



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



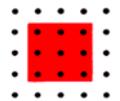
*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

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

Rapporto finale



ISMERI EUROPA

22 MARZO 2022

INDICE

GLOSSARIO	4
INTRODUZIONE	5
1. INTRODUZIONE AL PON GOVERNANCE	6
1.1. IL CONTESTO IN CUI NASCE IL PON-GOVERNANCE	6
1.2. LA STRUTTURA E LA STRATEGIA DEL PON-GOVERNANCE.....	8
1.3. LA RIPROGRAMMAZIONE CAUSA COVID-19 DEL PO.....	10
1.4. LA RIPROGRAMMAZIONE REACT-EU	12
1.5. AVANZAMENTO FINANZIARIO DEL PROGRAMMA	13
2. METODOLOGIA	15
2.1. DOMANDE DI VALUTAZIONE	15
2.2. LA LOGICA DELL'INTERVENTO PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA	19
2.3. UNA PRIMA IPOTESI DI TEORIA DEL CAMBIAMENTO	23
2.4. L'APPROCCIO METODOLOGICO	24
2.5. FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE	26
3. VALUTAZIONE OPERATIVA	27
3.1. CARATTERISTICHE DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL PO.....	27
3.2. LO STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGETTI	30
3.3. LE REALIZZAZIONI DEI PROGETTI	32
3.4. IL MONITORAGGIO DEL PO	34
3.5. UNA RIFLESSIONE SUGLI INDICATORI PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA.....	35
4. VALUTAZIONE STRATEGICA	39
4.1. ALCUNE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI FINANZIATI	39
4.2. INDAGINE SUI PROGETTI DEL PON GOVERNANCE	42
4.3. RISULTATI DEI CASI STUDIO	80
5. CONCLUSIONI	98
5.1. CONSIDERAZIONI SULLE DIFFICOLTÀ DELLA VALUTAZIONE	98
5.2. RISPOSTE ALLE DOMANDE DI VALUTAZIONE	98
5.3. CONSIDERAZIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI	103
6. APPENDICI	105
6.1. APPENDICE A - PROGETTI CONCLUSI	106
6.2. APPENDICE B - CASI STUDIO	107
6.3. APPENDICE C – INTERVISTE PER I CASI STUDIO	176
6.4. APPENDICE D - QUESTIONARIO INVIATO AI PROGETTI	178

Indice delle figure

Figura 1 Generale funzionamento della capacità amministrativa	19
Figura 2 Teoria del cambiamento delle principali tipologie di intervento per la capacità amministrativa ..	23
Figura 3 Sintesi delle principali attività previste.....	25
Figura 4 Avanzamento progetti classificati per indicatori finanziari (n.di progetti)	31
Figura 5 Modelli di gestione dei progetti del PON Governance.....	37
Figura 6 costo totale per obiettivo specifico e approccio di rafforzamento (Meuro)	41

Indice delle tabelle

Tabella 1 Programmazione finanziaria dell'OT11 in Italia per programma operativo e fondo (dati a novembre 2015; valori in Euro e %).....	7
Tabella 2 Inserimento dei nuovi obiettivi specifici (in grassetto) a seguito della riprogrammazione del PO del 29 ottobre 2020.	10
Tabella 3 Quota europea e nazionale per il finanziamento del PON-Governance, per Assi. Confronto tra la riprogrammazione "pre-covid" e "post-covid" del 4 giugno 2021; (valori in €).	11
Tabella 4 Inserimento del finanziamento REACT EU nel pon governance a dicembre 2021 (valori in €).	12
Tabella 5 Stato di avanzamento del PON Governance a dicembre 2021 (valori % e in €).	13
Tabella 6 le domande di valutazione.....	17
Tabella 7 Progetti, costo allocato e impegni per beneficiario (senza Asse 4).....	28
Tabella 8 Avanzamento finanziario per asse (dati 31/12/2021, Meuro e %, inclusi 133 progetti senza REACT-EU)	30
Tabella 9 Avanzamento finanziario per ente responsabile della gestione (dati 31/12/2021, valori %, inclusi 133 progetti senza REACT-EU)	31
Tabella 10 Valore degli indicatori del PON Governance a dicembre 2021 (valori assoluti e %)	33
Tabella 11 Lista indicatori di risultato.....	35
Tabella 12 Valore finanziario dei diversi modelli di gestione (% sul totale).....	38
Tabella 13 progetti finanziati per motivazione (valori %, assi da 1 a 3).....	39
Tabella 14 progetti finanziati per tipologia di approccio al rafforzamento amministrativo (valori %, assi da 1 a 3).....	40
Tabella 15 Costo totale per modello partecipativo e tipologia di approccio al rafforzamento amministrativo e (valori %, assi da 1 a 3).....	41
Tabella 16 Progetti che hanno l'Agenzia per la Coesione Territoriale come Organismo Intermedio.	43
Tabella 17 Progetti che hanno il Dipartimento della Funzione Pubblica come Organismo Intermedio.	44
Tabella 18 Principali prodotti dei progetti con Obiettivo Specifico "multilevel governance".....	47
Tabella 19 Principali prodotti dei progetti con Obiettivo Specifico "efficacia".....	49
Tabella 20 Principali prodotti dei progetti con Obiettivo Specifico "trasparenza".....	50
Tabella 21 Principali prodotti dei progetti con Obiettivo Specifico "semplificazione".....	50
Tabella 22 Riepilogo del numero di progetti per tipologie di output e Obiettivo specifico (valori %)	51
Tabella 23 Stato della realizzazione del progetto	52
Tabella 24 Contributo dei progetti per l'attuazione di riforme a determinare un cambiamento per la PA	57
Tabella 25 Contributo dei progetti con obiettivi "mirati" a determinare un cambiamento per la PA	60
Tabella 26 Elenco dei "progetti rivolti alla conoscenza" per migliorare le scelte di policy	66
Tabella 27 Elenco dei "progetti di empowerment" che consentono alle PA di essere nelle condizioni di svolgere meglio le proprie funzioni o servizi.....	68
Tabella 28 Elenco dei progetti di "capacity building" che consentono alla PA di potenziare l'azione amministrativa e di migliorarne la performance.....	69
Tabella 29 Progetti che hanno il Ministero della Giustizia come Organismo Intermedio.	72
Tabella 30 Logica di intervento dei casi di studio: motivazione e obiettivo generale	81
Tabella 31 Logica di intervento dei casi di studio: attività e risultati attesi	82
Tabella 32 La realizzazione dei casi studio: avanzamento e attività da completare.....	85
Tabella 33 La realizzazione dei casi studio: rimodulazioni e loro motivazioni	86
Tabella 34 La realizzazione dei casi studio: principali problemi e principali soluzioni.....	88
Tabella 35 La realizzazione dei casi studio: attori chiave e partnership	89
Tabella 36 I risultati dei casi studio: principali risultati e target conseguiti.....	91
Tabella 37 I risultati dei casi studio: cambiamenti organizzativi, modalità di lavoro e eprformance.....	93
Tabella 38 lezioni dei casi: ostacoli e fattori di facilitazione	95
Tabella 39 lezioni dei casi come indicate dagli interlocutori	96
Tabella 40 Lista dei progetti che hanno raggiunto spese dei beneficiari apri al 100% degli impegni	106

GLOSSARIO

ACT	Agenzia per la Coesione Territoriale
AdG	Autorità di Gestione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ANPR	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente
CE	Commissione Europea
CINSEDO	Centro INTERregionale Studi E Documentazione
DARA	Dipartimento Affari Regionali e Autonomie locali
DFP	Dipartimento della Funzione Pubblica
DG	Direzione generale (della CE)
ENEA	Ente Nuove tecnologie per l'Energia e l'Ambiente
FESR	Fondo Europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
FONDI SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
INAIL	Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
LCA	Life-Cycle Assessment
MdG	Ministero di Giustizia
MEURO	Milioni di euro
MITE	Ministero della Transizione Ecologica
NUVAP	Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OI	Organismo intermedio
OS	Obiettivo specifico
OT	Obiettivo tematico
PA	Pubblica amministrazione
PAF	Prioritized Action Framework
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PI	Priorità di investimento
PNRR	Piano Nazionale Ripresa e Resilienza
PON	Programma operativo nazionale
POR	Programma operativo regionale
PRA	Piani di rafforzamento Amministrativo
RAA	Rapporto annuale di attuazione
REACT EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
S3	Strategia di Smart Specialisation
SCIA	Segnalazione Certificata di Inizio Attività
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
SUAP	Sportello unico per le attività produttive
UE	Unione Europea
ZES	Zone Economiche Speciali

INTRODUZIONE

Il presente rapporto finale della valutazione del *PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, è redatto in ottemperanza al contratto firmato per l'affidamento del servizio sottoscritto tra la società Ismeri Europa (valutatore indipendente) e l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) nel 2021.

La valutazione intermedia del PON Governance risponde alla richiesta regolamentare dell'UE (reg. UE 1303/2013, art. 54) di assicurare una costante riflessione e analisi sulla realizzazione dei programmi e i loro risultati. La valutazione risponde anche al Piano di valutazione del PON Governance (versione 1.2, dicembre 2018) che prefigura un'analisi sistematica dell'evoluzione del programma e della sua capacità di centrare i suoi obiettivi.

La natura innovativa del programma e delle sue iniziative in materia di capacità amministrativa determinano l'importanza della valutazione del PON Governance. L'ampiezza delle azioni attivate a sostegno della PA, il novo punto focale della *capacity building*, l'integrazione tra azioni di digitalizzazione e azioni di carattere organizzativo o sulle risorse umane, la sperimentazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo sono novità di grande interesse nella programmazione europea. Inoltre, il prossimo avvio della programmazione 2021-2027, la quale conterrà ancora un forte impegno in merito alla capacità amministrativa, assegnano ai risultati della valutazione un ruolo di indirizzo e riflessione comune.

L'impostazione al tempo stesso operativa e strategica della valutazione ha richiesto un approccio metodologico variegato e l'utilizzo di diversi strumenti di raccolta delle informazioni.

Il rapporto finale contiene tutte le tematiche richieste dal capitolato (l'analisi dello scenario attuativo che ha inciso sulla realizzazione del Programma; le risultanze della valutazione; le osservazioni sulle difficoltà incontrate nel corso dell'attività valutativa; la descrizione di eventuali pratiche di successo adottate all'interno del Programma; una riflessione sul sistema degli indicatori e sul loro funzionamento) ed è strutturato in cinque capitoli: il primo capitolo introduce il PON Governance e le sue caratteristiche all'interno della programmazione 2014-2020; il secondo capitolo si sofferma sulla teoria del cambiamento associata al programma e le principali scelte metodologiche; il terzo capitolo presenta i risultati della valutazione operativa (selezione progetti, stato di avanzamento e monitoraggio); il quarto capitolo presenta i risultati della valutazione strategica derivati dall'analisi documentale, dall'indagine diretta sui progetti e dai casi studio; infine, il capitolo quinto espone i risultati complessivi della valutazione (risposte alle domande di valutazione, considerazioni sulle condizioni di successo dei progetti e raccomandazioni). Nelle appendici si presentano i casi studio e il questionario utilizzato per l'indagine presso i progetti.

1. INTRODUZIONE AL PON GOVERNANCE

In questo capitolo si propone una breve presentazione del PON Governance in modo che il lettore del rapporto conosca le caratteristiche del programma oggetto di valutazione e la sua recente evoluzione.

1.1. IL CONTESTO IN CUI NASCE IL PON-GOVERNANCE

Il PON Governance 2014-2020 nasce ereditando l'esperienza del periodo 2007-2013 del PON Governance e Azioni di Sistema (FSE), il quale aveva operato nel campo della capacità amministrativa delle regioni obiettivo 1 e il PON Governance e Assistenza Tecnica (FESR), il quale aveva sostenuto l'azione di coordinamento dell'allora Dipartimento per le politiche di Coesione. Quest'ultimo programma, con diversi nomi, era stato da tempo al servizio della realizzazione dell'Accordo di Partenariato (prima del Quadro Comunitario di Sostegno) e del coordinamento delle diverse amministrazioni nazionali.

Il nuovo contesto strategico ed operativo in cui si inserisce il PON Governance comporta una sua crescente importanza rispetto ai suoi predecessori e un più consistente impegno finanziario. Questo nuovo contesto è contrassegnato da tre elementi principali:

- la nuova governance europea, seguita alla crisi finanziaria del 2008 e del debito del 2010, ha identificato il Semestre Europeo¹ come metodo di coordinamento delle politiche macroeconomiche e regolatorie degli Stati Membri; in questo processo le Raccomandazioni Paese, approvate dal Consiglio europeo, sono il principale strumento per delineare le priorità di ciascun paese. Nel 2014 l'Italia collezionava da tempo raccomandazioni relative a una maggiore efficienza nell'uso delle risorse comunitarie e, più in generale, della PA. Quindi, vi era una forte pressione europea perché il nostro paese intervenisse in questo campo².
- nella programmazione 2014-2020 l'articolo 9 del regolamento dei fondi SIE (Regolamento UE n. 1303/2013) ha individuato 11 obiettivi tematici da trasformare in priorità di azione; l'obiettivo tematico (OT) 11 è dedicato alla capacità amministrativa e recita: *"rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente"*. Questa è stata una novità per i fondi strutturali, i quali ora considerano l'efficienza della PA come un diretto strumento per lo sviluppo economico e sociale e non solo come un supporto indiretto alle politiche di sviluppo. Inoltre, questa scelta ha determinato un aumento delle risorse disponibili per gli investimenti in capacità amministrativa sia del FSE (principale fondo di quest'obiettivo tematico) e del FESR. In sostanza, la nuova strategia europea dei fondi strutturali spingeva

¹ Vedi https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it

² Si veda anche il Position Paper in cui la CE illustrava le proprie posizioni nel negoziato della programmazione 2014-2020 per la politica di coesione in Italia.

e facilitava il nostro paese a intensificare le iniziative per la capacità amministrativa³.

- La Commissione Europea (CE) e il governo nazionale avevano concordato una iniziativa speciale a sostegno della capacità delle amministrazioni impegnate nella realizzazione dei programmi europei: i Piani di rafforzamento Amministrativo (PRA). Questi piani dovevano definire una strategia di capacity building in ciascuna amministrazione impegnata nella realizzazione dei Programmi operativi dell'UE e a questo scopo poteva attingere alle risorse degli interventi dell'OT11 e dell'assistenza tecnica (AT). Questa iniziativa sperimentale si è poi sviluppata con alterni successi negli anni successivi⁴, ma all'inizio della programmazione ha generato una nuova spinta a rafforzare le politiche nazionali in materia di capacità. In particolare, la CE, e soprattutto la DG Regio, spingeva per un forte impegno del PON Governance sui PRA e la gestione dei fondi UE, mentre il Governo nazionale preferiva investire ampiamente anche sulle tematiche di interesse di tutta la PA.

Come mostra la successiva Tabella 1, nella programmazione iniziale i PON nazionali assommano l'80% dei fondi totali per la capacità amministrativa e tra questi il PON Governance quasi il 50%. I PO regionali programmano il restante 20% di risorse OT11 e di queste poco più della metà sono nelle regioni "Meno sviluppate" (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia).

TABELLA 1 PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELL'OT11 IN ITALIA PER PROGRAMMA OPERATIVO E FONDO (DATI A NOVEMBRE 2015; VALORI IN EURO E %)

	FSE (Meuro)	FESR (Meuro)	TOTALE OT11 (Meuro)	% sul totale
PO Nazionali	450,1	187,6	637,7	79,7%
PON Governance	291,1	187,6	478,7	47,5%
POR Regionali	162,5	0,0	162,5	20,3%
Più sviluppate	59,7	0,0	59,7	7,5%
Transizione	10,2	0,0	10,2	1,3%
Meno sviluppate	92,6	0,0	92,6	11,6%
Totale complessivo	612,6	187,6	800,2	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Commissione Europea

E' bene precisare che in Italia, sia a livello nazionale sia a livello regionale, non esisteva nel 2014 alcuna politica o programmazione consolidata in merito alla capacità amministrativa.

A livello nazionale il rafforzamento amministrativo era inteso soprattutto come "riforma" legislativa, la quale doveva creare i presupposti per un miglioramento del funzionamento della PA. Le leggi, però, spesso rimanevano irrealizzate per diversi anni e i processi di trasformazione della PA erano molto lenti e diversificati da amministrazione a amministrazione, quando non significativi. Il Dipartimento per la Funzione Pubblica (FDFFP), con il supporto del Foromez, da tempo promuoveva attività formative o di empowerment della PA, ma erano di dimensioni relativamente ridotte

³ L'OT11 è stato attivato da 17 paesi dell'UE: Cipro, Malta, Latvia, Francia (regioni ultra-periferiche), Slovenia, Estonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Croazia, Portogallo, Bulgaria, Repubblica Slovacchia, Grecia, Ungheria, Romania, Italia e da Interreg per un totale di circa 5 miliardi di Euro. In valore assoluto l'Italia è stato il maggior beneficiario con circa 800 milioni di fondi UE, 16% del totale UE. (Dati del 2015)

⁴ Su questi aspetti vedi: Ismeri Europa (2019), *Rapporto sulla capacità amministrativa dei programmi FESR in Italia: l'esperienza dei PRA*, Rapporto per la Commissione Europea - DG Regio.

rispetto alla macchina amministrativa e comunque non sempre legate a obiettivi di cambiamento strutturale della capacità.

Alcune Regioni del Nord Italia (p.e. Lombardia, Provincia autonoma di Trento) avevano attivato leggi di semplificazione o miglioramento amministrativo, ma queste esperienze erano ancora giovani e limitate a pochi territori.

A questa frammentazione delle iniziative in materia di capacità amministrativa contribuiva anche l'assetto istituzionale italiano e delle autonomie locali, il quale, in pratica, impedisce un controllo dell'efficienza amministrativa tra diverse amministrazioni e l'utilizzo di sistemi premianti in caso di mancato rispetto di standard di efficienza. Torneremo più avanti su questo punto perché è fondamentale per interpretare i risultati del PON Governance.

Nel complesso, quindi, la programmazione dell'OT11 è risultata relativamente nuova e non basata su politiche fortemente strutturate dal punto di vista istituzionale e dei modelli di intervento.

1.2. LA STRUTTURA E LA STRATEGIA DEL PON-GOVERNANCE

Il PON-*Governance e capacità istituzionale* ha un duplice obiettivo:

1. realizzare una modernizzazione del sistema amministrativo nazionale ("primo pilastro");
2. implementare un più efficace modello di governance multilivello nei programmi di investimento pubblico ("secondo pilastro").

Il primo pilastro intende sostenere sia le misure di riforma amministrativa introdotte in questi anni per rendere più efficiente la PA sia supportare l'implementazione dei processi di digitalizzazione definiti in base alla strategia per la crescita digitale. Il secondo pilastro realizza interventi per rafforzare le competenze e la governance delle politiche di sviluppo e coesione, attraverso un centro di competenza che fornisca indicazioni agli attori coinvolti ai diversi livelli istituzionali e che sia in grado di supportare i processi di sviluppo.

Gli elementi che giocano un ruolo importante per il miglioramento della capacità amministrativa, su cui il PO interviene direttamente, sono: la qualità delle risorse umane, le qualità dell'organizzazione, lo sviluppo di sistemi di performance management, la diffusione di conoscenze e know-how, la digitalizzazione e la gestione delle relazioni interistituzionali e con gli stakeholders.

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.* L'Asse 1 è cofinanziato dal FSE e sostiene la modernizzazione della PA attraverso il sostegno delle riforme di aspetti gestionali e organizzativi e attraverso la semplificazione dei processi organizzativi e delle procedure. Investe anche lo sviluppo delle competenze digitali, l'aumento della trasparenza e l'accesso a dati e servizi pubblici nel quadro delle politiche di open-government. Infine, prevede azioni per l'efficienza del sistema giudiziario e per promuovere un più facile accesso del pubblico agli uffici giudiziari.
- *Asse 2 – Sviluppo dell'e-government, dell'interoperabilità e supporto all'attuazione dell'Agenda Digitale.* L'Asse 2 è cofinanziato dal FESR e supporta la realizzazione di infrastrutture digitali funzionali agli interventi di riforma previsti

dall'Asse 1. Interviene, in linea con la Strategia per la Crescita Digitale, per la digitalizzazione delle PA, la diffusione dei servizi online e lo sviluppo degli open data per favorirne la valorizzazione economica, nonché la trasparenza e la partecipazione civica. A causa della pandemia Covid-19 a quest'Asse (con il supporto dell'Asse 1) è stato affidato anche l'obiettivo di sostenere il rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso l'incremento della dotazione tecnologica sanitaria.

- *Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico.* L'Asse 3 è cofinanziato dal FESR ed è finalizzato a rafforzare la capacità delle PA nell'attuare politiche per lo sviluppo e nella gestione dei Programmi finanziati dai Fondi UE attraverso azioni sul sistema di coordinamento tra i diversi livelli di governo. L'Asse finanzia anche interventi che derivano dalle esigenze di rafforzamento contenute nei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) e azioni per migliorare la qualità dell'informazione statistica e la valutazione, quali strumenti a supporto della capacità di programmare e attuare gli investimenti. L'Asse 3, inoltre, investe nella cooperazione tra amministrazioni, nel coinvolgimento del partenariato nei processi decisionali e nel sostegno alla riforma dell'amministrazioni locali.
- *Asse 4 – Assistenza Tecnica.* L'asse è cofinanziato dal FSE e garantisce l'assistenza tecnica a tutte le fasi – gestione, sorveglianza, valutazione, informazione, comunicazione e controllo – del Programma e il supporto all'attuazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, attraverso il sostegno delle attività di indirizzo e coordinamento.

Gli obiettivi tematici (OT) interessati dal PON-GOV e sui quali l'amministrazione nazionale ha deciso di investire sono:

- L'OT11 volto al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa generale; l'Asse 1 e l'Asse 3 del PON perseguono prioritariamente questo obiettivo;
- l'OT2 per l'investimento nell'economia digitale e l'implementazione dell'Agenda Digitale; l'Asse 2 del PON interviene a sostegno di questo obiettivo.

In sostanza, i due OT sono piuttosto integrati perché molte iniziative previste dal PON Governance richiedono investimenti in sistemi IT e una trasformazione digitale per permettere una maggiore efficacia dei servizi pubblici. Un esempio è dato dal sistema Giustizia che vuole aumentare l'efficienza consentendo agli addetti ai lavori e ai cittadini l'accesso telematico al processo civile o penale.

Questa sommaria analisi della "macro-strategia" del PON Governance evidenzia l'ampiezza e la grande ambizione degli obiettivi del programma. Vi è una evidente rilevanza del PON-GOV rispetto ai bisogni del paese, in quanto quegli obiettivi sono stati spesso al centro delle Raccomandazioni Specifiche rivolte al nostro paese al Consiglio Europeo e sono da diversi anni nell'agenda politica, tuttavia è anche evidente quanto quegli obiettivi siano generici e ampi rispetto alle capacità finanziarie ed operative del PON-GOV.

L'ampiezza della strategica del PON-GOV è anche il risultato della vaghezza strategica dell'Obiettivo Tematico (OT) 11 definito nella strategia europea dei fondi SIE e principale riferimento per il PON (vedi anche successiva Tabella 2).

1.3. LA RIPROGRAMMAZIONE CAUSA COVID-19 DEL PO

L'emergenza sociale e sanitaria generata dalla pandemia COVID-19 ha imposto l'attivazione di azioni specifiche per fronteggiare la crisi sanitaria e preparare la successiva ripresa economica. A tal proposito, la Commissione Europea ha attivato l'iniziativa "Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)", a cui poi si è aggiunta la "Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) plus"; questa doppia risposta ha mosso dalla necessità di mobilitare tutto il sostegno finanziario inutilizzato dei fondi europei per fronteggiare le sfide poste dall'emergenza sanitaria. Le due iniziative offrono un set di regole che consentono ai paesi di ricollocare i fondi europei del 2014-2020 per far fronte all'emergenza pandemica.

La flessibilità prevista dai fondi europei ha permesso al PON Governance di introdurre alcune modifiche: una prima richiesta di riprogrammazione del 29 ottobre 2020 e una seconda richiesta di riprogrammazione del 4 giugno 2021⁵. Con la prima riprogrammazione si è ottenuta l'applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 per tutti gli assi prioritari. Inoltre, è stato richiesto l'inserimento a valere sull'Asse 1 e sull'Asse 2, di una nuova tipologia di operazione introducendo nuovi obiettivi specifici (vedi anche Tabella 2):

- l'obiettivo specifico 1.6 "Rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in risposta alle emergenze sanitarie"; della PI 11i dell'Asse 1;
- l'obiettivo specifico 2.3 "Rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso il miglioramento della dotazione tecnologica sanitaria in risposta alle crisi pandemiche"; della PI2c dell'Asse 2.

TABELLA 2 INSERIMENTO DEI NUOVI OBIETTIVI SPECIFICI (IN GRASSETTO) A SEGUITO DELLA RIPROGRAMMAZIONE DEL PO DEL 29 OTTOBRE 2020.

Asse	Obiettivo Tematico	Priorità Investimento	Obiettivo Specifico
Asse 1 (FSE)	11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	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 governance	1.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici 1.2 - Riduzione degli oneri regolatori 1.3 - Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione 1.4 - Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario 1.5 - Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione 1.6 - Rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in risposta alle emergenze sanitarie
Asse 2 (FESR)	02 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	2b - Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC	2.1 - Sviluppo della domanda di ICT in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete
		2c - Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusione, l'e-culture e l'e-health	2.2 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese 2.3 - Rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso il miglioramento della dotazione

⁵ I PO aggiornati con le diverse riprogrammazioni, sono consultabili al sito:
<http://www.pongovernance1420.gov.it/programma/strategia-dintervento/documenti/>

Asse	Obiettivo Tematico	Priorità Investimento	Obiettivo Specifico
			tecnologica sanitaria in risposta alle crisi pandemiche
Asse 3 (FESR)	11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	11a - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	3.1 - Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico
Asse 4 (FSE)	Obiettivi Specifici: 4.1 - Garantire il buon funzionamento di tutte le fasi dei macro processi gestionali del PON: preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di reti, risoluzione dei reclami, controllo. 4.2 - Rafforzamento dei meccanismi di indirizzo, coordinamento e supporto trasversale alla complessiva programmazione nazionale stabilita dall'Accordo di Partenariato. 4.3 - Implementazione di misure di informazione e comunicazione sulla programmazione nazionale stabilita dall'Accordo di Partenariato.		

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su info dei PO dopo la riprogrammazione del 10 aprile 2020 e del 29 ottobre 2020 (<http://www.pongovernance1420.gov.it>)

Con la seconda riprogrammazione post-covid, parte delle risorse dall'Asse 3 sono state spostate all'Asse 2 per complessivi 102.648.992€ (Quota UE + Quota IT), in modo da finanziare più interventi dell'Obiettivo Specifico 2.3. Anche in questo caso, la richiesta di modifica è motivata da esigenze connesse alla risposta all'epidemia.

La seguente Tabella 3, oltre a mostrare i finanziamenti per asse distinguendo la quota europea da quella italiana, mette in risalto lo spostamento delle risorse finanziarie dovute all'effetto della riprogrammazione rispetto alle risorse previste nel periodo antecedente la pandemia.

TABELLA 3 QUOTA EUROPEA E NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DEL PON-GOVERNANCE, PER ASSI. CONFRONTO TRA LA RIPROGRAMMAZIONE "PRE-COVID" E "POST-COVID" DEL 4 GIUGNO 2021; (VALORI IN €).

Asse	PRE-COVID			POST-COVID			Differenza (b-a)
	Quota UE	Quota IT	Totale (a)	Quota UE	Quota IT	Totale (b)	
1	271.349.409	90.029.034	361.378.443	271.349.409	90.029.084	361.378.493	0
2	91.122.159	29.828.849	120.951.008	168.195.879	55.404.121	223.600.000	+102.648.992
3	203.595.562	67.558.851	271.154.413	126.521.842	41.983.579	168.505.421	-102.648.992
4	37.599.886	14.505.296	52.105.182	37.599.886	14.505.296	52.105.182	0
PON	603.667.016	201.922.030	805.589.046	603.667.016	201.922.080	805.589.096	0

Fonte: elaborazione Ismeri Europa sui dati della dotazione finanziaria allegati al PO dopo la riprogrammazione del 10 aprile 2020 e del 4 giugno 2021 (<http://www.pongovernance1420.gov.it>)

A questa riprogrammazione interna bisogna poi aggiungere i 445 milioni di Euro che il CIPE con Delibera n. 36 del 28 luglio 2020 ha assegnato al Programma Complementare del PON Governance per liberare ulteriori risorse a favore del contrasto della pandemia. Lo spostamento di progetti sul Programma Complementare non ha comunque effetti sulla strategia e sui contenuti dei progetti, i quali mutano la propria fonte di finanziamento ma mantengono le finalità e i contenuti per cui erano stati selezionati nel PON Governance. Dal punto di vista della valutazione si considera quindi il PON Governance come si era delineato prima di questa ultima riprogrammazione.

Le successive riprogrammazioni del PON non ne hanno alterato significativamente la strategia iniziale, sebbene abbiano ridotto le risorse da poter dedicare alla capacità amministrativa a favore della risposta al COVID-19.

1.4. LA RIPROGRAMMAZIONE REACT-EU

L'approvazione del pacchetto finanziario Next Generation EU ha comportato nuove modifiche al PON Governance.

Next Generation EU comprende lo strumento finanziario *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (REACT EU), il quale ha aumentato la dotazione dei fondi strutturali e di investimenti negli anni rimanenti della programmazione 2014-2020, in sostanza fino al 2023.

Con decisione della CE di settembre 2021 un ammontare di risorse di REACT EU pari a 1.285 Meuro è stato destinato al PON Governance. In coerenza con quanto fatto a livello di Accordo di Partenariato e in altri PO, queste risorse sono state programmate in 3 nuovi assi prioritari: l'asse 5 contenente le nuove risorse FSE, l'asse 6 con le nuove risorse FESR e l'asse 7 con le risorse FSE dedicate all'assistenza tecnica.

TABELLA 4 INSERIMENTO DEL FINANZIAMENTO REACT EU NEL PON GOVERNANCE A DICEMBRE 2021 (VALORI IN €).

Asse-Fondo	Dotazione complessiva (Euro)	Indicatori output REACT
1 - FSE	361.378.493	
2 - FESR	223.600.000	
3 - FESR	168.505.421	
4 - FSE (AT)	52.105.182	
PON	805.589.096	
5 - FSE	374.000.000	- Indicatore: Numero delle unità di personale sanitario che beneficiano del FSE - Valore target al 2021: 17.016 unità di personale sanitario
6 - FESR	760.941.776	- Indicatore: Dosi di vaccino acquistate - Valore target al 2021: 67.579.199 dosi di vaccino acquistate
7 - FSE (AT)	150.216.527	- Indicatore di Output: Servizi di assistenza tecnica - Valore Target al 2021: 8
REACT	1.285.158.303	
Totale	2.090.747.399	

Fonte: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/attuazione-pongov/>

L'Asse 5 finanzia il nuovo Obiettivo Tematico 13 e la Priorità di investimento 13i del FSE ed è finalizzato a promuovere il superamento degli effetti della crisi seguita alla pandemia di COVID-19 e per preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. In particolare: l'Obiettivo Specifico 5.1 REACT EU vuole migliorare le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale e l'Azione 5.1.1 finanzia interventi di rafforzamento organizzativo delle strutture sanitarie pubbliche attraverso la messa a disposizione e/o assunzione di personale sanitario prevalentemente nelle otto Regioni del Mezzogiorno. Più precisamente l'Azione 5.1.1 sostiene interventi finalizzati al rimborso delle spese straordinarie sostenute per la messa a disposizione di personale già in forza alle strutture sanitarie e/o all'assunzione di personale supplementare per rafforzare le strutture sanitarie, compreso il personale tecnico e amministrativo impegnato nel trattamento sanitario e nella gestione e organizzazione dei pazienti che hanno accesso alle cure. I beneficiari dell'Azione sono le Regioni meno sviluppate e in transizione, il Ministero della Salute, gli Enti locali, la Struttura del Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, il PCM- Dipartimento della Protezione Civile, gli Ospedali, e le Aziende sanitarie locali

L'Asse 6 finanzia anch'esso Obiettivo Tematico 13 e la Priorità di investimento 13i, ma il FESR supporta l'Obiettivo Specifico 6.1 REACT EU - Potenziare la capacità di risposta

della popolazione alla pandemia da Covid-19. Più in dettaglio, l’Azione 6.1.1 sostiene l’acquisto dei vaccini con 760,94 milioni di euro. I beneficiari dell’Azione sono la Struttura del Commissario straordinario per l’emergenza COVID-19 e il Dipartimento della Protezione Civile

L’Asse 7 finanzia l’Assistenza Tecnica a sostegno delle attività dell’Autorità di Gestione e in particolare l’OS 7.1 (Assistenza tecnica agli Uffici dell’Autorità di Gestione, Certificazione e Controllo del Programma) con 45,8 milioni di euro e l’OS 7.2 (Predisposizione delle condizioni ottimali per la ripresa economica e sociale e realizzazione di percorsi di rafforzamento delle strutture di governo e di gestione nella transizione alla Programmazione 2021-2027) con 62,6 milioni di euro più rivolti alla Capacità amministrativa. In particolare questa linea di finanziamento si impegna sostenere⁶:

- Task force nel settore dell’edilizia scolastica finalizzate a supportare e le Amministrazioni titolari di programmi e progetti di investimento;
- task force delle Zone Economiche Speciali (ZES) dirette a creare sinergia tra il livello locale e nazionale attraverso interventi che favoriscano lo sviluppo economico delle zone;
- Azioni di supporto operativo “ponte” tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027, gestite dal Ministero della Transizione Ecologica su: i) gestione e uso sostenibile della risorsa idrica e ii) compliance normativa dei piani regionali di gestione rifiuti e monitoraggio;
- Interventi di rafforzamento della capacità di risposta della programmazione alle esigenze puntuali delle imprese e dei territori (Sistema Integrato di Sviluppo alla Progettazione degli Interventi Territoriali – S.I.S.PR.IN.T);
- Azioni di supporto tecnico all’avvio del nuovo Programma Operativo cofinanziato dal Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund).

Il beneficiario dell’asse 7 è l’Autorità di Gestione del Programma.

L’introduzione di REACT non ha modificato la strategia di fondo del PON, ma le nuove risorse degli Assi 5 e 6 si sono orientate a nuovi obiettivi obbligati dalla pandemia e sembrano operare “in parallelo” agli obiettivi per la capacità amministrativa. Un discorso leggermente differente vale per l’Asse 7 dell’assistenza tecnica, il quale in parte sostiene il grande sforzo gestionale richiesto dalla veloce rendicontazione delle spese di contrasto alla pandemia e in parte sviluppa nuovi interventi di capacitazione in preparazione della programmazione 2021-2027. Questi interventi non sono esaminati nella valutazione perché introdotti troppo di recente per poter analizzare un loro qualche effetto.

1.5. AVANZAMENTO FINANZIARIO DEL PROGRAMMA

I dati finanziari del programma nella Tabella 5 mostrano un avanzamento in linea con gli obiettivi di spesa per quanto riguarda gli impegni, mentre un qualche ritardo si registra riguardo alle certificazioni. Questo ritardo non sembra per il momento mettere in discussione il raggiungimento delle spese attese, ma suggerisce come molte attività del PON si siano concentrate in sostanza negli ultimi anni.

TABELLA 5 STATO DI AVANZAMENTO DEL PON GOVERNANCE A DICEMBRE 2021 (VALORI % E IN €).

ASSI 1-4						
Asse-Fondo	Dotazione complessiva	Risorse assegnate	% Risorse/dotazione	Spese certificate	% Spese certificate	% Spese certificate
			e			

⁶ Indicazioni presentate dall’Autorità di gestione al CdS di ottobre 2021.

					su dotazione	su risorse assegnate
1-FSE	361,38	628,55	173,93%	86,90	24,05%	13,83%
2-FESR	223,60	229,42	102,60%	176,94	79,13%	77,13%
3-FESR	168,51	312,65	185,55%	98,07	58,20%	31,37%
4-FSE	52,11	50,81	97,51%	23,45	45,00%	46,15%
PON	805,59	1.221,43	151,62%	385,35	47,83%	31,55%
ASSI REACT EU						
5 – FSE	374,00	–	–	–	–	–
6 – FESR	760,94	–	–	–	–	–
7 – FSE	150,22	9,81	6,53%	–	–	–
REACT	1.285,16	9,81	0,76%	–	–	–

Fonte: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetti/attuazione-pongov/>

Gli assi di REACT EU mostrano un evidente ritardo sia negli impegni che nelle spese. Tuttavia, anche in questo caso il PON non dovrebbe rischiare il disimpegno delle risorse da parte della CE perché la gran parte delle attività REACT sono state già realizzate con risorse nazionali e la loro certificazione richiede unicamente dei passaggi amministrativi.

2. METODOLOGIA

In questo capitolo presentiamo il disegno metodologico della valutazione. Il disegno 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 l'autorità di gestione e lo staff del PON.

Per una corretta definizione della metodologia è stata anche sviluppata una teoria del programma (o una teoria del cambiamento), ossia un'analisi delle relazioni causali che il programma intende attivare e che vanno verificate nella valutazione. La definizione della teoria del programma prende in considerazione anche la letteratura esistente e alcuni elementi di contesto che vanno attentamente considerati nella valutazione dei risultati del PON governance.

2.1. DOMANDE DI VALUTAZIONE

L'affinamento delle domande di valutazione contenute nel capitolato del servizio di valutazione è avvenuto mediante un incontro con l'Autorità di Gestione (AdG) e lo staff del monitoraggio e valutazione del PON Governance e mediante la raccolta di ulteriori indicazioni un breve questionario rivolto ai funzionari dell'Agenzia della Coesione Territoriale impegnati sul PON. Le domande di valutazione utilizzate sono presentate nella successiva Tabella 6.

Molte delle domande hanno un carattere esplorativo e descrittivo; quest'esigenza riflette la complessità e l'estrema articolazione del PON Governance e richiede di impegnare parte della valutazione nella comprensione e riduzione di questa complessità.

L'altra dimensione prevalente nelle domande di valutazione è quella di comprendere gli effetti degli interventi e il loro contributo alla maggiore efficienza e capacità della PA. Chiaramente, questo tipo di esigenza è necessariamente circoscritta ai contenuti e agli ambiti di intervento del PON, ma questi possono fornire un'indicazione più generale in funzione di una significativa rappresentatività di diverse azioni finanziate per dimensione e innovazione.

Dalle domande di valutazione emergono anche tematiche specifiche e legate alla strategia e alla struttura del PON, di seguito ricordiamo:

- in che misura le azioni di *capacity building*⁷ e per una più efficiente *multilevel governance* hanno avuto un effetto "leva" e moltiplicatore rispetto all'insieme di riforme e azioni intraprese in questi anni;
- quali sono state le principali barriere o, viceversa, le condizioni di successo delle azioni sull'organizzazione e il funzionamento della PA, e in quale misura sono state introdotte nuove modalità di organizzazione e azione sulla capacità amministrativa nelle amministrazioni coinvolte;
- se il sistema di accompagnamento del PON (indicatori, monitoraggio, valutazione) si è dimostrato adeguato in un quadro di politiche e interventi molto

⁷ E' bene precisare che nel Piano usiamo la definizione "capacity bulding" per indicare le azioni di sostegno alla capacità amministrativa, mentre questa è definita per esteso (capacità amministrativa) o sinteticamente "capacità". Quindi, *capacity building* è una politica o uno strumento di intervento, mentre la capacità amministrativa è l'obiettivo di quella politica.

differenti tra loro e che hanno coinvolto attori molto diversi per capacità interna e tradizioni operative;

- in che misura le reti di collaborazione o di scambio tra amministrazioni prodotte dagli interventi sono da considerare effetti duraturi e hanno sviluppato utili relazioni e apprendimento tra i soggetti;
- in che modo funzionano e si relazionano le conoscenze esterne portate dall'assistenza tecnica o da esperti e le competenze interne alle amministrazioni che beneficiano dei sostegni esterni.

Ricordiamo, infine, il prossimo avvio della programmazione 2021-2027 e la conseguente necessità di rileggere l'esperienza dell'attuale PON nella prospettiva futura di un nuovo PON e di nuove azioni per la capacità amministrativa. Pur non essendosi ancora dispiegati tutti gli effetti del PON 2014-2020, è necessario riflettere sugli insegnamenti in termini di obiettivi, strumenti e metodo d'azione per la capacità amministrativa che è necessario considerare per la prossima fase. Su questi aspetti sarà possibile, se necessario, attivare una linea di riflessione specifica a servizio dell'AdG che possa rispondere con tempismo a eventuali problematiche della nuova programmazione.

TABELLA 6 LE DOMANDE DI VALUTAZIONE

	Gruppi domande valutazione da bando	Dettagli sulle domande di valutazione
Valutazione operativa	La tenuta del quadro logico del PO e la coerenza del PO con gli obiettivi effettivamente perseguiti	<ul style="list-style-type: none"> - Il quadro logico presente nella proposta originaria del PON conserva ancora la sua validità? - Come è stato eventualmente riconfigurato il quadro delle relazioni tra obiettivi, attività e risultati attesi? Esistono ambiti che hanno trovato maggiore rilevanza e perchè - Se c'è stato, quali sono le principali evidenze di questo cambiamento?
	La presenza di fattori di rischio attuativo inatteso	<ul style="list-style-type: none"> - Ci sono dei fattori di rischio che hanno minato la credibilità e le possibilità di successo del Programma? Se sì, sono stati o si stanno operando aggiustamenti per scongiurarli?
	L'adeguatezza dei sistemi di monitoraggio e controllo	<ul style="list-style-type: none"> - I sistemi di monitoraggio e controllo appaiono adeguati? - Gli indicatori di Programma (e di Progetto) selezionati rispondono all'esigenza di documentare l'avanzamento e i risultati? riescono a descrivere gli effetti attesi dal PO? - Le informazioni raccolte sono sottoposte ad una validazione di adeguatezza e di affidabilità da parte dei beneficiari e degli attuatori? - Sono in azione adeguati processi e meccanismi di controllo e/o autocontrollo dei risultati? - Quale il livello di qualità dei dati di monitoraggio del Programma? - Viene assicurata la coerenza tra le informazioni della Banca Dati e quanto comunicato via SFC alla Commissione Europea?
	La sostenibilità finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> - Le risorse finanziarie a disposizione sono adeguate alle attività da svolgere e ai risultati che si intende raggiungere? La loro spesa è sufficientemente veloce? - Sono emerse esigenze per una significativa revisione dell'indirizzo della spesa?
	La credibilità e la sostenibilità dei risultati attesi	<ul style="list-style-type: none"> - I risultati attesi sono credibili e sostenibili? - Le attività vanno nella direzione che consente di raggiungere quei risultati o emerge una ulteriore necessità di modificarli e/o ridimensionarli e/o di aggiungerne altri inattesi?
	La qualità degli output prodotti	<ul style="list-style-type: none"> - Gli output prodotti rispondono alla qualità attesa? - Sono effettuati controlli per la verifica di tale qualità? - Sono immaginati percorsi per il potenziamento di tale verifica, se necessari?
	Il partenariato attivato dal progetto	<ul style="list-style-type: none"> - Che ruolo hanno le azioni partenariali svolte all'interno dei progetti finanziati dal PO? Si svolgono in maniera adeguata ed efficace? Presentano difficoltà attuative e, se sì, potrebbero riverberarsi sulle attività e sui risultati del progetto?
Valutazione strategica	Capacity building	<p>Come il PO contribuisce a migliorare la capacità di risposta della PA alle esigenze del Paese:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cosa intendono i diversi attori per capacity building? - le attività promosse dal PON riescono ad evidenziarne le componenti essenziali e le strategie utili al miglioramento del funzionamento della PA e delle sue capacità di rapportarsi a cittadini, imprese e territori? - è possibile delineare una mappa dei cambiamenti attesi al termine dei progetti? - come si lega la dimensione di capacity building agli altri ambiti caratteristici dei processi di riforma attivati attraverso il Programma?

	Gruppi domande valutazione da bando	Dettagli sulle domande di valutazione
		<ul style="list-style-type: none"> - quale peso rivestono i diversi ambiti tematici su cui interviene il PO nel miglioramento della capacità amministrativa?
	Governance multilivello	<p>Nel campo della governance multilivello che ruolo hanno svolto quei progetti pratiche e attività che hanno attivato in modo nuovo processi di sussidiarietà orizzontale e verticale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - esistono percorsi più o meno virtuosi di integrazione tra diversi livelli di governo? se sì, su quali strumenti, percorsi, parole chiave si fondano questi percorsi? - come si posizionano i diversi attori all'interno del sistema di Governance multilivello e come lo agiscono in funzione dei loro obiettivi e bisogni? - sono visibili e saranno catalogabili nel futuro i miglioramenti delle pratiche di governance multilivello?
	Cambiamento organizzativo, miglioramento delle competenze di gestione dei processi e knowledge management (KM)	<ul style="list-style-type: none"> - Quando nei progetti si parla di cambiamento organizzativo nella PA, a che cosa ci si riferisce concretamente? - Gli effetti attesi – osservati a seguito dell'avanzamento effettivo - in relazione alle numerose analisi organizzative annunciate, che tipo di cambiamento delineano concretamente? - Quali sono gli elementi tipici che lo caratterizzano? - Che effetti produce il ricorso a personale esterno, anche in termini di sostegno al knowledge management e di ricadute stabili ha avuto sull'organizzazione pubblica?
	Digitalizzazione e miglioramento della performance	<ul style="list-style-type: none"> - Osservando più da vicino le progettualità del PON, quando si parla di digitalizzazione e informatizzazione dei processi amministrativi a che cosa ci si riferisce? - Quali sono i cambiamenti che appaiono più evidenti e sui quali si stanno concentrando le progettualità in materia di digitalizzazione? - Quali sono gli effetti delle azioni del Programma inerenti alla progressiva trasformazione digitale della PA su cittadini, imprese, istituzioni e organizzazioni?

2.2. LA LOGICA DELL'INTERVENTO PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Per definire la metodologia della valutazione, oltre alle domande di valutazione, serve anche una riflessione sulla logica del programma e, quindi, sulle relazioni di causa-effetto da verificare.

Il PON Governance si concentra sul rafforzamento della capacità amministrativa e, nella sua ultima versione, articola questo obiettivo in 13 obiettivi specifici (vedi precedente Tabella 2), ma non offre mai una definizione della capacità amministrativa. Questo non facilita l'identificazione e la sintesi degli obiettivi del PON. Tuttavia, secondo una definizione generalmente accettata la capacità amministrativa è "la capacità delle amministrazioni a svolgere in maniera efficiente ed efficace le funzioni a loro assegnate". Questa definizione è sicuramente generica, ma consente di rapportare la capacità alle missioni e ai procedimenti delle amministrazioni.

La capacità dipende dagli input (risorse umane, strumentali e procedurali) a disposizione dell'amministrazione e dalla sua abilità a usare questi input in modo efficace. Aumentare la capacità amministrativa può comportare un aumento degli input, oppure un cambiamento nel modo di utilizzarli, o entrambi i processi.

L'azione di capacity building è comunque, e in tutte le amministrazioni, vincolata da condizioni di contesto; il contesto dell'amministrazione (la sua cultura organizzativa, la relazione tra indirizzo politico e amministrazione, ecc.) e il contesto nazionali (il quadro normativo, le priorità delle politiche nazionali ecc.). In termini generali, il funzionamento della capacità amministrativa è descritto nella seguente Figura 1.

FIGURA 1 GENERALE FUNZIONAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA



Fonte: elaborazione degli autori

L'analisi della strategia del PON, evidenziata brevemente nel primo capitolo, indica inoltre che gli obiettivi del PON Governance sono di carattere "strutturale"; il PON non propone un'assistenza tecnica per ovviare a situazioni di emergenza, ma vuole introdurre dei cambiamenti duraturi e significativi nelle amministrazioni coinvolte. Questa semplice considerazione comporta che:

- 1) i cambiamenti da ricercare devono essere sostanziali nell'amministrazione e non delle soluzioni temporanee;
- 2) i progetti che dovessero essere stati definiti o implementati come assistenza tecnica al beneficiario rappresentano un fallimento per il programma.

Siamo consapevoli che questa divisione è a volte complessa perché capacitazione e assistenza tecnica sono spesso integrati nello stesso progetto o nella stessa azione, tuttavia e con tutte le difficoltà del caso questa differenza deve essere considerata nell'analisi del PON e dei suoi effetti. E' quindi possibile immaginare due tipologie fondamentali⁸ di azioni nel campo del supporto alla capacità della PA secondo il seguente schema logico:

- 1) **azioni di assistenza tecnica** finalizzate a risolvere problemi immediati dell'amministrazioni, senza sostenibilità (alla fine del finanziamento non proseguono) e con una forte componente di outsourcing (delega all'AT di funzioni specifiche e spesso ordinarie, fornitura di personale aggiuntivo e temporaneo) e con una massa critica significativa;
- 2) **azioni per la capacitazione** finalizzate a promuovere un rafforzamento strutturale della PA e con una forte componente di trasferimento di metodo e conoscenze ma con la responsabilità del risultato sempre nella PA. In questo ambito si possono identificare due ulteriori tipologie di azione:
 - a. **empowerment**, azioni di rafforzamento delle condizioni generali della capacità amministrativa attraverso la messa a disposizione di informazioni, conoscenze, opportunità di networking o anche infrastrutture digitali o di altra natura per una migliore dotazione tecnologica degli uffici. Queste azioni migliorano le condizioni di contorno per il cambiamento e il miglioramento amministrativo, ma non incidono sulle decisioni degli uffici che devono realizzare il miglioramento.
 - b. **capacity building**, azioni di supporto alle amministrazioni con trasferimento dall'esterno di modelli e conoscenze mirate all'amministrazione impegnata nel miglioramento e nel cambiamento organizzativo. Queste azioni richiedono una effettiva disponibilità al cambiamento da parte delle amministrazioni riceventi il supporto. Inoltre, queste azioni devono essere ancorate a obiettivi e target di capacità concreti e verificabili, a differenza delle azioni di empowerment che agiscono sulle condizioni generali e difficilmente riescono a identificare target effettivi.

Per quanto detto sinora il miglioramento della capacità amministrativa richiede un cambiamento organizzativo o comunque del "modo di fare le cose" dentro una amministrazione. L'ampiezza di questo miglioramento può essere differente a seconda delle condizioni di partenza e degli obiettivi perseguiti, ma comunque il cambiamento deve essere significativo, sostenibile dall'organizzazione e non temporaneo.

Valutare un programma di rafforzamento della capacità amministrativa, come il PON Governance, richiede quindi di porsi la questione di come funzioni il cambiamento dentro una organizzazione o una amministrazione. L'identificazione dei meccanismi da cui dipendono i cambiamenti strutturali di un'organizzazione è un tema complesso e su cui vi è molta letteratura, seppure gli studi sull'amministrazione italiani siano limitati. La

⁸ Su questo vedi anche A. Natalini (2010), *Capacity Building*, Carrocci.

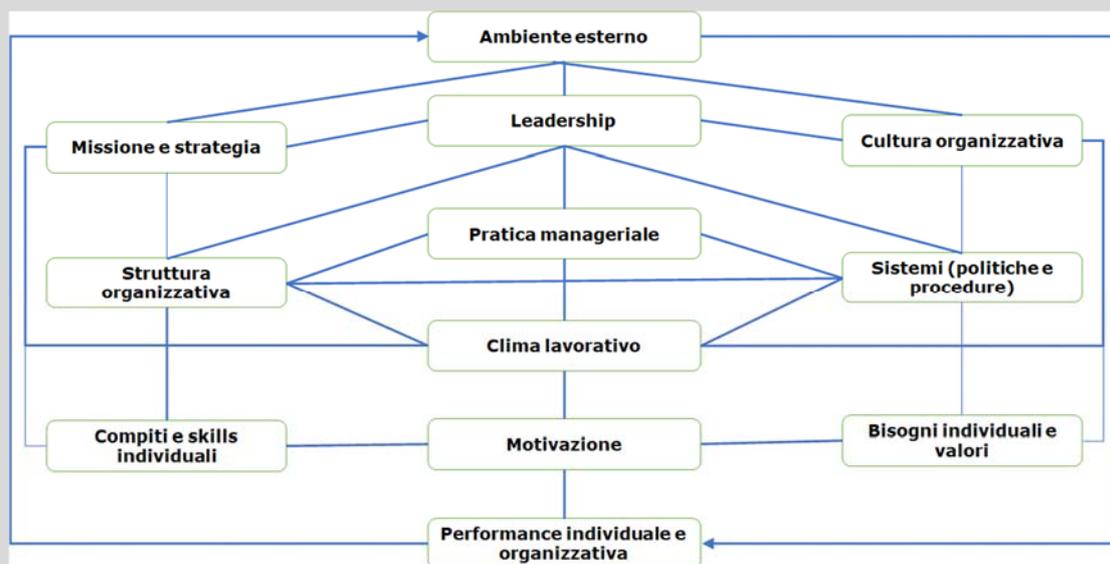
teoria del "*change management*", sviluppata nel campo del settore privato tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso offre molti suggerimenti a questo proposito (vedi Box 1).

BOX 1 - Brevi cenni alle teorie di Change Management

Si presentano qui due modelli di *change management* che possono aiutare a comprendere come le azioni di capacitazione interagiscono con le strutture amministrative: il "modello Burke-Litwin" e il modello delle "8 fasi" di Kottler.

Nel quadro della valutazione della capacità amministrativa il modello Burke-Litwin è di particolare interesse perché aiuta a identificare i fattori propulsivi del cambiamento organizzativo e le relazioni causali tra i vari fattori in gioco; quindi, questo modello può contribuire a comprendere cosa succede tra la realizzazione dell'iniziativa per la capacità amministrativa e i suoi risultati, quello che in valutazione è spesso chiamata la "black-box" perché difficile da capire e sfuggente a molte ipotesi teoriche. In particolare, il modello Burke-Litwin evidenzia:

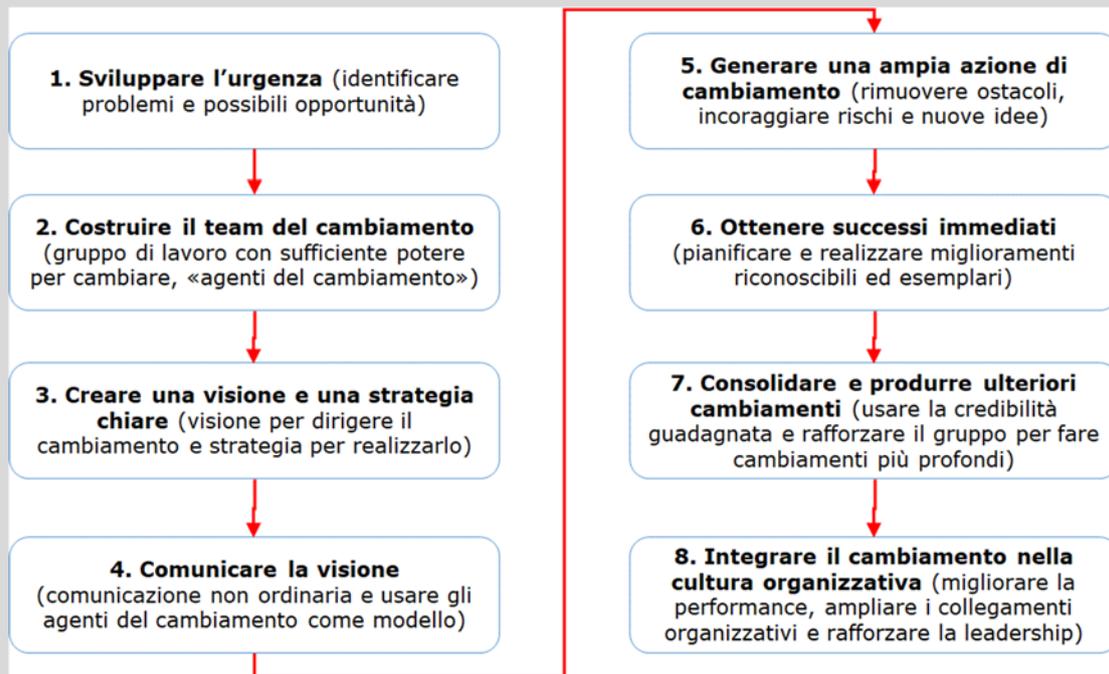
- la relazione tra l'ambiente esterno, che spesso provoca il cambiamento organizzativo, e gli elementi interni dell'organizzazione (management, struttura organizzativa, cultura organizzativa, ecc.);
- la convivenza di fattori diversi: individuali e collettivi (p.e. bisogni e valori individuali e visione generale), oppure relazionali e materiali (p.e. leadership e procedure);
- l'importanza e l'integrazione dei differenti fattori organizzativi allo stesso tempo, in sostanza è difficile produrre cambiamento agendo su un solo fattore. Seppure il modello consideri gli elementi nella parte superiore maggiormente importanti nel provocare il cambiamento.



Il modello è sicuramente complesso, come riconoscono gli autori stessi, e non si presta a facili sintesi, ma a questo proposito gli autori propongono un suo utilizzo differenziato a seconda della tipologia del cambiamento:

- un cambiamento di tipo "trasformativo" interessa in modo radicale i comportamenti di tutti i membri dell'organizzazione e deriva generalmente da nuove condizioni esterne (p.,e. per la PA una nuova norma) o da una leadership molto forte. Questo tipo di cambiamenti attiva principalmente le relazioni della parte alta del modello (leadership, missione, cultura organizzativa);
- un cambiamento "transattivo" ("tu fai questo per me e io faccio questo per te") nasce invece da aggiustamenti nelle relazioni individuali o di gruppo ed è un cambiamento relativamente più contenuto nel tempo e nelle dimensioni del precedente. Questo tipo di cambiamenti attiva principalmente le relazioni nella parte bassa del modello (clima lavorativo, bisogni e valori, skills, motivazioni).

Il modello di Kottler si concentra sul processo del cambiamento e identifica nella leadership uno dei suoi driver principali.



Nell'ambito di questa valutazione le "8 fasi" definite da Kottler sono utili per capire come, in linea di massima, un'azione di cambiamento debba essere impostata e quali debbano essere le sue componenti fondamentali. Attraverso le 8 fasi Kottler identifica anche i più frequenti motivi di fallimento che nascono dalla mancanza, o insufficienza, di anche solo una di queste fasi.

Nel tempo altri modelli di change management sono stati messi a punto (le "7S" di McKinsley: Strategia, Struttura, Sistema, Staff, Stile, Skills, "Shared values"; oppure il "modello di Wesibord" incentrato sulla struttura organizzativa e il "modello di Nadler e Tushman" incentrato su aspetti tecnici e sociali dell'organizzazione) ma non è possibile entrare qui nel merito delle loro differenze e utilità. Bisogna però sottolineare che tutti i modelli concordano sul fatto che il cambiamento: a) dipende da una molteplicità di fattori che devono attivarsi in maniera coerente tra loro b) non può essere affidato ad un unico fattore, qualsiasi esso sia; c) integra elementi di diversa natura: individuali, sociali, organizzativi.

Come evidenziato da Kuipers et al (2014), l'approccio del change management ha trovato diverse applicazioni e analisi anche in ambito pubblico. Tra l'altro gli autori osservano che in quest'ambito una visione istituzionale si integra con, o si alterna a, una visione più strettamente organizzativa. La visione istituzionale comporta un'attenzione ai fattori relativi alla governance interna e tra le amministrazioni interessate dal cambiamento per comprendere le spinte e gli ostacoli del cambiamento nella PA.

Bibliografia

- W.W. Burke, G.H. Litwin (1992), *A causal model of organisational performance and change*, Journal of Management, vol.18, n.53.
- W.W. Burke (2018), *Organisational change: theory and practice (5th edition)*, Sage.
- J. P. Kotter (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press.
- B.S. Kuipers, M. Higgs, W.Kickert, L. Tummers, J. Grandia, J. van der Voet (2014), *The management of change in public organisations: A literature review*, Public Administration, vol.92.Journal

L'approccio di *change management* aiuta a capire su quali elementi dovrebbe poggiare un'azione di capacitazione che intenda promuovere cambiamenti stabili nel funzionamento e nella performance di un'organizzazione pubblica.

A questo proposito ricordiamo anche che alcuni fattori fondamentali di quest'approccio sono risultati confermati dalla recente esperienza dei PRA. Come sottolineato in un

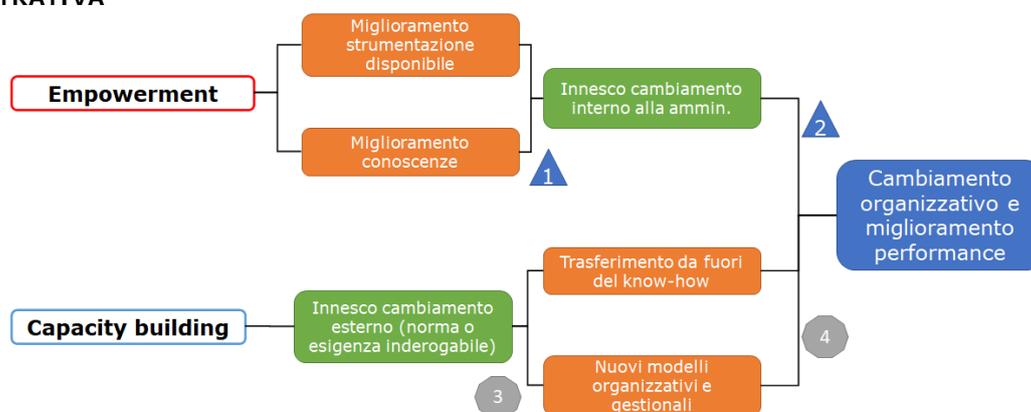
nostro recente studio⁹, il successo di questi piani dipendeva da alcuni fattori essenziali che non sempre si sono verificati nella pratica delle nostre amministrazioni:

- *la leadership*, intesa come capacità di trascinamento individuale, ma anche come indirizzo istituzionale, controllo e verifica dei risultati. Questo fattore è importante perché serve a dare una visione di dove si vuole arrivare e ad attivare i diversi partecipanti (amministrazioni, uffici, individui);
- *il commitment*, ossia l'impegno dell'organizzazione intera, e non solo dei partecipanti al progetto, a perseguire la strada del cambiamento e raggiungere gli obiettivi prefissati. Questo fattore è importante perché serve a responsabilizzare gli attori;
- *l'ownership*, ossia la consapevolezza dei singoli e dell'organizzazione che quel cambiamento è utile ed è scelto da loro stessi. Questo fattore è importante perché serve ad assicurare un'attivazione dei diversi attori senza una necessaria pressione dall'esterno.

2.3. UNA PRIMA IPOTESI DI TEORIA DEL CAMBIAMENTO

Sulla base di queste considerazioni è possibile riprendere le principali, e più frequenti, tipologie di intervento per la capacità amministrativa (empowerment e capacity building) e cercare di comprendere come queste dovrebbero funzionare. La seguente Figura 2 illustra lo schema di fondo di questi interventi.

FIGURA 2 TEORIA DEL CAMBIAMENTO DELLE PRINCIPALI TIPOLOGIE DI INTERVENTO PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA



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 Kottler)
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

Nella figura sono stilizzati i passaggi fondamentali della teoria del cambiamento delle due principali tipologie di intervento: empowerment e capacity building (vedi sopra). Nei riquadri verdi sono poi presentati le diverse attivazioni del cambiamento che si dovrebbero realizzare nei due processi e nei riquadri arancioni i principali strumenti utilizzati dai due tipi di intervento. Questi processi sono piuttosto intuitivi:

⁹ Ismeri Europa (2020) *Rapporto sulla capacità amministrativa nei programmi FESR dell'Italia: l'esperienza dei PRA*. Rapporto per Commissione Europea – DG Regio.

- l'empowerment migliora le condizioni dell'organizzazione e queste innescano dei cambiamenti che nascono dall'interno dell'amministrazione e da una propria consapevolezza; questi cambiamenti sono al margine, aggiustamenti costanti e comunque non radicali (similmente al cambiamento "transazionale" del box 1);
- il capacity building, invece, interviene in situazioni ove le condizioni esterne (una nuova legge oppure una pressione sociale o politica per aumentare la performance amministrativa) divengono urgenti e richiedono un trasferimento di know-how per effettuare il cambiamento organizzativo.

Le ipotesi collegate agli snodi del processo delle due tipologie di intervento sono fondamentali per il loro successo e sono gli elementi che bisogna verificare con attenzione nella valutazione.

2.4. L'APPROCCIO METODOLOGICO

La metodologia è stata costruita a partire dalle domande di valutazione e dalle precedenti considerazioni circa il funzionamento della capacità amministrativa. Come indicato anche dalla precedente Tabella 6, la valutazione è stata articolata secondo i due livelli di analisi valutativa proposti dal capitolato di gara:

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

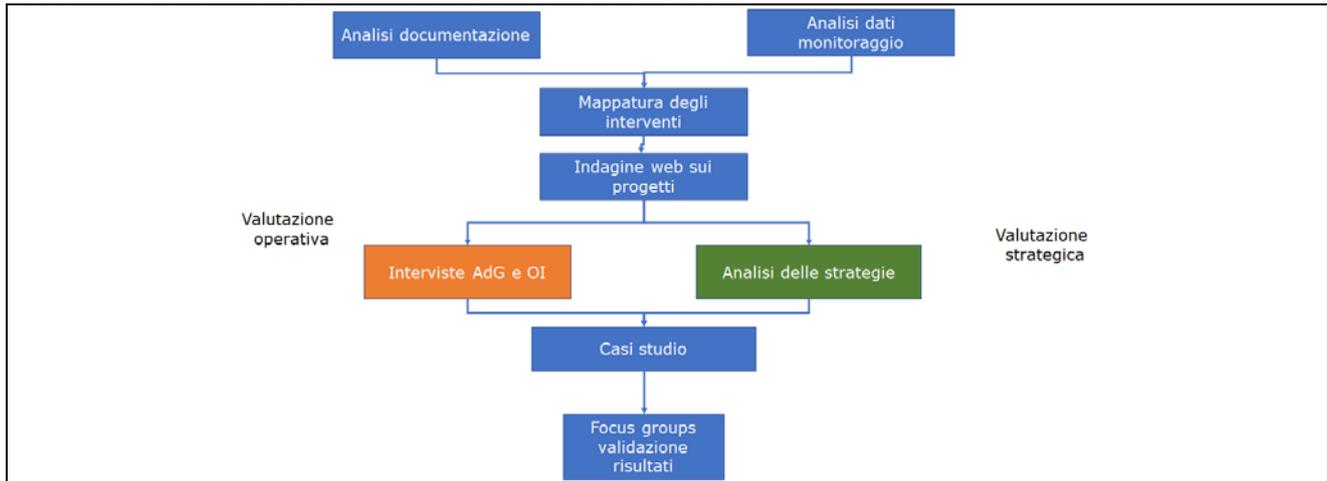
Per lo stato di avanzamento del PON e per la loro complementarietà concettuale, queste due tipologie di valutazioni tendono a integrarsi e ad alimentarsi vicendevolmente.

Dal punto di vista teorico, la valutazione del PON Governance si ispira agli approcci basati sulla teoria del programma¹⁰, i quali, in estrema sintesi, intendono verificare se i cambiamenti e i legami causali ipotizzati dagli attori si siano verificati e come ciò sia avvenuto. L'analisi valutativa, quindi, si concentra nello studio di "come" e "perché" sono stati raggiunti certi risultati, più che su analisi quantitative volte a misurare i soli effetti dei progetti. Questo permette di mettere in luce alcuni dei meccanismi e delle condizioni necessari per il successo delle azioni di capacità amministrativa.

La Figura 3 riassume le principali attività realizzate nella valutazione. Le attività in azzurro sono quelle generali, quelle in arancione sono più specifiche della valutazione operativa e quelle in verde della valutazione strategica; ad ogni modo il percorso valutativo è unico e si prevedono diverse integrazioni tra queste attività.

10 Vedi J.D. Birckmayer e C.H. Weiss (2000), *Theory-based evaluation in practice, What Do We Learn?*, Evaluation Review, Vol. 24 No. 4, August 2000 407-431.

FIGURA 3 SINTESI DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ PREVISTE



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa

La prima parte della valutazione si è concentrata sull'analisi della documentazione e dei dati disponibili per arrivare ad una mappatura dettagliata degli interventi e comprendere meglio gli obiettivi e gli strumenti dei diversi progetti. Questa mappatura ha consentito di affinare la conoscenza del programma e di identificare i casi studio da approfondire, sia nell'analisi operativa che in quella strategica.

Di seguito si offrono alcuni dettagli circa le principali attività realizzate nella valutazione.

1. **Analisi documentale e del monitoraggio.** L'analisi documentale ha focalizzato l'attenzione sulle schede progetto, mentre l'analisi del monitoraggio ha considerato gli indicatori di programma e dei singoli progetti. L'analisi ha considerato l'evoluzione degli indicatori del Programma e alcune fonti informative provenienti dai documenti ufficiali. Le analisi sono state sia quantitative, per quanto riguarda indicatori e variabili di progetto, sia qualitative nel caso della ricostruzione degli output e dei cambiamenti connessi ai fenomeni catturati dagli indicatori.
2. **Mappatura degli interventi.** Sulla base della raccolta documentale e del monitoraggio si è proceduto ad una mappatura degli interventi. Questi sono stati catalogati in base a una serie di criteri utili alle analisi successive (settore e riforme e in cui s'inquadra il progetto, tipologia di approccio alla capacitazione e di strumenti utilizzati, output). La mappatura è confluita in una banca dati nella quale sono state integrate le diverse informazioni.
3. **Indagine rivolta ai beneficiari e ai soggetti attuatori.** La precedente mappatura è stata integrata con le informazioni raccolte tramite un'indagine rivolta ai soggetti attuatori dei progetti. La costruzione dell'indagine ha richiesto il supporto dell'AdG e degli OI per ricostruire un indirizzario completo dei beneficiari, degli attuatori e dei partners coinvolti nei progetti. Il questionario utilizzato è allegato al rapporto.
4. **Interviste alla AdG e agli Organismi intermedi.** Il quadro analitico è stato integrato con interviste dirette alla Autorità di Gestione e agli Organismi Intermedi per approfondirne la tenuta del quadro logico del PON e gli eventuali problemi che frenano l'attuazione dei progetti.
5. **Analisi delle strategie:** si è proceduto anche ad un'analisi documentale e delle modalità di azione dei progetti sulla base delle 4 principali linee di azione del PON (*capacity building*, governance multi-livello, cambiamento organizzativo, digitalizzazione) e dei relativi 10 obiettivi specifici (#efficacia, #e-gov, #e-health, #governance multilivello, #legalità, #semplificazione, #efficienza, #trasparenza

#open-gov #supporto). La fonte informativa principale saranno i documenti progettuali e il *logical framework* del progetto.

6. **Casi Studio:** sono stati condotti sono 8 casi di studio, nei quali sono stati approfonditi i temi richiesti dalla valutazione operativa e da quella strategica (vedi più avanti per i dettagli).
7. **Sintesi casi studio:** i risultati dei casi studio sono stati sintetizzati per mettere in relazione i fattori caratterizzanti i casi, la loro interazione e i risultati ottenuti in modo da evidenziare i fattori che sono necessari, o sufficienti, per il raggiungimento del risultato e/o la combinazione di fattori che si associa al risultato.

Dopo la discussione di questo rapporto finale con l'AdG del PON Governance, saranno realizzati alcuni **focus groups** sui principali temi della valutazione per validare i risultati in relazione alle strategie per la capacità amministrativa, all'efficacia degli interventi e alla sostenibilità dei risultati. I focus groups coinvolgeranno i responsabili del programma, alcune amministrazioni beneficiarie e alcuni soggetti attuatori oltre a testimoni privilegiati individuati insieme all'AdG.

2.5. FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE

La documentazione che è stata presa in considerazione è principalmente di tre tipi:

1. **Documenti del programma**, documentazione sul sistema di gestione e controllo, modalità di identificazione degli indicatori, informazioni sul monitoraggio;
2. **Documenti di programmazione attuativa**, convenzioni e piani stipulati con gli organismi intermedi e i soggetti attuatori, ai progetti finanziati;
3. **Documenti di progetto**, schede di definizione del progetto e altri documenti prodotti dai progetti, i monitoraggi e le analisi interne, gli output collegati agli obiettivi perseguiti.

Oltre alle fonti documentali sono stati esaminati i **dati finanziari e fisici di monitoraggio** del PON Governance forniti dall'AdG. Infine, sono stati esaminati dati secondari (statistiche ufficiali, rilevazioni ad hoc) e altre fonti relative al contesto normativo ed operativo in cui ha operato il PON Governance.

3. VALUTAZIONE OPERATIVA

3.1. CARATTERISTICHE DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL PO

3.1.1. Il sistema di gestione del PON

L'Autorità di Gestione del PON Governance 2014-2020, responsabile per l'organizzazione e strutturazione del PON, ma anche della sua gestione e per le attività di controllo è l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e nello specifico l'Ufficio "Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa ed alla assistenza tecnica" collocato in posizione di staff rispetto al Direttore Generale dell'Agenzia.

Nel PON-Governance, gli OI che collaborano con l'AdG alla sua attuazione sono due: la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (PCM-DFP) e il Ministero della Giustizia.

Le attività di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno riguardato:

- l'Asse 1, negli obiettivi specifici 1.1, 1.2, 1.3 e 1.5 (per un totale di 21 progetti, di cui 11 a titolarità del DFP e 10 a regia del DFP¹¹);
- l'Asse 2, negli obiettivi specifici 2.1 e 2.2; (per un totale di 6 progetti, di cui 2 sono a titolarità del DFP e 4 sono progetti a regia del DFP);
- l'Asse 3, nell'obiettivo specifico 3.1; (per un totale di 7 progetti, di cui 1 è a titolarità del DFP e 6 sono progetti a regia del DFP).

Le attività di competenza del Ministero della Giustizia hanno riguardato:

- l'Asse 1, nell'obiettivo specifico 1.4; (per un totale di 15 progetti, di cui 1 è a titolarità del Ministero della Giustizia e 14 sono progetti a regia del Ministero della Giustizia).
- l'Asse 2, nell'obiettivo specifico 2.2; (per un totale di 3 progetti a titolarità del Ministero della Giustizia).

Infine, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha svolto le attività di Autorità di gestione e ha coordinato per:

- l'asse 1 e 2, interventi nell'obiettivo specifico 1.5 e 2.3 di risposta all'emergenza sanitaria;
- l'asse 3 interventi nell'obiettivo specifico 1.3.

Tutti gli enti gestori sono stati beneficiari di azioni di AT realizzate nell'Asse 4.

Nella pagina seguente la Tabella 7 mostra i beneficiari dei progetti, il numero dei loro progetti, le risorse allocate a questi progetti (Costo) e quelle sinora impegnate (Impegni).

¹¹ Un progetto "a titolarità" di un OI/AdG significa che l'OI/AdG è sia responsabile sia beneficiaria delle risorse finanziarie previste ed assegnate per l'attuazione del progetto. Invece, quando le attività per l'avvio e l'attuazione degli interventi vengono assegnate dall'OI/AdG ad un'altra amministrazione pubblica, che assume la figura di beneficiario, allora il progetto viene definito come un progetto "a regia" dell'OI/AdG. Si ricorda anche che il "beneficiario" è il soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità del progetto nei tempi e modi descritti nella scheda di presentazione del progetto che viene approvata e ammessa a finanziamento. Infine, l'"attuatore" è l'ente che è selezionato dal beneficiario per realizzare materialmente le attività progettuali.

TABELLA 7 PROGETTI, COSTO ALLOCATO E IMPEGNI PER BENEFICIARIO (SENZA ASSE 4)

	N. progetti	Costo (Meuro)	% su totale costo	Impegni (Meuro)	Impegni su costo (%)
MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze	8	169,6	20,3%	127,9	75%
MATM - Ministero Ambiente e Tutela Territorio e Mare	2	74,0	8,9%	73,1	99%
AglID - Agenzia per l'Italia Digitale	4	70,0	8,4%	60,4	86%
Agenzia per la Coesione Territoriale	8	69,6	8,3%	44,3	64%
Dipartimento della Funzione Pubblica	13	53,9	6,5%	49,3	91%
Università pubbliche (in selezione)	1	51,7	6,2%	0	0%
Dipartimento della Protezione Civile (CDPC)	3	50,4	6,0%	47,3	94%
Piccoli Comuni (in selezione)	5	42,0	5,0%	0,9	2%
Ministero della Giustizia	3	32,5	3,9%	32,1	99%
MISE - Ministero Sviluppo Economico	4	32,5	3,9%	32,4	100%
Dipartimento Affari Regionali (DARA)	2	29,2	3,5%	23,4	80%
Ministero della Salute	3	26,3	3,2%	18,3	69%
INAIL	2	15,1	1,8%	15,1	100%
Comuni vari (anagrafe)	1	14,4	1,7%	14,4	100%
ENEA	2	11,2	1,3%	8,0	71%
ANCI	2	9,6	1,2%	5,0	52%
ISTAT - (DIPS)	1	9,5	1,1%	8,3	87%
Dipartimento Pari Opportunità	1	5,5	0,7%	4,8	87%
ANAC	1	5,4	0,6%	3,7	68%
UNIONCAMERE	1	4,8	0,6%	4,8	100%
UPI	1	4,6	0,5%	0,7	15%
Regione Piemonte	1	3,4	0,4%	1,6	49%
Regione Lombardia	1	3,3	0,4%	0	0%
Regione Toscana	2	3,1	0,4%	1,4	44%
ISPRA - (DG-STAT)	1	2,4	0,3%	2,2	89%
Regione Veneto	1	2,3	0,3%	0	0%
Dipartimento Casa Italia	1	2,2	0,3%	1,5	71%
Regione Emilia Romagna	1	2,2	0,3%	0,3	13%
Regione Lazio	1	2,1	0,3%	0	0%
Regione Campania	1	2,0	0,2%	0	0%
Regione Puglia	1	2,0	0,2%	0	0%
Regione Autonoma della Sardegna	1	1,9	0,2%	0	0%
Regione Liguria	1	1,9	0,2%	1,0	53%
Regione Calabria	1	1,7	0,2%	0,0	0%
Comune di Roma Capitale	2	1,3	0,2%	0,7	54%
Comune di Venezia	2	1,3	0,2%	1,3	100%
Regione Abruzzo	1	1,1	0,1%	0	0%
Regione Umbria	1	1,1	0,1%	0	0%
Regione Molise	1	1,0	0,1%	0	0%
Comune di Cava de' Tirreni (SA)	1	0,7	0,1%	0,7	94%
Comune di Perugia	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Provincia Autonoma di Trento	1	0,7	0,1%	0,6	80%
Regione Emilia-Romagna	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Comune di San Nicandro Garganico	1	0,7	0,1%	0,7	99%
Comune di Siracusa	1	0,7	0,1%	0,7	102%
UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Comune di Mazara del Vallo (TP)	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Unione montana del Catria e Nerone	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Comune di Messina	1	0,7	0,1%	0,7	97%
Comune di Torino	1	0,7	0,1%	0,7	95%
Comune di Bari	1	0,7	0,1%	0,7	100%
Comune di Lecce	1	0,6	0,1%	0,6	100%
Provincia di Potenza	1	0,6	0,1%	0,6	100%
Unione dei Comuni dei "Cinque reali siti"	1	0,6	0,1%	0,6	100%
Comune di Bologna	1	0,6	0,1%	0,6	97%
Comune di Genova	1	0,6	0,1%	0,6	100%
Comune di Messina	1	0,6	0,1%	0,0	0%
Comune di Torino	1	0,6	0,1%	0,6	100%
Comune di Milano	1	0,6	0,1%	0,5	80%
Comune di Guardia Sanframondi	1	0,5	0,1%	0,5	100%
Comune di Bergamo	1	0,5	0,1%	0,5	100%
Comune di Genova	1	0,5	0,1%	0,5	99%
Comune di Catania	1	0,5	0,1%	0,5	97%
Comune di Pantelleria	1	0,5	0,1%	0,4	94%
Comune di Reggio Calabria	1	0,5	0,1%	0,5	100%
Unione Comuni dello Scrivia	1	0,4	0,1%	0,4	100%
Provincia di Sondrio	1	0,3	0,0%	0,3	100%
Comune di Mendicino	1	0,2	0,0%	0,3	117%
Totale	118	835,1	100,0%	600,2	72%
Commissario Straordinario COVID-19	2	335,5	-	157,1	47%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati ACT

Il primo beneficiario del PON è stato il Commissario Straordinario nel contrasto al Covid-19 con oltre 330 Meuro, il quale non era previsto nella strategia iniziale del programma e per questo è stato conteggiato a parte nella tabella. Il secondo beneficiario è stato il MEF con quasi 170 Meuro soprattutto per il finanziamento di progetti di infrastrutturazione digitali. Seguono poi il MATTM, l'ACT e l'AgID con circa 70 Meuro a testa per progetti di varia natura inerenti la loro missione. Similmente il DFP e il Dipartimento della protezione civile hanno ricevuto circa 50 Meuro per attività a sostegno delle riforme della PA nel primo caso e per attività collegate alla pandemia o alla mitigazione del rischio sismico e idrogeologico nel secondo caso. Significative risorse sono anche destinate a dei progetti per il rafforzamento amministrativo dei "Piccoli Comuni" gestito dal DFP e alle Università per ridurre gli arretrati giudiziari gestito dal Ministero di Giustizia.

Scendendo nel valore finanziario si trovano una serie di progetti affidati a Ministero di Giustizia, Dipartimento Affari Regionali, Ministero della salute, INAIL, ENEA, ANCI; le risorse per questi beneficiari vanno dai 30 ai 10 milioni circa. In alcuni casi (MISE, INAIL, Ministero Salute, Ministero di Giustizia) i progetti hanno finanziato infrastrutture digitali o attività interne all'ente, mentre nel caso di DARA, ENEA e ANCI hanno finanziato attività che in diverso modo sono andate a beneficio di un'ampia platea di destinatari pubblici. Vi sono poi attività come quelle finanziate a ISTAT, ISPRA o Unioncamere rivolte alla creazione o allo sviluppo di informazioni e statistiche a diverso titolo utili per le politiche di coesione; in complesso queste attività hanno avuto un costo di circa 15 Meuro.

Seguono poi diversi progetti gestiti da 14 Regioni per un valore ciascuno di circa 1-2 Meuro l'uno; questi progetti sono stati realizzati in accordo con il Ministero di Giustizia e sono finalizzati a creare uffici di prossimità di giustizia all'interno dei Comuni delle diverse regioni interessate. Altri beneficiari, infine, sono Comuni o alcune Province che ricevono finanziamenti tra 0,5 e 1 Meuro ciascuno. Questi progetti si dividono in due principali categorie: i progetti di assistenza tecnica ad alcuni comuni delle città metropolitane all'interno del PON Metro e i progetti approvati all'interno del riuso di pratiche finanziato dall'ACT. Si ricorda che altri piccoli comuni sono finanziati dal DFP per il passaggio all'anagrafe nazionale oppure per un generale rafforzamento amministrativo.

Questa breve rassegna dei beneficiari e dei progetti finanziati mostra alcune tipologie ricorrenti di progetti¹²:

- a) 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;

¹² Questa classificazione è indicativa, in quanto alcuni progetti svolgono diverse attività contemporaneamente o alcuni beneficiari promuovono diversi tipi di progetti; la classificazione, comunque, è basata sull'attività principale finanziata con le risorse del PON Governance.

- b) 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;
- c) 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;
- d) 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 sono valsi quasi 45 Meuro pari al 6% del costo totale.

3.2. LO STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGETTI

Lo stato di avanzamento finanziario del PON a dicembre 2021 progetti è indicato nella successiva Tabella 8 secondo i dati forniti dall'ACT e comprendenti 133 progetti; in questi sono inclusi quelli per l'assistenza tecnica ed esclusi i nuovi progetti REACT attualmente in avvio. Questi progetti sono differenti dallo stock di progetti esaminato in altre parti della valutazione, i quali si riferiscono a un insieme valido a fine 2020; le differenze dipendono da una certa fluidità nei progetti causata dalla riprogrammazione. I 33 progetti esaminati in questo paragrafo consentono un'analisi completa e aggiornata dell'avanzamento del PON.

In sostanza, i pagamenti certificati a dicembre 2021 erano pari al 32% del costo previsto¹³ e i pagamenti dichiarati pari al 45% del costo. A due anni dal termine il programma registra un certo ritardo, il quale comunque non dovrebbe condurre a delle perdite di risorse in quanto i progetti dovrebbero recuperare relativamente velocemente la spesa. Tuttavia, emerge una problematicità nell'attuazione che merita attenzione.

TABELLA 8 AVANZAMENTO FINANZIARIO PER ASSE (DATI 31/12/2021, MEURO E %, INCLUSI 133 PROGETTI SENZA REACT-EU)

Asse	Costo	Impegni	Pagamenti Beneficiario	Pagamenti Certificati
1	628,5	287,7	200,6	86,9
2	229,4	219,6	191,0	176,9
3	312,7	250,0	129,3	98,1
4	50,8	41,3	27,6	23,4
Totale	1.221,4	798,6	548,5	385,4
%	100%	65%	45%	32%

Fonte: nostre elaborazioni su dati PON Governance

La Tabella 9 mostra gli indicatori finanziari per ente responsabile. Il Ministero della Giustizia ha maggiori ritardi negli impegni a causa della individuazione nel 2021 di un nuovo importante progetto (51 Meuro) per lo smaltimento degli arretrati della giustizia; il lavoro sarà affidato alle Università attraverso bandi pubblici e questo processo richiede un certo tempo. Anche i progetti attribuiti dal Ministero di Giustizia alle Regioni per

¹³ Per costo si intende qui l'ammontare delle risorse allocate a un progetto, mentre l'impegno corrisponde alle risorse del progetto con un impegno giuridicamente vincolato con il beneficiario.

realizzare gli Uffici di prossimità sono ancora piuttosto indietro dal punto di vista degli impegni.

TABELLA 9 AVANZAMENTO FINANZIARIO PER ENTE RESPONSABILE DELLA GESTIONE (DATI 31/12/2021, VALORI %, INCLUSI 133 PROGETTI SENZA REACT-EU)

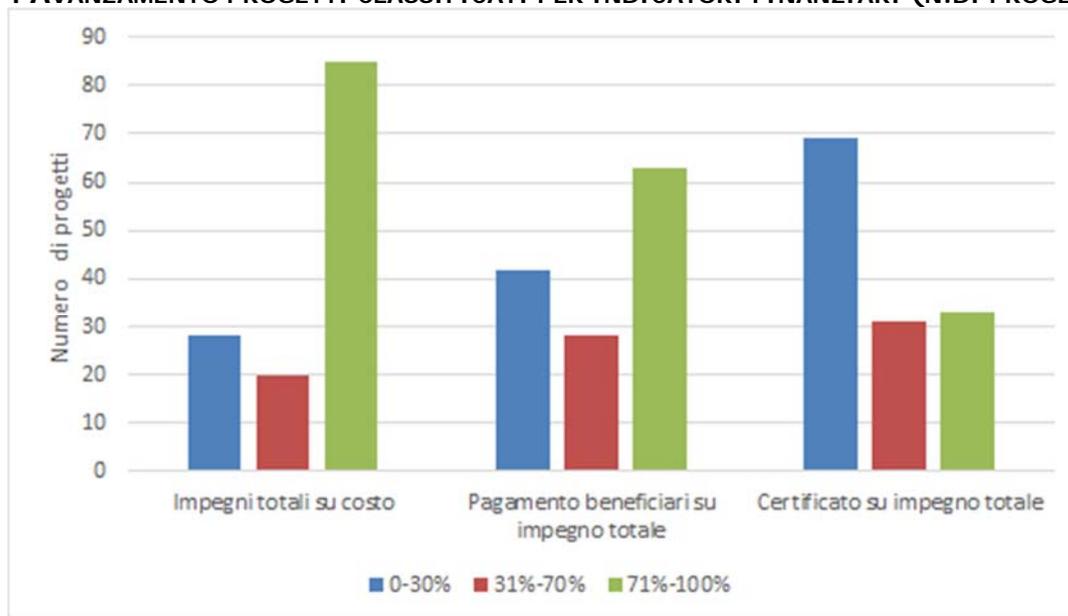
	Impegni su costo	Pagamenti beneficiario su impegni	Pagamenti certificati su impegni
AdG-ACT	66%	73%	45%
OI - DFP	74%	63%	51%
OI - MdG	33%	68%	65%
Totale	65%	69%	48%

Fonte: nostre elaborazioni su dati PON Governance

I pagamenti dei beneficiari in relazione agli impegni sono intorno alla media per tutti i responsabili di gestione, mentre le certificazioni sono relativamente più avanzate nei progetti del Ministero di Giustizia e più arretrate in quelli dell'Agazia per la Coesione Territoriale.

E' utile guardare i dati per progetto perché consente di comprendere meglio gli aspetti organizzativi collegati ai valori finanziari. La Figura 4 propone una classificazione dei progetti secondo il valore dei loro indicatori finanziari e mostra con le barre blu i progetti al fino al 30% dell'indicatore, con le barre rosse tra il 30% e il 70% e con le barre verdi oltre il 70%. 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%.

FIGURA 4 AVANZAMENTO PROGETTI CLASSIFICATI PER INDICATORI FINANZIARI (N.DI PROGETTI)



Fonte: nostre elaborazioni su dati PON Governance

Al momento risultano completati, ossia con pagamenti dei beneficiari pari agli impegni, 27 progetti su 133, circa il 20% (vedi lista in Appendice A).

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; per esempio, a questo proposito si veda la significativa differenza tra spese certificate e dichiarate, oppure che il 77% dei progetti che hanno risposto al questionario (vedi più

avanti) hanno proceduto a una o più rimodulazioni procrastinando la loro scadenza e composizione delle attività.

Al momento risultano completati, cioè con pagamenti dei beneficiari pari agli impegni, 27 progetti, circa il 20% del totale progetti (vedi lista in Appendice A); di questi 11 provengono dal gruppo di progetti di piccole dimensioni appaltati nel 2020 all'interno del più ampio progetto Open community.

3.3. LE REALIZZAZIONI DEI PROGETTI

La seguente Tabella 10 offre una sintesi dei risultati ottenuti sulla base degli indicatori di realizzazione del programma; nella tabella sono riportati i valori degli indicatori realizzati dai progetti, quelli previsti nei progetti e quelli programmati al 2023 per l'intero programma.

Tra le realizzazioni più significative segnaliamo oltre 16 mila amministrazioni coinvolte a fronte di circa 21.500 previste e di sole 500 programmate al 2023; oppure, i 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 (n. responsabili della prevenzione della corruzione coinvolti nei percorsi di rafforzamento; n. uffici del settore penale interessati dai progetti di integrazione degli applicativi; n. di amministrazioni coinvolte nei processi di integrazione dei sistemi di risk management), ma comunque relativi a interventi molto specifici e quindi collegati a problemi di avanzamento non generalizzabili.

E' bene osservare che questi indicatori informano circa l'estensione degli interventi, ma dicono poco riguardo all'intensità degli interventi e riguardo a quello che possono produrre in termini di performance della PA. In particolare, non è possibile immaginare una relazione chiara – teorica o fattuale - tra queste realizzazioni e gli effetti sulle amministrazioni, in quanto troppi fattori intervengono tra "output" e "impatti"; si tornerà più avanti su questo tema.

Gli indicatori di monitoraggio restituiscono anche una generale difficoltà a stimare valori programmati e previsti, nonostante la riprogettazione degli indicatori nel 2020¹⁴ abbia consentito una revisione dei target a metà periodo. Questa difficoltà è in larga parte intrinseca alla stessa natura dei progetti, i quali dovrebbero generare trasformazioni organizzative che difficilmente possono essere definite a priori, ma è anche la risultanza della mancanza di una chiara "metrica" delle politiche di capacità amministrativa a livello nazionale. Questi interventi, anche nella programmazione 2007-2013, non hanno mai avuto una misurazione e dei target chiari. Alcuni target maggiormente definiti (p.e. i tempi dei principali procedimenti prima e dopo) sono stati inseriti dall'esperienza dei PRA, ma non sono stati né verificati attentamente alla fine dei PRA né ripresi e sviluppati dal PON Governance.

Dato il ritardo di molti progetti (oltre il 75% non erano conclusi a fine 2021) l'ACT non ha fornito i dati relativi agli indicatori di risultati, che questa analisi non ha

¹⁴ Vedi PON Governance, *Documento metodologico su indicatori e Performance Framework*, Febbraio 2020

TABELLA 10 VALORE DELGI INDICATORI DEL PON GOVERNANCE A DICEMBRE 2021 (VALORI ASSOLUTI E %)

Indicatore Output	Descrizione Indicatore	Valore Programmato 2023	Somma di Valore Previsto	Somma di Valore Realizzato	Realizzato/ Previsto progetti	Realizzato/ programma to 2023
10OUT	Numero di partecipanti coinvolti nei progetti di rafforzamento delle competenze di produzione e gestione dei dati pubblici	3.000	1.200	611	51%	20%
40OUT	Numero di operatori coinvolti in percorsi rafforzamento competenze digitali	3.000	11.647	5.467	47%	182%
100OUT	Numero responsabili della prevenzione della corruzione coinvolti nei percorsi di rafforzamento delle competenze con particolare riferimento agli appalti pubblici	1.000	500	0	0%	0%
110OUT	Numero di applicativi e sistemi informativi realizzati	200	19	21	111%	11%
140OUT	Uffici del settore penale interessati dai progetti di integrazione degli applicativi	10	20	0	0%	0%
170OUT	Numeri di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici (ivi compresi quelli previsti dai PRA)	50	288	171	59%	342%
180OUT	Analisi, Studi o progettazioni (ivi compresi quelli relativi a metodi di valutazione)	80	478	537	112%	671%
190OUT	Numero di applicativi e sistemi informativi realizzati	10	67	64	96%	640%
200OUT	Numero di banche dati statistiche almeno regionali consultabili on line	6	37	48	130%	800%
210OUT	Numero di rilasci annui di dati su progetti di investimento pubblico	6	58	33	57%	550%
220OUT	Numero di Amministrazioni partecipanti a processi e/o percorsi orientati al miglioramento della capacità amministrativa e della governance multilivello	519	604	508	84%	98%
230OUT	Numero di reti partenariali e di cooperazione accompagnate e/o attivate	73	78	89	114%	122%
240OUT	Numero di nuovi indicatori che alimentano le basi informative delle Politiche di Coesione, ivi compresi quelli di prevenzione e contrasto alla corruzione, a livello territoriale e settoriale	222	222	306	138%	138%
OUT21	Prodotti della valutazione	14	20	9	45%	64%
OUT22	Incontri di partenariato	45	55	93	169%	207%
OUT23	Servizi di assistenza tecnica	20	72	33	46%	165%
OUT24	Prodotti per l'informazione e la comunicazione	240	500	107	21%	45%
OUT25	Realizzazione di applicativi e sistemi informativi	5	7	15	214%	300%
OUT26	Personale equivalente a tempo pieno contrattualizzato	50	81	123	152%	246%
447	Numero di amministrazioni/Uffici coinvolti nei progetti di open data	400	100	193	193%	48%
448	Numero di procedure di semplificazione che hanno beneficiato del supporto FSE	50	175	40	23%	80%
449	Numero di Amministrazioni/Uffici/Strutture coinvolte in nuovi processi di riorganizzazione, e di razionalizzazione della propria struttura organizzativa, di ridefinizione delle modalità di erogazione dei servizi (...)	500	21.487	16.245	76%	3249%
450	Numero di Uffici (civile-penale) di prossimità attivati	10	385	16	4%	160%
451	Numero di amministrazioni coinvolte nei processi di integrazione dei sistemi di risk management	300	300	0	0%	0%
452	Numero di servizi co-progettati e/o erogati in forma associata e interoperabile da diverse amministrazioni in una logica di single-sign-on	15.000	15.708	11.109	71%	74%
453	Numero applicativi e sistemi informativi realizzati negli uffici del giudice di pace	4	70	3	4%	75%
454	Numero protocolli/ reti cooperazione attuati tra amministrazioni e attori rilevanti	42	166	159	96%	379%

Fonte: nostre elaborazioni su dati PON Governance – ACT (dati al 31/12/2021)

3.4. IL MONITORAGGIO DEL PO

In questo paragrafo si esamina brevemente il funzionamento del monitoraggio del PON Governance; larga parte delle informazioni qui presentate discende dalle interviste realizzate con i responsabili del monitoraggio nell'ACT.

Il monitoraggio del PON Governance funziona in modo simile a quello degli altri programmi dei fondi SIE e vede l'ACT raccogliere le informazioni direttamente dai beneficiari dei progetti.

Il sistema informatico DELFI gestisce il monitoraggio. Il monitoraggio segue un processo in cui le principali fasi sono: a) i dati dai beneficiari arrivano all'unità di gestione, la quale verifica i dati quotidianamente; b) i dati vengono poi inviati all'unità di monitoraggio e di controllo; c) questa unità verifica la coerenza dei dati e in caso negativo li rimanda indietro per correzioni; d) quando non emergono problemi, l'unità procede alla validazione finale. La congruità del dato viene verificata attraverso la correttezza formale (rispondenza a quanto richiesto) e la coerenza con la voce di spesa del quadro economico e con il piano di costi di quell'anno; in tal modo si assicura la coerenza tra attuazione e avanzamento finanziario degli indicatori. Si riscontra anche un problema di sovrapposizione tra di attività che impedisce di comprendere esattamente i "costi per prodotto" e, in generale, si registrano elevati costi del personale.

L'attività di monitoraggio è continuativa e bimestralmente si effettua la sintesi degli indicatori. I dati degli indicatori vengono trasferiti al sistema nazionale di monitoraggio singolarmente e successivamente vengono aggregati; il sistema DELFI, quindi, può poi restituire i dati disaggregati.

Per ogni progetto vi sono informazioni su: l'anagrafica del progetto e il suo collegamento all'articolazione del programma (assi, priorità, ecc.); le parte finanziaria del progetto (costi, fatture, ecc.); gli indicatori del progetto. Ogni beneficiario può controllare queste informazioni e aggiornarle quando necessario.

Nella prima fase della programmazione le attività di monitoraggio sono state orientate a far conoscere il sistema, come condividere i dati, come funziona il sistema informatico e a spiegare il lessico del monitoraggio a tutti i progetti. Adesso, rispetto a sei anni fa, non si riscontrano più problemi di interazione tra progetti e sistema e il funzionamento procede bene. È stata anche fornita ai beneficiari della documentazione specifica per spiegare il metodo di conteggio dei dati, poiché i principali problemi riscontrati riguardavano l'interpretazione e l'aggregazione dei dati.

Ogni progetto ha dei suoi indicatori e dei relativi target (i valori "previsti" nelle tabelle precedenti) che consentono di monitorare i singoli progetti e l'insieme del programma allo stesso tempo. Se i beneficiari non svolgono le attività di monitoraggio previste è compito del dirigente fare incontri specifici con i beneficiari più critici.

Il monitoraggio dei singoli progetti ha permesso all'ACT di conoscere quali progetti erano più indietro, ma in nessun caso si è arrivati a togliere il finanziamento perché vi era la consapevolezza dei ritardi tra i beneficiari interessati, i quali in genere hanno chiesto una rimodulazione del progetto.

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.

Si ricorda, infine, che gli indicatori di programma sono stati riveduti a febbraio 2020 ed è stata arricchita la loro numerosità per rispondere in modo più diretto alle esigenze dei vari progetti e consentire così di cogliere la performance dei progetti.

3.5. UNA RIFLESSIONE SUGLI INDICATORI PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

I paragrafi precedenti hanno evidenziato che nel complesso il sistema di monitoraggio del PON Governance ha sinora funzionato e fornito le indicazioni richieste dal programma. Le analisi hanno anche mostrato che molti degli indicatori di output sono generici e non forniscono indicazioni chiare sui primi effetti dei progetti; sicuramente gli indicatori evidenziano l'estensione delle azioni, in alcuni casi maggiori del previsto e in altre minori, ma non consentono di capire in quale misura i risultati attesi si potranno conseguire perchè la relazione tra output e risultati è incerta e dipende da molti altri fattori (decisioni politiche, cultura e capacità organizzativa, ecc.).

La lista degli indicatori di risultato (Tabella 11), i cui valori ancora non si è potuto analizzare, suggerisce che solo alcuni di questi indicatori individuano un vero e proprio risultato in termini di capacità e performance della PA. Questi indicatori più propriamente di risultato sono quelli relativi agli interventi per la giustizia, cioè l'8RIS (Durata media in gg. dei procedimenti civili negli Uffici giudiziari), il 9 RIS (% di Gestione degli arretrati degli Uffici giudiziari negli Uffici interessati), il 10 RIS (gg. di utilizzo degli uffici di prossimità). Gli altri indicatori individuano in diverso modo degli output che ci dicono che le condizioni di partenza della PA sono migliorate in termini di competenze o impegno organizzativo, ma non ci dicono nulla riguardo al miglioramento che questo ha introdotto nelle amministrazioni coinvolte.

TABELLA 11 LISTA INDICATORI DI RISULTATO

Indicatori di risultato
1RIS - Quota di partecipanti che hanno completato con successo percorsi di rafforzamento delle competenze di produzione e gestione di dati pubblici
2RIS – Disponibilità di banche dati pubbliche in format aperto
3bRIS – Numero di procedure semplificate
5RIS - Dipendenti di Amministrazioni locali che hanno formazione ICT
6RIS - Quota di operatori che ha completato con successo i percorsi di rafforzamento competenze digitali
7RIS - Amministrazioni che si sono riorganizzate
8RIS - Durata media dei procedimenti civili negli Uffici giudiziari
9RIS - Gestione degli arretrati degli Uffici giudiziari negli Uffici interessati
10RIS - Utilizzo degli uffici di prossimità
11RIS - Amministrazioni con sistemi di risk management
12RIS - Personale con competenze migliorate su appalti pubblici

Fonte: PON Governance, *Documento metodologico su indicatori e Performance Framework*, 2020.

Questo approccio è ambiguo anche nel documento metodologico sugli indicatori citato nella tabella, il quale nel ricostruire il quadro logico dei diversi obiettivi specifici in diversi casi riconosce che la capacità deve ridurre e dare certezza ai tempi dei procedimenti¹⁵, ma poi tra gli indicatori di risultati ripropone negli indicatori di risultato la misurazione degli strumenti di intervento invece che quella degli obiettivi finali.

¹⁵ Per esempio a pag. 31 si dice: "L'ambizione è sviluppare la capacità delle Amministrazioni Pubbliche ai diversi livelli di governo di ridurre e dare certezza agli oneri regolatori e ai tempi di conclusione delle procedure, rafforzando la capacità di: operare sul monitoraggio e sull'implementazione delle politiche e delle norme di semplificazione; operare in modo coordinato per garantire la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei tempi; mettere sotto controllo tempi e costi delle procedure; standardizzare le procedure e la modulistica; gestire le procedure complesse per l'avvio di attività di impresa."

Questa difficoltà non deve stupire e non è imputabile alla sola gestione del PON Governance, perché è un problema diffuso dell'approccio di monitoraggio dei fondi SIE e discende anche dall'assenza di una effettiva misurazione della capacità amministrativa all'interno delle politiche nazionali. Una maggiore riflessione e un avanzamento metodologico su questi aspetti del monitoraggio sarebbero necessari nei prossimi anni; segnaliamo qui alcuni elementi utili per questa riflessione:

- *la capacità amministrativa è **difficile da definire** e richiederebbe una più chiara definizione nello stesso PON, che non la definisce mai univocamente ma la associa a differenti concetti di efficienza ed efficacia. Le indicazioni più chiare e generalmente condivisibili sono forse a pag.9 del PON (ver.6)¹⁶, ma gli indicatori di risultato, come abbiamo visto, riflettono solo in parte quelle indicazioni;*
- *non è facile **calcolare indicatori di capacità**, anche quando una solida definizione li sostiene, perché questi indicatori devono tener conto del contesto organizzativo e amministrativo e devono considerare il cambiamento; quindi, gli indicatori dovrebbero essere definiti in ciascun contesto e rilevati "prima e dopo" l'intervento il singolo progetto. Il livello di semplificazione contenuto negli indicatori comunitari è molto ampio e non consente di adottare facilmente un approccio più contestualizzato, il quale, peraltro, richiede anche l'onere della doppia (e spesso complessa) rilevazione ai beneficiari e quindi non è facilmente accolto¹⁷.*
- *Esiste comunque la possibilità di adottare alcuni indicatori validi in diversi contesti e per diversi progetti come, per esempio, la **durata dei procedimenti**. Questa misura è ampiamente applicabile alla capacità e rappresenta l'efficienza amministrativa in modo abbastanza chiaro e rispondente agli interessi sia dell'amministrazione sia dei cittadini. La durata dei procedimenti o altre simili indicatori non sono però normalmente adottati nei progetti nazionali e, quindi, non vi è stata una pratica da trasferire ai PO rivolti alla capacità.*

3.5.1. La selezione dei progetti

Un ultimo elemento particolarmente importante della valutazione operativa riguarda le modalità di selezione dei progetti.

L'individuazione dei beneficiari dei progetti del PON è avvenuta mediante procedure di evidenza pubblica o accordi tra pubbliche amministrazioni. Le prime sono state una minoranza di casi, mentre la maggiore parte delle risorse è stata attribuita mediante accordi diretti tra amministrazioni. Anche in questi casi, comunque, la proposta progettuale candidata da parte di un'amministrazione è stata sottoposta ad un'analisi preliminare della coerenza programmatica e dell'ammissibilità della parte dell'OI/AdG. A seguire, sono stati comunicati gli esiti dell'analisi preliminare all'amministrazione proponente che, in caso di esito positivo, deve ripresentare la propria proposta utilizzando l'apposita scheda per la presentazione dei progetti. Una volta esaminata la proposta e una volta verificata la capacità amministrativa, finanziaria e tecnica della

¹⁶ Dove si dice (...) riflessi che da ciò conseguono in termini di capacità di attuare e realizzare politiche e investimenti pubblici; (...) miglioramento delle capacità delle amministrazioni di conseguire i risultati degli investimenti pubblici ad esse affidati; (...) capacità di programmare, progettare e rendere operativi e realizzare operazioni in tempi dati e secondo criteri specifici richiesti dalle regole dei fondi.

¹⁷ La DG Occupazione sta riflettendo su questi problemi e ha lanciato alcuni studi sui "soft indicators" in materia di politiche sociali e del lavoro. Questi indicatori, similmente a quelli per la capacità richiedono una misurazione "prima e dopo" l'intervento.

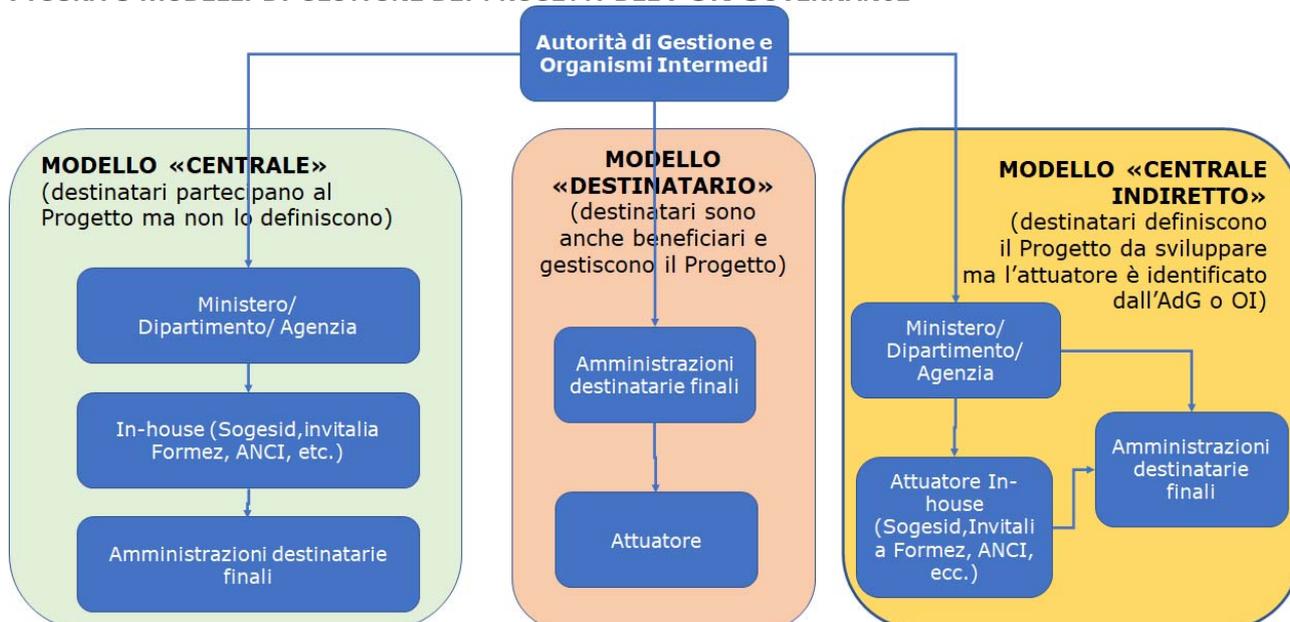
potenziale amministrazione beneficiaria, se l'esito dovesse essere positivo allora le due amministrazioni procedono alla stipula della convenzione.

La progettualità finale è dipesa quindi in larga parte dalla progettualità esistente all'interno delle amministrazioni o enti centrali che hanno negoziato con l'AdG o l'OI il finanziamento. Queste progettualità dipendevano dalla sensibilità e dalle priorità delle amministrazioni beneficiarie e solo in minima parte era disponibile una analisi dei bisogni dei partecipanti. Come si è visto in precedenza in larga parte ciò si è tradotto in interventi a supporto delle amministrazioni centrali beneficiarie che dovevano implementare o aggiornare i propri sistemi e in altri casi invece gli interventi delle amministrazioni centrali andavano a animare e sostenere una platea di amministrazioni decentrate che decidevano di partecipare all'offerta di aiuto.

Nella figura successiva abbiamo provato a riassumere i tre principali modelli di gestione utilizzati dal PON Governance; data alla complessità del programma questa classificazione è basata su una semplificazione dei processi che a volte sono più articolati. In sostanza abbiamo:

1. Un modello **“centrale”** in cui l'amministrazione beneficiaria delega l'intervento a una società in-house che individua le amministrazioni destinatarie finali e realizza le azioni in accordo con il beneficiario. Questo modello è stato il più diffuso; ad esempio si possono vedere i progetti del MATTM realizzati da Sogesid.
2. Un modello basato sul **“destinatario”**, in cui si selezionano le amministrazioni destinatarie attraverso un bando pubblico e poi queste ricevono risorse per gestire i loro progetti. Questo è stato il caso del progetto Open community dell'ACT o quello degli uffici di Prossimità per la giustizia gestiti dalle Regioni.
3. Un modello **“centrale indiretto”**, in cui una amministrazione centrale sceglie le amministrazioni destinatarie attraverso scambi e/o bandi e poi assegna la realizzazione degli interventi a soggetti scelti da lei affidandoli normalmente a società in-house. E' questo il caso dei progetti per i Piccoli Comuni del DFP o il progetto Italiae del DARA.

FIGURA 5 MODELLI DI GESTIONE DEI PROGETTI DEL PON GOVERNANCE



Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali

Questi modelli non si differenziano nettamente e in alcuni casi all'interno dello stesso progetto convivono diversi modelli¹⁸; nonostante queste difficoltà di classificazione, la Tabella 12 mostra una stima dei valori finanziari del programma corrispondenti ai tre modelli.

TABELLA 12 VALORE FINANZIARIO DEI DIVERSI MODELLI DI GESTIONE (% SUL TOTALE)

	Costo	Impegni
Modello "centrale"	62%	66%
Modello "destinatario"	32%	33%
Modello "centrale indiretto"	6%	1%
Totale	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali

Quasi il 70% delle risorse ha seguito i due modelli centralisti e in particolare quello puro, ossia con una allocazione di risorse diretta dal centro; il modello basato sui destinatari ha raccolto sinora circa il 30% delle risorse (sarebbe di meno se si potessero dividere le risorse dei progetti "misti" come quelli citati in nota). Di conseguenza le risorse attribuite a società in-house, con il metodo centrale diretto o indiretto, sono molto elevate e anche se difficilmente calcolabili con esattezza al momento coprono interventi per quasi 400 Meuro.

Le modalità di selezione e gestione degli interventi hanno avuto una forte caratteristica centralista e, come vedremo meglio in seguito, hanno perseguito una strategia di empowerment più che di capacity building, in quanto queste amministrazioni ponevano le condizioni per un miglioramento dei destinatari ma non avevano nessun impegno che questo fosse realizzato.

L'attribuzione di così tante risorse a soggetti in-house ha anche privato il mercato e la concorrenza dei servizi alla PA di una possibile crescita e potenziamento. Questo aspetto, riconosciuto anche nelle interviste dei casi studio, nasceva da una scarsa capacità delle stesse amministrazioni beneficiarie e responsabili dei progetti, le quali non avevano risorse per approntare bandi di gara e capacità interne per seguire da vicino i progetti. Allora, i modelli prevalenti sembrano essere stati una necessità, in una fase in cui le amministrazioni non erano solite fare "capacity building" e non avevano progetti già pronti se non quelli rivolti alla propria capacitazione interna (vedi p.e. progetti MEF, MISE).

Le modalità di gestione del PON e la selezione dei progetti conducono anche ad altre questioni:

- *la diversità degli organismi di gestione e i negoziati bilaterali tra OI e beneficiario per individuare i progetti da finanziare possono aver comportato una gestione "parallela" e non completamente integrata delle strategie, come anche ad alcuni duplicati nelle azioni del programma (si vedano ad esempio i diversi interventi per le Città metropolitane);*
- *la selezione dei progetti avvenuta con trattative dirette può aver ridotto l'effetto di comparazione tra progetti e, in relazione a strategie molto ampie come quelle del PON, può aver comportato poca chiarezza circa le priorità da seguire. In altre parole, il programma può aver seguito eccessivamente la domanda di finanziamenti.*

¹⁸ Per esempio, alcuni progetti del DFP, come FOIA o Delivery Unit, hanno una componente centralizzata di servizi gestiti dal centro e una componente di servizi "a domanda" rispondenti alle richieste di amministrazioni decentrate.

4. VALUTAZIONE STRATEGICA

In questa parte del rapporto si analizzano con maggiore attenzione gli aspetti strategici del PON Governance. In una prima sezione si propongono alcune analisi delle caratteristiche dei progetti in relazione alle motivazioni che li hanno promossi, al tipo di rafforzamento amministrativo prescelto e ai modelli di partecipazione. La seconda sezione restituisce i risultati dei questionari inviati ai progetti in relazione all'implementazione e ai primi risultati degli interventi. La terza sezione presenta i principali risultati dei casi studio realizzati nei mesi da dicembre 2021 a febbraio 2022.

4.1. ALCUNE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI FINANZIATI

L'analisi dei progetti finanziati è avvenuta attraverso la loro catalogazione in un database e per nella verifica degli elementi in comune. E' necessario precisare che l'elevata eterogeneità dei progetti non ha reso agevole questo compito; per esempio, lo schema logico dei progetti, contenuto nelle schede iniziali, è difficilmente aggregabile in sintesi comuni e in molti casi questi schemi sono segnati da un formalismo tipico dei progetti iniziali che aumenta le difficoltà di sintesi. Inoltre, la classificazione dei progetti è avvenuta sulla base di scelte in parte discrezionali perché i progetti spesso non utilizzavano le nostre categorie analitiche nei loro documenti oppure contenevano diverse caratteristiche allo stesso tempo; questo significa che le analisi sono indicative ma comunque utili a riflettere su quanto realizzato. Quindi, di seguito ci si sofferma su alcuni elementi fondamentali che consentono di mettere meglio a fuoco le strategie del PON.

Un primo elemento che è stato indagato è quello della **motivazione del progetto**. 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: una chiara riforma amministrativa, da un piano o una strategia che doveva essere realizzata oppure da una scelta strategica del beneficiario¹⁹.

TABELLA 13 PROGETTI FINANZIATI PER MOTIVAZIONE (VALORI %, ASSI DA 1 A 3)

	Progetti	Costo	Impegni
Piano/Strategia	4%	13%	10%
Priorità ente	88%	77%	79%
Riforma	8%	9%	11%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali e dati PON Governance

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, che le scelte siano avvenute su strategie di sviluppo e capacitazione decise dai diversi enti/amministrazioni promotori all'interno del più ampio quadro strategico del PON Governance.

Una seconda classificazione ha cercato di discriminare i progetti a seconda delle caratteristiche **nell'approccio al rafforzamento amministrativo**. A questo scopo, e riprendendo quanto indicato in "2.2. La logica dell'intervento per la capacità amministrativa", i progetti sono stati classificati come: a) progetti di assistenza tecnica, i quali sostanzialmente rafforzano e supportano le amministrazioni nelle loro attività ordinarie; b) progetti di capacity building, i quali sostengono le amministrazioni in un

¹⁹ Si ricorda che questa classificazione non esamina l'effettivo bisogno ("la domanda") per quel progetto, ma semplicemente le sue motivazioni come derivabili dai documenti.

cambiamento ben identificato e significativo del loro modo di funzionare o organizzarsi; c) progetti di empowerment, i quali propongono un generale rafforzamento delle capacità amministrative su temi rilevanti ma senza un collegamento a una scelta di cambiamento; d) progetti di conoscenza, i quali aumentano le informazioni a disposizione dei processi decisionali delle amministrazioni²⁰.

Gli interventi con approccio di Capacity building hanno raccolto quasi il 50% del costo totale, contro circa il 35% dei progetti di Empowerment, il 10% di quelli di Assistenza tecnica e circa il 5% di quelli rivolti alla Conoscenza. Si ricorda che in questa classificazione non sono compresi i progetti dell'asse 4 per l'assistenza tecnica del programma.

TABELLA 14 PROGETTI FINANZIATI PER TIPOLOGIA DI APPROCCIO AL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (VALORI %, ASSI DA 1 A 3)

	Progetti	Costo	Impegni
Capacity building	55%	48%	47%
Empowerment	20%	35%	40%
Assistenza Tecnica	13%	10%	7%
Conoscenza	11%	7%	7%
Totale complessivo	100%	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali e dati PON Governance

Questi dati indicano un notevole impegno del PON a migliorare la performance dell'amministrazione con circa l'90% delle risorse dedicate a differenti interventi di rafforzamento e solo un 10% di risorse dedicato a sostenere situazioni particolarmente difficili (p.e l'assistenza ai comuni del PON Metro, oppure il supporto all'ACT nella Smart Specialisation o quello al NUVAP sulle attività di valutazione).

E' interessante notare che gli impegni destinati al capacity building per l'82% sono costituiti da azioni rivolte all'interno dell'ente beneficiario (p.e. INAIL, MEF, Ministero di Giustizia, MISE, Protezione Civile). Vi è stata quindi una forte focalizzazione di azioni di capacità su pochi soggetti, dato il ruolo centrale di questi soggetti gli effetti dovrebbero poi diffondersi nelle altre amministrazioni.

Se analizziamo questa stessa classificazione dell'approccio al rafforzamento per gli impegni di spesa effettuati sinora dagli organismi gestori si osserva che: a) il Ministero di Giustizia ha realizzato solo interventi di capacity building, in quanto le azioni erano tutte mirate a creare nuovi servizi e a immettere novità organizzative nel sistema; b) il DFP ha finanziato in prevalenza attività di empowerment (52% dei suoi impegni) e comunque una significativa quota di azioni di capacity (40% degli impegni); c) l'ACT ha finanziato una elevata quota di azioni di capacity building (48%) e la maggiore quota di azioni di Assistenza Tecnica (12% dei suoi impegni) e conoscenza (9%).

Infine, i diversi approcci di rafforzamento amministrativo sono stati esaminati all'interno degli obiettivi specifici del PON²¹ (vedi Figura 6). Si nota che:

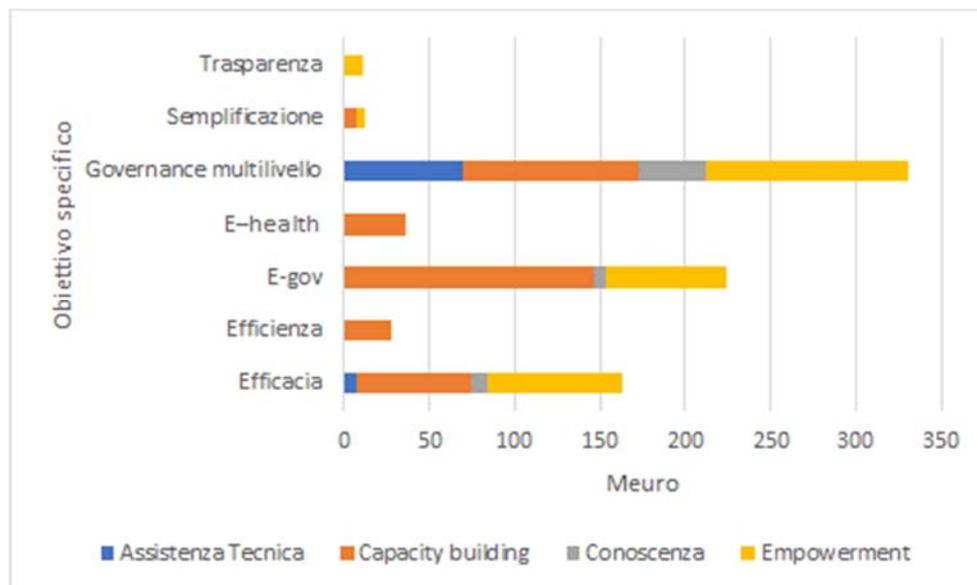
- gli obiettivi specifici prevalenti (governance multilivello, E-gov, efficacia) hanno utilizzato in diversa misura tutti gli approcci analizzati;
- gli obiettivi specifici di e-governance hanno una componente di capacity building maggiore, perchè maggiormente collegati a cambiamenti diretti e identificati;

²⁰ Questa tipologia rientra tra gli interventi di "empowerment", ma è stata separata perché diversi progetti hanno solo questo scopo (p.e. ISTAT, ISPRA, Unioncamere, Conti pubblici territoriali).

²¹ Per questa elaborazione i progetti appartenenti contemporaneamente a diversi obiettivi specifici sono stati riclassificati attribuendoli all'obiettivo specifico prevalente.

- la governance multilivello ha una maggiore componente di assistenza tecnica e di conoscenza, che potrebbero dipendere proprio dalla necessità di gestire maggiore complessità e “interattività” tra amministrazioni;

FIGURA 6 COSTO TOTALE PER OBIETTIVO SPECIFICO E APPROCCIO DI RAFFORZAMENTO (MEURO)



Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali e dati PON Governance

Un’ultima analisi ha riguardato i **modelli di partecipazione** prevalenti nei progetti, ossia in che modo sono stati coinvolti i destinatari nelle scelte degli ambiti di azione e negli obiettivi dei progetti. Si è deciso di dividere semplicemente in due categorie: progetti prevalentemente “top-down”, dove la scelta dell’ambito di intervento è stata fatta da un’amministrazione centrale e poi ha coinvolto i destinatari più o meno decentrati, e progetti “bottom-up”, dove la scelta è stata fatta prevalentemente dai destinatari. E’ bene precisare che i progetti “top-down” hanno anche loro interloquuto con i propri destinatari e adattato gli interventi alle esigenze di quelli, ma sempre all’interno di un quadro d’azione in larga parte predefinito.

La successiva Tabella 15 mostra la distribuzione delle risorse (costo totale) secondo i modelli di partecipazione e l’approccio al rafforzamento amministrativo.

TABELLA 15 COSTO TOTALE PER MODELLO PARTECIPATIVO E TIPOLOGIA DI APPROCCIO AL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO E (VALORI %, ASSI DA 1 A 3)

	Bottom-up	Top-down	Totale
Assistenza Tecnica	5%	95%	100%
Capacity building	24%	76%	100%
Conoscenza	0%	100%	100%
Empowerment	10%	90%	100%
Totale	16%	84%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su schede e informazioni progettuali e dati PON Governance

Il modello di partecipazione “top-down” è prevalente (pari all’84% del costo totale), come ci si poteva anche attendere dalla precedente analisi dei modelli di gestione e anche dalle motivazioni dei progetti. Questo modello è generalizzato tra gli interventi per la conoscenza e in quelli di assistenza tecnica. Il modello “bottom-up” è invece relativamente più significativo tra gli interventi di capacity building, il quali come ci si poteva attendere richiedono una maggiore partecipazione dei destinatari decentrati.

4.2. INDAGINE SUI PROGETTI DEL PON GOVERNANCE

4.2.1. Costruzione dell'indagine sui progetti

Si illustrano qui i principali risultati ottenuti dall'indagine, avviata e conclusa tra ottobre e dicembre 2021, che ha previsto la somministrazione di un questionario ai referenti dei progetti appartenenti alle amministrazioni beneficiarie delle risorse disposte con il PON-Governance e capacità istituzionale 2014-2020.

Lo scopo dell'indagine era quello di riuscire ad ottenere informazioni sui progetti maggiormente concrete e dirette (cioè svincolate dalla pianificazione iniziale prevista dal progetto), le quali potessero approfondire l'ambizione al cambiamento del progetto. A tal fine, il questionario ha proposto una riflessione sui punti essenziali che contraddistinguono un progetto e la sua implementazione:

- a) Gli obiettivi e le aspettative che il progetto pianificava di riuscire a realizzare;
- b) Lo stato d'attuazione del progetto, rilevare se è in linea con i tempi previsti e se ci sono stati ostacoli per l'attuazione o gestione del progetto;
- c) I risultati effettivamente raggiunti dal progetto, la loro capacità di determinare un cambiamento per l'amministrazione, e se sono stati adottati strumenti per la misurazione dell'efficacia.
- d) Quanto l'amministrazione ha appreso dall'attuazione del progetto e dai suoi risultati, e se ci sia l'intenzione di ultimare o potenziare degli aspetti o opportunità nate dalla realizzazione del progetto.

In allegato al rapporto è possibile trovare il questionario utilizzato. I questionari sono stati inviati per mail nella seconda metà di ottobre 2021 e sono stati effettuati diversi richiami per ottenere il massimo delle risposte

4.2.2. Risultati dell'indagine

I questionari raccolti complessivamente sono stati 48 su 74 inviati²² (64,8%). Vengono analizzati separatamente i questionari dei progetti che hanno come Organismo Intermedio (OI) il Ministero della Giustizia (12 questionari raccolti su 18) da quelli che hanno come OI l'Agenzia per la Coesione Territoriale (12 questionari raccolti su 28) e il Dipartimento della Funzione Pubblica (24 questionari su 28).

L'analisi dei questionari tenta di offrire delle informazioni integrative rispetto a quanto riportato nelle schede per la presentazione dei progetti (cd. "schede progetto") allo scopo di delineare un quadro complessivo delle modalità di raggiungimento degli obiettivi dei progetti, gli output che sono stati prodotti e quali cambiamenti si sono verificati per i destinatari dei progetti come individui e come organizzazioni. In più si dà riscontro dei principali problemi incontrati in fase di implementazione e le soluzioni adottate; ci si sofferma anche sugli ostacoli al cambiamento e quali fattori hanno facilitato la trasformazione della PA destinataria del progetto.

Infine, l'indagine permette di far emergere ulteriori informazioni come le collaborazioni effettivamente attivate oltre ai partenariati previsti, il ricorso o meno a società in-house

²² Si ricorda che nell'invio dei questionari il progetto OPEN Community dell'ACT è stato considerato un unico progetto, come anche il progetto di assistenza alle città del PON Metro sempre dell'ACT.

per l'attuazione del progetto, gli strumenti utilizzati per misurare l'efficacia dei progetti e le lezioni apprese dalla loro implementazione.

4.2.2.1. Progetti che hanno ACT e DFP come Organismo Intermedio

Nella Tabella 16 vengono elencati i titoli dei 12 progetti che hanno l'Agenzia per la Coesione Territoriale come Organismo Intermedio, per i quali il questionario somministrato è stato compilato e riconsegnato. Tutti i progetti in elenco ricevono finanziamento dall'Asse 3, e quindi a valere sul FESR, focalizzato sul rafforzamento della governance multilivello per l'attuazione delle politiche di sviluppo. Per i progetti dell'Asse 3, in generale, vige un unico obiettivo specifico che è, appunto, la *governance multilivello*. Questo è un obiettivo che sostiene lo sviluppo delle capacità amministrative e tecniche nei programmi di investimento pubblico, il miglioramento della governance multilivello, l'attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, la cooperazione tra PA e il dialogo con il territorio.

TABELLA 16 PROGETTI CHE HANNO L'AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE COME ORGANISMO INTERMEDIO.

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Ulteriore soggetto attuatore	Valore progetto (€)
ARCADIA – Approccio ciclo di vita nei contratti pubblici e banca dati LCA	Governance multilivello	ENEA	-	1.528.222
E-internationalisation — Rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni meno sviluppate per l'internazionalizzazione d'impresa	Governance multilivello	MISE	Invitalia SpA	8.796.581
ES-PA Energia e sostenibilità per la PA	Governance multilivello	ENEA	-	9.669.400
Implementazione del Numero Unico di Emergenza 112	Governance multilivello	MISE	Invitalia SpA	5.944.606
Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020	Governance multilivello	ISTAT	-	9.516.890
Mettiamoci in RIGA – Rafforzamento Integrato Governance Ambientale	Governance multilivello	MITE	Sogesid SpA	34.999.896
Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza	Governance multilivello	ANAC	-	5.402.383
Potenziamento dei Conti Pubblici Territoriali	Governance multilivello	ACT	-	8.620.000
Rafforzamento governance per riduzione rischio sismico e idrogeologico	Governance multilivello	Dipartimento Protezione civile	-	11.463.934
ReOPEN SPL – Supporto alle PA nel settore dei Servizi Pubblici Locali a rete di rilevanza economica	Governance multilivello	DARA	Invitalia SpA	16.164.522
SISPRINT - Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali	Governance multilivello	Unioncamere	Si.Camera, Infocamere ed Isnart	4.803.305
Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020	Governance multilivello	ISPRA	-	2.432.080

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Governance di Ismeri Europa

Il valore complessivo dei progetti riportati nella tabella precedente è di quasi 120 Meuro e pesano per circa il 30% rispetto al valore complessivo dei progetti per i quali l'Agenzia è l'OI. Infine, in 5 dei progetti che hanno risposto all'indagine il beneficiario del finanziamento ha coinvolto le proprie società in-house per una parziale o completa attuazione del progetto.

Nella Tabella 17 vengono elencati i titoli dei 21 progetti che hanno il Dipartimento della Funzione Pubblica come Organismo Intermedio. La maggior parte dei questionari raccolti fanno riferimento all'Asse1 del PON "sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione" a valere sul FSE. Infatti, a questo Asse rispondono, tra gli altri, i seguenti obiettivi specifici:

- *efficacia*, che sostiene interventi per migliorare le capacità e le prestazioni della PA sviluppando competenze digitali, rafforzando l'efficienza organizzativa e innovando la gestione dei servizi.
- *semplificazione*, che sostiene l'obiettivo della riduzione degli oneri regolatori con azioni relative a standard, tempi e costi delle procedure, in particolare per il settore delle imprese.
- *trasparenza*, che sostiene azioni per lo sviluppo di competenze per la produzione e gestione dei dati pubblici e per iniziative di accesso e riuso favorendo trasparenza e partecipazione civica.

Altri progetti, invece, rientrano nell'Asse3 sotto l'obiettivo specifico *#governance multilivello*, descritto precedentemente. Infine, ci sono dei progetti che pur avendo un unico CUP sono finanziati su due assi, e quindi presentano due obiettivi specifici; ad eccezione del progetto "Cloudify NoiPA" che è composto da due progetti divisi ma complementari, che hanno ognuno il proprio CUP. Ad ogni modo, il secondo obiettivo specifico è uno dei seguenti:

- *open-gov*, che sostiene soluzioni tecnologiche per garantire l'accessibilità dei dati e dei servizi online in una prospettiva inclusiva e partecipativa.
- *e-gov*, che sostiene modelli e soluzioni tecnologiche per la gestione dei processi amministrativi e la realizzazione di servizi digitali pienamente interoperabili per cittadini e imprese.

TABELLA 17 PROGETTI CHE HANNO IL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA COME ORGANISMO INTERMEDIO.

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Ulteriore soggetto attuatore	Valore del progetto (€)
ANPR – Supporto ai Comuni per il subentro all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente	Efficacia	DFP	-	14.415.000
CREIAMO PA – Competenze e reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento della PA	Efficacia	MITE	Sogesid SpA	40.499.940
ICT per la salute	Efficacia	Ministero della Salute	-	21.154.946
Lavoro Agile	Efficacia	Dipartimento PO	-	5.500.000
PAssaggio. Miglioramento servizi della PA – Diritti civili e sociali	Efficacia	MEF	Sogei SpA	7.532.352
Re-ingegnerizzazione modello tecnico-organizzativo dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica	Efficacia	DFP	Studiare sviluppo s.r.l.	2.997.899
RiformAttiva	Efficacia	DFP	Formez PA	7.000.000
Cloudify NoiPA – Il Sistema di Gestione del Personale Pubblico	Efficacia/ E-Gov	MEF	Sogei SpA	49.050.581
Cloudify NoiPA – Sviluppo del sistema informativo	Efficacia/ E-Gov	MEF	Sogei SpA	49.949.419
Italia Login – La casa del cittadino (*)	Efficacia/ E-Gov	AgID	Formez PA	28.000.000
Portale lavoropubblico.gov – Strumenti per gestione strategica RU (*)	Efficacia/ E-Gov	DFP	Formez PA	3.038.792

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Ulteriore soggetto attuatore	Valore del progetto (€)
Qualificazione dell'INAIL come Polo Strategico Nazionale (*)	Efficacia/ E-Gov	INAIL	-	4.725.219
Razionalizzazione dell'infrastruttura ICT e migrazione al cloud (*)	Efficacia/ E-Gov	AgID	-	8.050.351
ItaliAE	Governance multilivello	DARA	Studiare sviluppo s.r.l. e Formez PA	13.085.266
MediAree	Governance multilivello	ANCI	ANCI Comunicare	4.500.030
Metropoli Strategiche	Governance multilivello	ANCI	ANCI Comunicare	5.110.000
Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche	Governance multilivello	Dipartimento Casa Italia	-	2.174.108
Delivery Unit	Semplificazione	DFP	Formez PA	7.000.000
Supporto alla riforma in materia di semplificazione	Semplificazione	DFP	Formez PA	4.900.000
Open Gov. Supporto alle politiche di open government	Trasparenza	DFP	Formez PA	6.605.000
Centro di Competenza FOIA (*)	Trasparenza/ Open-Gov	DFP	-	2.697.817
La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali	Efficacia	DFP	Formez PA	4.400.000
Rafforzamento capacità amministrativa Piccoli Comuni. – P.I.C.C.O.L.I.	Efficacia	DFP	Anci, Formez PA	42.000.000
Sinergie 14-20 risorse comuni per la Capacità amministrativa	Efficacia	DFP	Formez PA	3.300.000

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa
(*) questi progetti hanno un unico CUP anche se sono finanziati da due assi: Asse1 e Asse2.

Il valore complessivo dei progetti in elenco è di quasi 340 Meuro che corrispondono a circa l'82% del valore complessivo dei progetti che hanno il DFP come Organismo Intermedio. Infine, per 17 dei progetti oggetto dell'indagine il beneficiario ha ricorso alle proprie società in-house per un supporto parziale o totale per l'attuazione del progetto.

Come mostrato dalle due tabelle precedenti, i 36 questionari raccolti si ripartiscono per obiettivo specifico come segue: 16 per l'obiettivo specifico della *Governance multilevello*; 16 per l'obiettivo dell'*Efficacia*, di cui 6 hanno anche un secondo obiettivo specifico dell'*E-Gov*; 2 per l'obiettivo specifico della *Trasparenza*, di cui 1 ha anche il secondo obiettivo specifico dell'*Open-gov*; infine, 2 progetti con l'obiettivo della *Semplificazione*.

Da un punto di vista finanziario, complessivamente, il valore dei progetti indagati pesano 457 Meuro su un totale risorse previste in dotazione del Pon-Gov di circa 805,6 Meuro.

Per poco più della metà dei progetti (22 su 36) il beneficiario del finanziamento delle risorse del PON si è avvalso delle proprie società in-house per poter realizzare l'attuazione del progetto. In alcuni casi la società in-house si è fatta carico dell'attuazione integrale del progetto, altre volte ha sostenuto il beneficiario per l'attuazione di determinati interventi.

4.2.2.1.1. I principali prodotti previsti dai progetti

Mantenendo la classificazione per “obiettivi specifici” di seguito si analizzano i prodotti che l’attuazione del progetto ha realizzato, o dovrà realizzare nel caso di progetti ancora in corso. La categorizzazione presentata nella Tabella 18 si basa sull’integrazione delle informazioni indicate nei questionari con gli output riportati nei quadri logici delle schede per la presentazione del progetto, laddove le informazioni erano insufficientemente fornite a causa di un progresso dell’attuazione ancora limitato.

Tutti i progetti dell’indagine con l’obiettivo specifico della *multilevel governance* prevedono la realizzazione di attività di **studio, analisi e raccolta dati**. All’interno di questa categoria vi rientrano anche tutte quelle attività come la produzione di report e documentazione, casi studio (come per il progetto “Mettiamoci in RIGA” che sono stati svolti sull’effetto dei cambiamenti climatici sul rischio idraulico e sul tema delle inondazioni improvvise), statistiche e indicatori territoriali che alle volte erano anche l’obiettivo operativo del progetto come nel caso del progetto dell’ISTAT “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020” o quello dell’ISPRA “Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020”.

La seconda tipologia di output più frequente che i progetti conseguono è quella dei “**software e applicativi digitali**” in cui vi rientrano anche i siti web, portali e piattaforme online. A seguire, sono 10 i progetti che prevedono la produzione di **metodologie operative e gestionali** per guidare le amministrazioni nello svolgimento delle loro funzioni, per l’erogazione dei servizi o perché strumentali all’implementazione del progetto stesso; altro utilizzo di queste metodologie è per poter migliorare l’organizzazione e la gestione interna. In questa categoria vi rientrano, a titolo di esempio: linee guida, manuali e indicazioni per l’utilizzo di strumentazioni tecniche, piani operativi e buone pratiche, ma anche i risultati delle sperimentazioni e delle attività di accompagnamento operativo come, per esempio, nel caso del progetto “Metropoli strategiche” in cui si sono sperimentate forme di aggregazione ottimale dei Comuni presenti nelle aree metropolitane e di percorsi per la gestione associata dei servizi. Poco più della metà dei progetti (9 su 16) ha la prerogativa di costruire, integrare o aggiornare una o più **banche dati**. Un caso eclatante è il progetto ARCADIA il cui output principale è l’analisi e la raccolta dati per la costruzione di una banca dati italiana LCA (Life-cycle assessment) nei contratti pubblici per l’uso efficiente delle risorse; un altro progetto in cui è prevista la costruzione di una banca dati è ReOPEN SPL che prende il nome di Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali.

Invece, in un numero di progetti molto più contenuto (3) è prevista la realizzazione di **tecnologie informative** come i sistemi informativi e altre implementazioni digitali che richiedono l’installazione di infrastrutture tecnologiche o componenti hardware. Le attività di “**formazione e competenze**” sono limitate a 7 progetti; in questa categoria sono incluse sia le attività di formazione (on-line e on-site), ma anche l’affiancamento di personale specializzato e altre attività di supporto on-the-job necessarie per l’integrazione e il trasferimento di competenze. Infine, sono leggermente di più (8) i progetti che rientrano nella categoria “**incontri, rete e condivisione**” che, quindi, puntano sullo scambio di informazioni o di confronto, convegni, seminari, conferenze e altre attività di networking per la condivisione di risultati e dei metodi adottati per la

realizzazione del progetto. In media, ciascuno dei progetti per la *governance multilevel* presentano quattro prodotti da realizzare.

TABELLA 18 PRINCIPALI PRODOTTI DEI PROGETTI CON OBIETTIVO SPECIFICO “MULTILEVEL GOVERNANCE”.

Titolo progetto	Formazione e competenze	Studi, analisi e dati	Tecnologie informative	Software e applicativi digitali	Banche dati	Metodologie operative e gestionali	Incontri, rete e condivisione
ARCADIA – Approccio del ciclo di vita nei contratti pubblici e banca dati LCA per uso efficiente risorse	X	X		X	X	X	
E-internationalisation — Rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni meno sviluppate per la promozione e lo sviluppo dell'internazionalizzazione d'impresa		X		X		X	X
ES-PA Energia e sostenibilità per la PA	X	X	X		X	X	
Implementazione del Numero Unico di Emergenza 112		X	X			X	
Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020		X		X	X		
ItaliAE		X			X		X
MediAree	X	X		X			X
Metropoli Strategiche	X	X		X	X	X	X
Mettiamoci in RIGA – Rafforzamento Integrato Governance Ambientale	X	X		X	X	X	X
Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza		X	X			X	
Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche		X		X	X		X
Potenziamento dei Conti Pubblici Territoriali e sviluppo e diffusione di metodi e strumenti per il monitoraggio degli investimenti pubblici		X		X			
Rafforzamento della governance in materia di protezione civile per la riduzione del rischio sismico e idrogeologico		X		X		X	
ReOPEN SPL – Supporto alle PA nel settore dei Servizi Pubblici Locali a rete di rilevanza economica	X	X		X	X	X	
SISPRINT Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali	X	X		X	X		X
Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020		X		X		X	X
Totale progetti	7	16	3	12	9	10	8

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

I 16 progetti con l'obiettivo specifico dell'*Efficacia* (Tabella 19) puntano quasi tutti sulle attività di studio, analisi e dati (13), sullo sviluppo di software e applicativi digitali (11), ma anche a costruire delle metodologie per migliorare l'efficacia operativa e gestionale dell'amministrazione o delle sue attività istituzionali.

Nel caso del progetto “Lavoro agile” e “Portale lavoropubblico.gov”, le attività di studio si sono concentrate principalmente nel produrre dei report di approfondimento sulle tematiche del lavoro pubblico e sulla normativa che lo regola, ma anche sui monitoraggi dell'attuazione dello smart-working. Inoltre, entrambe i progetti prevedono lo sviluppo di piattaforme interattive, una legata ai concorsi della PA “Portale lavoro pubblico.gov”;

l'altra, dedicata al lavoro agile e ai relativi strumenti di gestione e documenti "www.amministrazioneagile.it".

Sul lato degli strumenti e metodologie, il progetto "CReIAMO PA" ha previsto la produzione di una serie di report e studi ed è stato necessario seguire linee guida (es. quelle sui Criteri Ambientali Minimi), indirizzi normativi e operativi per poter ottenere delle metodologie e strumenti per il rafforzamento integrato della governance ambientale.

Relativamente alle attività legate alla formazione e alle competenze, il progetto "P.I.C.C.O.L.I – Piani di Intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale", seppur attualmente in una fase ancora iniziale, prevede che l'Anci, con il quale il DFP ha stipulato un accordo del valore di 22 Meuro, svolga un'attività di affiancamento presso le amministrazioni ammesse nella fase di progettazione partecipata del Piano di intervento e che fornisca supporto nella fase di attuazione degli stessi.

Alcuni dei progetti (6) prevedono l'implementazione di tecnologie informative. Poco ricorrenti sono i progetti che prevedono la costituzione o integrazione di banche dati (4), tra questi il progetto "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali" ha condotto alla realizzazione di 20 database relativi alle caratteristiche strutturali, associative ed economiche dei comuni, delle aree interne e delle forme associative. I progetti che svolgono attività di condivisione, confronto o di potenziamento del networking sono numericamente più esigui (2).

In media, i progetti volti all'*efficacia* si dedicano alla realizzazione di 3 prodotti.

TABELLA 19 PRINCIPALI PRODOTTI DEI PROGETTI CON OBIETTIVO SPECIFICO "EFFICACIA".

Titolo progetto	Formazione e competenze	Studi, analisi e dati	Tecnologie informative	Software e applicativi digitali	Banche dati	Metodologie operative e gestionali	Incontri, rete e condivisione
Italia Login – La casa del cittadino		X	X	X	X	X	
ANPR – Supporto ai Comuni per Anagrafe Nazionale Popolazione Residente	X		X	X	X		
Razionalizzazione dell'infrastruttura ICT e migrazione al cloud		X		X		X	
Qualificazione dell'INAIL come Polo Strategico Nazionale		X	X			X	
ICT per la salute		X		X		X	X
CREIAMO PA – Competenze e reti per l'Integrazione Ambientale	X	X		X		X	
Lavoro Agile		X		X			
Portale lavoropubblico.gov – Strumenti, e azioni di accompagnamento per gestione RU		X	X	X			
RiformAttiva	X	X				X	
PAssaggio. Miglioramento servizi della PA – Diritti civili e sociali	X	X	X			X	
Re-ingegnerizzazione modello tecnico-organizzativo Ispettorato Funzione Pubblica	X	X		X		X	
Cloudify NoiPA – Il Sistema di Gestione del Personale Pubblico				X	X	X	X
Cloudify NoiPA – Sviluppo del sistema informativo			X	X			
La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali	X	X			X	X	
Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni. P.I.C.C.O.L.I	X	X				X	
Sinergie 14-20 risorse comuni per il rafforzamento della capacità amministrativa	X	X				X	
Totale progetti	8	13	6	11	4	12	2

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

I 2 progetti con l'obiettivo specifico della *Trasparenza* (Tabella 20) agiscono, con approcci differenti, per la realizzazione di un modello di amministrazione "aperto" (*open government*) affinché si rendano più trasparenti e aperti i procedimenti e le decisioni alla partecipazione dei cittadini. Infatti, il progetto "Centro di competenza FOIA" tramite la creazione di alcuni centri di competenza sostiene l'amministrazione a migliorare il processo per la gestione delle richieste di accesso civico generalizzato che presuppone la costruzione di una piattaforma online, ma anche attività di sensibilizzazione, diffusione e comunicazione in modo da informare gli stakeholders. Mentre, l'altro progetto "Open Gov. Supporto alle politiche di open government" ha previsto delle attività per migliorare le competenze e le capacità della PA nella gestione dei processi di consultazione, e soprattutto ha favorito la diffusione di metodologie condivise per la trasparenza dei processi decisionali, in particolare, tramite la realizzazione di un Forum (open.gov.it) e la settimana dell'amministrazione aperta in cui si sono svolti workshop, eventi di comunicazione, formazione e condivisione.

TABELLA 20 PRINCIPALI PRODOTTI DEI PROGETTI CON OBIETTIVO SPECIFICO "TRASPARENZA".

Titolo progetto	Formazione e competenze	Studi, analisi e dati	Tecnologie informative	Software e applicativi digitali	Banche dati	Metodologie operative e gestionali	Incontri, rete e condivisione
Centro di Competenza FOIA	X	X		X			X
Open Gov. Supporto alle politiche di open government	X			X		X	X

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

Infine, i 2 progetti con l'obiettivo specifico della Semplificazione (Tabella 21), più concretamente, hanno previsto interventi per ridurre gli oneri regolatori e i tempi delle procedure in particolar modo quelle oggetto della riforma Madia (SCIA, conferenza di servizi, modulistica, operatività SUAP) e le procedure complesse, attivando dei meccanismi di controllo, standardizzazione, ed anche omogeneizzando la modulistica. L'obiettivo dei progetti, di fatto, era quello di semplificare complessivamente cento procedure, e, al momento dell'indagine, ne risultano semplificate 79 ma uno dei due progetti (Delivery Unit) è ancora in fase di attuazione.

TABELLA 21 PRINCIPALI PRODOTTI DEI PROGETTI CON OBIETTIVO SPECIFICO "SEMPLIFICAZIONE".

Titolo progetto	Formazione e competenze	Studi, analisi e dati	Tecnologie informative	Software e applicativi digitali	Banche dati	Metodologie operative e gestionali	Incontri, rete e condivisione
Delivery Unit	X	X	X	X		X	
Supporto alla riforma in materia di semplificazione	X	X			X		X

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

In conclusione di questa sezione sulle tipologie di prodotti maggiormente realizzate dai progetti dell'indagine, si riepilogano i progetti per Obiettivo Specifico, e vedendo complessivamente il peso della tipologia di output realizzata rispetto al totale progetti (vedi Tabella 22 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). Il 97% dei 33 progetti analizzati, implementa attività di studio, analisi e raccolta dati; sembra essere quindi un'attività trasversale a tutti i progetti, non ricollegabile solamente a determinate tipologie di progetti; si sottolinea come sia un'attività svolta da tutti i progetti con l'obiettivo della governance multilivello. Il secondo output più ricorrente, presente nel 72% dei progetti è lo sviluppo di software e applicativi digitali; anche in questo caso sembra che lo sviluppo e l'implementazione dei software siano attività di sostegno o integrazione che riguardano la maggior parte dei progetti; spesso il ricorso a dispositivi o applicativi digitali (siti web, piattaforme e portali) è funzionale a raccogliere e condividere informazioni ed esperienze. Anche la costruzione di metodologie operative e gestionali è una tipologia di intervento piuttosto frequente, più precisamente nel 73% dei progetti; in alcuni casi, le metodologie prodotte sono il frutto del supporto e affiancamento di esperti ai funzionari che, infatti, congiuntamente all'attività di formazione hanno svolto questo tipo di attività in 19 progetti su 36. Nel 39% dei progetti

si è proceduto ad attivare anche una rete (networking) tra le molteplici amministrazioni coinvolte nel progetto in modo da poter scambiare: le informazioni acquisite con l'attuazione dei progetti, le esperienze maturate, le buone pratiche e le linee guida con cui si sono definite le metodologie. Infine, in 14 progetti, di cui 9 per progetti della *multilevel governance*, si è prevista la costruzione o l'integrazione di banche dati, generalmente con lo scopo di accentrare l'informazione derivante da più banche dati in modo da renderle interoperabili, o per raccogliere i dati prodotti durante l'attuazione del progetto grazie alle attività di "studio, analisi e dati". In media, i progetti dell'indagine tendono a realizzare 4 tipologie di output.

TABELLA 22 RIEPILOGO DEL NUMERO DI PROGETTI PER TIPOLOGIE DI OUTPUT E OBIETTIVO SPECIFICO (VALORI %)

Tipologia di output	Obiettivo specifico			Totale di riga (A)	% sul totale	
	Multilevel governance	Efficacia	Trasparenza			Semplificazione
Formazione e competenze	7	8	2	2	19	58%
Studi, analisi e dati	16	13	1	2	32	97%
Tecnologie informative	3	6	0	1	10	30%
Software e applicativi digitali	12	11	2	1	26	72%
Banche dati	9	4	0	1	14	42%
Metodologie operative e gestionali	10	12	1	1	24	73%
Incontri, rete e condivisione	8	2	2	1	13	39%
Totale progetti	16	16	2	2	36	100%

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

Guardando alle attività svolte e ai prodotti ottenuti, sembra che la strutturazione presentata dai progetti sia molto simile, indipendentemente dall'obiettivo specifico perseguito. Lo schema d'attuazione si fonda su una fase di apprendimento e di conoscenza grazie alle attività di formazione, consulenza e accompagnamento, ma anche grazie all'attività di studi, analisi e di raccolta dati. Le informazioni acquisite possono trasformarsi in metodologie e strumenti operativi e gestionali (know-how), oppure vengono utilizzate per i contenuti e la costruzione di banche dati, software e altre applicazioni digitali per la condivisione e l'accessibilità alle informazioni stesse. Nel primo caso, il know-how acquisito è delineato con linee guida, buone pratiche e altri schemi procedurali viene messo a disposizione, tramite un networking (incontri, rete e condivisione), di altre amministrazioni che potrebbero beneficiare dei risultati ottenuti. Nel secondo caso, la condivisione delle informazioni acquisite avviene direttamente tramite la costruzione dell'applicativo (database, sito web, piattaforma on-line, etc.).

Un percorso meno interconnesso potrebbe verificarsi nel momento in cui il progetto prevede lo svolgimento di attività strettamente tecnico specialistico come mettere a sistema le informazioni di più banche dati in modo da renderle interoperabili, oppure installare tecnologie informative di tipo hardware.

Naturalmente, lo schema attuativo individuato muta da progetto a progetto per numero di attività implementate, e si pongono accenti diversi alle attività in base ai risultati che il progetto deve raggiungere. Tuttavia, in linea generale, i progetti presentano una forte inclinazione a far aumentare le conoscenze e il know-how dell'amministrazione e a facilitarne la trasferibilità rafforzando il networking tra le PA.

Questa configurazione appare in linea con l'obiettivo specifico della *multilevel governance*, dell'*efficacia* e della *trasparenza* che sostengono, tra le altre cose, anche lo sviluppo delle capacità amministrative, tecniche e digitali; inoltre, la *multilevel governance* punta anche a rinforzare la cooperazione tra le amministrazioni. La configurazione, implicitamente, risulta piuttosto coerente anche con l'OS della *semplificazione* perché il processo di semplificazione richiede una ricognizione ed analisi delle procedure da semplificare, richiede di acquisire nuove competenze, ad esempio informatiche nel caso di procedure digitalizzate e durante l'attuazione del progetto le nuove conoscenze e le esperienze acquisite potrebbero essere a loro volta proceduralizzate in modo da renderle standard e trasferibili.

4.2.2.1.2. Stato della realizzazione dei progetti e le rimodulazioni

La maggior parte dei progetti intervistati (22 su 30 ancora in corso) hanno scadenza progettuale al 2023, tuttavia al momento dell'indagine (ottobre-novembre 2021) lo stato di avanzamento della realizzazione fisica dei progetti (Tabella 23) indica che la maggior parte dei progetti (17) si trova in uno stadio piuttosto avanzato di attuazione (oltre 50%) mentre solo 5 progetti risultano essere finiti:

- Qualificazione dell'INAIL come Polo Strategico Nazionale
- RiformAttiva
- SISPRINT Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali
- Supporto alla riforma in materia di semplificazione
- Sinergie 14-20 risorse comuni per il rafforzamento della capacità amministrativa

Si segnalano 2 progetti che si trovano ancora nelle iniziali fasi di avvio ("PAssaggio. Miglioramento servizi della PA – Diritti civili e sociali" e il progetto "Re-ingegnerizzazione del modello tecnico-organizzativo dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica") e 10 con un livello di realizzazione ancora parziale, cioè inferiore al 50%.

TABELLA 23 STATO DELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Realizzazione del progetto	N. progetti	% sul totale progetti
In corso di avviamento	2	5,7%
Realizzato non oltre il 50%	10	28,6%
Realizzato oltre il 50%	18	51,4%
Completato	5	14,3%
Totale*	35	100,0%

*In un questionario la risposta è mancante.

Fonte: indagine Ismeri Europa.

Le rimodulazioni delle scadenze dei progetti hanno interessato 27 progetti, di cui soltanto 14 hanno effettuato una sola rimodulazione, gli altri 13 almeno per due volte hanno subito modifiche in corso d'opera. Per esempio:

- Italia Login – La casa del cittadino, ha subito 5 rimodulazioni allo scopo di adeguare la scheda finanziaria, rivedere le modalità di valorizzazione degli indicatori d Programma, per poter inserire il Progetto all'interno del progetto "Infrastrutture Nazionali Condivise" e per la revisione dell'articolazione del progetto in Linee di

Intervento e in Linee di Attività così da renderlo coerente con le disposizioni del “Piano Triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021” e, infine, per affidare a Formez PA le attività di formazione e accompagnamento.

- ES-PA Energia e sostenibilità per la PA, è stato rimodulato 4 volte. Una volta per correggere dei refusi nella stesura del progetto e per tre volte è stato modificato il cronoprogramma e la riallocazione delle risorse del budget.
- Mettiamoci in RIGA – Rafforzamento Integrato Governance Ambientale, è stato rimodulato 3 volte. Una volta è stato effettuato lo stralcio delle attività di sviluppo della banca dati attinente alla Line d'intervento 4 sulla diffusione e utilizzo del Life Cycle Assessment su cui è stato formulato un progetto apposito (Arcadia). Un'altra rimodulazione ha comportato l'integrazione di alcune attività nella Line d'Intervento 7. Mentre, l'ultima rimodulazione è stata più ampia perché ha riguardato l'adeguamento di alcune modalità organizzative e operative (es. sono stati introdotti nuovi strumenti per la diffusione di informazioni, dati e risultati), alcune risorse di progetto sono state riallocate ed è stato adeguato il quadro dei risultati, impatti e indicatori.
- SISPRINT Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali, ha subito 3 rimodulazioni. Per due volte sono state ampliate le attività progettuali, a parità di risorse; mentre un'altra rimodulazione ha previsto la riprogrammazione delle tempistiche dell'attività di disseminazione dei risultati del progetto.

Secondo una panoramica generale su tutti i progetti, la rimodulazione riguardato principalmente:

- l'ampliamento delle attività progettuali o la ridefinizione delle linee di intervento. Giustificato da cambiamenti normativi, oppure organizzativi delle strutture in cui si attua il progetto, da ritardi nell'avvio dei progetti, o dai rallentamenti dovuti all'emergenza pandemica.
- la riallocazione del budget (voci di spesa) o la gestione dei residui. Per fronteggiare nuove esigenze emerse durante l'attuazione o reinvestire le risorse risparmiate grazie al verificarsi di economie (es. risparmio sul costo delle missioni a causa della pandemia).
- la proroga della scadenza o la modifica del cronoprogramma. Rimodulazioni avvenute principalmente a causa della pandemia o per le difficoltà incontrate per l'avvio del progetto, ma anche per integrare o dare continuità alle attività già realizzate.

Meno frequenti sono state le rimodulazioni che hanno interessato i cambiamenti sulle modalità di acquisizione di servizi o del personale da inserire a supporto delle azioni del progetto, oppure la ridefinizione degli indicatori del progetto.

Infine, risulta che per i 36 questionari raccolti, 31 progetti non hanno cambiato in corso d'opera il loro obiettivo principale, ad eccezione del progetto “Italia Login – La casa del cittadino” che ha ceduto parte dei propri interventi operativi per la realizzazione della cd. “cittadinanza digitale” a carico di altri soggetti per sopraggiunti mutamenti del

quadro normativo. Tuttavia, anche se non è stato cambiato l'obiettivo principale del progetto, in 15 casi è stato dichiarato di aver riadattato, potenziato o meglio declinato il proprio obiettivo, per far fronte a nuove condizioni di contesto o nuove esigenze rilevate in fase di attuazione del progetto. Queste modifiche potrebbero aver richiesto la rimodulazione del progetto.

4.2.2.1.3. I problemi nell'attuazione e le soluzioni adottate

Tra i problemi più ricorrenti nei questionari, che non potevano essere preventivati nella fase di scrittura del progetto, risultano:

- Emergenza pandemica e lock-down;
- Cambiamenti del contesto normativo (che hanno interessato soprattutto i progetti che attuavano riforme e disposizioni normative) o dei vertici politici.

Per tamponare le difficoltà nell'attuazione del progetto dovute all'emergenza pandemica, nella maggior parte dei casi, la soluzione adottata è stata quella di riorganizzare, quanto possibile, le attività progettuali con modalità di interazione online; in alcuni casi, inoltre, è stato necessario potenziare il progetto con nuove tecnologie per l'erogazione dei servizi a distanza.

Per i cambiamenti del contesto normativo, la soluzione prescelta è stata quella della rimodulazione del progetto con cui si è evitato anche un (potenziale) conflitto di competenze quando queste erano state assegnate ad altre amministrazioni. Tra le soluzioni adottate per i cambiamenti politico-amministrativi si segnalano la stipula di accordi o convenzioni per definire le modalità operative e i referenti tecnici di progetto oppure è stata designata una struttura organizzativa ed operativa del progetto in modo da garantire il perseguimento degli obiettivi indipendentemente dai ricambi politici.

Un secondo ordine di problemi ha riguardato i ritardi nell'attuazione, segnalati soprattutto per le prime fasi di avvio del progetto. I ritardi riscontrati sono stati dovuti alle procedure amministrative, che possono risultare complesse oppure perché hanno tempistiche indeterminate ed esiti incerti. In particolare, si sono segnalati ritardi per l'acquisizione di beni e servizi, per il reclutamento di esperti esterni, ma anche ritardi per l'attivazione delle procedure con i soggetti attuatori o per l'insediamento dell'Unità Tecnica di Supporto. I conseguenti ritardi nell'attuazione del progetto sono stati affrontati, in parte, posticipando la scadenza dei termini che richiede, però, una rimodulazione del progetto; a volte ricorrendo all'AdG o all'OI di riferimento per trovare assieme delle soluzioni alle difficoltà procedurali (di cui si specifica meglio nel paragrafo dedicato all'assistenza dell'ACT), altre volte lo svolgimento delle attività progettuali è stato implementato in parallelo (e non in serie) in modo da recuperare i ritardi accumulati, oppure sono state intensificati i carichi di lavoro interni e sono state dilazionate, se possibile, alcune linee di attività.

Inoltre, sono stati segnalati dei ritardi anche per le procedure strettamente legate al progetto e, in modo particolare, per la rendicontazione della spesa, per le relazioni tecniche e per l'altra documentazione da produrre periodicamente ai fini delle attività di controllo del progetto. Più raramente i ritardi si sono registrati per la fase di

rimodulazione e per l'erogazione dei contributi. In alcuni casi, l'amministrazione beneficiaria ha indicato il soggetto attuatore come inadempiente o ritardatario nel trasmettere la rendicontazione della spesa. In questo caso il problema è stato affrontato con dei richiami formali da parte del beneficiario al rispetto degli impegni, ma anche intensificando di più il dialogo con il soggetto attuatore per la ricerca di soluzioni immediate.

I problemi che in alcuni casi sono stati riscontrati su un piano gestionale, in fase di implementazione, sono riconducibili a:

- L'elevata complessità del progetto, o perché incentrato su tematiche specialistiche (es tematiche energetiche e di sostenibilità ambientale); oppure perché il progetto presupponeva l'integrazione e l'interoperabilità di banche dati rivelatesi insufficientemente adeguate agli scopi progettuali (es. per la misurazione della corruzione);
- La difficoltà di coordinamento delle attività o dei gruppi di lavoro, in modo da generare economie di scala per attività affini e per l'integrazione e lo scambio dei risultati prodotti;
- Lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni coinvolte nei progetti, che in alcuni casi non hanno manifestato un senso di appartenenza.

Per poter superare la complessità dei progetti, si è cercato soprattutto di rafforzare le competenze del personale coinvolto anche con attività di supporto sul campo e con la creazione di gruppi di lavoro per singole macro-attività del progetto. Le difficoltà di coordinamento sono state affrontate sia intensificando i momenti di incontro, anche online, e attivando iniziative congiunte. In altri casi si sono adottate soluzioni digitali per aumentare la condivisione e lo scambio di informazioni (creazione di un cloud), oppure è stata accentrata la governance del progetto per una maggior pianificazione e controllo delle azioni in corso. Infine, per un maggior coinvolgimento delle amministrazioni a volte è stata utile l'intermediazione dell'AdG, altre volte si è intervenuti con attività di supporto sul campo.

4.2.2.1.4. Il contributo al cambiamento dei progetti

Per l'analisi del cambiamento comportato dai progetti abbiamo diviso questi ultimi in due categorie: una prima categoria, denominata "progetti di riforma", raggruppa tutti quei progetti per l'attuazione di previsioni normative; mentre, la seconda categoria, denominata "progetti con obiettivi mirati", raggruppa tutti gli altri progetti che, sostanzialmente, sono progetti per il potenziamento mirato della capacità amministrativa.

I progetti per l'attuazione delle riforme

Continuando ad analizzare gli obiettivi e le tipologie di interventi che i progetti si prefiggevano, risulta che 15 progetti su 36, avevano esplicitamente l'obiettivo di supportare le amministrazioni per renderle conformi a quanto previsto da alcune riforme o strategie nazionali, in particolare: la riforma Madia (Legge 124/2015) che interviene a rafforzare quanto già previsto dalla riforma Delrio (legge 56/2014) sul tema della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e del riordino territoriale, ma anche la

“Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020” che definisce progetti, tappe, scadenze e obiettivi per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e altri interventi strategici a carattere più specifico come l’applicazione della normativa “Freedom of Information Act” – FOIA (d.lgs. n. 97/2016) oppure il Piano Nazionale per la Cronicità in ambito sanitario.

Nonostante in 7 questionari su 15 relativi ai progetti collegati direttamente alle riforme o strategie nazionali, è stato indicato che le attività progettuali propongono un cambiamento per l’amministrazione beneficiaria, piuttosto che un sostegno alle attività correnti della PA. È bene precisare che questo cambiamento viene realizzato tramite interventi per migliorare le capacità e le prestazioni della PA sviluppando competenze digitali, rafforzando l’efficienza organizzativa e innovando la gestione dei servizi. Quindi, pur non introducendo delle vere e proprie riorganizzazioni all’interno dell’amministrazione, il cambiamento proposto influenza le modalità di esecuzione delle funzioni amministrative per renderle più efficienti o per avviarle nel caso di funzioni di nuova attribuzione (come Metropoli Strategiche), grazie ad una gestione rinforzata da strumenti digitali e dalla crescita delle competenze. Queste funzioni e attività sono in molti casi quelle che le stesse amministrazioni avrebbero dovuto realizzare ex legge, per cui il cambiamento introdotto è, in realtà, di tipo adempimentale ma è comunque reso più rapido ed efficace grazie al progetto. Il risultato è che il progetto non comporta necessariamente dei potenziamenti o introduce novità organizzative-gestionali ma, semplicemente, consente all’amministrazione di svolgere le sue funzioni di base.

Invece, gli altri 8 progetti, dichiarano di offrire un sostegno all’attività istituzionale della PA per lo svolgimento delle sue funzioni correnti e il loro obiettivo interviene su tematiche come la trasparenza, la semplificazione e la governance multilivello che sono caratteristiche proprie dell’amministrazione o del suo agire.

Con il questionario è stato chiesto ai referenti di giudicare il contributo che il progetto ha comportato nell’aiutare la PA a introdurre dei cambiamenti o delle trasformazioni organizzative. Il contributo del progetto poteva essere identificato con una delle seguenti opzioni:

- Determinante, nel caso in cui senza il progetto non sarebbe stato possibile realizzare il cambiamento;
- Significativo, nel caso in cui il progetto è stato utile al cambiamento della PA, ma da solo non sarebbe stato decisivo;
- Limitato, qualora il progetto avesse contribuito al cambiamento ma senza comportare un effetto significativo;
- Scarso, se gli effetti del progetto sarebbero stati tali da non essere tangibili.

Come mostra la Tabella 24, tutti i progetti legati ad un processo di riforma hanno contribuito in modo almeno significativo al cambiamento della PA, sebbene solamente

per 3 progetti il cambiamento è stato giudicato determinante. Per un progetto il giudizio sul contributo al cambiamento non è stato indicato²³.

TABELLA 24 CONTRIBUTO DEI PROGETTI PER L'ATTUAZIONE DI RIFORME A DETERMINARE UN CAMBIAMENTO PER LA PA

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Contributo del progetto al cambiamento della PA
ICT per la salute	efficacia	Significativo
Lavoro Agile	efficacia	Significativo
RiformAttiva	efficacia	Significativo
Italia Login – La casa del cittadino	efficacia, e-gov	Determinante
Portale lavoropubblico.gov – Strumenti e azioni di accompagnamento la gestione delle RU	efficacia, e-gov	Significativo
Razionalizzazione dell'infrastruttura ICT e migrazione al cloud	efficacia, e-gov	Significativo
Implementazione del Numero Unico di Emergenza 112	governance multilivello	N/A
ItaliAE	governance multilivello	Significativo
MediAree	governance multilivello	Significativo
Metropoli Strategiche	governance multilivello	Significativo
ReOPEN SPL – Supporto alle PA nel settore dei Servizi Pubblici Locali a rete di rilevanza economica	governance multilivello	Significativo
Delivery Unit	semplificazione	Significativo
Supporto alla riforma in materia di semplificazione	semplificazione	Significativo
Open Gov. Supporto alle politiche di open government	trasparenza	Determinante
Centro di Competenza FOIA	trasparenza, open-gov	Determinante

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa.

Il questionario sottoposto ai referenti dei progetti indagava anche su quali effetti il progetto fosse riuscito a produrre sulle persone coinvolte nell'attuazione del progetto e sulle organizzazioni, specificando il cambiamento: per l'organizzazione stessa, per le modalità di lavoro e sulla capacità d'azione e performance.

Tra gli effetti che la realizzazione dei progetti ha avuto sulle persone coinvolte, maggiormente sono stati indicati: la crescita di competenze tecniche e digitali dei funzionari coinvolti nel progetto, una maggior facilitazione nello svolgere le proprie mansioni e le procedure amministrative, ma anche di facilitare la gestione ed organizzazione del lavoro.

Gli effetti che i progetti hanno avuto in termini di cambiamenti organizzativi sulle amministrazioni coinvolte, sono per lo più riconducibili all'adozione di regolamenti, metodi e strumenti organizzativi, oppure per la formulazione di piani e strategie (ad esempio per lo sviluppo locale), ottenuti grazie alle sperimentazioni previste dalle attività progettuali. Sono state realizzate delle trasformazioni che hanno comportato la digitalizzazione di alcune modalità operative, oppure la trasformazione è stata frutto di un processo di razionalizzazione delle unità organizzative che in alcuni casi hanno visto

²³ Si segnala che per 2 progetti su 15 i referenti non hanno fornito la risposta sui cambiamenti organizzativi e 3 per le modalità di lavoro; mentre per la capacità di azione e performance le risposte mancanti salgono a 4.

la costituzione di alcuni centri di competenza tematici a supporto delle amministrazioni, come per il tema della semplificazione e dell'accesso civico generalizzato.

Un ulteriore effetto prodotto con l'attuazione dei progetti sono quelli avutosi sulle modalità di lavoro. In alcuni casi sono state rafforzate le modalità di lavoro "esterne" quando i progetti hanno permesso di individuare e formalizzare gli attori da coinvolgere in determinati processi decisionali rendendoli più partecipati e condivisi; in altri casi, sono state potenziate le modalità di lavoro "interne" tramite l'attuazione di processi di semplificazioni e di condivisione di buone pratiche che hanno ridotto i carichi di lavoro o l'applicazione di modalità operative più efficaci, oppure grazie alla diffusione del lavoro agile.

Infine, ci sono stati dei miglioramenti sulla capacità d'azione e di performance delle amministrazioni coinvolte sia perché i progetti hanno consentito una migliore organizzazione interna e, di conseguenza, hanno avuto un effetto positivo sulla capacità di risposta delle amministrazioni con procedure semplificate o digitalizzate, sia perché le collaborazioni nate durante l'attuazione dei progetti hanno consentito alle amministrazioni di formulare piani per un'azione più incisiva e mirata sul territorio.

I principali ostacoli al cambiamento per i progetti di riforma

Durante la realizzazione dei progetti per l'attuazione delle riforme, sono stati incontrati alcuni ostacoli che hanno reso più difficoltoso il verificarsi del cambiamento introdotto con le attività previste dal progetto. Gli ostacoli più segnalati dai referenti dei progetti si possono ricondurre a due fattori. Il primo ricomprende le caratteristiche dei dipendenti pubblici che si sono rivelate un ostacolo a causa:

- dello scarso livello di competenze, soprattutto in materie STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica);
- l'elevato turnover (aggravato dall'elevata età media dei dipendenti) non supportato da nuovi ingressi, che comporta la perdita del personale più qualificato o esperto.

Il secondo fattore, è riconducibile all'aspetto organizzativo delle amministrazioni, che è stato un ostacolo perché:

- si sono trovati contesti organizzativi rigidi e inadeguati ad accogliere innovazioni e trasformazioni digitali;
- i processi di attuazione delle riforme sono avvenuti con lentezza (anche a causa delle continue evoluzioni del quadro normativo) e quindi il processo di ammodernamento è stato più complesso;
- le amministrazioni presentano assetti organizzativi eterogeni e questo ha reso difficile adottare soluzioni standard.

Le principali condizioni che hanno facilitato il cambiamento per i progetti di riforma

Per i progetti di riforma i fattori che sono intervenuti come condizioni per facilitare il processo di cambiamento introdotto dal progetto, in primo luogo, sono di tipo "coercitivo": sia in senso stretto perché il progetto deve realizzare delle disposizioni normative, a volte anche con urgenza come nel caso dei decreti per la semplificazione o il lavoro agile emanati durante l'emergenza pandemica, o rispettare l'impegno politico

assunto; sia in un senso meno stringente, quando, nel progetto è coinvolto anche il personale amministrativo apicale fortemente motivato al cambiamento oppure la governance del progetto è affidata ad amministrazioni centrali che intervengono con forti azioni di regia e d'indirizzo.

Altre condizioni facilitanti, sono ricollegabili all'intensificazione delle attività di supporto ai dipendenti pubblici per l'integrazione del know-how e una maggior conoscenza sulle tematiche dell'informatica, favorendo così la trasformazione digitale e l'uso di nuove tecnologie strumentali per realizzare il cambiamento. Infine, come elementi di facilitazione al cambiamento sono stati segnalati anche la certezza delle risorse economiche spendibili e l'ampia condivisione dell'obiettivo progettuale tra le amministrazioni interessate nel progetto che vi hanno partecipato attivamente.

I progetti con obiettivi "mirati"

I progetti che, secondo l'indagine, sono stati realizzati principalmente non per dare attuazione a riforme, ma per realizzare attività mirate a rafforzare l'amministrazione sono poco più della metà dei progetti che hanno risposto: 21 su 36.

In alcuni casi il potenziamento della capacità amministrativa è avvenuto tramite l'implementazione di sistemi gestionali come per il progetto "Cloudify NoiPA" che ha l'obiettivo di evolvere l'attuale sistema NoiPA per la gestione degli stipendi dei dipendenti pubblici andando a realizzare il sistema unico di gestione del personale di tutta la Pubblica Amministrazione.

Alcuni progetti intervengono per rafforzare le competenze e le metodologie su tematiche ben identificate come quella ambientale trattata da: "CreiamoPA" che ha lo scopo di favorire il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse; da "Mettiamoci in RIGA" che vuole accrescere la capacità delle amministrazioni di programmare, progettare e attuare interventi in campo ambientale per rafforzare una governance ambientale integrata dell'amministrazione. Altre tematiche specifiche riguardano il digital export trattato con il progetto "E-nternationalisation" e l'efficientamento energetico con il progetto "ES-PA".

Altri progetti riguardano la produzione di statistiche e informazioni da mettere a disposizione dell'amministrazione per scelte di policy più consapevoli ed informate. Ad esempio: "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020"; "Potenziamento dei Conti Pubblici Territoriali e sviluppo e diffusione di metodi e strumenti per il monitoraggio degli investimenti pubblici".

Infine, i progetti possono prevedere la realizzazione di strumenti metodologici e/o informativi per migliorare i sistemi funzionali all'erogazione dei servizi, ad esempio: il progetto "Re-ingegnerizzazione del modello tecnico-organizzativo dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica", attraverso un nuovo modello organizzativo ed operativo di gestione di specifiche procedure connesse alle segnalazioni, alle verifiche ispettive ed alle ulteriori competenze assegnate all'Ufficio, vuole migliorare la qualità complessiva dell'azione amministrativa svolta dall'Ispettorato stesso. Altri esempi sono: "ANPR – Supporto ai Comuni per il subentro all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente"; "Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche".

Dei 21 progetti con obiettivi "mirati" 11 sostengono il cambiamento ed introducono delle novità all'interno dell'amministrazione; 4 sono dei progetti che sostengono il normale svolgimento delle funzioni pubbliche; mentre altri 6 incorporano entrambe le caratteristiche perché si affiancano alle attività svolte correntemente dalle amministrazioni ma, al contempo, introducono delle novità organizzative o per l'erogazione dei servizi.

La Tabella 25 mostra il grado del contributo al cambiamento dell'amministrazione introdotto grazie alla realizzazione dei progetti in modo da migliorare la governance e potenziare la capacità amministrativa. Per 8 progetti il contributo che offrono al cambiamento dell'amministrazione è stato giudicato "determinante", ovvero non si sarebbe realizzato se non fosse intervenuto il progetto. Per altri 9 il contributo è stato meno intenso ma comunque "significativo" nel senso che le attività progettuali sono state utili ed hanno prodotto effetti tangibili al cambiamento subito dall'amministrazione, sebbene il progetto non è stato l'unico driver ad aver guidato il cambiamento. Infine, per 4 progetti non è stato possibile rilevare il contributo del progetto perché, in due casi non è stata fornita risposta da parte del referente (N/A); mentre, per gli altri due non è stato possibile esprimere un giudizio dato che sono progetti che si trovano in fase di avvio.

TABELLA 25 CONTRIBUTO DEI PROGETTI CON OBIETTIVI "MIRATI" A DETERMINARE UN CAMBIAMENTO PER LA PA

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Contributo del progetto al cambiamento della PA
ANPR – Supporto al subentro Anagrafe Nazionale	efficacia	Determinante
CReIAMO PA	efficacia	Significativo
PAssaggio. Miglioramento servizi della PA – Diritti civili e sociali	efficacia	(in avvio)
Re-ingegnerizzazione Ispettorato per la Funzione Pubblica	efficacia	(in avvio)
Cloudify NoiPA – Il Sistema di Gestione del Personale Pubblico	efficacia, e-gov	Determinante
Cloudify NoiPA – Sviluppo del sistema informativo	efficacia, e-gov	Determinante
Qualificazione dell'INAIL come Polo Strategico Nazionale	efficacia, e-gov	Determinante
ARCADIA – Approccio ciclo di vita nei contratti pubblici e banca dati italiana LCA per l'uso efficiente delle risorse	Gov. multilivello	Significativo
E-nternationalisation	Gov. multilivello	Significativo
ES-PA Energia e sostenibilità per la PA	Gov. multilivello	Significativo
Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020	Gov. multilivello	Determinante
Mettiamoci in RIGA – Rafforzamento Integrato Governance Ambientale	Gov. multilivello	Significativo
Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza	Gov. multilivello	N/A
Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche	Gov. multilivello	Significativo
Potenziamento dei Conti Pubblici Territoriali	Gov. multilivello	Determinante
Rafforzamento della governance in materia di protezione civile	Gov. multilivello	Determinante
SISPRINT	Gov. multilivello	N/A
Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020	Gov. multilivello	Significativo
La Strategia Nazionale per le Aree Interne	efficacia	Determinante
Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni. P.I.C.C.O.L.I.	efficacia	Significativo
Sinergie 14-20 risorse comuni per la capacità amministrativa	efficacia	Significativo

Fonte: elaborazioni su indagine e database sui progetti del PON-Governance di Ismeri Europa

Tra gli effetti che i progetti hanno avuto sul personale, sono stati segnalati principalmente la maggior conoscenza degli individui sulle tematiche oggetto dell'intervento (che per questo gruppo di progetti sono focalizzate su tematiche tecniche come il digital export, energia e sostenibilità) insieme ad un rafforzamento delle competenze. Inoltre, come effetto derivante dal progetto, si segnala una miglior capacità del personale di cooperare perché ha dovuto attivare collaborazioni interne alla propria amministrazione, ma anche esterne: sia per le collaborazioni con altre amministrazioni, sia per l'integrazione di personale esterno nel gruppo di lavoro. Spesso la creazione di partenariati stabili e pienamente coinvolti, non solo nella fase di progettazione ma anche e soprattutto nella fase attuativa, ha dato maggiore forza e credibilità al progetto.

I principali cambiamenti organizzativi che sono stati segnalati nel questionario riguardano il miglioramento delle interazioni tra le organizzazioni, perché i progetti hanno intensificato il livello di cooperazione tra più soggetti e hanno valorizzato lo scambio di esperienze che ha inciso sulla capacità di gestione delle relazioni inter-istituzionali e sulla modifica degli assetti delle Amministrazioni deputate alla gestione e attuazione delle policy; ma anche l'efficientamento dei processi che sono stati digitalizzati o potenziati in modo da erogare nuovi servizi.

I cambiamenti che, invece, hanno influenzato le modalità di lavoro sono stati conseguenza, nella maggior parte dei casi, degli effetti delle collaborazioni ed interazioni con altre amministrazioni o altri enti come le università. Il cambiamento delle modalità di lavoro consiste, nella sostanza, nella differenziazione del lavoro per ambiti tematici che il progetto doveva realizzare in modo che ogni area poteva specializzarsi e adottare delle proprie procedure per la realizzazione dell'output, sono stati introdotti strumenti e applicativi digitali per supportare lo svolgimento delle attività del personale (es. strumenti per la simulazione e la valutazione per l'efficientamento energetico), infine, il confronto tra i diversi attori e azioni di co-progettazione hanno favorito una modalità di lavoro collaborativa basata sullo scambio di idee e sulla condivisione di strumenti e metodologie.

L'ultimo aspetto su cui i progetti hanno influenzato un cambiamento è quello della performance delle amministrazioni coinvolte. Per questo aspetto risulta che, nella maggior parte dei casi, vi sia stato un miglioramento: a) a causa della maggior consapevolezza acquisita dall'amministrazione sulle tematiche trattate dal progetto che hanno favorito una ridefinizione più efficiente ed efficace dei suoi interventi; b) a causa degli strumenti (anche digitali), delle metodologie e, più in generale, di un accresciuto know-how acquisito dalle amministrazioni che le consentono di agire in modo semplificato, così come di pianificare e realizzare interventi in modo più mirato anche su tematiche complesse come energia, sostenibilità o digital export.

Infine, è importante segnalare che per 8 progetti su 21, i referenti non hanno fornito la risposta sui cambiamenti organizzativi, delle modalità di lavoro e della capacità di azione e performance oppure hanno esplicitamente dichiarato che il progetto non fosse collegato a delle trasformazioni o riorganizzazioni dell'amministrazione. Altrimenti, in un solo caso ("Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni – P.I.C.C.O.L.I."), non sono state fornite indicazioni in merito a tali aspetti in quanto

l'attuale stato di avanzamento del progetto non permette di rilevare queste informazioni.

I principali ostacoli al cambiamento per i progetti con obiettivi "mirati"

Gli ostacoli al cambiamento incontrati durante l'implementazione dei progetti possono essere individuati in tre tipologie:

- quelli legati alle risorse umane della PA, che sono poche, con scarse competenze tecniche e con un'età media elevata; spesso anche ostacoli relativi all'elevato turn over del personale locale, con la conseguente perdita di numerose professionalità qualificate, non supportata dall'immissione di nuove risorse a causa del blocco delle assunzioni;
- quelli di carattere normativo e amministrativo, in quanto si sono riscontrati alcuni vincoli amministrativi per l'attuazione dei progetti e soprattutto perché i progetti, in molti casi, non erano sostenuti da leggi che prevedevano l'obbligatorietà di realizzare determinati cambiamenti, oppure l'ostacolo è derivato proprio dai cambiamenti del contesto normativo o dai mutamenti dei vertici politici e amministrativi;
- infine, in alcuni casi, si è avvertita la mancanza di coordinamento da parte di amministrazioni di un maggior livello amministrativo, e del senso di appartenenza al progetto e quindi delle potenziali sinergie attivabili.

Altri ostacoli, meno frequenti, che sono stati incontrati riguardano la difficoltà di scardinare prassi consolidate nell'amministrazione e una modalità organizzativa a compartimenti stagni che rende difficile l'attuazione di progetti complessi. 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.

Le principali condizioni che hanno facilitato il cambiamento per i progetti con obiettivi "mirati"

Tra i fattori che hanno maggiormente facilitato la realizzazione del cambiamento proposto dal progetto, risulta esservi la disponibilità delle conoscenze e competenze maturate grazie ad interventi di informazione e formazione, soprattutto tramite affiancamento sul campo, disposte con il progetto. Il secondo fattore che ha facilitato il cambiamento è riconducibile alle collaborazioni attivate tra le amministrazioni e tra i vari soggetti coinvolti nel progetto, che hanno generato sinergie funzionali a massimizzare l'efficacia degli interventi ed hanno consentito processi decisionali partecipati e condivisi.

Altri fattori facilitanti emersi, ma meno frequentemente, sono quelli legati alla presenza di un mandato normativo che faciliti il coinvolgimento degli attori del progetto e la realizzazione delle attività previste, oppure la possibilità di replicare, adattandoli, i risultati o gli output ottenuti in modo da adeguarli a soddisfare le necessità di altre realtà territoriali / organizzative.

4.2.2.1.5. La misurazione dell'efficacia complessiva del progetto

Alla domanda del questionario che richiedeva di indicare quali fossero gli strumenti e in che modo venisse misurata l'efficacia complessiva del progetto, le risposte date sono

rimaste molto aderenti agli strumenti previsti dal PON come la produzione di monitoraggi con informazioni quali-quantitative sull'avanzamento fisico, finanziario e procedurale, la produzione di relazioni tecniche su base periodica, oppure la valorizzazione degli indicatori di output e di risultato di progetto e del PON. Tuttavia, anche altri strumenti sono stati segnalati per essere utilizzati a rilevare l'efficacia del progetto, sebbene questi strumenti si riferiscono alla minor parte dei progetti.

In 10 casi, per la rilevazione dell'efficacia si verifica anche il livello di interesse al progetto dimostrato dai destinatari e stakeholders. A titolo di esempio, l'interesse può essere rilevato misurando il numero di destinatari raggiunti o il numero di partecipanti coinvolti dalle attività progettuali, numero di accessi on-line alle piattaforme o siti web, controllando per il numero di richieste di accesso ai nuovi servizi realizzati con il progetto. In 2 casi vengono svolte delle survey periodiche rivolte alle amministrazioni del progetto "ICT per la salute" e "Lavoro Agile". Altre volte (2 casi), un controllo sull'efficacia del progetto avviene tramite i confronti e le discussioni con i partner di progetto come per il "Centro di competenza FOIA" e "ICT per la salute". Un'ulteriore modalità utilizzata per misurare l'efficacia complessiva del progetto è stata quella di realizzare delle indagini di Customer Satisfaction attraverso la somministrazione di un questionario come nel caso del progetto "Sinergie 14-20 risorse comuni per il rafforzamento della capacità amministrativa".

Infine, solamente in due casi è stata segnalata l'intenzione di procedere con una valutazione d'impatto indipendente da realizzare al termine del progetto: "Italia Login – La casa del cittadino" e il progetto "MediAree".

4.2.2.1.6. I partner di progetto

Da quanto emerge la collaborazione e la partecipazione di una molteplicità di soggetti per l'attuazione del progetto è stato un elemento fortemente caratterizzante e spesso determinante per la buona riuscita del progetto. Tuttavia, risultano esserci situazioni piuttosto variegata. Dalle informazioni raccolte sui 36 progetti:

- in 14 progetti è stato dichiarato di non aver previsto la partecipazione di partner al progetto ma in 9 di questi casi si sono comunque avviate delle collaborazioni; per esempio, tra i destinatari del progetto in modo da attivare dei canali di condivisione e scambio di informazioni ed esperienze.
- negli altri casi (22), invece, era prevista l'attivazione di un partenariato oltre alla possibile attivazione di gruppi di lavoro o ulteriori collaborazioni tra stakeholder per facilitare l'attuazione del progetto, o la diffusione dei risultati.

Indipendentemente dalla prevista attivazione di un partenariato, per 31 progetti su 36, di fatto la realizzazione del progetto è avvenuta, in tutta o in parte, coinvolgendo una rete di attori così da attivare collaborazioni tra amministrazioni o altri enti pubblici o privati. Il clima tra i partecipanti al progetto risulta essere stato fortemente collaborativo nella maggior parte dei casi, fattivo e proficuo, soprattutto laddove ci sono stati enti particolarmente interessati al progetto, o che avendo maggiori competenze, sono riusciti ad essere elementi di propulsione per tutti i soggetti coinvolti nel progetto: in 15 casi su 36 è stata indicata l'esistenza di un'organizzazione "trainante".

4.2.2.1.7. Le lezioni apprese dall'attuazione del progetto

Nella maggior parte dei questionari (28 su 36) le lezioni apprese durante l'implementazione del progetto sono positive, nel senso che confermano l'approccio già utilizzato e messo in pratica in fase di attuazione del progetto, sul quale è importante mantenere il focus. In 5 casi, invece, la lezione appresa ha una connotazione negativa perché suggerisce un cambio nelle modalità seguite per raggiungere gli obiettivi del progetto. In quest'ultimo caso il cambiamento suggerito riguarda la gestione del progetto, infatti, si lamentano la mancanza di strutture di supporto sia per le fasi di attuazione progettuale che di gestione operativa del progetto; l'individuazione vaga dei settori in cui il progetto interviene; la mancanza di soggetti interposti tra le PA locali e le PA centrali; insufficiente grado di comunicazione interno ed esterno alla PA per superare le resistenze ai cambiamenti o mancanza di una modalità informatizzata di acquisizione delle manifestazioni di interesse degli enti locali per ridurre il rischio di errore in fase di compilazione. In 3 casi non sono state indicate le lezioni apprese.

Per quanto riguarda le lezioni positive apprese, tra le più frequenti sono state segnalate:

- il ricorso ad un approccio collaborativo e di coinvolgimento degli attori interessati per costruire rete, migliorare le sinergie e i flussi informativi e per aumentare il senso d'appartenenza ad un progetto comune;
- lavorare sulle competenze del personale, saper lavorare in gruppo e costruire team multidisciplinari sia su competenze tecniche che amministrative;
- laddove sono state svolte le sperimentazioni, queste si sono rivelate efficaci perché hanno permesso di produrre strumenti e metodologie trasferibili e adattabili anche per altre amministrazioni. Inoltre, è risultato proficuo individuare obiettivi e indicazioni generali comuni a più amministrazioni, per poi prevedere obiettivi mirati e applicazioni concrete per territori specifici;
- lavorare sulle strutture organizzative delle amministrazioni in modo da renderle agili e maggiormente predisposte ai cambiamenti;
- Per le amministrazioni che hanno affidato la realizzazione del progetto ad un soggetto attuatore è stato fondamentale mantenere un rapporto costante con quest'ultimo al fine di procedere in sinergia per il buon andamento delle attività e di intervenire in maniera tempestiva nel caso di criticità o di eventuali mutamenti di circostanze oggettive.

4.2.2.1.8. Assistenza ai progetti da parte dell'ACT

Tutti i progetti coinvolti nell'indagine che avevano l'Agenzia per la Coesione Territoriale come organismo di riferimento (12 progetti) hanno richiesto l'assistenza dell'ACT, mentre per i progetti che avevano il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) come Organismo Intermedio, l'assistenza dell'ACT è stata richiesta da 13 progetti su 21, poiché gli altri 8 non hanno richiesto assistenza o si sono rivolti al DFP.

Il supporto dell'ACT richiesto complessivamente da 25 progetti su 33, può distinguersi in due principali tipologie di interventi: a) una dedicata alla gestione del progetto; b) l'altra, maggiormente richiesta, dedicata alle procedure e allo svolgimento delle attività

operative per la rendicontazione e il monitoraggio del progetto. In entrambe i casi, l'assistenza dell'ACT si è sempre mostrata collaborativa, risolutiva e proficua. Solo in un caso si lamentano tempi di risposta a volte eccessivamente lunghi.

L'assistenza sulla gestione dei progetti è stata utile, per esempio: per migliorare l'integrazione del progetto con altri progetti del PON attivi su tematiche simili, per favorire il coinvolgimento iniziale delle PA regionali a cui il progetto era dedicato, per ridefinire attività progettuali particolarmente complesse, ma anche per definire le modalità attuative e la governance del progetto. Dall'altro lato, l'assistenza sullo svolgimento delle procedure e delle operazioni di rendicontazione e monitoraggio del progetto ha riguardato anche l'uso del sistema informativo Delfi, le rimodulazioni affrontate dai progetti, per cercare soluzioni di natura procedurale tra beneficiario e soggetto attuatore o altri soggetti coinvolti nel progetto.

4.2.2.1.9. Categorizzazione dei progetti secondo la loro tipologia di contributo alla capacità amministrativa

Dall'analisi svolta e con le informazioni a disposizione sui progetti, emerge una categorizzazione dei progetti in modo da distinguere:

1. I progetti che mettono a disposizione della PA le informazioni per scelte di policy più consapevoli e fondate ("progetti rivolti alla conoscenza");
2. I progetti che lavorano per mettere le amministrazioni nella condizione di poter svolgere le proprie funzioni e servizi (es. fornire gli strumenti e le metodologie per attivare determinate procedure oppure accompagnare/formare i dipendenti su funzioni o tematiche nuove di competenza della loro amministrazione). Si tratta, quindi, di "progetti di empowerment".
3. I progetti che potenziano la capacità di azione della PA che introducono delle novità organizzative o delle innovazioni tecnologiche che consentono una miglior performance delle attività di gestione interna e dei servizi erogati dalla PA. Si tratta dei progetti più strettamente di "capacity building".

All'interno della prima categoria "progetti rivolti alla conoscenza" vi rientrano i 9 progetti riportati nella Tabella 26 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** Questi progetti, seppur con diverse intensità e diversi livelli di complessità delle azioni svolte, hanno in comune l'obiettivo di migliorare la disponibilità, la qualità e l'utilizzo dei dati, indicatori e informazioni territoriali tramite la raccolta di nuovi dati, integrazione di fonti informative e la produzione di strumenti come banche dati o piattaforme online. Lo scopo ultimo di questi progetti è accrescere il patrimonio informativo per le scelte di policy per lo sviluppo territoriale, per il contrasto alla corruzione (Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza) e per la programmazione di interventi per la mitigazione del rischio sismico (Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche e il progetto Rafforzamento della governance in materia di protezione civile per la riduzione del rischio sismico e idrogeologico).

I progetti rientrano tutti sotto l'obiettivo specifico della *governance multilivello*, ad eccezione del progetto Portale lavoropubblico.gov, costituito a sua volta da due sotto-progetti, e dal progetto Sinergie, i quali rispondono agli obiettivi specifici di efficacia, e-gov nel primo caso e di efficacia nel secondo. Nella maggior parte dei casi i beneficiari

non hanno utilizzato società in-house per l'attuazione, tranne che per il progetto SISPRINT per il quale Unioncamere ha attivato anche Si.camera, Infocamere e Isnart; anche per i due progetti Portale lavoropubblico.gov e quello di Sinergie si è fatto ricorso ad un soggetto attuatore quale il Formez. Nel complesso, i progetti raggiungono un valore di quasi 39,3 Meuro e le attività principali eseguite per la realizzazione dei progetti sono lo svolgimento di studi, analisi e raccolta dati ma anche la costruzione di applicazioni digitali e piattaforme online.

TABELLA 26 ELENCO DEI "PROGETTI RIVOLTI ALLA CONOSCENZA" PER MIGLIORARE LE SCELTE DI POLICY

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Valore progetto (€)
Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020	Governance multilivello	ISTAT	9.516.890
Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza	Governance multilivello	ANAC	5.402.383
Portale lavoropubblico.gov – Strumenti, sistemi informativi e azioni di accompagnamento per una gestione strategica delle risorse umane (2 progetti)	efficacia, e-gov	DFP	3.038.792
Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche	Governance multilivello	Dipartimento Casa Italia	2.174.108
Potenziamento dei Conti Pubblici Territoriali e sviluppo e diffusione di metodi e strumenti per il monitoraggio degli investimenti pubblici	Governance multilivello	ACT	8.620.000
Sinergie 14-20 risorse comuni per il rafforzamento della capacità amministrativa	efficacia	DFP	3.300.000
SISPRINT Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali	Governance multilivello	Unioncamere	4.803.305
Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020	Governance multilivello	ISPRA	2.432.080

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

Facciamo rientrare nella seconda categoria "progetti di empowerment", tutti i progetti attuativi di riforme, strategie nazionali o disposizioni normative. I 21 progetti di riforma, riportati nella Tabella 27, come analizzato nel capitolo sui progetti di riforma, non introducono propriamente dei cambiamenti o novità per l'amministrazione destinataria del progetto perché funzionali allo svolgimento delle funzioni amministrative previste da disposizioni normative o da vere e proprie riforme dell'amministrazione. Infatti, questi interventi si caratterizzano principalmente per la crescita delle competenze dei dipendenti pubblici tramite attività di formazione soprattutto on-the-job, ma anche tramite attività di supporto e sostegno per la produzione di metodologie e procedure per costituire e standardizzare dei processi amministrativi o migliorare l'erogazione dei servizi, ricorrendo anche a soluzioni tecnologiche. In molti casi, le conoscenze e competenze acquisite, così come le metodologie, vengono condivise con altre PA tramite networking come accade, per esempio nel progetto di Metropoli Strategiche e RiformAttiva. Questa categoria di progetti ne include alcuni che aiutano la PA ad acquisire conoscenze e competenze specialistiche come il digital export, promosso dal progetto E-nternationalisation, procedure e pianificazione su tematiche ambientali con i progetti Mettiamoci in RIGA e CREIAMO PA che interviene anche sull'organizzazione amministrativa al fine di contribuire al passaggio ad un'economia green e competitiva ma a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse, finalità a cui contribuisce anche il progetto ARCADIA. Ancora un esempio è il progetto ES-PA che,

sinteticamente, punta a dotare le regioni e enti locali di strumenti operativi, competenze e linee guida per migliorare il risparmio energetico nel settore pubblico e nei settori produttivi. Infine uno dei progetti emblematici di empowerment è il progetto Lavoro Agile che supporta i processi di riforma, in particolare questo progetto nasce in coerenza con quanto stabilito nell'articolo 14 della Legge 124/2015 (Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e prevede interventi volti a favorire la conciliazione vita-lavoro del personale, ad abbattere i costi generali, i fenomeni di assenteismo e la scarsa produttività ma anche promuovere e migliorare i risultati immaginati con la piena utilizzazione dell'agenda digitale.

Per la maggior parte dei progetti, il beneficiario si avvale di un soggetto attuatore per la realizzazione delle attività progettuali e il valore complessivo di questi progetti supera i 229,7Meuro.

Per concludere segnaliamo che si sta mettendo in campo un progetto di mera assistenza tecnica (progetto ARCA di cui il MITE ne è il beneficiario) che, a dicembre 2021, è in fase di definizione e intende andare a soddisfare i bisogni rilevati durante l'attuazione dei due progetti CReIAMO PA e Mettiamoci in RIGA (che erano destinati a tutte le regioni e altri enti locali) per quattro specifiche Regioni: Molise, Campania, Calabria e Sicilia.

Questo esempio è utile per tre motivi. In primo luogo ci permette di cogliere la differenza tra le attività di assistenza tecnica (AT) e tutta quella serie di attività di sostegno, supporto e accompagnamento che viene descritta nelle schede di presentazione dei progetti e confermata in sede dell'indagine basata sui questionari analizzati in questo capitolo; infatti, l'AT prevede il coinvolgimento di personale esterno all'amministrazione che svolge delle attività in sostituzione dei dipendenti pubblici e consente rapidamente di fornire soluzioni all'amministrazione senza, però, trasmettere il metodo o gli strumenti utilizzati all'amministrazione stessa. Invece, le attività di accompagnamento, affiancamento e supporto del personale ampiamente largamente previste dai progetti del PON-Governance, hanno anche l'obiettivo di trasmettere e consolidare dei metodi di lavoro, delle procedure, dei meccanismi organizzativi in modo che i dipendenti pubblici acquisiscano le conoscenze e le capacità sufficienti per poter gestire autonomamente il proprio lavoro.

In secondo luogo, però, è un chiaro segnale di come i progetti del PON-Governance potrebbero, di fatto, realizzare attività di assistenza tecnica che per sua natura non crea dei cambiamenti sostenibili (cioè duraturi) presso la PA che ne beneficia.

In terzo luogo, è sintomo di "insufficienza" dell'intervento di due progetti complementari, ma anche finanziariamente molto grandi (CReIAMO PA e Mettiamoci in RIGA arrivano a quasi 100Meuro) che non sono riusciti a colmare tutti i fabbisogni delle amministrazioni in cui sono intervenuti.

TABELLA 27 ELENCO DEI “PROGETTI DI EMPOWERMENT” CHE CONSENTONO ALLE PA DI ESSERE NELLE CONDIZIONI DI SVOLGERE MEGLIO LE PROPRIE FUNZIONI O SERVIZI.

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Valore progetto (€)
ARCADIA – Approccio ciclo di vita nei contratti pubblici e banca dati italiana LCA	governance multilivello	ENEA	1.528.222
Centro di Competenza FOIA (2 progetti)	trasparenza, open-gov	DFP	2.697.817
CRiAMO PA	efficacia	MITE	40.499.940
E-nternationalisation — Rafforzamento delle regioni per l'internazionalizzazione	governance multilivello	MISE	8.796.581
ES-PA Energia e sostenibilità per la PA	governance multilivello	ENEA	9.669.400
ICT per la salute	efficacia	Ministero della Salute	21.154.946
Italia Login – La casa del cittadino (2 progetti)	efficacia, e-gov	AgID	28.000.000
ItaliAE	governance multilivello	DARA	13.085.266
Lavoro Agile	efficacia	DFP	5.500.000
MediAree	governance multilivello	ANCI	4.500.030
Mettiamoci in RIGA – Rafforzamento Integrato Governance Ambientale	governance multilivello	MITE	34.999.896
Metropoli Strategiche	governance multilivello	ANCI	5.110.000
Open Gov. Supporto alle politiche di open government	trasparenza	DFP	6.605.000
Rafforzamento della governance in materia di protezione civile per la riduzione del rischio sismico e idrogeologico	Governance multilivello	Dipartimento protezione civile	11.463.934
Razionalizzazione dell'infrastruttura ICT e migrazione al cloud (2 progetti)	efficacia, e-gov	AgID	8.050.351
ReOPEN SPL – Supporto alle PA nel settore dei Servizi Pubblici Locali a rete	governance multilivello	DARA	16.164.522
RiformAttiva	efficacia	DFP	7.000.000
Supporto alla riforma in materia di semplificazione	semplificazione	DFP	4.900.000

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

Infine, la Tabella 28 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** mostra i 10 progetti che sembrano siano più propensi a potenziare la capacità di azione dell'amministrazione. A differenza dei progetti di empowerment, i progetti di capacity building sembrano fornire un valore aggiunto alle amministrazioni. Un esempio concreto può essere quello dei progetti legati al tema della gestione del personale, come il “doppio” progetto Cloudify NoiPA (sviluppo del sistema informativo e sviluppo del sistema gestionale del personale pubblico) che accompagna il processo di trasformazione digitale della PA rafforzando i processi di razionalizzazione delle amministrazioni attraverso il potenziamento dei sistemi organizzativi connessi alla gestione del personale pubblico e punta a servire un'utenza sempre più ampia e variegata, estendendo l'erogazione dei servizi a tutte le PA centrali, alla Sanità Nazionale, alle Regioni e agli Enti locali. L'obiettivo del progetto è di evolvere l'attuale sistema NoiPA per la gestione degli stipendi dei dipendenti pubblici andando a realizzare il sistema unico di gestione del personale di tutta la Pubblica Amministrazione e realizza interventi di efficientamento relativi agli aspetti gestionali, organizzativi e di processo.

Tuttavia, oltre a Cloudify NoiPA solamente il progetto Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni ha a disposizione elevate risorse finanziarie. In particolare per quest'ultimo progetto, a seguito di una rimodulazione, è stato ridotto il budget di spesa da 42Meuro a 22Meuro per perseguire le finalità e gli obiettivi originariamente previsti, ossia migliorare le capacità dei Piccoli comuni in termini di efficienza dei servizi pubblici, di buona governance e di rafforzamento della capacità istituzionale attraverso possibili interventi da avviare a fianco della fascia di Pubbliche amministrazioni locali storicamente più fragili e maggiormente colpite dal Covid-19; a tal proposito è stato stipulato un accordo con Anci, il quale affiancherà le amministrazioni all'attuazione del Piano di intervento. Le restanti risorse finanziarie sono state affidate all'ente in-house Formez PA, che svolgerà un intervento focalizzato sui temi della semplificazione e della trasformazione digitale, facendo anche leva sullo sviluppo delle competenze.

Gli altri progetti reputati capaci di accrescere la *capacity building* dispongono di risorse più contenute e meno complessi. Un esempio può essere il progetto ANPR che ha lo scopo di far migrare le anagrafi locali verso un'unica base dati nazionale ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) il cui cambiamento si sostanzia in una semplificazione e standardizzazione dei servizi demografici, che vengono digitalizzati e resi maggiormente accessibili ed efficienti.

In totale, i progetti in TABELLA 28 hanno un valore di circa 183,6Meuro e per l'attuazione di questi progetti i beneficiari hanno spesso fatto ricorso alle proprie società in-house.

TABELLA 28 ELENCO DEI PROGETTI DI "CAPACITY BUILDING" CHE CONSENTONO ALLA PA DI POTENZIARE L'AZIONE AMMINISTRATIVA E DI MIGLIORARNE LA PERFORMANCE.

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Valore progetto (€)
ANPR – Supporto ai Comuni per il subentro all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente	efficacia	DFP	14.415.000
Cloudify NoiPA – Il Sistema di Gestione del Personale Pubblico	efficacia, e-gov	MEF	49.050.581
Cloudify NoiPA – Sviluppo del sistema informativo	efficacia, e-gov	MEF	49.949.419
Delivery Unit	semplificazione	DFP	7.000.000
Implementazione del Numero Unico di Emergenza 112	governance multilivello	MEF	5.944.606
PAssaggio. Miglioramento servizi della PA – Diritti civili e sociali	efficacia	MEF	7.532.352
Qualificazione dell'INAIL come Polo Strategico Nazionale	efficacia, e-gov	INAIL	4.725.219
P.I.C.C.O.L.I. (2 progetti)	efficacia	DFP	42.000.000
Re-ingegnerizzazione del modello tecnico-organizzativo dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica	efficacia	DFP	2.997.899

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

4.2.2.1.10. Conclusioni

L'analisi presentata ha permesso di osservare i progetti da un punto di vista differente rispetto agli obiettivi specifici adottati dal PON che, sebbene consentono un raggruppamento per macro-categorie di progetti, non specificano la portata del progetto rispetto ai risultati e ai cambiamenti che deve promuovere nella PA. L'approfondimento

sui principali prodotti realizzati dai progetti ha aiutato a diversificare gli interventi, perché, la struttura del progetto appare piuttosto simile tra progetti indipendentemente dall'obiettivo specifico. L'elemento di rilievo riguarda i progetti con l'obiettivo specifico dell'*efficacia* che in molti casi viene perseguita adottando soluzioni tecnologiche (IT) o digitali; tuttavia, l'implementazione di nuove tecnologie o lo sviluppo di applicativi informatici non sono prerogativa esclusiva dei progetti con l'obiettivo specifico dell'*efficacia*.

L'analisi ha tentato di cogliere l'effetto che i progetti hanno avuto nel potenziare la capacità amministrativa delle PA destinatarie del progetto e, alla fine, si sono individuate nel capitolo 11, tre categorie di progetti:

1. i "progetti rivolti alla conoscenza" che in modo indiretto potrebbero avere ripercussioni positive sulle scelte di policy perché alimentate da un maggior flusso informativo e da una migliore qualità dell'informazione; tuttavia, il successo delle politiche non dipende solamente dalla solidità e completezza dell'informazione su cui si basano (che è sicuramente un elemento positivo) ma anche da una serie di condizioni, strumenti e capacità di programmazione che prescindono dal livello informativo a disposizione.
2. I "progetti di empowerment", o progetti di riforma, si sono attivati per poter mettere le amministrazioni in condizioni di svolgere le proprie funzioni e di attuare, di fatto, quanto previsto da disposizioni di legge. Tuttavia, il loro contributo non è scontato perché, in virtù di un mandato normativo, hanno lavorato molto su quegli aspetti che maggiormente ostacolano il cambiamento. Infatti, per contrastare le scarse competenze spesso riscontrate nel personale pubblico, questi progetti hanno previsto intense attività di supporto e accompagnamento dei dipendenti pubblici per la crescita delle loro competenze e hanno tentato di mettere in interazione tra loro PA simili in modo da avere scambi di esperienze, informazioni e metodologie. Questa tipologia di progetti ha permesso ai funzionari di svolgere meglio le loro mansioni, ha facilitato la gestione e l'organizzazione del lavoro ed ha attivato processi proficui di networking. Nonostante questi progetti non introducono novità, ma semplicemente rendono la PA in grado di soddisfare quanto previsto dalla legge, sono progetti centrati sulle necessità delle amministrazioni e che spesso si sono adattati alle necessità emerse in corso d'opera.
3. I "progetti di capacity building" incorporano, parzialmente, degli aspetti di effettivo potenziamento della capacità amministrativa. Parzialmente perché anche per l'attuazione di questi progetti si è dovuto procedere al recupero di un gap di competenze o gap organizzativi dovuti alla mancanza di coordinamento tra le amministrazioni; in più nella maggior parte dei casi non c'era un mandato normativo o il commitment politico a dare maggior incisività al progetto. Tuttavia, la maggior capacità della PA è dovuta alle maggiori conoscenze acquisite dai funzionari su tematiche tecniche e di conseguenza al rafforzamento delle competenze, anche come conseguenza della collaborazione attivata con altre amministrazioni e con il personale esterno che ha integrato il gruppo di lavoro. Lo scambio di esperienze tra amministrazioni e la digitalizzazione di alcuni servizi hanno inficiato positivamente gli assetti organizzativi e gestionali delle amministrazioni che, per i progetti

complessi hanno suddiviso i lavori per ambiti tematici in modo che ogni area designata potesse specializzarsi e adottare delle proprie procedure e strumenti. Questi progetti sembrano aver contribuito ad aumentare la consapevolezza della PA su materie specifiche fornendo, però, anche gli strumenti per poter pianificare, progettare e realizzare interventi in materia.

Il messaggio che non risulta chiaro dall'esame dei progetti è la loro capacità di essere sostenibili nel tempo, a prescindere dal grado di cambiamento che hanno portato all'amministrazione. I segnali che giustificano tale dubbio si fondano sia sul grave problema delle risorse umane pubbliche per le scarse competenze, l'età media elevata e il turnover senza il subentro di nuove risorse; sia sul numero di destinatari che hanno beneficiato delle attività dei progetti che spesso coinvolgevano un numero elevato di amministrazioni, soprattutto per i progetti con Obiettivo Specifico della *governance multilivello* come nel caso del progetto Metropoli Strategiche che oltre alle 14 città metropolitane prevedeva il coinvolgimento anche di province e comuni presenti nelle stesse, oppure nel caso di RiformAttiva che sono state 108 le amministrazioni ammesse a partecipare tra comuni, unioni di comuni, province e regioni.

Di contro, un elemento che potrebbe perdurare al di là della durata del progetto è il networking tramite cui l'amministrazione può collaborare, condividere, confrontarsi e acquisire informazioni ed esperienze da altre amministrazioni che hanno già superato certi problemi o che per prime hanno adottato innovazioni organizzative o metodologiche.

4.2.2.2. I progetti che hanno il Ministero della Giustizia come Organismo Intermedio

I questionari relativi ai progetti che hanno come Organismo Intermedio il Ministero della Giustizia (vedi Tabella 29) sono stati 12 su 18 progetti finanziati.

La maggior parte dei questionari raccolti (10) fanno parte dei progetti sugli Uffici di Prossimità, finanziati dal FSE e ricompresi nell'Asse 1 del PON-Governance per sostenere la modernizzazione della PA. Il Ministero della Giustizia tramite un progetto specifico intitolato "Uffici di Prossimità – Progetto Complesso", di cui è anche il beneficiario, ha definito l'idea progettuale e le modalità di implementazione degli Uffici che, di fatto, vengono realizzati nelle 14 Regioni²⁴ che hanno richiesto il finanziamento al Ministero. Le Regioni Piemonte, Liguria e Toscana sono state individuate come "regioni pilota" in cui sperimentare il progetto, in modo da acquisirne anticipatamente le eventuali problematiche e le relative soluzioni e in modo da avere delle linee guida per un'attuazione più fluida nelle altre regioni.

Gli altri 2 questionari raccolti si riferiscono a due progetti a titolarità del Ministero della Giustizia che, quindi, ne risulta essere anche il beneficiario oltre che OI. Questi progetti sono: "Estensione del processo civile telematico ai Giudici di Pace" e "Processo Penale Telematico". Entrambe i progetti sono finanziati dal FESR e rientrano nell'Asse 2 del

24 Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto

PON-Governance, il quale supporta la realizzazione di infrastrutture digitali e la digitalizzazione dell'amministrazione.

TABELLA 29 PROGETTI CHE HANNO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA COME ORGANISMO INTERMEDIO.

Titolo progetto	Obiettivo Specifico	Beneficiario	Valore progetto (€)
Uffici di Prossimità - Progetto Complesso	Efficienza	Ministero della Giustizia	36.764.941
Ufficio di prossimità – Progetto pilota Regione Liguria	Efficienza	Regione Liguria	1.854.558
Ufficio di prossimità – Progetto pilota Regione Toscana	Efficienza	Regione Toscana	2.356.264
Ufficio di prossimità – Progetto pilota Regione Piemonte	Efficienza	Regione Piemonte	3.359.174
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Emilia-Romagna	Efficienza	Regione Emilia-Romagna	2.153.262
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Lombardia	Efficienza	Regione Lombardia	3.273.905
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Veneto	Efficienza	Regione Veneto	2.305.324
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Sardegna	Efficienza	Regione Sardegna	1.882.607
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Calabria	Efficienza	Regione Calabria	1.653.335
Ufficio di prossimità – Progetto Regione Campania	Efficienza	Regione Campania	2.042.299
Processo Penale Telematico (*)	E-gov	Ministero della Giustizia	24.745.553
Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace	E-gov	Ministero della Giustizia	7.796.493

Fonte: indagine e database sui progetti del PON-Gov costruito da Ismeri Europa

(*) Il progetto Processo Penale Telematico si compone di due versioni: la 1 e la 2, ed hanno CUP differente. Ai fini dell'indagine viene considerato come un unico progetto.

I progetti per l'implementazione degli uffici di prossimità hanno come obiettivo specifico l'*efficienza* e più specificatamente promuovono azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica e il supporto organizzativo all'informatizzazione. Invece, i due progetti sulla telematizzazione del processo civile e penale puntano a rendere informatizzati i due processi sostenendo modelli e soluzioni tecnologiche e la realizzazione di servizi digitali che garantiscano il trasferimento delle informazioni tra i diversi uffici.

I progetti inerenti agli Uffici di prossimità vengono presentati a seguire in un unico blocco, mentre i due progetti sul processo penale e civile vengono trattati successivamente.

4.2.2.2.1. I progetti per la realizzazione degli Uffici di Prossimità

Obiettivi e scopo del progetto

A causa dello scarso livello di avanzamento dei progetti degli Uffici di Prossimità a livello regionale (compresi i progetti pilota) che si trovano nelle fasi preparatorie alla realizzazione degli Uffici (ad esempio la preparazione dell'Avviso per la Manifestazione d'interesse da parte dei comuni, la stipula delle convenzioni con i partner di progetto, oppure le attività di divulgazione con i Tribunali e con i territori)²⁵, l'analisi si concentra principalmente sul progetto "Uffici di Prossimità - Progetto Complesso" utilizzando l'informazione dei progetti regionali laddove sia di possibile integrazione.

²⁵ Fa eccezione la Regione Piemonte che ha attivato sul territorio 4 uffici su 13 allestiti.

L'obiettivo del progetto "Uffici di Prossimità - Progetto Complesso", perseguito poi dai progetti regionali, è quello di promuovere un servizio Giustizia più vicino al cittadino, realizzando una rete di Uffici di Prossimità che servono per:

- ampliare la rete dei servizi collegati al sistema della protezione giuridica (quali, ad esempio, tutele, curatele, amministrazione di sostegno, vigilanza sui minori) offerti ai cittadini e in particolare a quelli appartenenti alle c.d. "fasce deboli" attraverso la costituzione nel territorio di punti di contatto in cui si possano ricevere informazioni complete e compiere alcune operazioni per cui normalmente occorrerebbe recarsi presso gli uffici giudiziari;
- semplificare con i servizi suddetti l'accesso alla tutela dei diritti attraverso la riduzione dei limiti derivanti da scelte organizzative, oppure da limiti geografici.

Riguardo a quest'ultimo punto, il progetto tenta di rimediare ad alcune difficoltà all'accesso ai servizi della Giustizia causati dalla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari previsto d.lgs. n. 155/2012 che ha disposto la soppressione e l'accorpamento di alcune sezioni distaccate di tribunale.

I cambiamenti e le novità introdotte

I cambiamenti e le novità portate con l'attuazione del Progetto si riferiscono alle modalità con cui viene realizzato il progetto e per gli sviluppi di tipo digitale e informatico che si vogliono integrare nel sistema amministrativo giudiziario.

Il modo in cui il progetto è stato ideato tiene conto delle iniziative intraprese autonomamente da alcuni Comuni ed Enti locali, i quali hanno tentato di supportare i cittadini nell'accesso alle informazioni relative ai propri procedimenti giudiziari e, in generale, nel rapporto con le procedure giudiziarie e/o di volontaria giurisdizione a seguito della riorganizzazione degli uffici giudiziari. Per superare tale situazione, il Ministero della Giustizia tramite il progetto complesso intende installare una rete di Uffici di Prossimità che sia omogenea anche per i servizi offerti e per le modalità organizzative adottate. A tal fine il progetto viene sperimentato in tre regioni ("regioni pilota"): Piemonte, Liguria e Toscana, con l'obiettivo di definire un modello organizzativo, gestionale e tecnico-informatico, oltre a un modello per la comunicazione, che possa essere replicato nelle altre regioni che hanno aderito al Progetto Complesso.

Grazie ai primi interventi delle Regioni pilota e alle interlocuzioni avute con le altre Regioni aderenti al progetto, nonché sulla base degli esiti delle prime manifestazioni di interesse rivolte ai Comuni, è emersa l'esigenza di rivedere il modello immaginato per il sistema degli Uffici. Difatti è risultato preferibile adottare un modello maggiormente diffuso sul territorio, con una presenza più capillare degli Uffici, in modo da raggiungere il maggior numero di cittadini e diverse tipologie di utenza, comprese quelle dei Comuni di piccole dimensioni e/o delle Comunità montane con maggiori difficoltà a raggiungere gli Uffici Giudiziari. Tale rivisitazione del progetto è avvenuta in occasione della riprogrammazione del PON Governance a maggio 2020, in cui il Ministero della Giustizia ha richiesto di modificare gli indicatori di output e di risultato collegati al progetto complesso in modo da aumentare il numero degli Uffici di Prossimità (indicatore 7OUT) ma al tempo stesso di diminuirne l'indicatore di utilizzo (indicatore 10RIS).

I principali prodotti previsti e i servizi degli Uffici di Prossimità

Dal Progetto Complesso si vogliono ottenere i modelli organizzativi, di gestione, tecnico-informatici e di comunicazione in modo che siano replicabili nelle altre regioni. Sostanzialmente si tratta di riuscire a definire gli strumenti e le metodologie adeguate a una pianificazione e attuazione degli Uffici di Prossimità in modo che vi siano un'organizzazione e un'offerta dei servizi omogenea sul territorio.

Le regioni che partecipano al Progetto Complesso, a loro volta pubblicano gli Avvisi per la Manifestazione d'interesse per i Comuni in forma singola e aggregata (ad esempio, in Sardegna sono state accolte 27 domande), avviano protocolli d'intesa con i partner di progetto (es. Enti locali, Tribunali, Corte d'Appello) e divulgano le informazioni del progetto ai Tribunali e ai cittadini tramite comunicati stampa o la creazione di siti web.

Una volta realizzata la preparazione, si procede alla definizione degli aspetti logistici per l'allocazione e l'allestimento degli Uffici, alla formazione per lo sviluppo delle competenze e delle abilità delle persone in servizio presso gli Uffici di prossimità e presso gli altri soggetti coinvolti, ed infine si procede all'attivazione degli Uffici informatizzati e digitalizzati secondo i modelli ottenuti dai progetti pilota. A regime, gli Uffici di Prossimità dovranno erogare i seguenti servizi:

- Orientare e informare gli utenti sugli istituti di protezione giuridica, anche attraverso la distribuzione di materiale informativo;
- Distribuire la modulistica adottata dagli uffici giudiziari di riferimento;
- Gestire l'attività dell'Ufficio attraverso l'agenda elettronica per gli appuntamenti, tracciare l'attività svolta per fornire indicatori di attività e statistiche;
- Dare supporto alla predisposizione degli atti che le parti possono redigere senza l'ausilio di un legale;
- Inviare atti telematici agli uffici giudiziari e ricezione di comunicazioni di cancelleria;
- Fornire consulenza sugli istituti di protezione giuridica;
- Supporto agli ausiliari del giudice, agli amministratori di sostegno, ecc.

La realizzazione degli Uffici di Prossimità sul territorio verrà realizzata entro la fine del 2023. Ad ottobre 2021 nelle Regioni pilota si segnala l'apertura di 2 Uffici di Prossimità in Liguria, 9 in Toscana e 4 in Piemonte, ma non tutti risultano al momento operativi a causa dell'emergenza Covid-19.

I principali problemi d'implementazione e le soluzioni adottate.

Il problema principale riscontrato nei questionari, frutto anche di alcuni ritardi accumulati per l'avvio dei progetti, è legato alla complessità amministrativa e organizzativa registrata dalle amministrazioni regionali beneficiarie, compreso il coordinamento tra le Regioni pilota. In particolare, la pluralità di soggetti istituzionali coinvolti nei singoli progetti regionali (Regione, Enti Locali, Tribunali e Uffici Giudiziari) richiede un notevole sforzo di coordinamento in avvio delle attività, anche attraverso la raccolta delle manifestazioni di interesse da parte degli Enti locali per aderire al progetto e la formalizzazione dei rispettivi impegni mediante la stipula di accordi tra le parti.

Inoltre, la pandemia da Covid-19 ha distolto per quasi un anno l'attenzione delle Regioni e degli enti promotori dalle attività progettuali per dare la precedenza ad altre priorità, ampliando così i ritardi nell'attuazione.

Per affrontare tale problematica e accelerare l'avvio dei progetti il Ministero della Giustizia ha condotto interlocuzioni costanti con le Regioni beneficiarie da cui sono stati definiti: dei format di manifestazione di interesse che le Regioni sono tenute a utilizzare per la selezione degli Enti Locali; dei format di accordo (accordi di "I livello") da

sottoscrivere tra Regione, Enti Locali selezionati e Uffici Giudiziari; dei format di accordo (accordi di "II livello") tra quest'ultime e eventuali ulteriori partner (p.e. ordini degli avvocati, associazioni no-profit).

Sono state realizzate anche numerose azioni di sensibilizzazione rivolte ai beneficiari per facilitare il rapido avvio delle attività progettuali e per garantire la diffusione di servizi omogenei organizzati secondo una modellizzazione comune, anche tramite la disseminazione dei modelli organizzativi, informatici e di comunicazione elaborati dalle tre Regioni Pilota (Piemonte, Liguria e Toscana). Infine, le modalità di raccordo e scambio informativo adottate sono state messe in campo anche nei confronti delle Regioni potenzialmente beneficiarie, per accelerare l'avanzamento della progettazione in corso.

Il contributo al cambiamento

Sebbene è presto per esprimere delle considerazioni sugli effetti dall'implementazione degli Uffici di Prossimità, sembra che il progetto contribuisca in modo significativo alla trasformazione dell'amministrazione giudiziaria. Questo significa che il progetto risulta utile a promuovere un cambiamento organizzativo e gestionale, ma di per sé non è decisivo.

Il progetto ha aiutato, e sta aiutando, a diffondere un'idea di Giustizia come "bene" presente sul territorio e consente una maggior vicinanza dei servizi della Giustizia alle esigenze del cittadino, soprattutto delle fasce deboli. A livello organizzativo ha permesso di produrre un vero e proprio modello di "Ufficio di Prossimità" per l'erogazione di servizi omogenei sul territorio. Questo effetto si combina con i risultati ottenuti dalle sperimentazioni avviate nelle tre Regioni pilota che consentono di esportare il modello organizzativo, ma anche gestionale e sfruttando i più recenti sviluppi informatici dei sistemi giudiziari civili, aumentando così il livello di digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria. L'applicazione di questa tipologia di modello dovrebbe consentire un miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari potenziando la performance dei servizi erogati e la capacità di azione dell'amministrazione.

Si segnala, inoltre, che dai questionari non risulta che si utilizzino particolari strumenti per la misurazione dell'efficacia complessiva del progetto, ma ci si rimette alla valorizzazione degli indicatori di output e di risultato da parte delle Regioni beneficiarie per i propri progetti tramite le relazioni quadrimestrali di monitoraggio verificate dall'Organismo Intermedio.

I problemi riscontrati in fase di implementazione (cioè la complessità di natura amministrativa e organizzativa del progetto segnalate dalle amministrazioni regionali beneficiarie) hanno anche ostacolato i processi di cambiamento dell'amministrazione, che però, sono stati poi favoriti dagli sforzi e dalle sinergie messe in campo dalle regioni pilota che hanno diffuso un modello replicabile a servizio delle altre regioni beneficiarie per una realizzazione degli Uffici di Prossimità meno complicata, più efficiente ed omogenea.

I partner di progetto

Nei progetti regionali i partner coinvolti per la realizzazione degli Uffici di Prossimità sono principalmente Comuni, enti locali e Uffici Giudiziari. Alle volte sono coinvolti ulteriori attori come le ASL, gli Ordini professionali, o enti del Terzo settore. Come abbiamo avuto occasione di vedere precedentemente, la collaborazione e l'interazione

tra le varie amministrazioni, a partire dal Ministero della Giustizia, alle Regioni beneficiarie fino ad un livello locale è stata fondamentale per poter coordinare le attività di preparazione e realizzazione del progetto che, per sua natura, necessita di produrre risultati omogenei, nel senso che gli uffici realizzati devono essere in grado di erogare la stessa tipologia di servizio secondo le stesse procedure. In tale situazione le Regioni Pilota hanno assunto un ruolo di amministrazioni guida, avendo già sperimentato i modelli.

Le lezioni apprese

Il progetto consente di avvicinare sempre più il “Sistema-Giustizia” al cittadino e di aumentare l’efficienza e l’efficacia delle attività svolte dai tribunali esternalizzando, laddove possibile, alcuni servizi di natura giudiziaria nell’ottica di ammodernamento del sistema. Quindi, quanto è stato realizzato sinora, sebbene con le difficoltà segnalate, conferma l’approccio previsto dal disegno progettuale.

In prospettiva, però, si ravvisa l’esigenza non solo di garantire continuità alle iniziative avviate, ma anche potenziarle nell’ottica di realizzare la digitalizzazione dei servizi di giustizia erogati dagli Uffici. La digitalizzazione di processi e modalità di organizzazione ed offerta dei servizi collegati al sistema della protezione giuridica consentirebbe anche un ulteriore recupero di efficienza interna e il superamento del vincolo di punti di accesso esclusivamente “fisici” a tali servizi nei territori delle regioni meno sviluppate.

Infine, l’iniziativa dovrebbe essere finalizzata anche a rafforzare e ad ampliare la rete dei soggetti coinvolti nell’erogazione dei servizi collegati al sistema di protezione giuridica, attraverso soluzioni digitali a supporto del coordinamento e del funzionamento di tale rete, nonché della interoperabilità tra banche dati e piattaforme applicative della PA.

4.2.2.2. I progetti per la telematizzazione del processo penale e civile.

In questa sezione riportiamo una rapida descrizione dei progetti di cui il Ministero della Giustizia ne è il beneficiario, ed in particolare la Direzione Generale dei Sistemi Informativi del Ministero è stata l’unità amministrativa designata all’attuazione. I progetti sono: il “Processo Penale Telematico” completato al 100% e pienamente operativo, e il progetto “Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace” che, invece, risulta completato al 60% e dovrebbe concludersi entro giugno 2022.

Obiettivi e scopo dei progetti

L’obiettivo del progetto “Processo Penale Telematico” (PPT) è quello di migliorare il processo penale dalla fase investigativa fino al momento dell’esecuzione penale, garantendo il trasferimento delle informazioni tra i diversi uffici e rendendo fruibili agli operatori del diritto gli elementi necessari per le decisioni in tempi sempre più veloci, in particolare consentendo la gestione di un fascicolo penale digitale e l’integrazione tra i sistemi gestionali esistenti. Il progetto rientra negli obiettivi di digitalizzazione dei procedimenti penali per cui sono attualmente in corso diverse altre attività nel contesto della riforma della Giustizia penale, infatti, nell’ambito del progetto assume particolare rilievo il trattamento delle intercettazioni durante la fase di indagine. A questo fine, l’intervento è focalizzato sull’acquisizione e l’installazione di componenti hardware necessari alla implementazione di Archivi Digitali per le Intercettazioni (ADI) presso le Procure della Repubblica, al fine di garantire la completa segregazione dei dati e al contempo assicurarne la gestione agli organi istituzionali di competenza. Il progetto

adempie a quanto disposto con il D. lgs 216/2017 in materia di riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni telefoniche e telematiche oggetto di intercettazione.

Anche il progetto "Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace" opera secondo la prospettiva di digitalizzazione del sistema della giustizia affidandosi alle ICT già in essere e utilizzate dalla giurisdizione civile, includendo anche i Giudici di Pace. Tuttavia, l'obiettivo originario del progetto, che prevedeva anche una reingegnerizzazione delle ICT, è stato limitato all'integrazione dei sistemi informativi e all'ampliamento dei servizi telematici (notificazioni e comunicazioni, registrazione e deposito di atti giudiziari, pagamenti) a causa dell'entrata in vigore della legge sul Cloud nazionale (d.l. 76/2020). Lo scopo del progetto è, quindi, di superare la gestione cartacea del fascicolo giudiziario e ridurre i costi e i tempi della gestione delle notifiche e comunicazioni. Inoltre, il sistema informatizzato risulta anche essere uno strumento di consultazione da parte dei giudici ma anche utile per la redazione dei depositi e dei provvedimenti.

I principali problemi di realizzazione e le soluzioni adottate

Il "Processo Penale Telematico" ha registrato iniziali rallentamenti dovuti ad interventi di adeguamento strutturale presso le sale di ascolto delle intercettazioni delle Procure della Repubblica in cui andava integrata l'infrastruttura tecnologica. Tali rallentamenti non erano stati previsti, ma sono risultati marginali tanto che la tempistica di progetto è stata comunque rispettata. Tuttavia, per superare le difficoltà per gli interventi di adeguamento è stato fatto ricorso a fondi nazionali (nell'arco di alcuni mesi) che hanno permesso il pieno dispiegamento dell'infrastruttura.

Per il progetto dedicato ai servizi dei Giudici di Pace, il principale problema che ha ostacolato l'attuazione è dovuto ai cambiamenti normativi introdotti dal d.l. 76/2020 sul Cloud nazionale recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". A seguito delle disposizioni previste l'Amministrazione ha ritenuto opportuno rivedere le strategie per l'adozione di tecnologie innovative. In particolare, le tempistiche necessarie a recepire e adottare le nuove linee strategiche in ambito Giustizia, valutandone le implicazioni relative alle problematiche derivanti dalla elevata riservatezza e sicurezza richiesta, non sono risultate compatibili con le tempistiche previste dall'attuale progetto, pertanto è stata rilevata l'opportunità di procedere ad una rimodulazione dello stesso con cui si è ridimensionato l'obiettivo del progetto. Il cambio di strategia ha comportato problemi tecnologici che sono stati superati tramite l'implementazione di un dimostratore (dispositivo utilizzato per dare evidenza della capacità innovativa di un progetto o di un prodotto, della sua fattibilità tecnica, oppure della sua applicabilità a settori diversi da quello di origine) finalizzato ad esplorare la fattibilità tecnica e le scelte operative. Lo sviluppo di questo dispositivo è stato finanziato con fondi nazionali e non con fondi strutturali.

Il contributo al cambiamento

I due progetti vengono definiti innovativi perché, tramite soluzioni tecnologiche, riescono a dare risposta ad una nuova esigenza, cioè quella di dover adottare un Archivio Digitale per le Intercettazioni, e a migliorare la gestione dei servizi svolti nell'ambito della giurisdizione dei Giudici di Pace. Inoltre, l'implementazione dei due

progetti è risultata determinante per le trasformazioni subite dal sistema giustizia penale e civile.

Tuttavia, è da sottolineare come i progetti si siano limitati ad introdurre o potenziare uno strumento informatico/tecnologico con lo scopo di adempiere alle disposizioni normative (per il progetto Processo Penale Telematico) e snellire la gestione per alcuni servizi della giurisdizione civile, rendendoli digitali. Risultano limitati gli effetti sul personale amministrativo, che comunque ha migliorato la capacità di interagire con l'upgrade tecnologico installato. Mentre l'organizzazione e le modalità di lavoro sono state maggiormente influenzate per la trasposizione digitale dei servizi che hanno consentito di: eliminare il cartaceo, ridurre le tempistiche procedurali, ridurre i costi delle notifiche ed eliminare le code allo sportello per la consegna della documentazione. Infine, dal punto di vista della performance amministrativa, i questionari non segnalano particolari effetti se non risparmi economici e di gestione delle risorse umane per il progetto "Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace".

Le lezioni apprese

Per il progetto "Processo Penale Telematico" è stato necessario un cambio d'approccio per la quantificazione della capacità degli Archivi Digitali per le Intercettazioni (ADI) che, inizialmente era basato sulla spesa media per le intercettazioni delle singole Procure della Repubblica. Il metodo si è rivelato insufficiente e si è proceduti alla quantificazione dei conferimenti tramite proiezioni future basate sui dati di monitoraggio automatico. Tuttavia, la capacità degli ADI di alcune Procure ha registrato un volume di conferimenti maggiore di quello prevedibile e, per superare tale gap, è in corso un'estensione del progetto per poter rafforzare la capacità degli ADI sottodimensionati.

Invece, il progetto "Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace" ha aiutato a consolidare l'esigenza di lavorare in un contesto amministrativo nazionale omogeneo, e che gli strumenti digitali possono aiutare allo scopo, sebbene alcune peculiarità del Ministero della Giustizia e alcune disposizioni normative facili ed immediate la transizione digitale del sistema. Inoltre, a seguito del progetto, si prevede di completare la reingegnerizzazione della piattaforma sulla base delle nuove linee guida e delle normative previste dalla legge sul Cloud nazionale, a cui il progetto ha dovuto rinunciare.

4.2.2.2.3. Conclusioni

Con la premessa che non è possibile entrare a fondo nei progetti a causa dell'incompletezza degli Uffici di Prossimità e a causa delle informazioni ridotte sulla telematizzazione dei processi penali e civili, si prova ad avanzare alcune osservazioni conclusive.

La prima osservazione riguarda la tipologia di interventi. Sia per i progetti degli Uffici di Prossimità, sia per i progetti sul processo penale e civile, l'oggetto dell'intervento è la struttura organizzativa del sistema giustizia che, da un lato, appare carente a livello di distribuzione territoriale causando difficoltà all'accesso ma anche come erogazione dei servizi offerti che necessitano di essere omogenizzati; dall'altro lato, appare insufficientemente digitalizzata e inadeguata a sostenere il carico gestionale (più per il progetto del "Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace, che per il

progetto "Processo Penale Telematico" che sostanzialmente prevede l'installazione degli Archivi Digitali per le Intercettazioni). I progetti sono concentrati sul potenziamento della struttura organizzativa senza proporre ulteriori cambiamenti (ad eccezione della formazione per gli operatori degli Uffici di Prossimità, funzionale all'apertura degli Uffici). Inoltre, la digitalizzazione del sistema non è seguita dagli Uffici stessi che nascono come luoghi "fisici" per l'erogazione on-site dei servizi, tanto che la digitalizzazione dei servizi degli Uffici rimane tra i possibili potenziamenti futuri. Così come per il progetto "Estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace" che, per cambiamenti legislativi, non ha operato la reingegnerizzazione delle strutture ICT.

La seconda osservazione riguarda i partenariati e le collaborazioni. Queste sono presenti solamente per nel progetto degli Uffici di Prossimità, ma non per la telematizzazione dei processi civili e penali. Per la creazione degli Uffici di Prossimità le collaborazioni "verticali", tra i livelli amministrativi, e quelle "orizzontali", tra le Regioni pilota e le altre regioni, sono essenziali ma producono relazioni attive anche su altri temi della giustizia. Non si segnala la creazione di un networking che possa permettere alle amministrazioni e agli stessi Uffici di Prossimità di continuare a scambiarsi informazioni e buone pratiche e di rimanere sincronizzati, specie quando l'obiettivo del progetto è l'omogeneizzazione dei servizi erogati.

Infine, i progetti introducono delle novità a sostegno del sistema giustizia ma, tali novità, non stimolano ulteriori meccanismi di cambiamento. Piuttosto, i potenziamenti dell'amministrazione sembrano far fronte alle disattenzioni della riforma sulla soppressione e accorpamento delle sezioni staccate dei Tribunali (d.l. 155/2012) tramite gli Uffici di Prossimità e realizzare quanto disposto dal d.lgs. 216/2017 in materia di riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni telefoniche e telematiche oggetto di intercettazione tramite il progetto Processo Penale Telematico.

4.3. 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 selezione dei casi studio ha seguito alcuni criteri di massima:

- progetti che avevano risposto ai questionari e per i quali era disponibile una sufficiente documentazione;
- dimensioni finanziarie significative che potessero rappresentare un effetto significativo sul contesto in cui operavano;
- progetti che si occupano di tematiche rilevanti per la prossima programmazione 2021-2027 (transizione verde, potenziamento delle amministrazioni locali, sostegno alla semplificazione);
- progetti che rappresentassero diversi approcci al rafforzamento amministrativo (capacity building, empowerment, conoscenza) e i principali obiettivi specifici (governance multilivello, efficacia).

La realizzazione del caso 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.

4.3.1. La logica e la strategia dei progetti

Le motivazioni dei progetti approfonditi sono diverse (vedi Tabella 30) e spesso all'interno dello stesso progetto convivono diverse motivazioni. La realizzazione di alcune riforme in materia ambientale (n.152/2006) o di riorganizzazione istituzionale (n.56/2014) sono sicuramente rilevanti; particolarmente eclatante è, comunque, la necessità di intervenire ancora su una riforma del 2006 a indicare che nel nostro paese non sempre le riforme sono tali e sono attuate in tempi utili.

E' anche interessante notare che un progetto ha preso spunto dalle raccomandazioni del Consiglio al nostro paese nell'ambito del semestre europeo; questo stimolo è relativamente nuovo e indica un peso crescente dell'armonizzazione delle politiche europee sulle scelte nazionali. In quest'ambito le richieste in materia di efficienza amministrativa si sono ripetute per diversi anni e sono state anche alla base dell'esperienza dei PRA nel periodo 2014-2020.

Gli obiettivi dei progetti sono tutti piuttosto ampi e generici, ma nel caso di "Riforma Attiva" e di "Metropoli strategiche" sembrano maggiormente precisi, nel primo caso perché legati ad una serie di norme e semplificazioni recenti e nel secondo caso perché vengono identificati alcuni elementi concreti (p.e. piano strategico, gestione associata dei servizi). E' vero pure che i progetti del MATTM (Creiamo PA e Mettiamoci in riga) per ampiezza e articolazione difficilmente avrebbero potuto essere molto specifici negli obiettivi generali.

TABELLA 30 LOGICA DI INTERVENTO DEI CASI DI STUDIO: MOTIVAZIONE E OBIETTIVO GENERALE

Titolo progetto	Obiettivo specifico	Motivo attivazione	Obiettivo generale
RiformAttiva	Efficacia	Implementazione dei processi di riforme recenti (n.124/2015)	Sostenere l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione (L.124/2015)
Metropoli Strategiche	Governance multilivello	Implementazione dei processi di riforme recenti (n.56/2014 e n.124/2015)	Accompagnare le Città Metropolitane nel processo di innovazione istituzionale Tre ambiti tematici: a) Semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico; b) Piani strategici metropolitani; c) Gestione associata dei servizi e piani di riassetto istituzionale e organizzativo.
CRelAMO PA	Efficacia	Implementazione di riforme (n.152/2006) e rafforzare le politiche per l'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuire al passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; - Proteggere i cittadini da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere.
Mettiamoci in RIGA	Governance multilivello	Implementazione di riforme (n.152/2006) e rafforzare le politiche per l'ambiente	Migliorare la governance multilivello: per rafforzare il capitale naturale, per contribuire ad un'economia a basse emissioni, per proteggere i cittadini da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute
ItaliAE	Governance multilivello	Implementazione di riforme (n.56/2014)	Affrontare il tema della frammentazione amministrativa e adeguare le strutture organizzative degli enti locali, attraverso processi di aggregazione
S.I.S.PR.IN.T.	Governance multilivello	scollamento tra esigenze imprese/territorio e interventi	Migliorare la capacità di raccordo tra i fabbisogni di sviluppo delle imprese (domanda) e gli interventi da attuare (offerta)
P.I.C.C.O.L.I	Efficacia	Ovviare alle criticità sollevate dal Consiglio Europeo nella raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia	Produrre impatti sulla qualità dei servizi rivolti a cittadini e imprese, attraverso riorganizzazione dei piccoli comuni in chiave digitale, trasparenza e accesso ai dati, gestione del personale, e accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali.

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 31 LOGICA DI INTERVENTO DEI CASI DI STUDIO: ATTIVITÀ E RISULTATI ATTESI

Titolo progetto	Attività	Risultato finale atteso
RiformAttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Sperimentazione di metodi e strumenti - Disseminazione metodi e accompagnamento - Sviluppo capacità di utilizzo dei social media per Riforma PA. 	Concretizzare in maniera visibile e misurabile gli obiettivi della Riforma Madia
Metropoli Strategiche	<ul style="list-style-type: none"> - Costruzione network nazionale e di uno locale per ciascuna Città; - Creazione modelli organizzativi innovativi e uffici condivisi; - Attività di affiancamento e formazione - Gestione e monitoraggio dei piani strategici. 	Formulazione dei piani strategici delle città metropolitane e miglioramenti in tema di semplificazione amministrativa e di gestione associata dei servizi
CReIAMO PA	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi, studi, valutazioni (VAS, VIA, VIIncA), documenti; - Formazione; Incontri tecnici, sessioni di lavoro, scambi; - Condivisione di buone pratiche; - Protocolli, accordi, comitati; - Creazione banca dati e applicativi. 	Sviluppare strumenti, metodologie, modelli, linee guida e buone pratiche che integrano le politiche insieme al modello dell'economia circolare e ai principi sull'adattamento ai cambiamenti climatici e sulla mobilità sostenibile.
Mettiamoci in RIGA	<ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento banca dati nazionale Natura 2000; - Gruppi di lavoro tematici e seminari; - Pianificazione per la gestione del rischio alluvioni; - Analisi dei cambiamenti climatici; - affiancamento desk e on site; - applicazione buone pratiche; - Realizzazione banca dati bonifica dei SIN; - valutazione del ciclo di vita del prodotto; - Analisi carenze amministrative, tecniche e progettuali; - Linee guida, modelli e procedure standard per migliorare la gestione dei rifiuti e le discariche abusive. 	<p>Migliorare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - governance Rete Natura 2000 e la gestione dei siti. - applicazione della Direttiva Alluvioni e Direttiva Quadro Acque. - gestione dell'intero processo di bonifica delle aree SIN. - gestione del rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di gestione rifiuti. <p>Promuovere il Life Cycle Assessment (LCA) e la capacità enti locali di pianificare e valutare le azioni di efficientamento energetico di edifici pubblici.</p>
ItaliAE	<ul style="list-style-type: none"> - Laboratorio permanente per i Comuni; - Supporto specialistico, webinar e servizio di assistenza; - Ricerche e analisi dell'Osservatorio; - Atelier dello sviluppo. 	Potenziamento delle capacità di governance degli enti, in particolare delle Regioni ma anche delle istituzioni comunali o associate di base, per superare tema della frammentazione amministrativa
SISPRINT	<ul style="list-style-type: none"> - Redazione di report di approfondimento; - Costruzione di dataset; - Creazione del Cruscotto informativo; - Mappatura imprese e benchmarking internazionali; - Rete di "antenne" territoriali presso le Camere di commercio, - Linee guida operative; 	Valorizzare e analizzare dati a supporto delle politiche di sviluppo e realizzare strumenti a disposizione delle amministrazioni per meglio analizzare e interpretare le esigenze delle imprese su base locale.
P.I.C.C.O.L.I	<ul style="list-style-type: none"> - Affiancamento on the job, formazione in presenza e a distanza; - Predisposizione modelli, format, manuali e linee guida; - Progettazione, sperimentazione e realizzazione di strumenti e soluzioni organizzative e operative, anche in ottica digitale 	Rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli comuni con attuazione dei Piani di intervento.

Fonte: Ismeri Europa

Nel caso di P.I.C.C.O.L.I., invece, la scelta di sollecitare una domanda dal basso, seppure all'interno di un set di opzioni, spiega al genericità dell'obiettivo generale.

L'analisi delle principali attività previste e dei risultati attesi evidenzia alcune differenze interessanti. I progetti che maggiormente utilizzano un approccio di capacity building, basato sulla risposta a esigenze precise e abbastanza chiaramente identificate (Metropoli strategiche, PICCOLI) propongono risultati attesi identificabili in una qualche misura con il cambiamento organizzativo (rispettivamente Piani strategici, Piani di intervento). Al contrario, gli altri progetti con maggiori caratteristiche di empowerment o di conoscenza (come SISPRINT) si attendono risultati piuttosto generici di rafforzamento delle amministrazioni. Questi aspetti sono connaturati in parte alle tipologie dei progetti e non devono quindi comportare giudizi di valore, essi indicano comunque una diversa strategia di intervento.

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. E' utile comunque segnalare come siano state a volte organizzate queste attività. Per esempio, in Metropoli Strategiche in una prima fase pilota alcune azioni sono state sperimentate in una o due città e poi in una seconda fase i risultati delle sperimentazioni sono stati trasferiti alle altre città. Questa modalità di lavoro ha permesso una concretezza dei modelli di intervento e allo stesso tempo il networking tra le città.

Si segnala anche la scarsità di azioni rivolte esplicitamente ai processi di cambiamento, cioè a insegnare alle amministrazioni a cambiare a adeguare la loro organizzazione. Questi metodi, implicitamente o esplicitamente, sono a volte a monte dei modelli di intervento dei progetti, ma non sono mai oggetto del supporto offerto. In PICCOLI questo giudizio va ancora sospeso, perché le attività per i piccoli comuni devono essere ancora dettagliate; ma in contesti ridotti il cambiamento organizzativo è ovviamente semplificato o limitato. In sostanza, si è scelto un approccio prevalentemente settoriale o tematico - una riforma specifica oppure una politica specifica come ambiente o politiche per le imprese - ma non sembra si sia approfondito in termini di metodo e strumenti come realizzare i cambiamenti necessari.

4.3.2. La realizzazione dei progetti

Due degli otto progetti esaminati sono completati (Tabella 32); gli altri finiranno tutti nel 2023, ad eccezione di Metropoli strategiche che finirà a settembre 2022. Lo stato di avanzamento dichiarato dai progetti non finiti non era particolarmente elevato e nel caso di maggiore avanzamento raggiungeva il 70% delle attività. Nel caso di PICCOLI la stima del 45% di avanzamento appare ottimistica in quanto le attività nei comuni devono ancora iniziare.

Al di là dei singoli valori, la situazione dei diffusi ritardi è confermata dalle rimodulazioni riassunte nella Tabella 33. Le rimodulazioni hanno interessato tutti i progetti, sino anche a 3 volte. Queste rimodulazioni non hanno mai inciso sul bilancio iniziale, ma hanno ritardato le attività. Le principali motivazioni sono sicuramente la pandemia Covid-19 che ha bloccato o ritardato le attività straordinarie delle amministrazioni per un lungo periodo a cui segue la causa dei cambiamenti normativi; nel caso di RiformaAttiva l'avvicendamento continuo dei vertici politici e amministrativi del DFP ha richiesto modifiche di impostazione del progetto e quindi ritardi.

Queste indicazioni, peraltro già anticipate nell'analisi dell'insieme dei progetti, suggeriscono un complessivo ritardo del programma che è stato avviato con ritardo e a seguito di ulteriori ritardi ha trovato una sostanziale attuazione solo negli ultimi anni.

Questo andamento sembra penalizzare azioni che non dovrebbero essere episodiche, ma continuative durante l'intero periodo di programmazione per assistere le amministrazioni nei loro continui e necessari cambiamenti.

TABELLA 32 LA REALIZZAZIONE DEI CASI STUDIO: AVANZAMENTO E ATTIVITÀ DA COMPLETARE

Titolo progetto	Progetto concluso	% di realizzazione fisica	Attività da completare
RiformAttiva	Progetto concluso il 31/12/2020.	100%	(completato)
Metropoli Strategiche	Conclusione prevista il 30/09/2022	70%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assessment del personale: accompagnamento delle Città Metropolitane alla definizione dei PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) 2. Definizione di una strategia di comunicazione "metropolitana"; 3. Costruzione di uno strumento per partecipazione e monitoraggio Piani Strategici Metropolitani; 4. Rafforzamento reti inter-metropolitane e trasferimento sperimentazioni
CRelAMO PA	Conclusione prevista il 30/06/2023.	64%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Casi studio; 2. Banche dati e applicativi informatici (p.e. "Cruscotto di Piano", "Piattaforma web dei Contratti di Fiume", "Piattaforma e-community"); 3. Attività di comunicazione per Linea 2, Linea 3 e Linea 4.
Mettiamoci in RIGA	Conclusione prevista il 31/07/2023.	45%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banche dati e applicativi informatici; 2. Aggiornamento di strumenti e documenti metodologici; 3. Attività di comunicazione.
ItaliAE	Conclusione prevista il 30/06/2023.	66%	<ol style="list-style-type: none"> 1. le attività legate al tema del rafforzamento amministrativo e della digitalizzazione dei servizi in ottica di riuso sono in attuazione; 2. La linea legata allo sviluppo del territorio deve ancora iniziare.
SISPRINT	Progetto concluso il 31/03/2021.	100%	(completato)
P.I.C.C.O.L.I	Conclusione del progetto prevista il 30/06/2023. Il progetto originario è stato suddiviso in due sotto-progetti.	45%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nell'ambito della Fase 2 l'ANCI supporterà le amministrazioni che saranno ammesse alla progettazione partecipata dei Piani di intervento dopo una valutazione dei Piani con esito positivo; 2. Fase 3 di implementazione delle attività previste nel Piano di intervento da parte di ANCI; 3. attività che si intendono affidare al Foromez PA, in relazione alla transizione digitale e amministrativa dei piccoli Comuni.

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 33 LA REALIZZAZIONE DEI CASI STUDIO: RIMODULAZIONI E LORO MOTIVAZIONI

Titolo progetto	Numero e data rimodulazioni	Oggetto rimodulazione	Motivo rimodulazione
RiformAttiva	2 rimodulazioni: Settembre 2019; Febbraio 2020.	<ul style="list-style-type: none"> - Chiusura Linea 2 (supporto coordinamento nazionale progetti di accompagnamento alle riforme PA) e Linea 3 (sviluppo di analisi <i>evidence based</i> su PA) - sospensione azioni razionalizzazione delle società partecipate (Settembre 2019). - Rimodulazione del budget (Febbraio 2020). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ricambio vertici politico-amministrativi DFP (Settembre 2019). - Rafforzare il coordinamento di attività di assessment delle competenze e del piano dei fabbisogni triennali di personale (Febbraio 2020).
Metropoli Strategiche	2 rimodulazioni: Settembre 2019; Febbraio 2021.	<ul style="list-style-type: none"> - Proroga 12 mesi (Settembre 2019). - Integrazione di fase sui temi del personale, dell'identità metropolitana e della collaborazione inter-metropolitana (Febbraio 2021). 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemi nell'attuazione della fase di preparazione sia nel coinvolgimento che nell'azione di start up tecnico e procedurale. - esigenze insorte in corso di progetto.
CRiAMO PA	2 rimodulazioni: Gennaio 2020; Settembre 2020.	<ul style="list-style-type: none"> - Ridefinizione alcune Linee di intervento (L2 WP1 e L3 WP1) anche in chiave 2021-2027. - Adeguamento modalità organizzative e riallocazioni finanziarie. - Introduzione occasioni e strumenti per diffondere informazioni, dati e risultati. - Inserimento nuovi soggetti destinatari - Revisione indicatori (Gennaio 2020). - Proroga dei termini di chiusura di due linee di intervento 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutamenti di provvedimenti di carattere legislativo e regolamentare, raccomandazioni comunitarie e/o linee programmatiche di Governo. - Nuovi fabbisogni e istanze territoriali emersi in fase attuativa del progetto (Gennaio 2020). - Rallentamenti causati dall'emergenza Covid (Settembre 2020).
Mettiamoci in RIGA	3 rimodulazioni: Luglio 2019; Settembre 2020; Maggio 2021.	<ul style="list-style-type: none"> - Stralcio attività sviluppo banca dati attinente alla diffusione e utilizzo Life Cycle Assessment (Luglio 2019). - Integrazione Linea di intervento 7 con due nuove attività (Settembre 2020). - Rivisitazione/finalizzazione Linee di intervento (L1, L6, L8, LQS) in chiave 2021-2027. 	<ul style="list-style-type: none"> - Banca dati sviluppata da ENEA con un apposito progetto PON-Governance (Luglio 2019). - Soddisfare condizioni abilitanti in materia di servizio idrico integrato (Settembre 2020). - Mutamenti quadro normativo e/o programmatico ed emergenza Covid-19 (Maggio 2021).
ItaliAE	1 rimodulazione: Novembre 2018.	<ul style="list-style-type: none"> - Posticipare conclusione progetto al 30/06/2023, modificando il quadro programmatico, per quanto concerne i risultati da raggiungere e alcune tematiche di progetto; inoltre è stata richiesta una modifica risorse finanziarie ed un ridimensionamento degli obiettivi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Emergenza causata dalla pandemia.
SISPRINT	3 rimodulazioni:	<ul style="list-style-type: none"> - A parità di risorse, ampliare le attività progettuali introducendo la Linea 3 BIS relativa alle PMI ad alto potenziale di crescita e analisi degli ecosistemi d'innovazione nazionali e internazionali. - Ampliamento attività progettuali per report nazionale con ampliamento indicatori e attività di disseminazione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzare attività di mappatura delle imprese ad alto potenziale di crescita, unitamente all'individuazione delle peculiarità per valorizzazione imprese con un'azione di benchmarking internazionale. - Ampliare le attività progettuali.

Titolo progetto	Numero e data rimodulazioni	Oggetto rimodulazione	Motivo rimodulazione
Rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli Comuni	1 rimodulazione: Agosto 2021.	- Riprogrammazione disseminazione dei risultati.	- Emergenza Covid-19.
		<ul style="list-style-type: none"> - Anticipare di un anno (al 09/2021) il termine per manifestazioni di interesse dei piccoli Comuni. - Tarare l'approccio strategico dell'intervento con maggiore coordinamento e supporto da parte del DFP e delle amministrazioni coinvolte. - Rafforzare il coinvolgimento dei piccoli Comuni non intercettati dall'avviso. - Concentrare l'intervento sui temi della semplificazione amministrativa e della trasformazione digitale. - Procedere con il ricorso a soggetto attuatore anche per supporto a progettazione e realizzazione azioni di sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tempi di attuazione significativamente lunghi, non compatibili con gli obiettivi del DFP e del PON. - Disaffezione delle amministrazioni destinatarie dell'intervento. - Previsione, da parte di ANCI, di modalità sostanzialmente standardizzate di soddisfacimento del fabbisogno di assistenza espresso dai Comuni. - Introduzione di nuovi provvedimenti normativi successivi alla definizione e al varo del progetto.

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 34 LA REALIZZAZIONE DEI CASI STUDIO: PRINCIPALI PROBLEMI E PRINCIPALI SOLUZIONI

Titolo progetto	Principali problemi riscontrati	Principali soluzioni adottate
RiformAttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Prolungamento tempistiche rendicontazione delle attività. - Difficoltà dell'attuatore nella riconduzione output a linee di attività progetto, nonché a idonea presentazione documentazione per gli indicatori (di Programma e di progetto). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rimodulazione delle attività progettuali e del budget. - Interlocuzione costante con Formez ed i referenti del progetto tramite riunioni e tavoli tecnici.
Metropoli Strategiche	<ul style="list-style-type: none"> - Complessità delle procedure amministrative e indeterminatezza dei tempi di affidamento dei lavori attraverso procedure di gara. - Rallentamenti nella gestione delle attività a livello locale dovuti a cambi di vertici politici e tecnici delle strutture amministrative. - Difficoltà degli enti a sostenere costi di missione referenti per attività di networking e apprendimento. - Difficoltà di coordinamento tra i gruppi di lavoro distribuiti nei territori. - Inadeguatezza di percorsi di apprendimento standard. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento della struttura organizzativa deputata al monitoraggio delle procedure amministrative. - Accordi/convenzioni con amministrazioni per stabilire modalità operative e referenti tecnici di progetto - Potenziamento delle modalità di lavoro on line - Definizione dell'intero percorso locale con metodi di co-design - Incremento momenti confronto di gruppi di lavoro territoriali - Creazione di percorsi di apprendimento modulabili e analisi dei fabbisogni specifici.
CRelAMO PA e Mettiamoci in RIGA	<ul style="list-style-type: none"> - Ritardi dell'Unità Tecnica di Supporto nella fase di avvio. - difficoltà a generare economia di scala e ad alimentare una visione comune e un senso di appartenenza al progetto. - Sottodimensionamento attività, risorse finanziarie e umane; - Difficoltà a condividere tra i soggetti attuatori una catena logica obiettivi-attività-risultati e impatti. - Carenza nella completezza dei format per la rilevazione dei dati. - Tempistiche attività autocontrollo inadeguate a esigenze di cassa. - Sistema DELFI poco performante. - Covid ha rallentato le attività in presenza e ha comportato variazione ai contratti in corso d'opera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggior coordinamento attivando iniziative congiunte. - Istituzione del Gruppo di Lavoro inter-direzionale per una maggior efficacia dell'attuazione. - Creazione di apposito cloud storage per la condivisione di documenti tra i diversi soggetti. - Condivisione con l'AdG di un circuito finanziario per far fronte ad esigenze di cassa. - Realizzazione di uno strumento unico per il monitoraggio in grado di accogliere tutte le informazioni del progetto (sistema GEMMA). - Svolgimento online alcune attività causa emergenza Covid.
ItaliAE	<ul style="list-style-type: none"> - Rallentamenti nella gestione delle attività dovute alla pandemia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ricorso a modalità di interazione a distanza.
SISPRINT	<ul style="list-style-type: none"> - In avvio è mancata un' incisiva azione di sensibilizzazione e "ingaggio" delle Regioni da parte di ACT. - Scarsa partecipazione in co-progettazione da parte delle piccole imprese e di aziende rimaste "scottate" a causa dei tempi lunghi per il finanziamento di progetti UE. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'interlocuzione con AdG e Camere di Commercio ha consentito ottimizzazione delle attività. - Dialogo ed ascolto dei territori.
P.I.C.C.O.L.I.	<ul style="list-style-type: none"> - Complessità dell'attività istruttoria delle manifestazioni di interesse per la numerosità delle domande e per il meccanismo di acquisizione previsto dal bando. - Difficoltà dei Comuni nella formulazione della manifestazione. - Perdurare emergenza sanitaria da Covid-19 - Molteplicità e trasversalità degli ambiti di rafforzamento della capacità amministrativa previsti dal progetto. - Manifestazione di fabbisogni difficilmente soddisfacibili attraverso l'intervento messo in campo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rimodulazione dei tempi - contatto costante con Anci e Formez PA per ricevere aggiornamenti circa le attività in corso e poter intervenire tempestivamente nei casi di problemi

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 35 LA REALIZZAZIONE DEI CASI STUDIO: ATTORI CHIAVE E PARTNERSHIP

Titolo progetto	Coinvolgimento degli attori chiave	Collaborazione tra partners	Partner trainante
RiformAttiva	ANCI è stato coinvolto in qualità di rappresentante delle amministrazioni destinatarie degli interventi per fornire un quadro puntuale dei fabbisogni e sostenere la promozione e la diffusione nella fase di disseminazione.	ANCI e CINSEDO sono i partner che hanno avuto un ruolo di rilievo solo nelle fasi di lancio del progetto	ANCI, limitatamente alla fase di avvio.
Metropoli Strategiche	Sono stati coinvolti tutti i target previsti e funzionali: Sindaci metropolitani, Direttori e Segretari Generali, Dirigenti, PO, uffici operativi, Comuni delle aree metropolitane	Buon livello di collaborazione tra le Città Metropolitane.	La Città Metropolitana di Bologna
CREIAMO PA	Maggiormente coinvolti i funzionari e gli impiegati amministrativi (67%) rispetto ai dirigenti e l'alta direzione (20%) e i tecnici Sogesid. Esistenza di una rete di interlocutori (Tavoli, Cabine di regia, Comitati) a cui fare riferimento per consultare i destinatari e rilevarne i fabbisogni.	Metodo di lavoro fortemente collaborativo e basato sul confronto diretto con/tra le realtà destinatarie	Il tavolo permanente tra diversi livelli istituzionali per la redazione delle Strategie per lo Sviluppo Sostenibile.
Mettiamoci in RIGA	Impiegati amministrativi e tecnici Sogesid. Le strutture ministeriali hanno coinvolto attivamente le figure/strutture destinatarie in grado di contribuire al successo dell'intervento, anche grazie all'esistenza ex ante di una rete di interlocutori (Tavoli, Cabine di regia, Comitati) a cui fare riferimento per consultare i referenti dei destinatari e rilevarne i fabbisogni.	Per le Linee di intervento (L1, L3, L4 e LOS) si è registrato uno spirito collaborativo più marcato.	Gli enti coinvolti più rilevanti sono stati gestori siti Natura 2000; Province, Città Metropolitane e Regioni; ENEA e la Rete Nazionale LCA.
ItaliAE	Costruzione di un'ampia rete di partenariato, per favorire le azioni di supporto al territorio. 11 Protocolli di intesa siglati con le amministrazioni regionali per promuovere azioni di supporto e accordi con Agenzia del Demanio ed associazioni di rappresentanza dei sistemi intercomunali.	Tutte le Regioni, con cui sono stati stipulati accordi individuali, hanno mostrato grande interesse ed ha portato a Tavolo permanente tra le Regioni, non preventivato.	Le Regioni
SISPRINT	La partnership multilivello: Unioncamere (con in-house SiCamera, Infocamere e Isnart) e rete delle Antenne territoriali (Camere di commercio con presidio delle attività a livello regionale) ha consentito di coinvolgere Regioni, Ammini. locali, Associazioni di categoria, Università, Centri di ricerca.	La collaborazione è stata fattiva e proficua.	Le società in house di Unioncamere
P.I.C.C.O.L.I.	I Piccoli Comuni con autoanalisi fabbisogni. Coinvolgimento di ANCI e di recente del Formez PA. Ulteriore coinvolgimento Regioni dei Comuni interessati, di AgID - per interventi di natura tecnologica - e di altri soggetti locali (ASMEL, ANPCI, etc.). Attività di semplificazione in raccordo con l'Ufficio per la semplificazione del DFP e formazione in coordinamento con SNA.	Rapporto collaborativo con ANCI e Formez, attraverso call periodiche di informazioni e di aggiornamento.	(Troppo presto per individuarlo)

Fonte: Ismeri Europa

L'analisi dei problemi incontrati durante la realizzazione dei progetti (Tabella 34) fa emergere problemi di ingaggio dei destinatari finali causati da un limitato interesse o da cambi nei vertici politici, problemi di gestione finanziaria (rendicontazione) e problemi legati alla pandemia. Le soluzioni apportate hanno riguardato il trasferimento on-line di alcune attività, un maggiore coordinamento con gli enti attuatori e i diversi partners. Importante segnalare la definizione in diversi casi di accordi formali con i destinatari, i quali hanno consentito un maggiore loro impegno e una chiarezza delle regole del gioco.

L'analisi 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. La prima partnership con i realizzatori è stata vitale per il successo del progetto ed ha permesso di coinvolgere velocemente diversi enti specializzati; la seconda, altrettanto vitale, ha richiesto il coinvolgimento di un ampio numero di amministrazioni attraverso accordi formali e informali. Nel complesso entrambe le partnership hanno funzionato bene e anche i progetti con una maggiore caratterizzazione "top-down" hanno saputo coinvolgere le amministrazioni locali.

E' bene segnalare qui un altro aspetto di carattere generale che emerge dai casi. Molte delle amministrazioni beneficiarie non avrebbero avuto la capacità di gestire in prima persona i progetti attivati e neanche di mettere a bando sul mercato le attività progettuali. Una tradizione di attività di rafforzamento amministrativo esiste nel DFP, ma questo ha un personale limitato per numero. Questo problema è stato confermato da numerosi intervistati e conferma che molte delle attività realizzate sono state eccezionali e non un proseguimento o un rafforzamento di attività ordinarie delle amministrazioni beneficiarie. Questo aspetto pone un problema alle strategie future e a una gestione delle politiche di capacitazione che non sia basata su competenze settoriali, peraltro necessario, ma corrisponda una precisa specializzazione sulla capacitazione e metta in campo una amministrazione in grado di seguire e imparare per il futuro dai progetti finanziati.

4.3.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti

I cambiamenti segnalati nelle interviste e riassunti, per difetto, nelle tabelle successive (Tabella 36 e Tabella 37) segnalano un'azione molto vasta realizzata dai progetti esaminati. 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 RiformaAttiva, Sisprint, Italiae.

TABELLA 36 | RISULTATI DEI CASI STUDIO: PRINCIPALI RISULTATI E TARGET CONSEGUITI

Titolo progetto	Risultati principali raggiunti	Target conseguiti
RiformAttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Trasferimento metodologie e strumenti a un 108 Amministrazioni - Sistema professionale della Regione Sicilia. - Realizzazione di percorsi di accompagnamento a distanza e in presenza. - Realizzazione di incontri con 3 Amministrazioni tra quelle pilota finalizzati all'aumento delle competenze in materia di comunicazione pubblica sul web. 	<p>Conseguito indicatore 7RIS: 88 Amministrazioni, pari all'81% delle PA coinvolte, risultano riorganizzate superando la percentuale del 69% definita come target finale di progetto.</p>
Metropoli Strategiche	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento identità Città Metropolitana; miglioramento conoscenza da parte di cittadini, comuni e stakeholders locali delle funzioni dei nuovi enti. - Trasferimento soluzioni e buone pratiche tra Città Metropolitane e incremento delle loro collaborazioni. - Completamento processi di pianificazione strategica, di riorganizzazione e gestione associata dei servizi e di semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico. - Rafforzamento del capitale umano e ampliamento delle competenze legate alle nuove funzioni strategiche nei dipendenti e negli amministratori 	<ul style="list-style-type: none"> - Trasferimento di soluzioni e Buone Pratiche. - Corretta gestione amministrativa e procedurale, creazione e mantenimento di efficaci relazioni di sostegno e collaborazione tra le varie componenti del team di progetto
CReIAMO PA	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo di modalità condivise e di co-progettazione per l'applicazione della normativa su "appalti verdi". - Per superare la disomogenea applicazione delle Valutazioni Ambientali, sviluppati documenti e strumenti a supporto del decision-making. - 20 Amministrazioni hanno nominato un referente per i contratti di Fiume, e 5 hanno sottoscritto un Contratto di Fiume. Il 56% delle Amministrazioni destinatarie della L6-WP1 ha utilizzato strumenti e metodologie realizzati nell'ambito dell'aggiornamento del Piano di gestione idrografico 2021-2026. - Per una transizione verso un'economia circolare (L3): le Amministrazioni coinvolte hanno sottoscritto Lettere di Adesione, Accordi di Collaborazione e Protocolli di Intesa con il Ministero. Elaborazione di documenti metodologici a scala regionale e locale per la definizione e l'attuazione di Piani/Strategie di adattamento ai cambiamenti climatici (L5) e 11 Soggetti hanno contribuito alla redazione dell'Interim Report sullo stato di attuazione del Programma Nazionale di Misure della Strategia Marina. 	<ul style="list-style-type: none"> - Target individuati in fase programmatica registrati dai Work Package che risultano conclusi: azioni specifiche per l'applicazione dei CAM sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari. - Rafforzamento della capacità amministrativa per la prevenzione e la gestione dei rifiuti - Eventi di comunicazione online.
Mettiamoci in RIGA	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione di strumenti, metodologie, modelli, linee guida e buone pratiche che integrano le politiche insieme ai principi dell'economia circolare, di adattamento dei cambiamenti climatici, della mobilità sostenibile. In particolare sono stati realizzati in rif. indicatore PON 18OUT: 8 Documenti tecnici; 2 Documenti di indirizzo; 3 Casi studio - Sono stati realizzati in rif. indicatore PON 23OUT: 3 Linee Guida Protocolli/Accordi 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseguimento target relativi agli indicatori di comunicazione.

Titolo progetto	Risultati principali raggiunti	Target conseguiti
ItaliAE	<ul style="list-style-type: none"> - La creazione di una community progettuale capace di condividere contenuti ed esperienze: accordi di collaborazione tra il DARA e le Regioni nell'ottica di un riordino generale della governance in tema di unioni dei comuni; - Attività di scouting sul territorio, soprattutto con le Unioni; - Costruzione della Community delle grandi Unioni; 	<ul style="list-style-type: none"> - La stipula dei Protocolli di intesa con gli stakeholder progettuali. - costruzione Community grandi Unioni. - L'avvio e conclusione di azioni di supporto in un numero significativo di amministrazioni. - La redazione di report e vademecum.
SISPRINT	<ul style="list-style-type: none"> - Progettazione e realizzazione di due strumenti (Cruscotto informativo e Report) flessibili e tipizzati sulle esigenze conoscitive degli stakeholders territoriali che hanno incontrato il gradimento degli stessi. - Maggiore consapevolezza negli stakeholders territoriali dell'importanza della lettura dei contesti territoriali - Maggiori competenze sui temi della programmazione comunitaria e sui suoi meccanismi d funzionamento - Realizzazione di azioni di studio, raccolta e analisi di dati 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilità di strumenti per l'osservazione, l'analisi e il monitoraggio delle imprese. - Potenziamento della capacità di progettazione delle PA e maggiore coerenza dell'azione programmatica - Maggiore conoscenza e consapevolezza da parte delle Amministrazioni locali nell'utilizzo dei dati
P.I.C.C.O.L.I.	<ul style="list-style-type: none"> - Avviso "a sportello" per raccogliere le manifestazioni di interesse per il progetto. - il Dipartimento ha stipulato con Anci l'Accordo ex art. 15 L. 241/1990, con il quale si intende affiancare i piccoli Comuni ammessi alla Fase 2 di coprogettazione del Piano di intervento e, successivamente, supportarli nella fase di attuazione dopo che i Piani sono stati valutati positivamente dal DFP. - Elaborazione di un questionario di Anci sottoposto ai Comuni coinvolti al fine di individuare la tipologia di servizi da proporre - il Dipartimento ha acquisito 481 Piani di intervento progettati con il supporto di Anci e trasmessi dalle amministrazioni destinatarie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Non è ancora possibile restituire dei dati con riferimento ai target 30/06/2023 fissati per gli indicatori di risultato e di impatto del Progetto.

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 37 I RISULTATI DEI CASI STUDIO: CAMBIAMENTI ORGANIZZATIVI, MODALITÀ DI LAVORO E EPRFORMANCE

Titolo progetto	Cambiamenti organizzativi	Modalità di lavoro	Capacità d'azione e performance
RiformAttiva	Partecipazione delle amministrazioni coinvolte alla sperimentazione di metodi e strumenti per interventi di riforma della PA o di strategie innovative di comunicazione e utilizzo delle piattaforme social, portando a termine le attività dei Piani di Lavoro (PdL).	Semplificazione e standardizzazione delle procedure amministrative, la trasparenza e l'accesso civico (FOIA) e la gestione delle risorse umane, all'interno dell'obiettivo specifico di valorizzare il lavoro agile.	Tentativo di accelerare i processi correlati alle procedure amministrative. Valorizzare l'accesso ai documenti e agli atti della PA; fornire gli adeguati strumenti per sostituire le modalità classiche di lavoro con forme più agili
Metropoli Strategiche	Modificazioni degli assetti organizzativi degli enti coinvolti in ragione delle nuove funzioni delle Città Metropolitane.	Significativi cambiamenti nelle modalità di lavoro interne (tra dipartimenti delle Città Metropolitane), esterne (con i comuni dell'area metropolitana e stakeholders territoriali), inter-organizzative (tra le 14 Città Metropolitane).	Miglioramento nelle capacità di azione e performance in relazione alla Pianificazione Strategica Metropolitana.
CRelAMO PA	Maggiore livello di cooperazione e scambio di esperienze; migliore capacità di gestione delle relazioni interistituzionali e modifica degli assetti delle Amministrazioni deputate alla gestione dello sviluppo sostenibile (soprattutto Regioni). Costituzione di Cabine di regia regionali, Comitato di Indirizzo dell'Osservatorio sui Contratti di Fiume.	Maggiore confronto tra i diversi portatori di interesse per la trasferibilità di soluzioni innovative, la realizzazione di strumenti e prodotti elaborati attraverso la co-progettazione con le realtà destinatarie.	Maggiore efficacia ed efficienza nelle modalità dell'agire pubblico a seguito delle azioni attuate con il progetto (Es. definizione condivisa e conseguente utilizzo di format/schemi per la redazione di documenti coerenti con gli indirizzi diffusi a livello nazionale sul tema del GPP)
Mettiamoci in RIGA	Maggior confronto e dialogo all'interno delle singole amministrazioni e tra i soggetti coinvolti. Maggiore scambio di esperienze.	Buono/discreto grado di partecipazione e coinvolgimento dei destinatari nella co-progettazione/sviluppo di "output core". La Linea 4 utilizza la Cabina di Regia sul LCA per sviluppare e diffondere strumenti di cui sono già stati condivisi tipologia e contenuti sostanziali.	definizione condivisa e il conseguente utilizzo di format/schemi per la redazione di documenti coerenti con gli indirizzi diffusi a livello europeo.
ItaliAE	Attivazione di dinamiche di cambiamento: nelle Unioni mature sta consentendo processi di analisi e confronto sulle esperienze realizzate. Nelle Unioni in sviluppo facilitazione dei processi di crescita.	Utilizzo dell'approccio partecipato. I piani di lavoro, i risultati attesi e gli altri principali contenuti vengono condivisi con i destinatari (Unioni di Comuni, principale target del Progetto)	Azione su segmenti territoriali differenti in termini di complessità della realtà associativa. L'approccio metodologico utilizzato sta riuscendo ad avere una logica sartoriale, capace di rispondere alle diverse esigenze.
SISPRINT	Maggiore collaborazione attraverso una struttura organizzativa capillare sul territorio che ha coinvolto le Camere, le antenne territoriali, le tre strutture in house e gli stakeholders. Maggiore dialogo tra i soggetti con la costruzione di tavoli tecnici periodici.	Consolidamento dei rapporti con gli stakeholders e promozione di attività di affiancamento degli enti.	Maggiori valutazioni a livello di dettaglio comunale. Maggiore consapevolezza su la disponibilità di dati e la conoscenza delle dinamiche produttive dei territori.
P.I.C.C.O.L.I.	non è ancora possibile fornire indicazione in merito agli effetti prodotti dal progetto	non è ancora possibile fornire indicazione in merito agli effetti prodotti dal progetto	non è ancora possibile fornire indicazione in merito agli effetti prodotti dal progetto

Fonte: Ismeri Europa

Il maggior dettaglio dei risultati offre alcune ulteriori indicazioni (Tabella 37). I cambiamenti organizzativi sono stati facilitati dai progetti nelle città metropolitane e nell'ambiente; RiformAttiva sembra invece aver diffuso e attivato le amministrazioni materia di semplificazione. I modelli di lavoro sembrano essere stati anch'essi positivamente influenzati, anche se non emerge dai casi la capacità di una misurazione concreta di quanto fatto. La performance anche sembra positivamente influenzata ma soprattutto come empowerment dei destinatari, più che come effetti concreti.

E' comunque utile segnalare tra i risultati alcuni elementi emersi nelle interviste e non riassunti nelle tabelle per motivi di spazio. Ricordiamo in particolare alcuni esempi paradigmatici:

- il caso della Regione Siciliana che ha implementato per la prima volta e con l'aiuto di RiformAttiva il piano delle competenze della Regione; il piano è stato approvato dalla Giunta e sarà il riferimento per le future assunzioni. Tuttavia, l'idea di applicare il piano, come sarebbe ovvio, all'attuale organizzazione degli uffici per potenziarne capacità ed efficienza è stato abbandonato per obiezioni politiche e sindacali;
- il caso del progetto del MATTM a supporto della gestione integrata delle acque, nel quale alcune Regioni non avevano completato l'attuazione degli ATO in ottemperanza alla legge del 2006 e a seguito delle condizionalità ex-ante si rischiava di bloccare i fondi europei. Il MATTM ha dovuto abbandonare un approccio di empowerment, poco proficuo sino allora, e attivare un nuovo intervento di assistenza tecnica finanziato con REACT per supplire direttamente a quelle inadempienze.

Questi esempi segnalano 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. Indirettamente, questi esempi confermano anche un ulteriore risultato segnalato da molti dei progetti intervistati, ossia che le amministrazioni più capaci, e generalmente del Centro-Nord, si siano più avvantaggiate dei progetti del PON Governance. Questa tendenza alla "agglomerazione" della capacità non è nuova ed è abbastanza intuitiva, ma ancora una volta rimanda a condizioni esterne ai progetti e semmai a un disegno strategico che dovrebbe con più decisione e chiarezza anticipare o minimizzare quelle condizioni. Con questo non si intende, comunque, affermare che nel Sud Italia questi progetti non hanno avuto effetti o che non hanno introdotto importanti innovazioni, ma si sottolinea come la diffusione di questi risultati sia più problematica in alcune amministrazioni.

4.3.4. Lezioni e indicazioni per il miglioramento amministrativo

Alcune lezioni emerse nei casi studio sono riassunte nelle successive Tabella 38 e Tabella 39.

Tra i principali ostacoli i progetti segnalano la mancanza di adeguate competenze all'interno delle amministrazioni destinatarie, il turn-over dei funzionari, l'inadeguatezza degli assetti organizzativi e la resistenza al cambiamento organizzativo. Tra i fattori di facilitazione sono stati segnalati: l'aumento del personale e delle sue competenze, dirigenza motivata, il commitment politico, l'esistenza di norme o piani di indirizzo che obbligano ad adeguarsi, la disponibilità di risorse aggiuntive.

TABELLA 38 LEZIONI DEI CASI: OSTACOLI E FATTORI DI FACILITAZIONE

Titolo progetto	Maggiori ostacoli al cambiamento	Maggiori facilitazioni al cambiamento
RiformAttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di laureati in discipline STEM e con competenze informatiche - Elevato turn over del personale locale, 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiori assunzioni di personale con competenze trasversali - Necessità di accrescere il know-how del personale in essere, attraverso corsi di formazione e di aggiornamento
Metropoli Strategiche	<ul style="list-style-type: none"> - Scarse competenze del personale. - Scollamento del livello politico dal livello amministrativo. - Eterogeneità negli assetti organizzativi e debolezze strutturali degli enti metropolitani. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una riforma istituzionale importante. - Certezza di risorse economiche spendibili. - Personale apicale motivato al cambiamento.
CReIAMO PA	<ul style="list-style-type: none"> - Scarso senso di appartenenza al progetto dei beneficiari. - Poca sinergia tra i destinatari del progetto per il conseguimento di un obiettivo comune. 	<ul style="list-style-type: none"> - Il mandato normativo incentiva i destinatari a partecipare e facilita la creazione di strutture ad hoc - La creazione di sinergie per iniziative su temi tra loro connessi e la creazione di raggruppamenti/hub territoriali con esigenze comuni hanno consentito di massimizzare l'efficacia delle azioni del progetto - Il legame con strategie, piani, programmi ha funzionato da leva per le iniziative di governance.
Mettiamoci in RIGA		<ul style="list-style-type: none"> - Necessità di rispondere a obblighi/adempimenti previsti dal quadro normativo e/o programmatico. - Il legame tra strategie, piani, programmi, interventi inerenti alla politica ordinaria e straordinaria, compreso lo stanziamento di poste finanziarie extra-progetto.
ItaliAE	<ul style="list-style-type: none"> - Resistenza al cambiamento organizzativo: maggiore è l'impatto nell'organizzazione, più forti sono le resistenze 	<ul style="list-style-type: none"> - Il commitment politico facilita l'efficacia dei percorsi nelle Unioni.
SISPRINT	<ul style="list-style-type: none"> - Disomogeneità delle situazioni in relazione alla capacità di interlocuzione tra stakeholder e con l'amministrazione regionale. - Conoscenza frammentata del quadro strategico della programmazione 2014-2020 e della sua articolazione per obiettivi ed azioni e inadeguata percezione della sua utilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Conoscenza del territorio, capacità di lettura dei suoi fabbisogni e disponibilità di fonti informative - Capillarità del sistema delle Camere di commercio, - Ruolo attivo nell'ambito del partenariato economico e sociale. - Capacità di risposta attraverso modalità e strumenti integrati e allo stesso tempo differenziati.
PICCOLI	<ul style="list-style-type: none"> - L'attuale stato di avanzamento del progetto non permette di rilevare questa tipologia di informazioni. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'attuale stato di avanzamento del progetto non permette di rilevare questa tipologia di informazioni.

Fonte: Ismeri Europa

TABELLA 39 LEZIONI DEI CASI COME INDICATE DAGLI INTERLOCUTORI

Titolo progetto	Lezioni apprese
RiformAttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Mantenere un giusto coordinamento con l'ente in-house Formez, al fine di procedere in sinergia per il buon andamento delle attività e di intervenire in maniera tempestiva nel caso di criticità o di eventuali mutamenti di circostanze.
Metropoli Strategiche	<ul style="list-style-type: none"> - Una progettualità basata sulla sperimentazione a un limitato numero di interventi locali è risultato un approccio efficace negli interventi che mirano all'innovazione dell'azione amministrativa e all'incremento delle capacità amministrative e delle competenze del personale e degli amministratori degli enti locali.
CReI AMO PA	<ul style="list-style-type: none"> - Migliorare le sinergie, collaborazioni, flusso informativo (anche di esperienze già realizzate) e senso di appartenenza a un progetto comune.
Mettiamoci in RIGA	<ul style="list-style-type: none"> - Migliorare l'identificazione del gruppo dei destinatari e di altri attori rilevati per l'attuazione operativa. - Rafforzare i legami di complementarietà tra le diverse Linee di intervento. - Creare gruppi di lavoro congiunti su tematiche cogenti (Agenda 2030, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici) in grado di cogliere le prospettive delle Amministrazioni coinvolte.
ItaliAE	<ul style="list-style-type: none"> - L'importanza dell'azione di dialogo e interazione iniziale con i diversi attori che si occupano del tema del riordino ha consentito un'azione sinergica sui territori, capace di far incontrare le esigenze progettuali con le visioni specifiche delle diverse realtà locali.
SISPRINT	<ul style="list-style-type: none"> - Il modello di intervento dotato di un "team centrale" e diverse "antenne periferiche" ha unito capacità direzionale e presenza capillare sui territori, migliorando la raccolta di informazioni, dati, e fabbisogni, e permettendo la progettazione di risposte diversificate e adatte a diversi contesti. - L'approccio basato sulla messa a punto di strumenti in grado di agevolare il "lavoro" per meglio finalizzare e monitorare la Programmazione ha trovato un riscontro molto positivo in tutti i territori; occorre però lavorare sulla diffidenza e a volte antagonismo tra centro e periferia sui temi della Programmazione.
PICCOLI	<ul style="list-style-type: none"> - In considerazione dell'ampia platea alla quale è stato rivolto il progetto (comuni italiani con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), si ritiene che per una ottimale gestione, sarebbe stato opportuno prevedere una modalità informatizzata di acquisizione delle manifestazioni di interesse, non solo per ovviare all'invio a mezzo PEC, ma, soprattutto, per ridurre il rischio di errore in fase di compilazione.

Fonte: Ismeri Europa

Queste indicazioni confermano la necessità di creare le condizioni e di sviluppare un coinvolgimento proattivo dei destinatari per assicurare una maggiore efficacia ai progetti di empowerment.

Nelle lezioni apprese segnalate dai casi studio prevalgono lezioni operative e pratiche. Interessante la notazione di Metropoli Strategiche dove si sottolinea come lavorare con un numero circoscritto di amministrazioni locali, seppure complesse come le città metropolitane, abbia favorito il successo dell'intervento; questo indicherebbe che concentrare il numero dei destinatari ed evitare la dispersione del progetto a supporto di tante amministrazioni può essere efficace.

Un altro segnale interessante è quello del coordinamento tra le diverse linee di intervento sia all'interno di un progetto sia tra progetti. I progetti intervistati hanno fatto del loro meglio a questo proposito, ma in diversi casi, anche fuori dei casi studio, si sono notate delle sovrapposizioni (p.e. in molti sono intervenuti sulle nuove aree metropolitane).

5. CONCLUSIONI

5.1. CONSIDERAZIONI SULLE DIFFICOLTÀ DELLA VALUTAZIONE

Prima di passare alle conclusioni del rapporto di valutazione è utile soffermarsi brevemente su alcune problematiche che derivano dalla valutazione dei progetti di capacità amministrativa. Proponiamo all'attenzione alcuni elementi che andranno poi approfonditi e sviluppati nelle sedi opportune:

- la collaborazione delle amministrazioni beneficiarie è stata nel complesso buona e aperta, ma ha stupito che diversi progetti non siano riusciti a rispondere al questionario. L'obbligo a fornire informazioni alla valutazione dovrebbe essere introdotto, come avviene già per il monitoraggio, e al tempo stesso una maggiore partecipazione dei beneficiari alle diverse fasi della valutazione è da ricercare in futuro. Questo richiede però di dedicare maggiori risorse e tempo alla valutazione.
- Come si è già sottolineato, un set di indicatori più accurato e rilevato prima e dopo i singoli progetti potrebbe esser emesso a punto per una migliore comprensione dei progetti. Così come i target dei progetti andrebbero attentamente verificati per assicurarne l'efficacia interpretativa ed evitare sovra o sottodimensionamenti.
- Le informazioni raccolte presso i destinatari nei casi studio sono state di grande interesse e hanno consentito una migliore interpretazione delle informazioni offerte dai beneficiari. Questo consiglia una costante triangolazione delle informazioni, anche nei processi di autovalutazione, per aumentare la loro affidabilità e completezza.
- Come hanno dimostrato, almeno in parte l'indagine e i casi studio, è necessario volgere la valutazione ai meccanismi di cambiamento o di riflessione introdotti nella amministrazione senza fermarsi ad attività e output, i quali, seppure utili, non aiutano da soli a capire l'azione complessiva dei progetti.

5.2. RISPOSTE ALLE DOMANDE DI VALUTAZIONE

5.2.1. Valutazione operativa

La tenuta del quadro logico del PO e la coerenza del PO con gli obiettivi effettivamente perseguiti

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 molte debolezze del quadro logico, soprattutto per una certa genericità degli obiettivi e la conseguente dispersione degli interventi. Queste debolezze non dipendono tanto dalla programmazione del PON quanto derivano dal contesto di riferimento; in particolare, ricordiamo:

- a) l'ampiezza del raggio di azione dell'Obiettivo Tematico 11 all'interno della strategia europea, che tendeva di per sé a disperdere le risorse e le progettualità;
- b) l'assenza di una politica nazionale per la capacità amministrativa con regole e strumenti predefiniti, la qual cosa ha consentito a tanti e diversi attori di attivarsi indipendentemente sul tema della capacità.

Dall'analisi sono emersi poi alcuni elementi che non rappresentano delle criticità, ma che devono comunque essere attentamente considerati in futuro:

- la combinazione tra interventi di capacity building e interventi di empowerment (inclusi quelli basati sulla conoscenza) dovrebbe essere parte di una più chiara strategia integrata e focalizzata su chiari obiettivi di rafforzamento;
- la chiarezza su quello che è aggiuntivo e quello che le amministrazioni dovrebbero comunque fare andrebbe meglio chiarita per avere un quadro logico forte, soprattutto ora che il PNRR si sovrappone strategicamente a molte delle azioni dei fondi SIE. L'aggiuntività finanziaria di tutti i progetti del PON Governance è intuibile, ma alcuni interventi probabilmente alcune amministrazioni (come alcuni ministeri) li avrebbero comunque realizzati e, quindi, l'aggiuntività strategica appare più limitata.
- Una insufficiente attenzione ai problemi organizzativi da cui dipendono i cambiamenti della PA; da un lato la complessità e la forte dipendenza dal singolo contesto di questi problemi e da un altro lato l'approccio "settoriale" del PON Governance non hanno facilitato la presa in carico di questi aspetti.

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. Tuttavia, a questo proposito è quanto emerso dai casi di studio come a volte: la scarsa competenza di base degli uffici, lo scarso *commitment* di alcune delle amministrazioni destinatarie, i cambiamenti normativi o quelli negli uffici abbiano complicato l'attuazione dei progetti. Questi fattori sono ben noti ai decisori e molte azioni recenti vanno a contrastarli, tuttavia la loro soluzione non è immediata e non è garantita per sempre quindi andranno monitorati con attenzione anche in futuro.

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. Le osservazioni che sono state avanzate nel rapporto riguardo alla definizione di alcuni indicatori di risultato e alla rilevazione delle informazioni prima e dopo l'avvio dei progetti sono relative a un possibile potenziamento del sistema di monitoraggio e non a sue significative debolezze.

I ritardi e le diverse rimodulazioni accumulati da diversi progetti avrebbe 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 da problemi operativi diffusi e indipendenti dalle volontà dei progetti.

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 richiederebbe una attenta catalogazione e verifica per valorizzare le migliori esperienze.

Nel rapporto si è sottolineato più volte una certa genericità dei risultati, che sembrano indicare miglioramenti delle condizioni più che effettivi cambiamenti, i quali cambiamenti comunque in alcuni casi ci sono stati. Questo tipo di effetti generici in parte dipende dalla ampiezza degli interventi di empowerment all'interno del PON che, come abbiamo indicato in precedenza nella teoria del cambiamento, mirano proprio alle precondizioni di una migliore amministrazione.

Un secondo e più profondo motivo di questi risultati è da ricercare nell'assetto istituzionale del nostro paese, il quale non facilita, se non proprio ostacola, le politiche di rafforzamento amministrativo di carattere nazionale. In sostanza, nessuna amministrazione può spingere e tantomeno obbligare un'altra amministrazione a una maggior efficienza; l'autonomia dei diversi livelli istituzionali impedisce se non in rarissime eccezioni²⁶ questo tipo di vincoli. In mancanza di obblighi stringenti al risultato da parte dei destinatari i progetti finanziati non hanno potuto spingere per risultati concreti se non in un numero limitato (ma significativo) di casi in cui il beneficiario realizzava per se stesso gli interventi o in cui vi erano forti spinte al cambiamento dalle normative o dal contesto.

La qualità degli output prodotti

Gli interventi esaminati hanno mostrato una buona qualità. Come è stato più volte sottolineato la qualità degli output non è comunque garanzia dell'efficacia degli interventi.

E' anche necessario sottolineare che il ricorso a un mercato pubblico non competitivo (in-house) nella larga maggioranza dei progetti ha comportato costi piuttosto elevati dei progetti. Non è stato possibile esaminare i bilanci dei singoli progetti, ma la comparazione con progetti simili realizzati in ambito competitivo oppure il confronto con i ribassi registrati da alcune gare Formez sembrano confermare questa osservazione. Le significative risorse disponibili hanno certamente sostenuto la qualità delle realizzazioni.

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 principali e adattarli alle modalità di lavoro dei destinatari. In alcuni casi (p.e. PICCOLI) una partecipazione inferiore alle attese ha richiesto una rimodulazione del progetto, ma questi sembrano limitati e non hanno ostacolato l'insieme del PON.

²⁶ Si pensi ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) definiti in Costituzione, ma ancora limitatamente applicati, per motivi finanziari e politici che qui non si possono esaminare. Nella legge di Bilancio 2022 sembra invertirsi questa tendenza, ma è ancora presto per valutarne gli effetti. Un altro esempio è la legge 241/90 sui tempi dei procedimenti amministrativi, che sulla carta consentirebbe una comparazione e una spinta alla convergenza dell'efficienza delle diverse amministrazioni; tuttavia, nonostante le ripetute e anche recenti modifiche, questa legge ancora non prescrive l'obbligo alla misurazione e alla "convergenza" dei tempi procedurali.

E' bene In generale, la formalizzazione (accordi, intese, ecc.) di alcuni dei rapporti partenariali sembra premiare in termini di chiarezza dei ruoli e commitment dei destinatari.

5.2.2. 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. Alcune conclusioni sono comunque possibili con i dati sinora disponibili.

Una quota significativa di risorse è stata destinata a progetti classificabili come di capacity building. Le maggiori di queste risorse sono andate a progetti infrastrutturali per la digitalizzazione di alcuni ministeri o per creare le condizioni per una diffusione dell'e-government; seppure risultati ed effetti diffusi non siano ancora disponibili, si può presumere che questi interventi raggiungano almeno i loro obiettivi iniziali. Altri interventi di capacity building più mirati al cambiamento organizzativo 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 a pagina 26, ove tra le determinanti del successo si segnalavano le condizioni esterne e una effettiva leadership. Questi elementi, però, non sempre hanno funzionato e i cambiamenti attesi sono rimasti a volte limitati, come i casi studio hanno indicato mettendo in evidenza come ostacoli politici, organizzativi o di competenze a volte abbiano impedito un pieno dispiegamento degli effetti degli interventi. Questo rimane, quindi, un aspetto chiave per il successo dei futuri interventi e richiede maggiore attenzione ai processi di cambiamento, perché non è sufficiente concentrare il supporto ai contenuti del cambiamento.

A questo proposito è utile sottolineare anche 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. Sebbene sia importante associare supporti per la capacità quando cambiano le regole, se il quadro organizzativo in cui queste intervengono già non funziona adeguatamente sarà difficile applicarle senza intervenire su di esso. Si pensi, per esempio, alle prossime modifiche del codice degli appalti a fine 2022, che richiederanno un pronto adeguamento per rispettare i vari programmi di spesa.

Un altro aspetto da segnalare è quello della tendenziale "divergenza" della capacità: le amministrazioni più capace 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 questa trappola possono cadere molti interventi di "empowerment" che non obbligano al cambiamento e lo lasciano alle capacità di ciascuno; si ricordi a questo proposito l'esempio degli ATO che dopo oltre 15 anni e diversi interventi di supporto risultavano ancora inattuati in alcuni contesti. Queste considerazioni suggeriscono che è necessario contestualizzare e mirare gli interventi, seppure sia sempre utile concentrare e semplificare gli interventi.

Governance multilivello

La governance multilivello nel suo insieme dovrebbe beneficiare degli interventi del PON Governance, ma la maggioranza dei progetti sembra aver agito su un solo livello e pochi

progetti (forse quelli infrastrutturali soprattutto) possono influenzare contemporaneamente i diversi livelli istituzionali.

La diversità delle priorità tematiche dei progetti sembra poi non aver consentito una concentrazione tematica o per problemi dell'azione per la governance multilivello. Comunque, bisogna riconoscere l'importanza assegnata da molti progetti alla dimensione comunale che sembra essere quella che negli ultimi anni ha sofferto maggiormente in termini di capacità e che rimane centrale per garantire un elevato livello di investimenti (si ricorda che la quota degli investimenti compiuti dai Comuni, seppure in riduzione, è superiore a quelle delle Regioni).

E' emerso con significatività anche un altro tema: l'importanza del coordinamento orizzontale, oltre che di quello verticale. Le politiche ambientali, le nuove regole della conferenza servizi, la governance delle città metropolitane sono temi su cui il PON ha concentrato importanti risorse e che hanno dimostrato necessitare un importante coordinamento orizzontale nelle amministrazioni. Peraltro questo principio emerge anche dalle nuove politiche sociali che agiscono su bisogni multidimensionali o dalle politiche di innovazione che richiedono un'azione sistemica. Sembra in molti casi obsoleta la stessa organizzazione settoriale/verticale su cui poggiano le amministrazioni e si risponde, ancora in modo occasionale, con tavoli o cabine di regia che eprò tendono a divenire permanenti. Una riflessione più ampia sarà necessaria nei prossimi anni su questo punto.

Cambiamento organizzativo

Pochi progetti hanno sviluppato questo aspetto ed hanno promosso metodiche precise o un'attenzione adeguata; di quelli esaminati più da vicino forse solo Metropoli Strategiche è riuscito ad entrare maggiormente in questa dimensione, anche perchè lavorava su un numero di enti limitato e già in forte cambiamento. La relativamente limitata attenzione prestata ai PRA delle amministrazioni responsabili di PO, i quali potevano essere un importante laboratorio del cambiamento organizzativo, indica anche la necessità di maggiore personale e competenze specialistiche all'interno delle amministrazioni che devono seguire progetti di cambiamento organizzativo.

Nel linguaggio dei progetti la maggior parte dei casi il cambiamento si riferisce a un miglioramento delle competenze e delle conoscenze. Questi concetti sono piuttosto lontani dal cambiamento organizzativo come normalmente considerato, tuttavia sarebbe sbagliato non considerare i numerosi cambiamenti limitati o anche marginali, ma comunque significativi, apportati dai progetti nel modo di fare le cose (analisi delle procedure, modulistica, ecc.), nelle forme di coordinamento e nelle competenze. Gli effetti sulla performance delle amministrazioni sono forse limitati, ma non insignificanti.

In generale, è possibile affermare che la questione del "metodo" con cui cambiare e migliorare non è stata molto affrontata e non in modo esplicito. Come detto prima, questo deriva anche dall'assetto istituzionale che lascia a ciascuna amministrazione la responsabilità del cambiamento.

Digitalizzazione e miglioramento della performance

La digitalizzazione ha ricevuto un forte impulso dal programma sia negli interventi dei ministeri centrali, per un proprio rafforzamento, sia in quelli dell'AgID per la creazione 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 driver del rafforzamento

amministrativo. Questo aspetto pone una questione di prospettiva e cioè sull'integrazione della dimensione digitale in tutti i progetti per la PA. In sostanza, non è possibile disegnare un progetto di riorganizzazione o di miglioramento della performance amministrativa senza considerare i suoi aspetti connessi alla digitalizzazione. Questo non significa che tutti i progetti devono necessariamente avere una componente digitale, ma che tutti i progetti dovrebbero considerare i propri riflessi sulle infrastrutture e i procedimenti digitali.

5.3. CONSIDERAZIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI

La valutazione del PON Governance, in sintesi, propone le seguenti considerazioni generali:

- Il PON Governance ha avuto un ruolo importante e ha realizzato una 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.
- Il PON ha scontato diverse debolezze di contesto che hanno contribuito ad alcuni limiti nella sua strategia (p.e. molte priorità e 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 amministrativo nazionale e dall'assenza di politiche nazionali per la capacità, ma 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 tenere in maggiore considerazione l'organizzazione delle amministrazioni e le loro dinamiche interne.
- 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.

Le principali raccomandazioni per il futuro sono:

- Disegnare una strategia che preveda:
 - o Una combinazione esplicita e integrata di azioni di capacity building e di empowerment;
 - o Utilizzare al meglio l'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
 - o 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 riflessione per le amministrazioni;

- Disegnare una operatività che preveda:
 - o La costruzione di strutture all'interno dell'amministrazione (DFP e ACT) dedicate unicamente alla capacità amministrativa e che dispongano di adeguate risorse non tanto per gestire i progetti ma per interagire con loro, seguirne l'evoluzione e studiarli.
 - o 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 impegnata in una cambiamento o miglioramento, limitando al massimo organizzazioni o amministrazioni intermedie.
 - o Un sistema di monitoraggio e valutazione rafforzato in relazione alla complessità e dimensione strategica della capacità amministrativa, il quale insieme al sistema attuale associ un monitoraggio in profondità con indicatori di risultato specifici e qualificati per ogni progetto e sviluppi diverse valutazioni di progetto in forma partecipata e di accompagnamento.

6. APPENDICI

6.1. APPENDICE A - PROGETTI CONCLUSI

TABELLA 40 LISTA DEI PROGETTI CHE HANNO RAGGIUNTO SPESE DEI BENEFICIARI APRI AL 100% DEGLI IMPEGNI

Asse	Azione	Fondo	Titolo Progetto	Costo	Impegni	Impegni totali su costo	Pagamenti Beneficiari su impegni
				Euro	Euro	%	%
1	1.3.1	FSE	Razionalizzazione infrastruttura ICT e migrazione cloud (Asse1)	8.050.351	6.997.493	87%	100%
1	1.3.1	FSE	Qualificazione INAIL Polo Strategico Nazionale (Asse 1)	4.725.219	4.722.605	100%	100%
1	1.6.1	FSE	Emergenza epidemiologica da COVID-19: Piano vaccinale Sars-CoV-2, reclutamento personale sanitario	274.875.324	96.934.529	35%	100%
2	2.2.1	FESR	Qualificazione INAIL Polo Strategico Nazionale (Asse 2)	10.338.294	10.338.294	100%	100%
2	2.2.3	FESR	Processo Penale Telematico	7.414.503	7.414.503	100%	100%
2	2.3.1	FESR	Emergenza epidemiologica da COVID-19: potenziamento Servizio Sanitario Nazionale, Fase 1	36.372.576	36.183.476	99%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - CAESAR II	700.000	656.045	94%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - SPRINT	530.000	527.525	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - Uni.C.O.	436.242	436.231	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - ProMa	698.250	697.030	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - SIGeSS	697.002	697.002	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - I.N.TER.PA.	698.000	696.671	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - Prodigio	699.450	698.060	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - RICORDI	700.000	560.483	80%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - OPL-2020. OPEN PUBLIC LIBRARIES	271.950	271.600	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - TOO(L)SMART	684.450	652.329	95%	100%
3	3.1.1	FESR	Open Community PA 2020 - DESK	700.000	698.496	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Transizione Digitale e Miglioramento della Governance	599.990	593.465	99%	100%
3	3.1.1	FESR	Azioni di Governance, trasformazione digitale per Bologna	600.000	581.438	97%	100%
3	3.1.1	FESR	Procedure di digitalizzazione di ricerca dei fascicoli di archivio e dematerializzazione delle pratiche edilizie	597.985	478.224	80%	100%
3	3.1.1	FESR	Azioni di potenziamento della capacità amministrativa istituzionale 2014- 2020	600.000	600.000	100%	100%
3	3.1.1	FESR	Supporto all'attuazione e al monitoraggio della SNSI e delle RIS3	3.736.000	906.845	24%	100%
3	3.1.2	FESR	Efficacia ed efficienza dei programmi di investimento -	1.597.173	158.011	10%	100%
4	4.1.1	FSE	Assistenza tecnica all'OI - Dipartimento della Funzione Pubblica	6.265.663	6.265.663	100%	100%
4	4.1.1	FSE	Segreteria Tecnica PON Governance 2014 -2020	1.600.000	927.383	58%	100%
4	4.1.1	FSE	Acquisizione risorse esterne per supporto OI del PON Governance 2014-2020 nonché al Comitato Pilotaggio OT 2/OT 11	646.302	646.302	100%	100%
4	4.2.1	FSE	Servizio di consulenza strategica e operativa per l'accompagnamento e la finalizzazione dei PRA 2014 – 2020	400.000	205.253	51%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati monitoraggio PON Governance – ACT (dati al 31/12/2021)

6.2. APPENDICE B - CASI STUDIO

6.2.1. CASO 1 - RIFORMATTIVA – DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA E FORMEZ

Titolo del progetto	RiformAttiva
Beneficiario del finanziamento	Dipartimento della Funzione Pubblica (beneficiario); Formez PA (soggetto attuatore)
Asse di riferimento	Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione
Obiettivi specifici	Efficacia
Risorse finanziarie	7.000.000,00 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuale rimodulazione	Progetto concluso. Periodo: 07/2017-12/2020 con 2 rimodulazioni
Destinatari finali del progetto	Amministrazioni Pubbliche
Principali Risultati	
<ul style="list-style-type: none"> – SEMPLIFICAZIONE: soluzioni organizzative e indicazioni operative necessarie a garantire l'attuazione degli strumenti di semplificazione introdotti dalla Riforma (L.124/2015) per quanto riguarda Conferenza dei Servizi; SCIA, AUA. – FOIA: l'azione si è anche focalizzata sugli aspetti giuridici, sulla dimensione organizzativa, su quella della accessibilità on line e della digitalizzazione dei processi nonché su quella informativa/comunicativa legate alla gestione dei procedimenti e del processo FOIA. – PROGRAMMAZIONE /GESTIONE RISORSE UMANE: la Programmazione del Piano Triennale del Fabbisogno del Personale (come previsto dal D.lgs 75/2017); L'adeguamento dei Sistemi professionali degli Enti ad un modello Competency-based human resource management; La costruzione di strumenti e data set che consentissero alle Amministrazioni di ripensare in continuo il proprio assetto professionale, facendo delle competenze la leva fondamentale di change management. – CICLO DELLA PERFORMANCE: Adeguamento dei Sistemi di Misurazione e Valutazione; Miglioramento della qualità/incisività dei Piani della Performance; L'implementazione della valutazione partecipativa. 	

6.2.1.1. La logica e la strategia del progetto

Il progetto RiformAttiva -Metodi e strumenti per l'implementazione e diffusione della riforma della PA (124/2015)- realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il supporto di Formez PA – aveva l'obiettivo di sostenere l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione (L.124/2015) attraverso un percorso di sperimentazione, accompagnamento e diffusione verso le Amministrazioni territoriali di modelli, soluzioni e strumenti relativi alle principali aree di interesse della riforma.

Il progetto ha il fine di sviluppare "la capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione" (Asse 1) del PON GOV, con la finalità di supportare l'implementazione dei processi di riforma delle pubbliche amministrazioni a partire dagli obiettivi della Legge n. 124/2015 e in coerenza con il quadro tracciato a livello europeo, il progetto si è esteso su quattro ambiti di intervento:

- Trasparenza ed Accesso civico: implementazione del FOIA, procedure di gestione dei processi decisionali e documentali coerenti con il diritto all'accesso, adeguamento e sviluppo dei sistemi di gestione dell'archiviazione e classificazione dei dati e degli atti pubblici;
- Semplificazione delle procedure di autorizzazione per cittadini e imprese, tempi di rilascio, conferenza dei servizi e modulistica unica;
- Programmazione/ Gestione delle Risorse umane: implementazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale, individuazione delle competenze chiave in rapporto alle strategie e al portafoglio attività/servizi, innovazione dei sistemi professionali;
- Ciclo della Performance amministrativa: revisione dei sistemi di valutazione, miglioramento della qualità dei piani della performance, integrazione fra programmazione strategico/finanziaria e piano della performance, introduzione della valutazione partecipativa.

Il progetto RiformAttiva voleva perseguire i seguenti obiettivi iniziali:

- la realizzazione di un percorso di institution building condiviso e realizzato con il coinvolgimento attivo delle amministrazioni per realizzare in maniera visibile e misurabile gli obiettivi della riforma della Pubblica Amministrazione (linea 1);
- l'aumento della capacità di utilizzare i social media come strumento di attuazione dei processi di innovazione e dei principi dell'open government (linea 2);
- un'analisi delle pubbliche amministrazioni su aspetti istituzionali, normativi, sulle risorse umane e finanziarie, rispetto all'attuazione delle singole linee di policy, su trasparenza e prevenzione della corruzione (linea 3).

Per quanto riguarda il quadro finanziario, a seguito dell'ultima variazione del PE approvata, su un budget totale di spesa pari a 7M euro, più di 4M euro sono stati spesi in risorse esterne, soprattutto a favore del soggetto attuatore del progetto Formez PA per l'intervento di società/centri di consulenza.

6.2.1.2. La realizzazione del progetto

Per raggiungere gli obiettivi, inizialmente il Progetto prevedeva la realizzazione di tre linee di attività, di cui la Linea 3 e la Linea 2 sono state annullate rispettivamente il 31.12.2018 e il 31 marzo 2019, a seguito di nuovi indirizzi politici. In questa circostanza la Linea 1 "Azioni pilota per l'implementazione della riforma" - la principale linea di attività dedicata alla definizione di strumenti d'intervento funzionali alla implementazione delle innovazioni contenute nel disegno di riforma della PA - è stata rimodulata ed implementata con nuove attività, in sostituzione di quelle sopresse, per rispondere ad esigenze e fabbisogni emersi anche a seguito del cambio dei vertici politici del Dipartimento della Funzione Pubblica e della individuazione di nuove priorità.

La Linea 1 è stata articolata in 3 azioni:

- 1.1 Sperimentazione di metodi e strumenti per l'implementazione della riforma;
- 1.2 Disseminazione e accompagnamento all'utilizzo di metodi e strumenti per l'implementazione della riforma;
- 1.3 Sviluppo della capacità di utilizzo dei social media a supporto dei processi di innovazione della PA.

Le novità aggiunte- a seguito della ridefinizione della struttura del Progetto, approvato con nota DFP n.56086 – P del 6 settembre 2019 - hanno riguardato l'introduzione di una attività per la Regione Siciliana (all'interno dell'Azione 1.1), a seguito di una specifica richiesta al DFP, successiva alla partecipazione della Regione all'azione 1.1, e l'azione dedicata al supporto e alla definizione di strategie di Social Media Management (Azione 1.3).

La comunicazione si è rivelata una leva strategica per la promozione e l'accountability degli interventi di sostegno su alcuni dei temi oggetto dell'intervento, tra cui la semplificazione amministrativa, l'accesso civico e la misurazione e valutazione della performance.

A seguito delle rimodulazioni descritte, è cambiata sia la Governance interna nelle figure dirigenziali centrali sia la governance locale dell'intervento per rispondere alle esigenze delle singole amministrazioni generando un corrispondente cambio nelle risorse umane utilizzate.

Relativamente al tema della semplificazione, il progetto ha svolto un supporto capillare e personalizzato accompagnando le amministrazioni nella applicazione delle varie disposizioni sul tema della semplificazione (Conferenza di servizi, SUAP) che venivano emanate per fronteggiare la pandemia; il progetto a partire da febbraio 2020 è servito a sperimentare con le amministrazioni alcune forme di collaborazione tra istituzioni e di supporto efficaci. fornendo un supporto alle amministrazioni sui temi più critici e più attuali.

Nella fase successiva sono stati organizzati dei seminari di supporto alle amministrazioni, nei quali sono stati forniti dei materiali e delle linee guida per la applicazione delle semplificazioni. Il progetto da questo punto di vista è servito alle amministrazioni perché essendo dotato della sufficiente flessibilità e capacità di adattarsi a domande locali distinte, ha potuto affrontarle man mano che si manifestavano.

Le linee di azione

La struttura dell'intervento nella versione aggiornata della progettazione esecutiva si è articolata in un'unica Linea di attività finalizzata al supporto delle PPAA nei processi di implementazione della Riforma attraverso tre linee di azione.

Per quanto riguarda l'Azione 1.1. è stata realizzata una prima attività (1.1.1) di progettazione e definizione partecipata di metodologie e strumenti per l'implementazione dei decreti attuativi, interventi di sviluppo organizzativo e per la individuazione di nuove procedure operative o per la produzione di output specifici;

L'azione 1.1 ha coinvolto 16 Amministrazioni pilota; il supporto si è realizzato attraverso incontri in presenza, webinar e soprattutto tramite la definizione e implementazione di un Piano di Lavoro con in cui sono state declinate attività, obiettivi e tempistiche per ogni amministrazione.

La seconda attività (1.1.2), invece, ha aiutato il trasferimento delle metodologie e degli strumenti, prodotti con il contributo di alcune Amministrazioni pilota, maggiormente avanzate, a un ulteriore gruppo di 108 Amministrazioni; le attività sono state realizzate dalle società/centri di consulenza selezionate da Formez mediante procedure a evidenza pubblica, ad eccezione del supporto alla implementazione del FOIA che sono state realizzate direttamente da Formez PA. Infine, una terza attività (1.1.3), attivata alla luce del fabbisogno espresso della Regione Siciliana e in continuità con il lavoro svolto

nella fase pilota del progetto, finalizzata alla definizione del sistema professionale regionale.

Con riferimento all'Azione 1.2, sono stati realizzati percorsi di accompagnamento a distanza e in presenza, sui 3 ambiti previsti dal progetto: l'attività, rivolta ad almeno 100 Amministrazioni, è stata realizzata dalle società/centri di consulenza opportunamente selezionate da Formez mediante procedure a evidenza pubblica.

Infine, per l'Azione 1.3, sono stati realizzati incontri con 3 Amministrazioni tra quelle pilota di cui all'Azione 1.1 (Comune di Vicenza, Comune di Mazara del Vallo e Regione Toscana), finalizzati all'aumento delle competenze in materia di comunicazione pubblica sul web; incontri che hanno trattato tematiche come: il diritto d'autore con riferimento alla comunicazione pubblica sul web; l'uso professionale di Telegram e chat bot; l'uso di Instagram e di contest/challenge.

Le attività di accompagnamento e formazione

La modalità di lavoro maggiormente utilizzata nel progetto è quella dell'accompagnamento on-site o a distanza; quest'ultima è la forma più utilizzata nella seconda parte del progetto a causa del Covid. Le attività di accompagnamento da parte del Formez erano rivolte al gruppo di lavoro individuato in ciascuna amministrazione, in particolare nella fase di sperimentazione (azione d'intervento 1.1); il Formez in alcune amministrazioni è intervenuto anche con attività di formazione sull'utilizzo di alcuni strumenti più innovativi, soprattutto sul tema relativo alle risorse umane e al FOIA. Nell'azione 1.2 l'accompagnamento è stato realizzato con il supporto di società/centri di consulenza; in questa fase il Formez ha assunto, con propri referenti, la regia e il coordinamento delle attività delle società, le quali hanno poi realizzato le attività on-site presso le amministrazioni. L'ultima fase è stata realizzata attraverso webinar e workshop e azioni di disseminazione diffuse.

I partner

Nel progetto, il Formez in qualità di soggetto attuatore, ha operato in stretto collegamento con il Dipartimento della Funzione Pubblica. I partner individuati all'interno del Progetto (ANCI e CINSEDO) hanno avuto un ruolo di rilievo solo nelle fasi di lancio del progetto al fine di aiutare la creazione della rete di contatti per trasferirne i contenuti ai Comuni e alle regioni target del progetto. Il contributo di ANCI è stato importante anche perché ha favorito l'incremento del numero di comuni partecipanti.

Le amministrazioni destinatarie

Le amministrazioni destinatarie sono state complessivamente 205, se consideriamo anche quelle che non hanno portato a termine il percorso; esse hanno beneficiato di attività di supporto on site e a distanza per un totale di oltre 724 eventi, con il coinvolgimento di 590 tra funzionari e dirigenti impegnati nell'implementazione dei piani di lavoro definiti con il supporto degli esperti. Le attività del progetto, ed in particolare la strumentazione messa a punto, è stata inoltre trasferita ad altre 688 istituzioni che hanno partecipato ai webinar destinati alla diffusione.

Alcuni risultati conseguiti

Il Formez ha lavorato con le amministrazioni pubbliche sulla base di un piano di lavoro, col quale è stata condivisa con le amministrazioni la responsabilità dell'attuazione. L'atto di approvazione ha garantito la realizzazione delle attività e il raggiungimento dei risultati; questi ultimi al termine del progetto sono stati verificati nelle diverse amministrazioni.

Riportiamo alcuni esempi in cui il risultato sul tema della semplificazione è stato raggiunto.

Sono state implementate soluzioni organizzative e fornite indicazioni operative in grado di garantire l'attuazione degli strumenti di semplificazione introdotti dalla Riforma della Conferenza dei Servizi; SCIA, AUA.

Il Formez ha inoltre supportato il Comune di Prato nella predisposizione e sottoscrizione di un accordo con gli enti terzi coinvolti nell'attuazione di Conferenze di servizi e nell'utilizzo della piattaforma predisposta dalla Regione Toscana.

Il Formez ha supportato la Provincia di Potenza nella standardizzazione del procedimento di Autorizzazione Unica Ambientale al fine di rispettare i tempi nel rilascio del titolo e di migliorare l'efficienza delle amministrazioni coinvolte (Provincia, SUAP e SCA); nella redazione di uno schema di accordo interistituzionale per la gestione del procedimento unico finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica ambientale (AUA).

Rispetto alla semplificazione del FOIA, l'azione di supporto si è focalizzata sugli aspetti giuridici della riforma, oltre che sulla dimensione organizzativa e della accessibilità on line e della digitalizzazione dei processi, nonché su quella informativa e di comunicazione legate alla gestione dei procedimenti del processo FOIA. A questo fine è stata sviluppata una rete con funzioni di supporto tecnico-amministrativo degli enti locali da parte delle province, tramite i rispettivi help desk o centri di competenza FOIA: Province di Modena, Pesaro-Urbino, Livorno.

Per quanto riguarda l'adeguamento delle risorse umane è stato più complicato raggiungere dei risultati; alcune amministrazioni hanno prodotto il Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale (come previsto dal D.lgs 75/2017) nel Comune di Pescara e nella Regione Siciliana. Alcune amministrazioni hanno comunque adeguato i Sistemi professionali degli Enti a un modello Competency-based human resource management. E' stato introdotto un nuovo Sistema professionale in Regione Sicilia, Regione Campania e Provincia di Potenza. Sempre su questa tematica sono stati costruiti degli strumenti e data set per consentire alle Amministrazioni di ripensare in modo dinamico il proprio assetto professionale, facendo delle competenze la leva fondamentale del "change management"; in relazione a questo è stata realizzata una Library dinamica dei Profili Professionali (LPP), strutturate rispetto a 5 aree Professionali caratteristiche del Policy Cycle che consente alle Amministrazioni di accedere ad un repertorio dinamico di 350 profili professionali, strutturati su 17 ambiti organizzativi caratterizzanti il Sistema delle Autonomie territoriali.

Rispetto al ciclo delle performance sono stati ottenuti risultati relativi all'adeguamento dei Sistemi di Misurazione e Valutazione in essere, rispetto ai nuovi principi e orientamenti suggeriti dall'attività di soft regulation del DFP contenuti nelle Linee guida dal 2017 in poi nel Comune di Grosseto, Comune di Udine, Comune di Mondovì, Comune di Busto Arsizio, Comune di Roseto degli Abruzzi, Provincia dell'Aquila, Regione Toscana, Comuni di Massafra, Benevento, Provincia di Cosenza.

Sono state svolte infine attività di monitoraggio sui temi della semplificazione, del FOIA e della valutazione delle performance; attività tuttora in corso da parte degli Uffici della Funzione Pubblica.

6.2.1.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Una delle maggiori difficoltà riscontrate nella esecuzione del progetto riguarda l'assenza di una continuità amministrativa nel tempo; il commitment della parte politica di tante amministrazioni locali è stato soggetto ad una estrema variabilità che influisce negativamente sulla realizzazione dei progetti e dei risultati, soprattutto per gli interventi di lunga durata.

Un'altra criticità è stata la insufficienza di personale nelle amministrazioni dovuta al blocco delle assunzioni, ma anche alle scarse competenze e qualifiche dei funzionari attualmente impegnati e disponibili per svolgere tali attività. Problema che si è evidenziato principalmente in alcune amministrazioni del Mezzogiorno. In queste realtà più critiche occorre incidere maggiormente attraverso attività di formazione oltre che di supporto, necessarie per beneficiare del supporto fornito.

I fattori principali di successo riscontrati lungo il corso del progetto sono stati il commitment della autorità politica e della struttura amministrativa, che hanno garantito l'impegno e la motivazione a partecipare ad un programma di questo tipo. Inoltre, un altro fattore positivo riscontrato è rappresentato dal modo con cui è stata trasferita la conoscenza; la formula laboratoriale, con gruppi di lavoro ristretti che hanno operato su specifiche attività confrontandosi sui vari temi, ha ben funzionato.

Per RiformAttiva il metodo del laboratorio con networking è risultato quello più efficace, alternando momenti di accompagnamento individuale a momenti di confronto, assicurando lo scambio di esperienze tra le amministrazioni. Per i gruppi di lavoro, i funzionari all'interno delle amministrazioni è importante confrontarsi con realtà analoghe alle loro ma con esperienze diverse. Ultimo aspetto da considerare è la maturità dell'organizzazione, se strutturata o meno, anche questo è un elemento che può portare ad un vantaggio strategico sul risultato finale.

6.2.1.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Secondo i referenti del progetto interrogati, l'esperienza di questo progetto, ha portato i seguenti risultati:

- Un soddisfacente livello di coinvolgimento dei vertici amministrativi e politici è stato determinante per la realizzazione di processi di innovazione nelle amministrazioni.
- Il metodo di lavoro adottato ha consentito la produzione di esperienze comuni su problemi operativi specifici attraverso lo scambio di esperienze, conoscenze e pratiche pronte da essere implementate perché già sperimentate, anche se in contesti diversi e che al massimo hanno richiesto degli interventi di adattamento.
- La presenza di un soggetto che svolge un ruolo di facilitatore ha contribuito a rendere più efficaci i rapporti tra gli enti dello stesso territorio o di livello di governo diverso. Le amministrazioni, soprattutto in riferimento alle procedure in materia di semplificazione, hanno manifestato la necessità di essere supportate nel rafforzamento di accordi con gli enti terzi e utilizzo di strumenti collaborativi.
- L'esigenza di dare continuità alle pratiche sperimentate in uffici/direzioni pilota, per trasferirle all'intera amministrazione. Il passaggio dalla fase di

sperimentazione a quella di gestione/utilizzo impedisce di vanificare gli investimenti in conoscenze e competenze.

- La realizzazione degli incontri e delle riunioni a distanza, flessibili per quanto riguarda gli orari di svolgimento, ha agevolato i processi e anche la partecipazione sia in termini di enti sia di personale appartenente ad una stessa amministrazione.

Dunque, in conclusione, per la realizzazione del progetto, i rappresentanti del Formez non cambierebbero le tipologie di intervento né la struttura del progetto; inoltre, la logica della sperimentazione su piccoli numeri, dell'ampliamento della platea e quella della disseminazione è stato un percorso di successo; infine, le modalità con le quali sono state coinvolte le amministrazioni ha funzionato.

Un cambiamento dovrebbe avvenire nell'articolazione interna del progetto. Pur mantenendo un orizzonte temporale ampio, sarebbe utile operare in base di una struttura interna per obiettivi o per risultati modulari, cioè dei benchmarks periodici, in modo da garantire il rispetto dei tempi di realizzazione del progetto.

I rappresentanti del Formez suggeriscono di aggiungere una fase successiva al progetto in cui si prevede di tornare nelle amministrazioni coinvolte al fine di svolgere un'attività di accompagnamento per aiutare gli enti a superare le criticità riscontrate nell'implementazione e delle attività e degli strumenti forniti dal progetto.

6.2.1.5. Intervista ad una istituzione destinataria: la Regione Sicilia

Titolo del progetto	RiformAttiva
Istituzione destinataria del progetto	Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana
Ruolo del rispondente	Direttore generale Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana

La logica e la strategia del progetto

L'intervistata svolge il ruolo di Direttore generale del Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana da giugno 2020, momento in cui il progetto RiformAttiva era già stato avviato.

La richiesta di partecipare al progetto è stata formulata dalla Regione in un momento particolare della storia della Sicilia: per oltre 10 anni la Regione ha avuto un blocco delle assunzioni, tale divieto è stato scaturito da impegni e accordi con lo Stato in una politica di vita di risanamento. Inoltre, in un periodo di tempo anteriore al progetto, è stato reclutato del personale in Regione non osservando le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001 in tema di assunzione del personale.

Questo rappresenta il contesto di partenza in cui è inserito il progetto, situazione delicata in cui il Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana, attraverso una continua interlocuzione con il governo centrale, è riuscito ad ottenere un parziale sblocco delle risorse per assumere personale. A fronte di tale sblocco alla Regione mancavano gli strumenti minimi per un efficace utilizzo di queste limitate risorse visto che in Sicilia non esisteva un ordinamento professionale; è avvenuta dunque una immissione disordinata di risorse umane sul territorio senza attribuzione di qualifiche e

di profili, distribuzione inoltre non ottimale tra i vari uffici regionali. Parallelamente non è stato effettuato un aggiornamento degli strumenti necessari al reclutamento delle risorse umane e ad un loro razionale utilizzo, sebbene in Sicilia fossero presenti delle leggi su questa tematica che nel concreto, non sono state osservate.

La Regione ha chiesto nel 2008 il sostegno nell'ambito del progetto RiformAttiva per la costruzione di un nuovo ordinamento professionale con l'individuazione dei profili più adeguati alle esigenze della Regione; il progetto ha fornito anche un supporto parallelo alla costruzione di un Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale, rispondente a quei principi di razionalità e di efficienza previsti dal decreto legislativo n. 165/2001.

La realizzazione del progetto

Seconda la direttrice intervistata, le attività realizzate attraverso il progetto RiformAttiva sono state svolte in maniera soddisfacente, fornendo un sostegno tecnico adeguato alla Regione. Inoltre, è stata realizzata un'attività di affiancamento per la realizzazione del Piano dei Fabbisogni del Personale; l'accompagnamento da parte del Formez è avvenuto attraverso molteplici momenti d'incontro, prima con la struttura amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica competente per elaborare il modello del Piano e in un secondo tempo con gli Assessorati e i Dipartimenti Regionali. La costruzione del nuovo ordinamento professionale si è svolta affiancando gli Uffici competenti e supportandoli nel confronto con i Dipartimenti operativi della Regione.

Quando l'intervistata ha assunto il ruolo di Direttore generale Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana, le attività del progetto si sono bloccate a causa della pandemia ma il piano di fabbisogni si trovava già a un buono stadio di avanzamento, doveva solo essere completato l'iter approvativo. Superata la fase più critica della pandemia, il progetto è stato ripreso e portato a termine con l'attivazione della fase di confronto sindacale (ancora in corso) e con l'approvazione da parte della giunta di questo ordinamento professionale. Grazie a questo strumento la Sicilia ha avviato la costruzione di un Piano Triennale dei Fabbisogni confrontandosi anche con altre Regioni. Inoltre, la redazione e l'adozione nel 2018 del primo Piano dei Fabbisogni del Personale, è stata adottata la matrice dei profili professionali (utilizzando la terminologia suggerita dal Formez), la quale è stata approvata con una delibera n.481 del novembre 2020; è la stessa delibera con cui l'aggiunta autorizza a indire con quei profili i futuri concorsi per reclutare il personale e ad elaborare la pianificazione del fabbisogno sulla base di quei profili. Dunque la matrice dei profili professionali è un output come anche il piano del fabbisogno 2022, che è stato realizzato seguendo la metodologia di ricognizione di quel modello che è stato utilizzato per l'aggiornamento 2021-2023.

Il Piano Professionale potrebbe servire anche per classificare e identificare i profili esistenti e collocarli oggi nella posizione corretta, ciò non è stato fatto perché richiederebbe un grande e complesso sforzo da parte dei Dipartimenti che non si può svolgere come lavoro d'ufficio.

In realtà l'ordinamento professionale non è stato ancora applicato, la Regione sta aspettando la parte negoziale con il Sindacato ma probabilmente questo dialogo non terminerà a breve dato che il Sindacato e il personale hanno aspettative di riclassificazione e valorizzazione diverse. Negli ultimi contratti collettivi è stata prevista una revisione per il sistema di classificazione del personale; la Regione siciliana per quanto riguarda il comparto non dirigenziale finora ha seguito, pur avendo un settore di contrattazione autonoma, il modello delle altre regioni per quattro categorie, mentre per la dirigenza si è sempre ispirata ed affidata al modello statale; in sede dell'ultimo

contratto collettivo il governo regionale aveva deciso di uniformare il comparto dirigenziale e non dirigenziale prendendo a modello lo Stato.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Il lavoro realizzato con RiformAttiva ha fatto crescere la capacità delle strutture amministrative della regione Sicilia nella redazione di strumenti, i quali sebbene previsti da anni dalla legge non hanno mai avuto concreta applicazione. E' stato un momento di crescita di know-how nelle strutture che ha prodotto dei risultati concreti, un elemento che l'intervistata sottolinea è che negli ultimi due anni il Piano Triennale dei Fabbisogni è stato sottoposto a controllo ed è stato registrato senza criticità; anche sotto il profilo della legittimità del procedimento, la Regione è riuscita a costruire dei provvedimenti che acquistano efficacia in maniera lineare.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Il Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale è un prodotto realizzato anche se migliorabile; di conseguenza, sia come metodo, sia come risultato, l'intervento realizzato con RiformAttiva è stato positivo, l'intervistata ha l'intenzione di proseguire le attività del progetto. In una fase, in cui il progetto era già terminato, la Regione ha redatto una richiesta al Dipartimento della Funzione Pubblica in cui esprimeva la volontà di continuare il percorso, di essere sostenuti con questa stessa metodologia per lavorare ad esempio sul tema della pianta organica, poiché in Sicilia non è stato effettuato un dimensionamento ottimale delle risorse del personale. Secondo il Direttore generale Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana, è stato importante realizzare interventi radicali di organizzazione come l'ordinamento professionale che è stato costruito, le immissioni di personale con profili corretti, le assistenze tecniche previste nei vari programmi, solo in questo contesto la Regione può accrescere la sua capacità amministrativa. Si richiede dunque un supporto, su alcuni processi trasversali sinergici, per proseguire il lavoro iniziato con il progetto RiformAttiva.

6.2.2. CASO 2 - PROGETTO METROPOLI STRATEGICHE – ANCI

Titolo del progetto	Metropoli Strategiche
Beneficiario del finanziamento	ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (beneficiario e attuatore)
Asse di riferimento	Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico
Obiettivi specifici	governance multilivello (3.1)
Risorse finanziarie	5.110.000,00 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuale rimodulazione	Progetto in corso di attuazione. Periodo: 2017 - 30/09/2022 con 2 rimodulazioni
Destinatari finali del progetto	Amministrazioni delle città metropolitane
Principali Risultati	
30 sperimentazioni locali concluse, 12 in corso; realizzazione di 14 piani strategici per le Città metropolitane; miglioramenti in tema di semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico e di gestione associata dei servizi e piani di riassetto istituzionale ed organizzativo; creazione di data base; attività di formazione in presenza e incontri di networking; attività di accompagnamento.	

6.2.2.1. La logica e la strategia del progetto

Metropoli strategiche è un progetto "a regia" del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) nato nel 2017 con l'intenzione di accompagnare l'attuazione delle riforme introdotte con la Legge Delrio (n.56/2014), che istituiva le Città Metropolitane, e la legge Madia (n.124/2015), che modificava diversi aspetti della dirigenza e delle procedure amministrative. Il progetto è stato promosso dall'ANCI, il quale ha un dialogo costante con il DFP ed interviene supportando i Comuni e le Città Metropolitane in diversi modi. Il progetto è previsto che terminerà nel Settembre del 2022.

Nel 2017 le Città Metropolitane (CM) presentavano le funzioni fondamentali di ogni amministrazione, ma allo stesso tempo anche funzioni nuove essendo amministrazioni nate da poco e con caratteristiche e capacità molto eterogenee tra le diverse Città (competenze, perimetri territoriali, ecc.). Inoltre, le CM, enti di secondo livello, avevano la necessità di definire la propria identità riuscendo ad integrare le proprie funzioni con quelle già esistenti delle altre amministrazioni territoriali (Comuni e Province in particolare), non avendo però le competenze e le strutture per effettuare la pianificazione strategica.

Le maggiori difficoltà delle CM si sono riscontrate nello svolgere alcune delle funzioni fondamentali loro attribuite e su queste si concentra il progetto:

- la pianificazione strategica;
- la semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico;
- la gestione associata dei servizi.

Tali funzioni hanno, quindi, rappresentato gli ambiti privilegiati del progetto. L'attività di sperimentazione si è concentrata su questi tre ambiti e ha incluso la consulenza e gli

incontri di co-design attraverso i quali le CM hanno individuato con l'ANCI gli effettivi fabbisogni su cui operare.

6.2.2.2. La realizzazione del progetto

La fase più lunga del progetto è stata quella iniziale che è durata fino a Gennaio 2018 in cui il gruppo dell'Area Studi e delle altre aree tematiche dell'ANCI dovevano capire le esigenze di ciascuna Città (fase di preparazione); ad ogni esperto dell'ANCI è stata attribuita una tematica e sono state affidate circa tre Città da seguire. L'ANCI ha una Segreteria di Area, delle Segreterie amministrative e attraverso ANCI-Comunicare (società in house per il tema della Comunicazione) sono stati organizzati parte degli eventi. Inoltre, per un valore di circa 150 mila euro sono stati arruolati in ogni Città i consulenti a supporto delle sperimentazioni. I consulenti esterni sono stati scelti attraverso avvisi aperti di selezione comparativa di personale, avvisi pubblicati sul sito dell'ANCI e del PON Governance; questi esperti hanno corrisposto 6.200 ore (pari a 775 giornate tempo pieno) di consulenza esterna.

L'azione sulle 3 tematiche ricordate precedentemente si è sviluppata nelle due seguenti fasi:

- Fase uno basata sulle seguenti attività: a) preparazione e diagnosi; b) apprendimento (prevalentemente formazione); c) networking locale e nazionale; d) sperimentazione;
- Fase due basata sulle seguenti attività: a) capitalizzazione trasferimento esperienze; b) rafforzamento reti inter-metropolitane; c) rafforzamento delle identità metropolitane; d) ampliamento dei target (dipendenti e uffici); e) riorganizzazione del capitale umano delle CM.

Ogni Città Metropolitana ha un Direttore Generale, un Segretario Generale o un Dirigente delle Città (quest'ultimo è il caso per Roma, Torino, Venezia, Napoli) che è inserito nel comitato tecnico del progetto. La seconda fase del progetto nasce proprio nel comitato tecnico, costituito anche dal gruppo dell'Area Studi di ANCI e dal responsabile del progetto oltre ai Direttori Generali e Dirigenti delle CM. Nel comitato tecnico sono state prese le decisioni principali e poi si faceva un follow-up presso l'amministrazione. Ad ogni incontro era prevista la partecipazione di due funzionari di ogni Città.

L'ANCI concorda con la Città le attività di cui questa ha bisogno (p.e. definire il piano strategico), poi procede con la selezione dei consulenti esterni, e infine stabilisce un piano di lavoro con la CM e il consulente; il consulente risponde all'ANCI, che ne monitora l'attività, ma di fatto lavora la Città. Durante il progetto si sono verificata alcune conflittualità tra Dipartimenti della CM, ma in generale di lieve entità e che non hanno inciso negativamente nell'attuazione del progetto.

Il progetto nasce con un bilancio di 3 Meuro a cui poi è stato aggiunto un addendum di 1,8 Meuro. Attualmente si è nella seconda fase che comprende il trasferimento delle sperimentazioni, una parte di Comunicazione in cui le CM disegneranno una forma di laboratorio e di collaborazione; tale attività rappresenta il punto di forza di questo progetto poiché chi lavora nell'ufficio di una specifica CM è ora in contatto con tutti i colleghi delle altre CM e questo rappresenta il risultato. E' stato recentemente concluso un laboratorio sugli open data, che si è trasformato in un lavoro in cui le CM hanno omogenizzato i dataset; le CM hanno deciso di trasformare questa operazione in un'attività di tavolo permanente sugli open data e di lavorare congiuntamente alla chiusura delle linee guida sui modelli organizzativi per tutte le CM in modo di disporre

delle linee guida per i Comuni. Quattro CM hanno un portale contenente un sistema di open data; in generale, l'idea delle CM è quella di costruire insieme un approccio comune, sia in termini di dati pubblicati sia in termini di costruzione del dato. Le CM hanno scelto di continuare a lavorare con ANCI sul tema della cultura del dato per insegnare al personale a diventare data manager.

Il piano strategico della città metropolitana

Nel 2017, anno di avvio del progetto, una sola CM aveva predisposto un piano strategico. Grazie al progetto del PON Governance nel 2020 tutte le CM hanno formulato il proprio piano strategico e alcune di loro hanno realizzato anche un secondo aggiornamento del piano. Questo risultato è il frutto di un lavoro importante di contaminazione tra CM, di incontri, di networking tra 14 soggetti omogenei per funzioni, attraverso il quale è stato possibile creare una Comunità di apprendimento. Attraverso questa rete, le CM interagiscono tra loro a vari livelli e possono far riferimento direttamente ai funzionari della Città più avanzata e matura, bypassando anche i funzionari dell'ANCI. Le CM sono soggetti eterogenei ma con problematiche molto simili, e tutte sono impegnate a integrarsi nella governance multilivello entro cui devono operare.

Il progetto "Metropoli strategiche" è molto complesso. Si è partiti da bisogni molto diversi e non esisteva un'idea consolidata su come si dovesse realizzare un piano strategico. Definire un approccio al piano strategico è stato dunque un primo traguardo raggiunto: l'ANCI e le Città hanno lavorato insieme alla costruzione di una funzione che era scritta nella legge 56/2014²⁷, ma che nessuno aveva interpretato in termini operativi. Inoltre, i processi sono stati piuttosto diversi a seconda della Città Metropolitana presa in considerazione; come ricordato al momento sono stati realizzati tutti i 14 piani strategici, anche se alcuni non sono stati ancora formalmente adottati.

Il lavoro sulla CM di Reggio è stato complicato e in corso d'opera si sono verificati problemi esterni al progetto²⁸, ma, nonostante ciò, Reggio ha portato avanti il lavoro attraverso i confronti con i sindaci e ha prodotto il piano strategico. Per questa Città l'interlocuzione è avvenuta soprattutto attraverso una grande partecipazione dei sindaci e solo nella parte formativa sono stati coinvolti i funzionari poiché il tema della pianificazione strategica è un processo decisionale sia amministrativo sia politico. Generalmente l'ANCI coinvolge i funzionari e lavora con loro, ma il caso di Reggio costituisce una particolarità poiché il referente fornito dalla CM era un sindaco e quindi il coinvolgimento politico è stato più diretto; successivamente è stata coinvolta la struttura amministrativa. La gestione associata per Reggio Calabria è collegata a quella della zonizzazione, e questa è sempre un processo politico che coinvolge i sindaci.

Nel caso della pianificazione strategica la prova concreta della qualità del lavoro fatto è rappresentata dai piani strategici; nel caso della gestione associata i risultati sono le determine che hanno portato una riconfigurazione degli uffici comunali; in altri casi (p.e. in due casi la gestione associata è stata sperimentata sul tema della centrale unica di committenza) si è assistito alle prime gare che le CM hanno condotto come centrale unica di committenza per la propria area. Sempre riguardo alla centrale unica di committenza, sia Torino che Cagliari, le due Città che hanno fatto questo tipo di sperimentazione, le criticità riscontrate consistevano nel fatto che i Comuni non si sono rivolti alle CM come centrale poiché non riconoscevano nessuna funzione a tali enti. La

²⁷ Come noto, le città metropolitane hanno come prima funzione fondamentale quella di fare una pianificazione strategica dello sviluppo economico dell'area della città metropolitana attraverso un processo di pianificazione che coinvolga l'assemblea dei sindaci dell'area metropolitana.

²⁸ Una referente è stata inquisita.

Provincia, a differenza della CM, fornisce risorse finanziarie ai Comuni ed ha dunque un potere e una influenza diversa.

Reggio-Calabria ha svolto un lavoro sul tema della pianificazione strategica partendo dall'esperienza di Bologna; Reggio-Calabria doveva procedere alla definizione delle zone omogenee, aspetto peraltro comune a tutte le CM. Infatti, la pianificazione strategica delle CM può funzionare per zone omogenee e devono essere identificati i processi di zonizzazione, ma Reggio-Calabria non ha potuto esportare l'approccio della pianificazione strategica della CM di Bologna in quanto Bologna lavorava su zone amministrative corrispondenti a sei unioni di Comuni, mentre le Unioni di Comuni non sono presenti a Reggio-Calabria.

La formazione

Nell'apprendimento è stato effettuato un percorso formativo "robusto" sulla parte relativa allo sportello unico (SUAP) e alla conferenza dei servizi modificati dalla Legge Madia, e anche in questo contesto si è affrontato il tema della semplificazione amministrativa. Si è partiti dalle 14 sperimentazioni e ciascuna delle Città ha approfondito delle tematiche specifiche. Ad esempio, la CM di Roma ha lavorato sulla conferenza dei servizi (ossia un'analisi del processo di conferenza dei servizi) e ciò ha portato a disegnare un software di gestione interna della conferenza dei servizi.

L'attività di formazione ha riguardato le analisi dei processi delle CM, tale attività ha avuto un riverbero nel ridisegno dei flussi organizzativi in relazione alla conferenza dei servizi. Nel contesto di gestione associato agli uffici Europa delle Città sono stati approvati degli atti di riconfigurazione organizzativa che sono stati prodotti dalle Città al termine del processo di consulenze, formazione e capacity building.

La semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa è consistita nel supporto alla gestione corretta della nuova conferenza dei servizi introdotta dalla legge Madia; a questo scopo è stata avviata un'attività di formazione sulla gestione della conferenza dei servizi e successivamente è stata sviluppata un'analisi dei processi interni alle Città per individuare dove ci fosse la necessità di effettuare semplificazione al livello organizzativo.

La semplificazione amministrativa non è stata di natura giuridica perché fuori delle competenze delle CM, mentre si è concentrata sui processi amministrativi da semplificare. La CM deve autorizzare un'opera che verrà realizzata sul suo territorio per la parte ambientale e quest'operazione crea spesso un rallentamento da ridurre in termini di tempo e migliorare in termini di efficienza. Per tale esigenza la riforma Madia ha modificato l'impianto giuridico della conferenza dei servizi e di conseguenza le CM hanno dovuto adeguare i propri schemi organizzativi.

Il lavoro sulla conferenza dei servizi (un'azione di capacity del progetto) ha coinvolto tutti i funzionari dei vari settori che entrano nel processo. L'ANCI per la conferenza servizi, come anche su ogni altro tema affrontato dal progetto, ha lavorato in ogni CM con uno o due esperti indicati dalla Città.

L'assessment del personale

L'assessment del personale è consistito nell'identificazione di capacità professionali e skills di tutta la CM; questo lavoro si è svolto con i responsabili del personale. E'

un'attività che sta per essere avviata nel momento in cui il Ministro Brunetta chiuderà la riforma della PA promessa nel PNRR. Ora le CM devono compilare il PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) e da gennaio per le CM cambierà il modo di determinare la capacità di assunzione. Il PIAO è stato rinviato ad aprile 2021 e pertanto in questo momento l'ANCI sta supportando le Città a svolgere le analisi delle competenze necessarie al PIAO. Per la parte del PIAO relativa alla definizione dei fabbisogni del personale si sta aspettando la pubblicazione delle linee guida del PIAO da parte del DFP entro Natale 2021. Tale piano comprende l'azione che parte dall'analisi delle competenze fino alla definizione del piano di assunzioni rispetto alle funzioni innovative. Il progetto ANCI lavora in particolare sulla parte che lega l'amministrazione alle nuove funzioni della CM. A questo proposito il progetto ha lavorato con la CM sul framework delle competenze. L'assessment non è incluso nel budget del progetto, ma ci si è impegnati a costruire con i responsabili del personale la metodologia per l'assessment e a supportare le Città nella sua adozione. Inoltre, l'ANCI accompagna le CM a costruire i piani del personale attraverso una consulenza personalizzata.

Le attività di trasferimento

Nella seconda fase è compreso anche il rafforzamento delle reti inter-metropolitane e il trasferimento delle sperimentazioni. Questa linea di attività include varie tematiche individuate dalle CM e laboratori su tematiche orizzontali, come open data. Su alcune tematiche, come la mobilità, non è stata fatta una sperimentazione ma si procederà con il rafforzamento delle reti di scambio riguardo alle strategie di mobilità delle CM. Oppure, ad esempio, con Venezia l'ANCI ha lavorato sull'abbandono dei rifiuti nelle aree verdi con le polizie locali (foto trappola, privacy, sanzioni ambientali); questa è una tematica nuova in termini organizzativi per molte CM.

I servizi Collettivi

La CM dovrebbe svolgere due compiti, rappresentare i Comuni ed avere una funzione di servizio rispetto ai Comuni, ma dal 2017 al 2020, i Comuni non riconoscevano tali ruoli alle CM, e dunque le CM hanno dovuto lavorare su questi aspetti di riconoscimento e autorevolezza. Rispetto alla centrale unica di committenza, alla base della diffidenza dei Comuni c'è un tema di potere, ma anche di competenze e di complessità nella gestione di gare. Cagliari e Torino, per esempio, hanno realizzato un questionario per i Comuni sulla viabilità (cartelloni, manto stradale, ...), hanno raccolto i fabbisogni dei Comuni, dopodiché hanno costruito e chiuso la gara per i Comuni; in questo caso sia la partecipazione dei Comuni sia la gara di appalto hanno funzionato.

Da un punto di vista giuridico, l'uso della committenza unica non è obbligatorio per i Comuni; le CM devono "convincere" i Comuni a fare questa scelta, anche quando è decisamente razionale. Il piccolo Comune non ha la competenza sufficiente per la costruzione e gestione delle gare, per tale motivo sarebbe comunque necessario che le CM intervenissero attraverso forme di assistenza.

Quando il progetto ANCI ha iniziato la sua attività queste funzioni erano del tutto nuove per le Città metropolitane. Per esempio, Torino ha condotto per prima la sperimentazione sulla centrale unica di committenza nel 2019 e l'ha presentata alle altre CM. Cagliari è entrata nel progetto nel 2020 e ha svolto la stessa operazione giovandosi di tutto il lavoro già realizzato da Torino, ossia il questionario di rilevazione sui Comuni, la struttura della gara, l'impianto dell'intervento. Per Cagliari è stato utile ascoltare l'esperienza di Torino e lavorare su dei semi-lavorati realizzati da Torino, ma non è stato possibile trasferire la centrale unica di committenza; quest'ultima, infatti, è abbastanza

specifica per ciascun territorio e le sue caratteristiche sono state argomento di confronto fra le Città metropolitane (come sono organizzate, i rapporti con i Comuni, le gare che hanno realizzato, ecc.) ma, non è stato possibile effettuare un vero e proprio trasferimento.

L'integrazione con altri progetti PON Governance

Questo progetto si è anche coordinato con altri due progetti. ItaliAE (DARA) ha avuto diverse rimodulazioni ed è poi partito in ritardo. RiformAttiva (FORMEZ) su semplificazione amministrativa e framework delle competenze ha creato una library nel portale del reclutamento che è stata utilizzata dal nostro progetto. Il progetto Metropoli Strategiche ha collaborato sul tema dei piani strategici anche con Creiamo PA (MITE), in particolare con la linea che si è occupata delle Agende per la sostenibilità. Creiamo PA ha supportato le Città nella definizione delle Agende sulla sostenibilità che dovevano essere coerenti con il piano strategico metropolitano, quest'ultimo redatto, appunto, con il supporto di Metropoli Strategiche; a questo fine è stato importante definire i confini tra i due progetti per capire cosa inserire in Agenda e cosa nel Piano. Inoltre, con il MITE si è lavorato con le CM attraverso riunioni congiunte con i funzionari che lavoravano sull'Agenda ed i funzionari che operavano relativamente al piano strategico su diverse tematiche, come quella degli indicatori su cui costruire il sistema di monitoraggio per l'Agenda e il piano strategico.

Lo stato attuale del progetto

Attualmente sono state concluse quasi tutte le sperimentazioni, si stanno terminando quelle di Venezia e di Bari. Per Venezia la parte su cui si sta ancora lavorando è quella relativa alla definizione di un software, che può essere poi trasferito a tutte le altre CM, da dare gratuitamente ai Comuni dell'area per la compilazione del DUP (Documento Unico di Programmazione). In questo modo la CM dà ai Comuni una serie di informazioni di contesto e prende in maniera quasi automatica quelli che sono gli obiettivi territoriali dei singoli Comuni. Il DUP è un documento comunale, il Comune origina il DUP (programmazione annuale di un ente comunale, che riguarda le varie politiche e si dà degli obiettivi) e la CM prende i DUP comunali, li elabora in un processo decisionale di livello politico all'assemblea dei sindaci e produce una strategia di sviluppo integrata. Il piano strategico non deve essere un processo decisionale parallelo e alternativo a quelle che sono le strategie dei singoli enti, nella pianificazione strategica il ruolo politico è centrale ma la parte tecnica della pianificazione deve partire dai singoli DUP comunali e su quelli deve partire un processo decisionale relativamente alle priorità, alle strategie, alle conflittualità.

A breve il progetto farà partire dei laboratori di progettazione in cui verranno accompagnate le CM nella realizzazione dei progetti del PNRR; l'ANCI intende anche far sì che le CM definiscano delle collaborazioni progettuali su attività finanziabili dal PNRR.

6.2.2.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti

Il progetto Metropoli Strategiche ha promosso un cambiamento organizzativo come obiettivo di progetto. Con questo progetto non è stata effettuata una formazione standard, ma è stata realizzata una prima attività di formazione base attraverso la piattaforma, poi ogni Città ha avuto un consulente che la ha aiutata a seconda delle proprie esigenze specifiche. Per la parte formativa l'ANCI ha una restituzione e una valutazione sull'attività svolta dalle CM, in particolare si hanno i risultati della

formazione-consulenza, ossia dell'accompagnamento legato alle sperimentazioni. Per Venezia, ad esempio, l'ANCI ha svolto un'attività di formazione sull'amianto perché la CM aveva bisogno di creare una piattaforma ambientale in un accordo con tutti Comuni dell'area su come gestire le polizie ambientali. Venezia doveva mettere a disposizione un servizio che fosse di formazione e accompagnamento per le polizie municipali perché questo le garantiva di vantare una credibilità e una funzione guida rispetto agli altri Comuni. L'ANCI ha svolto tale formazione e al suo termine è stata la CM ad effettuare le verifiche della sua efficacia nei Comuni.

Le 14 aree urbane hanno risposto nella maggior parte dei casi in maniera positiva, fattiva e collaborativa; queste sono le condizioni ottimali per effettuare una attività di capacity building. Tra i fattori che hanno assicurato il successo del progetto c'è stata la gestione del progetto assicurata direttamente all'ANCI (non sono state "subappaltate" parti significative di attività) evitando una frammentazione delle attività e del loro coordinamento. Anche in un'esperienza precedente dell'ANCI, l'Osservatorio Nazionale Smart City, si è verificato quanto sia importante instaurare con i destinatari un rapporto solido, di fiducia e di accompagnamento e ciò è stato possibile perché l'ANCI ha strutturato la gestione e i contenuti del progetto.

L'ANCI non ha condotto tutte le attività ma non ha delegato grandi parti. Le ANCI regionali non rientrano nel progetto in quanto non erano parte del partenariato iniziale; successivamente è stata coinvolta una sola ANCI regionale, la Toscana, che ha realizzato un'attività di formazione. La centralizzazione della gestione del progetto nell'ANCI nazionale è risultata utile e positiva per la performance del progetto.

Le CM non sono in grado di lavorare autonomamente sulle tematiche affrontate dal progetto; attraverso il progetto, l'ANCI ha concretamente insegnato a lavorare alle CM e tale accompagnamento e supporto (faticoso e molto lungo per alcune CM) è stato possibile perché si lavorava su funzioni amministrative nuove in quel contesto. Ad esempio, Bologna aveva chiari gli obiettivi e le attività da svolgere con il progetto, il compito dell'ANCI in questo caso è stato molto semplice e lineare, e congiuntamente sono stati raggiunti tutti gli obiettivi prefissati. Anche nella gestione del consulente esterno Bologna è più avvezzata, mentre in altri casi quella gestione è stata più problematica. Per il progetto, è stato importante avere coinvolto un numero relativamente limitato (14) di enti.

6.2.2.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

L'ANCI ha seguito un approccio da "Area Studi" e non da consulenti, ha accompagnato le CM nel percorso progettuale, non fornendo direttamente le soluzioni ma aiutando le CM a individuarle. La struttura del progetto (preparazione, sperimentazione, networking, ...) in realtà era già fissata dal PON Governance e dal DFP e con la giusta flessibilità questa struttura ha permesso di lavorare con le Città sulle loro specifiche necessità. Il PON Governance ha anche avuto un impatto sulla struttura dell'ANCI, perché gestire un progetto di queste dimensioni cambia la struttura organizzativa interna e ne irrobustisce alcuni settori. L'ANCI, ad esempio, è riuscita a realizzare il primo avviso per sette esperti in 6 mesi (sono stati fatti contratti a singoli esperti, invece di contrattualizzare una grande società; tutti i contratti erano sotto i 40 mila euro).

Il PON ha inciso positivamente sulle CM. Le CM sono enti "orfani" e fragili poiché dipendono dall'interesse politico dei sindaci metropolitani. Le Città Metropolitane ad inizio progetto avevano rapporti inesistenti con la Regione e con gli altri Comuni e il progetto del PON Governance ha fatto la differenza su questi temi.

Affinché un progetto di questo tipo funzioni occorre un ingaggio politico, paradossalmente le CM chiedevano di essere messe in contatto con il proprio sindaco, e la consapevolezza di cosa serve prioritariamente alle CM, poiché al loro interno si ha una diffusa debolezza di competenze e risorse di personale.

Il progetto può muovere alcune critiche nei confronti del PON, una di queste è relativa alla collaborazione strutturata con gli altri progetti, la quale non è stata sviluppata e l'ANCI si è messa in contatto autonomamente con gli altri progetti. Ad esempio, ci sono 4 progetti del PON Governance che lavorano sulla semplificazione amministrativa, l'ANCI avrebbe voluto lavorare con gli altri progetti essendo l'unico "mono target" (CM) e per facilitare l'ingresso e la costruzione di progetti complementari (come ItaliAE del DARA e Italia Login di AgID) nella Città metropolitana. Questo processo poteva essere strutturato meglio con una regia differente perché si registrano una serie di duplicazioni che si sarebbero potute evitare o mettere in sinergia.

Sarebbe stato anche utile che gli output di alcuni progetti fossero a disposizione di altri progetti che operano sulle stesse tematiche, in modo di amplificarne le potenzialità. Il PON non nasce con una chiara strategia, è molto flessibile, ma dal punto di vista dell'inquadramento strategico dei progetti, sia il DFP sia l'Agenzia potrebbero migliorare molto la loro azione negli ambiti relativi alla collaborazione, allo scambio e all'ottimizzazione dei prodotti.

Nel caso di Metropoli Strategiche è stato utile che il progetto avesse un solo target (ad esempio ItaliAE aveva le Unioni di Comuni e i piccoli Comuni); Metropoli Strategiche ha lavorato anche con il progetto Delivery Unit ed è stato molto utile perché ANCI ha beneficiato indirettamente di quel lavoro²⁹: le CM hanno proseguito autonomamente alcune attività mediante dei contratti stipulati con i consulenti che l'ANCI aveva selezionato.

In positivo il PON Governance offre delle diverse tipologie di attività, ossia con i fondi del PON si può fare attivazione territoriale (preparazione) e poi networking, apprendimento e sperimentazione; poter costruire queste attività in corso d'opera è stata un approccio vincente. Anche la formazione è stata sviluppata dal progetto passo per passo; la Piattaforma Formativa di Metropoli Strategiche ha coinvolto circa 1.400 persone tra CM e Comuni dell'area metropolitana, i quali hanno seguito tutti i corsi messi a disposizione. La formazione tramite questa piattaforma continuerà ad essere fornita dall'ANCI anche dopo la chiusura del progetto, poiché ha un costo irrisorio ed è stata realizzata dall'ANCI in prima persona; questa attività "a distanza" ha funzionato e ha registrato una notevole partecipazione.

La flessibilità del PON ha anche consentito all'ANCI di aggiungere un'attività ulteriore per i nuovi assunti nelle CM con il supporto del PNRR. Attraverso l'attività di formazione che l'ANCI aveva già sviluppato, è stato possibile svolgere un accompagnamento centralizzato ai nuovi assunti delle diverse CM. In questo caso le CM si sono rivolte all'ANCI per inserire i nuovi assunti nella piattaforma ed essere immediatamente supportati con un'attività di accompagnamento anche attraverso i consulenti; questa attività di inserimento è iniziata per il primo gruppo di neoassunti nel Sud.

L'aspetto importante nel progetto Città Metropolitane è stato quello che l'ANCI è riuscita a gestire i processi decisionali e a garantire che ci fosse una struttura operativa nelle CM.

Un aspetto del PON Governance che l'ANCI cambierebbe è quello relativo agli indicatori di output di programma, i quali vengono poi restituiti alla Commissione Europea. Tali

²⁹ Nel progetto Anci, inoltre, è stata utilizzata la stessa esperta che cura nella Delivery Unit il tema della conferenza dei servizi e che sta scrivendo le linee guida sulla conferenza dei servizi.

output, imposti dal PON Governance, rappresentano solo una piccola parte dell'intera attività del progetto e diventano inutili se non sono commisurati all'obiettivo specifico perseguito dal progetto. L'output di programma serve prettamente a giustificare il budget, ma non è il vero output del progetto; ogni progetto dovrebbe avere, oltre agli indicatori standard, degli indicatori specifici di performance di progetto che andrebbero negoziati di volta in volta; la contrattazione degli obiettivi di progetto dovrebbe essere più valorizzata poiché quest'aspetto misura anche la capacità da parte dell'attuatore di leggere il proprio target di riferimento.

6.2.2.5. Intervista ad una istituzione destinataria: la Città Metropolitana di Napoli

Titolo del progetto	Metropoli Strategiche
Istituzione destinataria del progetto	Città Metropolitana di Napoli
Ruolo del rispondente	ex Direttore Generale della Città Metropolitana di Napoli

La logica e la strategia del progetto

La Città Metropolitana di Napoli, attraverso il progetto Metropoli Strategiche, ha ottenuto dall'ANCI un accompagnamento metodologico, particolarmente utile soprattutto in relazione al PNRR. Quando il governo nazionale ha chiamato le CM chiedendo quali fossero i progetti nel cassetto che avrebbero voluto finanziare, la CM di Napoli aveva un portafogli di progetti che afferivano al Piano Strategico definito dall'ex sindaco De Magistris in prospettiva di futuri finanziamenti. A differenza delle altre grandi Città italiane, Napoli non ha solo presentato progetti per il Comune capoluogo, ma anche per i Comuni della Città Metropolitana, per il valore complessivo di circa €220 milioni.

Il valore dei progetti inclusi nel Piano Strategico è di quasi €1 miliardo. Questi progetti sono stati tutti approvati dal Consiglio, ma solo meno della metà sono stati finanziati.

L'idea del Piano Strategico era quella di un documento vivo che si aggiornasse di anno in anno; quindi, partendo da una visione complessiva veniva affiancata una parte operativa di progetti modificabili. Non è stato concepito come una fotografia, ma come un meccanismo in movimento. Il budget prevedeva €310 milioni per 92 comuni, ma i comuni hanno indicato progetti solo per €250 milioni; questo elemento sottolinea la mancanza di know-how all'interno dell'amministrazione locale. Su questo aspetto si era inserito il Consiglio Metropolitan, il quale aveva immaginato un secondo step per realizzare un ufficio unico di progettazione e realizzazione dei progetti ritenuti strategici, al servizio dei 92 comuni e in capo alla Città Metropolitana di Napoli.

La realizzazione del progetto

Tra i progetti che afferivano al Piano Strategico era presente anche il progetto Metropoli Strategiche. L'iter che è stato seguito è il seguente. Il Consiglio Metropolitan, all'inizio del processo nel 2019, ha fissato le linee di sviluppo per questi territori. Tra queste ci sono ad esempio la cultura e il turismo, considerati il volano dello sviluppo economico del Sud. Lo sforzo successivo è stato quello di capire quale tipologia di investimenti

potevano agevolare lo sviluppo dell'offerta culturale e turistica. Ad esempio, all'interno della sezione "cultura" del Piano si suggerisce di sviluppare infrastrutture di rete per gli spostamenti di auto e bus, e quindi l'investimento sugli assi viari di fatto determinano un incremento di flussi di turisti che devono visitare i luoghi della cultura. Questo è stato il ragionamento del Consiglio della CM, a cui successivamente si sono collegati i 92 comuni che hanno proposto, ad esempio, le arterie stradali su cui investire per raggiungere i luoghi di interesse culturale. Altri esempi includono investimenti sui teatri.

Alcuni progetti sono più indietro, per altri sono già state pagate le anticipazioni, per altri ancora sono già chiusi.

Il rappresentante della Città Metropolitana di Napoli indicava l'idea del percorso da sviluppare e questa veniva discussa con i consulenti dell'ANCI. In particolare due consulenti inviati dall'ANCI hanno seguito direttamente il progetto insediandosi materialmente presso la Città Metropolitana.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti

L'intervistato ritiene che sia stato molto utile l'intervento di ANCI. Il piano strategico ha dato un senso alla Città Metropolitana. Tutt'ora la nuova amministrazione viene contattata dai 92 comuni dell'area per sapere come proseguirà il piano strategico, come avanzeranno le rendicontazioni, i trasferimenti e soprattutto le nuove risorse che verranno messe a disposizione.

Secondo l'intervistato, la chiave di volta del successo dell'esperienza di Napoli sta nella capacità di creare interesse alla partecipazione. Per catturare l'attenzione dei sindaci, costantemente sotto pressione per le emergenze quotidiane del loro Comune, occorre fornirgli qualcosa di "attraente" e che potesse determinare un miglioramento della loro vita; in questo caso è stato pensato a un finanziamento. Per portarli a un tavolo di concertazione che possa produrre un Piano strategico, dovevano avere un chiaro vantaggio, il quale di solito può essere un finanziamento o l'erogazione di un servizio che il sindaco trova particolarmente utile, ad esempio un ufficio di progettazione e realizzazione delle opere, come descritto in precedenza. Ciò è possibile farlo dato che in questo momento sono disponibili i finanziamenti, ma mancano le capacità di progettare e seguire quelle opere.

L'intervistato afferma di non aver utilizzato il supporto fornito da ANCI per la semplificazione amministrativa, ma quello per introdurre le modifiche organizzative che erano collegate intimamente alla legge 56/2014. Ad esempio, per la realizzazione del Forum Metropolitano, per il confronto con gli stakeholders del territorio; inoltre, è stato avviato l'iter di definizione delle *zone omogenee*, articolazione prevista dalla legge 56. Questo iter però non è stato ancora concluso ed è semplicemente iniziato.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

L'intervistato ritiene che sia stato molto utile l'intervento di ANCI. Il piano strategico ha dato un senso alla Città Metropolitana. Tutt'ora la nuova amministrazione viene contattata dai 92 comuni dell'area per sapere come proseguirà il piano strategico, come avanzeranno le rendicontazioni, i trasferimenti e soprattutto le nuove risorse che verranno messe a disposizione.

Secondo l'intervistato, la chiave di volta del successo dell'esperienza di Napoli sta nella capacità di creare interesse alla partecipazione. Per catturare l'attenzione dei sindaci, costantemente sotto pressione per le emergenze quotidiane del loro Comune, occorre

fornirgli qualcosa di “attraente” e che potesse determinare un miglioramento della loro vita; in questo caso è stato pensato a un finanziamento. Per portarli a un tavolo di concertazione che possa produrre un Piano strategico, dovevano avere un chiaro vantaggio, il quale di solito può essere un finanziamento o l'erogazione di un servizio che il sindaco trova particolarmente utile, ad esempio un ufficio di progettazione e realizzazione delle opere, come descritto in precedenza. Ciò è possibile farlo dato che in questo momento sono disponibili i finanziamenti, ma mancano le capacità di progettare e seguire quelle opere.

L'intervistato afferma di non aver utilizzato il supporto fornito da ANCI per la semplificazione amministrativa, ma quello per introdurre le modifiche organizzative che erano collegate intimamente alla legge 56/2014. Ad esempio, per la realizzazione del Forum Metropolitano, per il confronto con gli stakeholders del territorio; inoltre, è stato avviato l'iter di definizione delle *zone omogenee*, articolazione prevista dalla legge 56. Questo iter però non è stato ancora concluso ed è semplicemente iniziato.

6.2.2.6. *Intervista ad una istituzione destinataria: la Città Metropolitana di Messina*

Titolo del progetto	Metropoli Strategiche
Istituzione destinataria del progetto	Città Metropolitana di Messina
Ruolo del rispondente	Segretario Generale della Città Metropolitana di Messina

La logica e la strategia del progetto

La regione Siciliana ad oggi non ha definito l'assetto istituzionale e quindi la governance delle aree metropolitane, non ha identificato le attività che sono necessarie nel rapporto con il territorio e nel perseguimento degli obiettivi legati alla programmazione; anche in questo contesto difficile l'azione del progetto Metropoli Strategiche è stata efficace e proficua.

L'attività di questo progetto s'inserisce in un momento difficile per gli enti di area vasta a seguito della legge 56 nella quale sono stati ridefiniti tali enti, eliminando dalla definizione le Province ma istituendo le Città Metropolitane e in Sicilia anche i liberi consorzi. Le città metropolitane avevano perso l'identità di ente di area vasta, non era ancora stato definito l'assetto della governance. La città metropolitana di Messina ha aderito al progetto Metropoli Strategiche che era avanti rispetto alla situazione politica e all'assetto organizzativo siciliano. Il progetto ha fornito a questi enti la possibilità di creare una propria identità ed una continuità nella nell'azione amministrativa, ed anche l'opportunità di iniziare un programma formativo e una ricognizione con il territorio che ha prodotto dei risultati notevoli.

Dunque la riforma degli enti locali introdotta con la legge 56 del 2014 in cui è stato ridefinito l'ordinamento delle Province e delle città metropolitane, non è stata recepita e tutt'ora non è attuata dalla Regione Siciliana; nell'ambito della governance, nonostante tale normativa, non sono stati istituiti né il Consiglio Metropolitano, né la Conferenza Metropolitana, per questo motivo la Regione ha commissariato per 9 anni le aree metropolitane, dei commissari esterni hanno svolto le funzioni sostitutive. Il

sindaco del comune capoluogo è individuato come sindaco della città metropolitana, quindi l'unica figura monocratica è il sindaco dell'area metropolitana.

La realizzazione del progetto

La città metropolitana di Messina (ex Provincia) opera attraverso strutture tecniche, ossia tre Direzioni tecniche che svolgono attività di progettazione e di programmazione a cui sono associate le capacità tecniche dei comuni appartenenti all'area metropolitana. Attraverso questo progetto sono state messe in rete queste capacità interne e sono state fatte interagire con il territorio in maniera autonoma, con Metropoli Strategiche sono stati creati strumenti di collegamento con il territorio anche attraverso il supporto formativo e la presenza degli esperti messi a disposizione dall'Anci. La città metropolitana di Messina può accedere ai fondi nazionali al PNRR.

Il sindaco metropolitano ha svolto un'attività di interfaccia con tutto il territorio, con tutti i sindaci, quindi ascolta le esigenze del territorio; l'attività portata avanti con il progetto ha consentito attraverso attività di questionari e la rete di collegamento (siti internet, whatsapp) creata fra i segretari dei 108 comuni della città metropolitana.

La città metropolitana è titolare di numerosi progetti attraverso un patto che è esecutivo dal 2016, è la città metropolitana che gestisce la rete di collegamento tra i comuni attraverso il ruolo centrale del sindaco metropolitano che mantiene continui contatti con i comuni; il sindaco rileva direttamente sul territorio i principali fabbisogni dei comuni per poterli esaminare in sede di investimenti progettuali.

Per i progetti del PNRR è stata avviata un'interlocuzione oltre che con tutti i sindaci attraverso una comunicazione diretta ma anche attraverso sistemi informatici nuovi. La città metropolitana di Messina ha partecipato a dei bandi scaduti o prorogati del PNRR.

Per sopperire alle carenze del personale, Messina ha avuto il supporto di cinque tecnici per supportare l'attività amministrativa ed anche nuovi tecnici giunti con il reclutamento effettuato dal Governo. Le figure tecniche aiutano a migliorare il processo di governance ma il principale problema riscontrato dalla città è la carenza di figure dirigenziali; laddove possibile sono intervenute delle figure quadro con posizioni organizzative che hanno svolto e stanno attualmente svolgendo una grande funzione di sostegno e supporto a queste iniziative. Per svolgere le attività, la città metropolitana di Messina ha a disposizione molti RUP e l'organico presente nelle strutture.

La città metropolitana di Messina non possiede un Parco progetti operativo approvato in sede regionale da cui attingere per i prossimi anni, problema sollevato dal sindaco metropolitano; la metropoli però partecipa ai bandi regionali.

La città metropolitana di Messina, con l'aiuto del progetto, ha definito recentemente un piano strategico; il piano deve essere approvato giuridicamente dagli organi preposti, ossia dalla Conferenza metropolitana quando verrà istituita oppure in via sostitutiva dal commissario.

La città metropolitana di Messina ha partecipato qualche anno fa al bando Periferie, ha ripartito nel territorio ed ha utilizzato quasi tutte le risorse.

In Sicilia non opera una Centrale Unica di Committenza ma vi è l'UREGA (Ufficio Regionale per l'Espletamento delle Gare per l'Appalto di lavori pubblici), ufficio che si occupa degli appalti superiori ad 1 milione di euro; le città metropolitana lo utilizzano solo nel caso di offerte molto vantaggiose, mentre la area metropolitana di Messina in generale gestisce autonomamente le gare con sistemi informatizzati con una commissione interna, attività svolta con i tecnici e con l'unico Dirigente; sulla gestione degli appalti, l'area metropolitana mantiene una sua autonomia rispetto al comune

capoluogo. Anche nel caso in cui l'area metropolitana non ha la titolarità del progetto controlla le attività attraverso il Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), inoltre la città gestisce anche la contabilità speciale affidata del Masterplan.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Il progetto Metropoli Strategiche è stato importante perché ha dato l'opportunità di avviare un processo di rafforzamento organizzativo, infatti da questo progetto è nato l'Ufficio Europa metropolitano e anche un'iniziativa definita "Progettare per ripartire". L'Ufficio Europa metropolitano è stato realizzato attraverso attività di formazione sul tema di euro progettazione rivolta al personale interno; l'ufficio ha rappresentato il primo punto di riferimento per una interlocuzione con il territorio ed ha avviato tutte le attività prodromiche per la predisposizione delle linee operative per la costruzione del piano strategico; infine ha aiutato a realizzare i collegamenti con tutti i comuni e con i referenti tecnici. Nel momento in cui sono disponibili procedure di evidenza pubblica, la città metropolitana informa i comuni e li sostiene nell'interpretazione delle norme. Il punto di forza dell'Ufficio Europa è la sua presenza sul territorio.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

La città metropolitana di Messina ha approvato un Masterplan con una serie di investimenti infrastrutturali sul territorio poiché l'amministrazione uscente aveva scelto di distribuire le risorse, includendo tutto il territorio; processo abbastanza lungo ed ancora in corso che si è bloccato nella realizzazione delle grandi opere, quelle in capo all'Anas o in capo al consorzio Autostrade, per le maggiori difficoltà rilevate.

Con i progetti del PNRR, Messina sta operando per migliorare la dotazione infrastrutturale in relazione al dissesto idrogeologico e all'inclusione sociale con la sostenibilità ambientale.

Il principale bisogno manifestato dalla città metropolitana di Messina è il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture e degli enti. Inoltre, un supporto esterno che porta ad accrescere l'organico interno trasferendo il know-how necessario; le figure di esperti esterni sono importanti, non si tratta di una integrazione a breve termine (tre anni) nell'amministrazione ma è una soluzione per far fronte ad un'emergenza dato che gli organici degli enti locali diminuiscono giorno per giorno.

Secondo la referente della città metropolitana di Messina occorrerebbe puntare su un rafforzamento amministrativo attraverso la copertura di posti di lavoro con figure professionali con alta qualificazione, in grado di supportare la realizzazione di questi progetti della programmazione e del PNRR.

La città metropolitana di Messina nel campo della sostenibilità ambientale ha aderito al progetto Green Public Procurement portando ad un cambiamento comportamentale rivoluzionario; dunque la città è interessata a rafforzare gli interventi in tema ambientale.

Una modalità operativa risultata efficace è quella dell'affiancamento ai funzionari, come si è verificato con Anci; i comuni attraverso l'accompagnamento di esperti professionalmente validi sono riusciti a realizzare le attività progettuali.

Il progetto Metropoli Strategiche è stato utile per la città metropolitana di Messina perché attraverso l'affiancamento di esperti qualificati è accresciuto il know-how interno alle strutture amministrative per supportare la carenza di governance politica. L'assistenza tecnica non è risolutiva ma serve per affrontare le emergenze.

6.2.2.7. Intervista ad una istituzione destinataria: la Città Metropolitana di Bari

Titolo del progetto	Metropoli Strategiche
Istituzione destinataria del progetto	Città Metropolitana di Bari
Ruolo del rispondente	Direttore per l'attuazione del programma Città Metropolitana di Bari e presso il Comune di Bari

La logica e la strategia del progetto

Nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche le attività svolte con la città metropolitana di Bari riguardano soprattutto il tema della pianificazione strategica e dell'accompagnamento nelle strategie. Il progetto ha accompagnato la città metropolitana nel percorso di redazione del piano strategico che è adesso in corso. Il piano strategico per la città metropolitana di Bari è la funzione principale che la città metropolitana ha acquisito a seguito della Riforma Delrio. Al livello statutario tutti i sindaci hanno delegato alla città metropolitana la definizione di una funzione di coordinamento territoriale per le politiche di sviluppo e di coesione; funzione sostanziata sin dal 2016 con una intensa attività di pianificazione e programmazione su tutte le tematiche che sono sia di carattere metropolitano, sia con conseguente carattere urbano. I comuni attraverso una delega volontaria affidano alla città metropolitana di Bari l'attuazione delle programmazioni, questo aspetto è significativo perché ha implicato la definizione di un modello di governance specifico.

La realizzazione del progetto

Dal 2014 è stata istituita la città metropolitana che rappresenta il confine territoriale elettivo di qualunque tema e scelta politica di area vasta; si tratta di un passo importante in quanto ha semplificato i rapporti tra i comuni ed ha permesso a questi enti di lavorare congiuntamente sul tema dello sviluppo in maniera multidisciplinare e multisettoriale. La città metropolitana segue un modello di governance che è stato anche oggetto dell'attività svolta con ANCI.

I capisaldi di questo modello di governance sono:

- il meccanismo di delega, ovvero di formale adesione dei comuni a questo processo;
- la co-partecipazione e la coprogettazione, non esistono delle policy o delle partecipazioni a bandi che non siano definite insieme tra la città metropolitana ed i comuni; si mettono a disposizione dei comuni anche le strutture tecniche dove necessario;
- la partecipazione allargata, tutti i comuni hanno delegato la città metropolitana di Bari per svolgere i processi partenariali.

Questo modello ha portato alla definizione del primo regolamento di partecipazione alla città metropolitana, sempre con il supporto di Anci. Questo regolamento disciplina tutte

le modalità con le quali le città metropolitane ed i comuni interni all'area fanno partecipazione nell'ambito dei processi decisionali legati al territorio metropolitano.

Dal punto di vista della governance la città metropolitana di Bari è ben strutturata. Quando viene pubblicato un bando di interesse metropolitano, vengono convocati tutti i sindaci dell'area metropolitana; i referenti della città metropolitana assieme ai sindaci definiscono le modalità con le quali partecipare al bando, è un'attività condivisa che si verifica anche se il soggetto beneficiario nominalmente è un solo comune. In questi incontri, ogni comune esprime i propri bisogni ed in ambito metropolitano si definisce la struttura interna dell'attività richiesta dai comuni; si crea un help desk con il quale la città metropolitana accompagna i comuni a presentare le domande attraverso una interlocuzione sia con i tecnici dei comuni che quelli della città metropolitana, altrimenti in caso di istanze particolari, i referenti della città metropolitana si fanno portavoce nei confronti del Governo o della Regione. Questo processo viene messo in atto dai tecnici della città metropolitana che si sono specializzati in questo tipo di attività di assistenza tecnica da fornire ai comuni relativamente ai bandi; oppure in altri casi si richiede assistenza tecnica di esperti esterni a causa della presenza di poco personale. Infatti per tale motivo è stato sancito un accordo come città metropolitana con il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi), ANCI e regione Puglia per offrire sostegno ai 41 comuni dell'area metropolitana nella realizzazione dei progetti. Secondo questo iter i Comuni dell'area metropolitana partecipano ai diversi bandi.

Un aspetto rilevante della governance è la Convenzione ex articolo 30 che la città metropolitana di Bari ha siglato con il Comune di Bari per la messa in comune di alcune funzioni; tale Convenzione disciplina i rapporti tra i tecnici comunali, i tecnici della città metropolitana ed i gruppi di lavoro congiunti nel caso in cui la tematica interessa entrambi gli enti. Ad esempio sul tema della mobilità è stato istituito un gruppo di lavoro congiunto tra il comune capoluogo e la città metropolitana di Bari. Una volta stabiliti i gruppi di lavoro, secondo il modello di governance, si organizzano degli incontri tra i tecnici della città metropolitana ed i funzionari comunali (spesso i tecnici del RUP), sostanzialmente si tratta di un'organizzazione a geometria variabile. Questo procedimento viene formalizzato ogni volta che il singolo comune partecipa ad un bando: si stipula un atto in cui il Comune può delegare tutte le attività alla città metropolitana oppure al contrario l'intervento viene condotto interamente dal Comune. Inoltre nel caso in cui comuni non dispongono del RUP competente non c'è un'articolazione istituzionale con le Regioni in termini di governance; infatti per le città metropolitane è più facile attingere alle risorse finanziarie direttamente dal Governo centrale, avendo con quest'ultimo una maggiore interlocuzione.

Secondo l'intervistato, la criticità maggiore per la città metropolitana di Bari è rappresentata dalla carenza del personale, mancano tecnici qualificati che lavorano stabilmente nell'ente. Quando la città metropolitana di Bari necessita di competenze occorre intervenire con l'assistenza tecnica, non è possibile avviare un processo di ridefinizione di rimodellamento organizzativa in breve tempo; la città metropolitana preferisce acquisire tecnici e competenze dall'esterno per sanare una specifica criticità, piuttosto che immettere del personale a tempo determinato in un'organizzazione già strutturata. Infatti, per il referente della città metropolitana i bandi del PNRR sul sistema di reclutamento di tecnici a tempo parziale su specifici obiettivi progettuali rischiano di non portare ad esiti positivi, mentre il bando sul reclutamento di alte professionalità rappresenta un'opportunità più utile e vantaggiosa per le amministrazioni.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

La città metropolitana di Bari rappresenta una situazione virtuosa poiché possiede un modello di governance ben strutturato, realizzato anche con l'attività svolta da Anci nel progetto Metropoli Strategiche. Attualmente la città metropolitana di Bari sta redigendo con i comuni un nuovo Piano strategico che verrà terminato nel maggio 2022; questo Piano avrà una durata decennale (2020-2030) e prevederà un nuovo Parco progetti che va oltre l'arco temporale triennale di riferimento. Ad oggi il piano strategico della città metropolitana di Bari è stato approvato come strumento disciplinato dal TUEL (Testo unico degli Enti Locali) nell'ambito del DUP della città metropolitana ed è operativo il Parco progetti del 2016, con il quale sono stati ricevuti finanziamenti del valore di circa 500 milioni di euro.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Secondo il segretario della città metropolitana di Bari, la digitalizzazione può rafforzare la capacità istituzionale ma non è risolutiva, occorre innanzitutto colmare il digital divide, probabilmente questa criticità sarà in parte sanata anche dal cambio generazionale, ma è necessario soprattutto effettuare un sostanzioso investimento. Problema dovuto anche alle difficoltà riscontrate dai dipendenti, che generalmente hanno un'età media molto alta, nel digitalizzare i processi amministrativi; c'è dunque la necessità di riconfigurare le figure professionali e riqualificare il personale su questi temi. Il terzo problema di natura amministrativa, anche se in misura minore, consiste nel fatto che in molti casi il personale non accetta il processo informatico in termini di legge.

La città metropolitana di Bari riscontra maggiori difficoltà nella realizzazione di grandi progetti come quelli per la realizzazione di grandi opere pubbliche (rete stradale e ferroviaria) piuttosto che quelli di piccole dimensioni; questi ultimi hanno un iter più breve e sono costituiti da tanti interventi con un budget di spesa più contenuto, dunque i progetti a rete funzionano soprattutto per i cronoprogrammi. Inoltre anche per i progetti a livello di singolo comune si riscontrano risultati positivi data l'ottima capacità di spesa.

Per l'intervistato, è importante che le amministrazioni abbiano la possibilità di definire le proprie strategie sul proprio territorio con interventi di potenziamento delle azioni di capacity building, piuttosto che tentare di inseguire bandi e richieste di strategie imposte dal Governo centrale. Secondo la città metropolitana di Bari i bandi risultano troppo competitivi, inoltre rispondere a questi grandi carichi di lavoro in cui si richiede una sovrapproduzione di capacità non programmabili rappresenta un problema per la città metropolitana, la quale non avendo a disposizione abbastanza personale deve rivolgersi a tecnici esterni.

6.2.3. CASI 3 e 4 – PROGETTI MITE: CREIAMO PA E METTIAMOCI IN RIGA

Titolo del progetto	CRiAMO PA - Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA	Mettiamoci In RIGA - Rafforzamento Integrato Governance Ambientale
Beneficiario del finanziamento	MiTE - Ministero della Transizione Ecologica (beneficiario finanziario); ente in house Sogesid S.p.A. (soggetto attuatore)	
Asse di riferimento	Asse 1- Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione	Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico
Obiettivi specifici	efficacia (1.3)	governance multilivello (3.1)
Risorse finanziarie	40.499.940,00 euro	34.999.896,00 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuali rimodulazioni	Progetto in corso di attuazione. Periodo: 2017-30/06/2023 con 2 rimodulazioni	Progetto in corso di attuazione. Periodo: 2017-31/07/2023 con 3 rimodulazioni
Destinatari finali del progetto	Amministrazioni locali	
Principali Risultati		
<p>Realizzazione di strumenti, metodologie, modelli, linee guida e buone pratiche che integrano le politiche insieme ai principi dell'economia circolare, di adattamento dei cambiamenti climatici, della mobilità sostenibile.</p> <p>Analisi, studi, valutazioni (VAS, VIA, VIInC), documenti; Formazione; Incontri tecnici, sessioni di lavoro, scambi; Condivisione di buone pratiche; Protocolli, accordi, comitati; creazione banca dati e applicativi.</p>		<p>Potenziamento banca dati nazionale per la gestione della rete Natura 2000; Pianificazione per la gestione del rischio alluvioni; Analisi dei cambiamenti climatici; Affiancamento desk e onsite; Applicazione best practices; Realizzazione banca dati bonifica dei SIN; Valutazione del ciclo di vita del prodotto, promuovere il Life Cycle Assessment (LCA); Ricognizione e analisi delle carenze amministrative, tecniche e progettuali; Linee guida, modelli e procedure standard per una migliore gestione dei rifiuti e discariche abusive.</p>

6.2.3.1. La logica e la strategia del progetto

I progetti CREIAMO PA e Mettiamoci In RIGA (MIR) hanno la finalità di affiancare le Regioni nei vari processi ambientali per contribuire al passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; tali progetti trattano anche il tema relativo alla protezione dei cittadini da parte di pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere.

Un ulteriore progetto ARCA (Azioni di supporto per il Raggiungimento delle Condizioni Abilitanti ambientali) è in fase di ridefinizione con la stipula della convenzione con soggetto attuatore; attraverso il progetto ARCA si rileva la necessità di un'attività di assistenza tecnica in loco più mirata sulle questioni ambientali, soprattutto nelle Regioni del Meridione. Il progetto infatti coinvolgerà 4 Regioni, ossia il Molise, la Campania, la Calabria e la Sicilia. ARCA si è innestato sui fabbisogni che sono emersi nel corso dell'attuazione dei due progetti poiché nel contatto con le Regioni e con gli enti destinatari è nata la necessità di colmare alcuni gap informativi.

I progetti CREIAMO PA e Mettiamoci In RIGA sono nati per rispondere ad un dettato normativo, all'articolo 34 del decreto legislativo 152 del 2006, ma, in corso di attuazione, i progetti si sono anche adattati alle necessità dei beneficiari e alle istanze dei territori.

I due progetti hanno come macro obiettivo quello di incidere sulla capacità degli enti preposti all'attuazione delle politiche ambientali, di gestire la complessità del tema ambientale. Entrambi i progetti agiscono in parallelo tanto è che nell'effettuare le rimodulazioni per entrambi i progetti una delle direzioni principali del cambiamento è stato tentare anche di valorizzare le sinergie tra le diverse linee di intervento che compongono i progetti e che impattano su dei temi simili (p.e. tema delle acque).

6.2.3.2. La realizzazione del progetto

In merito all'avanzamento del progetto si è intorno al 64% per CREIAMO PA e al 50% per Mettiamoci In RIGA. A livello di spesa si è un po' più indietro, al 35% per CREIAMO PA e al 30% per Mettiamoci In RIGA.

Le rimodulazioni

I progetti hanno lavorato ascoltando i territori in fase di start-up e rimodulando le proprie attività in funzione delle necessità riscontrate.

Il Progetto CREIAMO PA è stato rimodulato, a parità di budget complessivo, a gennaio 2020, sulla base di mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento e di nuovi fabbisogni e istanze territoriali emersi in fase attuativa. Le modifiche proposte in ragione dei cambiamenti di contesto registrati e quelle in accoglimento di specifici fabbisogni e istanze espressi dai destinatari sono riconducibili, a livello di Progetto nel suo insieme, alle seguenti fattispecie:

- ridefinizione e finalizzazione di alcune Linee di intervento/Work Package sotto il profilo contenutistico, anche in chiave 2021-2027 (in particolare: Linea di intervento 2, Work Package 1 e Linea di intervento 3, Work Package 3);
- rivisitazione/adeguamento delle modalità organizzative e operative adottate per la realizzazione di molteplici output (affiancamenti, laboratori/workshop, seminari ecc.) previsti nell'ambito delle Attività delle Linee di intervento/Work Package. Questo tipo di modifiche ha inteso soprattutto privilegiare forme di supporto che favoriscono l'instaurazione o il consolidamento di reti di relazioni,

ovvero basate sulla cooperazione e sul confronto diretto e immediato tra e con i destinatari (Linea 1, Work Package 2; Linea 4; Linea 5; Linea LQS1); assecondare l'organizzazione del lavoro per temi di approfondimento e/o per aggregazioni/hub territoriali (Linea 2, Work Package 1; Linea 3, Work Package 3; Linea 5; Linea 6, Work Package 2); focalizzare l'attenzione su temi strategici e a spiccata valenza trasversale promuovendo dispositivi di interazione e condivisione tra più Linee/Work Package (Linea 2, Work Package 1; Linea 3, Work Package 1; Linea LQS1);

- introduzione, anche in itinere, di occasioni e strumenti per diffondere e rendere maggiormente fruibili informazioni, dati e risultati;
- inserimento di nuovi soggetti destinatari a cui estendere il beneficio di azioni di supporto e accompagnamento già previste dalle Linee/Work non contemplati in origine, ma rivelatisi necessari ai fini di assicurare un'attività di supporto più capillare nelle realtà di riferimento;
- necessità di operare delle riallocazioni finanziarie in considerazione dello stato di attuazione del Progetto;
- revisione del set di indicatori.

Una seconda modifica, di tenore molto minore rispetto a quella precedente, è stata apportata nel mese di settembre 2020 limitatamente alle due Linee intervento/Work Package (Linea 1, Work Package 2 "Azioni specifiche per l'applicazione dei CAM sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari" e Linea 3, Work Package 3 "Rafforzamento della capacità amministrativa per la prevenzione e la gestione dei rifiuti") che avrebbero dovuto concludersi entro il 2020, là dove le stesse hanno manifestato la necessità di prolungare di qualche mese il rispettivo termine di chiusura anche in ragione dei rallentamenti causati dall'emergenza sanitaria.

Anche il progetto Mettiamoci In RIGA nel corso degli anni è stato modificato:

- la prima rimodulazione, effettuata nel corso del 2019, ha interessato la Linea di intervento 4 finalizzata alla diffusione e all'utilizzo del Life Cycle Assessment (LCA) ed è consistita nello stralcio delle attività relative allo sviluppo della banca dati, le quali saranno attuate direttamente da ENEA attraverso un apposito progetto finanziato sempre sul PON Governance. Tale stralcio ha comportato una lieve riduzione dell'importo complessivo del Progetto, attualmente pari a € 33.471.674 (Versione approvata dall'Autorità di Gestione del PON a luglio 2019).
- La seconda rimodulazione, intrapresa in condivisione con l'Agenzia per la Coesione territoriale e il Dipartimento per le Politiche di coesione e approvata dall'AdG del PON a fine settembre 2020, è consistita nell'integrazione della Linea di intervento 7 con due nuove Attività, finalizzate al soddisfacimento delle condizioni abilitanti previste per il 2021-2027 in materia di servizio idrico integrato. Il maggiore costo della Linea 7 è stato compensato dall'utilizzo delle economie rinvenienti dalla Linea stessa e dalla Linea 2, entrambe di competenza della DG per la Sicurezza del suolo e dell'acqua.
- La terza e più recente rimodulazione è stata condotta tra gennaio e maggio 2021 attraverso un confronto serrato con le strutture delle diverse Direzioni Generali, competenti per Linea di intervento. Il percorso di rimodulazione si è sviluppato sulla base di cambiamenti del contesto programmatico e normativo di riferimento, di nuovi fabbisogni espressi dai territori e raccolti in corso d'opera,

nonché di legami significativi da stabilire o rafforzare con i temi della Politica di coesione 2021-2027.

Le modalità di lavoro

Le attività hanno accompagnato gli enti destinatari sia nell'ottemperare a quanto previsto dal regolamento, sia nel creare dei dispositivi che potessero in qualche modo fungere da elemento di supporto alla nuova programmazione.

Per i due progetti Mettiamoci In RIGA e CReIAMO PA l'organizzazione è speculare, le linee di interlocuzione e di intervento dei progetti sono state affidate all'ente in-house Sogesid che a sua volta ha organizzato delle piccole unità tecniche di supporto che operano proprio su ogni linea o su ogni WP nel caso di CReIAMO PA perché la maggioranza delle linee di intervento è articolata in diversi Work Package sulle stesse tematiche. Il soggetto attuatore Sogesid garantisce il supporto operativo alle varie linee ed ha coinvolto circa 117 unità tecniche per il progetto CReIAMO PA e 113 su MIR. L'attività di gestione, controllo, monitoraggio, sta in capo alla struttura del responsabile del progetto che è incardinata presso il Dipartimento, così come l'ambito della comunicazione.

Ogni linea di attività ha un responsabile di linea, le linee che interessano le direzioni generali hanno un referente di direzione che si interfaccia con il Capo della Segreteria del Dipartimento DiTEI. Da Gennaio 2020 le competenze del Dipartimento le segue l'attuale Capo della Segreteria del Dipartimento DiTEI.

Il MiTE ha lavorato congiuntamente con l'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso dell'anno sono state organizzate delle riunioni insieme all'Agenzia con le Regioni interessate, soprattutto nell'ambito del settore dei rifiuti e delle acque; nell'ambito di queste riunioni sono stati sviscerati i problemi riscontrati sul territorio che hanno portato alla realizzazione del terzo progetto ARCA poiché con i primi due progetti non si è potuto intervenire sull'attuazione delle condizioni abilitanti nelle Regioni per i vincoli imposti dalla Commissione Europea.

Nel primo progetto Mettiamoci In RIGA è stata fornita una capacitazione individuale (formazione, incontri) e in secondo luogo una capacitazione di strumenti, mentre nel secondo progetto CReIAMO PA si è lavorato più specificamente sugli enti locali, in particolare con le Regioni, e sui rapporti tra le Regioni e gli altri enti territoriali decentrati.

I due progetti hanno fornito spesso attività di affiancamento on the job alle Regioni per aiutarle ad applicare un metodo di lavoro e ad esplorare delle possibili soluzioni. Per entrambi i progetti il Ministero ha organizzato delle riunioni, dei tavoli, un gruppo di lavoro inter-direzionale creati ad hoc per dare degli indirizzi strategici, portare a sintesi gli elementi sostanziali per quanto di competenza delle singole direzioni.

Inoltre, per sviluppare le linee di intervento sono state create delle "cabine di regia", ossia strutture amministrative presenti in tutte le Regioni che fungono un po' da connettore con la società civile e in qualche modo fanno da base informativa per una serie di attività. Il MiTE ha cercato di sviluppare un network solido e consolidato, anche se questo cambiamento organizzativo strettamente inteso non era uno degli obiettivi dei due progetti. Non hanno partecipato alle iniziative progettuali le istituzioni territoriali, aree urbane o altre istituzioni decentrate ma il territorio nella misura in cui sono state coinvolte 2-3 Città Metropolitane e 2 Regioni.

Le principali differenze tra i due progetti

I due progetti si parlano ma c'è uno spartiacque tra CReIAMO PA e Mettiamoci In RIGA, il primo lavora su tematiche analoghe all'altro progetto ma in maniera più strutturale per rafforzare la capacity building, mentre Mettiamoci In RIGA opera per un miglioramento della governance multi-livello. Ad esempio riguardo al tema rifiuti, CReIAMO PA con la linea 3 affronta il tema rispetto al rafforzamento della capacità amministrativa nel portare a termine piani di gestione dei rifiuti mentre Mettiamoci In RIGA lavora in termini più circoscritti su temi che riguardano le problematiche relative all'applicazione di procedure semplificative nel rilascio delle autorizzazioni (linea 5). Sempre su questa tematica, la linea 6 di CReIAMO PA tratta il risanamento di riqualificazione di bonifica in siti inquinati da rifiuti, invece la linea 3 di Mettiamoci In RIGA opera sulla razionalizzazione dei procedimenti di bonifica ambientale sul tema delle bonifiche. Inoltre anche se il tema è lo stesso, le platee di destinatari ed i referenti all'interno dell'amministrazione regionale spesso sono diversi.

Le condizioni abilitanti

Per quanto riguarda le condizioni abilitanti, i progetti sono stati confezionati nel 2015-2016 e nel 2017 sono stati approvati entrambi dagli organi di gestione e dall'organismo intermedio a funzione pubblica ma non si parlava di condizioni abilitanti. Oggi le condizioni abilitanti (rifiuti e acque) sono dei vincoli che hanno a che fare con dei settori con criticità abbastanza croniche e quindi anche se in quegli anni non si parlava di condizioni abilitanti si aveva la consapevolezza e la competenza nelle materie che andavano fatte a prescindere.

Nei due progetti quello che è stato fatto con le Regioni per il soddisfacimento delle condizioni abilitanti è un'opera di accompagnamento, si è contribuito con le Regioni al raggiungimento del risultato. Nell'ambito di questo affiancamento alcune Regioni hanno evidenziato un problema: la necessità di assistenza tecnica in loco per ottemperare al soddisfacimento delle condizioni abilitanti. Quindi l'attività di affiancamento del MiTE non è stata determinante ma ha messo le Regioni nelle condizioni di capire gli elementi e di parametri necessari per il soddisfacimento delle condizioni abilitanti.

I casi di successo e di insuccesso

Durante la realizzazione dei due progetti si è notata la capacità di alcune Regioni del Centro-Nord di organizzarsi e di far fronte alle criticità con maggiore o minore efficacia; si sono invece riscontrate difficoltà più strutturali nelle Regioni e nelle istituzioni del Sud sulla capacità di utilizzare sostanzialmente gli strumenti messi a disposizione, e soprattutto di adempiere a quanto veniva richiesto. In particolare si evidenziano carenze strutturali degli uffici e del personale.

6.2.3.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

I progetti Mettiamoci In RIGA e CReIAMO PA hanno come obiettivo di fornire un metodo di lavoro e di superare la logica top-down e bottom-up, attivando dei processi implementali di supporto alle amministrazioni. Il MiTE ha fornito degli strumenti variegati e tarati sull'esigenza dei destinatari in termini di metodi e di modalità di lavoro anche nell'attivazione di reti, di network e di relazioni tra le istituzioni. Nel momento in cui non si è riusciti con quest'ottica orizzontale a lavorare si è innestato un processo top-down per rispondere ai dispositivi regolamentari della programmazione.

In concreto la capacitazione è stata realizzata dal MiTE con la creazione di tavoli tecnici, attività di formazione ed affiancamento e si configura articolata diversamente a seconda delle linee, quindi ci sono dei pacchetti formativi, affiancamento on the job e ulteriori strumenti che possono essere di matrice sia documentale, sia banche dati, sia dei supporti alle attività delle amministrazioni nei sistemi di monitoraggio.

Il MiTE ha cercato di agire più sul cambiamento delle modalità con cui un'amministrazione opera; si tratta di un percorso di accompagnamento e di apprendimento comune da parte sia dell'amministrazione centrale che delle Regioni, è stato un lavoro comune di apprendimento partecipato. Si tratta di un'attività di networking e di confronto tra le diverse amministrazioni regionali e con ulteriori soggetti che incidono sul territorio, è un apprendimento partecipato focalizzato anche sullo scambio di esperienze e la coprogettazione di strumenti.

6.2.3.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Le Regioni che hanno preso parte alle attività di CREIAMO PA si sono confrontate sul sistema di indicatori della nuova Programmazione 2021-2027. Le Regioni stanno lavorando sull'interpretazione di alcuni indicatori sia allegati ai regolamenti, sia specifici per territorio; su questo aspetto è nato un confronto per creare un set di indicatori comuni, da cui attingere con relative banche dati e fonti informative, che è stato in qualche modo condiviso da reti territoriali simili. Sono indicatori aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei regolamenti, sono costruiti di concerto con gli uffici Istat, derivanti dagli indicatori prefissi dai 17 SDG. Sono indicatori utilizzati tanto per le Strategie regionali quanto in un'ottica aggiuntiva rispetto agli indicatori nella nuova programmazione; dal 2020 fino ad oggi, sono stati creati dei tavoli tecnici per l'individuazione di questo gruppo di indicatori, è stata prevista anche la partecipazione dell'ISTAT e dell'OCSE. Per esempio alcune Regioni, come Umbria e Marche, che stanno indirizzando i loro programmi operativi in un'ottica anche di riqualificazione a seguito del sisma e di una serie di criticità riscontrate sul territorio, sono riuscite a confrontare e attivare una serie di indicatori comuni nelle diverse realtà territoriali e probabilmente in un prossimo futuro riusciranno anche a fare un monitoraggio sinergico in fase realizzativa dei programmi.

6.2.3.5. Approfondimento con i referenti di alcune linee di intervento

Il caso studio dei due progetti MATTM ha richiesto, in ragione della dimensione finanziaria e della numerosità delle azioni finanziate in ciascun progetto, l'approfondimento di alcune linee di attività più significative per la loro incidenza sul disegno dell'intervento. Ogni linea ha un suo responsabile ed una sua vita autonoma, con obiettivi, risorse e personale distinti, anche se alcune sinergie sono state realizzate. Come può evincersi le linee sono molto differenziate tra loro e si rifanno ad adempimento di leggi oppure a rimuovere ostacoli al conseguimento delle condizioni abilitanti, altrimenti a trasferire pratiche facilitando lo scambio etc. In ogni caso l'eterogeneità delle linee di attività difficilmente permette di porle in un quadro complessivo e coerente di interventi che convergono e che si pongono in sinergia.

Titolo del progetto	Linea di intervento approfondita
Mettiamoci In RIGA - Rafforzamento Integrato Governance Ambientale	LINEA LQS Piattaforma delle Conoscenze – Capitalizzazione delle esperienze e disseminazione dei risultati per la replicabilità di buone pratiche per l’ambiente e il clima
	LINEA 1: Supporto alla gestione dei siti della Rete Natura 2000
	LINEA 7: Soluzioni per la piena attuazione del SII, il superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane e per il soddisfacimento della “condizione abilitante” connessa all’obiettivo specifico 2.5 della programmazione 2021-2027
CReIAMO PA - Competenze e reti per l’integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA	LINEA 2 - Supporto all’integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle azioni amministrative finalizzate all’implementazione di strategie nazionali
	LINEA 3 - Modelli e strumenti per la transizione verso un’economia circolare
	LINEA 5 - Rafforzamento della capacità amministrativa per l’adattamento ai cambiamenti climatici

La logica e la strategia per linea di intervento

PROGETTO MIR - LINEA LQS PIATTAFORMA DELLE CONOSCENZE – capitalizzazione delle esperienze e disseminazione dei risultati per la replicabilità di buone pratiche per l’ambiente e il clima

La Piattaforma delle Conoscenze, uno spazio virtuale dinamico sul sito web del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), mette a disposizione delle Regioni e Province Autonome, destinatarie degli interventi previsti dalla Linea, un “parco progetti” con soluzioni di eccellenza (strumenti, approcci e metodologie) in risposta alle principali tematiche climatico-ambientali (ambiente urbano, energia, suolo, acque, clima, rifiuti, uso efficiente delle risorse, natura e biodiversità) implementabili direttamente a livello locale ed in grado di garantire il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, oltre a rappresentare un utile strumento per innescare quei processi “virtuosi” di scambio di esperienze tra pubbliche amministrazioni, nonché indirizzare le scelte e di facilitare i processi decisionali.

I principali obiettivi della linea sono i seguenti:

- rafforzamento delle capacità tecniche e progettuali degli uffici responsabili della governance ambientale;
- incremento della diffusione delle buone pratiche in tema di protezione dell’ambiente e di lotta ai cambiamenti climatici;
- miglioramento del rispetto della legislazione e della politica ambientale.

PROGETTO MIR – LINEA 1: Supporto alla gestione dei siti della Rete Natura 2000

Il focus della linea è quello di supportare i destinatari, ossia principalmente le Regioni e le Province autonome, per un’efficace gestione dei siti della Rete. La scheda progetto originaria prevedeva tre gruppi di azioni con cadenza annuale:

- pochi scambi di esperienze su temi chiave di Natura 2000;

- la facilitazione della partecipazione degli enti gestori Natura 2000, i cosiddetti seminari bio-geografici (seminari che si tengono a livello europeo sulla gestione di Rete Natura 2000, sono delle ottime occasioni di scambio tra Stati membri sulla gestione concreta dei siti nelle varie Regioni geografiche in cui è suddiviso il territorio dell'unione);
- la realizzazione di nuove funzionalità di una banca dati già messa in opera dal Ministero tanti anni fa sulla gestione di Natura 2000. Il progetto prevede un ammodernamento di questa banca dati che prevede anche una sezione in forte sinergia con un'altra linea del progetto CReIAMO PA, ossia con la linea LQS2. Tale piattaforma si può considerare un prodotto trasversale, che sta in capo al MIR, ma è anche a disposizione del progetto CReIAMO PA.

PROGETTO MIR – LINEA 7: Soluzioni per la piena attuazione del SII (Sistema Idrico Integrato), il superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane e per il soddisfacimento della “condizione abilitante” connessa all’obiettivo specifico 2.5 della programmazione 2021-2027

La Linea è rivolta al rafforzamento della governance delle istituzioni titolari delle competenze in materia di servizio idrico integrato e trattamento delle acque reflue urbane rispetto alla capacità di programmare, pianificare, gestire sotto il profilo tecnico-finanziario e attuare gli interventi nel settore. Ciò con specifico riferimento alle iniziative funzionali alla risoluzione del contenzioso comunitario in materia (riduzione delle procedure di infrazione in corso e prevenzione di nuovi contenziosi), all'attuazione del servizio idrico integrato e al superamento delle carenze che possono pregiudicare la corretta attuazione della Politica di coesione per il periodo 2021-2027.

In particolare, si perseguirà il rafforzamento strutturale della capacità amministrativa delle Regioni e degli Enti locali per garantire:

- l'istituzione degli Enti di Governo d'Ambito per il SII;
- l'adozione dei Piani di Ambito, in particolare ai fini di superare le criticità rilevate nelle Regioni Calabria, Campania, Molise e Sicilia in ordine alla mancata conclusione degli iter di redazione o revisione degli stessi;
- l'affidamento del servizio idrico integrato ad un gestore unico laddove non ancora intrapreso o concluso;
- l'individuazione degli interventi in materia di trattamento delle acque reflue urbane, coerentemente con la Direttiva 91/271/CE e con gli strumenti pianificatori locali;
- la cessazione della gestione straordinaria con il conseguente ritorno a una gestione ordinaria in capo alle Amministrazioni locali.

PROGETTO CReIAMO PA – LINEA 2: Supporto all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle azioni amministrative finalizzate all'implementazione di strategie nazionali - Attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030

La linea di attività mira all'attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030 attraverso la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il suo processo di declinazione territoriale. La scheda progetto iniziale prevedeva di lavorare su un mandato normativo preciso, ossia che le Regioni e le Province autonome, a fronte dell'approvazione della

strategia nazionale nel 2017, dovevano dotarsi di una propria strategia regionale, coerente con quella nazionale. A partire da questo mandato è stata costruita una linea per accompagnare le Regioni in questo percorso. L'Agenda è stata approvata nel 2015, quindi indipendentemente dal mandato normativo, si trattava di un processo nuovo e molto complesso per la multidimensionalità delle competenze che lo caratterizzano.

Dunque i principali obiettivi relativi ad Agenda 2030 sono:

- l'integrazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 nelle politiche nazionali e regionali, territoriali e di settore;
- un maggiore coinvolgimento attivo delle Amministrazioni nel percorso di attuazione e di monitoraggio dell'Agenda 2030;
- la condivisione con le Regioni/Province autonome e la società civile degli obiettivi e del percorso di attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030.

PROGETTO CREIAMO PA – LINEA 3: settore dei rifiuti con il rafforzamento della capacità amministrativa, prevenzione e gestione dei rifiuti

L'attività della linea si è conclusa ad aprile 2021, con una proroga dovuta all'emergenza causata dal Covid e al fatto che è stato necessario adattarla alle esigenze del territorio. La linea ha riguardato fondamentalmente l'accrescimento delle competenze nel tema dei rifiuti, in particolare nell'implementazione delle capacità dei soggetti coinvolti alla gestione di sistemi di pianificazione regionali in materia di rifiuti e di prevenzione dei rifiuti.

PROGETTO CREIAMO PA – LINEA 5: Rafforzamento della capacità amministrativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici

L'obiettivo della linea è quello di diffondere a livello regionale e locale la cultura dell'adattamento e di superare, a partire dall'attivazione di un percorso di multilevel governance le disparità regionali e locali in merito all'attuazione di percorsi di adattamento ai cambiamenti climatici. L'esigenza dell'intervento relativa all'adattamento dei cambiamenti climatici nasce soprattutto dalla necessità di superare le disparità a livello territoriale riscontrate relativamente a questa tematica data l'assenza di un obbligo normativo.

Nel momento in cui è stato predisposto il progetto, pochissime Regioni e amministrazioni avevano intrapreso un percorso in questo ambito.

La realizzazione del progetto per linea di intervento

PROGETTO MIR - LINEA LQS PIATTAFORMA DELLE CONOSCENZE – CAPITALIZZAZIONE DELLE ESPERIENZE E DISSEMINAZIONE DEI RISULTATI PER LA REPLICABILITÀ DI BUONE PRATICHE PER L'AMBIENTE E IL CLIMA

La linea LQS si è occupata nel progetto della diffusione sul territorio delle buone pratiche relative a progetti finanziati da fondi a gestione diretta e conclusi presenti nella Piattaforma delle Conoscenze. La linea ha lavorato con le Regioni, le quali hanno scelto i progetti tramite visite-studio (recentemente solo virtuali), seminari, contatti con i referenti delle buone pratiche (università o aziende) attingendo dal "parco progetti". Una volta scelto il progetto, la fase conclusiva è stata la firma di questo protocollo d'intesa tra Regione e Ministero, attraverso il quale si sanciscono gli obblighi reciproci e nel quale l'azione del Ministero è stata un'azione continua, sia di aiuto nella scelta del progetto da replicare, sia poi nell'attività di affiancamento (attività che inizia con questo

documento di replicazione della buona pratica ed aiuta la Regione in questo cammino). I protocolli di intesa sono un accordo tra Ministero e Regione, che vedono il coinvolgimento di quelli che sono i referenti della buona pratica. Per buona pratica si intende tutte quelle soluzioni innovative, adottate da progetti, finanziate nell'ambito di fondi a gestione diretta; sono tutte quelle soluzioni già sperimentate e adottate con successo a livello locale e che possono essere adattate e replicate in contesti diversi, è questo lo scopo del protocollo d'intesa. Il protocollo prevede percorsi di affiancamento e supporto alle Regioni, in quello che è la realizzazione di un piano di adattamento della soluzione al contesto territoriale di riferimento; quindi il protocollo si conclude con un piano operativo di replicazione, il quale funge da linee-guida e viene consegnato alla Regione al termine del percorso di affiancamento; tale documento consente alla Regione di andare direttamente a replicare sul proprio territorio la soluzione identificata. Il protocollo è solo la parte finale dell'attività della linea, prima della firma del protocollo sono state organizzate visite-studio, seminari, platforming.

In sostanza l'assistenza che la linea fornisce serve per mettere in condizioni le Regioni di utilizzare una buona pratica, l'attività poi continua con il piano operativo di replicazione e con l'affiancamento.

Le fasi delle attività

Le 4 macro-fasi che racchiudono le attività della linea sono le seguenti:

- due macro-fasi relative alla comunicazione, all'informazione e alla divulgazione di quello che è il patrimonio delle conoscenze raccolte dalla piattaforma; tra queste macro-fasi rientrano per lo più attività seminariali, in cui la buona pratica e le soluzioni adottate vengono rappresentate alla Regione;
- due macro-fasi relative all'assistenza tecnica; con questa attività si svolgono le visite-studio, ossia approfondimenti in campo delle soluzioni e delle metodologie applicate, al fine di consentire alla Regione un primo studio di prefattibilità di quella soluzione sul proprio contesto territoriale; laddove dopo la visita-studio si verifica una manifestazione di interesse da parte della Regione, si sottoscrive il protocollo di intesa e si dà avvio a tutto quel percorso di affiancamento e assistenza alla Regione, percorso finalizzato ad adattare la soluzione o la metodologia scelta dalla Regione al contesto territoriale.

Le buone pratiche

Le buone pratiche sono state identificate sia dal lavoro svolto con questi progetti ma provengono anche da un patrimonio di conoscenze che la linea aveva già a disposizione; la maggior parte dei progetti su cui sono state identificate le buone pratiche, ossia le azioni o soluzioni già testate con successo, fanno riferimento per lo più a progetti finanziati nell'ambito del programma LIFE.

L'individuazione da parte dei referenti regionali delle buone pratiche, ha consentito poi di attivare quel percorso di coprogettazione tra Ministero, referenti regionali e referenti delle buone pratiche, che viene poi stipulato anche all'interno del protocollo e che viene evidenziato all'interno di tutto il percorso di affiancamento del piano operativo di replicazione. L'individuazione delle buone pratiche è stata un'azione abbastanza determinante di coprogettazione e di partecipazione attiva. L'assistenza tecnica per la realizzazione e l'implementazione di queste buone pratiche è una linea di attività del progetto MIR.

PROGETTO MIR – LINEA 1: Supporto alla gestione dei siti della Rete Natura 2000

La rimodulazione

Nel marzo 2019 è avvenuta una rimodulazione delle attività della linea relativamente a due grandi temi:

- la messa in mora complementare su una procedura di infrazione già esistente dal 2015; la procedura originaria era sul ritardo dell'Italia nella parte di assegnazione delle ZSC e quest'ultima procedura il MITE l'ha completata, ma successivamente è arrivata questa messa in mora complementare in cui la Commissione ha contestato all'Italia gli obiettivi e le misure di conservazione stabilite per le ZSC man mano che venivano designate;
- il negoziato a livello europeo sui PAF (Prioritized Action Framework), strumenti di programmazione finanziaria per Natura 2000.

Attraverso la rimodulazione è stata inserita una nuova attività, gli affiancamenti a cadenza mensile e dopo circa i primi due anni di attività del progetto sono stati eliminati i seminari bio-geografici a causa della pandemia; come linea si è partecipato a due seminari, uno alpino e uno mediterraneo.

Le attività della linea

Le attività si sono dunque concentrate su due temi: i PAF e la messa in mora complementare. Attività che prevedono un rapporto continuativo con i destinatari, soprattutto con Regioni e province autonome (in quanto sono gli enti preposti dal d.p.r. 357 alla gestione di Natura 2000 e che a loro volta delegano altri enti); l'interlocutore primo sono in generale le Regioni, si sta anche stabilendo un contatto efficace con le aree protette nazionali che anche gestiscono una parte dei cicli della rete. La linea ha lavorato con le Regioni con uno spirito di accompagnamento: la linea effettua delle proposte di processo, metodologiche per affrontare le due tematiche e in base anche alle istanze che provengono dai territori si giunge da un alto a compilare i PAF e dall'altro a realizzare una metodologia per uscire dalla messa in mora con obiettivi e misure (quest'ultima è stata anche apprezzata dalla Commissione Europea). Sui PAF la linea è più avanti poiché sono diventati condizione abilitante per i fondi delle Politiche di Coesione, quindi era diventato necessario far adottare tutti i PAF dalle Regioni. Nel nostro ordinamento si devono realizzare 21 PAF affinché l'Italia soddisfi la condizione abilitante, finora sono stati approvati 16 PAF dalle Regioni e i rimanenti sono in via di approvazione e saranno approvati entro gennaio 2022.

I PAF

Il PAF ha un format standard dettagliato che viene compilato dalla Regione; è uno strumento importante che permette da un lato alle Regioni di pianificare e di capire quali sono i fabbisogni e dall'altro il PAF invita la Regione a operare su base programmatica. L'attività principale della linea è stata quella di intervenire affinché venissero redatti i PAF in modo da incontrare i desideri della Commissione Europea, questi PAF hanno ricevuto quasi tutti, tranne uno (quello andato senza il supporto della linea) un parere buono; il PAF torna alla Regione e quest'ultima con il supporto della linea modifica i punti che la Commissione ha rilevato e il PAF viene poi rinviato alla Commissione; a questo punto il processo può definirsi concluso e la Regione può adottare, generalmente tramite le delibere di giunta regionali, i PAF. Quindi probabilmente questa attività della linea terminerà a gennaio 2022 e ne verrà aperta un'altra per integrare i fabbisogni che sono emersi dai PAF.

Lo stato attuale delle attività

Avendo messo a punto i PAF, la linea sta lavorando insieme alla Direzione DGPNA nel riuscire a inserirne i fabbisogni nei regolamenti della PAC e quindi poi negli strumenti nazionali PSN. Parallelamente la linea sta terminando la banca dati che è il format informatizzato e sarà uno strumento molto utile per le Regioni.

PROGETTO MIR – LINEA 7: Soluzioni per la piena attuazione del SII (Sistema Idrico Integrato), il superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane e per il soddisfacimento della “condizione abilitante” connessa all’obiettivo specifico 2.5 della programmazione 2021-2027

La linea riguarda specificatamente le soluzioni per la piena attuazione del servizio idrico integrato, inizialmente la linea è stata articolata su tre linee d’intervento:

- la linea 7.1 relativa alla ricognizione e all’analisi dello stato di attuazione del sistema idrico integrato;
- la linea 7.2 per l’individuazione dei modelli gestionali per una corretta attuazione del servizio;
- la linea 7.3 per il monitoraggio e la reportistica relativa alla direttiva 91/271 sul trattamento delle acque reflue urbane e il relativo contenzioso comunitario.

La rimodulazione

Agli esiti della ricognizione, dello stato di attuazione del servizio idrico, nel corso del 2020 la linea è stata implementata con altre due linee di attività: la linea 7.4 e 7.5. Queste due linee sono rivolte specificatamente a quattro Regioni: Abruzzo, Calabria, Molise e Sicilia, in quanto la finalità della linea 7.4 è quella di fornire supporto per la predisposizione dei Piani d’Ambito e quella della 7.5 è quella per l’affidamento del servizio idrico integrato. Questo perché sia la predisposizione dei Piani d’Ambito, che successivamente l’affidamento del servizio idrico integrato, costituiscono delle condizioni per il soddisfacimento della condizione abilitante 2.5; pertanto tra dicembre 2020 e febbraio del 2021 sono stati sottoscritti dal MiTE in collaborazione con le Regioni Calabria, Campania, Molise e Sicilia (per la Sicilia specificatamente per 5 assemblee territoriali idriche), 8 specifici protocolli di intesa; in tali protocolli sono indicati gli impegni delle parti e sono accompagnati da specifiche liste con l’indicazione della attività e con il cronoprogramma delle attività. I protocolli hanno come obiettivo il supporto nella predisposizione del piano d’ambito e nell’affidamento del servizio idrico integrato, finalità quest’ultima che è oggetto anche di una delle misure previste dal PNRR.

Le attività della linea

Il progetto nasce per agevolare l'attuazione del servizio idrico integrato. La prima azione che è stata svolta, dalla linea 7.1, prevedeva una ricognizione su tutto il territorio italiano per comprendere quali fossero le problematiche nei diversi territori e poi organizzare successivamente delle azioni di affiancamento e accompagnamento rivolte a risolvere le problematiche riscontrate. A questa linea di azione hanno partecipato tutte le Regioni italiane, sono stati fatti 3 incontri per ogni Regione, nei quali è stata prevista la partecipazione di tutti gli enti di governo d'ambito, perché il servizio integrato è suddiviso all'interno di ogni Regione in ATO (ambito territoriale ottimale) e per ognuno di essi l'attività di pianificazione e controllo è regolato dalle autorità di governo d'ambito (consorzi dei Comuni), a cui afferiscono tutti i Comuni dell'ATO. A tali incontri la partecipazione è stata massima sia a livello regionale sia a livello di governo d'ambito, e da qui sono emerse le prime problematiche inerenti all'attuazione. Quando si parla di attuazione del Servizio Idrico Integrato si può parlare in generale di redazione di Piani d'Ambito, affidamento del servizio ma anche attuazione della normativa ARERA; tali attività sono state poi portate allo stato di attuazione e da qui è nata poi l'esigenza di aggiungere alle linee originali (7.1, 7.2, 7.3) due ulteriori linee (7.4 e 7.5). Queste ultime linee rispondono anche alle richieste che provengono dalle condizioni abilitanti con l'accesso alla programmazione 2021-2027, e data la situazione sul territorio italiano è stato deciso di potenziare il progetto MIR focalizzando l'attenzione su 8 specifiche realtà territoriali in cui il servizio era molto indietro; esse sono: Campania, Molise, Calabria, Catania, Siracusa, Messina, Trapani, Agrigento. In queste realtà territoriali non era mai avvenuta la redazione del Piano d'Ambito e di conseguenza l'affidamento del servizio. Questi territori sono stati accompagnati attraverso numerosi incontri (circa 50 per ogni contesto territoriale) nel corso dell'intero processo, nella definizione dell'intera documentazione e negli approfondimenti tecnici e specifici. Tutte e otto le realtà territoriali sono in fase di conclusione dei Piani d'Ambito e la linea li sta accompagnando per effettuare l'affidamento del servizio a regime entro giugno 2022.

Gli attori coinvolti

La linea si è confrontata con alcuni soggetti come i Direttori degli enti di governo d'ambito ed i tecnici. Il MiTE affianca sia da un punto di vista giuridico che tecnico le questioni economico-finanziarie, quindi oltre al direttore hanno partecipato ai vari incontri le specifiche figure d'interesse della tematica trattata nell'incontro e le Regioni che sono i responsabili delle pianificazioni sovraordinate di cui i Piani d'Ambito sono solo una parte.

Il lavoro di sinergia con la linea LQS1 di CReIAMO PA

Nell'ambito dell'attività sono state anche sviluppate delle sinergie con la linea LQS1 di CReIAMO PA, che si occupa delle autorità di distretto poiché la Commissione ha raccomandato di garantire un coordinamento con le pianificazioni sovraordinate. Il piano d'ambito infatti costituisce uno strumento operativo per l'attuazione di gestione del piano delle acque, ossia lo strumento attraverso il quale si attuano le misure che sono previste nel piano di gestione delle acque; la gran parte degli introiti del servizio idrico integrato è regolata dall'ARERA; da qui l'attenzione che questi soggetti siano effettivamente operativi, sostenibili e che garantiscano la realizzazione degli investimenti. Queste attività sono previste nell'ambito del PNRR e quindi il progetto si pone un po'al centro di tutto questo percorso che riguarda sia il mondo del finanziamento comunitario che l'attuazione del servizio.

I problemi riscontrati

Il problema di realizzazione dei Piani d'Ambito riguarda l'aspetto politico e la resistenza da parte del territorio, poichè il servizio idrico integrato veniva prima gestito, prevalentemente dai Comuni, e quasi sempre in perdita. I Comuni considerano l'acqua come un bene di loro proprietà e questo è un primo problema che è emerso. Un secondo problema è che ci sono dei soggetti che hanno tutto l'interesse che il servizio non vada a regime perché in questo caso gli verrebbe tolto il servizio; questi funzionari lavorano perché l'ente di governo d'ambito non è attivo e continuano loro a gestire le proroghe. Inoltre comunicare che non sarebbero più arrivati i fondi comunitari è stato un altro elemento fondamentale. Dal punto di vista tecnico ci sono stati dei grossi problemi, perché si tratta di strutture sottodimensionate, c'è carenza di personale e competenze; il MIR ha portato un'expertise sul territorio che affiancandolo e portandolo fuori dalle logiche locali ha accompagnato tali contesti territoriali a compiere dei grandi passi avanti.

PROGETTO CREIAMO PA – LINEA 2: Supporto all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle azioni amministrative finalizzate all'implementazione di strategie nazionali - Attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030

Inizialmente è stata strutturata una linea rivolta, data l'esigua disponibilità di risorse finanziarie, a sette percorsi pilota con le Regioni e le Province autonome. Inoltre la linea di attività sta lavorando sull'attivazione di accordi di collaborazione con tutte le Regioni e le Province autonome e poi successivamente con tutte le Città Metropolitane per l'attuazione delle proprie strategie di sviluppo sostenibile. La linea di intervento lavora a stretto supporto delle attività sviluppate con i Fondi Nazionali e quindi vicendevolmente sono attività che lavorano in sinergia. Gli strumenti di progetto sono funzionali ad integrare all'interno dei processi territoriali tutti gli input che derivano dal processo nazionale; anche attraverso il lavoro a livello internazionale (OCSE, Commissione Europea) sulle Politiche per lo sviluppo sostenibile all'interno della strategia nazionale e il processo di revisione della stessa strategia, si è creato un ambiente collaborativo molto intenso. Mediante i tavoli di confronto con le amministrazioni locali e l'attività di affiancamento, la linea ha accompagnato i percorsi di definizione delle strategie di sviluppo sostenibile e sono state individuate delle tematiche prioritarie per riuscire a costruire delle progettualità all'interno di gruppi che coinvolgono diverse Regioni. La linea di attività non ha svolto funzioni di assistenza tecnica, ha supportato le Regioni e le Città Metropolitane a mettersi in rete, trasferire conoscenze e definire strategie.

Le cabine di regia

La combinazione fra le attività condotte dal Ministero nel contesto del processo nazionale e il lavoro che si effettua attraverso il progetto, ha dato origine alle cabine di regia, strutture inter-dipartimentali presenti in quasi tutte le Regioni e Città Metropolitane; le cabine di regia hanno creato dei sistemi informativi all'interno delle Regioni che agganciano ogni singola voce di spesa del bilancio regionale agli obiettivi di sostenibilità, in questo modo conoscono come ogni attività inserita nel bilancio contribuisce agli obiettivi di sostenibilità. Le cabine di regia sono state costituite perché la linea ha chiesto alle Regioni e alle Città Metropolitane di lavorare su tre livelli:

- la costituzione delle cabine di regia presso le presidenze, o comunque strutturata il più possibile a garanzia della multidimensionalità, e quindi del fatto che fossero cabine interdipartimentali;

- l’elaborazione del documento strategico;
- il coinvolgimento degli stakeholders, della società civile e degli attori non statali.

La funzionalità (cioè i poteri) delle cabine è formalmente definita nei documenti di approvazione di istituzione delle cabine stesse e delle strategie di sviluppo sostenibile; il ruolo delle cabine è quello di presidiare il coordinamento della coerenza delle Politiche e degli investimenti per lo sviluppo sostenibile; le cabine hanno il compito di integrazione all’interno dei documenti di economia e finanza regionale e degli strumenti di bilancio, oltre che sulla costruzione dei quadri di coerenza per le valutazioni di sostenibilità delle politiche.

Nelle cabine di regia lavorano i referenti sia per la linea di CReIAMO PA, sia referenti per gli accordi di collaborazione tra amministrazioni; questo garantisce la trasmissione di informazioni ed il flusso di comunicazione al resto delle istituzioni.

L’interlocuzione con il livello politico

Attraverso le cabine di regia si è creato un legame molto diretto con il livello politico, soprattutto in alcune Regioni. Il livello politico è direttamente coinvolto all’interno delle attività e su questo tema la linea riesce a lavorare grazie ad incontri periodici con gli enti regionali e metropolitani. La linea riesce a diffondere il lavoro effettuato a livello nazionale su diversi temi: coerenza delle politiche, indicatori per lo sviluppo sostenibile, costruzione di un frame condiviso con i territori che consente il monitoraggio integrato ai diversi livelli territoriali ed individuazione di gruppi di aree territoriali sovracomunali per avviare sperimentazioni per poter scendere di scala. Sono stati creati degli strumenti collaborativi potenti che costituiscono una rete di soggetti su tutti i territori e accompagnano il lavoro della linea quotidianamente.

I workshop di CReIAMO PA

Uno degli elementi che ha aiutato la linea a focalizzare le diverse tematiche e ad utilizzare elementi che derivano da progettualità esterne (il progetto con OCSE e la Commissione Europea sulla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile) sono i workshop di CReIAMO PA; strumenti molto utili soprattutto in fase di Pandemia e che hanno consentito di portare l’esperienza dei territori anche a livello internazionale.

Il gruppo di lavoro

Oltre al Dipartimento di Coesione, negli incontri sono coinvolti anche il Dipartimento per la Programmazione Economica, il DFP, i nuclei di valutazione; si tratta di un sistema complesso in cui si sta cercando di unificare i centri decisionali per avere un unico gruppo coeso di interlocutori; inoltre con la riprogrammazione della linea si lavora anche con una parte di società civile, il Forum per lo sviluppo sostenibile.

E’ stato importante aver strutturato, a seguito delle attività del progetto, le cabine di regia con dei gruppi tecnici, costituiti da diversi profili pluridisciplinari incardinati in tutte le strutture delle Regioni e delle Città Metropolitane in modo da garantire la solidità della struttura.

Alcuni risultati principali

Il risultato principale è la creazione di una rete, che ha la potenzialità di ampliarsi e di costruire nuove occasioni di confronto; formalmente l'esito più evidente di questo lavoro è l'approvazione di 10 strategie di sviluppo sostenibile sulle 20 avviate in due anni e di una Agenda metropolitana da parte della Città di Bologna. Questo è stato possibile anche attraverso l'interrelazione tra le diverse linee del progetto, in particolare con le valutazioni ambientali (LQS1) e in parte con l'economia circolare (L3).

Le Regioni e gli enti hanno restituito alla linea la necessità di svolgere un lavoro in sinergia rispetto alle loro attività. L'idea sviluppata dalla linea, in collaborazione con le amministrazioni coinvolte, era quella di scendere di scala, di allungare la prospettiva e lo sguardo verso il livello locale; per tale motivo la linea studia come raggiungere alcuni territori pilota per poter accompagnare anche il livello comunale in questo percorso.

Lo stato attuale della linea

In raccordo con LOS1 la linea sta lavorando per le strategie che costituiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali strategiche e di impatto ambientale. Alcune Regioni hanno inserito gli obiettivi delle strategie regionali, coerenti con quelli della strategia nazionale, nei piani di performance dei dirigenti apicali, e nei programmi politici delle Regioni; le Regioni stanno anche realizzando delle note aggiuntive ai documenti di economia e finanza regionale e provinciale sulla base degli obiettivi di sostenibilità.

Molte Regioni come la Liguria hanno avviato processi di formazione rispetto alla costruzione degli obiettivi di performance, degli obiettivi strategici di tutti i Dipartimenti. In molte Regioni si sta lavorando sulle Politiche di Coesione con l'Autorità di Gestione, la quale sta veicolando gli strumenti che la linea ha messo a disposizione con le cabine di regia.

Un ulteriore elemento su cui si sta riflettendo riguarda il modo in cui i sei criteri della tassonomia europea possono essere tradotti in criteri da poter inserire nel sistema del monitoraggio; vi è un gruppo di apprendimento costante che lavora su questo tema e la sua operatività.

PROGETTO CREIAMO PA – LINEA 3: settore dei rifiuti con il rafforzamento della capacità amministrativa, prevenzione e gestione dei rifiuti

La linea aveva un target concentrato su due aspetti fondamentali:

- piani di gestione di rifiuti;
- prevenzione dei rifiuti.

La linea nasce con questi due obiettivi a seguito di alcuni pre-avvisi di procedure di infrazione relativi ai piani di gestione dei rifiuti della Regione Sicilia, Calabria e altre due Regioni. Rispetto alle quattro criticità che sono state poi superate (la Sicilia ha redatto un piano di gestione dei rifiuti urbani ed è in fase di approvazione), la linea ha avuto modo di tracciare un quadro molto preciso dello stato di attuazione dei piani di gestione di rifiuti, nella condizionalità ex ante è stato già fornita una sintesi dettagliata in merito.

Le attività

La linea non si è occupata dell'attuazione del piano di gestione dei rifiuti ma alla fase di redazione. E' stata svolta attività di formazione in aula, nella quale sono stati messi in atto quelli che sono i principi di scambio e di competenza tra amministrazioni, e successivamente l'attività di affiancamento on the job. Le best practises sono state raccolte nell'ambito di questi confronti, messe a disposizione di tutti i partecipanti e rivolti alle Regioni, alle Province e soprattutto alle ARPA; quest'ultime hanno competenza nella gestione dei rifiuti e nell'autorizzazione agli impianti di gestione di rifiuti. Le attività si sono svolte per aree geografiche per una questione logistica ma anche per una attinenza territoriale negli ambiti di gestione dei rifiuti.

Il software "Monitor Piani"

Durante le attività della linea, il Ministero dell'Ambiente (la Direzione Generale dell'Economia Circolare) aveva messo in esercizio una piattaforma telematica per lo scambio di informazioni che afferiscono ai procedimenti di predisposizione dei Piani regionali dei rifiuti; tale piattaforma "Monitor Piani" è finalizzata a raccogliere informazioni dalle Regioni per poi predisporre i report alla Commissione Europea sullo stato di attuazione dei piani di gestione.

I funzionari regionali, per carenza di personale, hanno riscontrato difficoltà nell'utilizzo della piattaforma Monitor Piani, per questo motivo è stato necessario un affiancamento on the job da parte della linea. Nel periodo in cui è avvenuto l'affiancamento si è registrato un sostanzioso incremento di popolamento dei dati da parte dei funzionari e tale implementazione è stata portata avanti dalla Direzione anche quando l'attività della linea è stata formalmente conclusa. Data la rete di rapporti che si è creata tra la Direzione e i funzionari, su invito specifico di questi stessi funzionari è stato richiesto che l'attività di accompagnamento potesse continuare nell'ambito della rimodulazione di un'altra linea.

Alcuni risultati principali

Alcune Regioni hanno già ottemperato agli obiettivi stabiliti dalla nuova direttiva rifiuti, altre devono ancora modificare alcune parti nei piani di gestione. Nel piano di gestione dei rifiuti della Campania dove c'è un'infrazione comunitaria estremamente impattante si deve necessariamente tener conto del fabbisogno impiantistico necessario a far sì che venga superata la criticità che ha determinato l'infrazione comunitaria. I piani di gestione dei rifiuti devono tener conto delle criticità che hanno determinato l'infrazione comunitaria.

PROGETTO CREIAMO PA – LINEA 5: Rafforzamento della capacità amministrativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici

Le due linee d'azione nel contrasto ai cambiamenti climatici sono:

- la mitigazione, l'azione sulle cause dei cambiamenti climatici come la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
- l'adattamento, quello che si propone di agire sugli effetti, sugli impatti attuali dei cambiamenti climatici o sugli impatti attesi in futuro

La linea di intervento esplica le sue attività attraverso una serie di azioni e attività relative all'elaborazione di linee guida e metodologie ma anche alla diffusione dei

contenuti di queste metodologie (questi ultimi sono già stati pubblicati nel giugno 2020). Sono stati realizzati dei convegni, workshop, tavoli tecnici su determinate tematiche, affiancamenti on the job, e recentemente è stata realizzata la prima scuola estiva che è stata posticipata per questioni organizzative.

La linea ha iniziato le sue attività ponendosi il problema di individuare uno strumento su cui lavorare assieme alle Regioni sull'adattamento ai cambiamenti climatici; è stato individuato come strumento una lettera di adesione che le Regioni avrebbero dovuto formalizzare presso la Direzione Clima, Energia e Qualità dell'Aria. Tale lettera è stata realizzata nel 2019 e si è giunti attualmente ad una sottoscrizione di 18 amministrazioni, di cui 15 Regioni, 1 Provincia autonoma, 1 Città Metropolitana ed 1 Comune.

Dunque la prima azione della linea è stata quella di fornire un contributo concreto, tecnico-operativo, ossia la redazione delle linee guida per lo sviluppo di una pianificazione strategica sui piani di adattamento. La linea è partita direttamente con una ricognizione sul territorio e presso gli uffici utilizzando gli affiancamenti in un primo momento; sono state così individuate solo due Regioni (Emilia-Romagna e Sardegna) che avevano delle strutture amministrative con una declaratoria specifica sull'adattamento e una Regione, la Lombardia, con una declaratoria specifica sul clima (2012). Inoltre la linea ha individuato le buone pratiche ed i processi più coerenti per arrivare ad una pianificazione di successo, nel giugno 2020 è stato prodotto questo documento metodologico.

L'utilizzo dello strumento degli affiancamenti è stato effettuato in una prima fase in maniera mista, sia al livello verticale che orizzontale, sono stati, ad esempio, organizzati incontri per attivare il dialogo ed il confronto tra uffici analoghi di Regioni diverse.

L'altra attività cardine è stata quella di effettuare un lavoro da un punto di vista giuridico attraverso la figura di un esperto per poter individuare una base giuridica per operare a tutti quegli Uffici che avessero voluto attivarsi su questo tema in assenza di una normativa specifica. Sarebbe stato utile, anche in fase transitoria di approvazione del piano, avere a disposizione un piano nazionale di adattamento con obblighi ben definiti per compensare l'assenza di una norma.

Inoltre, data la necessità di attivare i livelli locali è stato realizzato uno strumento che è quello dell'incontro di più Città Metropolitane su un tema specifico. Tuttavia la dimensione regionale sul tema dell'adattamento rimane significativa in molti settori perché il livello di azione è difficilmente gestibile a livello di singolo Comune o di Città Metropolitana.

L'attività della linea si concluderà nel marzo 2023 come orizzonte temporale, l'obiettivo concreto del progetto è quello di raggiungere almeno la redazione di sei atti amministrativi da parte di amministrazioni regionali o locali; è stata svolta l'attività su entrambe le tipologie di enti ma si è verificata una maggiore partecipazione di enti regionali.

I problemi riscontrati

Un problema rilevato è che non esiste un Ufficio che si occupa di adattamento ai cambiamenti climatici ed è per tale motivo che la lettera di adesione è stata aperta a tutti gli Uffici delle Regioni. In alcuni casi ad esempio l'adesione è avvenuta da parte della Direzione Generale Agricoltura, Politiche Agricole e Forestali e dalla Direzione Generale Ambiente della stessa Regione, quindi da parte di due Direzioni di vertice diverse; sono state pertanto firmate due lettere di adesione impegnandosi a lavorare con la linea 5 di progetto per la costruzione dei documenti metodologici e la loro applicazione. La lettera di adesione è dunque una manifestazione di interesse, di

impegno da parte degli Uffici che l'hanno firmata nel lavorare su questi documenti e applicarli.

Una delle lacune consiste nell'assenza di un obbligo di legge vincolante per le amministrazioni sulla tematica dell'adattamento. L'altra condizione è quella che la linea in realtà si è occupata anche della fase di approvazione, più che di redazione, del piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici; attività che doveva essere conclusa strategicamente nel 2018 ma è ancora in fase di valutazione con le Regioni.

Lo stato attuale della linea

Allo stato attuale alcuni risultati della linea sono già stati raggiunti, sono presenti gli atti amministrativi che deliberavano l'esecuzione di piani di adattamento anche se non ancora registrati nel monitoraggio.

Dall'avvio del progetto la linea ha ottenuto notevoli risultati poiché in una fase iniziale solo pochi enti si erano mossi su questa tematica; la finalità della linea è di accompagnare alcune Regioni ed enti locali affinché si dotino di strutture, uffici, gruppi all'interno delle amministrazioni deputati ad occuparsi di questa tematica.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Il MiTE con questi progetti si prefissava di raggiungere dei risultati concreti, tra loro differenti per ogni linea di attività e ciascuna Regione o area urbana poiché i problemi e le condizioni di partenza istituzionali sono diversificati nel territorio italiano. Il progetto ARCA, il terzo progetto, è una conseguenza di quello che è stato evidenziato nelle problematiche sollevate dalle Regioni nei due progetti sopra descritti; in questo futuro progetto si opererà attraverso attività di assistenza tecnica. Mentre i due progetti CREIAMO PA e Mettiamo In RIGA hanno garantito attività di affiancamento, principalmente alle Regioni, nelle diverse tematiche ambientali. I progetti hanno una loro fisionomia che nel tempo con l'accrescere di nuove emergenze è stata modificata in funzione ai problemi emersi dai territori. Le linee di attività non sono cambiate, in alcuni casi si sono adattate alla nuova normativa ma anche alle esigenze che le Regioni manifestavano; questo adattamento è stato effettuato attraverso le rimodulazioni nei due progetti. Il MiTE ha cercato di garantire quell'accompagnamento necessario affinché i territori producessero i risultati attesi previsti, in alcuni casi si è giunti ad un risultato concreto che ha portato ad un miglioramento all'interno delle amministrazioni locali. Ad esempio attraverso la linea LOS del MIR è stata avviata la diffusione delle buone pratiche in tema di protezione dell'ambiente e di lotta ai cambiamenti climatici. A questo fine è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero ed alcune Regioni quali la Liguria, il Lazio (2 protocolli) e la Toscana; con quest'ultima Regione è stato già consegnato il pacchetto di replicazione delle best practices ed anche con la Puglia a breve verrà firmato il protocollo. In particolare con la Regione Toscana questo percorso è stato concluso nel luglio 2021 consegnando un piano operativo di replicazione che nello specifico si tratta di un adattamento di una banca realizzata all'interno del progetto RIFT10 con capogruppo la Provincia autonoma di Trento; tale banca dati ha permesso di mettere a sistema le micro banche faunistiche e floristiche, dati presenti nella Regione Trentino. La Toscana ha adottato tale approccio e lo ha riconvertito nell'implementazione della propria banca dati regionale. Data la chiusura di questo percorso nei prossimi mesi verrà rilasciata dalla Regione Toscana una banca dati aggiornata. L'approccio utilizzato è replicabile su altre aree tematiche, il piano operativo si basa sul principio del riuso di soluzioni già adottate e replicabilità della stessa. La Regione Lazio, per esempio, ha avviato un percorso di riadattamento dei piani di pascolamento realizzati da due progetti, sempre LIFE, che hanno visto il coinvolgimento della Città Metropolitana di Roma e del parco nazionale del Gran Sasso; la realizzazione

di questi piani di pascolamento è avvenuta attraverso il diretto coinvolgimento degli stakeholder locali.

Uno dei maggiori risultati raggiunti dalla linea 1 del MIR, consiste nell'approvazione di 16 PAF da parte delle Regioni in data 20/12/2021, giorno dell'intervista, ed i rimanenti sarebbero stati approvati entro gennaio 2022, l'importanza dei PAF in questo ambito è messa particolarmente in evidenza dalla loro inclusione nelle condizioni abilitanti per i futuri fondi della Politica di Coesione. Attraverso la linea 7 del MIR, otto critiche realtà territoriali, quali Campania, Molise, Calabria, Catania, Siracusa, Messina, Trapani, Agrigento, sono in fase di conclusione dell'iter per l'approvazione dei Piani d'Ambito; inoltre la linea sta accompagnando questi contesti territoriali per effettuare l'affidamento del servizio idrico integrato a regime entro giugno 2022.

Considerando il progetto CReIAMO PA il risultato principale conseguito dalla linea 2 è la creazione di una solida rete, un networking tra soggetti diversi che permette occasioni di confronto e di scambio, si sono creati dei gruppi di lavoro che hanno svolto attività oltre a quelle previste dal progetto; ad esempio il raggruppamento Umbria, Marche e Abruzzo sta lavorando in sinergia sul tema dell'adattamento con la linea 5 per quanto riguarda l'area del cratere del sisma 2016-2017; tali Regioni stanno lavorando alla ricostruzione e alla definizione di una rete ecologica interregionale.

La linea 3 di CReIAMO PA ha fornito un contributo alle Regioni nell'approvazione dei piani di gestione dei rifiuti; in ogni Regione sono stati approvati i piani di gestione dei rifiuti; vi sono tuttavia alcune che devono adeguare i propri piani agli obiettivi subentrati con il recepimento della direttiva. Inoltre con la creazione della piattaforma "Monitor Piani" la linea ha adottato questo strumento nelle amministrazioni che presentavano maggiori difficoltà.

Un risultato conseguito dalla linea 5 del progetto CReIAMO PA riguarda lo sviluppo di una pianificazione strategica da parte di alcune Regioni come la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Sardegna. In particolare l'Emilia-Romagna nella propria strategia di adattamento e mitigazione ha imposto alla pianificazione urbanistica comunale di sviluppare il tema climatico all'interno della loro pianificazione comunale con un atto di indirizzo nella loro strategia di adattamento. Da circa un anno, i Comuni dell'Emilia Romagna sono obbligati per questa semplice prescrizione a dover implementare nei loro piani urbanistici il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici e quello della mitigazione. La linea ha agito sul tema della Governance cercando di creare dei gruppi di lavoro, come la Regione Abruzzo; per la Regione Friuli Venezia Giulia la linea sta realizzando una struttura consultiva, tecnico-scientifica. Concretamente per alcune Regioni sono stati realizzati dei cronoprogrammi, la Liguria per giungere alla redazione della strategia di adattamento si è posta come cronoprogramma quello di giugno 2022. La provincia autonoma di Trento ad agosto 2020 ha realizzato la delibera per l'avvio delle attività della strategia e la Regione Puglia a settembre 2020 ha fatto già la sua prima delibera.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Le attività di affiancamento e accompagnamento sono risultati buoni strumenti, anche se su tanti temi le Regioni hanno bisogno di quell'assistenza necessaria che li guidi nel conseguimento dei risultati attesi. Con i due progetti questo aspetto non è stato garantito in quanto le finalità dei due progetti erano diverse. Probabilmente, secondo i referenti delle diverse linee di intervento dei progetti, era dunque necessario fin dall'inizio garantire un'assistenza maggiore alle Regioni e a quei territori che presentano maggiori difficoltà per una carenza strutturale e di organico qualificato e professionale. Gli intervistati suggeriscono di intervenire attraverso attività di formazione piuttosto che attività di assistenza tecnica poiché quest'ultima non fornisce una soluzione duratura

nella Pubblica Amministrazione, non interviene sanando una situazione propria della struttura.

6.2.3.6. INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO CReIAMO PA – LINEA 5

Titolo del progetto	CReIAMO PA
Istituzione destinataria del progetto	Comune di Genova
Ruolo del rispondente	Direzione Sviluppo Economico progetti d'Innovazione del Comune di Genova e Responsabile del coordinamento del supporto dei progetti di transizione ecologica del Comune in ambito di adattamento al cambiamento climatico

La logica e la strategia della linea

La linea 5 di Creiamo PA ha svolto un'attività di affiancamento al Comune di Genova, per cui sono stati organizzati incontri formativi on the job e consulenza a favore dei funzionari del Comune. Gli esperti Sogesid hanno svolto queste attività. L'attività di affiancamento è iniziata nel 2019, durante la fase di approvazione della strategia Lighthouse, ossia la strategia di resilienza della città, ed in occasione della approvazione dell'Action Plan, documento operativo sull'adattamento al cambiamento climatico. La linea 5 non ha seguito il Comune di Genova nell'iter di approvazione del SECAP (Sustainable Energy and Climate Action Plan) poiché questo doveva ancora essere redatto, ma ha collaborato con gli attori del gruppo di lavoro della Direzione Ambiente che avevano questo compito.

La realizzazione della linea

Il comune di Genova ha fruito della assistenza di tre esperti Sogesid, che hanno operato all'interno dell'amministrazione, ed ha beneficiato della formazione che loro hanno proposto su diversi temi soprattutto sulla mobilità sostenibile, sull'integrazione dei vari livelli di governance e sulla metrica classica di misurazione delle opzioni di adattamento climatico che il Comune avrebbe potuto implementare. L'attività di formazione poi è proseguita a distanza a causa dell'emergenza causata dal Covid-19.

In questa fase il Comune di Genova stava elaborando una strategia di resilienza urbana assai ampia, relativa a tre trend di cambiamento, riconosciuti dalle grandi Agende internazionali, essi sono: cambiamento climatico, cambiamento demografico e transizione digitale.

L'apporto degli esperti Sogesid si è concentrato nelle attività che il Comune stava realizzando rispetto al cambiamento climatico, in particolare nello sviluppo di politiche di prevenzione. Il Comune, sul tema del clima, ha lavorato secondo un'ottica di cambio di paradigma utilizzando il metodo dell'Agenda Urbana Europea; metodo che tiene in considerazione anche gli scenari economici e di cambiamento demografico e non solo gli scenari di rischio o pericolo climatico. Adottando questa metodologia all'avanguardia, è stata costruita una rete informale europea che mette in comunicazione diversi soggetti internazionali, si tratta di un network che possiede grandi potenzialità. A questa rete, l'intervistata ha sottoposto volontariamente in peer review la strategia di resilienza

urbana redatta nell'Action Plan, in modo che il documento fosse aderente agli standard internazionali. Allo stesso tempo all'interno del Comune di Genova è stato messo in atto lo stesso processo di revisione del documento con i funzionari della parte tecnica.

La strategia "Genova Lighthouse City"

La città di Genova, alla fine del 2019, ha approvato un documento di visione strategica denominato *Lighthouse*, basato su 12 azioni divise in 3 asset:

- *GREY - sistemi infrastrutturali;*
- *GREEN - riqualificazione dell'ambiente urbano e del territorio;*
- *SOFT - sistemi di Governance e socio-economici.*

Il Piano d'Azione rappresenta lo strumento attuativo delle policies contenute nel documento di Strategia. Mentre quest'ultima ha una valenza di medio e lungo termine della città, il Piano ha un respiro differente come scala temporale, il suo processo di evoluzione e aggiornamento prevede una cadenza annuale. L'Action Plan opera sui tre grandi trend di cambiamento globale: climatico, demografico e transizione digitale-tecnologica. I principali contenuti del Piano di Azione sono ad esempio gli impatti potenziali ed i rischi locali rispetto ai diversi drivers di cambiamento che agiscono sui tre asset della Strategia di Resilienza e la proposta di alcuni indicatori che consentono il monitoraggio degli output, outcomes e impatti. Il Piano include anche gli strumenti finanziari in grado di assicurare la sostenibilità degli interventi e l'elenco delle azioni di adattamento e trasformazione.

Attraverso l'Action Plan il Comune ha anche programmato in termini di scenari di cambiamento a lungo termine 2030-2050 con una quantificazione dell'incertezza crescente nel tempo. Gli scenari utilizzati dalla Direzione Sviluppo Economico si basano su una serie di riferimenti, tra cui la metodologia che è stata utilizzata per la redazione del PNACC (Piano Nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici). Da tale studio è emerso che gli scenari analizzati sono adatti per la Regione Liguria, per l'area metropolitana e per il Comune di Genova.

Un altro strumento operativo utilizzato dal Comune di Genova è il SECAP; quest'ultimo è stato approvato appena dopo l'Action Plan e contiene azioni per rinforzarne alcune già presenti nell'Action Plan. Il SECAP è un Piano operativo ed esecutivo degli impegni assunti sui temi della transizione energetica e dell'adattamento ai cambiamenti climatici; tale documento riguarda solo uno dei tre trend (cambiamento climatico), in particolare quello utilizzato per analizzare gli scenari e i pericoli evidenziati per la città per ottenere le relative misure di mitigazione.

A questo strumento strategico è stata associata una roadmap che viene revisionata ogni cinque anni per modificarla e adeguarla in base ai cambiamenti di contesto internazionale e nazionale e ai framework finanziari che sono a supporto.

Il gruppo di lavoro

Per le attività dell'Action Plan il gruppo di lavoro è costituito da pochi funzionari della Direzione Sviluppo Economico e progetti d'Innovazione con a capo l'intervistata in collaborazione con i tecnici.

Per il SECAP il gruppo di lavoro è sotto la Direzione Ambiente. La Direzione Sviluppo Economico è stata inserita nel gruppo di lavoro relativo all'adattamento climatico; per questo ambito di intervento le decisioni sono state condivise con la Regione e con le Città Metropolitane. Per quanto riguarda le azioni di mitigazione i funzionari hanno avuto degli incontri con la struttura regionale.

Gli effetti e i cambiamenti conseguiti

L'attività di supporto fornita dal Ministero è stata significativa per aiutare nella redazione dei documenti programmatici, avviata dalla Direzione Sviluppo Economico del Comune di Genova. L'attività di *peer review* da parte degli esperti Sogesid ha contribuito a migliorare gli strumenti, inoltre i funzionari del Comune assieme ai tecnici hanno valutato la metodologia per affrontare le problematiche e soprattutto per creare dei documenti sinergici.

Un aspetto rilevante è che il comune di Genova, grazie all'intercessione del Ministero, ha avviato dei tavoli di collaborazione con la Città Metropolitana, il Comune ha fornito loro il piano di resilienza.

Anche grazie al lavoro supportato dalla Linea 5 di CREIAMO PA, all'interno del Comune di Genova si è sviluppato un rapporto di collaborazione tra i tecnici, tanto che la struttura, dopo il crollo del ponte Morandi, in soli due mesi, ha organizzato, in virtù di quanto appreso ai tavoli di negoziazione europea, una serie di workshop e di eventi dove è stato avviato un processo di multi-level governance per affrontare il problema. In questi incontri le diverse istituzioni (Dipartimento di Protezione Civile, il livello nazionale, il livello regionale, metropolitano, la libera cittadinanza e associazioni, i rappresentanti degli Ordini) hanno operato per redigere assieme un documento divulgativo bilingue.

Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Il Comune di Genova rappresenta un ottimo esempio di definizione di una Strategia di Resilienza Locale. Infatti, nel corso del 2017, il Comune di Genova ha visto accolta dalla Commissione Europea la sua candidatura per il coordinamento del Partenariato sull'Adattamento ai Cambiamenti Climatici promosso dall'Agenda Urbana per l'Unione Europea. Questo ha consentito di ampliare il panorama di relazioni dell'Amministrazione con i diversi livelli di Governance.

Secondo l'intervistata, un aspetto significativo per realizzare un cambiamento amministrativo significativo su questa tematica è rappresentato attualmente dal commitment politico, non essendo ancora presente un vincolo normativo restrittivo nel PNACC.

I piani e le azioni di adattamento climatico non forniscono un risultato concreto nell'immediato ma nel medio o lungo periodo, in genere più lungo di quella di un mandato politico. Per tale motivo vi sono difficoltà nel calcolare il valore dell'adattamento climatico al livello urbano. Gli stessi investitori privati richiedono degli assessment che molto spesso le città più piccole non sono in grado di fornire. Il Comune di Genova ha beneficiato di un finanziamento europeo poiché possiede una strategia di resilienza urbana all'avanguardia.

Per la referente del Comune potrebbe essere utile alle amministrazioni che il Ministero svolga un ruolo da collante tra i diversi livelli di governo, e che tale network venga attivato prima di procedere con l'intervento. In questo modo i Comuni più indietro e svantaggiati potrebbero beneficiare, attraverso questa rete, di ciò che è stato già sviluppato o prodotto dalla Regione o dalla propria Città Metropolitana.

Un elemento positivo riscontrato dalla città di Genova è come il Ministero abbia saputo cogliere e apprezzare i caratteri innovativi del processo di pianificazione introdotti dal Comune, riconoscendo all'ente la sua identità e libertà nell'operare sul territorio.

6.2.4. CASO 5 - ITALIAE – DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE

Titolo del progetto	ItaliAE
Beneficiario finanziamento del	Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie-DARA (beneficiario); Studiare sviluppo s.r.l. e Formez PA (soggetti attuatori)
Asse di riferimento	Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico
Obiettivi specifici	governance multilivello (3.1)
Risorse finanziarie	13.085.265,98 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuale rimodulazione	Progetto in corso di attuazione. Periodo: 2017-20/06/2023 con 1 rimodulazione
Destinatari finali del progetto	Amministrazioni Pubbliche
Principali Risultati	
<p>Accordi di collaborazione tra il DARA e le Regioni nell'ottica di un riordino generale della governance in tema di unioni dei comuni; Piani che definiscono l'accordo tra il DARA gli Enti sulle priorità di intervento sui territori; Risultato di attività di scouting sul territorio, Le Unioni rappresentano il target privilegiato di riferimento del progetto; Creazione di una banca dati delle unioni nazionale, attualmente contenente le informazioni più aggiornate inerenti questa tipologia di sistemi intercomunali; studi e report.</p>	

6.2.4.1. La logica e la strategia del progetto

Il progetto ItaliAE persegue obiettivi ambiziosi che corrispondono alla applicazione della legge 56/2014³⁰. Il progetto ha lo scopo di accompagnare il corso della riforma con una strategia che poggia su tre pilastri:

- Modernizzazione del sistema amministrativo territoriale;
- Miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche;
- Potenziamento delle capacità di governance degli enti.

L'intento finale del progetto non è quello di un'attuazione della legge nei termini tradizionali della logica burocratica, bensì l'attivazione e la promozione di un processo iterativo di progressiva "review" dell'intera geografia amministrativa territoriale, condiviso con tutti i livelli di governo e con un forte ruolo dell'associazionismo degli enti. L'obiettivo è dunque un complessivo ridisegno del sistema istituzionale locale, attraverso l'individuazione e la messa in opera di un numero ridotto di forme di gestione

³⁰ La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario. La legge definisce il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana. Per quanto riguarda il riordino delle province, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana. La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

aggregata di servizi comunali, metropolitani e provinciali, che si ripartiscono le funzioni di gestione territoriale in una logica di efficienza intrascalare.

All'inizio il progetto era molto più ambizioso rispetto a quanto è stato realizzato, in quanto si voleva implementare la riforma Delrio del 2014, aiutando le aggregazioni di Comuni minori, la riorganizzazione delle Province (dopo il fallimento del referendum), dell'organizzazione delle città metropolitane e delle reti urbane intorno alle città medie. L'obiettivo quindi era di realizzare la riorganizzazione istituzionale proposta dalla legge Delrio; legge che è stata molto criticata sia per la indeterminatezza delle riforme richieste e dei tagli che presumevano la realizzazione della riforma costituzionale, che non è in seguito stata approvata. In realtà non si può attribuire alla legge Delrio tali responsabilità mentre questa induce una serie di intuizioni che non sono state adeguatamente valorizzate. Il cambio di governo intervenuto nel frattempo ha interrotto l'azione di riforma delle autonomie che la legge conteneva.

ItaliAE si è concentrato sul tema della riorganizzazione del governo locale focalizzando l'intervento sull'aggregazione dei comuni minori. Questo è un tema assai rilevante nel quadro del riassetto delle autonomie poiché circa la metà dei Comuni italiani ha una popolazione al di sotto dei 3000 abitanti e quasi 6000 comuni al di sotto dei 5000. Quindi è un tema che impatta sulla riorganizzazione della gran parte del territorio nazionale, il più fragile ed il meno strutturato sotto il profilo organizzativo ed il cui livello di efficienza è insoddisfacente soprattutto se rapportato ai bisogni ed ai gravi rischi di spopolamento e di altri fenomeni di declino che si generano in modo cumulativo.

Il progetto ItaliAE ha operato per favorire l'aggregazione dei comuni minori in ambiti intercomunali dotati di un minimo livello di efficienza scalare è una delle grandi proprietà del Paese. Il progetto in corso quindi mantiene una notevole rilevanza strategica ed istituzionale ed i suoi obiettivi rappresentano una grande priorità del Paese.

6.2.4.2. La realizzazione del progetto

Il progetto ha organizzato le sue attività di riassetto della governance su due principali dimensioni: un tavolo con le regioni che ha visto la partecipazione di 13 Regioni con cui sono stati organizzati attività di confronto, di scambio, che hanno comportato la illustrazione da parte di ciascuna Regione delle proprie politiche di riordino territoriale rispetto al target amministrativo di sviluppare associazioni ed altre forme di cooperazione su singoli servizi. La seconda dimensione cui ha operato il progetto è l'attività a sostegno delle istituzioni comunali o associate di base. ItaliAE ha stabilito accordi di sostegno amministrativo con alcuni di essi, mettendogli a disposizione delle squadre di analisti per aiutarli ad affrontare i diversi problemi che emergono quando, a dalla autoreferenzialità del singolo Comune si passa alla complessità organizzativa connessa alla creazione di unioni di Comuni.

La rimodulazione

Il progetto ha subito una rimodulazione nel novembre 2018 con la quale è stato modificato il budget di spesa con un conseguente ridimensionamento degli obiettivi di progetto, inoltre è stato cambiato anche il quadro programmatico, in particolare per quanto concerne i risultati da raggiungere ed alcune tematiche di progetto. Si augura di poter concludere il progetto nel giugno 2023.

Negli anni dal 2018 al 2020 l'Organismo Intermedio, Dipartimento della Funzione Pubblica, ha spaccettato il progetto affidando agli interlocutori istituzionali direttamente interessati le attività di assistenza ai loro associati, sottraendolo al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, è quindi partito il progetto Metropoli

Strategiche affidato all'ANCI; si è ritenuto che l'ANCI fosse l'interlocutore di elezione per le Aree Metropolitane, laddove invece c'era bisogno che lo Stato si assumesse la responsabilità di guidare la applicazione delle norme emanate e quindi, applicasse il suo disegno di riassetto a tutti gli interlocutori istituzionali chiamati in causa dalla legge Delrio.

Il modello dell'unione

Il modello dell'unione è quello che il progetto ha perseguito ritenendolo il più realistico e fattibile, in virtù del fatto che la fusione (da un comune si passa a più Comuni) è un processo per il quale sia la classe politica che allo stesso tempo anche i cittadini non sono pronti. Accade spesso che le ipotesi di fusione falliscono poiché la norma prevede un referendum confermativo, l'occasione in cui i cittadini esprimono un parere contrario. Invece l'unione, che significa aggregare gli uffici amministrativi lasciando la pluralità di deleghe politiche, sembra un modello di governance più realistico che può essere diffuso, incontrando meno resistenza e quindi è il modello che il progetto ha applicato con l'aiuto di squadre di analisti a sostegno di queste operazioni, di riorganizzazione e che ha avuto l'appoggio dei sindaci coinvolti.

La formazione e le attività laboratoriali

Il progetto ha svolto attività di capacity building, formando i funzionari interni alle istituzioni a svolgere le attività in oggetto per poi renderli autonomi, si tratta dunque di un trasferimento di know-how sulla capacità amministrativa che viene svolta prevalentemente dalla squadra territoriale contrattualizzata dalla società in house Studiare e Sviluppo, con una forte regia centrale in mano al Dipartimento per evitar che gli analisti lavorassero al di fuori di una precisa e finalizzata committenza pubblica. La committenza ha diretto da vicino le attività dei consulenti sul campo in maniera che fossero portatori di una policy voluta dal Dipartimento.

Nel progetto è stata sviluppato prevalentemente lo strumento dei laboratori. L'attività è stata svolta in parte su domanda da istituzioni che si sono candidate autonomamente, in parte da istituzioni coinvolte su richiesta del Dipartimento; il DARA ha un network delle grandi unioni come Camposampierese, Bassa Reggiana, Bassa Romagna e Madonie, ossia unioni di comuni già forti, unite e consolidate che sviluppano spesso casi di buona amministrazione. Questo network, costituito dalle unioni più performanti, è stato realizzato dal DARA per diffondere le loro esperienze sul territorio. Per esempio la Romagna Faentina, un'unione molto performante, ha chiesto aiuto al DARA sul ripensamento delle figure professionali organizzative nel passaggio di cambiamento del modo di funzionare delle amministrazioni, quindi oltre a raccontare la propria buona esperienza la Romagna Faentina ha anche approfittato del know-how interno al gruppo laboratoriale del progetto per avere un supporto esterno.

Il gruppo di lavoro e partenariato

Il progetto si articola su due livelli: il primo è costituito da un nucleo centrale di figure soprattutto Senior che lavorano direttamente con la Direzione Generale del Dipartimento (funzionari); questo gruppo ha la responsabilità della conduzione del progetto, sono i responsabili del management del progetto e sono coloro che orientano le attività del gruppo di lavoro territoriale. Il gruppo di lavoro territoriale, chiamato Laboratorio Permanente, lo mette a disposizione del progetto la società in house dello Stato denominata "Studiare e Sviluppo"; quest'ultima è una s.r.l. a capitale totale del Ministero del Tesoro. Tale società recluta gli analisti con maggiore esperienza di accompagnamento nei processi di aggregazione dell'unione delle aree territoriali, questo modello ha avuto più successo in Emilia-Romagna, in Toscana, una parte del sud della Lombardia.

Il Progetto ha inteso costruire un'ampia rete di partenariato, per favorire le azioni di supporto al territorio; sono stati siglati 11 Protocolli di intesa con le amministrazioni regionali per promuovere, in maniera sinergica, azioni di supporto alle amministrazioni territoriali e accordi con Agenzia del Demanio ed associazioni di rappresentanza dei sistemi intercomunali. Il progetto originariamente doveva durare tre anni dal 2014 al 2017, al momento siamo nel 2022 ed è stato realizzato al 60%. Il referente intervistato era Consigliere dal 2014 al 2017, poi ha svolto un altro ruolo nella Presidenza del Consiglio e dal 1° gennaio del 2021 è tornato a occuparsi di questo progetto; ha vissuto dunque tutta la fase iniziale del progetto, che ha lasciato nei tre anni in cui il progetto è stato realizzato successivamente è tornato come Coordinatore dell'Ufficio I del DARA.

I problemi riscontrati

Nel corso del lavoro sono emersi alcuni problemi di realizzazione delle Unioni, soprattutto in alcune Regioni. Il principale problema consiste nel fatto che la legge dice che un Comune può far parte di una e una sola unione, invece spesso i Comuni sono organizzati in un'unione all'interno di un contenitore più grande che spesso è la Comunità Montana. Quest'ultima viene percepita come una sorta di ente di sviluppo, un ente di gestione di un patrimonio, spesso immobiliare, ma non è percepito come un ente erogatore di servizi; la legge Delrio afferma quindi che le Comunità Montane devono sciogliersi per rinascere come unioni di Comuni montani, cioè dice che sono unioni i Comuni assimilabili a tutte le altre; questa appartenenza ad unioni ed alla comunità montana è illegittima e occorre sostenere gli enti comunali e le comunità montane a mettersi in linea con il dettato normativo.

6.2.4.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Secondo l'intervistato gli ostacoli riscontrati durante la realizzazione del progetto non sono nuovi né sorprendenti. Tutti i grandi processi che riguardano il decentramento territoriale in Italia hanno richiesto tempi lunghissimi, questa lentezza di processi attuativi di riforme ambiziose della organizzazione territoriale è una costante del sistema amministrativo italiano. Nel frattempo ci sono state Regioni che hanno rafforzato le loro politiche di incentivazione del fenomeno aggregativo (policy), anche in distonia rispetto alla normativa nazionale. In Veneto ad esempio nonostante ci sia una sorta di garanzia di principio favorevole al mantenimento dell'autonomia del singolo comune, sono state realizzati interventi di incentivo all'aggregazione assai accentuati.

Alcuni risultati concreti di institution building sono stati ottenuti con questo progetto, ad esempio su questo focus specifico dell'aggregazione fra i piccoli comuni qualche decina di realtà territoriali hanno imparato ad aggregarsi insieme al supporto degli analisti, ci sono casi di realtà anche avanzate, come la Bassa Reggiana e la Romagna Faentina, che hanno cominciato ad aggregare ulteriori funzioni rispetto a quelle che magari avevano già condiviso prima dell'inizio del progetto ItaliAE; hanno dunque spinto ancora più avanti il processo di institution building della loro unione. Con questo progetto sono nate unioni dove prima non c'erano, si è lavorato pochissimo in termini di dossier e studi ma molto invece lavorato con i sindaci per creare unioni dove non c'erano.

I casi di successo del progetto sono concentrati nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud Italia, è ancora presente un forte divario di organizzazione e di realizzazione di Unioni.

Nelle regioni del Mezzogiorno spesso ci sono singoli interventi settoriali sostenuti da specifici interventi normativi, che creano confusione ed una superfetazione di programmazioni non coordinate e spesso disattese. Si vede l'esempio dei PUMS (Piani

Urbano per la Mobilità Sostenibile); per cui in ambito urbano mentre si realizzano i PUMS non viene fatto il piano strategico metropolitano complessivo di cui il PUM dovrebbe essere una componente.

Secondo il rappresentante del DARA, ci sarebbe bisogno di un progetto più forte, ItaliAE non è riuscito a ottenere risultati nel Sud Italia, in parte perché il Dipartimento della Funzione Pubblica ha deciso di togliere al DARA intere aree di intervento, e in parte perché conseguentemente è stato stimato in maniera molto ridotta il budget. Il progetto era partito con circa 22 milioni ma alla fine dopo i tagli si è ridotto ai 13 milioni (di cui circa 3.8 milioni è la spesa finanziaria destinata alle consulenze esterne), anche per questo motivo si sono realizzate meno attività e in aggiunta le complicazioni procedurali indotte dal modo in cui Bruxelles vuole che siano utilizzati questi fondi, che sono spesso molto burocratizzati e rendono difficile una gestione snella del progetto. Inoltre occorre considerare le incertezze evidenziate sul piano operativo nazionale del PON governance per le difficoltà di decollo dell'Agenzia della Coesione, all'inizio della programmazione 2014-2020 il vecchio Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, come tutte le sue competenze, è stato diviso in due: il Dipartimento di Policy della Presidenza e l'Agenzia; questo ha creato enormi difficoltà anche nella scrittura degli atti, ad esempio il Manuale del Beneficiario spesso si scrive in poche settimane all'inizio della stagione di programmazione e che in questo caso sono stati impiegati anni. Quindi alcune linee di policy che potevano essere sostenute più fortemente dal DARA alla fine sono state ridotte significativamente nel disegno del PON Governance.

6.2.4.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

Secondo il rispondente, appare lampante la sproporzione tra gli obiettivi di applicazione di una legge dallo scopo così ampio ed onnicomprensiva e lo strumento del progetto di capacity del PON Governance. Si è nella situazione già vista in cui l'attività di governo e non di governance, viene demandata prima ad un progetto "straordinario" come quelli del PON Governance, e poi ad attività di sostegno consulenziale, formativo e di integrazione di esperti all'azione di routine delle istituzioni, che poco ha a che fare con lo stabilire un nuovo assetto di competenze e di governance in un campo così complesso e cruciale. Da notare anche l'intrecciarsi di tanti interventi sulle autonomie sia con progetti diretti ad alcuni di essi sia con progetti tematici su loro competenze (ambientali ed energetiche, rifiuti, etc.) le cui sinergie e coerenza reciproca di obiettivi e forme di sostegno non è assicurata, tanto più a causa delle continue rimodulazioni.

Inoltre per il referente del DARA era rilevante che, non solo Anci, ma anche il progetto ItaliAE, avesse avuto il ruolo di trasmettere il punto di vista dei Sindaci. Altrettanto è successo con le province affidando all'UPI (Unione Province Italiane) un progetto di sostegno alla riorganizzazione dei loro associati e quindi anche in quel caso il progetto ItaliAE è stato rimodulato.

Secondo l'intervistato, per i progetti del PON Governance servirebbe, sia nel livello procedurale, sia nel livello di scrittura dei testi, molta più precisione di indirizzo politico. Prima di arrivare a sottoscrivere un accordo di partenariato, bisognerebbe considerare attentamente i passaggi formali; se l'accordo di partenariato passa l'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, occorre che i singoli Ministeri siano messi in condizioni di poter fare delle critiche, anche scomode, su come è stato scritto l'accordo. Altrettanto si deve fare nei passaggi successivi nella scrittura dei diversi piani operativi che per l'intervistato andrebbero approvati dal Consiglio dei Ministri affinché i Ministri siano consapevoli e si impegnino a raggiungere quel determinato orizzonte di policy per orientare anche la propria attività ordinaria nello stesso indirizzo. Dunque sarebbe importante porre l'accento sui passaggi procedurali e

nelle fasi di redazione dei programmi e dei progetti, ad esempio in questo progetto il passaggio dagli output ai risultati attesi era chiaro, secondo l'intervistato; i risultati attesi erano pochi, efficaci, rappresentano un outcome e non un output.

I progetti del PON, per il referente del DARA, dovrebbero essere degli interventi puntuali, specifici con un risultato per poi arrivare ad andare a regime, invece questo non si verifica quasi mai, sono progetti che durano molti più anni e aspettano di essere rifinanziati con la prossima programmazione. Questo è un problema che bisognerebbe combattere già nelle fasi di scrittura nell'accordo di partenariato e nei piani operativi, bisognerebbe sfruttare meglio queste risorse come occasioni di trasformazione del sistema. Si osserva purtroppo un'inversione del rapporto tra società in house e l'amministrazione pubblica, per cui l'amministrazione non ha più la capacità di usare l'ente in house in maniera realmente strumentale ma tende a subire gli indirizzi della società in house.

Nella prossima stagione di programmazione del PON-Governance probabilmente non sarà più presente un piano operativo nazionale di governance, di capacity building ma solo un grande programma di assistenza tecnica; secondo l'intervistato, sarebbe un errore realizzare un programma basato solo sull'assistenza tecnica perché non si otterrebbe un reale cambiamento nelle pubbliche amministrazioni.

Riguardo al PNRR, il rispondente è scettico nel modo e nei tempi in cui verranno utilizzate le risorse finanziarie. Ad esempio il DARA può sollecitare i comuni ad aggregarsi in unioni e una volta aggregati gli fornirà le risorse per intervenire sull'acquedotto; l'acquedotto è la classica opera che avrebbe bisogno di ambiti di efficienza scalare superiore al singolo comune. Al Sud non ci sono ambiti ottimali e l'acquedotto ha perdite fino al 70% di acqua acquisita, se il DARA gli fornisse le risorse finanziarie, per ripararlo al livello di ambito e non al livello di singolo Comune, questo può rappresentare un incentivo all'institution building nel fornire o meno i soldi del PNRR alle amministrazioni locali. A quel punto bisognerebbe chiedere anche agli uffici responsabili della spesa degli enti territoriali che si aggregino in ambiti ottimali, così come all'ufficio tecnico.

6.2.5. CASO 6 - S.I.S.PR.IN.T. (SISTEMA INTEGRATO DI SUPPORTO ALLA PROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI TERRITORIALI) – UNIONCAMERE

Titolo del progetto	S.I.S.PR.IN.T. - Sistema Integrato di Supporto alla Progettazione degli Interventi Territoriali
Beneficiario del finanziamento	Unioncamere-Unione italiana delle Camere di Commercio (beneficiario); Si.Camera, Infocamere ed Isnart (soggetti attuatori)
Asse di riferimento	Asse 3 – Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico
Obiettivi specifici	governance multilivello (3.1)
Risorse finanziarie	4.803.305,46 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuale rimodulazione	Progetto concluso. Periodo:2017-31/03/2021 con 3 rimodulazioni
Destinatari finali del progetto	Amministrazioni locali
Principali Risultati	
<p>Realizzazione di azioni di studio, raccolta e analisi di dati: è stata effettuata una survey finalizzata a rilevare gli effetti della diffusione del COVID-19 sulle imprese e gli andamenti congiunturali ed uno studio “le PMI italiane ad alto potenziale di crescita e analisi degli ecosistemi d’innovazione nazionali e internazionali”. Attività di confronto e animazione con i territori per costruire un Cruscotto informativo (strumento di informazione statistica aggiornato in tempo reale sui fenomeni economici dei territori italiani).</p>	

6.2.5.1. La logica e la strategia del progetto

Il progetto S.I.S.PR.IN.T. è stato affidato dall’Agenzia della Coesione a Unioncamere, che ha realizzato il progetto utilizzando alcune sue strutture in-house dotate di competenze specifiche sul tema, le strutture sono:

- SiCamera;
- InfoCamere;
- Isnart.

Gli obiettivi generali iniziali del progetto erano due:

- qualificare la progettualità per lo sviluppo economico e sociale dei territori;
- migliorare nelle pubbliche amministrazioni la capacità di raccordo tra i fabbisogni di sviluppo delle imprese (domanda) e gli interventi da attuare (offerta) per innalzare l’efficacia della programmazione.

Gli obiettivi operativi originari erano i seguenti:

- Rafforzare la capacità di analisi e monitoraggio delle dinamiche economiche locali da parte delle amministrazioni ai fini della Programmazione;
- Massimizzare l’efficacia degli strumenti di analisi a supporto delle scelte strategiche delle amministrazioni;
- Consolidare la concertazione fra i soggetti-chiave e i possibili beneficiari finali delle iniziative, facilitando il miglioramento generalizzato della capacità di ascolto dei fabbisogni delle imprese e di risposta alle loro esigenze;

- Accrescere l'efficacia e la visibilità dell'operato delle Amministrazioni attraverso una maggiore consapevolezza e utilizzo da parte delle imprese delle opportunità offerte dalla Programmazione.

Il progetto fa parte del PON-Governance, elemento di novità rispetto all'attività interna del sistema camerale. Il sistema camerale lavora con e per le imprese, per cui tutte le azioni che il sistema camerale realizza si rivolgono in modo diretto ed immediato al sistema delle imprese. Il progetto di cui parliamo invece non è concepito in questa ottica di servizio ai soci, ma di attenzione ai problemi di capacity istituzionale che ostacolano un uso efficiente delle risorse per le imprese.

Nel progetto, il sistema camerale è stato dunque chiamato a supportare ed a lavorare insieme alle amministrazioni pubbliche, piuttosto che alle imprese; non sono quindi stati erogati servizi alle imprese, ma è stata utilizzata la rete delle Camere di Commercio per leggere, analizzare e riportare alla pubblica amministrazione i fabbisogni del sistema delle imprese. L'azione in collaborazione con le amministrazioni messa in atto con questo progetto è stata orientata per rispondere ai bisogni del territorio.

Il progetto è nato a seguito di una criticità frequentemente rilevata, di uno scollamento tra le esigenze delle imprese e del territorio in cui esse operano e gli interventi e gli strumenti che l'amministrazione mette loro a disposizione. L'obiettivo è stato quello di fornire al responsabile delle policy a favore delle imprese gli strumenti per leggere al meglio le esigenze del territorio e di fare emergere delle analisi e delle indicazioni in grado di orientare sia l'azione della Agenzia, sia quella delle amministrazioni beneficiarie.

6.2.5.2. La realizzazione del progetto

A seguito di tre rimodulazioni, sono state ampliate le attività progettuali (a parità di risorse) prevedendo la realizzazione di una specifica attività di mappatura e caratterizzazione delle imprese ad alto potenziale di crescita, unitamente all'individuazione delle peculiarità territoriali e di governance prodromiche alla valorizzazione delle imprese stesse, anche attraverso un'azione di benchmarking internazionale (Linea 3 BIS – Realizzazione della Ricerca "Le PMI italiane ad alto potenziale di crescita e analisi degli ecosistemi d'innovazione nazionali e internazionali"). Inoltre con l'ampliamento delle attività è stata prevista la realizzazione di un Report nazionale e di una survey a livello nazionale per sondare la conoscenza e l'utilizzo dei Fondi Strutturali da parte delle imprese e per rilevare i fabbisogni e le criticità per la competitività del tessuto produttivo locale; ed anche un'attività di implementazione del Cruscotto informativo.

In sintesi, per realizzare il progetto sono stati perseguiti, nel concreto, i seguenti obiettivi:

- valorizzare e analizzare dati a supporto delle politiche di sviluppo;
- ascoltare le esigenze delle imprese;
- mettere a punto strumenti di cui le amministrazioni potessero disporre per meglio interpretare le esigenze delle imprese su base locale.

A questi tre indirizzi corrispondono i tre grandi filoni di attività del progetto, il cui l'obiettivo generale è stato quello di creare un contesto istituzionale che potesse mettere in moto dei processi di capacità istituzionale, un approccio di rete tra gli stakeholders e promuovere una progettualità nell'ambito dei fondi strutturali più qualificata.

I soggetti attuatori

I soggetti attuatori hanno lavorato insieme per raggiungere gli obiettivi di progetto ciascuno nel suo campo. Gli attori sono:

- L'istituto Tagliacarne al momento della realizzazione del progetto era all'interno di SiCamera, quest'ultima è una struttura frutto di una riorganizzazione all'interno del sistema. Da qualche mese il Tagliacarne è nuovamente un ente autonomo, è stata ridefinita la sua mission.
- SiCamera è il soggetto che ha affiancato Unioncamere nella direzione operativa del progetto in tutte le sue fasi. SiCamera ha affiancato il responsabile del progetto Unioncamere nella persona del segretario generale ed ha svolto un'attività di coordinamento e di monitoraggio oltre che una parte di attività di implementazione.
- InfoCamere è la società di informatica del sistema camerale. Il suo ruolo è stato particolarmente importante per valorizzare tutto il patrimonio dei dati che il sistema camerale possiede grazie al registro delle imprese; ma anche per realizzare dei prodotti secondari utili alle amministrazioni pubbliche per concepire i propri interventi sulla base di informazioni statistiche e non, puntuali ed affidabili, prodotte dal sistema camerale.
- Isnart ha avuto un ruolo più contenuto, è la società del sistema che ha delle competenze specifiche sui temi del turismo. Già in fase dei lavori preparatori è emersa l'esigenza di un rilancio dei territori in chiave di valorizzazione turistica, che è un settore chiave dello sviluppo in questa fase di rilancio della economia locale.

Le antenne territoriali

Le antenne territoriali sono una per Regione, tranne nel caso della Sicilia che ne ha due. La Sicilia è l'unica regione in cui non sono state attivate le due antenne, anche se tutti gli strumenti generali sono comunque stati predisposti anche a vantaggio degli interlocutori pubblici siciliani. Nel periodo di vigenza del progetto la situazione organizzativa delle Camere siciliane era critica; le Camere siciliane scontano delle difficoltà organizzative importanti in termini di risorse e di servizi da realizzare, la legge regionale carica le Camere di oneri molto consistenti, tra l'altro anche le pensioni sono a carico dei bilanci camerali in Sicilia. Queste difficoltà organizzative e difficoltà di contesto hanno fatto sì che né la Camera di Palermo, né la Camera di Catania avessero la possibilità di dare una risposta immediata. Inoltre il sistema camerale è oggetto di un processo di riforma e accorpamento.

Dunque, le Camere hanno operato sul territorio attraverso le antenne territoriali che hanno funzionato da raccordo per attivare i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli stakeholders del territorio. Quest'ultimo, in realtà, è un compito "ordinario" della Camera visto che la Camera realizza le sue iniziative sul territorio sempre in stretto raccordo con gli altri stakeholders. Non è comunque una routine operativa quella di avere sistematici rapporti con l'ente regionale e di occuparsi della programmazione e dei fondi strutturali; un aspetto positivo di questa azione progettuale è stato quello di aver messo insieme un saper fare più tradizionale a degli aspetti innovativi, sia di contenuto che di relazioni, che fino a quel momento non esistevano. Per questa iniziativa le Camere di Commercio italiane all'estero non sono state attivate, nonostante Unioncamere sia un sistema camerale europeo molto sviluppato.

La struttura organizzativa

Il progetto è stato realizzato seguendo le direttive del centro (Unioncamere), utilizzando tuttavia la rete delle Camere di Commercio, rete capillare e diffusa sul territorio, e le tre strutture in-house. Quindi con Unioncamere hanno lavorato in una logica di co-partenariato istituzionale le 20 Camere, quelle che nel progetto sono chiamate antenne territoriali.

Alle Camere è stato affidato il compito di animare il territorio, quindi sono i soggetti che hanno svolto un ruolo di sensibilizzazione nei confronti degli altri interlocutori, ossia si sono occupati del rapporto con le strutture universitarie e con le associazioni di categoria e con gli altri stakeholders. Per giungere alle imprese si è dovuto agire attraverso Organismi Intermedi, come i centri di ricerca, gli enti no profit, con tutti i soggetti del partenariato; sono stati organizzati dei tavoli di lavoro nei quali periodicamente i soggetti rappresentati esponevano le loro esigenze specifiche. Questo lavoro è stato realizzato anche con le Regioni, le quali inizialmente hanno dimostrato delle resistenze nel collaborare ma successivamente è stato instaurato un rapporto positivo. Ogni territorio con le sue peculiarità ha raggiunto dei livelli di interlocuzione più o meno intensi e ben finalizzati, comunque l'obiettivo di stabilire una relazione tra i soggetti interessati e l'autorità di gestione o un dirigente di area responsabile della programmazione 14-20 è stato un risultato positivo.

Le attività d'azione

L'attività si è articolata in due direzioni. Da un lato sui territori si sono ascoltate le esigenze degli operatori e si è creato un humus di collaborativo; dall'altro sono stati realizzati quegli strumenti di supporto alla Pubblica Amministrazione per realizzare le attività. Questa seconda attività è stata più rilevante: si è partiti dall'analisi dei dati di cui il sistema disponeva, dati relativi al patrimonio del registro delle imprese e dell'anagrafe del sistema imprenditoriale, per poi mettere in relazione questi dati con quelli provenienti da altre fonti (ISTAT, Agenzia delle Entrate, si pensi a tutti i dati del MBACT). E' stata un'esigenza specifica dei territori, quella di ottenere un registro che permettesse un'analisi dei territori completa e dettagliata di tutti i dati rilevanti alle decisioni dei policy makers. Questa azione ha permesso di valorizzare gli stessi dati dell'Agenzia, in modo tale che si proponesse all'interlocutore, Regione in primis, uno strumento di indagine conoscitiva che avesse al suo interno la possibilità di ricorrere e combinare più fonti per prendere decisioni meglio ancorate ai dati.

L'attività con cui Unioncamere ha operato a favore del settore pubblico è quella dei tavoli di lavoro e degli incontri di presentazione; si tratta di attività di affiancamento di vario tipo e con diversi contenuti, in cui le antenne territoriali hanno utilizzato strumenti diversi. Ad esempio, sono state condotte indagini presso le imprese, realizzate interviste ad osservatori privilegiati come le associazioni di categoria, referenti imprenditoriali, esponenti di alcuni settori produttivi e tavoli settoriali. Ogni amministrazione, con il supporto di Unioncamere, ha definito e realizzato le attività necessarie per raggiungere gli interlocutori in base al territorio interessato. Nel progetto S.I.S.PR.IN.T. non è stata realizzata un'attività di formazione poiché non era consentita dagli accordi, e questo ha rappresentato un limite.

I prodotti realizzati

I prodotti, tra cui i report regionali sono i più importanti, sono disponibili online (Unioncamere.gov.it). In una sezione di progetto sono stati pubblicati tutti gli output, accanto ai report è presente il cruscotto, strumento interessante e innovativo.

Unioncamere ha operato con 20 antenne territoriali ciascuna con un focus regionale, per cui ogni prodotto realizzato ha una validità regionale.

L'obiettivo del progetto è stato quello di non lasciare alcun territorio regionale scoperto; i report sono stati condivisi con i territori e in parte sono il frutto di un lavoro comune soprattutto con le amministrazioni regionali. Inoltre in alcuni casi, si è lasciato spazio alle Regioni per richiedere alcuni approfondimenti tematici e settoriali. I dati a disposizione del sistema in molti casi fanno sì che si possa scendere sino a un dettaglio comunale, quindi l'informazione che è stata restituita ai policy maker è un'informazione capillare sotto il profilo geografico.

Il report e il cruscotto rispondono a degli obiettivi molto diversi:

- il report è uno strumento statico, approfondito, ha il contenuto di uno studio territoriale;
- il cruscotto è uno strumento online, dinamico dove le informazioni sono coerenti agli OT di riferimento, quindi essenzialmente all'OT1 e OT3, ossia agli obiettivi tematici del progetto S.I.S.PR.IN.T.; in questa ottica sono stati costruiti un centinaio di indicatori, nuovi e originali, che consentono una lettura di particolari fenomeni rilevanti per le amministrazioni pubbliche. Gli operatori pubblici sono stati accompagnati nell'utilizzo dello strumento del cruscotto con frequenti presentazioni e rispondendo ai loro quesiti nel corso del lavoro; inoltre il feedback che Unioncamere ha raccolto sui territori attraverso le presentazioni del cruscotto ha consentito di aggiornare lo strumento e di migliorarlo. Il cruscotto contiene al proprio interno i dati aggiornati al dicembre del 2020.

Per definire lo scheletro dei report è stato seguito un percorso per fasi seguendo la strutturazione della reportistica richiesta. La prima fase si è basata sulla conoscenza dell'economia territoriale, la prima edizione dei 21 report conteneva le analisi e le valutazioni sull'andamento economico regionale storico e attuale. Questa fotografia è stata scattata in occasione del primo e del terzo report, e all'interno di ciascun report sono presenti delle parti di approfondimento in base alle esigenze delle Regioni.

Queste due attività di reportistica sono terminate prima del Covid-19. E' stata poi realizzata una reportistica straordinaria, in collaborazione con InfoCamere e le Regioni, per conoscere gli impatti e gli effetti che ha causato la pandemia sulle imprese. Per tale report è stata condotta un'indagine presso le imprese su circa 33.000 unità; le imprese sono state coinvolte esclusivamente via Internet ed è stato richiesto una loro percezione in relazione alla situazione causata dal Covid-19 (le azioni intraprese per reagire al Covid, le conseguenze riscontrate a seguito della pandemia). L'aspetto che più si è voluto cogliere con questa indagine riguarda il rapporto esistente tra le imprese ed i fondi strutturali; se, ad esempio, trovavano difficile la gestione, se avevano informazioni sufficienti, se questi riuscivano a soddisfare le esigenze delle imprese nella contingenza presente.

Accanto a queste attività di reportistica hanno realizzato un'indagine sulle imprese ad alto potenziale di crescita a livello sperimentale. Si tratta di una ricerca frutto di una rimodulazione del progetto, visto che non era prevista questa attività al momento della stesura del progetto ma è nata come esigenza nel corso della sua realizzazione. L'Agenzia ha invitato Unioncamere ad effettuare un primo tentativo di lettura di queste

imprese partendo dai dati dei bilanci degli ultimi due o tre anni; si è così giunti a un'identificazione di imprese molto differenziata per territorio e che ha messo in luce la presenza di poche imprese con alcune caratteristiche che le qualificavano come ad alto potenziale di crescita, in alcuni contesti territoriali. Il lavoro è iniziato con la definizione di alcuni criteri e parametri che sono stati utilizzati per la lettura dei dati di bilancio; lo studio ha messo in evidenza che le imprese ad alta potenzialità individuate, sono nella maggior parte dei casi, imprese note, mentre in alcuni casi hanno rappresentato delle novità; in alcuni casi si tratta di imprese appartenenti a dei settori e produzioni che non fanno parte dei beneficiari dell'intervento dei fondi. Il Questo lavoro si è fermato all'analisi della lettura dei dati, peraltro le imprese non sono state pubblicate nominativamente per esigenze di privacy ma sono disponibili tutte le indicazioni in riferimento ai settori economici e al Comune in cui operano.

Unioncamere ha realizzato l'indagine sulle imprese ad alto potenziale di crescita in collaborazione sia con il registro imprese, quindi con InfoCamere e il Sistema Camerale, sia con l'Istat; è stato così possibile costruire degli archivi integrati di singole imprese (ad esempio le imprese potenziali esportatrici). Anche se è trascorso poco più di un anno dall'esperienza S.I.S.PR.IN.T. si hanno oggi disponibili più fonti informative sia per individuare le imprese ad alto potenziale, sia per arricchire l'analisi delle performance economiche di un territorio e dei soggetti economici principali.

L'indagine è stata realizzata insieme ad un gruppo di docenti su alcuni territori europei che hanno puntato sull'innovazione con strumenti diversi come benchmark dei risultati dello studio sulle regioni italiane; utile per verificare se esperienze di altri Paesi potessero essere prese come riferimento dal nostro territorio.

Per l'indagine sulle imprese ad alto potenziale di crescita, il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno adottare la definizione utilizzata dall'OECD, che individua le imprese ad alto potenziale di crescita come quelle che hanno una crescita medio-annua superiore al 20% nell'arco di tre anni e che hanno almeno 10 dipendenti. Questa definizione ha permesso di comparare i risultati con altri studi. Lo studio ha permesso l'individuazione di un gruppo di PMI ad alto potenziale in funzione dell'andamento dei ricavi. In seguito, attraverso aggregazioni a livello regionale e a livello nazionale, è stato identificato un ulteriore sottoinsieme di imprese con caratteristiche analoghe.

La prima fase del lavoro ha visto Unioncamere esaminare oltre 9000 imprese e delle quali circa 700 sono state qualificate come imprese ad alta potenzialità di crescita; in seguito ad analisi più approfondite si è giunti ad una lista con un numero notevolmente minore di imprese.

In sintesi, i prodotti di analisi e di ricerca sono:

- tre edizioni dei 21 report;
- un'indagine finalizzata a rilevare gli effetti della diffusione del COVID-19 sulle imprese e gli andamenti congiunturali sulle 33.000 imprese
- uno studio "le PMI italiane ad alto potenziale di crescita e analisi degli ecosistemi d'innovazione nazionali e internazionali"

Livello di interlocuzione

L'interlocutore principale della Regione in cui si è lavorato è stato il Direttore dell'Assessorato all'Industria e alle Attività Produttive, a volte è stata l'Autorità di Gestione del FESR; ciò è dipeso dal grado di interlocuzione, dall'interesse spesso diverso che hanno dimostrato i funzionari all'interno dell'ente regionale. Spesso si sono aggregate anche le strutture che alla Regione hanno fornito assistenza tecnica poiché

l'utilizzo di questi strumenti è servito anche a loro, per esempio nel comporre le relazioni finali o nella lettura dei dati di monitoraggio.

6.2.5.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Un effetto positivo riscontrato con l'azione di questo progetto consiste nell'adozione di un modello di intervento dotato di un "team centrale" e di diverse "antenne periferiche" che ha permesso di unire sia la capacità direzionale che la presenza capillare sui territori; con questo modello è pertanto migliorata la raccolta di informazioni, dati, e fabbisogni, permettendo la progettazione di risposte diversificate e adatte a diversi contesti.

Inoltre il cruscotto è risultato uno strumento utile secondo le amministrazioni che ne hanno richiesto l'utilizzo. Con questo strumento è possibile ottenere valutazioni a livello di dettaglio comunale, l'obiettivo è stato quello di creare la possibilità di dar vita ad aggregazioni territoriali che sono di vario tipo e che vanno al di là dei confini amministrativi (come ad esempio le aree interne); l'obiettivo sarebbe stato anche, laddove dovesse ripartire il progetto, quello di introdurre delle chiavi di lettura, trattate soltanto nei report poiché era un'esigenza emersa durante le presentazioni dei report regionali. I piccoli comuni sono risultati essere particolarmente deboli, soprattutto in alcune realtà territoriali. E' necessario partire da una visione territoriale comunale per poter aggregare i territori comunali nel modo più opportuno; quindi è stato fondamentalmente l'utilizzo del cruscotto nei report per realizzare degli approfondimenti all'interno di queste aggregazioni territoriali.

I maggiori ostacoli al cambiamento riscontrati durante le attività progettuali sono i seguenti:

- la disomogeneità delle situazioni territoriali in relazione alla capacità di interlocuzione tra stakeholder e con l'amministrazione regionale. Il livello di confronto tra enti nei diversi territori è altamente differenziato: mentre in alcuni esistono rapporti consolidati e istituzionalizzati, in altri l'interlocuzione è più occasionale. Queste differenze sono rilevanti perché influiscono sulla capacità di essere più o meno incisivi nella programmazione degli interventi;
- la frammentaria conoscenza a livello territoriale del quadro strategico della programmazione 2014-2020 e della sua articolazione per obiettivi ed azioni e non adeguata percezione della sua utilità in termini di concrete ricadute. E' auspicabile migliorare le azioni di comunicazione, pensando a strumenti di affiancamento e assistenza in grado di far percepire l'utilità dell'accesso alle azioni della programmazione. A tali criticità si è fatto fronte attraverso un impegno, ancor più incisivo, della struttura centrale di coordinamento che ha supportato il ri-orientamento di talune azioni.

Mentre i principali elementi che hanno contribuito al buon andamento dell'esperienza progettuale sono riconducibili, in larga parte, alle funzioni peculiari del soggetto beneficiario Unioncamere e delle Camere di commercio, deputate allo sviluppo delle economie locali e la promozione dei territori. Essi sono:

- la conoscenza del territorio, capacità di lettura dei suoi fabbisogni e disponibilità di fonti informative, esperienza nell'elaborare e rendere fruibile il proprio patrimonio informativo sull'impresa e sull'economia;
- la capillarità del sistema delle Camere di commercio, radicamento sul territorio;

- la preesistenza di un sistema di relazioni istituzionali attivabile ai fini del progetto;
- la rappresentatività dell'intero sistema produttivo e quindi la possibilità di cogliere in modo più accurato le esigenze dei territori, anche attraverso il confronto già attivo con le associazioni di categoria, gli ordini professionali, e i consumatori;
- il ruolo attivo nell'ambito del partenariato economico e sociale. L'esperienza è stata utile anche nel rialimentare i rapporti esistenti relativi alla programmazione comunitaria;
- la capacità di risposta attraverso modalità e strumenti integrati e allo stesso tempo differenziati: confronto con esperti e stakeholder, rilevazioni campionarie e azioni di studio, tutti strumenti integrabili nel sistema camerale;
- la pregressa esperienza nella gestione di progetti organizzativamente complessi e articolati sul territorio;
- la capacità di gestire l'esperienza progettuale come reale "azione di sistema", aumentando l'attenzione nei confronti dell'iniziativa. La realizzazione di SISPRINT ha visto l'attivazione.

6.2.5.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

I referenti del progetto, con l'Agenzia, stanno lavorando per un'ipotesi di prosecuzione di S.I.S.PR.IN.T., dato che è rilevante in questo momento avere conoscenza sulla disponibilità di dati e sulla conoscenza di fenomeni legati alle dinamiche produttive dei territori; inoltre può essere di grande supporto per chi sta scrivendo le linee programmatiche territoriali dei prossimi sette anni. La richiesta fatta dall'Agenzia è proprio quella di lavorare ad un aggiornamento rapido dello strumento del cruscotto in modo che possa tornare presto nella disponibilità delle amministrazioni.

Dunque l'approccio basato sulla messa a punto di strumenti in grado di agevolare il "lavoro" per meglio finalizzare e monitorare la Programmazione ha trovato un riscontro molto positivo in tutti i territori.

E' utile precisare che alcune Regioni hanno effettuato un'attività di rilevazione e di analisi molto puntuale che hanno consentito di confrontare le diverse strutture regionali; i confronti sono serviti per fornire una chiave di lettura interpretativa di queste informazioni.

Nel caso in cui S.I.S.PR.IN.T. dovesse proseguire emerge la necessità di includere un'attività di affiancamento all'utilizzo di questi strumenti perché buona parte del know-how tecnico in realtà risiede più nelle assistenze tecniche e non negli assessorati che hanno poco personale e tante attività da svolgere; questo fabbisogno è emerso anche da parte delle associazioni di categoria.

Il lavoro che Unioncamere sta facendo con la Agenzia permette di collaborare con il governo su alcuni aspetti del PNRR, per guidare l'intervento regionale in base ai dati puntuali e sistematici.

Sempre nella stessa ottica, nell'ufficio programmazione si è creato un tavolo di riflessione con l'Agenzia che ha invitato Unioncamere ad aiutare sulla questione delle ZES, cioè il modello degli sportelli SUAP, che sistema camerale gestisce in metà dei comuni italiani, 4000 SUAP sono su App gestiti dalle Camere di Commercio. Stanno verificando come questo modello possa essere usato come esempio e customizzato per gli altri comuni, per evitare di costruirne uno nuovo.

Un altro tema di discussione in evidenza è come le strutture camerali possano rafforzare proprio la loro capacità amministrativa, e divenire un modello di Small Business Administration come avviene in alcuni Paesi, al fine di diventare delle strutture di supporto per chi è chiamato a programmare.

6.2.6. CASO 7 - RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEI PICCOLI COMUNI – DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA

Titolo del progetto	Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni
Beneficiario del finanziamento	Dipartimento della Funzione Pubblica-DFP (beneficiario); ANCI e Formez Pa (soggetti attuatori)
Asse di riferimento	Asse 1 – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione Asse 3 - Rafforzamento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico
Obiettivi specifici	Semplificazione (1.2), efficacia (1.3), legalità (1.5), governance multilivello (3.1)
Risorse finanziarie	42.000.000,00 euro
Periodo iniziale e finale ed eventuale rimodulazione	Progetto in corso di attuazione. Periodo: 2020-2023 con 1 rimodulazione.
Destinatari finali del progetto	Piccoli Comuni
Principali Risultati	
Avviso per la manifestazione d'interesse (1 Avviso "a sportello" funzionale a raccogliere le manifestazioni di interesse per il progetto); Convenzione ex art. 15 L. 241/1990 (n. 1 Accordo del valore di 22 Mln € con Anci, per la realizzazione del Progetto "P.I.C.C.O.L.I – Piani di Intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale", volto ad affiancare le amministrazioni ammesse nella fase di progettazione partecipata del Piano di intervento e fornire supporto nella fase di attuazione degli stessi); Piani di intervento (N. 481 redatti in collaborazione tra i destinatari e Anci acquisiti dal Dipartimento alla data del 26 ottobre 2021); Studi, analisi e rapporti.	

6.2.6.1. La logica e la strategia del progetto

L'intervistato è il referente amministrativo del progetto, è subentrato da pochi mesi al responsabile originario della implementazione; l'intervistato non ha quindi seguito la fase di impostazione iniziale del progetto, al suo arrivo era già avviato. Per la formulazione del progetto sono state seguite le indicazioni strategiche fornite dalla Commissione Europea nell'ambito della relazione 2020 del Consiglio europeo per l'Italia; per affrontare i problemi sollevati dalla relazione si è deciso di attivare una serie di interventi di affiancamento alle Pubbliche Amministrazioni più fragili, in particolare ai piccoli Comuni con abitanti al di sotto di 5.000 individui.

L'intervento mira a produrre un impatto sulla qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, a migliorare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni locali negli interventi sostenuti dai Fondi strutturali, a migliorare i modelli organizzativi e fornire soluzioni strumentali di smart working. Il progetto mira a conseguire questi risultati nei piccoli Comuni operando su 5 ambiti di intervento:

- promozione dello smart working (in risposta all'emergenza sanitaria causata dalla pandemia);
- interventi di supporto sul bilancio, contabilità e tributi per cui il Comune è in grado di realizzare la gestione finanziaria e contabile, anche attraverso l'adozione di diverse piattaforme digitali;
- gestione dei Fondi europei: modalità efficienti di gestione delle risorse provenienti dai Fondi della Programmazione Europea che possono concorrere allo sviluppo di modelli di gestione di politiche territoriali da parte dei Comuni;

- rimodulazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi;
- gestione associata dei servizi locali.

6.2.6.2. La realizzazione del progetto

Il progetto formalmente è iniziato nel maggio 2020 con l'emissione dell'Avviso. L'avviso richiedeva l'invio da parte dei soggetti destinatari (i piccoli Comuni) di una candidatura a partecipare al progetto, indicando interesse della amministrazione ad almeno 2 dei 5 ambiti d'intervento. Le domande considerate eleggibili a questa prima richiesta di finanziamento hanno avuto l'accesso alla seconda fase di co-progettazione del Piano di intervento.

Sono state ricevute 1804 domande totali, tra quelle in forma singola ed aggregata, di cui un 70% provengono dai Comuni del Centro-Nord ed il restante 30% dai piccoli Comuni del Meridione; quest'ultimi appartenenti soprattutto alle regioni della Campania e della Sicilia. Dopo la selezione, un elevato numero di domande è stato rigettato, delle 1804 domande sono state accolte a bando chiuso dal DFP 1356 domande; quindi i Comuni selezionati sono 1356 (di cui circa 700-750 Comuni del Meridione). Il servizio è stato organizzato da ANCI.

Il DFP per la realizzazione di questo progetto ha ricevuto 40 milioni di euro, ma ad oggi non ha speso nulla poiché il progetto è composto da tre fasi e al momento è stata terminata solo la prima. Nella prima fase, a seguito della pubblicazione dell'Avviso e della manifestazione interesse al progetto, sono state analizzate dal Dipartimento tutte le domande arrivate (1804) in un anno circa, sia in forma singola che aggregata; l'analisi di queste domande si conclude con l'ammissibilità dei Comuni alla seconda fase del progetto. La fase due consiste nella elaborazione dei Piani di intervento, effettuata con il supporto dei Centri di Competenza Nazionale, individuati dal Dipartimento come soggetto attuatore della procedura e per questo progetto il DFP ha scelto l'Anci. Il piano di intervento rappresenta il prodotto con il quale il Comune ha concluso la fase due del ciclo progettuale e il documento viene co-progettato assieme ad Anci; quindi Anci in qualità di Centro di Competenza Nazionale ha la responsabilità di identificare il fabbisogno del Comune, la strategia di rafforzamento, le modalità attuative, il costo complessivo degli interventi necessari. In seguito descrive le soluzioni legate ai diversi ambiti di intervento previsti.

Una volta definito il piano di intervento viene trasmesso al Dipartimento che ha affidato ad una commissione interna il compito di valutare l'intervento e, se approvato, consentirà all'Anci di dare avvio alla fase tre. Fase in cui l'Anci realizza l'intervento negli ambiti richiesti in ogni singolo Comune. Questa è un'attività che durerà circa 5 mesi ed inizierà nel febbraio 2023; si tratta di un supporto specialistico realizzato attraverso sessioni di lavoro ed altre forme di assistenza decise nei piani che l'Anci attuerà presso ogni piccolo Comune. E' dunque l'ultima fase con la quale il progetto terminerà entro il 30 giugno 2023.

In questo progetto cambierà l'approccio operativo che non sarà più on demand ma bottom-up. Il DFP non aspetterà le candidature da parte dei Comuni ma provvederà a individuare le istituzioni territoriali con maggiori criticità negli ambiti della digitalizzazione e della semplificazione e su queste dirigerà il suo intervento.

La rimodulazione

Il progetto iniziale è stato rimodulato, dal momento che le domande da parte dei Comuni sono arrivate in numero sempre minore, ed insufficiente ad assorbire le risorse originariamente destinate. Inoltre sono anche cambiate alcune priorità. L'intervento di 42Meuro è stato affidato per 22Meuro ad Anci attraverso una Convenzione già stipulata, mentre con i restanti 20Meuro partirà a breve un progetto che sarà destinato al Formez e verterà sui temi della semplificazione e digitalizzazione.

Il Formez interverrà successivamente attraverso un progetto che deve ancora iniziare. Il DFP ha fatto una proposta al Formez per mettere in piedi questo intervento. Il progetto deve ancora essere formalizzato assieme alla Convenzione. Si tratta di un progetto che è stato già definito attraverso una richiesta fatta al Formez che deve essere approvata. In questo progetto si richiede al Formez l'intervento su due linee di attività:

- semplificazione amministrativa;
- digitalizzazione.

L'intervento è limitato a due ambiti dovendosi concludere entro giugno del 2023; con queste attività si prevede di realizzare in primo luogo lo sviluppo delle competenze legate al personale dei comuni, sia di base che specialistiche; in secondo luogo è previsto un supporto da parte del Formez alle attività che riguardano la semplificazione e la gestione dei procedimenti amministrativi. Queste due linee d'intervento si realizzeranno con una azione di supporto ed accompagnamento delle amministrazioni per migliorarne la performance amministrativa ed attraverso attività laboratoriali e corsi di formazione.

L'Anci e i team manager

L'ANCI ha pubblicato un bando per il reclutamento di figure professionali che si occuperanno di gestire questa fase direttamente sui territori. L'Anci a seguito della elaborazione del Piano di intervento ha presentato una prima formulazione operativa; successivamente i Piani verranno personalizzati sulle singole istituzioni da un team manager che andrà incontro proprio a quelle che sono le esigenze di ciascun Comune.

L'ANCI, recandosi personalmente nel Comune insieme ai responsabili dell'amministrazione comunale, concorderà le modalità per l'affiancamento delle attività di consulenza.

In questo progetto Anci opererà con i team managers reclutati attraverso bandi pubblici; ogni singolo Comune che partecipa all'intervento potrà avvalersi in questa fase di un team manager dedicato. L'interazione con questo team manager inizierà una volta che il piano di intervento è stato approvato dal Ministero.

Ogni team manager, sarà responsabile di una area geografica che comprenderà più Comuni. I piani di intervento sono inizialmente formulati in maniera standardizzata visto che si basano sui medesimi cinque ambiti di intervento. Successivamente, i piani potranno essere mirati alle esigenze di ciascuna amministrazione comunale.

I Piani di intervento

Verranno realizzati 1356 Piani di intervento, ossia tanti quante sono state le domande dei comuni, sia in forma singola che associata, ammesse a seguito della seconda fase del progetto. Quest'ultima attività di realizzazione dei piani appartiene alla terza fase che non è stata ancora avviata.

Il bando prevede che ogni Piano di intervento debba avere un costo minimo di almeno 16.000 euro. Gli interventi proposti da Anci sono raccolti attorno a due obiettivi tematici: il primo riguarda le attività di tipo formativo finalizzate allo sviluppo delle competenze (contributi video, tutorial, webinar). Una volta realizzata questa attività questi strumenti potranno essere utilizzati a beneficio di altri Comuni che non partecipano al progetto. Mentre il secondo obiettivo riguarda gli interventi di consulenza specialistica che verrà costruita con il team manager e rimane confinata ai singoli Comuni beneficiari.

Il livello di interlocuzione

Il DFP svolge una costante attività di interlocuzione con Anci, soprattutto nella fase di costruzione del Piano di intervento; sono state fatte sistematiche riunioni di direzione e di coordinamento che coinvolgono il Direttore dell'Ufficio per l'innovazione amministrativa, quello per lo sviluppo delle competenze e la comunicazione ed il collaboratore amministrativo sull'attuazione della parte procedurale del programma, il rispondente; a volte intervengono altri funzionari. In generale su questo progetto lavorano mediamente 4-5 unità da parte del DFP.

L'attività di coordinamento e di monitoraggio

L'attività di coordinamento e di monitoraggio, si realizza attraverso riunioni tra il DFP e l'AnCi; queste riunioni hanno permesso al DFP di intervenire rapidamente sulla rimodulazione e lo sdoppiamento del progetto. Tale scelta è stata fatta quando il Dipartimento si è reso conto che la complessità del progetto poteva causare dei ritardi nella realizzazione degli interventi e al tempo stesso non riusciva ad andare incontro alle esigenze più pressanti dei piccoli Comuni. Molto spesso i piccoli Comuni non hanno richiesto al DFP formazione o aiuto nella riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi ma sostanzialmente hardware, rinnovamento delle infrastrutture informatiche.

Il monitoraggio, che il DFP sta effettuando con Anci e poi realizzerà anche con Formez, ha consentito una verifica costante delle attività di progetto, ha consentito anche di riallineare e di orientare le azioni in corso; le attività di monitoraggio, che il Dipartimento ha svolto sulle domande analizzate, hanno permesso di tenere sotto osservazione il raggiungimento degli obiettivi del progetto, i risultati attesi e le modalità di intervento.

I problemi rilevati

Non è stato possibile programmare gli interventi della fase finale (fase tre) a causa della insufficienza del personale presente in ogni comune. Ad esempio quando il Dipartimento ha analizzato i vari Piani di intervento pervenuti è stata notata che una stragrande maggioranza di piccoli Comuni ha un solo dipendente o al massimo due e spesso si occupano di ambiti diversi. Il Comune che partecipa a questo intervento non potrà far altro che mettere il suo unico dipendente a disposizione per ogni ambito, quindi il supporto va a ricadere su quell'unico dipendente; in questo caso un ruolo fondamentale può svolgerlo il team manager, che riuscendo a capire l'esigenza principale del Comune indirizzerà l'intervento su quella specifica problematica. Ad esempio, il rafforzamento dello smart working nei piccoli Comuni poteva essere un'attività utile realizzata con l'AnCi nei tempi di piena pandemia, ma attualmente non rappresenta più una priorità per un piccolo Comune, oggi l'amministrazione locale tenderà a focalizzarsi su una necessità più contingente, relativa ad esempio al tema di bilancio o di contabilità. Il

piano di intervento vero e proprio si svilupperà soltanto quando sarà attivata la figura del team manager che avrà modo di relazionarsi con l'amministrazione, capire con quanti dipendenti potrà lavorare e qual è l'esigenza più pressante e specifica del singolo Comune.

E' stato notato che circa un 80% di Comuni hanno al loro interno 1 o 2 dipendenti, ma sono emerse anche situazioni abbastanza anomale come nel caso di alcuni Comuni della Sicilia che possiedono 25 o addirittura 40 dipendenti.

6.2.6.3. Gli effetti e i cambiamenti conseguiti dal progetto

Gli elementi di criticità non è possibile fornirli in questa fase del progetto, bisognerebbe chiederli nei mesi successivi ai piccoli Comuni interessati per capire se, almeno su una parte di loro, gli interventi effettuati hanno effettivamente sanato alcune delle loro criticità e se hanno raggiunto gli obiettivi previsti dal progetto.

Inoltre l'emergenza sanitaria, secondo l'Anci, ha imposto piccole restrizioni che hanno provveduto a rallentare un po' tutte le fasi, soprattutto quella di acquisizione dei team manager.

Altri fattori (per adesso sono solo ipotesi) sono la trasversalità e la numerosità degli abiti di intervento interessati, i quali hanno portato ad un maggiore ritardo nella costruzione dei Piani di intervento da parte di Anci.

6.2.6.4. Lezioni e indicazioni per il cambiamento

L'attuale stato di avanzamento del progetto non permette di rispondere alle domande circa i maggiori ostacoli e le principali condizioni di successo per conseguire i cambiamenti promossi dal progetto. I giudizi si concentrano sulla fase di avvio.

In considerazione dell'ampia platea alla quale è stato rivolto l'intervento formata dai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti si ritiene che, sarebbe stato opportuno prevedere una modalità informatizzata di acquisizione delle manifestazioni di interesse, non solo per ovviare all'invio a mezzo pec, ma, soprattutto, per ridurre il rischio di errore in fase di compilazione della manifestazione.

Inoltre, una maggiore semplificazione delle procedure del bando avrebbe evitato gli errori commessi da alcuni piccoli Comuni e che questo ha causato un rigetto significativo di domande in sede di istruttoria (semplicemente per motivi di carattere formale).

La formulazione del bando era troppo rigida (a sportello e con risorse limitate), sarebbe necessario seguire una procedura più semplice anche per diminuire i tempi procedurali interni al Dipartimento e quindi i tempi di realizzazione di questo progetto.

Probabilmente se gli ambiti di intervento fossero stati meno numerosi, si sarebbe verificata una maggiore facilità nel cogliere i bisogni delle amministrazioni interessate e di conseguenza nel costruire un Piano di intervento più funzionale.

6.3. APPENDICE C – INTERVISTE PER I CASI STUDIO

PROGETTO SISPRINT- UNIONCAMERE
INTERVISTA CON REFERENTI DEL PROGETTO GIOVEDÌ ' 16 DICEMBRE 2021
Presenti per Unioncamere: Dott.ssa Labia (Responsabile del progetto per società in house SiCamera); Dott.ssa Di Pasqua (Referente per società in house SiCamera); Dott. Caprioli (Referente per società in house InfoCamere); Dott. Giusti (attualmente Tagliacarne, per il progetto era all'interno di SiCamera, ha seguito la parte di analisi e dati); Dott. Dante (Referente Unioncamere e beneficiario del progetto).
PROGETTO RIFORMATTIVA - DFP
INTERVISTA CON REFERENTI DEL PROGETTO MERCOLEDÌ ' 22 DICEMBRE 2022
Presenti per DFP: Dott. Maceroni (DFP- attuale Capo Dipartimento); Dott.ssa Migliore (Referente per società in house Formez– ha seguito il coordinamento del progetto); Dott.ssa De Luca (Referente per società in house Formez – ha seguito il coordinamento del progetto).
INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO MERCOLEDÌ ' 19 GENNAIO 2022
Dott.ssa Carmen Madonia (Direttore generale Dipartimento della Funzione Pubblica della Regione Siciliana).
PROGETTO RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEI PICCOLI COMUNI – DFP
INTERVISTA CON REFERENTE DEL PROGETTO VENERDÌ ' 4 FEBBRAIO 2022
Dr. Gianpiero Salerno (referente amministrativo del progetto).
PROGETTO ITALIAE - DARA
INTERVISTA CON REFERENTE DEL PROGETTO GIOVEDÌ ' 27 GENNAIO 2022
Cons. Giovanni Vetrutto (Coordinatore dell'Ufficio I del DARA).
Progetto Metropoli strategiche – ANCI
INTERVISTA CON REFERENTE DEL PROGETTO MARTEDÌ ' 7 DICEMBRE 2021
Dott.ssa Valentina Piersanti (Ricercatrice dell'area studi dell'ANCI - coordinatrice operativa del progetto).
INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO LUNEDÌ ' 24 GENNAIO 2022
Dott. Giuseppe Cozzolino (ex Direttore Generale della Città Metropolitana di Napoli).
INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO VENERDÌ ' 18 FEBBRAIO 2022
Dott.ssa Caponetti (Segretario Generale della Città Metropolitana di Messina).
INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO GIOVEDÌ ' 17 FEBBRAIO 2022
Dott. Ranieri (Direttore per l'attuazione del programma Città Metropolitana di Bari e presso il comune di Bari).
PROGETTI CREIAMO PA E METTIAMOCI I N RIGA- MITE
INTERVISTA CON REFERENTI DEI DUE PROGETTI GIOVEDÌ ' 16 DICEMBRE 2021 (CASO GENERALE)
Presenti per il MITE:

Dott. Presta (Capo della Segreteria DiTEI); Dott.ssa Insabella (Referente linea 2 di CREIAMO PA); Dott.ssa Sellan (Referente Sogesid); Dott. Lancellotti - assistenza tecnica Sogesid (rappresentante società in house); Dott. Sibilia - assistenza tecnica Sogesid (rappresentante società in house).
INTERVISTA CON REFERENTI DEI DUE PROGETTI LUNEDI' 20 DICEMBRE 2021 (CASO GENERALE)
Presenti per il MITE: MIR- LINEA LQS Piattaforma delle Conoscenze – Capitalizzazione delle esperienze e disseminazione dei risultati per la replicabilità di buone pratiche per l'ambiente e il clima: Dott.ssa Todisco, Dott. Gucciariello, Dott.ssa Biasco; MIR – LINEA 1- Supporto alla gestione dei siti della Rete Natura 2000: Dott. Battezzato (Referente linea 1), Dott.ssa Pani (UTS); MIR – LINEA 7- sistema idrico integrato e acque reflue: Dott.ssa Fasanelli (Referente linea 7), Dott.ssa Arezzini (UTS); CREIAMO PA – LINEA 2 - Supporto all'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle azioni amministrative finalizzate all'implementazione di strategie nazionali - Attuazione e monitoraggio dell'Agenda 2030: Dott.ssa Cossu (Referente linea 2), Dott.ssa Occhino (Sogesid), Dott.ssa Ronvaux (Sogesid); CREIAMO PA – LINEA 3 - settore dei rifiuti con il rafforzamento della capacità amministrativa, prevenzione e gestione dei rifiuti: Dott. Altomare (Referente di linea); CREIAMO PA - L5: Rafforzamento della capacità amministrativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici Dott.ssa Baffo (Referente linea 5), Dott. Franceschelli (giurista), Dott. Carbone (UTS).
INTERVISTA CON REFERENTI PROGETTO CREIAMO PA- LINEA 3 (WP1 E WP3) MARTEDI' 18 GENNAIO 2022 (CASO SPECIFICO)
Presenti per il MITE: Dott. Presta (Capo della Segreteria DiTEI); Dott. Altomare (Referente per la Direzione del MATTM); Dott.ssa Insabella (Referente linea Agenda 2030); Dott. Lancellotti (supporto al Dipartimento sulla rendicontazione del progetto); Dott.ssa Sanna (UTS-WP1: componente flussi di materia); Dott. Mattana (UTS-WP1: componente flussi di materia); Dott.ssa Marino (UTS-WP1: componente Policy integrate); Dott.ssa Ramazzini (coordinatore WP3: prevenzione e gestione dei rifiuti).
INTERVISTA CON REFERENTI PROGETTO CREIAMO PA- LINEA 3 (WP2) MARTEDI' 1 FEBBRAIO 2022 (CASO SPECIFICO)
Presenti per il MITE: Dott.ssa Cossu (Referente per L3 WP2); Dott. Bracciali (UTS- Sogesid).
INTERVISTA CON UN'ISTITUZIONE DESTINATARIA DEL PROGETTO CREIAMO PA (L5) MARTEDI' 1 FEBBRAIO 2022
Dott.ssa Stefania Manca (Direzione Sviluppo Economico progetti d'Innovazione del Comune di Genova).

6.4. APPENDICE D - QUESTIONARIO INVIATO AI PROGETTI

Compilare i seguenti campi:

Titolo del progetto	Amministrazione responsabile dell'attuazione del progetto

Nome del rispondente	Ruolo del rispondente nell'amministrazione	Ruolo del rispondente nel progetto

Obiettivi e aspettative

1. Quale era il principale obiettivo che vi ponevate al momento della definizione del progetto? In corso d'opera quell'obiettivo è cambiato?

2. A quali priorità della vostra amministrazione/organizzazione, o di quella dei beneficiari, rispondeva il progetto? Vi erano altre attività in corso che giustificavano/richiedevano il progetto?

3. Il progetto si caratterizza(va) maggiormente come affiancamento alle vostre attività correnti o come introduzione di cambiamenti o nuove attività?

Stato di avanzamento

4. Quale è lo stato di avanzamento del progetto? (indicare anche in che % secondo voi è sinora realizzato, indipendentemente dalla spesa certificata)

5. Vi preghiamo di indicare brevemente le attività ancora da completare e quando prevedete di concludere il progetto:

6. Se avete fatto richiesta per la rimodulazione del progetto, precisate cosa è stato modificato e perché.

Problemi di realizzazione e gestione

7. Avete incontrato problemi nella realizzazione o gestione del progetto? Potrebbe indicare brevemente la natura dei principali problemi incontrati? I problemi incontrati erano stati previsti inizialmente tra i rischi?

8. Come avete affrontato questi problemi? Quali sono le principali soluzioni che avete adottato? Ritenete che queste soluzioni siano state adeguate ed efficaci? oppure sarebbe stato necessario fare altre cose in aggiunta o di diverso?

9. Avete ricevuto assistenza dall'Agenzia per la Coesione territoriale durante la realizzazione del progetto? Se avete ricevuto assistenza, questa ha saputo rispondere ai problemi incontrati e ha saputo lavorare insieme a voi?

Partenariato e partecipazione

10. Siete riusciti a coinvolgere le persone/strutture chiave per il successo del progetto e da cui effettivamente dipendono i cambiamenti promossi (posizioni apicali, posizioni strategiche per il progetto, uffici, ecc.)? Avete compreso in corso d'opera che sarebbe stato utile coinvolgere anche altri soggetti e quali in caso? (Si prega di fare esempi concreti e indicare le tipologie prevalenti di partecipanti)

11. Il clima tra i partners è stato sempre collaborativo? Alcuni erano più interessati di altri al progetto? Vi è stato qualche partner o qualcuno dei partecipanti che ha svolto un ruolo di più attivo e di "trascinamento" rispetto agli altri? (possibilmente fare esempi concreti)

Risultati ed effetti del progetto

12. Vi preghiamo di elencare brevemente i principali prodotti sinora realizzati (solo i prodotti finali non comprendere i materiali di lavoro e prodotti intermedi) e una breve descrizione per parole chiave. Aggiungere righe alla tabella se necessario.

Prodotti	Finalità/contenuto
1.	
2.	
3.	
4.	
.....	

13. In generale, quali sono i principali risultati sinora conseguiti dal progetto o, se completato, i suoi risultati finali?

14. Quali dei target previsti avete conseguito? Vi preghiamo di precisare, anche brevemente, in che misura e in che modo sono stati conseguiti.

15. Potete chiarire se e come misurate l'efficacia complessiva del progetto (p.e. rilevazioni ai partecipanti, analisi dei cambiamenti, indicatori di performance, ecc.)?

--

16. Se il progetto era collegato a delle trasformazioni o riorganizzazioni della vostra amministrazione o di quella dei partecipanti, come giudicate il contributo del progetto a quelle trasformazioni?

Determinante , senza il progetto sarebbe stato impossibile progredire	
Significativo , il progetto è stato utile ma da solo non decisivo	
Limitato , il progetto ha aiutato ma senza un effetto significativo	
Scarso , il progetto non ha contribuito in misura tangibile	

17. In generale e sulla base delle prime osservazioni, quali effetti ha prodotto il progetto sugli individui che hanno partecipato (o coloro che stanno partecipando)? (per cortesia, fare esempi concreti)

--

18. In generale e sulla base delle prime osservazioni, quali effetti ha avuto il progetto sulle organizzazioni coinvolte in termini di: (per cortesia, rispondere solo dove lo considerate pertinente e fare esempi concreti)

Cambiamenti organizzativi
Modalità di lavoro
Capacità di azione e performance

Le lezioni

19. Quali sono stati i maggiori ostacoli e le principali condizioni facilitanti al cambiamento promosso dal progetto?

Maggiori ostacoli al cambiamento:
Maggiori condizioni facilitanti del cambiamento:

20. Quali lezioni avete tratto dall'esperienza del progetto (anche se ancora in corso)? Queste lezioni confermano gli obiettivi e l'approccio adottato o suggeriscono cambiamenti nel futuro all'azione del progetto?

--

21. Vi sono attività o iniziative che vorreste sviluppare nei prossimi mesi per portare a compimento o a piena realizzazione quanto fatto con il progetto? Se sì, può indicare brevemente quali sarebbero queste ulteriori iniziative e perché bisognerebbe realizzarle?

--

Vi preghiamo di allegare la lista dei partners nella gestione del progetto (se vi sono):

1.
2.
3.
4.
5.
6.
.....

Vi preghiamo di allegare la lista dei beneficiari del progetto

1.
2.
3.
4.
5.
6.
.....