodologico dei progetti; quest'analisi indica che:

- i progetti di **capacity building**, i quali sostengono le amministrazioni in un cambiamento ben identificato e significativo, hanno raccolto quasi il 50% delle risorse totali. Di questo valore circa l'80% è costituito da azioni rivolte all'interno dello stesso ente beneficiario (p.e. INAIL, MEF, Ministero di Giustizia, MISE, Protezione Civile);
- i progetti di **Empowerment**, cioè che propongono un rafforzamento delle precondizioni generali per il miglioramento amministrativo, hanno raccolto il 35% delle risorse;
- i progetti di **Assistenza tecnica**¹, i quali sostanzialmente rafforzano le

¹ Questi non comprendono i progetti di assistenza al PON (asse 4), i quali non sono considerati nella

valutazione, ma sono progetti del PON con caratteristiche di Assistenza Tecnica.

amministrazioni nelle loro attività ordinarie, hanno avuto risorse pari al 10% del totale;

- i progetti rivolti alla **Conoscenza**, che aumentano le informazioni per i processi decisionali, hanno raccolto il 5% del totale.

Un'ultima analisi ha riguardato i modelli di partecipazione prevalenti nei progetti, ossia in che modo sono stati coinvolti i destinatari nelle scelte riguardanti le azioni e gli obiettivi dei progetti. I progetti "**bottom-up**", dove la scelta sui contenuti dei progetti è stata fatta prevalentemente dai destinatari, hanno avuto una rilevanza limitata. Invece, il modello di partecipazione "**top-down**", dove la scelta dell'ambito di intervento è stata fatta da un'amministrazione centrale, è stato prevalente, pari all'84% delle risorse totali, come ci si poteva anche attendere dalla precedente analisi dei modelli di gestione e anche dalle motivazioni dei progetti. E' bene precisare, comunque, che i progetti "top-down" hanno anche loro interloquuto con i destinatari e adattato gli interventi alle esigenze di quelli, ma sempre all'interno di un quadro d'azione in larga parte predefinito.

Indagine sui progetti

L'indagine tramite questionario, realizzata tra ottobre e dicembre 2021, ha coinvolto tutti i referenti dei progetti del PON-Governance e capacità istituzionale 2014-2020. I questionari raccolti complessivamente sono stati 48 su 74 inviati² (64,8%).

La propensione al cambiamento

Secondo i questionari oltre la metà dei progetti che hanno risposto erano orientati a introdurre cambiamenti nell'amministrazione; in alcuni casi (15 su 36) questo era richiesto da leggi o piani nazionali, mentre negli altri casi era il cambiamento era conseguenza degli obiettivi del progetto.

La metà circa dei progetti collegati direttamente alle riforme o strategie nazionali (21 questionari) indicano che le loro attività proponevano un più o meno

esteso cambiamento all'amministrazione beneficiaria. Gli altri 8 progetti, offrivano un sostegno all'attività istituzionale per lo svolgimento delle funzioni correnti. Tutti i progetti legati ad un processo di riforma dichiarano di aver contribuito in modo almeno "significativo" al cambiamento della PA, e in 3 casi il progetto sembra essere stato "determinante".

Degli altri 21 progetti non legati a riforme o piani strategici, 11 sostenevano il cambiamento e introducevano delle novità all'interno dell'amministrazione. Per 8 progetti il contributo al cambiamento del progetto è stato giudicato "determinante", mentre per altri 9 il contributo è stato "significativo", cioè le attività progettuali sono state utili ed hanno prodotto effetti tangibili.

Gli effetti dei progetti

Tra gli effetti che la realizzazione dei progetti ha avuto **sulle persone** sono stati indicati: la crescita di competenze tecniche e digitali e una maggior facilitazione nello svolgere le proprie mansioni. Inoltre, si segnala una miglior capacità del personale di cooperare all'interno e all'esterno della propria amministrazione. Spesso questo risultato è legato alla creazione di partenariati stabili e coinvolti.

Gli effetti che i progetti hanno dichiarato **sulle organizzazioni** delle amministrazioni coinvolte sono per lo più riconducibili all'adozione di regolamenti, metodi e strumenti organizzativi, oppure per la formulazione di piani e strategie, ottenuti grazie alle sperimentazioni previste dai progetti. In altri casi gli effetti sulle organizzazioni sono riconducibili al miglioramento delle interazioni tra le organizzazioni, alla cooperazione tra più soggetti e allo scambio di esperienze e all'efficientamento dei processi digitalizzati o potenziati in modo da erogare nuovi servizi.

Un ulteriore effetto prodotto dai progetti è **sulle modalità di lavoro**. In alcuni casi i

² Nell'indagine il progetto OPEN Community dell'ACT e il progetto di assistenza alle città del

PON Metro sono stati considerati singoli progetti, mentre questi poi hanno finanziato altri progetti.

progetti indicano che sono state rafforzate le modalità di lavoro "esterne", cioè i progetti hanno permesso di individuare e formalizzare gli attori da coinvolgere in determinati processi decisionali; in altri casi sono state potenziate le modalità di lavoro "interne" tramite l'attuazione di processi di semplificazioni e di condivisione di buone pratiche, oppure grazie alla diffusione del lavoro agile. Da segnalare anche la diffusione di strumenti e applicativi digitali per supportare lo svolgimento delle attività del personale.

Infine, sono stati segnalati dei miglioramenti sulla **performance** delle amministrazioni coinvolte sia perché i progetti hanno consentito una migliore organizzazione interna sia perché le collaborazioni nate durante l'attuazione dei progetti hanno consentito alle amministrazioni un'azione più incisiva. Per questo aspetto risulta che, nella maggior parte dei casi, vi sia stato un miglioramento: a) a seguito della maggior consapevolezza acquisita dall'amministrazione sulle tematiche trattate dal progetto; b) a seguito degli strumenti (anche digitali), delle metodologie e, più in generale, di un accresciuto know-how. I giudizi sulla performance, è necessario specificare, sono di natura qualitativa ed espressi dai responsabili dei progetti e non dalle amministrazioni destinatarie.

Gli ostacoli e le condizioni facilitanti

Gli ostacoli maggiormente segnalati dai referenti dei progetti si possono ricondurre a quattro fattori principali:

1. **le caratteristiche dei dipendenti pubblici:** a) dello scarso livello di competenze, soprattutto in materie STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica); b) l'elevato turnover, aggravato dall'alta età media e non supportato da nuovi ingressi, con conseguente perdita del personale più qualificato;
2. **gli aspetti organizzativi:** a) si sono trovati contesti organizzativi rigidi e inadeguati ad accogliere innovazioni e trasformazioni digitali; b) i processi di

attuazione delle riforme sono avvenuti con lentezza - anche a causa delle continue evoluzioni del quadro normativo - e il processo di ammodernamento è stato complesso; c) le amministrazioni presentano assetti organizzativi eterogeni e questo ha reso difficile adottare soluzioni standard. La necessità di far adeguare gli utenti finali ai nuovi modelli e sistemi di erogazione del servizio è stato un ulteriore ostacolo su cui intervenire in alcuni casi.

3. **I vincoli normativi e amministrativi:** l'assenza di leggi che prevedessero l'obbligatorietà di realizzare determinati cambiamenti o, viceversa, l'ostacolo è derivato da cambiamenti del contesto normativo o da mutamenti dei vertici politici e amministrativi;
4. **la mancanza di coordinamento** da parte di amministrazioni di un più elevato livello istituzionale e delle amministrazioni con uno scarso senso di partecipazione al progetto. In quest'ambito vale anche sottolineare la difficoltà di scardinare prassi consolidate e una modalità organizzativa a compartimenti stagni che rende difficile l'attuazione di progetti complessi.

Tra le **condizioni facilitanti** per i progetti legati alle riforme l'obbligo normativo ha facilitato il processo di cambiamento. Inoltre quando nei progetti è stato coinvolto il personale apicale e questo era motivato al cambiamento sicuramente le possibilità di successo sono aumentate. Altre condizioni facilitanti, sono ricollegabili alle conoscenze e competenze maturate grazie ad interventi di informazione e formazione, soprattutto tramite affiancamento sul campo e in materia informatica, favorendo la trasformazione digitale e l'uso di nuove tecnologie. Infine, come elementi di facilitazione sono stati segnalati anche la certezza delle risorse economiche e la condivisione dell'obiettivo progettuale tra le amministrazioni interessate.

Non risulta chiara dai questionari la capacità degli effetti di essere **sostenibile** nel tempo. I segnali che giustificano tale dubbio si

fondano sia sul grave problema delle insufficienti risorse umane sia sull'elevato numero di destinatari che hanno usufruito dei progetti ma in modo limitato (p.e. in Riforma Attiva sono state 108 le amministrazioni ammesse a partecipare tra Comuni, unioni di comuni, Province e Regioni). Di contro, un elemento che potrebbe perdurare è il **networking** e la **comunità di pratiche** che in alcuni casi è stata una importante caratteristica progettuale.

Con la premessa che non è possibile entrare a fondo dei progetti in materia di Giustizia a causa dell'incompletezza degli Uffici di Prossimità e delle informazioni ridotte sulla telematizzazione dei processi penali e civili, i questionari suggeriscono alcune osservazioni generali.

La prima osservazione riguarda la tipologia di interventi, i quali intervengono in modo **mirato e significativo** su due aspetti ben identificati: la struttura organizzativa del sistema giustizia nella sua declinazione territoriale e digitale.

La seconda osservazione riguarda i **partenariati** e le collaborazioni degli Uffici di Prossimità. Per la creazione degli Uffici di Prossimità le collaborazioni "verticali", tra i livelli amministrativi, e quelle "orizzontali", tra Regioni pilota e altre Regioni, sono molto importanti e sarebbe utile la creazione di un networking che possa permettere di continuare a scambiare informazioni e buone pratiche.

Infine, la terza osservazione riguarda l'ampiezza degli effetti in quanto i progetti intervengono su importanti questioni specifiche (correggere la riforma sulla soppressione e accorpamento delle sezioni distaccate dei Tribunali e realizzare quanto disposto in materia di riservatezza delle comunicazioni oggetto di intercettazione), ma non stimolano meccanismi di cambiamento organizzativo o gestionale.

Risultati dei casi studio

Tra dicembre 2021 e gennaio 2022 sono stati realizzati alcuni casi studio per approfondire

le caratteristiche della strategia e dell'implementazione delle attività del PON Governance. Sono stati esaminati 8 progetti per un valore complessivo di circa 147 Meuro, pari a circa il 18% del costo totale dei progetti. Nel caso dei progetti complessi, come quelli del MATTM ("Mettiamoci in RIGA" e "CReIAMO PA") sono state esaminate anche le diverse linee di intervento, che hanno le dimensioni e la complessità di veri e propri progetti. La realizzazione dei casi studio ha compreso l'analisi documentale dei progetti e interviste che hanno riguardato i beneficiari e gli attuatori del progetto e alcuni degli enti destinatari delle attività del progetto.

L'analisi dei casi studio è suddivisa in quattro parti: 1) la logica e la strategia dei progetti; 2) la realizzazione del progetto; 3) gli effetti e i cambiamenti conseguiti; 4) lezioni e indicazioni per il cambiamento.

Ad esempio nella parte relativa alla **logica e alla strategia** è stata approfondita la motivazione per cui è stato avviato ciascun progetto e solitamente è legata all'implementazione di una riforma. Gli obiettivi dei progetti sono tutti piuttosto ampi e generici, ma nel caso di "Riforma Attiva" e di "Metropoli strategiche" sembrano maggiormente precisi. L'analisi delle principali attività previste e dei risultati attesi evidenzia alcune differenze interessanti: i progetti che maggiormente utilizzano un approccio di *capacity building* propongono risultati attesi identificabili in una qualche misura con il cambiamento organizzativo, al contrario, per gli altri progetti con maggiori caratteristiche di empowerment o di conoscenza si attendono risultati piuttosto generici di rafforzamento delle amministrazioni. Inoltre le diverse attività messe in campo dai progetti (formazione, affiancamento, diagnosi dei bisogni, laboratori, ecc.) si ripetono spesso e sono tipiche delle azioni di animazione territoriale o di supporto alle amministrazioni; è utile comunque segnalare come queste attività siano state spesso ben integrate. Si mette in evidenza anche la scarsità di azioni rivolte esplicitamente ai processi di cambiamento, cioè a insegnare alle amministrazioni a cambiare a adeguare la loro organizzazione.

Nella parte relativa alla **realizzazione dei progetti** è emerso che due degli otto progetti esaminati sono completati, gli altri finiranno tutti nel 2023, ad eccezione di Metropoli strategiche che terminerà a settembre 2022. La situazione dei diffusi ritardi è infatti confermata dalle rimodulazioni; è stato anche osservato che la principale motivazione per cui sono state richieste le rimodulazioni è la pandemia Covid-19 che ha bloccato o ritardato le attività non ordinarie delle amministrazioni; la seconda causa dei ritardi sono stati i cambiamenti normativi intercorsi nel periodo. Inoltre sono stati analizzati i problemi incontrati durante la realizzazione dei progetti e le relative soluzioni apportate. In questa sezione, lo studio del partenariato di progetto ha evidenziato gli stretti rapporti tra i beneficiari e le società in-house da un lato e i rapporti istituzionali con le amministrazioni destinatarie da un altro lato. E' rilevante sottolineare come numerosi intervistati hanno confermato che molte delle attività realizzate nei progetti sono state eccezionali e non un proseguimento o un rafforzamento di attività ordinarie delle amministrazioni beneficiarie.

Relativamente agli **effetti e i cambiamenti conseguiti**, in materia ambientale CReIAMO PA e Mettiamoci in RIGA sembrano aver animato significativamente Regioni e Comuni e attivato nuove modalità di azione soprattutto in materia di coordinamento ambientale (cabine di regia), accordi istituzionali con il MATTM, strumenti di supporto. Anche Metropoli Strategiche segnala importanti progressi in materia di pianificazione strategica e rafforzamento del capitale umano delle città. A volte i risultati segnalati sono ancora output che, seppure significativi, non necessariamente producono trasformazioni significative, questo sembra soprattutto il caso di RiformAttiva, Sisprint, ItaliAE. Segnaliamo inoltre come i meccanismi di cambiamento siano spesso fuori del controllo dei progetti e risiedano in priorità politiche e questioni organizzative che dovrebbero essere però una precondizione all'azione per la capacità amministrativa. Un ulteriore risultato segnalato da molti dei progetti intervistati è che le amministrazioni più capaci sono

generalmente del Centro-Nord e sono quelle che si sono più avvantaggiate dei progetti del PON Governance.

Nella sezione **lezioni e indicazioni per il miglioramento amministrativo**, sono stati segnalati i principali ostacoli ed i fattori di facilitazione riscontrati nei progetti. Le indicazioni riportate dagli intervistati confermano la necessità di creare le condizioni e di sviluppare un coinvolgimento proattivo dei destinatari per assicurare una maggiore efficacia ai progetti di empowerment. Una tra le principali lezioni apprese dai casi studio è quello del coordinamento tra le diverse linee di intervento sia all'interno di un progetto, sia tra i progetti.

CONCLUSIONI

Valutazione operativa

La tenuta del quadro logico del PO - Il quadro logico del programma è risultato nel complesso confermato dalla valutazione, cioè le priorità individuate in materia di digitalizzazione, sostegno alle riforme e multilevel governance hanno confermato la loro rilevanza e importanza. Al tempo stesso sono emerse alcune debolezze in relazione alla genericità degli obiettivi generali e specifici con una conseguente dispersione degli interventi. Queste debolezze non dipendono tanto dalla programmazione del PON, quanto derivano dal contesto di riferimento in cui le politiche di capacità non hanno una propria definizione.

La presenza di fattori di rischio attuativo inatteso - Il Covid-19 è stato un rischio attuativo inatteso e di enorme portata. Tutti i progetti hanno reagito in maniera complessivamente efficace e, seppure con alcuni ritardi, hanno proseguito le attività. Questo fattore si intreccia e si sovrappone ad altri rischi rendendo difficile la loro reciproca distinzione, come ad esempio la scarsa competenza di base di alcuni uffici, lo scarso *commitment* di alcune delle amministrazioni destinatarie, i cambiamenti normativi o quelli negli uffici abbiano complicato l'attuazione dei progetti.

L'adeguatezza dei sistemi di monitoraggio e controllo

- I sistemi di monitoraggio e controllo si sono dimostrati adeguati e non pongono problemi rispetto agli standard richiesti dai regolamenti europei. I ritardi e le diverse rimodulazioni accumulati da diversi progetti avrebbero forse richiesto una maggiore severità in tempi normali, ma la pandemia ha influito su questi ritardi in modo sostanziale ed è difficile separare eventuali inefficienze dai problemi indipendenti dalle volontà dei beneficiari.

La credibilità e la sostenibilità dei risultati attesi

- I risultati registrati sono credibili e significativi. Soprattutto bisogna sottolineare l'estensione degli interventi e dei risultati prodotti: impegni di spesa per circa 600 milioni (sinora) e un così vasto supporto alle amministrazioni di ogni livello istituzionale non si era mai visto in passato. Una ampia gamma di sperimentazioni e di trasferimenti è stata realizzata e alla conclusione dei progetti richiederebbe un'attenta catalogazione e verifica per valorizzare le migliori esperienze.

La qualità degli output prodotti - Gli interventi esaminati hanno mostrato una buona qualità; sebbene questa non sia garanzia dell'efficacia e comunque una importante condizione per il successo degli interventi.

Il partenariato attivato dal progetto - Il partenariato ha svolto un ruolo significativo nei progetti; in presenza di un approccio "top-down" piuttosto diffuso, il partenariato tra beneficiario e destinatari è stato fondamentale per "aggiustare il tiro" dei progetti verso le esigenze e le modalità di lavoro dei destinatari.

Valutazione strategica

Capacity building - In presenza, di molti progetti ancora da terminare è difficile dare un quadro definitivo dei risultati connessi alle azioni di *capacity building*. Una quota significativa di risorse è stata destinata a progetti classificabili come di *capacity building*; la maggior parte di queste risorse sono andate a progetti infrastrutturali per la digitalizzazione di alcuni ministeri o per diffondere l'e-government. Seppure i risultati non siano ancora disponibili, si può

presumere che questi interventi "interni" a una singola amministrazione raggiungano i loro obiettivi.

Altri interventi di *capacity building* più mirati al cambiamento organizzativo di una pluralità di amministrazioni sono stati attivati in misura minore e su amministrazioni decentrate. Anche in questi casi i risultati sono parziali, ma sembra che, ove vi sia stato un reale impegno dei destinatari, questi abbiano conseguito i loro obiettivi. Queste considerazioni sembrano confermare le ipotesi fatte nella teoria del cambiamento, ove tra le determinanti del successo si segnala un adeguato mix di condizioni esterne (obblighi, scelte politiche, gestione dell'intera amministrazione, ecc.) e di condizioni interne (leadership, cultura organizzativa). Si veda la figura seguente per una sintesi di queste caratteristiche.

FIGURA 3 TEORIA DEL CAMBIAMENTO DELLE PRINCIPALI TIPOLOGIE DI INTERVENTO



IPOTESI DEL MODELLO

1. Esiste effettiva leadership interna che realizza la necessità del cambiamento; la cultura organizzativa è orientata al risultato e i modelli organizzativi sono sufficientemente flessibili per gestire il cambiamento;
2. Le competenze interne e le motivazioni sono adeguate a gestire il cambiamento;
3. Le condizioni esterne sono forti abbastanza da attivare un effettivo cambiamento; esiste una leadership capace di dare una nuova visione e attivare un'effettiva strategia di cambiamento (p.e. vedi «8 passi» di Kotter)
4. la leadership interna è capace di tradurre il trasferimento di capacità (modelli organizzativi, nuove tecniche, formazione) in cambiamento a cui si adeguano la cultura organizzativa, le procedure e la struttura organizzativa

Fonte: elaborazioni degli autori

E utile sottolineare come molti interventi per l'applicazione delle Riforme possano essere troppo limitanti e poco efficienti se non considerano le implicazioni organizzative e funzionali che le riforme comportano. Come viceversa, sia difficile un cambiamento importante se non vi è una adeguata pressione esterna sulle scelte del singolo ufficio.

Un altro aspetto da segnalare è quello della tendenziale "divergenza" della capacità: le amministrazioni più capaci si avvantaggiano maggiormente dei supporti offerti. In modo quasi speculare bisogna fare attenzione alla "trappola della capacità", ossia alle situazioni in cui si chiede a un'amministrazione poco capace di divenire capace in poco tempo e con una propria strategia. In questa trappola possono cadere molti interventi di

“empowerment” che non obbligano al cambiamento e lo lasciano alle capacità di ciascuno. Queste considerazioni suggeriscono che è necessario contestualizzare e mirare gli interventi per la capacità.

Governance multilivello - La maggioranza dei progetti per la governance multilivello sembra aver agito su un solo livello e pochi progetti (forse quelli digitali soprattutto) possono influenzare contemporaneamente i diversi livelli centrale e locale. La diversità delle priorità di questo tipo di progetti sembra non aver consentito una concentrazione tematica o per problemi. Comunque, bisogna riconoscere l'importanza assegnata da molti progetti alla dimensione municipale, la quale negli ultimi anni ha sofferto maggiormente delle difficoltà amministrative e rimane centrale per garantire un elevato e diffuso livello di investimenti.

E' emerso anche con significatività un altro tema: l'importanza del coordinamento orizzontale, oltre che di quello verticale. Molte delle tematiche ambientali e semplificatorie devono essere prese in modo coordinato da diversi soggetti, ma le amministrazioni sono organizzate in modo verticale. Alcuni esperimenti sono stati fatti (cabine di regia, tavoli) ma è necessaria una più sistematica riflessione organizzativa.

Cambiamento organizzativo - Pochi progetti hanno sviluppato questo aspetto ed hanno promosso un'attenzione adeguata o metodiche specifiche. Tra i progetti esaminati più da vicino forse Metropoli Strategiche è quello riuscito ad entrare maggiormente in questa dimensione, anche perchè lavorava su un numero di enti limitato e sostanzialmente nuovi (città metropolitane).

Nel linguaggio della maggioranza dei progetti il cambiamento si riferisce a un miglioramento delle competenze e delle conoscenze. Questi concetti sono piuttosto lontani dal cambiamento organizzativo come normalmente considerato e molte volte necessario; tuttavia sarebbe sbagliato non considerare i numerosi cambiamenti limitati o anche marginali, ma comunque significativi, apportati dai progetti nel *know-*

how (analisi delle procedure, modulistica, ecc.), nel coordinamento e nelle competenze dei singoli.

Digitalizzazione e miglioramento della performance - La digitalizzazione ha ricevuto un forte impulso dal programma sia nelle infrastrutture di alcuni ministeri (MEF, Giustizia, MISE) sia nella creazione attraverso l'AgID di infrastrutture di base per lo sviluppo della digitalizzazione delle altre amministrazioni. Inoltre, la dimensione digitale è stata una forte componente di molti progetti che, direttamente o indirettamente, la hanno assunta come principale *driver* del rafforzamento amministrativo. L'ampiezza della mobilitazione su questo tema è innegabile, ma i risultati effettivi potranno essere indagati solo nei prossimi anni quando gli effetti dei nuovi investimenti andranno a regime.

CONSIDERAZIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI

I risultati della valutazione propongono le seguenti **considerazioni generali**:

- Il PON Governance ha avuto un ruolo importante e ha realizzato un'azione di supporto all'amministrazione come mai prima in Italia;
- Gli effetti di questa azione del PON sono importanti e visibili in diversi ambiti, seppure ancora non siano consolidati;
- Nel complesso il PON ha funzionato piuttosto bene e ha seguito una media di spesa simile a quella di altre amministrazioni. Su eventuali ritardi ha pesato principalmente la pandemia. Tuttavia, il modello di intervento sembra richiedere un minore ricorso a beneficiari centrali che poi devono coinvolgere enti decentrati e un maggiore ricorso al mercato per la prestazione dei servizi.
- Il PON ha scontato diverse debolezze di contesto che hanno contribuito a limiti nella sua strategia (p.e. priorità non sempre chiare, attivazione di un alto numero di beneficiari per via negoziale, difficoltà a orientare al risultato). Queste

debolezze derivano dal sistema istituzionale e dall'assenza di politiche nazionali per la capacità, e dovranno essere considerate con maggior attenzione in futuro.

- Le tematiche affrontate dal PON sono risultate in generale rilevanti e possono essere un buon punto di partenza per il rafforzamento della prossima programmazione. L'azione futura dovrebbe, però, influire maggiormente sull'organizzazione delle amministrazioni e le loro dinamiche interne.

Le principali **raccomandazioni** per il futuro sono:

- 1) Disegnare una nuova strategia che preveda:
 - a) Una combinazione esplicita e integrata di azioni di *capacity building* e azioni di *empowerment*;
 - b) Utilizzare al meglio l'attuale attenzione civile e politica per la capacità amministrativa generata dal PNRR e dalla necessità di ripresa nazionale, per vincolare a una strategia "win-win" la politica e i sistemi apicali dell'amministrazione senza i quali i cambiamenti sono più difficili;
 - c) Bilanciare l'attenzione per i tematismi (ambiente, digitale, ecc..) con l'attenzione per il metodo (*change management*, sistemi organizzativi, ecc.); quest'ultimo non deve essere preponderante ma deve essere un elemento di costante riflessione per le amministrazioni;
- 2) Disegnare una nuova operatività che preveda:
 - a) La costruzione di strutture (DFP e ACT) dedicate unicamente alla capacità amministrativa e che dispongano di adeguate risorse per gestire i progetti e al tempo stesso interagire con loro, seguirne l'evoluzione e studiarli;
 - b) un maggiore orientamento al risultato da parte dei beneficiari e destinatari, anche attraverso meccanismi come quelli delle

condizionalità. E' necessario definire una modalità per cui la responsabilità di coloro che beneficiano delle risorse sia chiara e le risorse vengano assegnate unicamente alle amministrazioni impegnate in un miglioramento effettivo, limitando al massimo organizzazioni o amministrazioni intermedie.

- c) Un sistema di monitoraggio e valutazione rafforzato in relazione a complessità e dimensione strategica della capacità amministrativa. Questo sistema dovrebbe associare al sistema tradizionale dei fondi SIE un monitoraggio in profondità con indicatori specifici e qualificati per ogni progetto e con valutazioni di progetto in forma partecipata e di accompagnamento.

EXECUTIVE SUMMARY

(ENGLISH)

INTRODUCTION

The NOP Governance 2014-2020 inherits the experience of the NOP Governance and System Actions 2007-2013, but it is part of a new strategic and operational context marked by three main elements:

4. strong European pressure for our country to make more efficient use of Community resources;
5. a new European strategy for the Structural Funds, which with the creation of Thematic Objective 11 urged to step up administrative capacity;
6. the European Commission (EC) and the national government agreed on a special initiative to support the implementation of the EU programmes: the Administrative Reinforcement Plans (ARP).

This new dimension gave the NOP Governance increasing resources and importance, moving from simple support to the coordination of Community Policies to a wide-ranging instrument of administrative reinforcement. It should be pointed out that in Italy, both at national and regional level, there was no consolidated policy or programming on administrative capacity in 2014. It is only in recent years that some initiatives linked to the NRRP (National Recovery and Resilience Plan) and the reform of the PA which this latter entails have been moving towards this direction. Thus, the NOP *Governance and institutional capacity* had a twofold objective: supporting a modernisation of the national administrative system ('pillar 1' of the OP) and at the same time promoting more effective multilevel governance in public investment programmes ('second pillar' of the OP).

The two pillars of the Programme's intervention strategy are operationally divided into 4 Priority Axes:

- Axis 1 — Development of administrative and institutional capacity to modernise Public Administration (PA);

- Axis 2 — Development of e-government, interoperability and support for the implementation of the Digital Agenda;
- Axis 3 — Strengthening multilevel governance in public investment programmes;
- Axis 4 — Technical Assistance.

TABLE 1 - NOP GOVERNANCE PROGRESS (% AND EUR).

AXLES 1-4			
Axis-Fund	Total budget	Resources allocated	% Expenditure certified on budget
1-ESF	361,38	628,55	24.05 %
2-ERDF	223,60	229,42	79.13 %
3-ERDF	168,51	312,65	58.20 %
4-ESF	52,11	50,81	45.00 %
PON	805,59	1.221,43	47.83 %
AXIS 5-7 REACT			
5 — ESF	374,00	—	—
6 — ERDF	760,94	—	—
7 — ESF	150,22	9,81	—
REACT	1.285,16	9,81	—

Source: NOP Governance December 2021
<http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/attuazione-pongov/>

Since 2020, the social and health emergency generated by the COVID-19 pandemic has imposed specific actions to address the health crisis and prepare for the subsequent economic recovery; to this end, changes were made to the NOP Governance to allocate resources to the fight against the pandemic and use additional Next Generation EU resources for that purpose. The evaluation, however, does not cover these interventions and focuses only on those aimed at improving the PA.

METHODOLOGY

The methodological design of the evaluation is based on the requirements of the tender specifications with respect to both the evaluation questions and the specific type of evaluation, being either strategic or at operational level. These elements were developed and clarified in the interim report and during the interactions with the NOP staff. The methodology was built on the

basis of the evaluation questions and the functioning of the administrative capacity as indicated by the theory of change. The evaluation was structured according to two levels of analysis, as required by the specifications:

3. *operational evaluation*, mainly aimed at examining and supporting the functioning of the OP;
4. *strategic evaluation*, mainly aimed at assessing the effects of the programme and its strategic spill-over effects.

Due to the progress of the NOP and their intrinsic complementarity, these two types of analysis tend to complement and feed each other. The first part of the evaluation focused on the analysis of the documentation and data available to map the interventions and better understand the objectives and tools of the different projects. Subsequently, a survey of all projects was carried out through questionnaires relating to both the implementation and the effects of the projects and, finally, some case studies were carried out to examine in depth how the different activities affected administrations.

OPERATIONAL ASSESSMENT

Implementation Characteristics

An analysis of the beneficiaries and projects financed, excluding Axis 4, revealed a number of recurring types of projects and a rather centralised programme on some national administrations not benefiting from other Community resources; in particular:

- *actions aimed at strengthening the beneficiary administration's own activities*, resources help to "do better" or introduce technological or procedural innovations into its ordinary competences. The beneficiary administrations were the central government. This typology is worth around EUR 415M equal to 51% of the NOP's resources; some projects are, for example, actions to strengthen the activities of the NUVAP (Nucleus of Evaluation and Analysis for Programming) in the field of evaluation, or the financing of projects for the evolution of public accounts by the MEF

(Ministry of Economy and Finance) or the MISE (Ministry of Economic Development) to improve the database of aid schemes;

- *actions aimed at supporting central beneficiaries promoting the strengthening of decentralised bodies*, such as MATTM (Ministry of the Environment and Protection of Land and Sea) and ENEA (Agency New Technologies for Energy and Environment) projects to promote activities aimed at environmental transition in Joint Regions, or AgID (Digital Italy Agency) projects for digitalisation. These projects were worth around EUR 240M equal to 30% of the NOP;
- *interventions directly supporting decentralised administrations* (regions and municipalities, mainly) to strengthen their administrative capacity, such as the ACT OPEN Community project, or projects for small municipalities in the DFP (Department of Public Function). These projects accounted for almost EUR 104M equal to 13% of the NOP;
- *actions that make new information and statistics available* to administrations, such as the ISTAT (National Institute of Statistics) and ISPRA (Superior Institute for Environmental Protection and Research) projects for statistics aimed at cohesion and the environment. These interventions amounted to almost EUR 45M and 6% of the total cost.

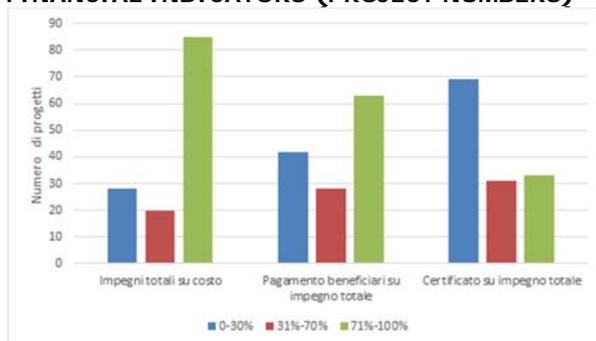
State of play

The payments certified in December 2021 amounted to 32% of the expected cost and the payments declared equal to 45% of the cost. In general, the financial progress of the NOP appears to be in line with the spending targets, although some delays are recorded in the expenditure certifications. This delay does not seem to call into question the achievement of the expenditure targets, but suggests that most of the activities has been implemented in recent years generating delays in spending.

The development of the progress of projects classified for financial progress shows that around 30 out of 133 projects had

commitments below 30% of their cost in December 2021 and about 50 projects were below 70%. By the same date, 19 projects had no commitment and had resources for around EUR 105M. The same situation is reflected in both beneficiaries' payments and certified payments; with respect to this latter aspect, almost 70 projects are below 30%. 27 projects, around 20% of the whole projects, were completed at the beginning of 2022, but 11 of these are small projects within the larger "Open Community" project.

FIGURE 1 ADVANCED PROJECTS CLASSIFIED BY FINANCIAL INDICATORS (PROJECT NUMBERS)



Source: processing of NOP Governance data

These figures seem to indicate that the delay was first accumulated during the start-up of the projects and that to varying degrees it continued during their implementation.

Project achievements

Among the most significant achievements, we point out over 16,000 administrations involved, compared to about 21,500 planned by the projects and only 500 planned by 2023; or, 537 studies compared to the 478 planned and 80 planned in 2023; the 48 on-line databases at least regional, compared to 37 planned and 8 planned by 2023. There are also some indicators still without outputs (e.g. number of responsible for the prevention of corruption involved; number of criminal law offices concerned by the projects; number of administrations involved in risk management processes), but in any case related to very specific interventions.

It is worth noting that these indicators well depict the extent of the interventions, but they say little about their intensity and the returns in terms of PA performance. It is also problematic to properly estimate the planned and projected values of the

indicators, despite their being redesigned in 2020.

This general difficulty in the estimation of the indicators is not attributable to the NOP Governance, but it is a widespread problem in monitoring the ESI (European Structural and Investment) Funds and it is confronted with the lack of an effective measurement of the administrative capacity at national level. A reflection and methodological progress on these aspects would be necessary in the future, and in this respect some useful elements emerged from the analysis:

- administrative capacity requires a clearer **definition** both in Community programming and individual projects;
- capacity indicators must take into account the organisational and administrative context and measure the **"changes" introduced**. Therefore, basic indicators should be detected both "before" and "after" the project.
- It is possible to adopt valid indicators in different contexts such as, for example, the **"duration of proceedings"**. This measure of administrative and organisational performance is widely applicable and reflects changes in a clear and responsive manner to the interests of both the administration and citizens.

Operation of monitoring

Monitoring the NOP Governance does not entail particular problems and presents the same challenges of monitoring other ESI Funds programmes. The ACT collects information from project beneficiaries through the DELFI IT system that manages monitoring. The monitoring activity is continuous and the quantification of the indicators is carried out on a bi-monthly basis. At present, monitoring is not particularly burdensome for the MA (Managing Authority) as the information system, once well understood and fed by the beneficiaries, allows for the automation of many processes and provides the necessary information for the analysis.

In addition, the monitoring of individual projects has enabled the ACT (Territorial Cohesion Agency) to timely spot any delays and carry out needed re-modulations, by

mainly postponing the end date of the project. So far, under no circumstances has it been necessary to cut the funding due to delays.

Selection of projects

The beneficiaries of the NOP projects were identified through public tendering procedures and negotiating agreements with the beneficiary public administrations. Public notices were the least adopted selection procedures, while most of the resources were allocated through agreements with the administrations. It is possible to identify three main management models used by the NOP Governance by specifying that, given the complexity of the programme, this classification is based on a simplification of the processes that are sometimes more articulated than those described. In essence, the following are:

- A **“central” model** (62% of the total cost) with the beneficiary administration, generally national, delegating the intervention to an in-house company, which identifies the final recipient administrations and implements the actions. This model has been the most widespread and, for example, you can see the projects of the MATTM made by Sogesid.
- An **“indirect central” model** (6% of the total cost), with a central government choosing the recipient administrations through exchanges and/or public calls and then assigning the implementation of the interventions to subjects chosen by it and normally to in-house companies. This is the case for projects like “Piccoli Comuni” of the DFP or “ItaliAE” of DARA (Department for Regional Affairs and Autonomies).
- A **model based on the final “recipient”** (32% of the total cost), with the recipient administrations being selected through a public call and then autonomously choosing how to carry out the project. This, for example, was the case of the ACT “Open Community” project or “Uffici di Prossimità” regarding Justice projects and managed by the Regions.

The procedures for selecting and managing the interventions had a strong centralist

feature. Moreover, the allocation of many resources to in-house entities is a sign of a lack of capacity within the same beneficiary administrations in managing calls for tender and has limited the possible growth and strengthening of the services market to the PA.

STRATEGIC EVALUATION

Some features of the projects

A first desk analysis focused on the strategic motivation of the projects. In administrative strategies a normative act always identifies a competence or obliges to a certain action, however attempts have been made to classify projects according to whether they were derived from: a) directly from an administrative reform; b) a plan or strategy to be implemented; c) a strategic choice of the beneficiary. The **priorities of the beneficiary** appear to prevail decisively (almost 80% of the resources available). In accordance with the project selection system, it seems, therefore, that the development and capacity strategies were decided by the various promoters/administrations, rather than by the final recipients.

Another analysis concerned the methodological approach of the projects; this analysis indicates that:

- **capacity building** projects, which support administrations in a well-identified and significant change, have collected almost 50% of the total resources. Of this value around 80% are actions addressed within the same beneficiary body (e.g. INAIL-National Institute for Insurance against Accidents at Work, MEF, Ministry of Justice, MISE, Civil Protection);
- the **Empowerment** projects, i.e. proposing a strengthening of the general preconditions for administrative improvement, accounted for 35% of the resources;

- **technical assistance** projects³, which substantially strengthen administrations in their ordinary activities without introducing sustainable changes, received resources equivalent to 10% of the total;
- **knowledge-oriented projects**, which increase information for decision-making processes, have collected 5% of the total.

A final analysis covered the prevailing models of project participation, i.e. how the recipients were involved in the choices regarding the objectives and actions of the projects. “**Bottom-up**” projects, where the choice of project content was mainly made by the recipients, were of limited relevance. On the other hand, the “**top-down**” participation model, where the scope was defined by a central administration, was prevalent, equalling to 84% of total resources, as could also be expected from the previous analysis of management models and from the motivations of the projects. It is worth pointing out, however, that the top-down projects have also interacted with the recipients and adapted the interventions to the needs of these latter, but always within a largely predefined framework of action.

Survey on projects

The questionnaire survey, carried out between October and December 2021, involved all the contact persons of the NOP-Governance projects and institutional capacity 2014-2020. The questionnaires collected in total were 48 out of 74 sent⁴ (64,8%).

The propensity to change

According to the questionnaires, more than half of the responding projects were geared towards changes in the administration; in some cases (15 out of 36) this was required by national laws or plans, while in the other cases the change was a project objective.

About half of the projects directly linked to national reforms or strategies (21

questionnaires) indicate that their activities proposed a more or less extensive change to the beneficiary administration. The other 8 projects provided support for the institutional activity to carry out the current tasks. All projects linked to a reform process state that they have at least “significantly” contributed to a change in the PA, and in 3 cases the project appears to have been “determining”.

Of the 21 other projects not linked to reforms or strategic plans, 11 supported change and introduced innovations within the administration. For 8 projects the project contribution to change was considered “determining”, while for another 9 the contribution was “significant”, i.e. the project activities were useful and had tangible effects.

The effects of the projects

Among the effects that the projects had **on people** there were: the growth of technical and digital skills and greater facilitation in carrying out their tasks. In addition, there is a better ability of staff to cooperate within and outside their administration. This result is often linked to the creation of stable and effective partnerships.

The effects that the projects have declared **on the organisations** of the administrations involved are mainly due to the adoption of regulations, methods and organisational tools, or for the formulation of plans and strategies, obtained through the experiments envisaged by the projects. In other cases, the effects on organisations are due to the improved interactions between organisations, multi-stakeholder cooperation, exchange of experience and the efficiency of digitised or enhanced processes to deliver new services.

A further effect of the projects is **on working methods**. In some cases, the projects indicate that “external” working arrangements have been strengthened, i.e.

³ These do not include NOP assistance projects (Axis 4), which are not considered in the evaluation, but are NOP projects with Technical Assistance characteristics.

⁴ In the survey, the OPEN Community project of ACT and the NOP Metro city assistance project were considered as individual projects, while these then financed other projects.

projects have made it possible to identify and formalise the actors to be involved in certain decision-making processes; in other cases, “internal” working arrangements have been enhanced through the implementation of processes of simplification and sharing of good practices, or through the dissemination of agile work. It is also worth mentioning the dissemination of digital tools and applications to support the performance of staff activities.

Finally, improvements were reported on the **performance** of the administrations involved, both because the projects allowed for a better internal organisation and because the collaborations created during the implementation of the projects allowed administrations to take more decisive actions. In this respect, it appears that, in most cases, there has been an improvement:

- a) as a result of the increased awareness acquired by the administration on the issues covered by the project;
- b) as a result of the tools (including digital), methodologies and, more generally, increased know-how.

It is however important to clarify that the performance judgements are of a qualitative nature and reflect the opinions of project managers and not those of recipient administrations.

Obstacles and facilitating conditions

Four factors can be attributed to the main obstacles identified by project contact persons:

5. **the characteristics of civil servants:**
 - a) the low level of skills, especially in STEM subjects (science, technology, engineering and mathematics);
 - b) the high turnover, aggravated by the average high age of the staff and not supported by new entries, resulting in the loss of the most qualified staff;
6. **organisational aspects:**
 - a) rigid and inadequate organisational contexts hamper digital innovations and transformations;
 - b) Reform

implementation processes have been slow — partly due to continuous changes in the regulatory framework — and the modernisation process has been complex; c) administrations have heterogeneous organisational arrangements and this makes it difficult to adopt standard solutions. The need to adapt end-users to new service delivery models and systems has been an additional obstacle in some cases.

7. **Regulatory and administrative constraints:** the absence of laws requiring certain changes to be made or, conversely, the obstacle is the result of the changes occurred in the regulatory framework or in the political and administrative leadership;
8. **the lack of coordination** by administrations of a higher institutional level and of administrations with little sense of participation in the project. In this context, it is also worth stressing the difficulty in dismantling established practices and organisational ways of doing which hinder the implementation of complex projects.

Among the **facilitating conditions** for reform-related projects, regulatory requirements have facilitated the process of change. Moreover, when the top staff were involved in the projects and also motivated for the change, surely the chances of success increased. Other facilitating conditions are linked to the knowledge and skills gained through information and training measures, especially through field and IT support, fostering digital transformation and the use of new technologies. Finally, the certainty of economic resources and sharing the project objective among all the administrations concerned were also highlighted as facilitating elements.

The ability of the effects to be **sustainable** over time is not clear from the questionnaires. The signs justifying this doubt are based both on insufficient human resources and the high number of recipients who have benefited from the projects but in a limited way (e.g. in “RiformAttiva” 108

administrations were allowed to participate between Municipalities, Associations of Municipalities, Provinces and Regions). On the other hand, one thing that could last is the **networking**, alongside with the **community of practices** that in some cases has been an important project resource.

Although it is not possible to analyse in-depth the Justice projects due to the incompleteness of the Proximity Offices and the reduced information on the telematisation of criminal and civil trials, the questionnaires suggest some general observations.

The first consideration regards the type of interventions, which operate in a **focused and meaningful** way on two well-identified objectives: the organisational structure of the justice system, in its territorial and digital characters.

The second point concerns **the partnerships** and collaborations of the Proximity Offices. For the creation of the Offices, "vertical" collaborations between the administrative levels, and "horizontal" collaborations with the Regions are both very important and it would be useful to support a networking activity for the exchange of information and good practices.

Finally, the third comment concerns **the scope of the projects**, as these latter focus on relevant issues (amend the reform on the removal and merging of the branches of the courts, and implement the provisions on the confidentiality of the intercepted communications), but do not directly stimulate mechanisms for organisational or management change.

Results of the case studies

Between December 2021 and January 2022, some case studies were carried out to deepen the characteristics of the strategy and implementation of the activities of the NOP Governance. Eight projects with a total value of around EUR 147M were examined, representing around 18 % of the total cost of the projects. In the case of complex projects, such as those of the MATTM

("Mettiamoci in RIGA" and "CREIAMO PA"), the different lines of intervention were also examined, which can be assimilated, for both size and complexity, to projects. The implementation of the case studies included the desk analysis of the projects and interviews involving the beneficiaries and implementers of the project and some of the entities targeted by the project activities.

The case-study analysis is divided into four parts: 1) the logic and strategy of the projects; 2) implementation of the project; 3) the effects and changes achieved; 4) Lessons and recommendations to support change.

In the **logic and strategy** part, the rationale for starting the project and the implementation of a reform have been deepened. The objectives of the projects are all rather broad and generic, but in the case of "RiformAttiva" and "Metropoli Strategiche" objectives seem more precise.

The analysis of the main activities planned and the expected results shows some interesting differences: projects that mostly use a "capacity building" approach propose expected results that require organisational change; on the contrary, other projects with greater "empowerment" or "knowledge" characteristics, expect rather generic results of administrative strengthening.

Moreover, the various activities carried out in the projects (training, support, diagnosis of needs, laboratories, etc.) are similar and are typical of actions of territorial animation or assistance; however, these activities have sometimes been well integrated. The scarcity of actions explicitly aimed at the organisation and management change, i.e. teaching managers to adapt their organisation to new needs.

With respect to **project implementation**, two of the eight projects examined are completed, the others will end in 2023, with the exception of "Metropoli Strategiche" ending in September 2022. The widespread delays are confirmed by the frequent re-adjustments; it was also noted that the main reason for the request for changes in the timetable of activities is the COVID-19 pandemic, which has blocked or delayed the extraordinary activities; regulatory changes

were the second cause of delays. In addition, the problems encountered during the implementation of the projects and the related solutions were analysed. The study on the project partnership highlighted the close relations between beneficiaries and in-house companies on the one hand and the institutional relations between the beneficiary and the final beneficiary administrations on the other hand. It is important to underline that many respondents confirmed that the activities carried out in the projects were exceptional and not a continuation, or reinforcement, of the ordinary activities of the beneficiary.

With regard to **the effects and changes achieved**, "CREIAMO PA" and "Mettiamoci in RIGA" seem to have significantly supported both Regions and Municipalities in taking action in the environmental field and activated new organisational models ("control room") in the coordination of environmental policies, new institutional agreements with the MATTM, and new support instruments. Also "Metropoli Strategiche" reports important progress in strategic planning and strengthening cities' human capital. Sometimes the results are still outputs that, although significant, do not necessarily produce relevant transformations; this seems the case of "RiformAttiva", "Sisprint", "ItaliAE". We also point out that mechanisms for change are often out of the project control and are based on political priorities and organisational issues; for this reason, these "facilitating" factors should be a precondition for intervening on administrative capacity. A further result reported by many of the projects is that the most capable administrations are generally from the Centre-North and are the ones that have benefited most from the support of the NOP Governance.

In the **Lessons and recommendations section for administrative improvement**, the main obstacles and facilitating factors were reported. The indications given by the respondents confirm the need to create the conditions and develop a proactive involvement of the target audience to ensure greater effectiveness of the projects. One of the

main lessons learned from the case studies is the need for a strong coordination between the different lines of intervention both within a single project and between projects.

CONCLUSIONS

Operational assessment

The solidity of the OP logical framework: The logical framework of the programme was overall confirmed by the evaluation, i.e. the priorities identified for digitalisation, reform support and multilevel governance confirmed their relevance and importance. At the same time, some weaknesses were identified in relation to the generic nature of the objectives, resulting in a dispersion of the interventions. These weaknesses do not depend so much on the NOP programming, but stem from the reference context in which capacity policies do not have their own definition.

The presence of unexpected implementing risk factors - COVID-19 was an unexpected and huge implementation risk. All projects reacted effectively overall and, although with some delays, continued their activities. This factor is intertwined with other risks, such as the lack of basic competence of some offices, the poor *commitment* of some of the recipient administrations, regulatory or office-staff changes which affected the projects implementation.

The adequacy of the monitoring and control systems - Monitoring and control systems have proven to be adequate and do not pose problems with respect to the standards required by the European regulations. The delays and remodulations accumulated by several projects may have required greater severity in normal times, but the pandemic had a substantial impact on these delays and it is difficult to separate internal inefficiencies from problems outside the control of the beneficiaries.

The reliability and sustainability of the expected results - The results are reliable and significant. Above all, it is important to emphasise the extent of the interventions

and the results achieved: expenditure commitments amounting to some EUR 600M (to date) and such extensive support to administrations at all institutional levels had never been seen in the past. A wide range of experiments and transfers has been carried out and at the end of the projects it would require careful cataloguing and verification in order to enhance the best experiences.

The quality of the outputs produced -

The examined interventions demonstrated a good quality; although this is not a guarantee of effectiveness, it is an important condition for the success of the interventions.

The partnership triggered by the project

The partnership played a significant role in the projects. In presence of a rather widespread “top-down” approach, the partnership between beneficiaries and recipients was fundamental for “adjusting and targeting” the projects to the needs of the recipients.

Strategic evaluation

Capacity building – Due to the fact that many projects are still on-going, it is difficult to provide a final assessment of the results in terms of *capacity building*. A significant share of resources has been allocated to projects that can be classified as *capacity building*; most of these resources went to infrastructure projects to digitise some Ministries or to spread e-government. Although the results are not yet available, it can be assumed that these interventions targeted to a single administration will achieve their objectives.

Other *capacity building* interventions, oriented to organisational changes in a plurality of administrations, were activated to a lesser financial extent in comparison with the previous ones, and mainly on decentralised administrations. Even in these cases the results are still incomplete, but it seems that, where there is a real commitment to change of the recipients, objectives have been achieved. These considerations confirm the assumptions made in the theory of change, where one of the determinants of the success is an appropriate mix of external conditions (obligations, political choices, management

of the entire administration, etc.) and internal conditions (leadership, organisational culture). See the figure below for a summary of these characteristics.

THEORY OF THE CHANGE OF THE MAIN TYPES OF INTERVENTION



IPOTESI DEL MODELLO

1. Esiste effettiva leadership interna che realizza la necessità del cambiamento; la cultura organizzativa è orientata al risultato e i modelli organizzativi sono sufficientemente flessibili per gestire il cambiamento;
2. Le competenze interne e le motivazioni sono adeguate a gestire il cambiamento;
3. Le condizioni esterne sono forti abbastanza da attivare un effettivo cambiamento; esiste una leadership capace di dare una nuova visione e attivare un'effettiva strategia di cambiamento (p.e. vedi «8 passi» di Kotter)
4. la leadership interna è capace di tradurre il trasferimento di capacità (modelli organizzativi, nuove tecniche, formazione) in cambiamento a cui si adeguano la cultura organizzativa, le procedure e la struttura organizzativa

Source: elaboration of authors

It is useful to underline how many actions supporting the reforms implementation can be inefficient if they do not consider the organisational and functional implications of the reforms. On the other hand, it is important to underline that significant changes can hardly be achieved if no external pressure is put on the single office.

Another aspect to be noted is the “divergent” trend in capacity: the more capable are the administrations, the more they benefit from the offered assistance. In an almost speculative way, attention must be paid to the “capability trap”, i.e. situations in which an incapable administration is required to become capable in a short time and through its own strategy. Many “empowerment” interventions can fall in this trap, because they do not force a change and leave administrations free to proceed according to their capacity. These considerations suggest that it is necessary to contextualise and target capacity building interventions.

Multilevel Governance - Most projects for multilevel governance have acted at only one level and few projects (perhaps digital ones above all) had the ability to influence the different central and local levels at the same time. The different priorities of the projects have not allowed their thematic concentration. However, we must recognise the importance assigned by many projects to the municipal dimension, which in recent years has suffered mostly from administrative difficulties and remains

central to ensuring a high and widespread level of investment.

Another topic emerged, or confirmed, in a significant way: the importance of horizontal and vertical coordination. Many of the environmental and simplification issues need to be addressed in a coordinated manner by different actors, but administrations are vertically organised and practically unable to respond to this need. Some experiments were implemented (control rooms, consultation tables) but a more systematic organizational reflection is needed.

Organisational change - Few projects have developed this aspect and have promoted adequate attention or specific methods. Among the projects more closely examined perhaps "Metropoli Strategiche" was the one able to develop this dimension in a more extensive way, also because it worked on a limited number of and substantially new administrations (the metropolitan cities).

According to the language adopted in many projects, change refers to an improvement in skills and knowledge. These concepts are rather far from the often necessary and usually defined "organisational change"; however, it would be wrong not to consider the many limited or even marginal changes introduced in *know-how* (analysis of procedures, forms, etc.), coordination and competences of the individuals.

Digitalisation and Performance Improvement - Digitalisation has received a strong impetus from the programme both within the infrastructure of some Ministries (MEF, Justice, MISE) and in the creation of basic infrastructure for the development of administrative digitalisation through the support of the AgID. Moreover, the digital dimension has been a strong component of many projects that, directly or indirectly, identify it as the main *driver* for administrative reinforcement. The scale of the mobilisation on this issue is undeniable, but the actual results can only be investigated in the coming years when the effects of new investments are fully recognisable.

GENERAL CONSIDERATIONS AND RECOMMENDATIONS

The findings of the evaluation propose the following **general considerations**:

- The NOP Governance has played an important role and has carried out a support action to the national administration as never before in Italy;
- The effects of this action are important and visible in different areas, although they are not yet consolidated;
- Overall, the NOP worked quite well and followed an average expenditure rate similar to that of other administrations. The pandemic was the main cause of the delays. However, the intervention model seems to require a lower involvement of central beneficiaries who then must turn to decentralised bodies, and a greater use of the market for the provision of services.
- several context weaknesses limited the NOP strategy (e.g. unclear priorities, activation of a large number of beneficiaries by negotiation, difficulties in targeting results). These weaknesses stem from the institutional system and the absence of national capacity building policies, and will need to be considered more closely in the future.
- The issues addressed by the NOP were generally relevant and can be a good starting point for the capacity building actions of the next programming period. However, future actions should have a greater impact on the organisation of the administrations and their internal dynamics.

The main **recommendations** for the future are:

- 3) Design a new strategy that includes:
 - a) An explicit and integrated combination of *capacity building* and *empowerment* actions;
 - b) Make the best use of the current civil and political focus on administrative capacity generated by the NRRP and the need for a national recovery, in

order to link both the top management of the administration and the political decision-makers to a “win-win” strategy, without which changes are difficult;

- c) Balancing attention to specific policy areas (environment, digital, etc.) with the attention paid to methods (*change management*, organisational systems, etc.); the latter must not be predominant but must be an element of constant reflection for the administrations;
- 4) Design a new operational framework that includes:
- a) The construction of structures (DFP and ACT) dedicated solely to administrative capacity and with adequate resources to manage projects, interact with them, monitor their evolution and study their results;
 - b) greater result-orientation of beneficiaries and recipients, including mechanisms of conditionality. It is necessary to define a way in which the responsibility of those benefiting from the resources is clear and the resources are allocated only to administrations engaged in effective improvements, limiting as much as possible intermediary bodies.
 - c) A strengthening of the monitoring and evaluation system in relation to the complexity and the strategic dimension of administrative capacity. This M&E system should combine the traditional ESI Funds monitoring with detailed and specific indicators for each project; it should also promote project evaluations in participatory and accompanying forms.