



MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI TEMATICI 11 E 2 NEI POR E NEI PON

RAPPORTO 2018 LUGLIO 2019



Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 e OT2

INDICE

ELENCO ABBREVIAZIONI (SIGLE E ACRONIMI)	4
EXECUTIVE SUMMARY	6
1. INTRODUZIONE	13
1.1 Il Comitato di Pilotaggio per il coordinamento OT11-OT2 e la sua funzione di monitoraggio	13
1.2 Metodologia e fonti informative	13
1.3 Struttura del rapporto	15
1.4 Gruppo di lavoro e ringraziamenti	16
2. LE RISORSE PROGRAMMATE	17
3. LE RIPROGRAMMAZIONI EFFETTUATE DURANTE IL 2018	21
3.1 Le riprogrammazioni dell'OT11	22
3.2 Le riprogrammazioni dell'OT2 (Crescita Digitale)	23
4. L'AVANZAMENTO FINANZIARIO	26
4.1 L'avanzamento finanziario dell'OT11	26
4.2 L'avanzamento finanziario dell'OT2 (Crescita Digitale)	29
4.3 L'Analisi comparativa del progresso attuativo dei programmi	32
4.3.1 Gli interventi OT11	33
4.3.2 Gli interventi OT2 (Crescita Digitale)	35
5. LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: NUMERO DI PROGETTI AVVIATI E VALORI FINANZIARI MEDI	37
5.1 Gli interventi OT11	38
5.2 Gli interventi OT2 (Crescita Digitale)	40
5.3 Correlazione tra l'avanzamento OT11/OT2 dei programmi e il valore finanziario medio dei progetti	42
6. LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: LE MODALITÀ ATTUATIVE	44
6.1 Le modalità attuative degli interventi OT11	45
6.2 Le modalità attuative degli interventi OT2 (Crescita Digitale)	47
7. LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: GLI AMBITI TEMATICI	50
7.1 Gli ambiti tematici degli interventi OT11	51
7.2 Gli ambiti tematici degli interventi OT2 (Crescita Digitale)	54
8. FATTORI DI FORZA, CRITICITÀ E AZIONI DI SUPPORTO	59
9. LE SINERGIE	64
9.1 Sinergie OT11-OT2 nei POR	64
9.2 Sinergie OT11 POR – altri OT	66
9.3 Sinergie OT11 POR – altri programmi	69
9.4 Sinergie OT2 POR – altri OT	70
9.5 Sinergie OT2 POR – altri programmi	72
9.6 Fattori facilitanti e barriere	74

10.	L'OT11 A SUPPORTO DELLA PERFORMANCE DELLA PA – CREAZIONE DI VALORE TRAMITE ASSOCIAZIONISMO, COOPERAZIONE E REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI	75
10.1	I progetti analizzati	76
10.2	Criticità affrontate	79
10.3	Elementi di successo e lezioni apprese in ottica di trasferibilità	80
11.	L'OT2 A SUPPORTO DELLA GOVERNANCE DEL DIGITALE SUL TERRITORIO – I PROGETTI OT2 DI DEPLOYMENT DELLE PIATTAFORME IMMATERIALI	82
11.1	I progetti analizzati	82
11.2	Criticità affrontate	84
11.3	Elementi di successo e lezioni apprese in ottica di trasferibilità	85
12.	CONCLUSIONI ALLEGATI	87
13.	ALLEGATO 1 - LISTA INTERVISTATI (CASI DI STUDIO)	90
13.1	Intervistati casi di studio OT11	90
13.2	Intervistati casi di studio OT2	91

ELENCO ABBREVIAZIONI (SIGLE E ACRONIMI)

AdG	Autorità di Gestione
AgiD	Agenzia per l'Italia Digitale
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ANPR	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente
AT	Assistenza Tecnica
BDU	Banca Dati Unitaria
BUL	Banda Ultra Larga
CdP	Comitato di Pilotaggio
CI	Capacità di Impegno
CIE	Carta d'Identità Elettronica
CNS	Carta Nazionale dei Servizi
CRS	Carta Regionale dei Servizi
DFP	Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri
DG	Direzione Generale
DGR	Deliberazione della Giunta Regionale
ER	Efficienza Realizzativa
ERP	Enterprise Resource Planning
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
Fondi SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo
ICT	Information and Communication Technologies
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea
IGV	Impegni giuridicamente vincolanti
IP	Impegni programmatici
MUDE	Modello Unico Digitale per l'Edilizia
OI	Organismo Intermedio
OT	Obiettivo Tematico
P.A.	Provincia autonoma
PA	Pubblica Amministrazione
PMI	Piccole e Medie Imprese
PO	Programma Operativo
PON	Programma Operativo Nazionale
PON Metro	Programma Operativo Città Metropolitane
PON SPAO	Programma Operativo Sistemi politiche attive per l'occupazione
POR	Programma Operativo Regionale
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
RA	Risultato Atteso
RTDI	Research, Technological Development and Innovation
SEAV	Servizi Europa d'Area Vasta

SIGeSS	Sistema Informativo Gestione Servizi Sociali
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree interne
SPID	Sistema Pubblico di Identità Digitale
SUAP	Sportelli Unici per le Attività Produttive
SURAP	Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive
SW	Software

EXECUTIVE SUMMARY

Per il terzo anno consecutivo, il Comitato di Pilotaggio OT11 e OT2 (CdP) ha realizzato il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi OT11-OT2 (Crescita Digitale) nei POR e nei PON. L'analisi, relativa all'annualità 2018, in continuità con le precedenti edizioni (2016 e 2017) ha coinvolto tutte le amministrazioni centrali e regionali titolari di interventi OT11 e/o OT2. La prima parte del presente Rapporto di monitoraggio fornisce un quadro delle risorse programmate, delle riprogrammazioni effettuate nel corso del 2018 e dell'avanzamento finanziario dei programmi. I capitoli successivi descrivono per ogni programma, il numero di progetti avviati a valere sui due OT, le dimensioni finanziarie medie dei progetti e i relativi contenuti in termini di modalità attuative e ambiti tematici di intervento, illustrandone i fattori di forza e le criticità attuative (nonché le azioni poste in essere per ovviarle). Sono poi trattate le sinergie tra OT11 e OT2, tra OT11/2 e gli altri nove OT della programmazione SIE 2014-2020 e tra OT11/2 e altri programmi (i PON e i programmi finanziati dal FSC e dalla politica ordinaria), nonché le eventuali sinergie tra i due OT e i PRA. Il Rapporto include anche una descrizione delle principali evidenze derivanti dai casi di studio tematici realizzati per ciascun OT. Tali casi di studio quest'anno hanno riguardato il miglioramento della performance della PA (OT11) e il supporto della governance del digitale sul territorio, con particolare riferimento ai progetti di deployment delle piattaforme immateriali (OT2). Il Rapporto si chiude con alcune conclusioni volte a supportare il miglioramento della performance dei due OT nelle rimanenti annualità di questo ciclo di programmazione, nonché a fornire utili spunti di riflessione anche per il dibattito in corso sulla programmazione 2021-2027.

Le riprogrammazioni effettuate nel corso del 2018

Nel corso dell'annualità 2018 le amministrazioni titolari di PO hanno operato rimodulazioni più o meno significative dei piani finanziari e dei set di indicatori. Le riprogrammazioni si riferiscono essenzialmente a tre fattispecie: (i) la riduzione del contributo nazionale di cofinanziamento; (ii) la rimodulazione delle dotazioni degli Assi prioritari, con trasferimenti di risorse tra questi; (iii) la variazione della distribuzione degli stanziamenti fra categorie di intervento all'interno di un singolo Asse. Questi cambiamenti hanno spesso portato con sé anche una ridefinizione dei target intermedi e finali del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la modifica degli indicatori di realizzazione e di risultato e l'introduzione, in alcuni casi, di nuovi beneficiari.

In alcuni programmi, i cambiamenti hanno interessato anche gli Obiettivi Tematici 11 e 2. Con riferimento all'OT11, tutte le Regioni, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, hanno effettuato rimodulazioni che hanno interessato, sebbene in modo diversificato, sia gli aspetti finanziari che il contenuto programmatico dei POR FSE, incidendo parallelamente sul sistema degli indicatori. La dotazione finanziaria dell'OT11 a valere sui POR risulta comunque quasi invariata. Anche il quadro complessivo degli indicatori si mantiene sostanzialmente stabile sia rispetto ai target di realizzazione che a quelli relativi agli indicatori di risultato. Una sostanziale tenuta delle risorse finanziarie a sostegno dell'OT11, sempre in termini percentuali, si registra anche con riferimento ai PON. In valori assoluti, tuttavia, l'OT11 viene decurtato di circa 57 milioni di euro, per lo più a valere sui PON Governance (-41,2 milioni) e Inclusione (-15,5 milioni): una contrazione non irrisoria, che però non trova riscontro nei valori percentuali per effetto della diminuzione del volume finanziario complessivo dei PON in questione. Sempre nei

PON, vi sono state anche revisioni del sistema degli indicatori, riconducibili a un adeguamento della definizione degli stessi o del metodo di calcolo ad essi riferito.

Anche per quanto concerne l'OT2 nei POR non vi sono stati stravolgimenti della dotazione finanziaria complessiva che, in termini percentuali, aumenta in valore limitato (0,1%). Tale aumento aggregato, per quanto contenuto, è il frutto di una compensazione tra, da un lato, gli incrementi registrati nel POR Toscana (nuovi interventi afferenti al RA 2.2. e 2.3, precedentemente non contemplati) e, dall'altro, le diminuzioni dei POR Piemonte, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, connesse prevalentemente alla contrazione del piano finanziario complessivo di tali PO per effetto della variazione dei tassi di cofinanziamento. Per quanto riguarda i PON, il PON Metro e il PON Governance hanno rimodulato i tassi di cofinanziamento e ridotto la dotazione finanziaria complessiva, con una contrazione anche sull'OT2. Di segno inverso il PON Legalità che ha incrementato sia la dotazione complessiva del programma sia quella relativa all'OT2, in ragione dell'aumento finanziario relativo al potenziamento del sistema di accoglienza dei migranti. Il set degli indicatori relativi all'OT2 dei POR e dei PON è stato modificato solo in alcuni casi. Tra i POR, Abruzzo e Basilicata hanno apportato variazioni agli indicatori di realizzazione e Campania e Basilicata hanno modificato gli indicatori di risultato. Sul piano nazionale hanno modificato gli indicatori sia il PON Metro che il PON Legalità, mentre non si registrano variazioni per il PON Governance. Infine, vari POR e il PON Metro hanno modificato i target finanziari intermedi (al 2018) relativi al performance framework, una modifica spesso connessa alla volontà di conseguire i target relativi alla riserva di efficacia del performance framework.

Avanzamento finanziario

Nel complesso, nel 2018 vi è stata una forte accelerazione degli IGV e della spesa a valere sui due OT, chiaramente evidenziata dai differenziali negli indicatori su capacità d'impegno, efficienza realizzativa e capacità di utilizzo relativi alle annualità 2017 e 2018. Tali incrementi sono estremamente significativi, soprattutto con riferimento all'OT2. Complessivamente, in termini aggregati medi e con l'eccezione dell'OT2 nei PON, entrambi gli OT continuano ad essere più arretrati rispetto all'andamento complessivo dei programmi (per i PON) e dei fondi (per i POR) di riferimento. Il gap si è comunque ridotto e si registrano anche importanti variazioni tra programmi, alcuni dei quali presentano un andamento sui due OT superiore rispetto al valore medio del programma/fondo.

Più in dettaglio, per quanto riguarda l'OT11 nei POR, gli IGV, pari a 80 Meuro, pesano il 29,7% sulle risorse programmate, mentre gli importi certificati, che ammontano a 36,2 Meuro, rappresentano il 13,4% del programmato. Rispetto al 2017 gli IGV sono più che raddoppiati, mentre i pagamenti sono triplicati. Con riferimento all'OT11 nei PON, gli IGV, pari a 334 Meuro, pesano il 35,2% sul totale programmato; la spesa, pari a 99,6 Meuro, ammonta al 10,5% delle risorse programmate. Rispetto al 2017 sia gli IGV che i pagamenti sono più che triplicati.

Per quanto riguarda l'OT2 nei POR, gli IGV, pari a 309,3 Meuro, rappresentano il 35,4% del totale programmato, mentre i pagamenti certificati, che ammontano a 146,4 Meuro, rappresentano il 16,7% del programmato. Sia nel caso degli IGV che dei pagamenti si registra un ottimo avanzamento rispetto al 2017. Nei PON, gli IGV, pari a 194,9 Meuro, costituiscono il 58,1% delle risorse programmate (335,2 Meuro), i pagamenti, pari a 86,8 Meuro, rappresentano il 25,9% del programmato. Rispetto al 2017 sia gli IGV che i pagamenti, che risultavano attestarsi su importi molto bassi, mostrano un marcato avanzamento: gli IGV sono aumentati di 192,1 Meuro, i pagamenti

di 85,2 Meuro.

Le caratteristiche degli interventi: dimensioni finanziarie medie dei progetti, modalità attuative e ambiti tematici

Accanto all'analisi dei dati IGRUE, l'indagine condotta presso le amministrazioni ha permesso di rilevare anche i progetti avviati con atti amministrativi ma che non hanno ancora maturato IG. Il confronto tra gli IG (fonte IGRUE) e gli impegni programmatici (IP) (rilevazione presso le amministrazioni) evidenzia come questi ultimi assumano una rilevanza niente affatto secondaria, soprattutto con riferimento agli interventi OT2 nei POR e agli interventi OT11 nei PON, confermando quanto già rilevato nel Rapporto 2017, ovvero la presenza di un 'parco progetti' che fa ben sperare per la progressione degli impegni giuridicamente vincolanti e della spesa nei mesi futuri. Complessivamente, considerando cioè sia i progetti che hanno maturato IG che quelli che ancora hanno realizzato soltanto IP, sono stati rilevati 473 progetti sull'OT11 (333 nei POR e 140 nei PON) e 470 progetti OT2 (Crescita Digitale - 368 nei POR e 102 nei PON). I soli progetti con IP ammontano a 110 per l'OT11 (35 nei POR e 75 nei PON) e 116 per l'OT2 (109 nei POR e 7 nei PON): un parco progetti che è particolarmente significativo in relazione agli interventi OT2 nei POR, dove i 109 progetti con IP rappresentano un ammontare di impegni programmatici addirittura più elevato del totale degli IG dei 259 progetti in BDU (€335.582.631,40 contro €309.292.958,41). Dal punto di vista finanziario, gli impegni totali – giuridicamente vincolanti per i progetti in BDU e programmatici per gli altri – rappresentano un incremento del 55,2% (OT11) e del 108,5% (OT2) nei POR, e del 61,7% (OT11) e 13,4% (OT2) nei PON.

In termini di scelte attuative, con riferimento ad entrambi gli OT, i programmi mostrano diversi approcci: alcuni tendono ad attuare pochi progetti di dimensioni significative, mentre in altri è evidente una maggiore suddivisione delle risorse in interventi di piccolo taglio (soprattutto per quanto riguarda l'OT11 ma anche in OT2). È interessante comunque notare come tali scelte non appaiano essere correlate, dal punto di vista quantitativo, all'avanzamento finanziario dei programmi. Non può, però, escludersi che esse potranno portare a esiti diversi in termini di impatto delle misure attuate anche sulla base della presenza o meno di un impianto strategico complessivo.

Una certa variabilità tra i due OT e tra i programmi si riscontra anche con riferimento alle modalità attuative e agli ambiti tematici di intervento. Per quanto riguarda le prime, nell'OT11 si conferma, come già nel 2017, la tendenza dei POR ad attuare interventi formativi, talvolta anche di piccolissimo taglio e, stando alle evidenze raccolte dalla rilevazione, non sempre con un'apparente strategia di riferimento. Sempre in relazione all'OT11 si conferma anche la tendenza dei PON a investire in progetti di consulenza e supporto specialistico. Tra gli interventi OT2 sono prevalenti quelli per servizi e applicazioni, sia nei POR che nei PON.

Rispetto alle aree di policy di riferimento, l'analisi degli interventi ha evidenziato che, ferme restando le differenze che esistono tra programmi, in entrambi gli OT sembra esservi un grado di 'ripartizione di competenze', per cui i PON tendono ad investire in ambiti non particolarmente o niente affatto presenti nei POR (ad es., i temi del supporto agli enti locali e della legalità/anticorruzione, con riferimento all'OT11, e dell'edilizia/catasto, finanza e tributi e anticorruzione per l'OT2). Con riferimento all'OT11, inoltre, si rileva un insieme di ambiti tematici molto più ampio nelle Regioni meno sviluppate, il che appare coerente con la maggiore entità finanziaria dei programmi

di queste Regioni rispetto alle dotazioni, talvolta minime, delle Regioni più sviluppate. Per converso, è interessante notare il peso quasi doppio di un tema come l'inclusione sociale nelle strategie OT2 delle Regioni meno sviluppate, rispetto alle strategie OT11 dello stesso gruppo di Regioni, il che appare coerente con la trasversalità sottesa agli interventi di trasformazione digitale delle PA.

Le sinergie

Il Rapporto evidenzia un quadro abbastanza positivo relativamente alle sinergie tra OT11 e OT2. Solo in sette amministrazioni su 21 i due OT sono considerati come separati. Negli altri casi vi sono sinergie più o meno sistematiche tra i due OT. Spiccano Umbria e Sicilia come amministrazioni che hanno posto in essere aree di intervento comune, grazie a una concezione degli interventi afferenti ai due OT come complementari e sinergici sin dalle fasi di programmazione.

Le sinergie tra l'OT11 e i PRA delle amministrazioni sono significative e lo sono anche, per quanto meno rilevanti dal punto di vista numerico, le sinergie tra l'OT2 e i PRA. Altrettanto positivo è il quadro delle sinergie tra OT11/OT2 e gli altri nove OT della programmazione SIE. Con riferimento all'OT11, rispetto al Rapporto 2017 risultano rafforzate le sinergie con l'OT3, attraverso il potenziamento dei SUAP e dei processi che favoriscono l'attrazione degli investimenti e degli insediamenti industriali, e con l'OT6, mediante la gestione dei dati relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti e dei piani paesaggistici connessi alla tutela e valorizzazione territoriale. Inoltre, si arricchisce di nuovi temi - scambi di buone pratiche nell'ambito delle politiche attive del lavoro, integrazione fra centri per l'impiego e servizi di promozione dell'inclusione e assistenza sociale - la sinergia con l'OT8. Mentre, fatta eccezione per le Regioni meno sviluppate, le sinergie OT11 si concentrano principalmente sui tre OT di pertinenza del FSE (OT8, 9 e 10), l'OT2 si conferma maggiormente trasversale.

A facilitare la comprensione e il perseguimento delle sinergie continuano ad essere taluni aspetti del modo di lavorare proprio di alcune amministrazioni – come il dialogo costante all'interno dell'amministrazione e tra amministrazioni o la pianificazione integrata tra le diverse fonti di finanziamento. In altri casi, problemi di governance multi-livello, mancanza di expertise/competenze per una pianificazione integrata e la persistenza di una mentalità di tipo settoriale presso le autorità responsabili dei programmi sono tra le cause che continuano ad ostacolare il raggiungimento di livelli più maturi di sinergie.

I casi di studio – Il miglioramento della performance della PA (OT11) e Il deployment territoriale delle infrastrutture immateriali (OT2)

Il caso di studio OT11 esamina, in ottica tematica, una selezione di progetti finanziati a valere sull'OT11 relativi al sostegno ai processi di associazionismo, alla creazione di reti e cooperazione a livello locale e alla riorganizzazione dei processi e della governance relativi all'erogazione dei servizi pubblici a cittadini e imprese finalizzati al miglioramento della performance organizzativa dell'amministrazione. La lettura trasversale degli interventi esaminati ha evidenziato che questo tipo di progetti - finalizzati a supportare le amministrazioni a instaurare cambiamenti di governance, strutturali, operativi e procedurali - tendono a doversi confrontare con delle criticità

comuni come il dover operare in territori molto disomogenei con livelli di capacità istituzionale e amministrativa molto diversi, la carenza di attori con competenze trasversali all'interno delle amministrazioni, il doversi misurare con le scadenze dei mandati elettorali. Comuni sono anche le modalità operative poste in essere per superare tali criticità. Tra queste risaltano: (i) l'inquadramento dei progetti nell'ambito di azioni di sistema, caratterizzate da un impianto metodologico comune ma flessibile; (ii) la messa in atto di processi atti a garantire la presenza sia di ownership politica che di leadership tecnica; (iii) l'attivazione delle competenze specialistiche necessarie, anche attingendole al di fuori dell'amministrazione; (iv) il coinvolgimento attivo e costante, sin dalle primissime fasi di definizione del fabbisogno, di tutti i soggetti interessati, sia pubblici che privati; (v) la predisposizione di un set di strumenti adeguato ad accompagnare tutti i processi di attuazione dell'intervento, una caratteristica tanto più rilevante per progetti che, come quelli esaminati appunto, hanno carattere composito e spesso a geometria variabile.

Per l'approfondimento relativo all'OT2 (Crescita Digitale) è stato scelto il tema della governance del digitale sul territorio, per la quale si sono sperimentati, negli ultimi anni, approcci e modelli diversi nel tentativo di ridurre la frammentazione e accelerare la diffusione delle soluzioni digitali. In particolare, il caso di studio analizza il deployment di SPID sul territorio a partire da alcune categorie di progetti che intersecano PON e POR e che quindi, nel quadro della sinergia tra programmi nazionali e regionali, possono dare un contributo su come accelerare il dispiegamento territoriale di strategie e soluzioni definite a livello nazionale. Tramite un percorso di lavoro condiviso con AgID, sono stati scelti quattro interventi in ambito SPID finanziati dai POR Piemonte, Liguria, Umbria, e Puglia. I progetti esaminati hanno evidenziato una serie di pratiche attuative che possono fornire spunti per l'efficace riproposizione delle esperienze analizzate in altri contesti. In particolare, l'analisi ha messo in risalto la necessità di elaborare strategie chiare che affrontino in modo preciso tre elementi: (i) engagement degli enti locali e sensibilizzazione diffusa sul territorio; (ii) focalizzazione sui principali servizi all'utenza finale e sugli "eventi della vita" che possono svolgere funzione di promozione; (iii) elaborazione di una strategia di switch-off delle identità digitali pregresse.

Posto che di interventi con finalità analoghe a quelli esaminati nei due casi di studio ve ne sono anche in altri programmi, entrambi i casi di studio hanno evidenziato l'opportunità di avviare dei tavoli di lavoro tematici, finalizzati all'indirizzo e coordinamento dei progetti finanziati a valere sui due OT, alla disseminazione delle pratiche di interesse in un'ottica di riuso, incluse quelle rilevate nel quadro dell'iniziativa del "Catalogo delle esperienze OT11 OT2" (già avviata nel 2018 dal CdP), nonché ad offrire un supporto competente in termini di metodologie, utili ad affrontare operativamente le criticità che sono tipicamente associate a tali tipologie di intervento.

Conclusioni

Il 2018 ha segnato un cambio di marcia per entrambi gli OT. Migliorano considerevolmente tutti tre gli indicatori – capacità d'impegno, efficienza realizzativa e capacità di utilizzo – sia rispetto al 2017, sia rispetto ai valori medi dei programmi/fondi di riferimento. Gli incrementi realizzati con riferimento agli IGV e alla spesa certificata sono estremamente significativi, soprattutto con riferimento all'OT2. Complessivamente, in termini aggregati medi, e fatta eccezione per l'OT2 nei PON, entrambi gli OT continuano ad essere più arretrati rispetto all'andamento

complessivo dei programmi di riferimento, ma il gap si è ridotto. Vari fattori hanno agevolato l'attuazione dei due OT. In larga parte tali fattori fanno riferimento all'attuazione e alla governance complessiva dei programmi ma in alcuni casi sono state messe in atto azioni di supporto all'attuazione e di accelerazione della spesa che hanno interessato entrambi gli OT. Questo tipo di azioni potrebbe essere replicato, con i dovuti adattamenti, nei programmi che ad oggi mostrano un andamento sui due OT più arretrato. In termini di scelte attuative, sia quanto a entità finanziaria dei progetti, che in relazione alla scelta di modalità attuative e ambiti tematici di riferimento. I programmi mostrano approcci molto differenziati.

Il quadro delle sinergie presenta elementi di continuità e discontinuità rispetto a quanto riscontrato nel Rapporto 2017. Circa un terzo delle amministrazioni regionali considera gli interventi OT11 e OT2 perseguiti dai POR come del tutto separati. In relazione alle sinergie tra OT11/OT2 e gli altri OT, la rilevazione ha messo in luce, rispetto al 2017, un numero maggiore di sinergie con riferimento all'OT11 e un numero minore nell'OT2. Rispetto al 2017, risultano più numerose le sinergie OT11-OT3 e OT11-OT6. Frequenti sono anche le sinergie tra OT11 e PRA mentre, come nella scorsa rilevazione, scarseggiano le sinergie tra gli interventi OT11/OT2 dei POR e gli interventi attuati a valere su risorse dei PON (incluso il PON Governance), del FSC e delle politiche ordinarie. Un metodo di lavoro fondato sulla prassi di un dialogo costante all'interno dell'amministrazione e sulla pianificazione integrata delle diverse fonti di finanziamento tende a facilitare il perseguimento delle sinergie. È su questi elementi che si dovrebbe puntare per rafforzare il perseguimento di approcci maggiormente integrati e sinergici tra diversi programmi e fonti di finanziamento.

Come già notato, il lavoro di monitoraggio relativo all'annualità 2018 ha incluso la realizzazione di due casi di studio tematici su ambiti di policy di rilevanza cruciale per l'agenda di riforma del governo italiano: il miglioramento della performance della PA, tramite associazionismo, cooperazione e reingegnerizzazione dei processi, e il supporto al deployment territoriale delle infrastrutture digitali immateriali. Sono stati esaminati in dettaglio 12 progetti, attuati a valere su risorse sia POR che PON. Pur con le dovute differenze e specificità legate ai due ambiti d'intervento e ai progetti stessi, entrambi i casi di studio hanno fatto emergere fattori di criticità e di successo comuni. Si segnala, quindi, l'opportunità di coinvolgere le amministrazioni in scambi, strutturati ed evidence-based, di esperienze e know-how. In particolare, i casi di studio suggeriscono l'utilità di un ruolo di stimolo dal centro a supporto delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, con la duplice finalità di indirizzare e meglio coordinare gli interventi sui temi sopra citati (e potenzialmente altri) e di offrire, al tempo stesso, un supporto competente e fattivo sulle metodologie più utili ad affrontare le criticità che sono tipicamente associate ad essi. Emerge inoltre l'opportunità e l'utilità di fare tesoro dell'insieme significativo di progettualità che l'attuale fase della programmazione ha ormai maturato, sia in chiave di diffusione e trasferimento, come in parte si è già iniziato a fare attraverso il "Catalogo delle esperienze OT11 OT2", sia in ottica di continuità e consolidamento dei progressi realizzati. Il CdP potrebbe svolgere un ruolo di snodo strategico e operativo per questo tipo di attività, anche tramite l'attivazione e la facilitazione di tavoli di confronto e discussione. Infine, il Rapporto suggerisce alcune importanti linee di indirizzo per la programmazione 2021-27. La diversa architettura della politica di coesione prevista nelle proposte della Commissione preannuncia la necessità ancora più marcata di un'azione di regia e stimolo dal Centro. Infatti, benché il tema della capacità amministrativa non appaia univocamente delineato e inquadrato in un obiettivo specifico, il fabbisogno di rafforzamento delle amministrazioni come pre-

condizione chiave per il successo delle politiche pubbliche (e, più in generale, per la competitività del Paese) permane, come anche richiamato nelle recenti Raccomandazioni Paese (2019) e nel Country Report per l'Italia. In questo contesto, in cui il tema della capacità amministrativa evidenzia tutta la sua polisemicità - quale rafforzamento sistemico e strutturale delle pubbliche amministrazioni, quale leva a supporto delle policy settoriali e quale strumento specifico a sostegno delle amministrazioni che gestiscono i fondi - diviene più che mai urgente e necessario assicurare la realizzazione di una visione strategica complessiva, nonché garantire una governance d'insieme che guardi, fin dalla fase della programmazione, ai temi delle sinergie e delle complementarità tra POR e PON, tra la trasformazione digitale e il rafforzamento della capacità amministrativa, nonché tra questi e le politiche nazionali. È anche su questi ambiti, così cruciali per l'efficacia dell'azione pubblica, che una decisa linea di indirizzo da parte del Governo centrale potrà rivelarsi fondamentale. Un forum come il Comitato OT11-OT2, pertanto, potrebbe evolvere in questa chiave e acquisire un ruolo ancora più centrale.

1. INTRODUZIONE

1.1 Il Comitato di Pilotaggio per il coordinamento OT11-OT2 e la sua funzione di monitoraggio

Per il terzo anno consecutivo, il Comitato di Pilotaggio OT11 e OT2 (CdP), previsto dall'Accordo di Partenariato e istituito nel 2015 con funzioni di coordinamento e indirizzo rispetto alla programmazione nazionale e regionale, ha realizzato il monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi OT11-OT2. Il lavoro di monitoraggio, relativo all'annualità 2018, ha coinvolto tutte le amministrazioni centrali e regionali titolari di interventi OT11 e/OT2.

Nel corso dell'ultimo incontro del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2, tenutosi il 21 febbraio 2019, è emersa la volontà di rafforzare la funzione di indirizzo e impulso del CdP, nell'ottica di garantire non solo un coordinamento efficace ma anche un supporto concreto alle amministrazioni che, nel quadro della programmazione 2014-2020, stanno attuando gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e trasformazione digitale. In questo contesto, uno degli ambiti su cui il Comitato intende concentrare la propria azione per il 2019 è quello delle sinergie tra i due OT e tra POR e PON, tramite: la promozione di approcci e modelli operativi atti a ridurre la frammentazione degli interventi e accelerare la diffusione delle soluzioni digitali; la produzione di approfondimenti tematici su ambiti di interesse, strumentali alla definizione e disseminazione di modelli replicabili; la creazione di tavoli di lavoro con le Regioni con riferimento sia agli aspetti di policy che richiedono un'accelerazione, sia a nuovi ambiti di policy di rilevanza per la programmazione 2021-27.

1.2 Metodologia e fonti informative

Il lavoro di monitoraggio presentato in questo rapporto recepisce gli indirizzi sopra richiamati. Pertanto, pur mantenendo fermi i punti cardine del lavoro realizzato negli anni passati, come l'analisi quantitativa dei dati IGRUE e la presa in rassegna puntuale di tutti i progetti OT11 e OT2 tramite una rilevazione presso le amministrazioni, nel Rapporto di quest'anno sono presenti una serie di novità. Le principali novità riguardano:

- il **rafforzamento dell'analisi quantitativa** con un esame puntuale delle riprogrammazioni, della performance finanziaria dei programmi, del livello di "impegni programmatici" (relativo ai progetti non ancora presenti nella BDU) e con il calcolo dei valori finanziari medi dei progetti avviati in seno ai due OT;
- l'**irrobustimento dell'analisi qualitativa** tramite l'adozione di un focus tematico per i casi di studio, l'inclusione, nei casi di studio, delle prospettive dei destinatari degli interventi e la classificazione degli interventi per ambiti tematici;
- la **predisposizione delle schede progetto scaricabili in formato open data**, presso il sito del CdP (<http://www.ot11ot2.it/>) in linea con i più recenti indirizzi in materia di trasparenza e open government;
- la strutturazione del rapporto in **capitoli brevi**, corredati da appendici di approfondimento autoconsistenti, e il superamento della rigida separazione tra parte quantitativa e parte qualitativa che aveva caratterizzato i Rapporti 2016 e 2017, a supporto di una lettura maggiormente integrata dei fenomeni illustrati.

In continuità con il Rapporto 2017, le analisi proposte non hanno finalità valutative, né intendono suggerire comparazioni della performance tra amministrazioni o categorie di Regioni. Le evidenze presentate

sono proposte semplicemente allo scopo di offrire un quadro il più possibile accurato dello stato della programmazione attuativa, funzionale a supportare i processi di programmazione e gestione degli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale).

Il Rapporto 2018 è stato costruito sulla base di una varietà di fonti informative, simili a quelle utilizzate nel Rapporto 2017, in particolare:

- **i documenti di programmazione** approvati ad avvio del ciclo di programmazione 2014-2020, le versioni vigenti a fine 2017 e le versioni vigenti a fine 2018 (POR e PON); le decisioni di modifica della Commissione europea intervenute nel corso del 2018 e le relazioni annuali di attuazione approvate nel 2018.
- **i dati di monitoraggio finanziario resi disponibili dall'IGRUE** sulla base della Banca Dati Unitaria (BDU) al 31.12.2018;¹
- gli esiti di **un'indagine online** presso tutte le amministrazioni regionali e nazionali responsabili dell'attuazione dei PON e POR che finanziano interventi a valere su OT11 e OT2 (Crescita Digitale)²;
- la compilazione, programma per programma, di **schede Excel** contenenti informazioni di dettaglio, su tutti i progetti avviati a valere sui due OT;
- i risultati di **due casi studio tematici** con l'approfondimento di **12 progetti** – otto per OT11 e quattro per OT2 (Crescita Digitale).

È utile specificare alcune questioni metodologiche:

- **Dati IGRUE** - Come lo scorso anno, il Rapporto 2018 utilizza come base i dati finanziari contenuti nella BDU IGRUE nell'ambito della rilevazione annuale effettuata in base al Protocollo Unico di Colloquio adottato per la programmazione 2014-2020. Pertanto, le elaborazioni presentate nel Rapporto 2018 sono comparabili con quelle del Rapporto 2017.
- **Indagine online - Il questionario online**, pur rimanendo coerente con l'impianto generale della rilevazione del rapporto 2017, è stato significativamente semplificato.
- La **rilevazione tramite schede Excel**, contenenti le descrizioni sintetiche di ciascun progetto in corso di attuazione a valere sui due OT, ha permesso di integrare le informazioni sui progetti presenti nella BDU IGRUE con una puntuale ricognizione degli interventi avviati con atti amministrativi delle amministrazioni ma per i quali non erano stati ancora riportati impegni giuridicamente vincolanti. L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di fornire un quadro più articolato rispetto al dato ufficiale rilevato dalla banca dati IGRUE, anche al fine di evidenziare la possibile evoluzione finanziaria dei programmi nei mesi futuri. Inoltre, le schede di rilevazione hanno permesso al gruppo di lavoro di ottenere informazioni dettagliate sul contenuto degli interventi con riferimento a beneficiari, modalità attuative e ambiti tematici.
- **Casi di studio** sulla base delle indicazioni emerse nel corso della riunione del CdP del 21 febbraio scorso, i casi di studio sono stati impostati secondo un approccio tematico, orientato all'analisi trasversale di più progetti e del loro contributo al rafforzamento delle capacità delle amministrazioni pubbliche relativamente agli ambiti oggetto di approfondimento. Per OT11 è stato individuato il tema del "Miglioramento

¹ Incluse le riprogrammazioni perfezionate nei primi mesi del 2019 ma per le quali l'ammissibilità delle spese decorre a partire dal 2018.

² L'indagine include tutte le amministrazioni, regionali e nazionali, titolari di programmi con interventi OT11 e/o OT2 (Crescita Digitale). I questionari sono stati inviati il 15 marzo 2019, con scadenza 16 aprile 2019 e sono stati tutti ricevuti entro il 29 aprile 2019.

della performance e della creazione di valore nelle PA: interventi concreti di associazionismo, cooperazione istituzionale e reingegnerizzazione dei processi”.³ Per OT2, in dialogo con AgID, si è scelto di approfondire il tema “La digitalizzazione a supporto della governance del digitale sul territorio - i progetti di *deployment* delle piattaforme immateriali”.⁴ La lista completa dei soggetti intervistati è fornita nell’Allegato 1.

1.3 Struttura del rapporto

Il presente Rapporto si compone di dodici capitoli. Dopo questa introduzione (Capitolo 1), i Capitoli 2, 3 e 4 presentano un quadro delle risorse programmate, delle riprogrammazioni effettuate nel corso del 2018 e dell’avanzamento finanziario dei programmi – sia in termini assoluti, sia relativamente ai due OT che sono oggetto di approfondimento. Come negli anni passati, per mappare la performance attuativa dei due OT sono utilizzati tre indicatori: capacità d’impegno, efficienza realizzativa e capacità di utilizzo. Il Capitolo 5 mostra per ogni programma il numero di progetti avviati a valere sui due OT e le relative dimensioni finanziarie medie (IGV, impegni ‘programmatici’ e spesa certificata). In questo capitolo, vengono presentati anche dei grafici di dispersione che illustrano la correlazione tra gli indici relativi alla capacità d’impegno e all’efficienza realizzativa dei due OT e i valori medi dei progetti. I capitoli 6 e 7 prendono in rassegna i contenuti dei progetti sotto i profili delle modalità attuative e degli ambiti tematici di intervento, mentre il Capitolo 8 illustra i fattori di forza e le criticità attuative riscontrate dalle amministrazioni nell’attuazione degli interventi OT11 e OT2, nonché le azioni poste in essere per ovviare a (o prevenire) tali criticità. Le sinergie, tra i OT11 e OT2, tra OT11/2 e gli altri nove OT della programmazione SIE 2014-2020, e tra OT11/2 e altri programmi (PON, PRA, FSC e politiche nazionali) sono discusse nel Capitolo 9. I Capitoli 10 e 11 presentano le principali evidenze e conclusioni derivanti dai casi di studi, mentre l’ultimo capitolo presenta alcune conclusioni generali, derivanti dalla totalità del lavoro di monitoraggio svolto (Capitolo 12).

Tali conclusioni intendono supportare il miglioramento della performance dei due OT nelle rimanenti annualità di questo ciclo di programmazione, ma sono intese anche come spunti di riflessione per il dibattito in corso sulla programmazione 2021-2027.

A corredo del rapporto sono state preparate una serie di appendici, nelle quali si riportano dati e elaborazioni di maggior dettaglio e svariati esempi di interventi, a valere su entrambi gli OT, attualmente in corso di attuazione:

- Appendice I - Risorse programmate e riprogrammazioni
- Appendice II - L’Avanzamento finanziario
- Appendice III - Le caratteristiche degli interventi: dimensione media, modalità attuative e ambiti tematici
- Appendice IV - Le Sinergie
- Appendice V – Il miglioramento della performance e la creazione di valore nelle PA tramite

³ A tal fine sono stati approfonditi i seguenti interventi: Progetto Lombardia Europa 2020 - Regione Lombardia; Progetto CalabriaimpresaEU - Regione Calabria; Progetto ITALIAE - PON Governance; Progetto Aree interne – PON Governance; Progetto Area interna Valchiavenna - Regione Lombardia; Progetto Area interna Alta Valtellina - Regione Lombardia; Progetto Aree interne Oltrepò Pavese - Regione Lombardia; Progetto Aree interne Alto Lago di Como e Valli del Lario - Regione Lombardia.

⁴ Gli interventi approfonditi sono stati: Progetto dispiegamento del sistema pubblico per la gestione dell’identità digitale di cittadini e imprese (SPID) nel SIIR - Regione Liguria; Sistema Pubblico di Identità Digitale SPID - Regione Piemonte; Dispiegamento di SPID per gli Enti Locali - UMBRIA DIGITALE S.C. A R.L.; Sistema Pubblico di Identità Digitale e Cooperazione - Regione Puglia.

associazionismo, cooperazione istituzionale e reingegnerizzazione dei processi (caso di studio OT11)

- Appendice VI – Gli interventi a supporto della governance del digitale sul territorio: i progetti di deployment delle piattaforme immateriali (caso di studio OT2).

1.4 Gruppo di lavoro e ringraziamenti

Il Rapporto è a cura della Segreteria Tecnica del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2. Il gruppo di lavoro che ha seguito le attività di monitoraggio è composto da: Laura Massoli (supervisione e coordinamento); Paola Sorbelli (*core team* per il DFP, supporto alla supervisione e al controllo); Laura Polverari (direttore scientifico); Nicolò Alessandro Eugenio Mattia (*project manager*); Antonella Nota (esperta di analisi statistiche); Carlo Chiattelli, Grazia De Maio, Antonio Di Stefano, Ettore Galluccio, Marco Mena (analisti di *policy*); Edoardo Barbella esperto informatico e elaborazione dati); Francesco Catalini (*social e web communication*). Maria Barilà, Capo Dipartimento Funzione Pubblica, e Andrea D'Acunto, Capo progetto EY, hanno seguito le attività in tutte le diverse fasi.

Si ringraziano:

- le Amministrazioni titolari di POR e PON per la collaborazione prestata nella rilevazione e nei casi di studio;
- AgID per la collaborazione fornita durante tutte le fasi di lavoro e per il supporto nella realizzazione dei casi di studio OT2;
- IGRUE per i dati forniti;
- Tutti i soggetti intervistati per i casi di studio (il cui elenco completo è rinvenibile nell'Allegato1).

Eventuali errori e omissioni sono a carico del gruppo di lavoro.

2. LE RISORSE PROGRAMMATE

Questo capitolo presenta un aggiornamento sulle risorse programmate dai Programmi Operativi Regionali (POR) e dei Programmi Operativi Nazionali (PON), sulle attribuzioni finanziarie degli Obiettivi Tematici (OT) 11 e 2 e sulle riprogrammazioni intervenute nel corso del 2018. L'analisi è stata condotta sulla base delle seguenti fonti: i documenti di programmazione approvati a inizio periodo di programmazione, i documenti di programmazione vigenti al 31.12.2018, i dati sulle risorse programmate rilevati nel Rapporto di Monitoraggio 2017.⁵

La Tabella 1 dettaglia le risorse stanziare per i POR FSE e FESR al 31.12.2018 e l'allocazione prevista per l'OT11 e l'OT2. Le risorse complessivamente stanziare a valere sull'OT11, per i POR FSE, rappresentano il 2,5% del totale programmato, con valori che variano significativamente tra i programmi. La totalità delle Regioni meno sviluppate ha destinato una quota maggiore (3,9%) di risorse all'OT11, con percentuali che vanno dal 3,0% (Campania) al 4,8% (Puglia); del gruppo di Regioni in transizione solo il Molise presenta uno stanziamento inferiore (1,0%) alla media nazionale, mentre la Sardegna e l'Abruzzo superano tale valore con percentuali rispettivamente del 3,5% e del 3,0%; la macroarea delle Regioni più sviluppate presenta una maggiore variabilità, con Regioni quali Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana che non raggiungono l'1% e le restanti che presentano stanziamenti in termini percentuali compresi tra l'1,4% e il 3,9%.

Le risorse totali programmate per l'OT2, a valere sui POR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), al netto degli importi programmati per gli interventi di BUL, sono pari al 3,6% del totale delle risorse programmate. I dati dettagliati per singolo programma regionale mostrano scelte differenti operate dalle singole amministrazioni in materia di Crescita Digitale con Regioni che hanno deciso di allocare quote maggiori di risorse con percentuali che superano il 6,0% (Val d'Aosta, P.A. di Bolzano, Veneto, Molise, Sardegna e Basilicata) e Regioni che hanno optato per importi inferiori, tra le quali il Friuli Venezia Giulia per il quale la quota è dello 0,6%.

⁵ Si precisa che per i POR plurifondo FERS/FSE (POR Puglia, POR Calabria, POR Molise) è stata considerata la sola quota FSE, nella trattazione dell'OT11, e la sola quota FESR nella trattazione dell'OT2. Inoltre, essendo la ripartizione delle risorse articolata a livello di Assi, le risorse programmate sull'OT2 ricomprendono gli interventi per la Banda Ultra Larga (BUL) che, non essendo di competenza del Comitato di Pilotaggio (CdP), non interessano questa analisi. Al fine di considerare solamente degli importi relativi alla Crescita Digitale, si è tenuto conto della ripartizione indicativa per settore di intervento presente nei PO. Tale dettaglio ha consentito di depurare l'importo totale dalle cifre stanziare collegate alle categorie di spesa connesse alle operazioni di BUL.

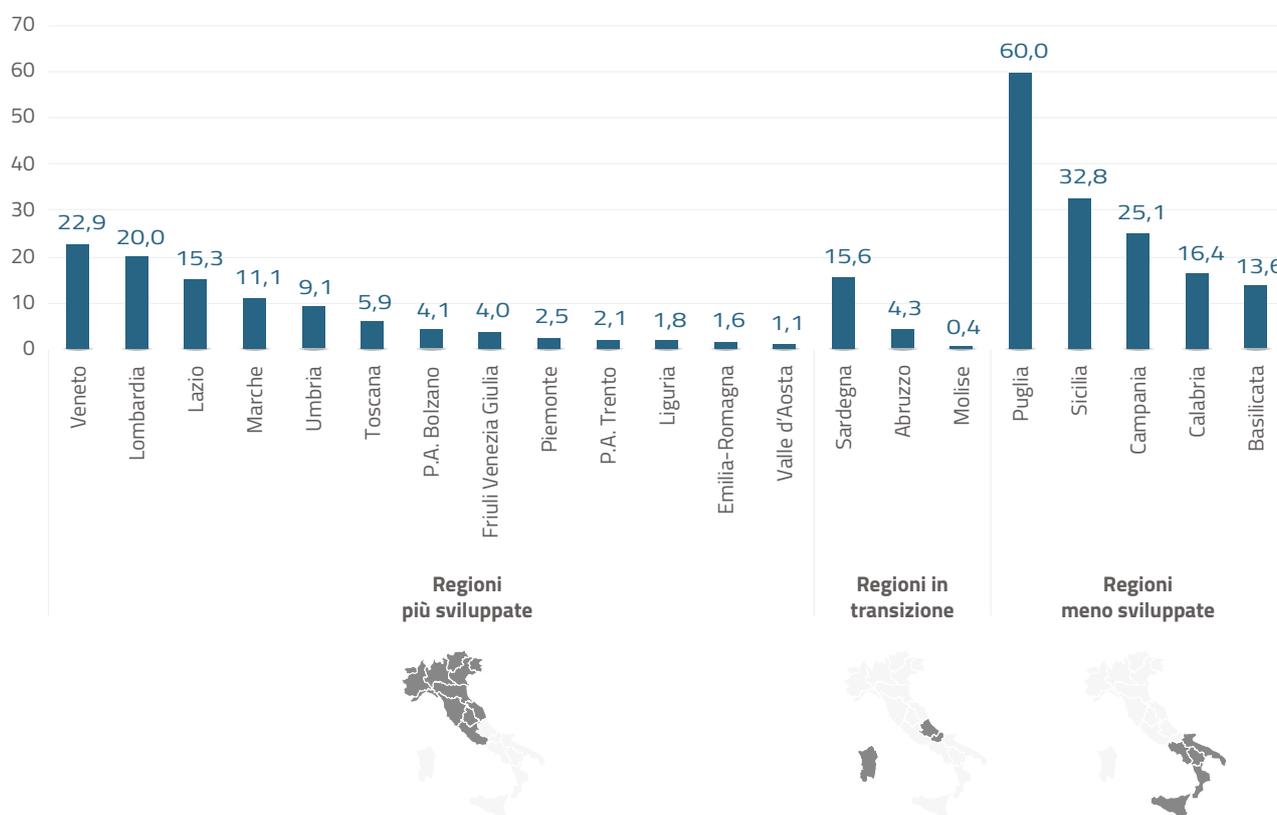
Tabella 1- POR: risorse programmate complessive OT11 e OT2 per regione (euro) al 31.12.2018

Regioni	Totale POR FSE (a)	Totale OT11 (b)	Valore % OT11 (b/a)	Totale POR FESR (c)	Totale OT2 (d)	Valore % OT2 (d/c)
Piemonte	872.290.000	2.500.000	0,3	965.844.740	53.500.000	5,5
Valle d'Aosta	55.572.550	1.104.000	2,0	64.350.950	4.050.950	6,3
Liguria	354.544.768	1.772.724	0,5	392.545.240	21.000.000	5,3
Lombardia	970.474.516	20.000.000	2,1	970.474.516	-	-
P.A. Bolzano	136.621.198	4.098.636	3,0	136.621.198	10.820.400	7,9
P.A. Trento	109.979.984	2.089.620	1,9	108.668.094,	-	-
Veneto	764.031.822	22.920.956	3,0	600.310.716	45.000.000	7,5
Friuli Venezia Giulia	276.427.814	3.980.956	1,4	230.779.184	1.407.668	0,6
Emilia-Romagna	786.250.182	1.572.500	0,2	481.895.272	13.614.214	2,8
Toscana	732.963.216	5.863.706	0,8	792.454.508	32.940.754	4,2
Marche	287.979.618	11.139.184	3,9	585.383.288	12.412.110	2,1
Umbria	237.528.802	9.140.108	3,8	412.293.204	21.511.700	5,2
Lazio	902.534.714	15.280.000	1,7	969.065.194	33.270.000	3,4
Regioni più sviluppate	6.487.199.184	101.461.994	1,6	6.710.686.104	249.527.796	3,7
Abruzzo	142.503.150	4.275.096	3,0	271.509.780	9.000.000	3,3
Molise	40.073.427	416.669	1,0	88.956.835	9.707.590	10,9
Sardegna	444.800.000	15.568.000	3,5	930.979.082	58.651.000	6,3
Regioni in transizione	627.376.577	20.259.765	3,2	1.291.445.697	77.358.590	6,0
Campania	837.176.347	25.110.000	3,0	4.113.545.843	189.083.667	4,6
Puglia	1.544.818.898	60.000.000	3,9	5.576.140.094	190.264.904	3,4
Basilicata	289.624.168	13.638.112	4,7	550.687.552	33.600.000	6,1
Calabria	339.119.835	16.394.835	4,8	2.039.837.007	30.597.555	1,5
Sicilia	820.096.428	32.803.857	4,0	4.273.038.773	103.974.941	2,4
Regioni meno sviluppate	3.830.835.676	147.946.804	3,9	16.553.249.269	547.521.067	3,3
TOTALE	10.945.411.437	269.668.563	2,5	24.555.381.070	874.407.453	3,6

Fonte: documenti di programmazione.

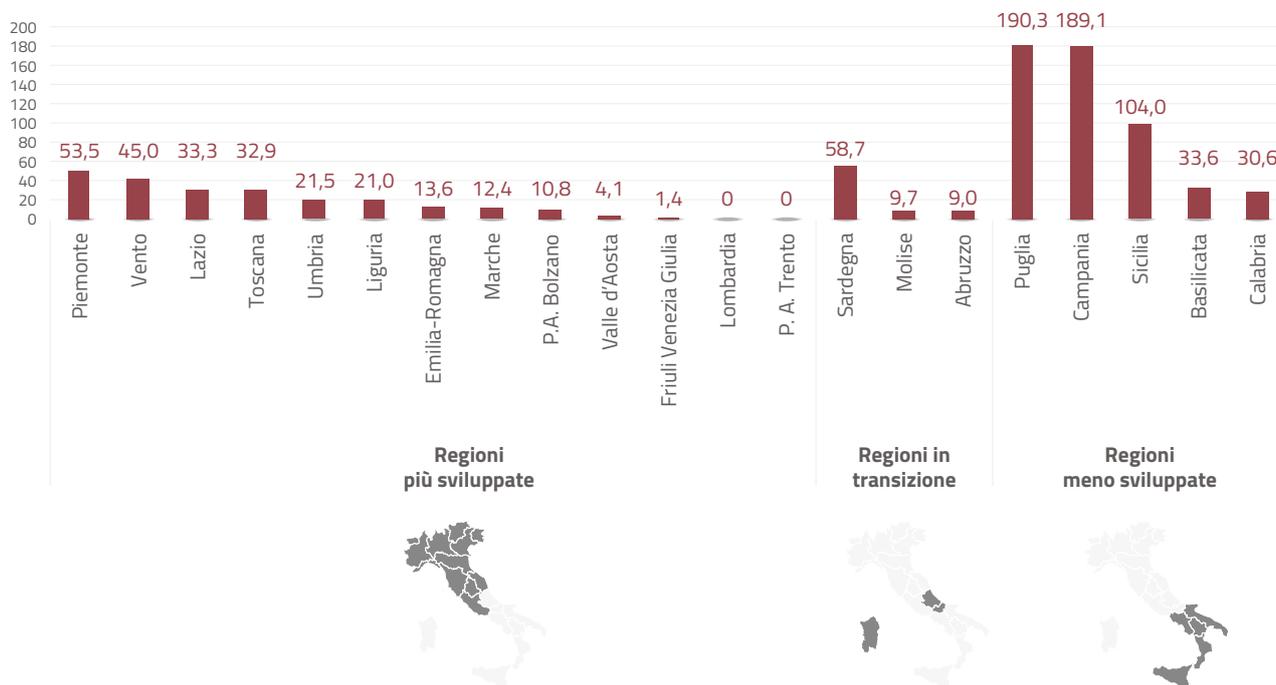
Nelle Figure seguenti è rappresentata la ripartizione regionale delle risorse programmate in valore assoluto su OT11 e OT2. Come si può osservare dalla Figura 1, la Regione Puglia ha destinato un'ingente quota di risorse all'OT11, 60,0 Meuro, che in termini percentuali corrispondono al 7% delle risorse complessive del POR. Segue la Regione Siciliana che ha destinato a tale OT 32,8 Meuro. Di contro, le risorse programmate su tale OT da Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Liguria e Molise sono di minore entità rispetto al programmato (inferiori allo 0,3%). Per quanto concerne l'OT2 (Figura 2), oltre il 30% del totale delle risorse programmate dalle Regioni per interventi di Crescita Digitale è di competenza delle Regioni Puglia e Campania (che hanno stanziato rispettivamente su OT2 190,3 Meuro e 189,1 Meuro), con anche una quota rilevante di risorse allocata dalla Regione Siciliana (8,7% del totale, pari a circa 104,0 Meuro). Di contro, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia hanno destinato a tale obiettivo assai meno dell'1% del totale programmato (rispettivamente 4,1 Meuro e 1,4 Meuro).

Figura 1 - Ripartizione regionale delle risorse programmate su OT11 (M€) al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione.

Figura 2 - Ripartizione regionale delle risorse programmate su OT2 (M€) al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione.

Lo stanziamento totale previsto per i PON e le risorse allocate per i due OT sono rappresentati nella Tabella 2. Per l'OT11 complessivamente risultano stanziati circa 948,5 Meuro (l'11,7% del totale programmato). Il peso maggiore è costituito dagli stanziamenti programmati dal PON Governance (nel quale l'OT11 rappresenta oltre l'80% del totale programmato). Per l'OT2 le risorse finanziarie totali programmate ammontano a 335,2 Meuro, pari al 4,1% del totale programmato, con valori percentuali che variano dal 17,1% del PON Metro, al 16,2% del PON Legalità, all'11,5% del PON Governance.

Tabella 2 – PON: risorse programmate complessive e sull'OT11 e OT2 (euro) al 31.12.2018

PON	Totale PON (a)	Totale OT11 (b)		Totale OT2 (d)	
		Euro (b)	V % OT11 (b/a)	Euro (c)	V % OT2 (d/c)
PON Metro	858.941.334,00	-	-	146.459.455,00	17,1
PON Inclusione	1.249.204.169,00	9.933.976,00	0,8	-	-
PON SPAO	1.729.452.575,00	98.884.222,00	5,7	-	-
PON Governance	780.755.322,00	638.687.910,00*	81,8	89.962.230,00	11,5
PON Scuola	2.852.183.135,00	130.726.277,00	4,6	-	-
PON Legalità	610.333.334,00	70.306.667,00	11,5	98.769.334,00	16,2
TOTALE	8.080.869.869,00	948.539.052,00	11,7	335.191.019,00	4,1

* Riparto OT11 FSE/FESR: 387.567.271 FSE; 251.120.639 FESR.

Fonte: documenti di programmazione.

3. LE RIPROGRAMMAZIONI EFFETTUATE DURANTE IL 2018

Nel corso dell'annualità 2018 le amministrazioni titolari di PO hanno operato rimodulazioni più o meno significative dei piani finanziari e dei set di indicatori. Le motivazioni alla base di tali rimodulazioni sono varie: dalla revisione delle ipotesi che, nella fase di programmazione, erano state utilizzate per la definizione degli obiettivi dei programmi, alla necessità di adeguare i programmi a nuovi fabbisogni emersi in risposta a cambiamenti nelle condizioni economiche, ambientali, sociali e del mercato del lavoro; dalla necessità di accelerare la certificazione della spesa, a quella di adeguare i programmi a nuovi quadri giuridici o rafforzare le sinergie con politiche nazionali in ambiti tematici strategici. Le riprogrammazioni si riferiscono essenzialmente a tre fattispecie: (i) la riduzione del contributo nazionale di cofinanziamento; (ii) la rimodulazione delle dotazioni degli Assi prioritari, con trasferimenti di risorse tra questi; (iii) la rimodulazione della distribuzione degli stanziamenti fra categorie di intervento all'interno di un singolo Asse. Questi cambiamenti hanno spesso portato con sé anche una modifica dei target intermedi e finali del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la ridefinizione degli indicatori di risultato e l'introduzione, in alcuni casi, di nuovi beneficiari.

In alcuni programmi, questi cambiamenti hanno interessato anche gli Obiettivi Tematici 11 e 2, senza comunque modificare il contenuto strategico dei programmi. Nel complesso, le strategie OT11 e OT2 (Crescita Digitale) dei POR e dei PON continuano ad essere considerate rilevanti e rispondenti al fabbisogno, non essendo intervenuti, nella quasi totalità dei casi, fattori tali da portare a dei ripensamenti delle stesse.

Le tabelle di seguito riportate mostrano le variazioni finanziarie introdotte con riferimento ai due OT sia nei POR che nei PON. Sono state costruite utilizzando i dati contenuti nelle versioni dei PO approvati ad inizio programmazione, quelli riportati nel Rapporto di Monitoraggio 2017 (piani finanziari vigenti al 31.12.2017)⁶ e quelli dei documenti di programmazione vigenti al 31.12.2018 e illustrano l'impatto delle riprogrammazioni dei POR e dei PON sui due OT oggetto di monitoraggio.⁷

⁶ Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 (2018) Monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi Tematici 11 e 2 nei POR e nei PON, maggio 2018.

⁷ Dal punto di vista metodologico, si evidenzia che nell'annualità 2018 in quattro casi – POR FSE/FESR Calabria, POR FESR Toscana, POR FESR Piemonte e POR FESR Lombardia – le procedure di riprogrammazione sono state avviate nel corso del 2018 ma perfezionate, con decisione della Commissione europea, soltanto nei primi mesi del 2019. Trattandosi di riprogrammazioni avvenute secondo la procedura disciplinata dall'art. 65, comma 9 del Reg. n. 1303/2013, per queste riprogrammazioni i cambiamenti introdotti decorrono dalla data di presentazione della richiesta di modifica. Pertanto anche queste riprogrammazioni, quando hanno avuto un impatto sui due OT, sono state considerate nelle analisi riportate nella presente relazione. In particolare, si tratta dei tre casi seguenti: POR FSE/FESR Calabria, modificato con Decisione C(2019) 1752 del 28.02.2019 (ammissibilità della spesa a decorrere dal 10 luglio 2018; la variazione interessa sia l'OT11 che l'OT2); POR FESR Toscana, modificato con Decisione C(2019) 1339 del 12.02.2019 (ammissibilità della spesa a decorrere dal 5 dicembre 2018; la variazione interessa l'OT2); POR FESR Piemonte, modificato con Decisione C(2019)564 del 23.01.2019 (ammissibilità della spesa a decorrere dal 4 dicembre 2018; la variazione interessa l'OT2).

3.1 Le riprogrammazioni dell'OT11

Con riferimento ai POR OT11, tutte le Regioni, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, hanno operato rimodulazioni che hanno interessato, sebbene in modo diversificato, sia gli aspetti finanziari che il contenuto programmatico dei PO FSE, incidendo parallelamente sul sistema degli indicatori. Tuttavia, la dotazione finanziaria dell'OT11 risulta quasi invariata: soltanto Lazio e Molise hanno rimodulato, al ribasso, le attribuzioni finanziarie OT11; nel secondo caso per un ammontare del tutto irrisorio. Le rimodulazioni non alterano, pertanto, il maggiore peso relativo dell'OT11 nelle Regioni in transizione e meno sviluppate rispetto a quelle più sviluppate (Tabella 3).

Tabella 3 - POR: risorse programmate complessive e in OT11 per regione (euro), versione iniziale, monitoraggio 2017 e monitoraggio 2018 – variazione OT11 - (euro e %)

Regioni	Valore iniziale			31.12.2017			31.12.2018			Variazioni finanziarie OT11 (Versione iniziale/31.12.2018)		Variazioni finanziarie OT11 (31.12.2017/31.12.2018)	
	Totale POR FSE	Totale OT11	Valore %OT11	Totale POR FSE	Totale OT11	Valore %OT11	Totale POR FSE	Totale OT11	Valore %OT11	Variazione assoluta (l=h-b)	Variazione % (m=i-c)	Variazione assoluta (n=h-e)	Variazione % (o=i-f)
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=g/h)				
Piemonte	872.290.000	2.500.000	0,3	872.290.000	2.500.000	0,3	872.290.000	2.500.000	0,3	-	-	-	-
Valle d'Aosta	55.572.550	1.104.000	2,0	55.572.550	1.104.000	2,0	55.572.550	1.104.000	2,0	-	-	-	-
Liguria	354.544.768	1.772.724	0,5	354.544.768	1.772.724	0,5	354.544.768	1.772.734	0,5	-	-	-	-
Lombardia	970.474.516	20.000.000	2,1	970.474.516	20.000.000	2,1	970.474.516	20.000.000	2,1	-	-	-	-
P.A. Bolzano	136.621.198	4.098.636	3,0	136.621.198	4.098.636	3,0	136.621.198	4.098.636	3,0	-	-	-	-
P.A. Trento	109.979.984	2.089.620	1,9	109.979.984	2.089.620	1,9	109.979.984	2.089.620	1,9	-	-	-	-
Veneto	764.031.822	22.920.956	3,0	764.031.822	22.920.956	3,0	764.031.822	22.920.956	3,0	-	-	-	-
Friuli Venezia Giulia	276.427.814	3.980.560	1,4	276.427.814	3.980.560	1,4	276.427.814	3.980.560	1,4	-	-	-	-
Emilia Romagna	786.250.182	1.572.500	0,2	786.250.182	1.572.500	0,2	786.250.182	1.572.500	0,2	-	-	-	-
Toscana	732.963.216	5.863.706	0,8	732.963.216	5.863.706	0,8	732.963.216	5.863.706	0,8	-	-	-	-
Marche	287.979.618	11.139.184	3,9	287.979.618	11.139.184	3,9	287.979.618	11.139.184	3,9	-	-	-	-
Umbria	237.528.802	9.140.108	3,8	237.528.802	9.140.108	3,8	237.528.802	9.140.108	3,8	-	-	-	-
Lazio	902.534.714	33.280.000	3,7	902.534.714	33.280.000	3,7	902.534.714	15.280.000	1,7	18.000.000	-2,0	18.000.000	-2,0
Regioni più sviluppate	6.487.199.184	119.461.994	1,8	6.487.199.184	119.461.994	1,8	6.487.199.184	101.461.994	1,6	18.000.000	-0,3	18.000.000	-0,3
Abruzzo	142.503.150	4.275.096	3,0	142.503.150	4.275.096	3,0	142.503.150	4.275.096	3,0	-	-	-	-
Molise	47.706.460	500.000	1,0	47.706.460	500.000	1,0	40.073.427	416.669	1,0	-83.331	-	-83.331	-
Sardegna	444.800.000	15.568.000	3,5	444.800.000	15.568.000	3,5	444.800.000	15.568.000	3,5	-	-	-	-
Regioni in transizione	635.009.610	20.343.096	3,2	635.009.610	20.343.096	3,2	627.376.577	20.259.765	3,2	-83.331	-	-83.331	-
Campania	837.176.347	25.110.000	3,0	837.176.347	25.110.000	3,0	837.176.347	25.110.000	3,0	-	-	-	-
Puglia	1.544.818.898	60.000.000	3,9	1.544.818.898	60.000.000	3,9	1.544.818.898	60.000.000	3,9	-	-	-	-
Basilicata	289.624.168	13.638.112	4,7	289.624.168	13.638.112	4,7	289.624.168	13.638.112	4,7	-	-	-	-
Calabria	339.119.835	16.394.835	4,8	339.119.835	16.394.835	4,8	339.119.835	16.394.835	4,8	-	-	-	-
Sicilia	820.096.428	32.803.857	4,0	820.096.428	32.803.857	4,0	820.096.428	32.803.857	4,0	-	-	-	-
Regioni meno sviluppate	3.830.835.676	147.946.804	3,9	3.830.835.676	147.946.804	3,9	3.830.835.676	147.946.804	3,9	-	-	-	-
TOTALE	10.953.044.470	287.751.894	2,6	10.953.044.470	287.751.894	2,6	10.945.411.437	269.668.563	2,5	18.083.331	-0,2	18.083.331	-0,2

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto di Monitoraggio 2017 e documenti di programmazione.

Anche il quadro complessivo degli indicatori riferiti agli interventi OT11 si mantiene sostanzialmente stabile rispetto sia al valore dei target di realizzazione, sia al valore dei target di risultato.

Una sostanziale tenuta delle risorse finanziarie a sostegno dell'OT11, sempre in termini percentuali, si registra anche con riferimento ai PON (Tabella 4). In valori assoluti, tuttavia, l'OT11 viene decurtato di circa 57 milioni di euro, per lo più a valere sui PON Governance (-41,2 milioni) e Inclusione (-15,5 milioni): una riduzione non trascurabile, che non trova comunque riscontro nei valori percentuali per effetto della contrazione del volume finanziario complessivo dei PON in questione.

Tabella 4 - PON: risorse programmate complessive e in OT11 (euro), versione iniziale, monitoraggio 2017 e monitoraggio 2018 – variazione OT11 – (euro e %)

PON	Valore iniziale			31.12.2017			31.12.2018			Variazioni finanziarie OT11 (Versione iniziale/31.12.2018)		Variazioni finanziarie OT11 (31.12.2017/31.12.2018)	
	Totale PON (a)	Totale OT11 (b)	Valore %OT11 (c=b/a)	Totale PON (d)	Totale OT11 (e)	Valore %OT11 (f=e/d)	Totale PON (g)	Totale OT11 (h)	Valore %OT11 (i=g/h)	Variazione assoluta (l=h-b)	Variazione % (m=i-c)	Variazione assoluta (n=h-e)	Variazione % (o=i-f)
PON Inclusione	1.238.866.667	10.399.999	0,8	1.238.866.667	10.399.999	0,8	1.249.204.169	9.933.976	0,8	-466.023	-	-466.023	-
PON SPAO	2.176.505.801	114.410.117	5,3	2.176.505.801	114.410.117	5,3	1.729.452.575	98.884.222	5,7	-15.525.895	0,5	-15.525.895	0,5
PON Governance	827.699.996	679.831.252	82,1	827.699.996	679.831.252	82,1	780.755.322	638.687.910	81,8	-41.143.342	-0,3	-41.143.342	-0,3
PON Scuola	3.019.300.000	70.726.277	2,3	2.963.487.706	130.726.277	4,4	2.852.183.135	130.726.277	4,6	60.000.000	2,2	-	0,2
PON Legalità	377.666.668	70.306.667	18,6	377.666.668	70.306.667	18,6	610.333.334	70.306.667	11,5	-	-7,1	-	-7,1
TOTALE	7.640.039.132	945.674.312	12,4	7.584.226.838	1.005.674.312	13,3	7.221.928.535	948.539.052	13,1	2.864.740	0,8	-57.135.260	-0,1

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto di Monitoraggio 2017 e documenti di programmazione.

Sempre nei PON, vi sono state anche alcune revisioni del sistema degli indicatori, riconducibili a un adeguamento della definizione degli stessi o del metodo di calcolo ad essi riferito.

3.2 Le riprogrammazioni dell'OT2 (Crescita Digitale)

Anche per quanto concerne l'OT2 e i POR non vi sono stati stravolgimenti della dotazione finanziaria complessiva che, in termini percentuali, aumenta in valore limitato (0, 1%). Tale aumento aggregato, per quanto contenuto, è il frutto di una compensazione tra, da un lato, gli incrementi registrati nel POR Toscana (nuovi interventi afferenti al RA 2.2. e 2.3, precedentemente non contemplati) e, dall'altro, le variazioni dei POR Piemonte, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo, nonché le diminuzioni connesse prevalentemente alla contrazione del piano finanziario complessivo di alcuni PO per effetto della variazione dei tassi di cofinanziamento⁸ (Tabella 5).

⁸ Basilicata, Molise e Sicilia hanno modificato i tassi di cofinanziamento del PO e ciò si è tradotto, per tali Regioni, in una contrazione in valore assoluto delle risorse dell'OT2 (Crescita Digitale). Tali contrazioni assolute non hanno però impattato sui valori percentuali per quel che riguarda i POR Basilicata e Sicilia.

Tabella 5 - POR: risorse programmate complessive e in OT2 per regione (euro) versione iniziale, monitoraggio 2017 e monitoraggio 2018 – variazione OT2 – (euro e %)

Regioni	Valore iniziale			31.12.2017			31.12.2018			Variazioni finanziarie OT 11 (Versione Iniziale/31.12.2018)			Variazioni finanziarie OT 11 (31.12.2017/31.12.2018)		
	Totale POR FSE (a)	Totale OT11 (b)	Valore %OT11 (c=b/a)	Totale POR FSE (d)	Totale OT11 (e)	Valore %OT11 (f=e/d)	Totale POR FSE (g)	Totale OT11 (h)	Valore %OT11 (i=g/h)	Variazione assoluta (i=h-b)	Variazione % (m=i-c)	Variazione assoluta (n=h-e)	Variazione % (o=i-f)		
														31.12.2017	31.12.2018
Piemonte	945.844.740	53.500.000	5,7	945.844.740	53.500.000	5,5	945.844.740	53.500.000	5,5	-	0,1	-	0,2		
Valle d'Aosta	64.350.950	4.050.950	6,3	64.350.950	4.050.950	6,3	64.350.950	4.050.950	6,3	-	-	-	-		
Liguria	392.545.240	21.000.000	5,3	392.545.240	21.000.000	5,3	392.545.240	21.000.000	5,3	-	-	-	-		
Lombardia	970.474.516	-	-	970.474.516	-	-	970.474.516	-	-	-	-	-	-		
P.A. Bolzano	136.621.198	10.820.400	7,9	136.621.198	10.820.400	7,9	136.621.198	10.820.400	7,9	-	-	-	-		
P.A. Trento	108.668.094	-	-	108.668.094	-	-	108.668.094	-	-	-	-	-	-		
Veneto	600.310.716	45.000.000	7,5	600.310.716	45.000.000	7,5	600.310.716	45.000.000	7,5	-	-	-	-		
Friuli Venezia Giulia	230.779.184	1.407.668	0,6	230.779.184	1.738.336,80	0,8	230.779.184	1.407.668,34	0,6	-	-	-	-		
Emilia-Romagna	481.895.272	13.614.214	2,8	481.895.272	13.614.214	2,8	481.895.272	13.614.214	2,8	-	-	-	-		
Toscana	792.454.508	0	0	792.454.508	0	0	792.454.508	32.940.754	4,2	32.940.754	4,2	32.940.754	4,2		
Marche	337.383.288	12.412.110	3,7	337.383.288	12.412.110	3,7	585.383.288	12.412.110	2,1	-	-1,6	-	-1,6		
Umbria	356.293.204	21.511.700	6,0	356.293.204	21.511.700	6,0	412.293.204	21.511.700	5,2	-	-0,8	-	-0,8		
Lazio	913.065.194	33.270.000	3,6	913.065.194	33.270.000	3,6	969.065.194	33.270.000	3,4	-	-0,2	-	-0,2		
Regioni più sviluppate	6.330.686.104	216.587.042,34	3,4	6.350.686.104	216.917.710,80	3,4	6.710.686.104	249.527.796,34	3,7	32.940.754	0,3	32.610.085,54	0,3		
Abruzzo	231.509.780	9.000.000	3,9	231.509.780	9.000.000	3,9	231.509.780	9.000.000	3,9	-	-0,6	-	-0,6		
Molise	105.900.994	11.649.110	11,0	105.900.994	11.649.110	11,0	88.956.835	9.707.590	10,9	1.941.520	-0,1	11.649.110	-0,1		
Sardegna	930.979.082	58.651.000	6,3	930.979.082	58.651.000	6,3	930.979.082	58.651.000	6,3	-	-	-	-		
Regioni in transizione	1.268.389.856	79.300.110	6,3	1.268.389.856	79.300.110	6,3	1.291.445.697	77.358.590	6,0	1.941.520	-0,3	1.941.520	-0,3		
Campania	4.113.545.843	189.083.666	4,6	4.113.545.843	189.083.666	4,6	4.113.545.843	189.083.666,85	4,6	-	-	-	-		
Puglia	5.576.140.094	190.264.904	3,4	5.576.140.094	190.264.904	3,4	5.576.140.094	190.264.904	3,4	-	-	-	-		
Basilicata	826.031.332	45.000.000	5,4	826.031.332	45.000.000	5,4	550.667.552	33.600.000	6,1	11.400.000	0,7	11.400.	0,7		
Calabria	2.039.837.007	30.597.554	1,5	2.039.837.007	30.597.554,67	1,5	2.039.837.007	30.597.554,67	1,5	-	-	-	-		
Sicilia	4.557.908.024	110.906.604	2,4	4.557.908.024	110.906.604	2,4	4.273.038.773	103.974.941	-	6.931.663	-	6.931.662,89	-		
Regioni meno sviluppate	17.113.462.300	565.852.729,52	3,3	17.113.462.302	565.852.729,41	3,3	16.553.249.269	547.521.066,52	3,3	18.331.663	-	18.331.662,89	-		
TOTALE	24.712.538.260	861.739.881,86	3,5	24.732.538.262	862.070.550,21	3,5	24.555.381.070	874.407.452,86	3,6	12.667.571	0,1	12.336.902,65	0,1		

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto di Monitoraggio 2017 e documenti di programmazione.

Per quanto riguarda i PON, il PON Metro e il PON Governance hanno rimodulato i tassi di cofinanziamento e ridotto la dotazione finanziaria complessiva, con effetto di contrazione anche sull'OT2. Di segno inverso il PON Legalità che ha incrementato sia la dotazione complessiva del programma sia quella relativa all'OT2, in ragione dell'aumento finanziario relativo al potenziamento del sistema di accoglienza dei migranti (Tabella 6).

Tabella 6 - PON: risorse programmate complessive e in OT2 (euro), versione iniziale, monitoraggio 2017 e monitoraggio 2018 – variazione OT2 (euro e %)

PON	Valore iniziale			31.12.2017			31.12.2018			Variazioni finanziarie OT2 (Versione iniziale/31.12.2018)		Variazioni finanziarie OT2 (31.12.2017/31.12.2018)	
	Totale PON	Totale OT2	Valore %OT2	Totale PON	Totale OT2	Valore %OT2	Totale PON	Totale OT2	Valore %OT2	Variazione assoluta (l=h-b)	Variazione % (m=i-c)	Variazione assoluta (n=h-e)	Variazione % (o=i-f)
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=g/h)				
PON Metro	892.933.334	151.982.830	17,0	892.933.334	151.982.830	17,0	858.941.334	146.459.455	17,1	5.523.375	-	5.523.375	-
PON Governance	827.699.996	95.763.562	11,6	827.699.996	95.763.562	11,6	780.755.322	89.962.230	11,5	-5.801.332	-	-5.801.332	-
PON Legalità	377.666.668	90.769.334	24,0	377.666.668	90.769.334	24,0	610.333.334	98.769.334	16,2	8.000.000	-7,9	8.000.000	-7,9
TOTALE	2.098.299.998	338.515.726	16,1	2.098.299.998	338.515.726	16,1	2.250.029.990	335.191.019	14,9	-3.324.707	-1,2	-3.324.707	-1,2

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto di Monitoraggio 2017 e documenti di programmazione.

Il set degli indicatori relativi all'OT2 (Crescita Digitale) dei POR e dei PON è stato modificato solo in alcuni casi. Tra i POR, solo Abruzzo e Basilicata hanno apportato variazioni agli indicatori di realizzazione e solo Campania e Basilicata hanno modificato gli indicatori di risultato. Sul piano nazionale hanno modificato gli indicatori sia il PON Metro che il PON Legalità, mentre non si registrano variazioni per il PON Governance. Infine, vari POR hanno modificato i target finanziari intermedi (al 2018) relativi al performance framework; una modifica spesso connessa alla volontà di conseguire i target relativi alla riserva di efficacia del *performance framework*. Tale tendenza al ribasso dei target 2018 emerge anche per i PON, eccezion fatta per il PON Legalità. Meno frequenti sono state invece le modifiche ai target finanziari finali dei programmi e ai target relativi agli indicatori fisici.

4. L'AVANZAMENTO FINANZIARIO

Questo capitolo descrive l'avanzamento finanziario dei POR e dei PON, sia complessivo che relativamente ai due OT oggetto di analisi. Tale descrizione si basa, da un lato, sull'analisi delle risorse programmate rilevate nei programmi operativi vigenti al 31.12.2018 e, dall'altro, sull'esame degli Impegni Giuridicamente Vincolanti (IGV) e dei pagamenti rilasciati dalla Banca Dati Unitaria (BDU) IGRUE alla stessa data.⁹ L'analisi, in continuità con quella condotta nel Rapporto 2017, considera gli stessi tre indicatori e contiene un raffronto rispetto ai valori assunti dai medesimi nel monitoraggio riferito al 2017:

- Capacità di impegno, data dal rapporto tra IGV e risorse programmate;
- Efficienza realizzativa, data dal rapporto tra pagamenti e risorse programmate;
- Capacità di utilizzo, data dal rapporto tra pagamenti e IGV.

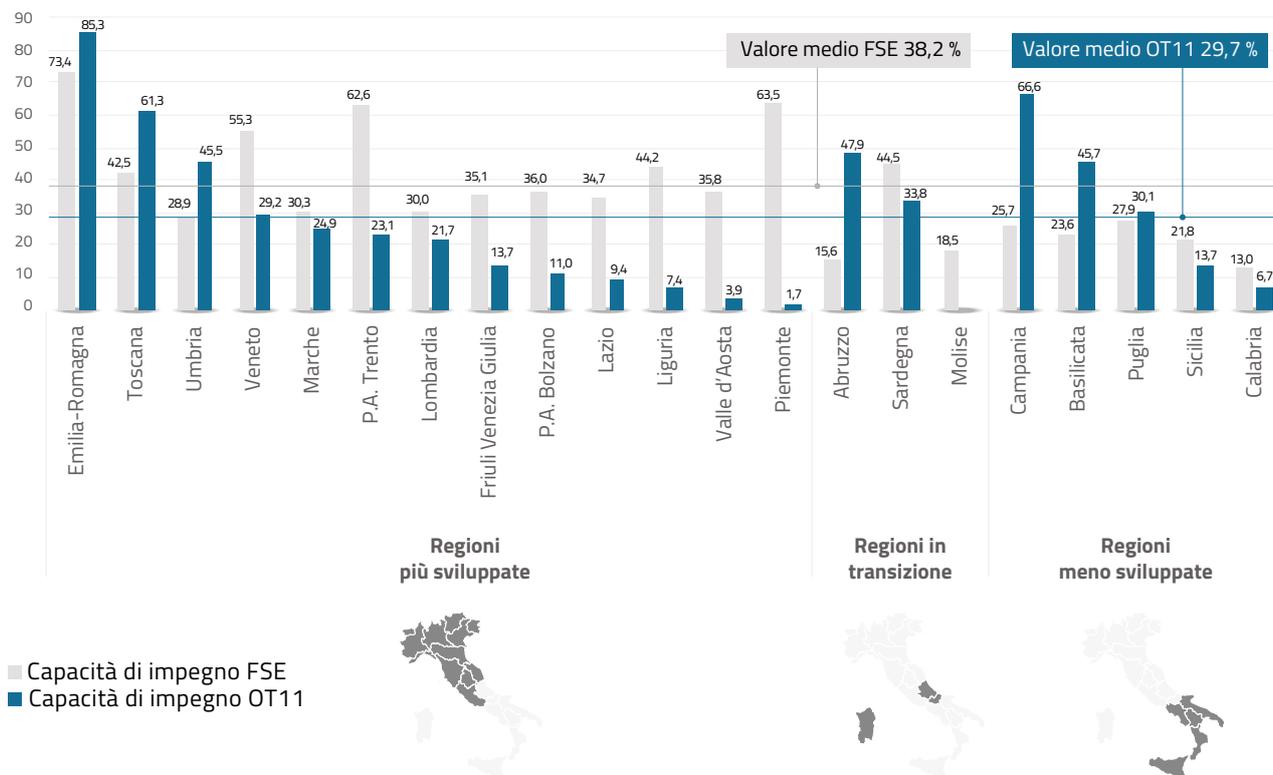
4.1 L'avanzamento finanziario dell'OT11

Per quanto riguarda l'**OT11 nei POR**, gli IGV pari a 80,0 Meuro rappresentano il 29,7% delle risorse programmate, mentre gli importi certificati, che ammontano a 36,2 Meuro, il 13,4% del programmato. Rispetto al 2017 gli IGV sono più che raddoppiati, mentre i pagamenti sono triplicati. Le Regioni in transizione e quelle meno sviluppate si attestano su un livello della capacità di impegno superiore alla media nazionale, mentre le Regioni più sviluppate si attestano al di sotto di tale valore. In termini di efficienza realizzativa le Regioni in transizione con un valore del 17,9% superano il dato medio nazionale (FSE) del 14,3%, mentre le Regioni meno sviluppate e quelle sviluppate vi si avvicinano di molto (rispettivamente 13,0% e 13,1%). Per quanto attiene la capacità di utilizzo il dato riferito alle Regioni più sviluppate e a quelle in transizione, rispettivamente del 51,2% e del 49,6%, è maggiore di quello medio (45,2%), mentre quello delle Regioni meno sviluppate (41,3%) è minore dello stesso. Sia dal lato degli impegni che dei pagamenti la regione maggiormente performante è l'Emilia Romagna. Il Piemonte si rivela la regione con la più bassa percentuale di impegni sul programmato. La Valle d'Aosta misura la percentuale più bassa di pagamenti.

Eccettuati sette POR - Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania, Puglia e Basilicata - l'OT11 presenta una capacità d'impegno più bassa rispetto alla capacità d'impegno complessiva dei POR FSE, in alcuni casi significativamente più bassa. La situazione è analoga con riferimento all'efficienza realizzativa (in questo caso sono solo quattro i programmi a fare eccezione Emilia-Romagna, Toscana, Campania e Basilicata). (Figure 3 e 4).

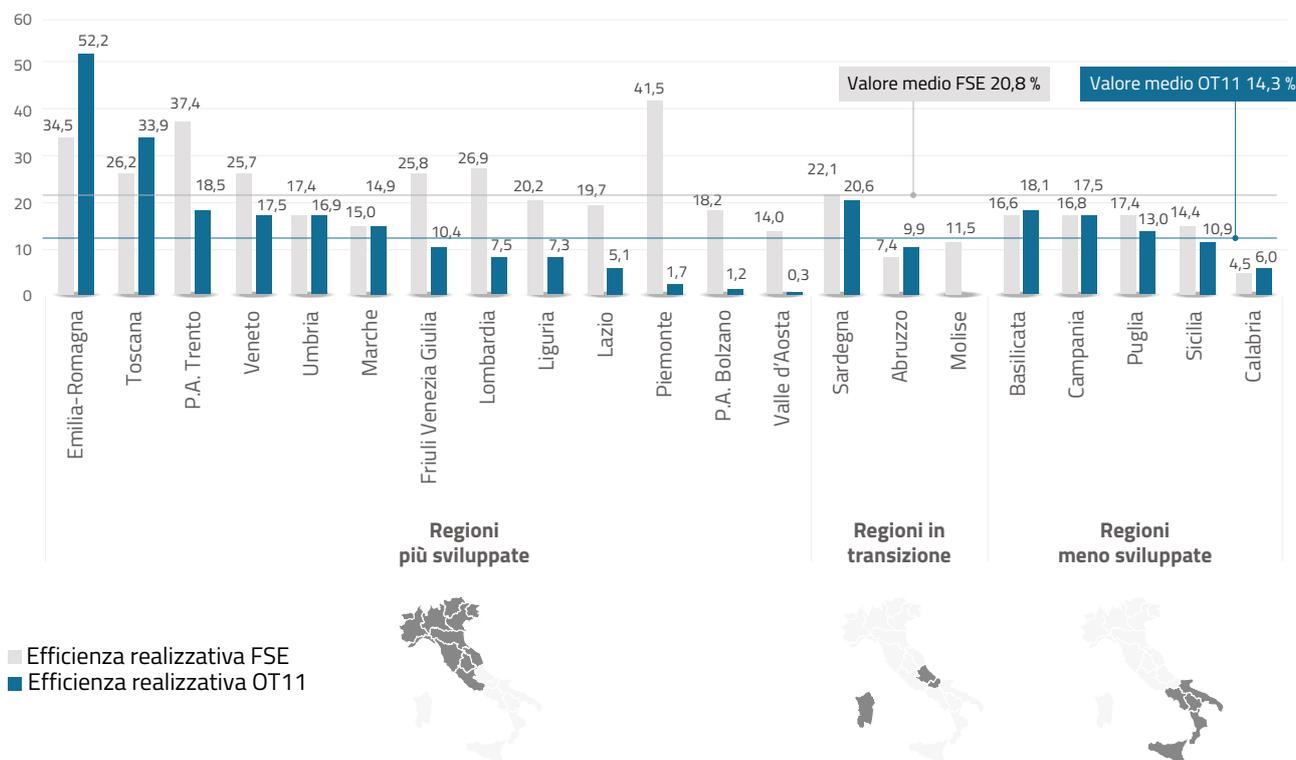
⁹ I dati di attuazione finanziaria relativi all'OT11 e all'OT2 al 31.12.2018 sono stati trasmessi dall'IGRUE in data 21.03.2019. L'elaborazione degli stessi ha richiesto un lavoro di analisi utile ad evidenziare anomalie presenti nel database che sono state individuate e segnalate all'ufficio di competenza. L'elaborazione statistica è stata condotta solo a seguito del superamento delle stesse.

Figura 3 - POR FSE: Capacità di impegno dei POR e dei rispettivi OT11 al 31.12.2018 (%)



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

Figura 4 - POR FSE: Efficienza realizzativa dei POR e dei rispettivi OT11 al 31.12.2018



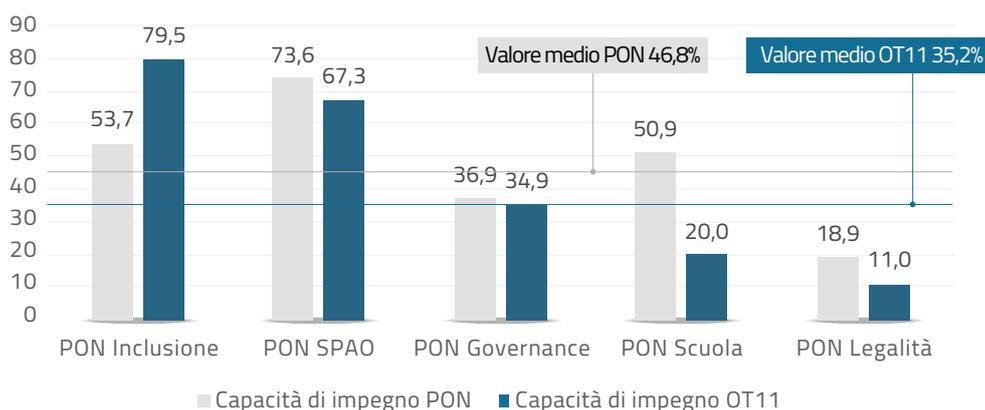
Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

L'80,0% degli IGV è concentrato sui RA 11.1 e 11.3 con importi in valore assoluto pari rispettivamente a 27,3 Meuro e 36,7 Meuro. Analogamente, la maggiore percentuale di spesa è monitorata per gli stessi RA. Rispetto al 2017 vi è stata l'introduzione, nel POR Campania, del RA 11.5 che nel solo 2018 conta 7,6 Meuro di IGV e 2,8 Meuro di pagamenti.

Con riferimento all'OT11 nei PON, gli IGV, pari a 334 Meuro, pesano il 35,2% sul totale programmato; la spesa, pari a 99,6 Meuro, misura il 10,5% rispetto alle risorse programmate. Rispetto al 2017 sia gli IGV che i pagamenti sono più che triplicati. Si registra una notevole variabilità nei valori assunti dagli indicatori di monitoraggio finanziario per i diversi PON: la capacità di impegno va da un minimo dell'11% (PON Legalità) a un massimo del 79,5% (PON Inclusione); i valori assunti dall'efficienza realizzativa variano dal 7,9% (PON Governance) al 28,4% (PON SPAO); il PON Legalità ha una capacità di utilizzo pari al 100%.

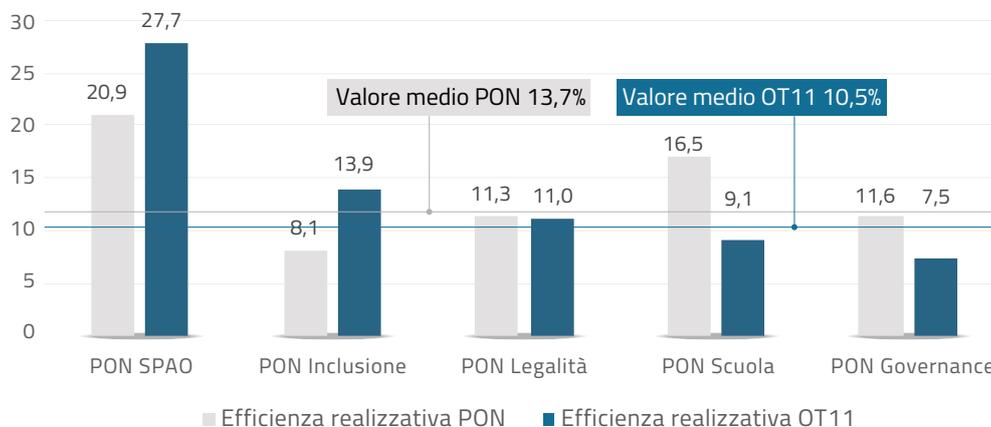
La quota maggiore di IGV e di pagamenti è concentrata, per i PON, sui RA 11.3 e 11.6. In termini comparativi rispetto all'andamento complessivo dei programmi, il PON Inclusione presenta una capacità d'impegno in relazione all'OT11 significativamente superiore al valore medio del programma, i PON Governance e SPAO mostrano una capacità d'impegno dell'OT11 analoga a quella complessiva, mentre i PON Scuola e Legalità presentano una capacità d'impegno dell'OT11 più bassa rispetto a quella media del programma (significativamente più bassa nel caso del PON Scuola). L'efficienza realizzativa dell'OT11 rispetto a quella media dei rispettivi PON è più avanzata nel caso dei PON Inclusione e SPAO, quasi coincidente nel caso del PON Legalità e inferiore nei PON Governance e Scuola (Figure 5 e 6).

Figura 5 - PON: Capacità di impegno dei PON e dei rispettivi OT11 al 31.12.2018 (%)



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

Figura 6 - PON: Efficienza realizzativa dei PON e dei rispettivi OT11 al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

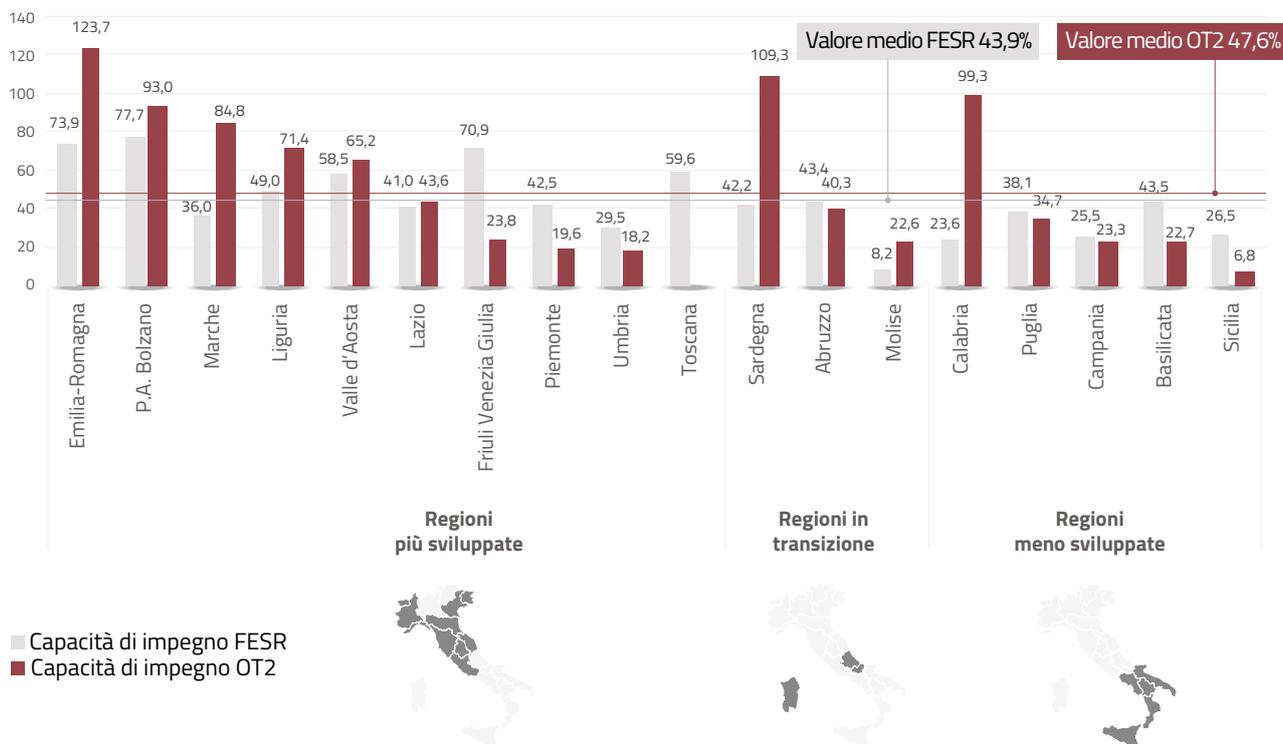
4.2 L'avanzamento finanziario dell'OT2 (Crescita Digitale)

Per quanto riguarda l'OT2 (Crescita Digitale) nei POR, gli IGV relativi agli interventi di Crescita Digitale, pari a 309,3 Meuro, rappresentano il 35,4% del totale programmato, mentre i pagamenti certificati, che ammontano a 146,4 Meuro, misurano il 16,7% del programmato. Sia nel caso degli IGV che dei pagamenti si registra un avanzamento rispetto al 2017 molto significativo, con un incremento degli IGV e dei pagamenti di oltre 219% e 317% rispettivamente.

Le Regioni in transizione si distinguono per il valore molto avanzato sia della capacità di impegno (90,4%) che dell'efficienza realizzativa (58,8%) rispetto al dato medio nazionale (35,4% e 16,7%). Analogamente a quanto registrato per l'OT11, la regione con impegni più elevati (in %) è l'Emilia Romagna (IGV superiori al 100%), seguita, per l'OT2, dalla regione Sardegna la quale presenta anche percentuali significative di efficienza realizzativa. Di contro il Veneto e la Toscana non presentano impegni a valere sull'OT2. In quest'ultimo caso ciò è riconducibile alla recente introduzione, avvenuta con la riprogrammazione del 2018, di interventi di Crescita Digitale inizialmente non previsti nel programma operativo. A fronte di 10,5 Meuro di IGV la spesa è ancora nulla nella regione Marche.

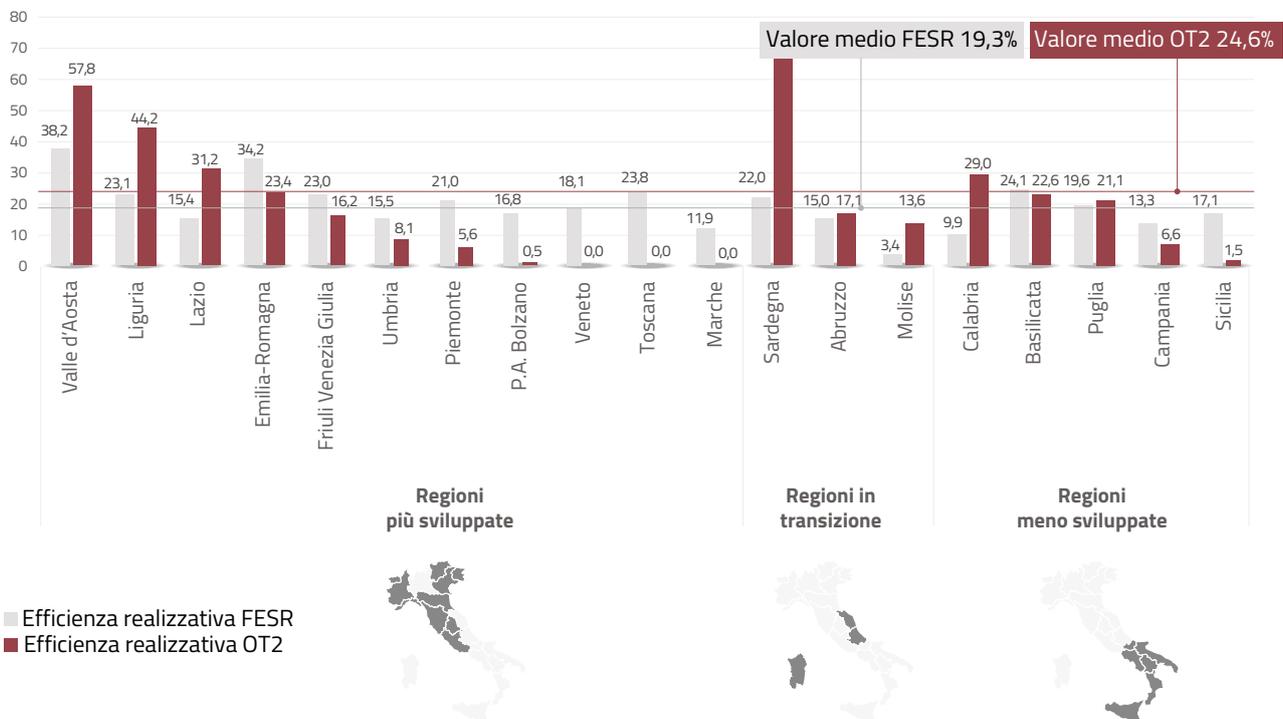
I RA considerati sono il RA 2.2 e il RA 2.3, quest'ultimo con una rilevanza minore (solo il 7,5% degli IGV e il 2,6 dei pagamenti è riconducibile a tale RA). I POR di Emilia-Romagna, Marche, Sardegna e Calabria presentano una capacità d'impegno in OT2 (Crescita Digitale) più alta del valore medio dei rispettivi POR (oltre che molto superiore alla media di tali POR). I POR Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Umbria, Basilicata e Sicilia, al contrario, presentano una capacità d'impegno OT2 più bassa rispetto al valore medio (FESR) del programma. In termini di efficienza realizzativa, si riscontrano valori OT2 (Crescita Digitale) di molto superiori ai valori medi dei rispettivi programmi in Sardegna, Valle d'Aosta e Liguria. L'estremo opposto è rappresentato dalla Sicilia, con un valore di efficienza realizzativa OT2 pari all'1,5%, di ben lunga inferiore al 17,1% del programma nel complesso (Figure 7 e 8).

Figura 7 - POR FESR: Capacità di impegno dei POR e dei rispettivi OT2 al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

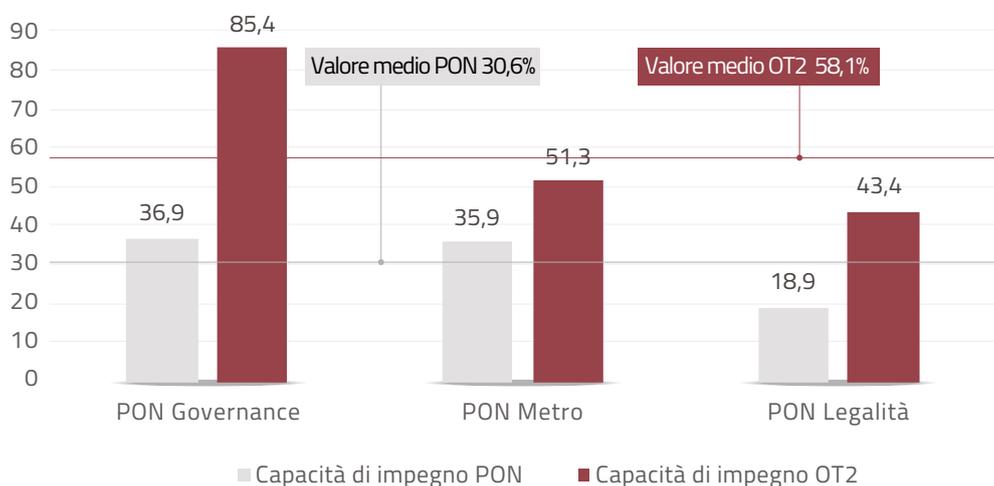
Figura 8 - POR FESR: Efficienza realizzativa dei POR e dei rispettivi OT2 al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

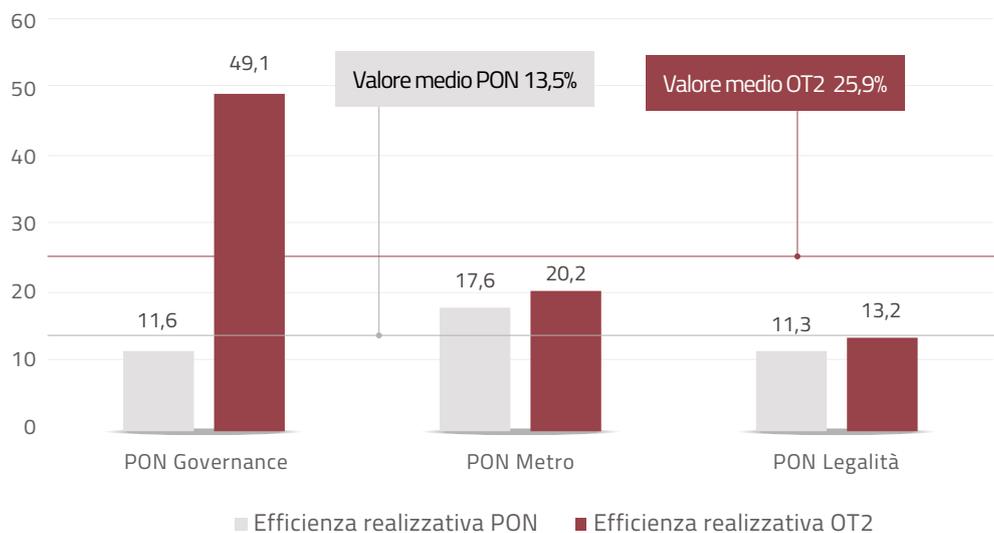
Relativamente **all'OT2 nei PON**, gli IGv, pari a 194,9 Meuro, rappresentano il 58,1% delle risorse programmate (335,2 Meuro), i pagamenti, pari a 86,8 Meuro, il 25,9% del programmato. Rispetto al 2017 sia gli IGv che i pagamenti, che risultavano attestarsi su importi molto bassi, mostrano un marcato avanzamento: gli IGv sono aumentati di 192,1 Meuro; i pagamenti sono accresciuti di 85,2 Meuro. Il PON Governance registra una buona performance sia dal lato degli IGv che dei pagamenti: i tre indicatori di monitoraggio finanziario superano il valore medio dei tre PON. Anche nel caso dei PON, la rilevanza maggiore è assunta dal RA 2.2. Per il RA 2.3 a fronte di IGv pari a 240.900 euro i pagamenti sono pari a zero. In tutti e tre i PON, i valori relativi alla capacità d'impegno e all'efficienza realizzativa dell'OT2 (Crescita Digitale) sono più alti rispetto a quelli medi dei programmi e, nel caso del PON Governance, lo sono in misura significativa (85,4% contro 36,9% con riferimento alla capacità d'impegno e 49,1% contro 11,6% con riferimento all'efficienza realizzativa) (Figure 9 e 10).

Figura 9 - PON: Capacità di impegno dei PON e dei rispettivi OT2 al 31.12.2018 (%)



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

Figura 10 - PON: Efficienza realizzativa dei PON e dei rispettivi OT2 al 31.12.2018 (%)



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

4.3 L'Analisi comparativa del progresso attuativo dei programmi

Questo paragrafo presenta un'analisi statistica per quartili degli indicatori di monitoraggio "capacità d'impegno" ed "efficienza realizzativa" riferiti agli IGV e ai pagamenti desunti dai Dati IGRUE al 31.12.2018 - distinta per i due OT. Tale analisi, che include per ciascun OT tutti i programmi che in essi investono, sia regionali che nazionali, consente di apprezzare l'andamento relativo dei programmi suddividendoli in quattro classi mediante il calcolo di quartili. Le evidenze emerse dall'analisi degli indicatori riferiti sia alla capacità di impegno che all'efficienza realizzativa sono rappresentate graficamente mediante l'ausilio di grafici "Box-plot" utili a riepilogare la variabilità dei valori rilevati.¹⁰

Dall'analisi per quartili non emergono dei *pattern* chiaramente identificabili circa la performance dei vari programmi regionali relativamente ai due OT, ad esempio in termini di divari territoriali o tra programmi monofondo/plurifondo. Né appaiono evidenti eventuali correlazioni con i livelli di capacità amministrativa delle Regioni.¹¹

Sempre con riferimento ai POR, inoltre, mentre vi sono Regioni che appaiono tra le più performanti su entrambi gli OT - come l'Emilia-Romagna (Q4 in entrambi gli OT per capacità d'impegno, Q4 e 3 per efficienza realizzativa) e la Sardegna (Q3 e 4 per capacità d'impegno, Q4 per efficienza realizzativa) - vi sono anche casi di Regioni altamente performanti in un OT ma meno sull'altro (ad es., la Calabria che risulta nel Q1 per capacità d'impegno OT11 ma nel Q4 per OT2). Infine, vi è un gruppo di Regioni - ad es., Piemonte, Molise, Sicilia - che si attestano sui primi due quartili per entrambi gli OT. In questi ultimi casi, è lecito imputare i ritardi attuativi dei due OT a problemi attuativi complessivi dei programmi, piuttosto che a problematiche legate alla specificità degli interventi OT11 e OT2.

I diagrammi presentati nei paragrafi che seguono vanno letti con la consapevolezza che, essendo basati su indicatori calcolati come percentuali sul totale programmato al 31.12.2018, su tali valori hanno impattato le riprogrammazioni effettuate da alcuni programmi. Ad esempio, il POR FESR Toscana rientra nel primo quartile con riferimento all'OT2 ma ciò è semplicemente dovuto al fatto che gli interventi per la Crescita Digitale sono stati introdotti soltanto nell'ultima parte dell'annualità 2018. Viceversa, la performance positiva in OT11 del PON Inclusione (Q4 per capacità d'impegno e Q3 per efficienza realizzativa) può, almeno in parte, riferirsi alla riduzione delle risorse programmate, di cui si è già detto.

I grafici di seguito illustrati evidenziano anche una più alta capacità d'impegno dell'OT2 (Crescita Digitale) rispetto all'OT11.

¹⁰ Il grafico rappresenta i dati mediante delle "scatole": le prime quattro corrispondono a ciascun quartile individuato, l'ultima "scatola", sul lato destro di ciascun grafico, si riferisce alla totalità dei valori registrati. Ciascuna "scatola" è divisa da una linea che corrisponde alla mediana che divide la distribuzione a metà, mentre le "x" indicano i valori medi di ciascun gruppo. I "baffi" — i due segmenti che escono dalla "scatola" — indicano il valore minimo e il valore massimo. I punti colorati nei due grafici relativi all'efficienza realizzativa, inoltre, danno evidenza dei valori anomali (outlier).

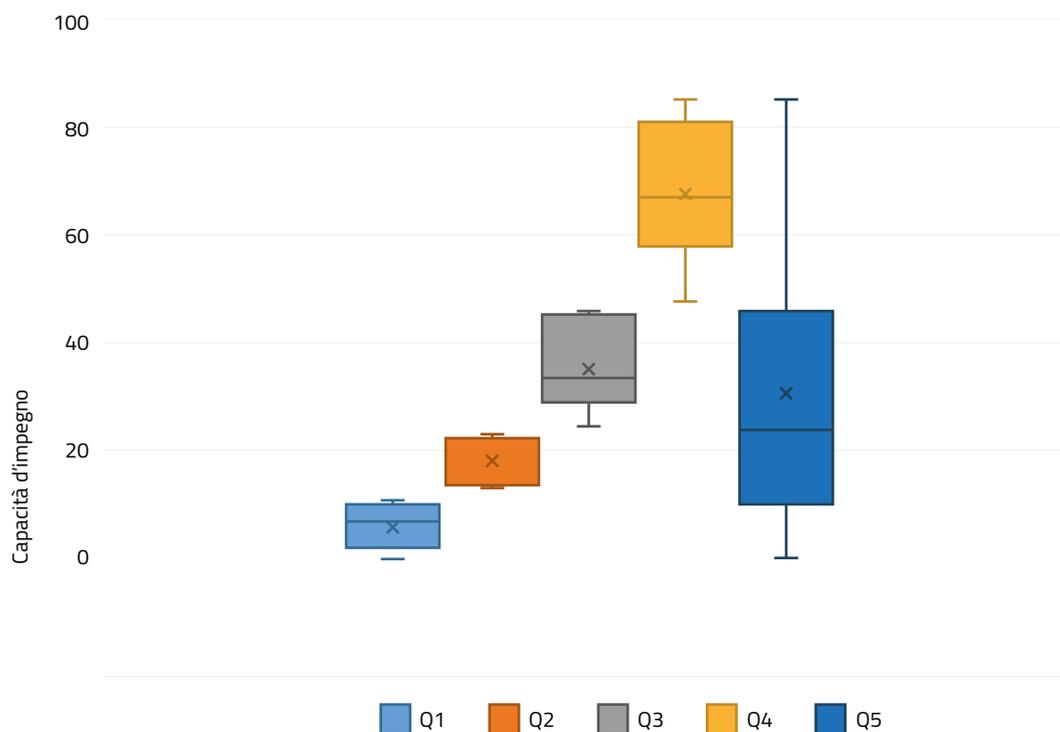
¹¹ Si veda <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-eqi-data>.

4.3.1 Gli interventi OT11

La Figura 11 riporta i box-plot relativi alla capacità di impegno dell'OT11 (POR e PON) e mostra che:

- i programmi operativi delle Regioni Molise, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Liguria, Lazio, della P.A. Bolzano e il PON Legalità si collocano nel primo gruppo, con valori dallo 0 all'11% (primo quartile);
- i programmi delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Lombardia, della P.A. Trento e il PON Scuola si posizionano nel secondo gruppo, con valori dall'11% al 23% (secondo quartile);
- i programmi delle Regioni Marche, Veneto, Puglia, Sardegna, Umbria, Basilicata e il PON Governance si collocano nel terzo gruppo, con valori dal 24% al 45,7% (terzo quartile);
- i programmi delle Regioni Abruzzo, Toscana, Campania, Emilia – Romagna e i PON SPAO e Inclusionesono posti nel quarto gruppo, con valori dal 45,7% all'85,3% (quarto quartile).¹²

Figura 11 – Analisi per quartili OT11 - Capacità di impegno al 31.12.2018



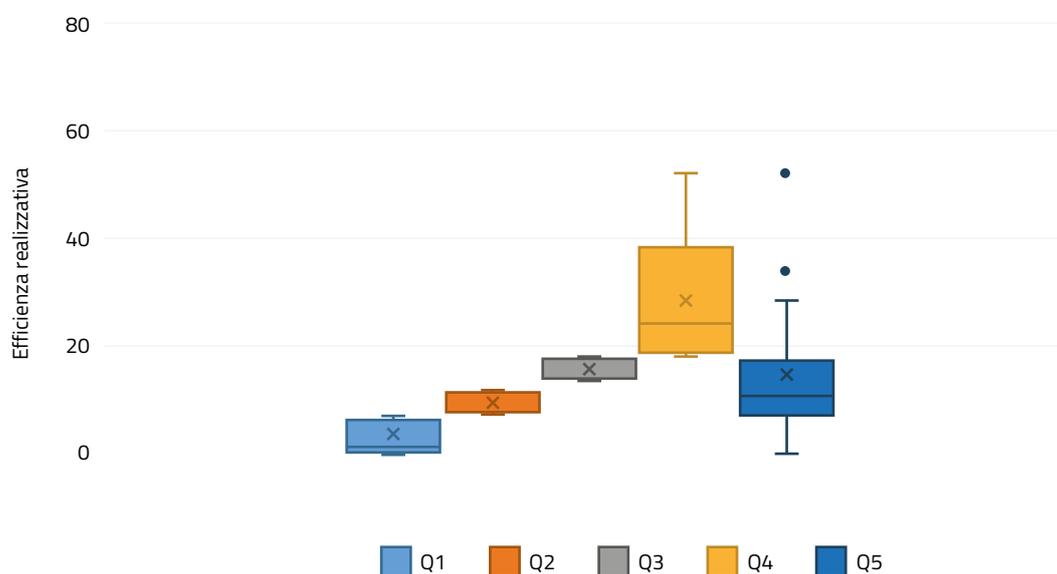
Fonte: elaborazioni su documenti di programmazione e IGRUE.

¹² La scatola azzurra, sulla destra, rappresenta il totale dei progetti.

Relativamente all'efficienza realizzativa dei programmi, sempre con riferimento all'OT11, si riscontra quanto segue (Figura 12 a seguire):

- i programmi operativi delle Regioni Molise, Valle d'Aosta, Piemonte, Lazio, Calabria, Liguria e della P.A. Bolzano si posizionano nel primo gruppo, con valori dallo 0 al 7,4% (primo quartile);
- i programmi operativi delle Regioni Lombardia, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e i PON Governance, Scuola e Legalità rientrano nel secondo gruppo, con valori compresi tra il 7,4% e l'11% (secondo quartile);
- i programmi operativi delle Regioni Puglia, Marche, Umbria, Veneto, Campania e il PON Inclusione si collocano nel terzo gruppo, con valori compresi tra l'11% e il 17,6% (terzo quartile);
- i programmi operativi delle Regioni Basilicata, Sardegna, Toscana, Emilia-Romagna, della P.A. Trento e il PON SPAO si collocano nel quarto gruppo con valori tra il 17,5% e il 52,2% (quarto quartile).

Figura 12–Analisi per quartili - OT11 - Efficienza realizzativa al 31.12.2018



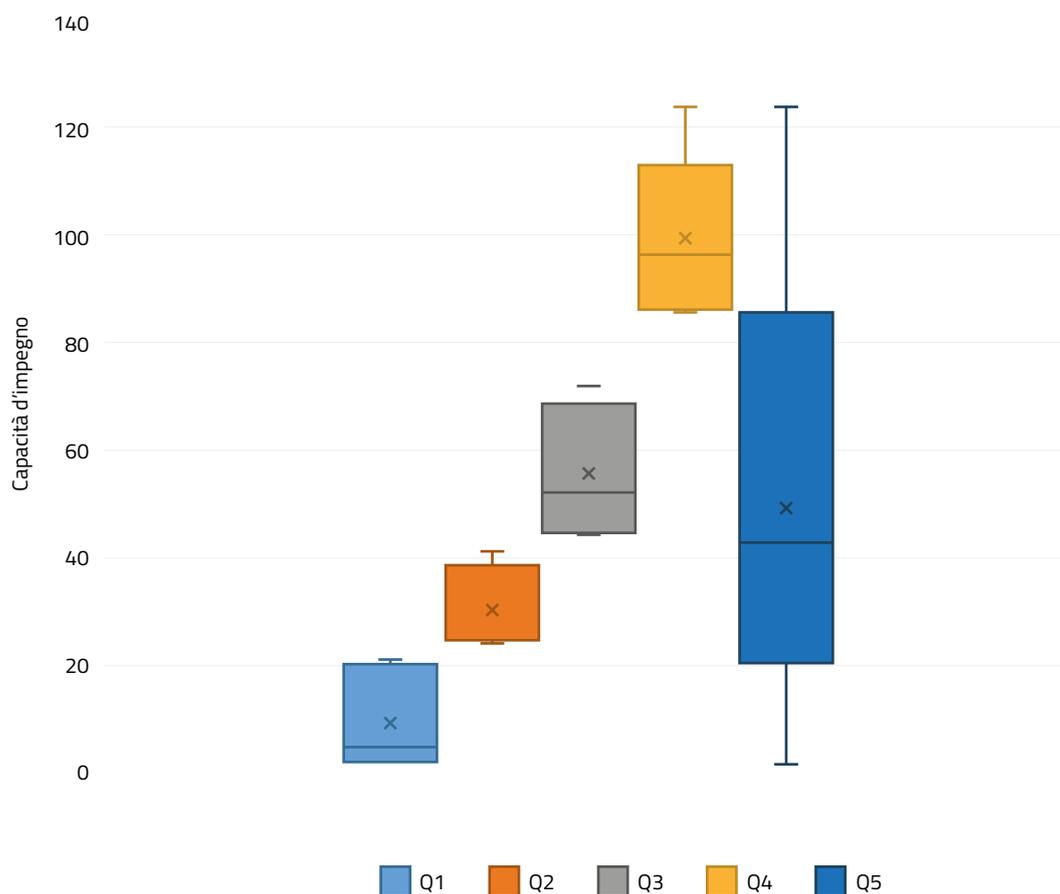
Fonte: elaborazioni su documenti di programmazione e IGRUE.

4.3.2 Gli interventi OT2 (Crescita Digitale)

La Figura 13 riporta i Box plots relativi alla capacità di impegno dell'OT2 (POR e PON):

- i programmi operativi delle Regioni Veneto, Toscana, Molise, Sicilia, Umbria e Piemonte con valori compresi tra lo 0 il 19,6% si collocano nel primo gruppo (primo quartile);
- i programmi operativi delle Regioni Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia e Abruzzo sono situati nel secondo gruppo delimitato da valori compresi tra il 22,7% e il 40,2% (secondo quartile);
- i programmi operativi Legalità, Lazio, Metro, Valle d'Aosta e Liguria si posizionano entro il terzo gruppo, con valori compresi tra il 43,42% e il 71,4% (terzo quartile);
- i programmi operativi Marche, Governance, P.A. Bolzano, Calabria, Sardegna e Emilia-Romagna si distribuiscono nel quarto gruppo, con valori che vanno dall'84,8% al 123,7% (quarto quartile).

Figura 13 – Analisi per quartili - OT2 - Capacità di impegno al 31.12.2018

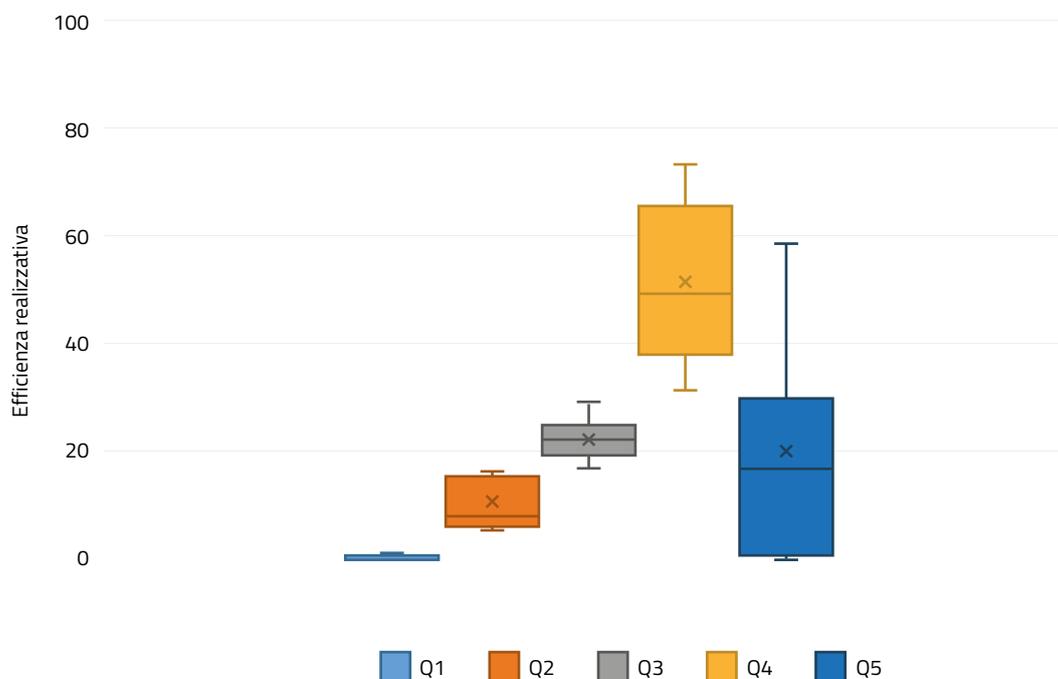


Fonte: elaborazioni su documenti di programmazione e IGRUE.

Per quanto riguarda l'efficienza realizzativa relativa all'OT2 (Crescita Digitale) (Figura 14 a seguire):

- i programmi operativi delle Regioni Veneto, Toscana, Marche, Molise, P.A. Bolzano e Sicilia si posizionano lungo il primo gruppo, delimitato da valori compresi tra lo 0 e l'1, 4% (primo quartile);
- i programmi operativi Piemonte, Campania, Umbria, Legalità e Friuli Venezia Giulia si distribuiscono entro il secondo gruppo, con valori compresi tra il 5,6% e il 16,2% (secondo quartile);
- i programmi operativi Abruzzo, Metro, Puglia, Basilicata, Emilia-Romagna e Calabria si collocano nel terzo gruppo, con valori tra il 17,1% e il 29% (terzo quartile);
- i programmi operativi Lazio, Liguria, Governance, Valle d'Aosta e Sardegna si situano lungo il quarto insieme, delimitato da valori compresi tra il 31,2% e il 72,6% (quarto quartile).

Figura 14 – Analisi per quartili - OT2 – Efficienza realizzativa al 31.12.2018



Fonte: documenti di programmazione e IGRUE.

5 LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: NUMERO DI PROGETTI AVVIATI E VALORI FINANZIARI MEDI

Mentre i dati contenuti nella BDU IGRUE che sono stati esaminati nei capitoli precedenti si riferiscono ai progetti che hanno maturato impegni giuridicamente vincolanti (IGV) e ai valori finanziari di tali impegni e dei pagamenti realizzati da questi progetti al 31.12.2018, l'indagine realizzata presso tutte le amministrazioni titolari di PO con interventi OT11 e/o OT2 ha permesso di rilevare anche i progetti avviati con atti amministrativi ma che non hanno ancora maturato IGV. Una visione d'insieme del numero complessivo di tali progetti e degli impegni – giuridicamente vincolanti (IGV) e programmatici (IP) – a questi riferibili è fornita nella Tabella 7.

Tabella 7 – Numero progetti e volume di impegni IGV e totali (IGV e IP) al 31.12.2018 (€)

Programmi	Obiettivo Tematico	Programmato*	N. Progetti con IGV**	Volume IGV al 31.12.2018**	N. Progetti con IP***	Volume impegni progetti con IP***	N. Progetti totali	Volume impegni complessivo (progetti con IGV e progetti con IP)
POR	OT11 POR	269.668.563	298	79.991.590,82	35	44.164.707,10	333	124.156.297,92
	OT2 POR	874.407.453	259	309.292.958,41	109	335.582.631,40	368	644.875.589,81
PON	OT11 PON	948.539.052	65	334.035.309,21	75	206.003.140,08	140	540.038.449,29
	OT2 PON	335.191.019	95	194.906.022,38	7	26.056.115,98	102	220.962.138,36

Fonte: Documenti di programmazione (vigenti al 31.12.2018), IGRUE e rilevazione on line presso le amministrazioni.

*Documenti di programmazione. **Dato IGRUE. *** Dato rilevazione.

I grafici che seguono illustrano il numero totale di progetti complessivamente mappati – quelli presenti nella BDU IGRUE e quelli segnalati dalle amministrazioni tramite la rilevazione realizzata – e il valore complessivo degli impegni ad essi afferenti.¹³ Da questi grafici, che mostrano anche i valori medi dei progetti, si evincono scelte attuative molto diverse da parte delle varie amministrazioni circa la concentrazione o dispersione nell'uso delle risorse. Tali scelte, tuttavia, non sembrano essere collegate a una migliore performance finanziaria dei due OT, in termini di capacità d'impegno e di efficienza realizzativa.

Il confronto tra gli IGV (fonte IGRUE) e gli IP (rilevazione presso le amministrazioni) evidenzia anche come questi ultimi assumano una rilevanza niente affatto secondaria, soprattutto con riferimento agli interventi OT2 nei POR e agli interventi OT11 nei PON. Relativamente ai POR, l'importo degli IP, relativi ai progetti che sono stati ammessi a finanziamento ma non hanno ancora maturato IGV, evidenzia un incremento del 55% nel caso dell'OT11 e del 108% nel caso dell'OT2. Significativa è anche la rilevanza di tale tipologia di impegni nel caso dei PON OT11,

¹³ Considerando, per i progetti in BDU, il valore degli impegni giuridicamente vincolanti (IGV), per i progetti segnalati dalle amministrazioni, il valore degli impegni 'programmatici'. Coerentemente con la metodologia utilizzata nel Rapporto 2017 gli impegni dei progetti non ancora registrati in BDU vengono denominati 'Impegni Programmatici'. Va notato che anche i progetti in BDU hanno talvolta un ammontare di impegni programmatici aggiuntivo rispetto al valore degli IGV. Tuttavia, per non 'contaminare' dati provenienti da fonti diverse, come l'anno scorso si è scelto di considerare per i progetti presenti in BDU soltanto il valore degli IGV. La somma 'impegni totali' pertanto risulta sottostimata, non essendo comprensiva dall'ulteriore bacino finanziario rappresentato dagli impegni programmatici dei progetti presenti in BDU. Si noti altresì che in alcuni casi le amministrazioni hanno segnalato la presenza di discrepanze tra i valori presenti in BDU e i valori di IGV in loro possesso. Ai fini del presente rapporto, con riferimento ai dati relativi agli IGV si è scelto di utilizzare il dato fornito da IGRUE così come ricevuto e di non emendarlo.

per cui si nota un incremento pari a oltre il 60% (Tabella 8). Pertanto si conferma quanto già rilevato nel Rapporto 2017, ovvero la presenza di un 'parco progetti' che fa ben sperare per la progressione degli impegni giuridicamente vincolanti (e della spesa) nei mesi futuri.¹⁴

Tabella 8 - Volume di impegni IGV e totali (IGV e IP) al 31.12.2018 (€)

Programmi	Obiettivi tematici	Volume IGV al 31.12.2018 (a)*	Volume impegni complessivo (progetti con IGV e progetti con IP) (b)*,**	Incremento (c) [(b-a)/a*100]
POR	OT11	79.991.590,82	124.156.297,92	55,2%
	OT2	309.292.958,41	644.875.589,81	108,5%
PON	OT11	334.035.309,21	540.038.449,29	61,7%
	OT2	194.906.022,38	220.962.138,36	13,4%

Fonte: IGRUE e rilevazione on line presso le amministrazioni. * Dato IGRUE. ** Dato rilevazione

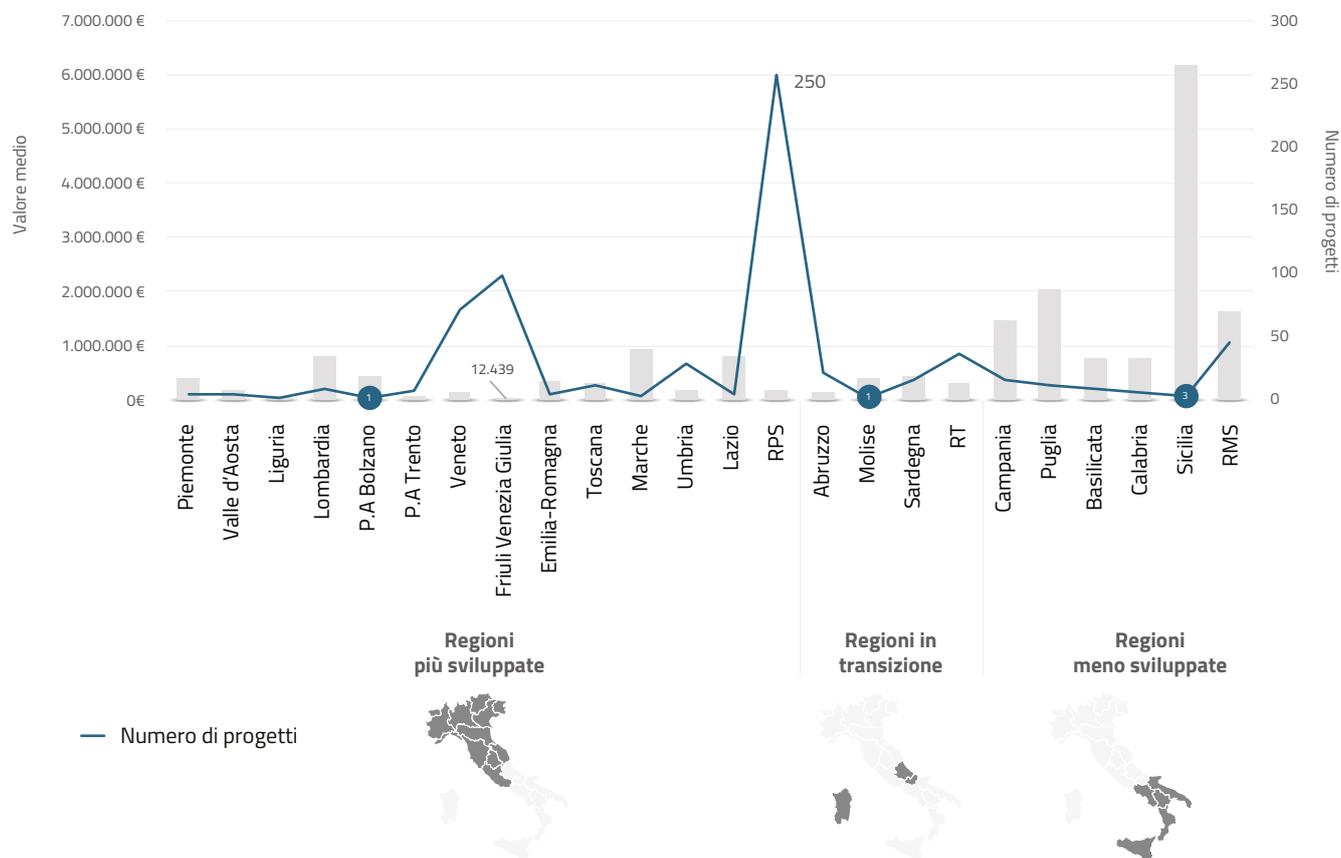
5.1 Gli interventi OT11

La Figura 15 mostra per ogni POR con progetti OT11 il numero di progetti totale, comprensivo sia dei progetti con IGV che dei progetti con soli IP, e il relativo valore medio per progetto. Il POR Friuli Venezia Giulia presenta il numero più elevato di progetti (99), mentre i valori più bassi, pari a un solo progetto, si registrano per il PO della P.A. di Bolzano e il POR Molise.

Il valore medio dei progetti varia dai 6,2 Meuro nel caso del POR FSE Sicilia ai 12.439 euro del POR FSE Friuli Venezia Giulia. I valori medi più elevati si riscontrano tipicamente nelle Regioni del Mezzogiorno (oltre alla Sicilia anche la Puglia e la Calabria). Tuttavia, nelle Regioni del Centro-Nord spiccano le Marche, la Lombardia e il Lazio, con valori medi impegnati (totali) pari a 924 mila euro, 791 mila euro e 786,5 mila euro rispettivamente.

¹⁴ Tanto più significativo se si considera che il dato presentato in questo rapporto è sottostimato, in quanto non comprensivo degli IP afferenti ai progetti che hanno già maturato IGV, come già spiegato.

Figura 15 – POR OT11 – Valore finanziario medio dei progetti e numero di progetti (Totale progetti – con IGV e IP)

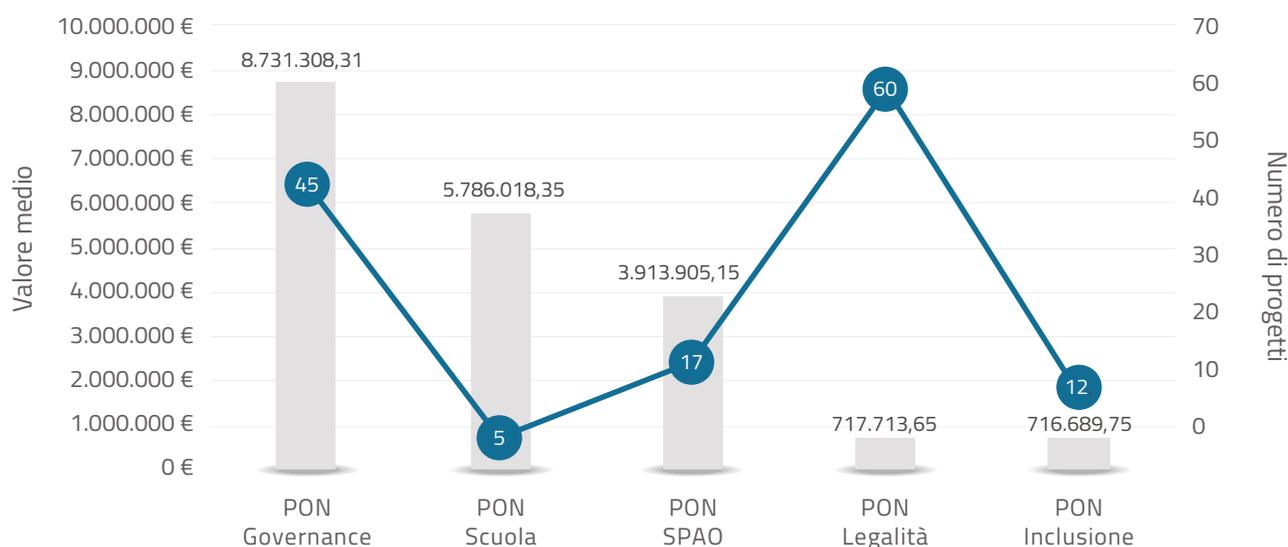


Fonte: elaborazioni su dati IGRUE e rilevazione presso le amministrazioni.

Prendendo in esame il numero di progetti e il valore medio degli stessi con riferimento ai soli progetti che hanno maturato IGV, si conferma il numero più alto di progetti nel POR Friuli Venezia Giulia (96), mentre per i POR della P.A. di Bolzano e della Sicilia risulta monitorato un solo progetto. Anche in questo caso, il valore medio per progetto più elevato si rileva nel POR Sicilia (4,5 Meuro), quello più basso per il POR del Friuli Venezia Giulia (5.768 euro).

Per quanto concerne i PON OT11 (Figura 16) il PON Legalità, con 60 progetti, risulta il programma con il maggior numero di interventi. Il PON Scuola ha invece attivato solo 5 progetti OT11. L'importo medio per progetto è compreso tra un massimo di 8,7 Meuro (PON Governance) e un minimo di 716,7 mila euro (PON Inclusione).

Figura 16 - PON OT11 – Valore finanziario medio dei progetti e numero di progetti (Totale progetti – con IGV e IP)



Fonte: elaborazioni su dati IGRUE e rilevazione presso le amministrazioni.

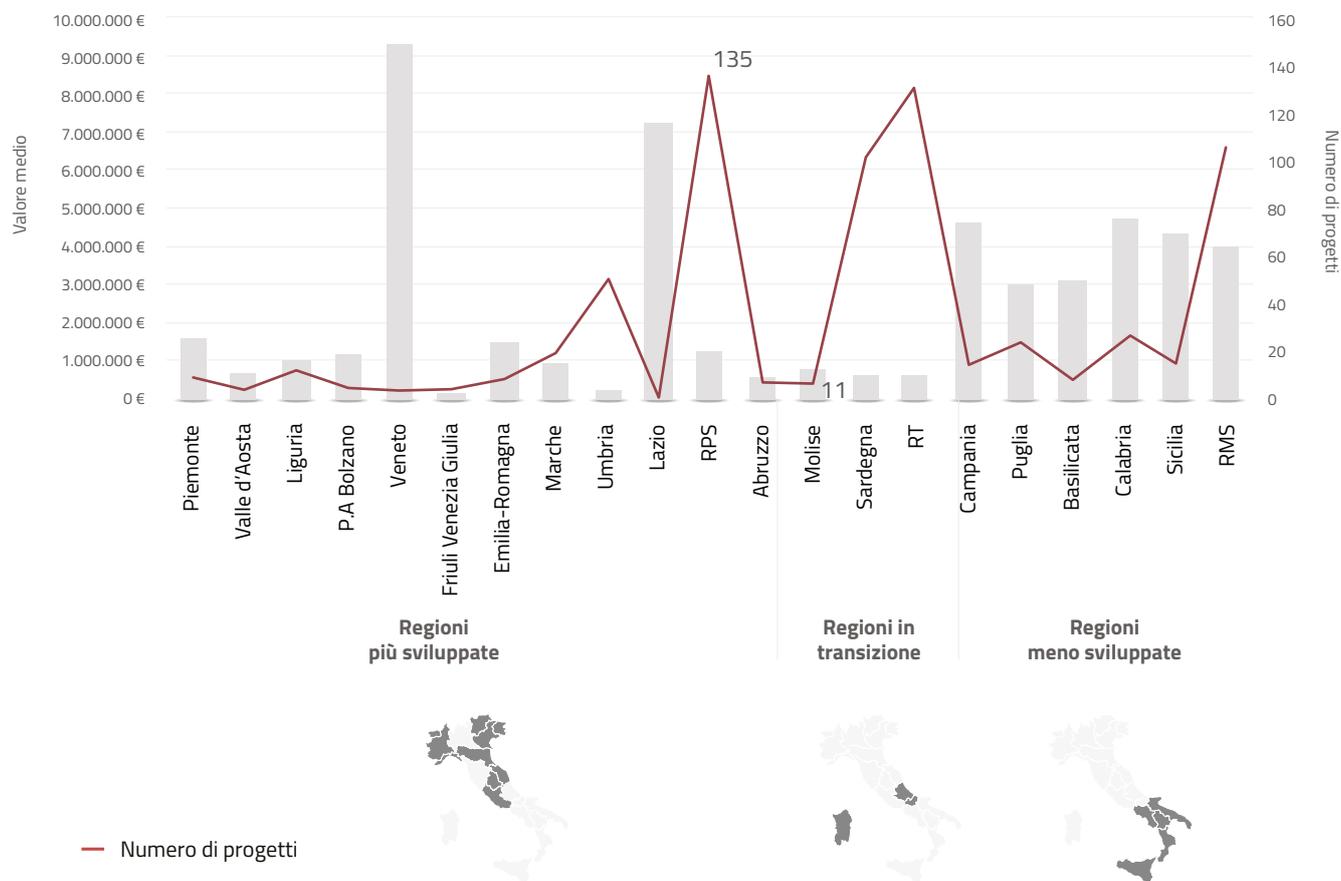
Considerando i soli progetti PON OT11 con IGV, il numero più elevato è nel PON Governance (32 progetti). Il PON Legalità presenta un solo progetto con IGV, a cui corrisponde il valore finanziario medio di IGV più elevato (7,8 Meuro). L'importo finanziario medio per progetto più basso fa riferimento al PON Inclusione (circa 718,2 mila euro).

5.2 Gli interventi OT2 (Crescita Digitale)

La Figura 17 mostra il numero di progetti complessivo, comprensivo sia dei progetti con IGV che dei progetti con soli IP, e il corrispondente valore medio per progetto relativamente agli interventi OT2 nei POR. Il POR FESR Sardegna presenta il maggior numero di progetti (107), mentre il numero più basso – se si escludono il POR FESR della regione Toscana, che ha introdotto gli interventi per la Crescita Digitale solo nel 2018 e a fine anno non aveva ancora avviato alcun progetto, e i POR FESR di Lombardia e P.A. Trento che non hanno programmato interventi OT2 (Crescita Digitale) – si registra per la regione Lazio (2 soli progetti).¹⁵ Il valore medio per progetto oscilla tra importi che vanno da un minimo di 171,8 mila euro del Friuli Venezia Giulia a un massimo di 9,2 Meuro della regione Veneto (riferiti esclusivamente agli impegni programmatici relativi a quattro progetti che, complessivamente, ammontano a 37 Meuro).

¹⁵ Per ovvi motivi, questa rilevazione non considera i programmi delle amministrazioni che non hanno attivato l'OT2 per la parte Crescita Digitale (Lombardia e Provincia Autonoma di Trento).

Figura 17 - POR OT2 – Valore finanziario medio dei progetti e numero di progetti (Totale progetti – con IGV e IP)

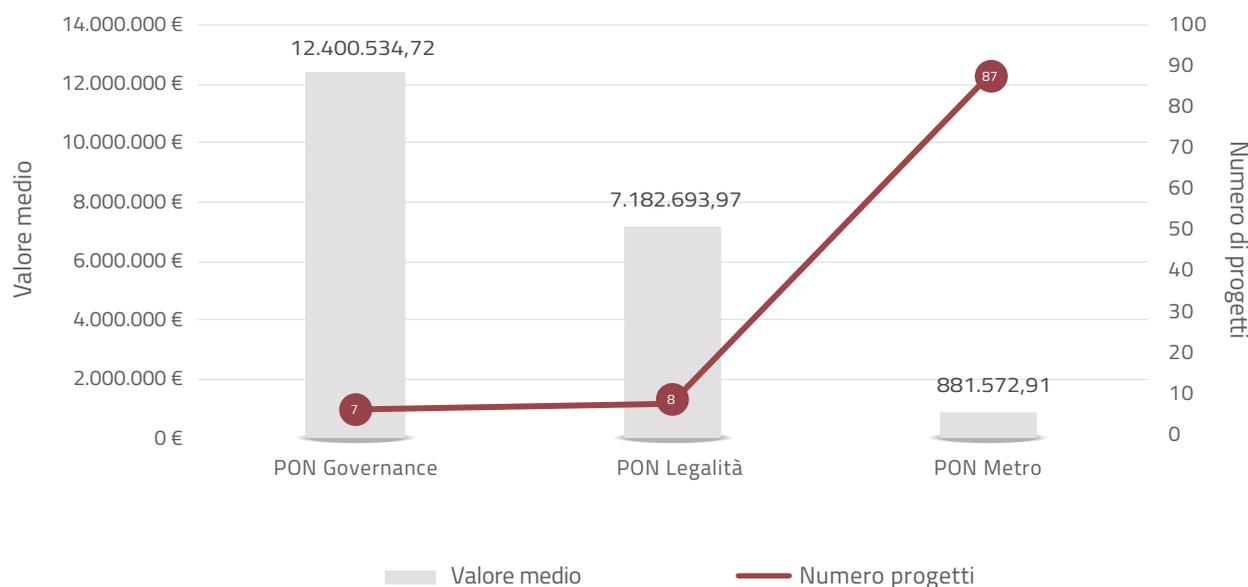


Fonte: IGRUE e rilevazione presso le amministrazioni.

Limitatamente ai soli progetti con IGV, il numero di progetti più alto si riscontra nel POR FESR Sardegna (105 progetti, per un valore medio di circa 611 mila euro) mentre il valore finanziario medio più alto è relativo al POR FESR Lazio, i cui 2 progetti presentano un valore medio di 7,2 Meuro. I progetti con la dimensione finanziaria media più bassa si registrano nel POR Friuli Venezia Giulia (circa 67 mila euro).

Infine, relativamente ai progetti OT2 (Crescita Digitale) finanziati dai PON, su un totale di 102 progetti, l'85% fa riferimento al solo PON Metro (per un valore finanziario medio di circa 881,5 mila euro), mentre il valore medio più elevato è riferito al PON Governance (12,4 Meuro). Anche il PON Legalità presenta importi finanziari medi per progetto piuttosto elevati, pari a circa 7,2 Meuro (Figura 18).

Figura 18 - PON OT2 - Valore medio del progetto e numero di progetti (Totale progetti – con IGV e IP)



Fonte: IGRUE e rilevazione presso le amministrazioni.

Se si esaminano i soli progetti che hanno maturato IGV, sempre con riferimento ai PON OT2, si contano in totale 95 progetti. Il maggior numero di progetti corrisponde anche in questo caso a quelli del PON Metro (84), così come anche l'importo medio più elevato viene riscontrato nel PON Governance (12,8 Meuro). Un importo finanziario medio piuttosto elevato corrisponde anche ai 5 progetti con IGV del PON Legalità, pari a circa 8,6 Meuro.

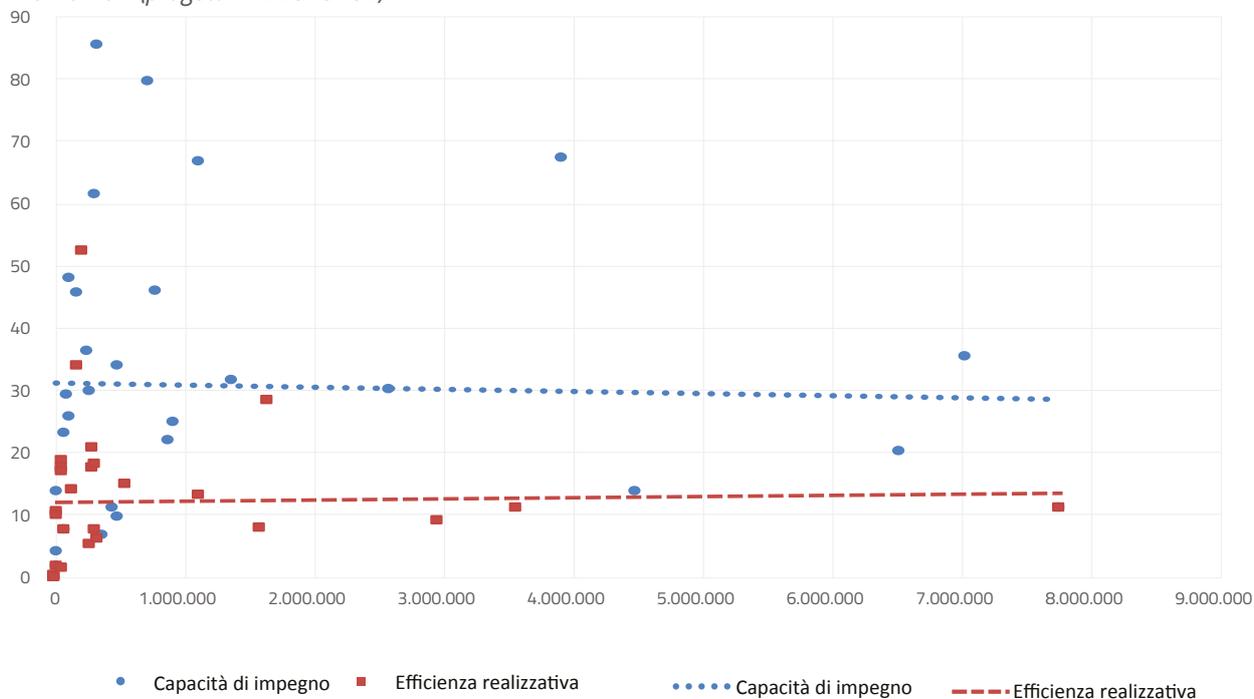
5.3 Correlazione tra l'avanzamento OT11/OT2 dei programmi e il valore finanziario medio dei progetti

L'aver a disposizione, con riferimento ai progetti presenti nella BDU IGRUE, gli indici relativi alla Capacità di Impegno (CI) e all'Efficienza Realizzativa (ER) dei due OT e il valore finanziario medio dei progetti rende possibile verificare se vi sia una correlazione tra queste variabili. L'analisi della correlazione esistente tra Capacità di Impegno (CI), da un lato, e Efficienza Realizzativa (ER), dall'altro, e i valori medi dei progetti (rispettivamente riferiti agli IGV e alla spesa certificata riferite ai due OT) è stata condotta prendendo in considerazione: (i) la CI calcolata con riferimento agli IGV (Dati IGRUE) e il relativo valore medio degli IGV per progetto di ciascun programma; (ii) l'ER calcolata con riferimento ai pagamenti relativi ai progetti (Dati IGRUE) e il corrispondente valore medio per progetto di ciascun programma. In queste analisi sono considerati, per ciascuno dei due OT di riferimento, tutti i programmi, ovvero sia i POR che i PON.

La rappresentazione grafica mediante l'utilizzo di grafici a dispersione consente di visualizzare il grado di correlazione eventualmente esistente tra le variabili esaminate (CI e valore medio degli IGV dei progetti, ER e valore medio dei pagamenti dei progetti). Come si evince dai grafici nelle Figure 19 e 20 in tutti i casi esaminati le nuvole di punti non denotano una relazione significativa tra la CI e l'ER e il valore finanziario medio dei progetti. Ciò vale sia per l'OT11 che per l'OT2. Gli indici di correlazione calcolati mostrano una correlazione in tutti i casi quasi nulla. Rimanendo su un piano puramente quantitativo, quindi, non appare esservi alcun legame tra la dimensione

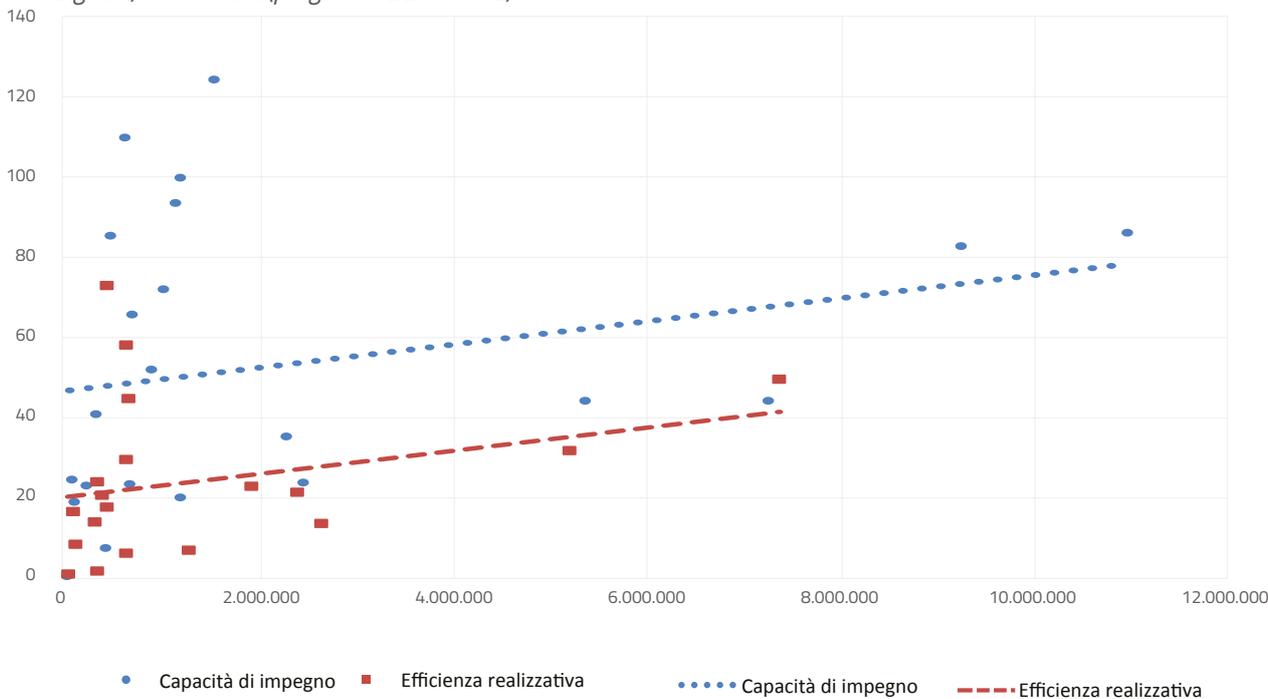
finanziaria media dei progetti e la performance finanziaria dei programmi.

Figura 19 – Correlazione tra performance finanziaria (capacità d'impegno e efficienza realizzativa) e valore medio dei progetti OT11 POR e PON (progetti in BDU IGRUE)



Fonte: IGRUE

Figura 20 – Correlazione tra performance finanziaria (capacità d'impegno e efficienza realizzativa) e valore medio dei progetti OT2 (Crescita Digitale) POR e PON (progetti in BDU IGRUE)



Fonte: IGRUE

6 LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: LE MODALITÀ ATTUATIVE

La rilevazione, programma per programma, degli interventi avviati dalle amministrazioni ha mappato anche quest'anno, sulla base di una classificazione predefinita, le modalità attuative scelte dalle amministrazioni per ciascun progetto, con la finalità di restituire un quadro più analitico delle scelte "di metodo" operate dalle amministrazioni nella fase di implementazione degli interventi OT11 e OT2. L'elenco delle modalità attuative – dieci per OT11 e cinque per OT2 – è fornito nella Tabella 9.¹⁶

A corredo del quadro comparativo illustrato in questo capitolo, relativo alla totalità dei progetti rilevati – ovvero i progetti che hanno maturato IGTV e quelli che al 31.12.2018 non avevano ancora maturato IGTV ma per i quali erano state stanziato risorse con appositi atti amministrativi – nell'Appendice X, vengono forniti vari esempi di progetti segnalati dalle amministrazioni come 'significativi' dal punto di vista del progresso attuativo realizzato e della potenziale replicabilità in altri contesti.

Tabella 9 – Modalità attuative OT11 e OT2 utilizzate nella rilevazione 2018

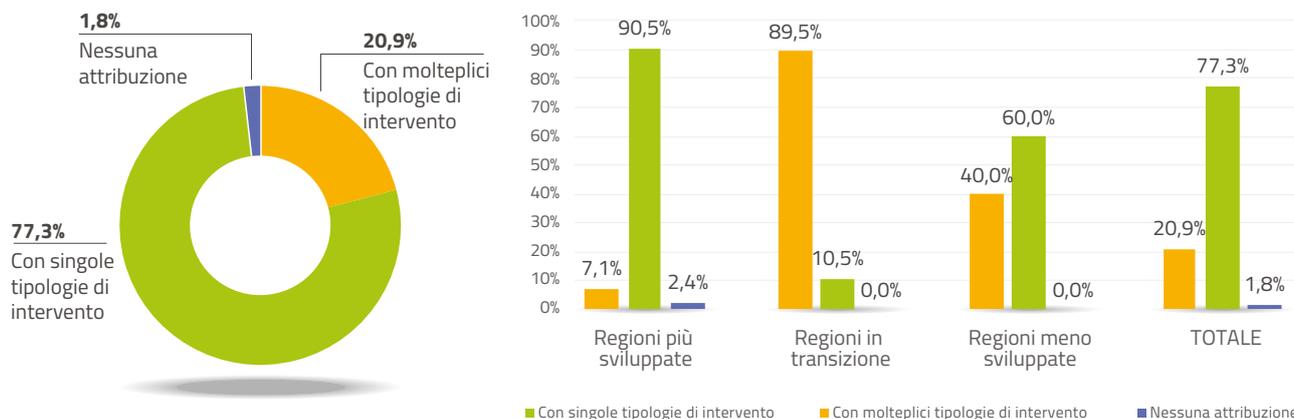
Modalità attuative OT11	Modalità attuative OT2 (Crescita Digitale)
Analisi e ricerche	Infrastrutture e servizi infrastrutturali (connettività, datacenter, cloud)
Benchmarking e scambio di esperienze	Piattaforme abitanti (SPID, ANPR, PagoPA, ecc.), servizi di interoperabilità e di sicurezza informatica
Comunità di pratiche	Piattaforme dati trasversali (DAF, open data, ecc.)
Affiancamento on the job	Servizi & Applicazioni (compreso Design)
Consulenza e Supporto Specialistico	Riorganizzazione processi & Competenze digitali
Consultazioni pubbliche e partecipazione civica	Altro (specificare)
Formazione (con diverse modalità)	
Informazione e sensibilizzazione	
Sperimentazione e Progetti Pilota	
Networking	
Altro (specificare)	

¹⁶ Nella rilevazione di quest'anno, le modalità attuative relative agli interventi OT2 sono state arricchite di nuove tipologie, rispetto a quelle utilizzate nella rilevazione 2017, al fine di fornire un quadro più dettagliato.

6.1 Le modalità attuative degli interventi OT11

Quasi l'80% dei **progetti OT11 finanziati dai POR** fa riferimento a una singola modalità attuativa (Figure 21 e 22).

Figura 21 e Figura 22 – Ripartizione degli interventi OT11 per tipologie di attività (una o più tipologie di intervento) – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi – con IGV e con IP) - POR



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

La distribuzione relativa delle varie tipologie di intervento, tuttavia, varia tra programmi e categorie di Regioni. Complessivamente, si conferma il trend già rilevato nel Rapporto 2017 di una forte presenza delle attività formative, soprattutto nelle Regioni più sviluppate (cfr. Figure 23-26 di seguito riportate). Tale modalità attuativa rappresenta quasi il 60% del totale delle attività rilevate e si accompagna spesso ad altre, quali l'affiancamento *on the job* o l'acquisizione di consulenze. Nelle Regioni meno sviluppate, invece, sono maggiormente presenti gli interventi di consulenza e supporto specialistico (anche in questo caso, in progetti che prevedono talvolta anche altre tipologie di intervento).

Figure 23, 24, 25, 26 – Ripartizione degli interventi OT11 per tipologie di attività e tipologia di Regione – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) - POR

Tipologie di intervento



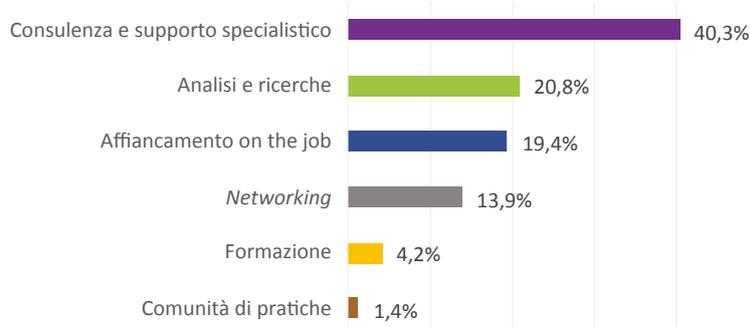
Tipologie di intervento: Regioni più sviluppate



Tipologie di intervento: Regioni in transizione



Tipologie di intervento: Regioni meno sviluppate



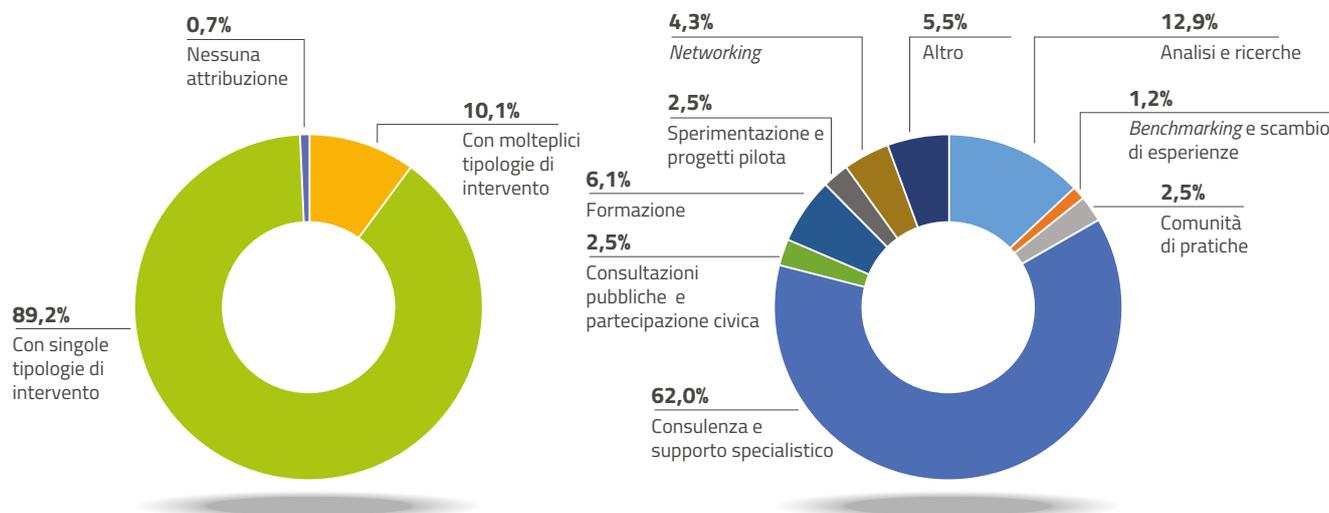
Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Come si può evincere dalle Figure 27 e 28 a seguire, anche nei PON sono prevalenti gli interventi afferenti a una sola tipologia (in percentuale ancora maggiore rispetto ai POR, pari quasi al 90%).¹⁷

Nel complesso, i progetti dei PON, fanno riferimento in maniera preponderante ad attività di **consulenza e supporto specialistico** che rappresentano più del 60% delle attività avviate (una differenza minima rispetto al valore del 53,7% rilevato nel Rapporto 2017). Seguono le **attività di analisi e ricerca**, che rappresentano quasi il 13% del totale delle modalità attuative riscontrate. Le attività formative contano solo il 6,2%, un dato che si conferma in controtendenza rispetto ai POR ma in linea con quanto rilevato nella rilevazione 2017.

¹⁷ Alcuni esempi di interventi che integrano più di una modalità attuativa possono essere consultati nell'Appendice III, Box 1.

Figura 27 e Figura 28 – Ripartizione degli interventi OT11 per tipologie di attività – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) – PON

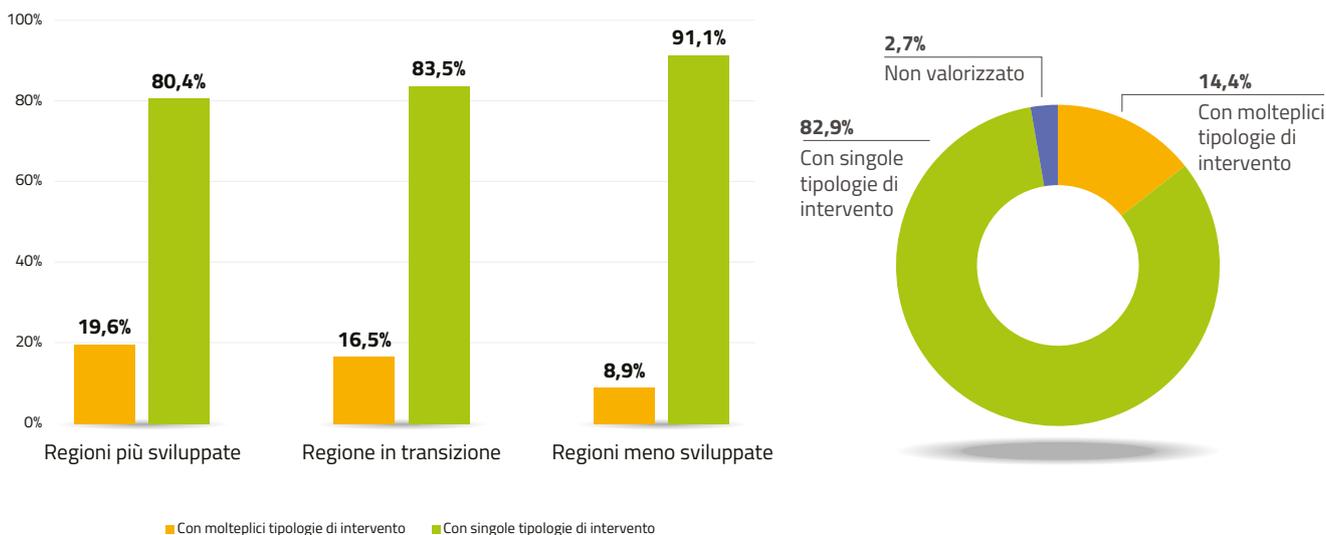


Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

6.2 Le modalità attuative degli interventi OT2 (Crescita Digitale)

Relativamente alle modalità attuative in ambito OT2, il quadro restituito dalla rilevazione è di specializzazione tra i progetti nei POR e integrazione nell'ambito dello stesso progetto nei PON. Nei POR, infatti, quasi l'83% dei progetti riporta una singola tipologia di intervento, mentre nei PON oltre i tre quarti dei progetti prevedono contestualmente almeno due differenti modalità attuative.

Figura 29 e Figura 30 – Ripartizione degli interventi OT2 per tipologie di attività (una o più tipologie di intervento) – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) - POR

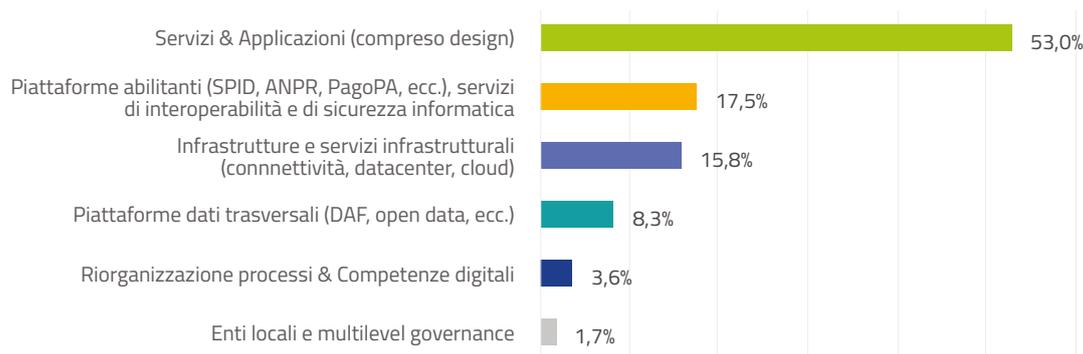


Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

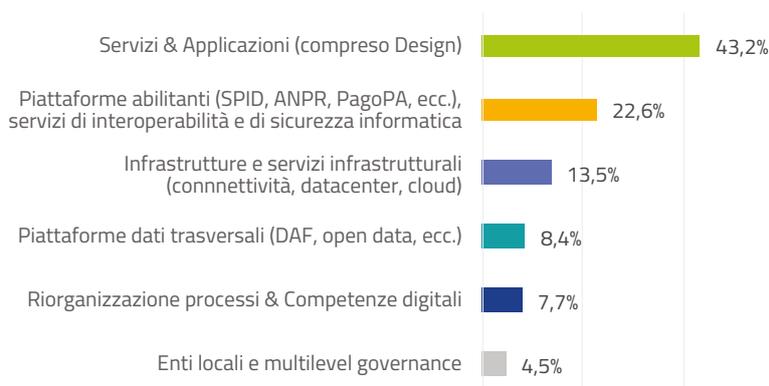
Nei POR, tra le modalità attuative OT2 prevale la realizzazione di **servizi e applicazioni** – che rappresenta complessivamente il 53% delle attività OT2 mappate e addirittura l’81,5% delle attività realizzate nelle Regioni in transizione. Seguono le modalità relative a **piattaforme abilitanti** (come SPID e Pago PA) con i connessi servizi di interoperabilità e sicurezza informatica (17,5%) e gli interventi in **infrastrutture e servizi infrastrutturali** (come data centre, data cloud), che rappresentano quasi il 15,8% del totale delle attività (cfr. Figure 31-34).¹⁸

Figure 31, 32, 33, 34 – Ripartizione degli interventi OT11 per tipologie di attività e categoria di regione – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) - POR

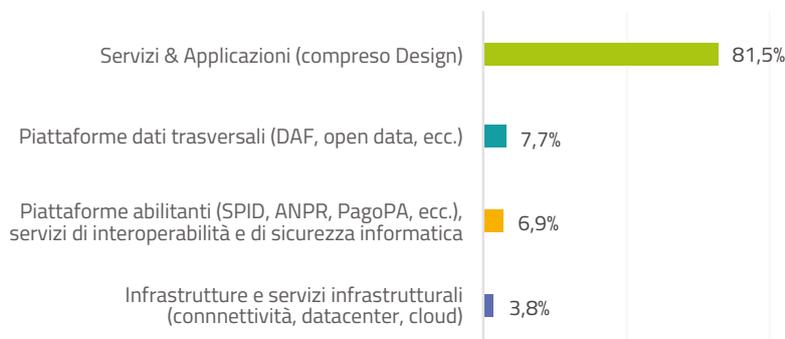
Tipologie di intervento



Tipologie di intervento: Regioni più sviluppate

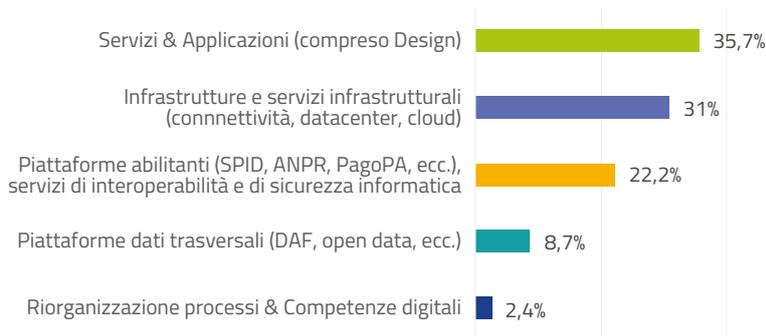


Tipologie di intervento: Regioni in transizione



¹⁸ L’appendice III presenta alcuni esempi di progetti afferenti alle diverse tipologie di intervento, in particolare il progetto MeetPAD del POR FESR Marche, il progetto Open Data Campania del POR FESR Campania e il progetto “Evoluzione del sistema informativo per la gestione degli appalti pubblici e dei sistemi ad esso connessi” del POR FESR/FSE Calabria e vari progetti del PON Metro.

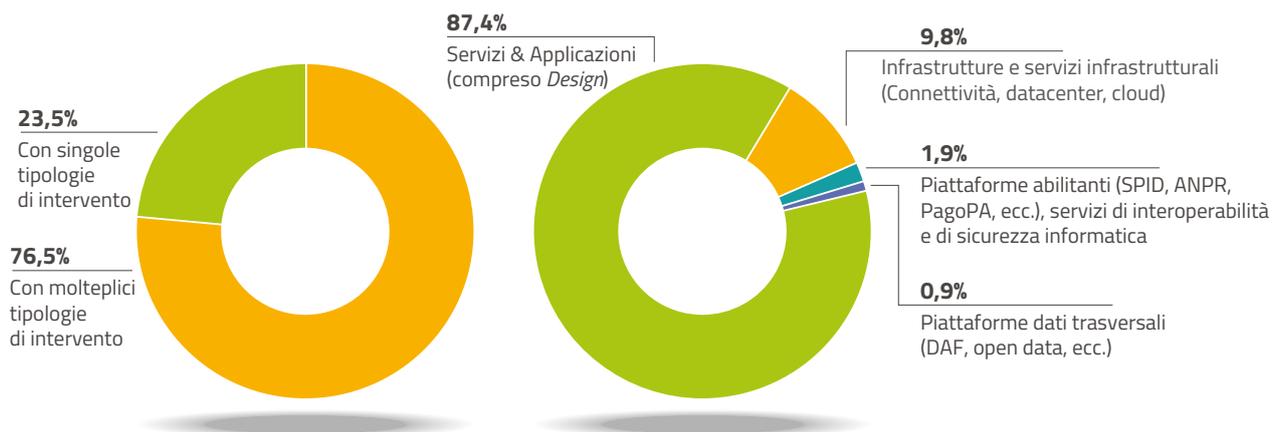
Tipologie di intervento: Regioni meno sviluppate



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Nei PON, come già notato, la maggior parte dei progetti fa riferimento a più di una modalità attuativa (precisamente il 76,47%). Tra queste prevale la predisposizione di **servizi e applicazioni** cui appartengono l'87,4% delle attività mappate (Figure 35 e 36 di seguito).

Figura 35 e Figura 36 – Ripartizione degli interventi OT2 (Crescita Digitale) per tipologie di attività – (totale interventi: con IGV e con IP) – PON



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

7 LE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI: GLI AMBITI TEMATICI

Una novità della rilevazione 2018 è stata l'introduzione di una mappatura, unica per i due OT, oltre che delle modalità attuative, degli ambiti tematici di riferimento. Come per le modalità attuative, alle amministrazioni è stato chiesto di indicare massimo tre ambiti tematici di riferimento, scegliendo tra un menù di opzioni predefinite (Tabella 10).¹⁹ La finalità di tale analisi è quella di ricostruire un quadro più dettagliato dei temi/ambiti di *policy* prevalenti (al di là dei cluster garantiti dai RA) su cui si concentrano gli interventi di *capacity building* e trasformazione digitale.

Tabella 10 – Ambiti tematici OT11 e OT2 utilizzati nella rilevazione 2018

Ambiti tematici OT11-OT2
Sostenibilità/Ambiente
Istruzione e formazione (scuola)
Giustizia
Inclusione sociale (includere le misure a favore di migranti, contrasto alla povertà, antidiscriminazione)
Occupazione e welfare
Sanità
Finanze e tributi locali
Mobilità e logistica
Infrastrutture di trasporto, lavori pubblici
Edilizia e Catasto
Cultura e Turismo
Appalti, aiuti di Stato, public procurement
Anticorruzione e legalità
Semplificazione (compreso SUAP)
Enti locali e multilevel governance
Trasparenza, open government, cittadinanza attiva
<i>ICT, digital economy, ICT applications (e-health, e-inclusion, e-culture etc.) - solo per i progetti OT11</i>
<i>Performance, qualità dei servizi e risk management</i>
Organizzazione e lavoro pubblico
Trasversali abilitanti (<i>identità digitale, digital security, cloud, data centre</i>)
Altro (specificare, ad es. Smart cities)

¹⁹ Con riferimento ai due OT in oggetto, la grande maggioranza dei progetti è stata classificata dalle amministrazioni in un solo ambito tematico; precisamente: l'81,5% dei progetti dei POR e la quasi totalità dei progetti dei PON, con riferimento all'OT11, e l'89,7% e il 97,1% rispettivamente dei progetti dei POR e dei PON in ambito OT2. L'analisi che segue, pertanto, propone un'analisi aggregata degli ambiti tematici di intervento relativa ai progetti che fanno riferimento un singolo ambito tematico. Una descrizione dettagliata di alcuni progetti che sono illustrativi delle tematiche illustrate e che sono stati segnalati dalle amministrazioni come 'significativi' per progresso attuativo, innovatività e potenziale di trasferimento in altre realtà, è disponibile nell'Appendice III.

7.1 Gli ambiti tematici degli interventi OT11

Per quanto riguarda l'OT11 nell'ambito dei **POR**, la maggior parte dei progetti fa riferimento al tema **organizzazione e lavoro pubblico** (20,96%); un dato che non sorprende essendo questo uno degli ambiti principali di riferimento per l'OT11.²⁰ Seguono i progetti in materia di **performance, qualità dei servizi e risk management**, che rappresentano quasi il 9% del totale, gli interventi relativi al rafforzamento delle capacità degli enti locali (8,59%) e quelli relativi all'**istruzione e alla formazione** (7,3%), all'**inclusione sociale** (6,1%), alle **politiche dell'occupazione e del welfare** (4,3%) e agli ambiti della **cultura e del turismo** (4%). Gli interventi di **semplificazione**, che includono gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), rappresentano poco meno del 3%, mentre quelli specificamente mirati ad **appalti pubblici e aiuti di stato**, ai temi **dell'anticorruzione** e della **legalità**, e all'**ambiente** pesano entrambi per il 2%. Tutti gli altri temi hanno una rilevanza secondaria, inferiore all'1%. Infine, i progetti classificati con la denominazione "**altro**" rappresentano un significato 18% e includono, ad es., progetti mirati al rafforzamento delle capacità della PA coinvolta nell'attuazione del POR di riferimento (nella P.A di Trento), progetti di supporto alla gestione del territorio e allo sviluppo di politiche di sicurezza urbana (in Lombardia) e interventi che mirano al rafforzamento trasversale delle competenze della PA regionale (nel Lazio). Vi sono poi interventi di *capacity building* relativi a aree di *policy* specifiche come l'agroindustria, l'aerospazio, il comparto della moda ed altri. La maggior parte dei progetti classificati con la dicitura "altro", tuttavia, si occupa della **certificazione delle competenze** (l'83%).

Al di là di questo quadro aggregato va rilevato che nel dettaglio, come è naturale, i singoli POR (Figura 37) effettuano scelte diverse. Per esempio, se una Regione come la Puglia investe soprattutto in ambiti legati alla digitalizzazione dei servizi pubblici (riconducibili al tema della semplificazione) e nel supporto all'agenda *open government*, declinando gli interventi OT11 in funzione dell'OT2,²¹ la Regione Siciliana interviene soprattutto con progetti sulla creazione di competenze e organizzazione del lavoro, mentre una realtà più piccola come la P.A. di Trento agisce in maniera più mirata, con interventi che puntano soprattutto a rafforzare le competenze relative alle politiche di occupazione e *welfare*, sociali e dell'istruzione (ovvero relativamente agli ambiti più strettamente collegati alle aree di intervento del Fondo Sociale).

Ferme restando queste differenze, non emergono dei pattern particolarmente significativi tra le tre categorie di Regioni (Figure 38-40). Volendone identificare, risaltano:

- **la presenza esclusiva di alcuni temi nelle sole Regioni meno sviluppate** (ci si riferisce agli ambiti della **sanità e dell'edilizia**, che contano ciascuno il 2,9% del totale dei progetti in queste regioni, e anche ai temi della mobilità e dei lavori pubblici, per quanto minori – 1,4% dei progetti);
- il maggior peso relativo degli interventi su **istruzione e formazione e cultura e turismo nelle Regioni più sviluppate**;

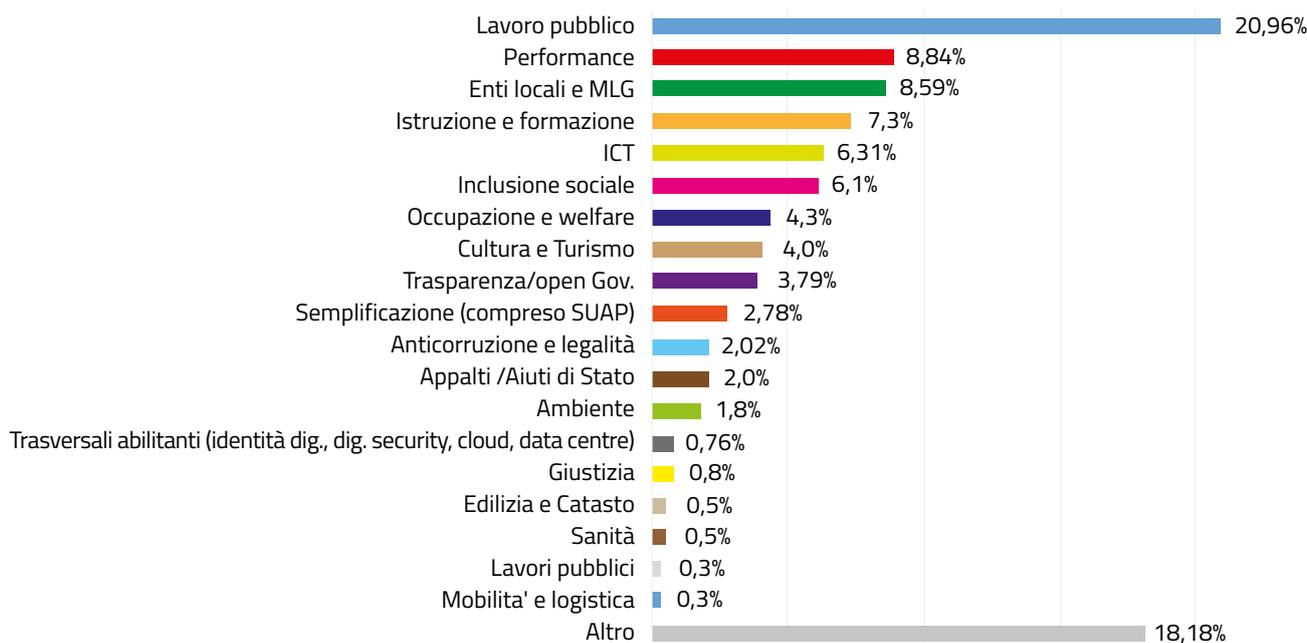
²⁰ Un esempio di progetti che intervengono in questo tipo di ambito tematico è rappresentato dai due progetti "Percorsi" e "Nuovi percorsi" del POR FSE Sicilia, entrambi realizzati con convenzioni stipulate con Formez PA con l'obiettivo di intercettare i fabbisogni di capacity building dell'Amministrazione regionale, degli enti locali e del sistema scolastico regionale, tramite affiancamento on the job, consulenza e supporto specialistico e intervenendo anche a supporto del PRA II Fase. Il primo progetto, per un valore di €4,5 milioni è concluso, mentre il secondo, che ne è la prosecuzione, è stato avviato con Convenzione stipulata in data 5 dicembre 2018 per un valore di €11 milioni. Complessivamente, quindi, si tratta di un intervento di dimensione finanziaria molto significativa.

²¹ Con i progetti 'Servizi digitali per ambiente e territorio' (IGV al 31.12.2018 di €8,8 Meuro) e Portale Istituzionale (IGV al 31.12.2018 €1,8 milioni)

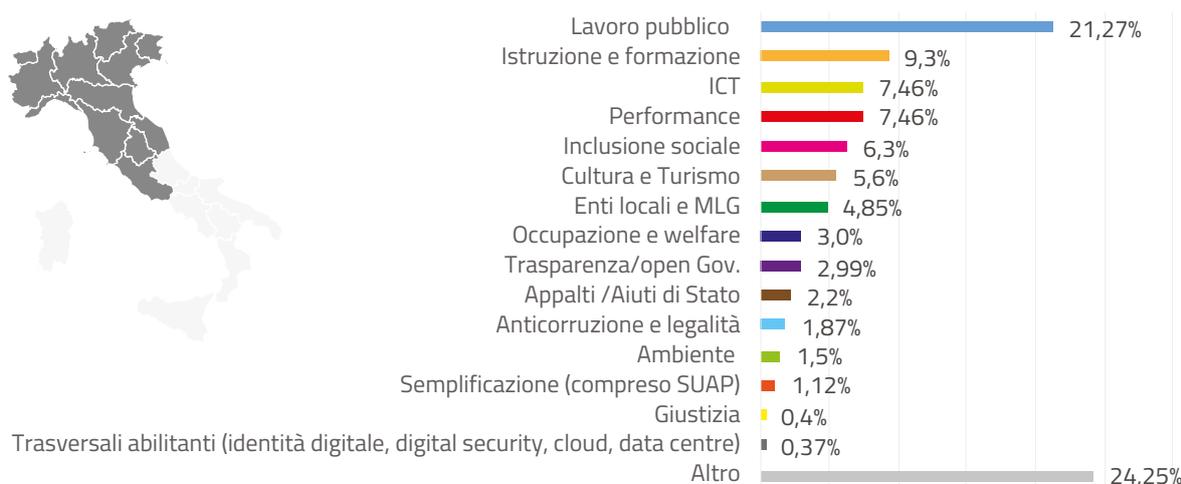
- la forte presenza del tema enti locali nelle Regioni in Transizione (32,76% contro un valore medio dell'8,59%);
- il maggior peso del tema ambientale (comunque meno gettonato di quanto ci si potrebbe attendere) nelle Regioni meno sviluppate (2,9% contro una media del 1,8%).

Figure 37, 38, 39, 40– Ripartizione degli interventi OT11 per ambito tematico – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) - POR

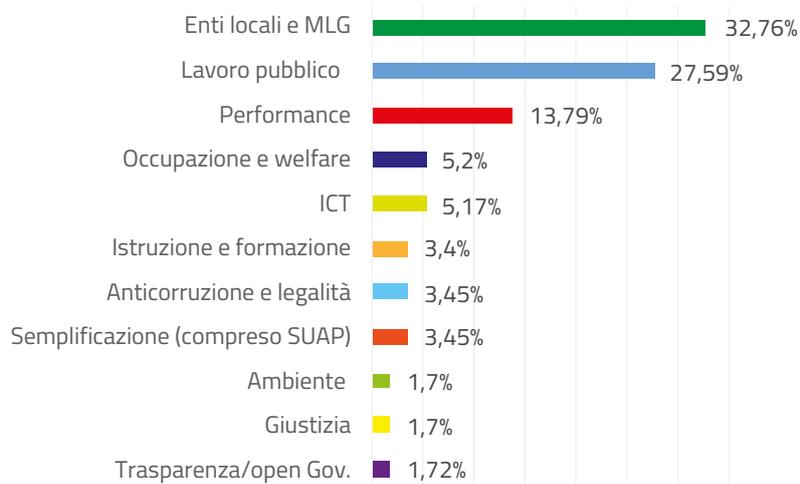
Ambiti tematici



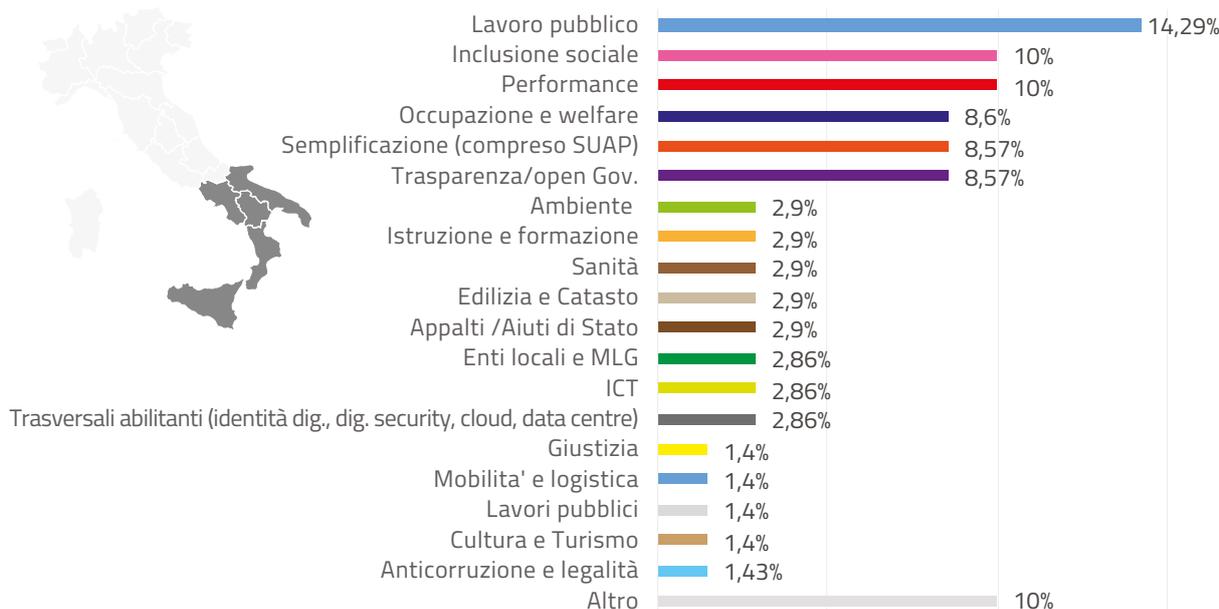
Ambiti tematici: Regioni più sviluppate



Ambiti tematici: Regioni in transizione



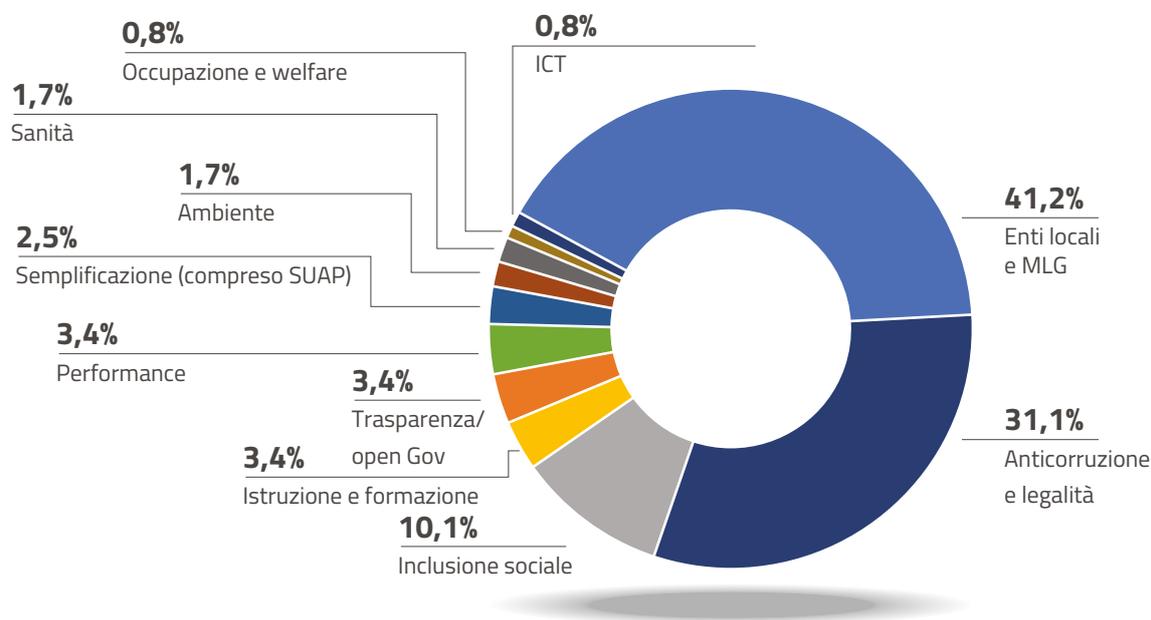
Ambiti tematici: Regioni meno sviluppate



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Il quadro delle scelte tematiche all'interno dei **PON** OT11 è naturalmente più 'mirato' in linea con il carattere settoriale dei PON stessi (Figura 41). Spiccano quindi gli interventi a **supporto agli enti locali** (41,2%) e quelli in materia di **anticorruzione e legalità** (31,1%) a valere sui PON Governance e Legalità rispettivamente.

Figura 41 - Ripartizione degli interventi OT11 per ambito tematico (totale interventi: con IGV e con IP) - PON



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

7.2 Gli ambiti tematici degli interventi OT2 (Crescita Digitale)

Anche per quanto riguarda gli **interventi OT2 (Crescita Digitale) nei POR** vi è una certa varietà negli ambiti tematici trattati. In termini aggregati, escludendo la dicitura 'altro' (che conta più di un quarto degli interventi), la maggior parte dei progetti si riferisce alla tematica delle **tecnologie trasversali abilitanti** (ad es., per l'identità digitale e la digital security) (15,67%), alla **trasparenza, open government e cittadinanza attiva** (12,44%), alla **sanità** (9,20%) e alla **semplificazione** (8,71%). Abbastanza diffusi sono anche gli interventi relativi a **cultura e a turismo** (5,20%) (Figura 41).

La dicitura '**altro**' fa riferimento soprattutto a interventi per le **smart cities** (il 92%). Per il resto vi sono tematiche varie. Si va dai processi applicativi digitali per la formazione universitaria in formato *e-learning* (Campania), alla competitività delle imprese (ad es., in Calabria, la realizzazione di un applicativo per la ricognizione e valorizzazione di open data funzionali a supportare le strategie di competitività delle imprese calabresi sui mercati esteri), alla realizzazione di canali tematici all'interno del portale istituzionale della Regione (ad es., in Valle d'Aosta con riferimento al canale tematico Europa). In alcuni casi la dicitura 'altro' è anche stata scelta per indicare progetti trasversali che coprono più tematiche. Un esempio è il progetto Puglia Login, illustrato in dettaglio nel Rapporto 2017, che coinvolge verticalmente diversi ambiti tematici dell'azione amministrativa: dalla sanità al turismo, dall'agroalimentare all'ambiente fino ad arrivare ai servizi per lo sviluppo economico e alla formazione.

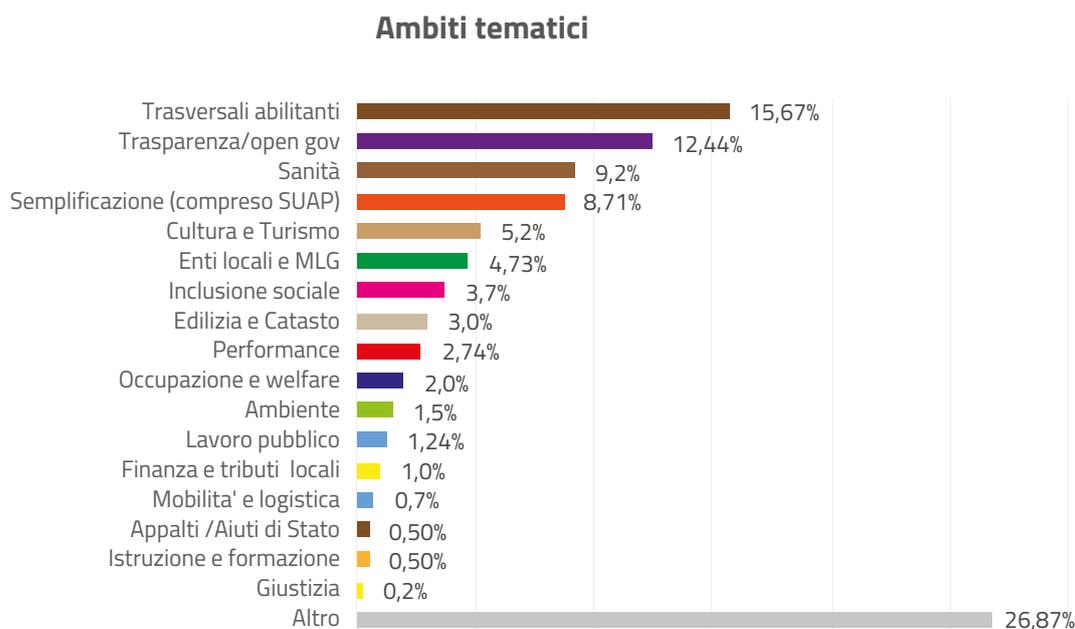
Come per OT11, anche in relazione all'OT2 **le scelte tematiche delle varie Regioni sono diverse da caso a caso**, come anche evidenziato nei tre grafici per categoria di Regione riportati sotto (Figure 43-45):

- i temi della **trasparenza e dell'open government, dell'inclusione sociale e della performance, qualità dei servizi e gestione del rischio sono in proporzione molto più presenti nelle Regioni più sviluppate**

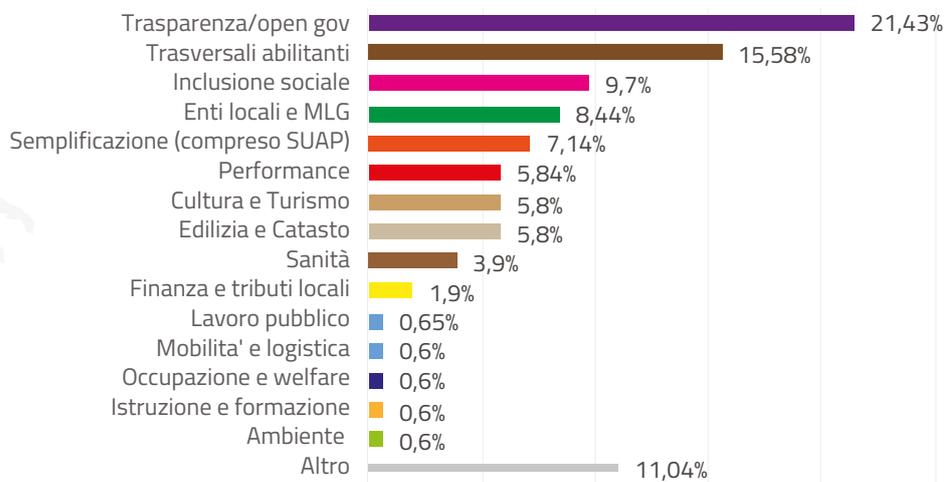
- (21,43% e 5,84% rispettivamente, contro una media complessiva del 12.44% e 2,74%);
- quelli della **sanità e dell'ambiente**, analogamente a quanto riscontrato con riferimento all'OT11, **sono più presenti nelle Regioni meno sviluppate** (15,3% e 3,6% contro una media 9,2% e dell'1,5% rispettivamente);
 - al contrario di quanto rilevato per l'OT11, gli interventi a supporto della **cultura e del turismo in ambito OT2 sono soprattutto riscontrabili nelle Regioni meno sviluppate** (per OT11 era l'opposto);
 - anche in relazione all'OT2, **si riscontrano ambiti tematici applicabili a una sola tipologia di Regione**:
 - o la giustizia nelle Regioni in transizione (per lo 0,7% del totale degli ambiti tematici riscontrati in questa tipologia di Regione);
 - o l'inclusione sociale nelle Regioni più sviluppate (9,7%);
 - o gli appalti pubblici nelle Regioni meno sviluppate (1,8%).

Nei POR non vengono riscontrati interventi OT2 in ambito anticorruzione e legalità, presenti invece nei PON.

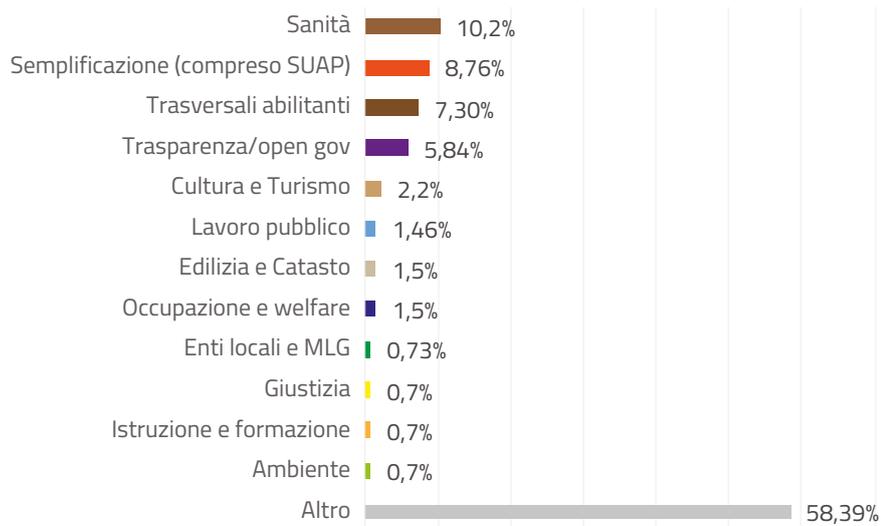
Figure 42, 43, 44, 45– Ripartizione degli interventi OT2 (Crescita Digitale) per ambiti tematici – valori complessivi e per categoria di Regioni (totale interventi: con IGV e con IP) - POR



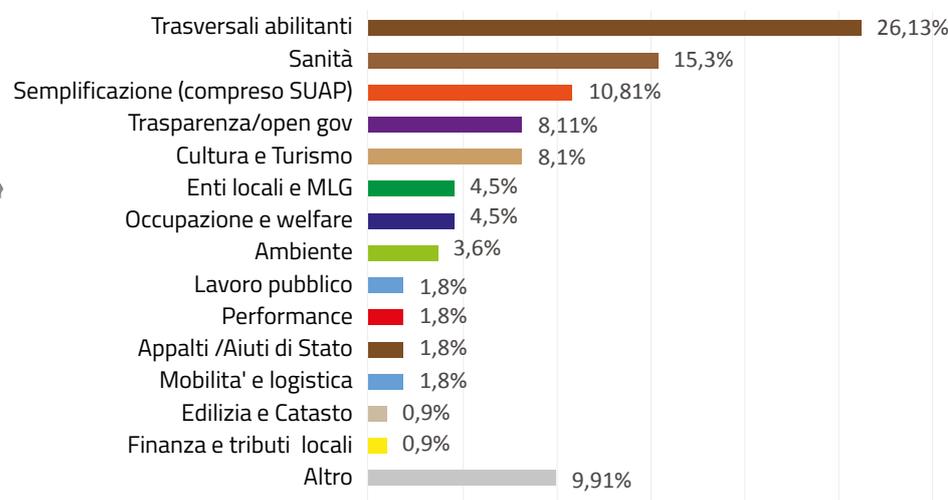
Ambiti tematici: Regioni più sviluppate



Ambiti tematici: Regioni in transizione



Ambiti tematici: Regioni meno sviluppate



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

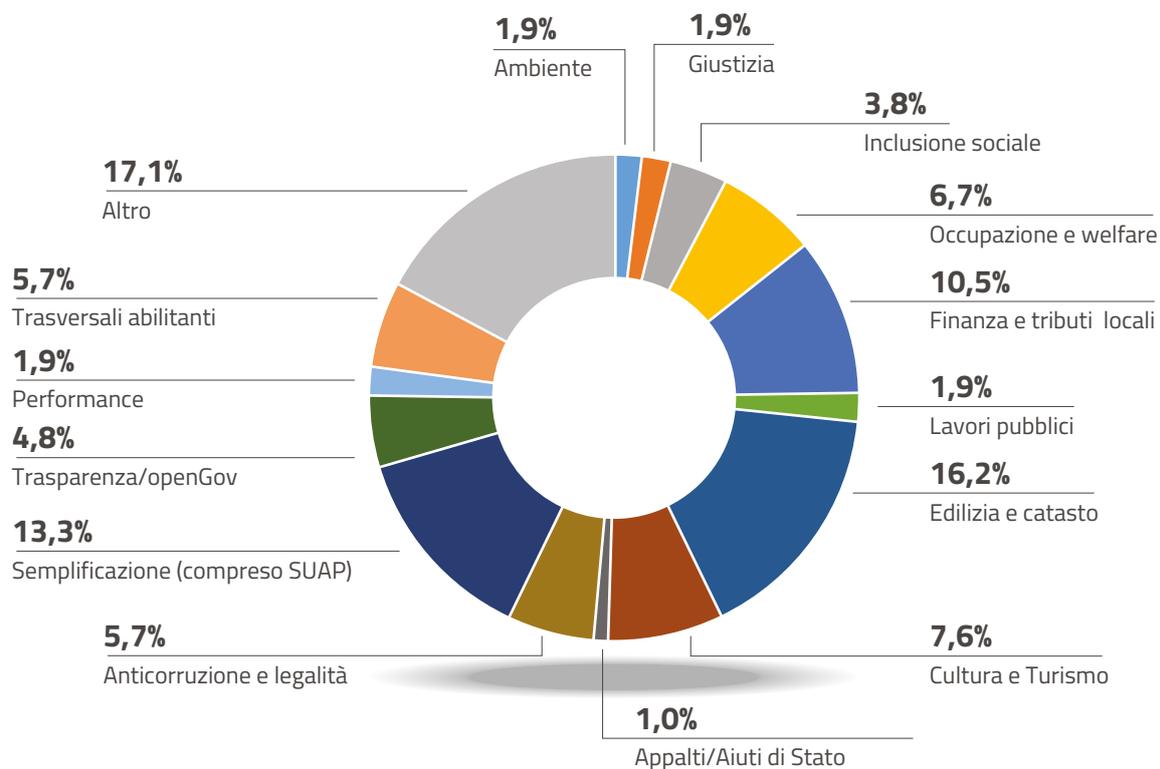
Venendo ai **PON**, risaltano principalmente due elementi: primo, la presenza di un maggior ventaglio di tematiche, in ambito OT2, rispetto a quanto riscontrato nei PON OT11; secondo, l'inclusione di temi che sono scarsamente presenti negli interventi OT2 dei POR, in particolare:

- il tema dell'**edilizia e catasto** che pesa per il 16,2% del totale degli ambiti tematici mappati nei PON, contro un valore del 3%, concentrato soprattutto nelle Regioni più sviluppate, dei POR;
- il tema **finanza e tributi** (10,5%, contro l'1% dei POR);
- la **semplificazione** (13,3%, contro una media dell'8,71% nei POR);
- i temi dell'**anticorruzione** e della **trasparenza e open government** (5,7% e 4,8% rispettivamente, contro 0 e 12,44% nei POR).

Appare quindi evidente il perseguimento di una specializzazione, tra POR e PON, con riferimento agli ambiti tematici d'intervento.

La dicitura '**altro**' nei PON, cui fa riferimento il 17,1% degli interventi, per il 65% si riferisce a interventi relativi alle **smart cities**. Il restante 35% è equamente ripartito tra interventi per infrastrutture di servizio e progetti di dematerializzazione.

Figura 46 – Ripartizione degli interventi OT2 (Crescita Digitale) per ambiti tematici (totale interventi: con IGV e con IP) – PON



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

8 FATTORI DI FORZA, CRITICITÀ E AZIONI DI SUPPORTO

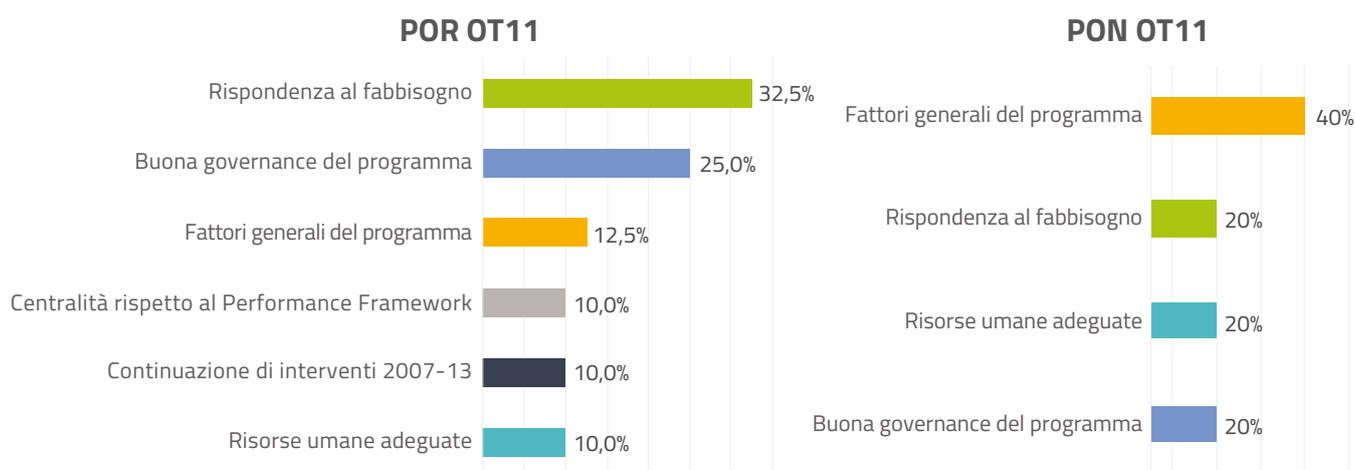
La rilevazione realizzata presso le amministrazioni, per quanto riguarda i punti di forza e le criticità della programmazione operativa, ha restituito un quadro analogo rispetto a quello delineato nel Rapporto 2017 sia con riferimento all'OT11 che con riferimento all'OT2 (Crescita Digitale).

Per quanto riguarda l'OT11, i principali fattori di forza dell'attuazione degli interventi afferenti a questo OT fanno riferimento essenzialmente:

- alla rispondenza degli interventi stessi al fabbisogno (circa un terzo delle risposte fornite dai POR e un quinto delle risposte fornite dai PON);
- a fattori generali dei programmi (non riconducibili agli interventi, come la buona performance complessiva dei programmi);
- alla buona governance (che insieme contano il 37.5% e il 60% delle risposte fornite dai POR e dai PON rispettivamente).

In alcuni casi, l'efficacia dell'attuazione è stata sostenuta con azioni mirate messe in atto dalle amministrazioni, come il diretto coinvolgimento dell'AdG nella prima attivazione degli interventi necessario al fine di garantire l'efficace attivazione di tutti i settori regionali e organismi intermedi interessati (in Liguria); l'accompagnamento alla progettazione esecutiva degli interventi e l'agilità nel rispondere alle esigenze/criticità che emergevano (in Umbria); il coinvolgimento del partenariato e degli *stakeholder* (in Veneto) e la redazione di linee guida operative con il contestuale rafforzamento delle procedure di monitoraggio (in Toscana).

Figura 47 e Figura 48: Le motivazioni alla base della buona performance degli interventi OT11 con avanzamento ritenuto soddisfacente o più che soddisfacente (POR e PON)



Percentuali calcolate sul totale dei motivi indicati per il conseguimento della buona performance

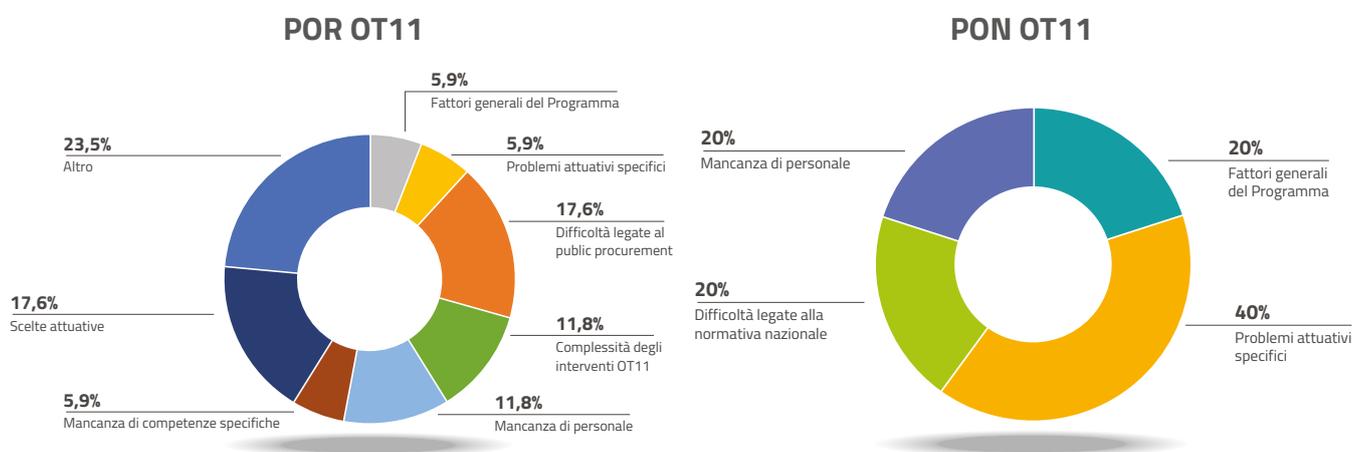
Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Le criticità, quando ve ne sono state, hanno riguardato principalmente (Figure 49 e 50):

- gli aspetti attuativi relativi alle procedure di **public procurement** (ivi inclusa la difficoltà in taluni casi di reperire le necessarie competenze sul mercato);
- alcune **scelte attuative** operate dalle amministrazioni (come ad es., la decisione di definire un programma d'investimenti integrato e ponderato, con tutto il tempo che ciò richiede, piuttosto che procedere con interventi *ad hoc*);
- la **complessità degli interventi** ed anche delle sinergie da attivare tra amministrazioni in alcuni ambiti (come quello della giustizia, ad es., in Abruzzo);
- la **mancaza di competenze**, in particolare con riferimento a **certe tipologie di beneficiari** (come i comuni o alcuni comparti dell'amministrazione che non erano precedentemente stati coinvolti in progetti cofinanziati dal FSE).

In alcuni casi hanno pesato 'in negativo' sull'attuazione dei progetti OT11 anche i ritardi nell'attuazione dei programmi nel loro complesso (ad es., P.A. Bolzano, PON SPAO) e fattori esogeni al programma, come gli avvicendamenti ai vertici delle amministrazioni e la necessità di fare i conti con le scadenze elettorali (ad es., in Umbria) o con i cambiamenti o il lento consolidamento della normativa di riferimento (come quella relativa ai beni confiscati e all'assegnazione delle risorse per le vittime di racket e usura o quella concernente la riorganizzazione e digitalizzazione del settore pubblico²²).

Figura 49 e Figura 50: I motivi che, secondo le amministrazioni, hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi OT11 considerati in ritardo o leggero ritardo (POR e PON)



Percentuali calcolate sul totale dei motivi determinanti il ritardo

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

²² Di cui alla legge n.124/2015 che ha trovato piena definizione, con l'adozione dei provvedimenti attuativi, soltanto nel 2017.

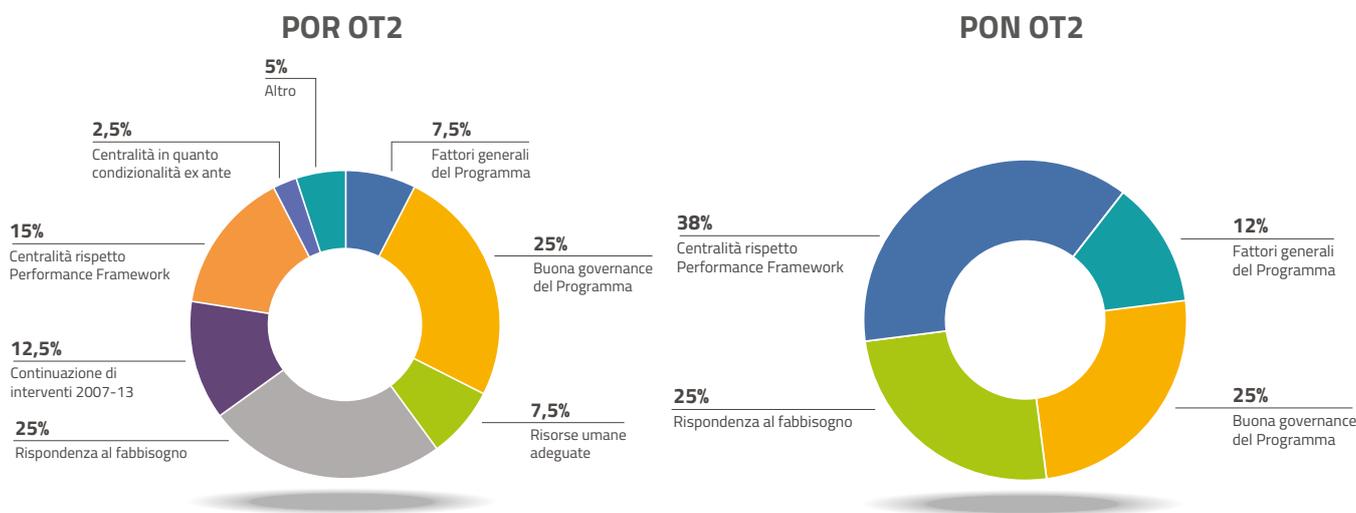
Quattro amministrazioni, su undici che hanno riscontrato delle difficoltà attuative in relazione agli interventi OT11, hanno posto in essere misure atte a contrastare tali difficoltà. Si è trattato di misure di formazione e sensibilizzazione dei beneficiari (Regioni Marche, Umbria e Lombardia); di iniziative di supporto tecnico, sia in fase di definizione delle proposte progettuali, sia in relazione al corretto adempimento degli obblighi derivanti dall'utilizzo dei Fondi europei (sempre in Lombardia); della messa a disposizione di esperti/*helpdesk* (in Campania) e dell'introduzione di misure di semplificazione nelle procedure di selezione (Lombardia). La P.A. di Trento, inoltre, sta considerando l'introduzione di ulteriori azioni di formazione sui temi degli appalti, dell'anticorruzione e della tutela della privacy.

Anche con **riferimento all'OT2** il quadro dei punti di forza e delle criticità che emerge dalla rilevazione 2018 non è troppo dissimile da quello rilevato nel Rapporto 2017. Tra i punti di forza continuano a 'pesare' in positivo **gli aspetti generali di attuazione e governance del programma** (Figure 51 e 52). Ne sono alcuni esempi:

- l'introduzione di metodologie di *project management*, gestione del portafoglio ICT e programmazione trasversale degli interventi in Umbria;
- la realizzazione di incontri periodici sullo stato di avanzamento delle procedure e di azioni di stimolo e sensibilizzazione nei confronti delle Autorità Urbane in Friuli Venezia Giulia;
- il coinvolgimento di cittadini e imprese nella progettazione degli interventi relativi alle nuove soluzioni tecnologiche per le città e comunità intelligenti in Molise;
- il coinvolgimento sistematico delle strutture regionali nelle fasi di individuazione dei fabbisogni e di progettazione e la forte *leadership* garantita a tutta la filiera in Puglia;
- l'implementazione di misure di accelerazione e l'effetto di una supervisione puntuale dell'attuazione dei progetti da parte dei soggetti beneficiari tramite misure di tutoring e accompagnamento on-the-spot (PON Governance).

Continua anche a spiccare, tra gli elementi di forza della programmazione attuativa, sia per i POR che per i PON, **la rispondenza degli interventi a un fabbisogno reale** di amministrazioni, imprese e cittadini (ad es., in Emilia-Romagna, Lazio e Molise). Con riferimento ai PON, infine, scompare la voce 'continuazione di interventi 2007-2013' ed emerge invece, con maggiore evidenza, la **centralità dei progetti ai fini della realizzazione degli obiettivi del *Performance Framework***.

Figura 51 e Figura 52: Le motivazioni alla base della buona performance degli interventi OT2 (Crescita Digitale) con avanzamento ritenuto soddisfacente o più che soddisfacente (POR e PON)



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

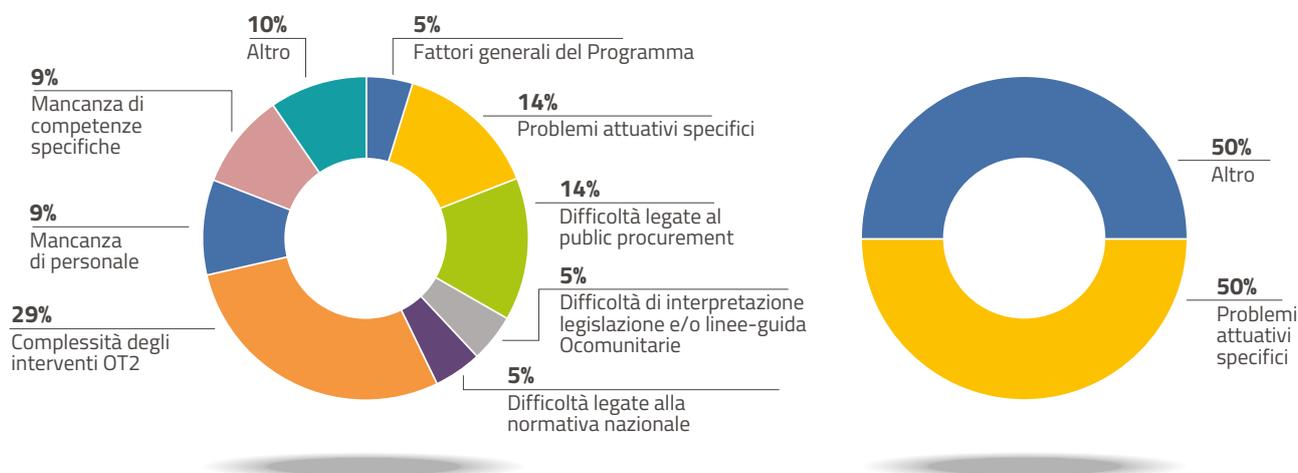
Le **criticità** riscontrate dalle amministrazioni regionali e centrali nell'attuazione degli interventi OT2 (Crescita Digitale) fanno riferimento nella grande maggioranza dei casi alla complessità degli interventi (29% delle risposte dei POR e totalità di risposte nei PON²³) (Figure 53 e 54). Rilevano anche fattori quali:

- la mancanza di personale dedicato;
- difficoltà interpretative legate alla legislazione vigente;
- fattori attuativi generali dei programmi (20% delle risposte ciascuno).

Ciò che risalta da una lettura comparata con le risposte ottenute nell'indagine 2017 è **il maggior peso attribuito nel 2018 dalle amministrazioni responsabili dei POR alla complessità degli interventi**, forse imputabile alla maturazione di una maggiore consapevolezza in merito, legata a un processo di apprendimento, ora che i progetti sono entrati nel pieno della propria fase attuativa.

²³ In quanto nella Figura 54 la voce "altro" fa riferimento a interventi non avviati volutamente, in quanto previsti per le annualità successive al 2018 (PON Metro), non si tratta quindi di una criticità.

Figura 53 e Figura 54: I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi OT2 (Crescita Digitale) considerati in ritardo o leggero ritardo (POR e PON)



Percentuali calcolate sul totale delle risposte fornite circa i motivi determinanti il ritardo

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Come per l'OT11, anche per l'OT2 le amministrazioni titolari dei programmi, sia regionali che nazionali, hanno posto in essere varie misure di supporto all'attuazione (quattro amministrazioni regionali su 20 e due amministrazioni centrali su tre). Tale supporto è stato variegato e ha compreso anche la realizzazione di laboratori formativi a valere sull'OT11 (in Umbria), oltre che l'attivazione di *helpdesk* e la messa a disposizione di esperti tematici (Marche e Friuli Venezia Giulia), la predisposizione di linee guida, seminari formativi e accompagnamento costante da parte dell'AdG e della struttura regionale nei confronti degli OI (Friuli Venezia Giulia) e l'attivazione di un'apposita Struttura Tecnica nel PON Metro.

9 LE SINERGIE

Questo capitolo tratta il tema delle sinergie. In particolare, vengono esaminate le sinergie tra: OT11 e OT2, tra questi due OT e gli altri nove OT della programmazione SIE 2014-2020 e tra gli interventi OT11/OT2 dei programmi esaminati e altre iniziative operanti sugli stessi territori, sia cofinanziati dai Fondi SIE che nazionali, ivi inclusi i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Come nel Rapporto 2017, questo capitolo prende come punto di riferimento i programmi operativi regionali. Il capitolo presenta una visione d'insieme delle sinergie.²⁴

9.1 Sinergie OT11-OT2 nei POR

Per le Regioni che comprendono sia interventi OT11 che interventi OT2, l'integrazione e il perseguimento di sinergie tra gli interventi afferenti ai due OT dovrebbero essere un elemento naturale delle strategie. La realtà, però, è più sfumata. Alla domanda "Vi sono elementi di integrazione/sinergia tra gli interventi realizzati in ambito OT11 e gli interventi realizzati in ambito OT2 (Crescita Digitale)?", su 20 amministrazioni che finanziano attività a valere su entrambi gli Obiettivi Tematici:

- solo due hanno risposto che gli interventi sono stati pensati sin dall'inizio come complementari e sinergici, con aree di intervento comune (**Umbria** – come nel Rapporto 2017 - e **Sicilia**);
- sei hanno risposto che vi sono elementi di integrazione ma limitati ad aspetti specifici del programma (**Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna** - come nel Rapporto 2017 - e **Basilicata**);
- cinque hanno risposto che vi sono sinergie, ma che queste sono limitate all'esistenza di una strategia integrata, la quale non si è però tradotta nell'identificazione e realizzazione di interventi sinergici (**Abruzzo, Bolzano, Liguria**, - come nel Rapporto 2017 - più **Lazio e Veneto**);
- sette, infine, hanno risposto che gli interventi OT11 e OT2 sono separati e che non vi è una strategia di integrazione (**Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Valle d'Aosta** - conferme rispetto al Rapporto 2017 – **ma anche Marche, Toscana e Trento**). Come si evince dalle Figure 55 e 56 a seguire, tutti questi casi ricadono nella categoria di Regioni più sviluppate e si riferiscono a programmi monofondo.

Queste risposte portano ad ipotizzare che la composizione **plurifondo FESR-FSE possa essere funzionale ad agevolare il perseguimento di integrazioni e sinergie tra i due OT**: in tutti i tre programmi plurifondo (Molise, Puglia e Calabria), infatti, vi sono integrazioni tra i due OT, anche se limitate a certi aspetti delle rispettive strategie. Nel complesso, inoltre, è utile rilevare come **la valutazione delle sinergie tra i due OT appaia leggermente più positiva nella rilevazione 2018 rispetto a quanto riportato l'anno scorso**.

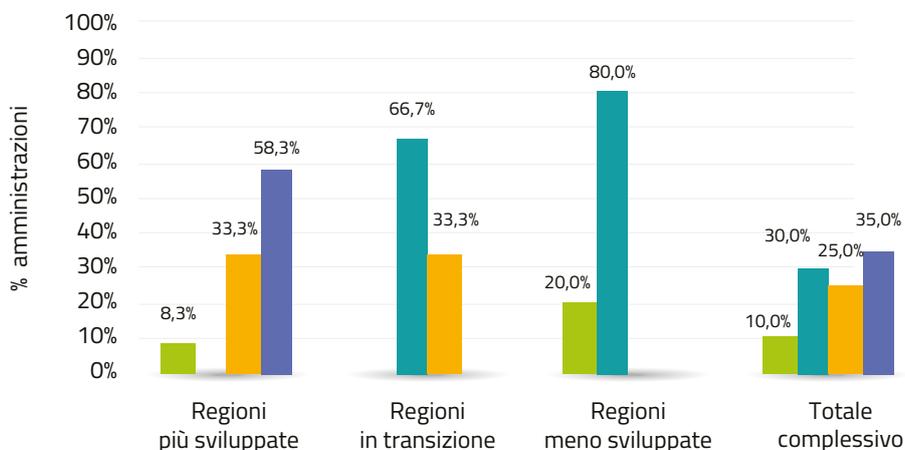
Le sinergie tra gli OT 11 e 2 sono riscontrabili in particolare nella definizione delle linee di intervento inserite nella strategia "Agenda digitale" in **Molise**²⁵, nello sviluppo dei sistemi degli open data in **Sardegna**²⁶ e **Campania**, nella predisposizione di Linee guida di integrazione OT11-OT2 in Umbria (DGR 1531-2017, già descritte nel Rapporto 2017) e nello sviluppo di sistemi digitali regionali in **Puglia**.

²⁴ Per alcuni esempi di progetti che perseguono le sinergie discusse nei paragrafi a seguire, si rimanda all'Appendice IV.

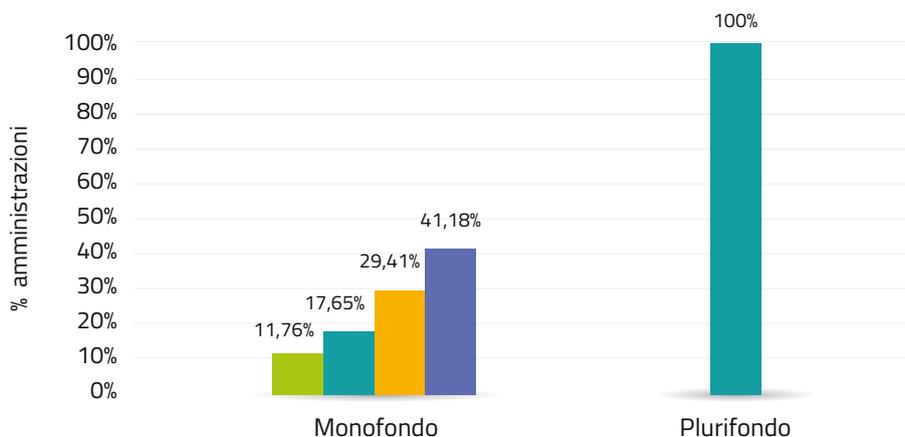
²⁵ Le sinergie tra gli OT 11 e 2 sono state attivate in particolare nella definizione delle linee di intervento inserite nella strategia Agenda digitale Molise: Azioni per la semplificazione amministrativa; Open Data Molise; SUAP; Smart cities and Communities; Agenda Digitale Salute.

²⁶ Si fa riferimento ai Progetti: Open Ras Dati Aperti Per La Trasparenza E La Accountability; Sviluppo delle competenze del personale per la Piattaforma Sardegna Turismo e Osservatorio del turismo, artigianato e commercio; Accompagnamento all'Osservatorio sulla dispersione scolastica della Regione Autonoma della Sardegna; Miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità del Sistema Informativo Integrato del Welfare regionale (SIWE).

Figura 55 e Figura 56: Elementi di integrazione/sinergia tra gli interventi realizzati in ambito OT11 e gli interventi realizzati in ambito OT2 (Crescita Digitale)



- Sì, decisamente: gli interventi sono stati pensati sin dall'inizio per essere complementari e vi sono aree di intervento comune
- Sì, ma limitatamente a certi aspetti selezionati (es. relativi al funzionamento della PA, all'open data, etc.)
- Sì, ma per il momento solo a livello strategico
- No, gli interventi in ambito OT11 e OT2 sono separati: non vi è una strategia di integrazione tra i due OT



- Sì, decisamente: gli interventi sono stati pensati sin dall'inizio per essere complementari e vi sono aree di intervento comune
- Sì, ma limitatamente a certi aspetti selezionati (es. relativi al funzionamento della PA, all'open data, etc.)
- Sì, ma per il momento solo a livello strategico
- No, gli interventi in ambito OT11 e OT2 sono separati: non vi è una strategia di integrazione tra i due OT

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

9.2 Sinergie OT11 POR –altri OT

Sia l'OT11 che l'OT2 appaiono collegati ad altri OT della programmazione SIE. Oltre alle sinergie tra i due OT è utile quindi osservare anche il grado in cui le amministrazioni perseguono un'integrazione o delle sinergie con gli altri OT.²⁷

Per quanto riguarda l'**OT11 nei POR**, quattro programmi non presentano integrazioni/sinergie tra OT11 e altri OT (al di fuori dell'OT2), mentre **sono riscontrabili elementi di integrazione o sinergia tra l'OT11 e altri OT in 17 casi, un numero più alto rispetto alla rilevazione presentata nel Rapporto 2017** (dal 60% dello scorso anno all'81% attuale). **Puglia, Calabria e Sicilia**, tutte appartenenti alla categoria delle Regioni meno sviluppate, **si confermano le amministrazioni che perseguono il maggior numero di sinergie tra OT11 e altri OT.**

²⁷ Sempre sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni nell'ambito della rilevazione online.

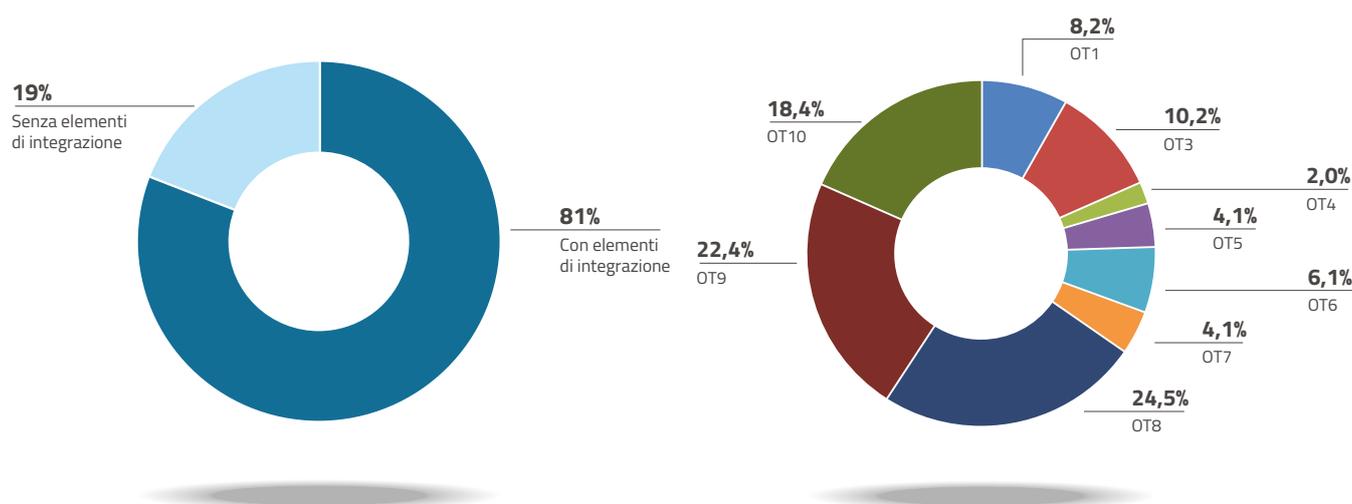
Tabella 11 – Le integrazioni tra OT11 e altri OT (escluso OT2) nei POR

Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni più sviluppate	Regione Piemonte									
	Regione Valle d'Aosta									
	Regione Liguria									✓
	Regione Lombardia				✓	✓		✓		✓
	Provincia Autonoma di Bolzano							✓	✓	✓
	Provincia Autonoma di Trento							✓	✓	
	Regione Veneto		✓					✓		
	Regione Friuli Venezia Giulia							✓	✓	✓
	Regione Emilia Romagna							✓	✓	
	Regione Toscana								✓	
	Regione Marche							✓		
	Regione Umbria									
Regione Lazio								✓	✓	✓
Regioni in transizione	Regione Abruzzo									✓
	Regione Sardegna							✓	✓	✓
	Regione Molise									

Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni meno sviluppate	Regione Campania	✓	✓					✓		
	Regione Puglia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
	Regione Basilicata					✓			✓	
	Regione Calabria	✓	✓				✓	✓	✓	✓
	Regione Siciliana	✓	✓					✓	✓	✓

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Figura 57 e Figura 58 – Integrazione e sinergie tra OT11 e altri OT (escluso OT2) – nei POR



Percentuali nel grafico di destra calcolate sulla base del totale di sinergie indicate dalle amministrazioni (che in alcuni casi sono multiple).

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

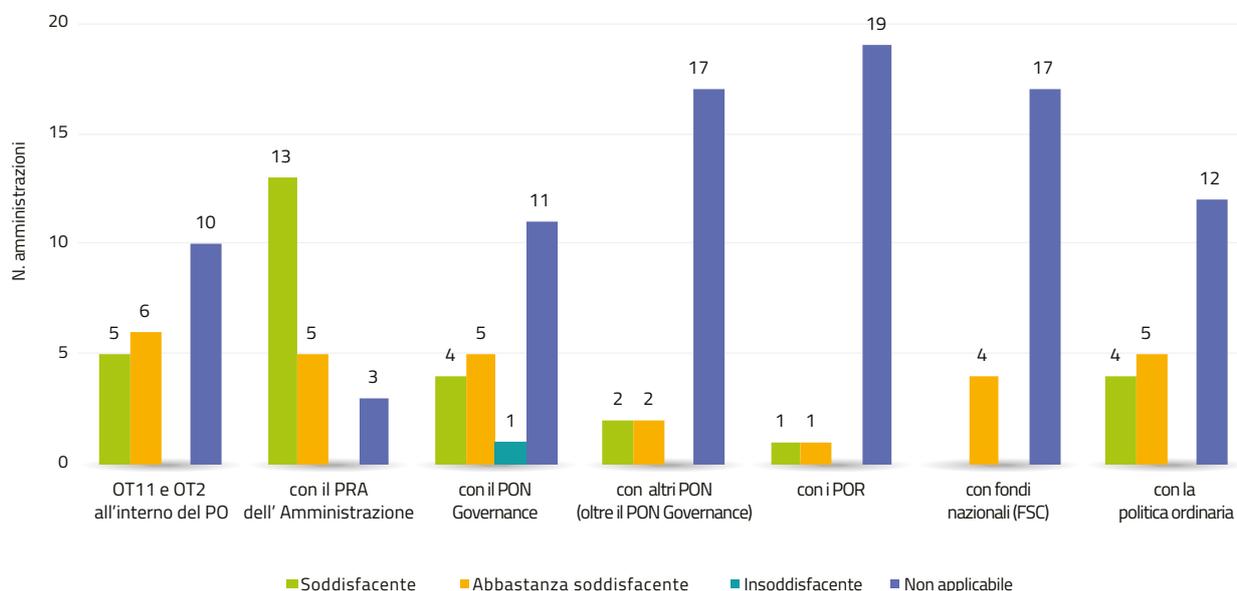
In coerenza con quanto già rilevato nel Rapporto 2017, **le sinergie riportate più frequentemente si riferiscono a OT8** (occupazione sostenibile e mobilità) – unica sinergia con trend positivo rispetto al 2017 - **OT9** (inclusione sociale, povertà, lotta alle discriminazioni) e **OT10** (istruzione, formazione e apprendimento permanente), ovvero ai e tre Obiettivi Tematici afferenti al Fondo Sociale Europeo. Sei amministrazioni puntano sull'integrazione dell'OT11 con tutti questi tre OT contemporaneamente (**Calabria, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia** – come già indicato nel Rapporto 2017 – ed anche **Provincia Autonoma di Bolzano e Regione Lazio**). Rispetto a quanto rilevato nel Rapporto 2017, **le sinergie intervenute con OT3 (Migliorare la competitività delle PMI) sono raddoppiate in termini percentuali** (dal 5,7% al 10,2%); **sono anche incrementate le sinergie con OT6** (Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse), passando dal 2,9% al 6,1%.

9.3 Sinergie OT11 POR – altri programmi

Oltre alle sinergie interne ai programmi (tra l'OT11 e gli altri OT), è interessante considerare il grado di sinergia esistente tra gli interventi OT11 contenuti nei POR e le strategie perseguite dal PON Governance, dagli altri PON (oltre al PON Governance), nonché le sinergie che esistono tra gli interventi OT11 dei POR e gli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e dalla politica ordinaria.

Nel complesso, come illustrato nel grafico a seguire, le amministrazioni ritengono che il livello di sinergie perseguito tra l'OT11 e questi programmi, quando tale integrazione e sinergia è considerata 'applicabile' (per il 50% delle amministrazioni), sia soddisfacente o abbastanza soddisfacente, anche grazie alla attività di coordinamento nazionale in ambito PRA.

Figura 59: Valutazione del livello di sinergie perseguito in ambito OT11



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Tra le **sinergie OT11 con il PON Governance**, si segnala l'intervento formativo della regione Lazio nell'ambito del PRA II fase, inquadrato nell'ambito dell'accompagnamento al processo di riforma degli Enti locali, rivolto ai Comuni, che è attuato in integrazione con il Progetto Roma Capitale del PON Governance – SIGeSS.²⁸

Per quanto riguarda le **sinergie in ambito OT11 tra i POR e gli altri PON (oltre al PON Governance)**, in oltre l'80% delle risposte è stato considerato 'non applicabile'. Si segnalano però alcuni interventi realizzati dal POR FSE Toscana, in sinergia con i PON IOG (Iniziativa Garanzia Giovani) e SPAO e, più in generale, con gli interventi rivolti all'integrazione fra sistemi pubblici per le politiche attive del lavoro e le politiche per l'inclusione sociale.

Il livello delle **sinergie tra l'OT11 e i fondi nazionali (FSC e politica ordinaria)**, ritenuto applicabile da oltre la metà delle amministrazioni, è considerato abbastanza soddisfacente, soprattutto con riferimento alle azioni

²⁸ Sistema informativo gestione servizi sociali, un progetto di riuso di un modello tecnologico-organizzativo di gestione dei servizi sociali comunali e del software gestionale "web based" fruibile online, realizzato dalle amministrazioni cedenti e operativo nel contesto della Regione Umbria e presso un centinaio di Comuni lombardi.

intraprese e/o attuate nel campo delle politiche per l'occupazione o sociali. Sono stati segnalati casi di sperimentazione di azioni innovative e di condivisione con il livello politico delle scelte strategiche nel quadro della programmazione unitaria regionale.

Il dato che risalta maggiormente dall'esame delle sinergie tra l'OT11 dei POR e gli altri programmi, cofinanziati dai Fondi SIE e non, è la **continua elevata integrazione tra OT11 e PRA** (18 su 21 amministrazioni, una in meno rispetto alla rilevazione 2017). L'OT 11, anche dal punto di vista finanziario, risulta rilevante ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati all'interno del PRA così come, in alcuni casi, il PRA è stato elaborato e attuato proprio per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* amministrativa previsti a valere su OT11.

9.4 Sinergie OT2 POR –altri OT

Per quanto riguarda l'OT2 nei POR, **sei amministrazioni non riportano alcun elemento di integrazione/sinergia tra OT2 e gli altri OT (al di fuori dell'OT11), il doppio rispetto alla rilevazione 2017**, mentre tali sinergie sono riscontrabili in 14 casi. In particolare, i programmi di P.A. di Bolzano, Lazio e Basilicata – già evidenziati nel Rapporto 2017 – ma anche quello del Veneto non presentano elementi di integrazione tra l'OT2 (Crescita Digitale) e gli altri OT al di fuori dell'OT11; mentre Trento e Toscana non presentano elementi di integrazione/sinergia con nessun altro OT, OT11 incluso. **Tra i programmi che presentano il maggior numero di sinergie, invece, continuano a spiccare quelli di Sardegna e Puglia**, i quali intersecano l'OT2 con sei altri OT. Seguono l'Abruzzo e il Piemonte (cinque OT sinergici con OT2) (Tabella 12).

Tabella 12 – Le integrazioni tra OT2 e altri OT (escluso OT11) nei POR

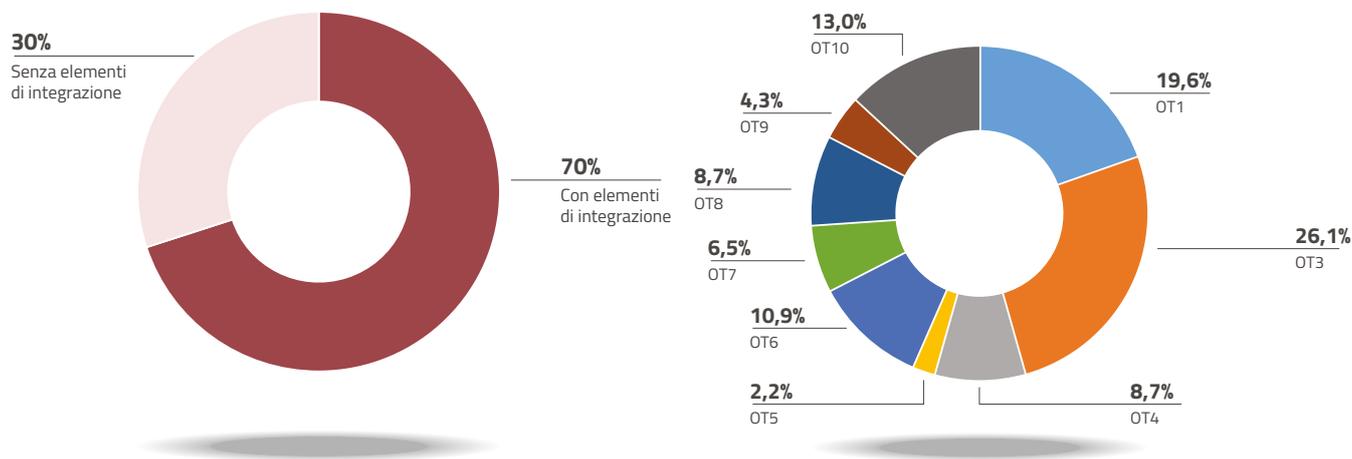
Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni più sviluppate	Regione Piemonte		✓			✓	✓	✓		✓
	Regione Valle d'Aosta					✓				
	Regione Liguria		✓							
	Regione Lombardia									
	Provincia Autonoma di Bolzano									
	Provincia Autonoma di Trento									
	Regione Veneto									
	Regione Friuli Venezia Giulia		✓	✓		✓				
	Regione Emilia Romagna	✓	✓							
	Regione Toscana									
	Regione Marche	✓	✓							
	Regione Umbria	✓	✓							✓
	Regione Lazio									
Regioni in transizione	Regione Abruzzo	✓	✓				✓	✓	✓	
	Regione Sardegna	✓	✓	✓	✓	✓				✓
	Regione Molise	✓	✓	✓				✓		

Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni meno sviluppate	Regione Campania	✓				✓				✓
	Regione Puglia	✓	✓	✓				✓	✓	✓
	Regione Basilicata									
	Regione Calabria		✓				✓			✓
	Regione Siciliana	✓	✓							

Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

In coerenza con quanto rilevato nel Rapporto 2017, **le sinergie riportate più frequentemente si riferiscono a OT1 (RTDI), unica sinergia con trend positivo rispetto al 2017, all'OT3 (Competitività delle PMI) e all'OT10 (Istruzione, formazione e apprendimento permanente)** (Figure 60 e 61). Sei amministrazioni puntano sull'integrazione dell'OT2 con tutti questi tre OT contemporaneamente (Calabria, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia – come già riscontrato nel Rapporto 2017 - più P.A. di Bolzano e Regione Lazio).

Figura 60 e Figura 61: Integrazione e sinergie tra OT2 e altri OT (escluso OT11) nei POR



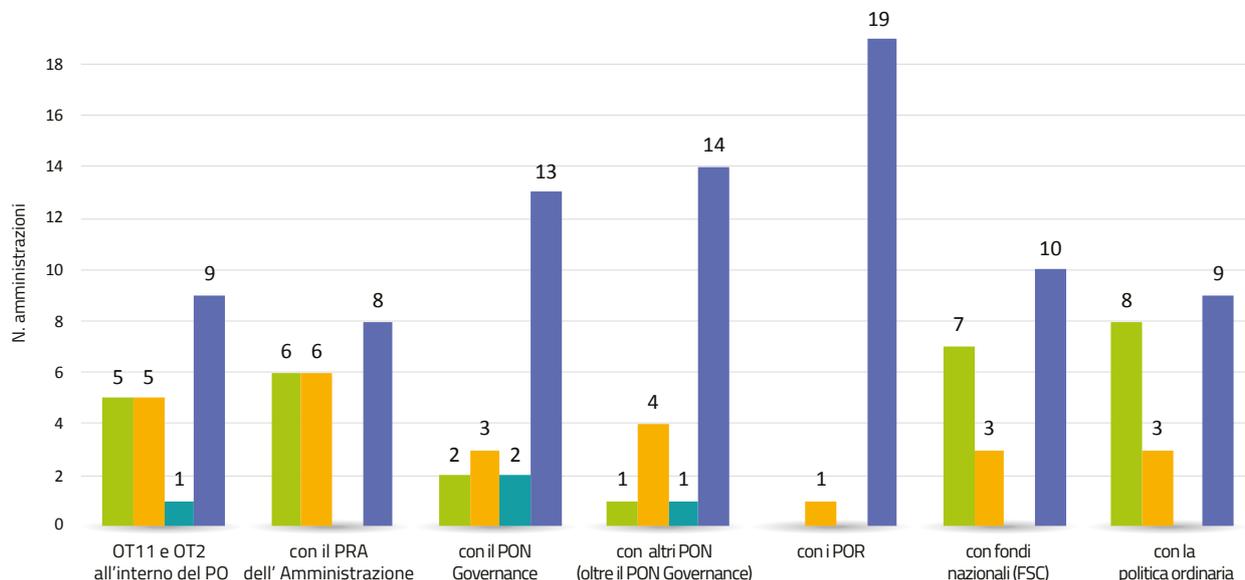
Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

9.5 Sinergie OT2 POR– altri programmi

Come per OT11 è utile considerare anche il grado di sinergia che esiste tra gli interventi OT2 (Crescita Digitale) dei POR e le strategie perseguite in altri programmi, quali il PON Governance, gli altri PON (oltre al PON Governance), gli interventi finanziati dal FSC, dalla politica ordinaria e quelli presenti nei PRA. Nel complesso, come illustrato nel grafico a seguire, le amministrazioni ritengono che il livello di sinergie tra l'OT2 (Crescita Digitale) e questi

programmi, quando tali sinergie sono considerate applicabili, sia soddisfacente o abbastanza soddisfacente. Tuttavia, in molti casi, le sinergie sono considerate non applicabili (Figura 62).

Figura 62: Valutazione del livello di sinergie perseguito in ambito OT2 (Crescita Digitale)



Fonte: rilevazione presso le amministrazioni.

Come si evince dal grafico, relativamente alle **sinergie OT2 POR-PON**, analogamente a quanto riscontrato con riferimento all'OT11, ciò che risalta maggiormente è l'elevato numero di amministrazioni che considerano le sinergie tra gli interventi OT2 dei propri POR e gli interventi attuati dal PON Governance come 'non applicabili' (13 amministrazioni su 19).²⁹

Per quanto riguarda le sinergie tra gli interventi **OT2 nei POR e gli altri PON** (al di là del PON Governance), risulta essere alto il valore assegnato alla categoria 'non applicabile' (14 amministrazioni su 19). I pochi ambiti di sinergia segnalati dalle amministrazioni fanno riferimento al coordinamento degli interventi con il Piano Nazionale Scuola Digitale/PON Scuola, con riferimento alla Rete regionale degli animatori digitali (Regione Umbria), e al PON METRO, nell'ambito del driver "Smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi digitali urbani" (Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo).

Il livello delle strategie tra **OT2 e il FSC e la politica ordinaria**, ritenute applicabili da oltre la metà delle amministrazioni, fa riferimento agli interventi infrastrutturali relativi alla banda ultra larga finanziati con il FSC, la cui strategia e finalità sono condivisi con il livello politico e con le ripartizioni territoriali competenti per l'attuazione delle misure dei POR.

L'integrazione tra OT2 e PRA è ritenuta applicabile e soddisfacente o abbastanza soddisfacente per 12 amministrazioni su 20, in calo rispetto ai 17 casi riscontrati nella rilevazione 2017. Sono stati segnalati aspetti di complementarità tra interventi PRA e azioni OT2 collegate: (i) alla capacità amministrativa in Liguria (PagoPA,

²⁹ La rilevazione ha anche portato alla luce un caso di trasferimento di pratiche tra amministrazioni: la piattaforma iTER Campania, realizzata con i fondi POR Campania FESR (OT2), è stata inserita all'interno di un progetto di riuso di buone pratiche finanziato dall'Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito del PON Governance ed è stata adottata dalla Regione Toscana.

ERP, fatturazione) ed Emilia- Romagna (Agenda urbana); (ii) alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, al potenziamento del modello organizzativo, alla riduzione dei tempi delle procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi in Abruzzo, Bolzano e Toscana; (iii) e alla digitalizzazione, e quindi innovazione, dei processi e delle procedure della PA in Molise e Sardegna.

9.6 Fattori facilitanti e barriere

Il quadro che emerge dall'analisi sopra esposta è un quadro abbastanza positivo relativamente alle sinergie tra OT11 e OT2, tra i due OT oggetto di analisi e gli altri OT della programmazione SIE ed anche tra i due OT e i PRA, soprattutto, come è naturale, con riferimento all'OT11.

Come nella rilevazione 2017, tuttavia, le sinergie tra i due OT (11 e 2) e i PON e i programmi nazionali non co-finanziati dai fondi SIE (FSC e politica ordinaria) sono in molti casi considerate come 'non applicabili', anche se in proporzioni meno significative che nella scorsa rilevazione.

Tra i fattori che, secondo le amministrazioni, hanno agevolato la realizzazione di sinergie si riportano:

- il dialogo costante tra amministrazioni quale modus operandi consolidato (20,5% delle risposte);
- la pianificazione integrata tra diverse fonti di finanziamento quale aspetto consolidato del modo di operare dell'amministrazione (17,9%);
- la consapevolezza, all'interno dell'amministrazione, delle sinergie possibili grazie all'esperienza maturata nelle passate programmazioni.

Per converso, ad ostacolare il perseguimento delle sinergie vi sono stati problemi relativi:

- alla governance multi-livello (20% delle risposte fornite) e alla mancanza di coordinamento tra i diversi rami dell'amministrazione regionale (10%);
- alla mentalità settoriale delle autorità coinvolte nella programmazione e attuazione (15%);
- alla mancanza di expertise e competenze per una pianificazione integrata (15%), anche legata alla numerosità e specificità delle tematiche abbracciate dai programmi;
- alla mancanza di personale (10%).

Va anche notato che il perseguimento del rafforzamento delle sinergie tra i due OT e tra questi e altri ambiti di intervento, sia interni che esterni ai POR, è da considerarsi un processo iterativo e talvolta ancora in corso.³⁰

³⁰ Ad es., in Regione Campania è stato avviato un percorso di condivisione interna degli obiettivi OT11/OT2 con i diversi uffici dell'Amministrazione regionale e sono state attivate azioni di raccordo finalizzate a garantire una visione d'insieme ed un più efficace coordinamento degli interventi per la crescita digitale della Regione sino al 2020. Tali azioni hanno cominciato a dispiegare i primi effetti positivi, come la programmazione di nuovi progetti, ma ci si aspetta di vedere i frutti di questo lavoro soprattutto negli anni a venire.

10 L'OT11 A SUPPORTO DELLA PERFORMANCE DELLA PA – CREAZIONE DI VALORE TRAMITE ASSOCIAZIONISMO, COOPERAZIONE E REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI

Questo caso di studio esamina una selezione di progetti finanziati a valere sull'OT11 nel PON Governance e in due POR (il POR plurifondo Calabria e il POR FSE Lombardia) relativi al sostegno ai processi di associazionismo, alla creazione di reti e cooperazione a livello locale e alla riorganizzazione dei processi e della governance relativi all'erogazione dei servizi pubblici a cittadini e imprese.

Si tratta di progetti eterogenei per obiettivi specifici e stato di attuazione ma accomunati dal fatto di affrontare le complesse tematiche della gestione associata dei servizi e dell'ottimizzazione e modernizzazione del governo locale che sono obiettivi prioritari dell'agenda di riforma del Governo italiano. Tali temi si collegano a una delle problematiche maggiormente rilevanti della PA italiana, caratterizzata da una forte frammentazione a livello del tessuto territoriale, con un numero di Comuni che si assesta intorno alle 8.000 unità e circa il 70% delle amministrazioni che non supera la soglia dei 5.000 abitanti.

Tale caratteristica strutturale, unita agli effetti della persistente austerità sui bilanci e sulle risorse umane disponibili agli enti locali, mina la capacità degli enti locali di rispondere in maniera efficace ed efficiente ai fabbisogni della società e presenta il rischio di un inasprimento delle disparità nei livelli di prestazione dei diversi enti locali e della loro capacità di rispondere ai fabbisogni espressi dai territori che servono.

Si tratta di difficoltà note e sedimentate, per quanto esacerbate dalla perdurante austerità, su cui il Legislatore ha cercato nel tempo di intervenire, agendo sui temi della frammentazione attraverso politiche tese alla riduzione del numero degli enti locali e ridisegnando, attraverso molteplici interventi, confini e competenze dell'ordinamento degli enti locali (Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni) con l'intento di adeguarli ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ciò comporta per le amministrazioni uno sforzo di riorganizzazione e riordino complessivo circa il proprio ruolo e le modalità attraverso cui erogare i servizi al territorio di appartenenza.

Lo scenario in cui i progetti esaminati intervengono è, dunque, molto complesso ed è dominato da almeno tre direttrici:

- il disegno di **riordino territoriale** prospettato dall'introduzione della Legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle fusioni e unioni di Comuni", che comporta l'esigenza di predisporre strumenti di governo ed organizzativi adeguati alla gestione di complesse realtà in mutamento, costituendo un nodo strategico in tema di innovazione istituzionale e amministrativa attraverso l'introduzione di tre grandi innovazioni strutturali e di governo del territorio: la ridefinizione delle città metropolitane, la trasformazione e riorganizzazione delle aree vaste e la formazione di sistemi intercomunali. Ciò richiede il governo di processi di potenziamento delle capacità amministrative di governance locale

attraverso l'attuazione di processi di aggregazione ed associazionismo intercomunale capaci di accrescere le capacità amministrative degli enti comunali e, nel contempo, di rendere più efficiente la gestione dei servizi pubblici locali. In quest'ambito diventa rilevante il tema del rafforzamento e della specializzazione delle competenze della PA Locale, con particolare riferimento alla capacità di cogliere le opportunità di finanziamento messe a disposizione dall'Unione Europea promuovendo sinergie e complementarità tra le risorse pubbliche e con la programmazione delle politiche locali;

- la rinnovata attenzione sul tema dei **sistemi territoriali** posta dalla programmazione SIE 2014-2020, che mira a promuovere armonicamente tutte le dimensioni di sostenibilità – economica, sociale, ambientale e di governance – attraverso una visione globale dei territori. La focalizzazione su temi quali i nuovi sistemi di governance territoriale, l'integrazione delle politiche e dei servizi, la partecipazione attiva degli attori, quali elementi cui guardare per rispondere ai mutamenti in atto, favorendo processi di potenziamento delle capacità amministrative di governance locale;
- la scelta operata dall'Italia di introdurre una **Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI)**. Le "Aree interne" riguardano tutto il territorio nazionale e vengono individuate nell'AdP 2014-2020 come una delle opzioni strategiche di intervento della Programmazione. La SNAI si pone il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di cittadinanza e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree. L'attuazione della Strategia è affidata al Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Per partecipare alla SNAI ai comuni "interni" è richiesto di realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi che siano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia. La verifica in sede istruttoria del pre-requisito associativo è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree-progetto alla strategia stessa.

10.1 I progetti analizzati

Oggetto di approfondimento sono stati i seguenti interventi, due finanziati dal PON Governance, cinque a valere sul POR FSE Lombardia e uno finanziato dal POR FESR/FSE Calabria. Questi progetti sono innovativi sul piano degli obiettivi, del metodo e delle modalità operative:

(i) **Progetto ITALIAE (PON Governance)**³¹ – Il progetto "ITALIAE" punta allo sviluppo delle amministrazioni che operano a livello territoriale, attraverso una strategia fondata su tre pilastri: modernizzazione del sistema amministrativo territoriale, miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, potenziamento della capacità di governare degli enti anche attraverso un approccio di cooperazione operativa, sperimentazione e diffusione di pratiche innovative. Il progetto si indirizza a tutti i soggetti amministrativi che, a seguito dei processi di riordino, caratterizzano il sistema delle autonomie locali: amministrazioni regionali; città metropolitane; amministrazioni provinciali; amministrazioni comunali. ITALIAE è un intervento complesso e articolato. A seguito di criticità e ritardi nell'avvio effettivo delle attività, si è resa necessaria una rimodulazione, che è stata formalizzata a novembre 2018. Attualmente, il progetto ha una dotazione finanziaria di €13.085.265,98. A dicembre 2018 gli IGV sono pari a €420.620,20 e non si registrano pagamenti (Fonte: IGRUE, Dati BDU al 31.12.2018).

³¹ Maggiori dettagli sul progetto ITALIAE sono reperibili nell'Appendice V (Box 1).

(ii) **Progetto Aree interne (PON Governance).** Il progetto “La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali” ha l’obiettivo di supportare il Comitato Tecnico Aree Interne³² e, attraverso di esso, gli enti locali coinvolti dalla SNAI nel processo di nascita e/o consolidamento di forme di governo e gestione integrate dei servizi pubblici locali comunali nelle Aree interne, in coerenza con il fabbisogno espresso dallo stato di attuazione della Strategia Nazionale nelle singole aree e coerentemente con le caratteristiche territoriali e dimensionali degli enti interessati. Il progetto, che ha una dotazione finanziaria di €4.400.000,00, è in attuazione e ha registrato significativi avanzamenti su tutte le azioni e attività proposte. Al 31.12.2018 l’intervento presenta IGV ammissibili al programma pari a €4.399.998,00 e un livello di pagamenti pari a €1.188.387,34 (Fonte: IGRUE, Dati BDU al 31.12.2018).

(iii) **Progetti di capacity building per le Aree Interne (POR FSE Lombardia).** La Regione Lombardia finanzia a valere sull’Asse 4 - Capacità Amministrativa del POR FSE 2014-2020, quattro interventi volti alla definizione e adozione di nuovi modelli organizzativi per la modernizzazione della gestione dei servizi, con effetti sia internamente agli Enti, sia nei confronti dell’utenza. Sono oggetto di intervento le seguenti aree: (i) Area Interna Alta Valtellina, costo del progetto pari a €250.000,00; (ii) Area Interna Valchiavenna, costo del progetto pari a €1.130.000,00; (iii) Area Interna Alto Oltrepò Pavese – Appennino Lombardo, costo del progetto pari a €400.000,00; (iv) Area Interna Alto Lago di Como e Valli del Lario, costo del progetto pari a €500.000,00. I quattro interventi non sono stati avviati per quasi due anni e si è resa necessaria una rimodulazione. Gli interventi, pur essendo formalmente quattro operazioni distinte, sono stati immaginati come un progetto unitario, con un’unica impostazione metodologica. Al momento si è in attesa dell’approvazione delle schede progetto rimodulate da parte della Giunta Regionale. La rimodulazione prevede l’identificazione di un unico soggetto attuatore.

(iv) **Progetto “Lombardia Europa 2020” (POR FSE Lombardia).** Si tratta di un progetto presentato da Anci Lombardia in qualità di partner capofila e realizzato in partenariato da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Provincia di Brescia. L’obiettivo principale è promuovere presso il personale dipendente degli enti locali della Lombardia la capacità progettuale per la programmazione europea e l’attivazione di azioni di sistema con il partenariato socioeconomico locale nel quadro dell’Agenda urbana dell’Unione europea e della programmazione 2014-2020. Il progetto promuove lo start-up di Servizi Europa d’Area Vasta (SEAV), ossia modalità organizzative in grado di favorire la gestione associata dei servizi europei nei contesti d’area vasta lombardi al fine di attrarre, utilizzare e gestire risorse europee per realizzare interventi che rispondano alle esigenze e peculiarità dei territori. Il progetto prevede un percorso integrato di capacity building costituito da interventi di ricerca, informazione, progettazione, sperimentazione e implementazione che consenta di istituire sul territorio regionale i SEAV e avviarne l’operatività. Le risorse previste per la realizzazione dell’intervento sono pari a 2 Meuro a valere sul POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia (azione 11.3.3). Il progetto è stato approvato in data 16/05/2018 e formalmente avviato in data 21/05/2018. E’ prevista una durata di mesi 30 (prorogabili secondo la convenzione approvata con DGR n. 7682/2018). Il livello di spesa raggiunto al 31.12.2018 risulta pari ad €800.000.

³² L’attuazione della SNAI è affidata a un “Comitato Tecnico Aree Interne”, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

(v) **Progetto “CalabrialImpresa.eu” (POR FESR/FSE Calabria)**. Il progetto ha “l’obiettivo di creare una piattaforma di riferimento per le strutture produttive calabresi per l’accesso ai servizi e agli strumenti digitali della pubblica amministrazione regionale” e si pone di mettere a sistema, migliorare e rendere disponibile agli utenti un insieme di servizi e di applicazioni inerenti alla semplificazione amministrativa attraverso il potenziamento dello sportello SURAP (Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive) e l’avvio di una struttura di coordinamento regionale su territorio, nonché l’attivazione del sistema per la gestione telematica delle conferenze dei servizi e di realizzazione di sistemi informativi per l’insediamento imprenditoriale. Si tratta di un intervento che opera in continuità con un precedente investimento condotto a valere sul POR FESR 2007-2013 e che integra risorse OT11 e OT2 del POR FESR/FSE della Regione ed anche risorse del FSC (attraverso il Patto per la Calabria, DGR n. 160 del 13.05.2016). La parte OT11, finanziata con €1.550.000 (Azione 11.3.1) al 31.12.2018 ha realizzato impegni per €747.500 e pagamenti per € 597.500.

Pur nella loro diversità, tutti i progetti sono riconducibili a delle logiche comuni.

- Primo, il riconoscimento di valore al **confronto, all’ascolto attivo e al dialogo** che operativamente si declina attraverso la **costruzione di reti e di forti partnership** istituzionali per la definizione del fabbisogno specifico da affrontare nei vari contesti di intervento (che possono essere molto diversi anche all’interno dello stesso progetto) e di come affrontare tale fabbisogno. L’attuazione degli interventi, e in alcuni casi il percorso di riflessione che ne ha portato alla rimodulazione (ITALIAE, Lombardia capacity building per le Aree Interne), hanno aiutato le amministrazioni a maturare la consapevolezza dell’importanza di tarare gli interventi sulle specificità territoriali come conditio sine qua non per il successo dei processi di cambiamento.
- Secondo, l’importanza data alle **competenze** necessarie per poter rispondere adeguatamente agli obiettivi di cambiamento perseguiti, posto che i territori che sono destinatari degli interventi, pur riconoscendo l’esigenza di un supporto, non sono sempre in grado di identificare meccanismi, regole e linguaggi degli strumenti che potrebbero fornirglielo. Tali competenze, quando necessario, vengono reperite al di fuori dell’amministrazione stessa, attivando a tal fine il partenariato (si pensi al ruolo di ANCI Lombardia e Provincia di Brescia in Lombardia Europa 2020), enti in-house (ad es., Fincalabra in Calabriaimpresa.eu) e soggetti con expertise specifico e comprovata esperienza (come il FORMEZ nei due progetti sulle Aree Interne).
- Terzo, una forte sensibilità verso il tema delle **sinergie**:
 - sinergie tra gli attori che si muovono nella stesso quadro di policy, perseguite attraverso la costruzione di partnership istituzionali e comunità di pratiche, nell’ottica di capitalizzare le migliori esperienze realizzate dai diversi soggetti che operano con competenza sulle tematiche di riferimento, incluso con riferimento alle esperienze progettuali maturate a livello territoriale nelle passate programmazioni;
 - ma anche tra gli aspetti progettuali relativi alla riorganizzazione della governance, delle strutture e delle competenze (OT11) e gli aspetti relativi alla digitalizzazione dei processi di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni, sia interni che esterni ad esse (OT2). Si pensi come esempio al progetto ITALIAE che si rivolge ad AgID cercando forme di raccordo operativo per una collaborazione inter-istituzionale sui temi dell’innovazione digitale o al progetto Calabriaimpresa.eu.³³
 - Quarto, una grande attenzione prestata all’apprendimento, non solo tramite formazione ma anche e soprattutto peer-to-peer, sulla base della duplice consapevolezza del fatto che i cambiamenti che i progetti intendono attivare, per essere durevoli nel tempo, necessitano di un **cambiamento culturale da parte di**

tutti i soggetti coinvolti – a partire dagli amministratori fino ai dipendenti degli enti locali, al partenariato e alla cittadinanza - e che tale cambiamento va supportato con investimenti sulle competenze, sul lavoro di squadra e in percorsi di accompagnamento dedicati e tailor-made.

- Infine, una forte enfasi sul tema della **stabilizzazione dei processi di cambiamento**. L'intenso lavoro inter-istituzionale e partenariale condotto in tutti i progetti esaminati nelle fasi di definizione a, in alcuni casi, anche attuazione dei progetti sembra aver stimolato la consapevolezza della necessità che i percorsi di cambiamento continuino ad essere adeguatamente accompagnati nel tempo.

10.2 Criticità affrontate

Come si è detto, i progetti operano in contesti e con finalità diverse e presentano livelli di attuazione molto differenziati. Nonostante questa diversità l'analisi dei singoli casi ha evidenziato come le condizioni ostative e le criticità affrontate siano in gran parte comuni e fanno riferimento ai seguenti fattori principali:

- la **diversità e l'eterogeneità del territorio di riferimento del progetto**, nel quale ad esempio convivono realtà molto diverse tra loro quanto a dimensioni e capacità degli enti locali e fabbisogno del territorio di riferimento. Si pensi al progetto Lombardia Europa 2020, che è forse l'esempio più eclatante di tale diversità: il progetto abbraccia una città metropolitana come Milano ma anche comuni di piccole dimensioni oltre a varie forme aggregative dei territori (unioni, gruppi di azione locale, ambiti sociali di zona, ecc.) con funzionalità e rilevanze plurime. A fronte di tale circostanza tutti i progetti esaminati, fin dalla progettazione e dalla fase preparatoria, hanno impostato la propria operatività su percorsi territoriali flessibili, definiti dal basso in maniera tale da riuscire ad intercettare nella maniera più efficace possibile le esigenze territoriali;
- il fatto che i progetti potenzialmente fronteggiano, nelle diverse attività, **livelli di partecipazione differenziata da parte dei territori, con una maggiore evidente difficoltà da parte degli enti locali di dimensione più ridotta ad essere attivamente partecipi**. Su questo specifico aspetto un ruolo di coinvolgimento dei comuni capoluogo con "effetto traino" sui restanti enti è giudicato una misura valida di intervento;
- la **difficoltà ad individuare soggetti con competenze trasversali**, all'interno delle pubbliche amministrazioni che invece tendono a strutturarsi secondo un principio verticale di competenza. La trasversalità delle competenze è invece un fattore strategico la costruzione ed il funzionamento di servizi associati, che richiedono una duttilità operativa da parte degli operatori;
- la necessità di misurarsi con le **scadenze dei mandati elettorali** degli enti locali del territorio, sia perché questa circostanza può rappresentare una flessione partecipativa alla attività di progetto in occasione delle consultazioni da parte degli enti locali, sia perché, laddove l'iniziativa si prefigge l'obiettivo di svolgere attività di formazione e coinvolgimento anche sugli amministratori (come nei progetti a supporto della SNAI nel POR Lombardia), appare del tutto evidente che è preferibile che ciò avvenga a beneficio di titolari di cariche pubbliche a inizio mandato piuttosto che a sua conclusione;
- l'opportunità, non sempre agevole, di **raccordarsi con le funzioni e i soggetti di riferimento di livello nazionale**. Nel progetto Calabriaimpresa.eu ad esempio, la funzionalità della rete dei SUAP richiede un miglior coordinamento con le banche dati nazionali la cui interrogazione è funzionale ai procedimenti locali e che non sempre appaiono essere interoperabili; stesso dicasi per con riferimento alla strumentazione

³³ Si veda il Box 2 nell'Appendice V per maggiori dettagli sulle sinergie OT11-OT2 attivate da questo progetto

del sistema camerale nazionale che non risulta sempre integrata con quella dei sistemi camerali regionali e locali (il che può richiedere un adeguamento delle normative regionali).

10.3 Elementi di successo e lezioni apprese in ottica di trasferibilità

Pur tenendo a mente le differenze tra i casi esaminati, diversi elementi comuni sono emersi dall'esame dei progetti che è possibile sottolineare in termini di utilità relativamente al conseguimento degli obiettivi di modernizzazione e miglioramento della performance perseguiti, al superamento delle criticità sopra richiamate e in relazione alla replicabilità di questa tipologia di interventi in altri contesti:

- Innanzitutto, per il raggiungimento degli obiettivi appare rilevante la scelta del **modello organizzativo del progetto**, che deve comprendere come elementi qualificanti un **forte ruolo di coordinamento e indirizzo da parte dell'amministrazione capofila, unito alla flessibilità necessaria ad andare incontro alle diverse esigenze e capacità dei diversi soggetti interessati**. Ad esempio nel caso del progetto Lombardia Europa2020, i soggetti attivi (Regione e Anci Lombardia) garantiscono copertura programmatoria e rappresentatività dei territori, oltre ad esprimere una buona capacità di contatto e coinvolgimento dei destinatari. Tale modello appare permeato ad **un'azione di regia condivisa** che consente di governare un intervento progettuale che cala su un territorio vasto, con circa 1.500 comuni, e diversificato, al cui interno convivono un'area metropolitana, città più periferiche e "comuni polvere". Verso questa platea così differenziata il progetto deve poter agire modulando con flessibilità i propri strumenti di intervento e costruendo progressivamente i previsti Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV) con una logica di geometrie variabili, capaci di capitalizzare le disponibilità locali, che possono cambiare da provincia a provincia. Discorso simile può essere fatto nel caso dell'attuazione del progetto PON GOV Aree Interne e per la progettazione dell'intervento di capacity building per le Aree Interne della Regione Lombardia. Tutti gli interventi vengono immaginati come un'azione di sistema caratterizzata da un medesimo impianto metodologico che nasce flessibile e adattabile alle singole specificità territoriali e a tale impianto corrisponde la struttura organizzativa del progetto che deve necessariamente corrispondere alle esigenze di flessibilità e adattabilità.
- Nei progetti analizzati, emerge come caratterizzante la decisione di **coinvolgere** nel concreto non solo i referenti tecnici degli enti locali, che costituiscono la componente "stabile" dell'organizzazione pubblica, ma **anche gli amministratori e i dirigenti**, che hanno un ruolo talvolta più "volatile", ma contribuiscono fortemente a determinare gli indirizzi di dipartimenti e enti locali e a consentire la corrispondenza tra la funzionalità dei servizi associati e reingegnerizzati e le scelte strategiche delle amministrazioni.
- Si rileva, poi, un ulteriore elemento che sembra fondamentale per la migliore riuscita di ciascun intervento e che consiste non solo in un commitment forte e ben definito a livello politico, ma anche in una forte **leadership tecnica dell'Amministrazione referente**, che si pone a tutela della "compliance" delle azioni condotte nei territori e a coordinamento di tutti gli attori a vario titolo coinvolti nell'attuazione della policy di riferimento (ad esempio, nel progetto Calabriaimpresa.eu, assicurando che i procedimenti attivati attraverso la rete dei SUAP fossero allineati alle condizioni di semplificazione definite dalla Regione e un adeguato riparto di funzioni tra più Dipartimenti regionali).

- Altro fattore vincente è rappresentato dal **coinvolgimento di tutti i soggetti del territorio** a partire dalla fase di programmazione dell'intervento e la costante partecipazione di enti locali e stakeholder in tutte le fasi del processo. Nel progetto Calabriaimpresa.ue ad esempio, l'aver tarato l'intervento non soltanto sulle richieste espresse dal mondo produttivo ma anche rispetto alle esigenze degli uffici regionali e comunali coinvolti e alle condizioni di connessione operativa con tutti gli altri enti pubblici ha garantito una maggiore efficacia grazie alla logica di condivisione dei processi in funzione dei fabbisogni di tutti i soggetti coinvolti.
- Un ruolo primario per il successo dell'attuazione di questo tipo di interventi – di riorganizzazione della governance e delle modalità operative di erogazione dei servizi pubblici, e connesse attività di capacity building – risiede nella **disponibilità di un set di strumenti** per l'esecuzione del progetto che comprenda: schema di convenzioni per la definizione dei partenariati istituzionali; strumenti per animazione territoriale; format per laboratori di progettazione; catalogo formativo, impianto software per le piattaforme ICT, ed altri. In particolare, gli interventi devono poter disporre di una **"strumentistica di azione"** che comprenda sia strumenti di natura formale (accordo quadro, convenzioni, format e modelli, ecc.), sia strumenti di carattere metodologico (format per focus group, laboratori di progettazione, moduli formativi, ecc.). Con la dovuta contestualizzazione e i dovuti adattamenti, la strumentistica creata nell'ambito degli interventi esaminati appare utile anche per altri territori interessati a porre in essere interventi analoghi.
- Altrettanto fondamentale per il successo dei progetti è la presenza **di forme di assistenza a beneficio degli enti e degli stakeholder interessati dalle misure di semplificazione, associazionismo e reingegnerizzazione dei processi in ottica digitale** come quelle esaminate, soprattutto a vantaggio degli enti e dei soggetti con minori capacità (ad es., i comuni e gli operatori privati di minori dimensioni). Un helpdesk sempre attivo, come quello sperimentato nel progetto Calabriaimpresa.ue, l'assistenza al completamento di particolari attività (come il caricamento delle istanze sulle piattaforme ICT), ma anche il supporto informale peer-to-peer garantito dalla formazione di reti tra gli enti, che agevolano lo scambio e permettono interazioni utili e funzionali alla risoluzione (e talvolta anche prevenzione) dei problemi attuativi sono esempi di modalità di intervento che si sono rivelate utili a tal fine.

11. L'OT2 A SUPPORTO DELLA GOVERNANCE DEL DIGITALE SUL TERRITORIO – I PROGETTI OT2 DI DEPLOYMENT DELLE PIATTAFORME IMMATERIALI

Per il caso di studio relativo all'OT2 è stato scelto, in collaborazione con AgID, il tema della **"governance" del digitale sul territorio**. Sono stati quindi analizzati alcuni progetti che intersecano gli ambiti di intervento di PON e POR con l'obiettivo di fornire un contributo analitico su come accelerare il deployment territoriale di strategie e soluzioni definite a livello nazionale. In particolare, sono stati selezionati alcuni progetti che riguardano uno degli ambiti più consolidati del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, le piattaforme immateriali, scegliendo di approfondire in particolare il tema del **deployment di SPID (il sistema unico di identità digitale) sul territorio**.³⁴

11.1 I progetti analizzati

Oggetto di approfondimento sono stati i seguenti interventi di dispiegamento di SPID, dalle Regioni agli enti locali, scelti tra quelli con un progresso finanziario più avanzato (Tabella 13). Si tratta dei progetti delle seguenti Regioni:

³⁴ SPID è il sistema di autenticazione che permette di accedere ai servizi online della Pubblica Amministrazione e dei privati aderenti con un'identità digitale unica. L'identità SPID è costituita da credenziali (nome utente e password) che vengono rilasciate all'utente dai Gestori di Identità Digitale ("Identity Provider" - IdP) accreditati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e che permettono l'accesso a tutti i servizi online. In Italia, il percorso di SPID è iniziato a fine 2014 con un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A metà 2015 sono stati emanati i regolamenti attuativi e dal 15 settembre 2015 è iniziato l'accreditamento degli Identity Provider presso l'Agenzia. I primi servizi sono attivi dal 15 marzo 2016. Nella prima fase di avvio del sistema pubblico di identità digitale la necessità è stata quella di far coesistere il sistema di autenticazione tramite SPID con i sistemi di autenticazione già esistenti. La progressiva implementazione del sistema da parte della Pubblica Amministrazione farà sì che tutti i servizi online siano accessibili tramite SPID. I progetti da approfondire sono stati identificati in un percorso di lavoro condiviso con AgID: partendo da 85 progetti, finanziati sia dai POR che dai PON, riguardanti le piattaforme sia materiali (data centre, cloud computing) che immateriali (SPID, PagoPA) e con un avanzamento attuativo significativo (almeno il 30% di pagamenti su impegni totali), si è deciso di puntare sul deployment di SPID sul territorio, la tipologia di progetti maggiormente presente nel campione.

Da un'analisi dei progetti SPID attualmente in corso di implementazione a valere sui POR FESR e sul PON Metro, realizzata a partire dall'evidenza raccolta tramite la rilevazione presso le amministrazioni e in collaborazione con AgID, emerge una chiara specializzazione tra i due PO in quanto a natura e ampiezza territoriale dell'intervento: (i) le Regioni sembrano concentrare i loro interventi sul deployment puro di SPID sul territorio, avendo come target primario di intervento gli enti territoriali (principalmente i Comuni); (ii) i Comuni capoluogo delle Città Metropolitane sembrano invece concentrare gli interventi sull'aggancio di SPID a portali metropolitani (sia trasversali sia per area tematica), avendo come target primario gli utenti (cittadini e imprese). In questo contesto, abbastanza consistente è anche l'aggancio di SPID a singole componenti trasversali (come la server farm, il cloud, il Fascicolo Unico del Cittadino (FUC), il geoportale, ecc.). Tuttavia, trattandosi di azioni molto innovative, l'integrazione a SPID è perseguita solo per il Comune capoluogo della Città metropolitana, e non per tutti i Comuni di cintura. Questa distinzione è dovuta principalmente alla diversa natura degli enti regionali (di programmazione e governance del territorio), rispetto alle Città metropolitane, che sono più orientate alla fornitura di servizi agli utenti e tendono quindi a vedere i loro interventi maggiormente integrati con l'erogazione diretta di servizi.

Tabella 13 - I progetti analizzati per il caso di studio – titolo, beneficiario, impegni e pagamenti al 31.12.2018

TITOLO PROGETTO	BENEFICIARIO	IMPEGNI (€)	PAGAMENTI (€)
Progetto dispiegamento del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID) nel SIIR (Sistema Informativo Integrato Regionale)	Regione Liguria / Settore informatica	700.000	592.771
Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)	Regione Piemonte	1.144.230	376.657
Progetto PRJ 1166 - Dispiegamento di SPID per gli Enti Locali	Umbria Digitale S.C.A.R.L.	69.938	69.938
Sistema Pubblico di Identità Digitale e Cooperazione	Regione Puglia	687.549	596.947

Fonte: IGRUE.

A partire dai progetti citati, sono state analizzate, per queste Regioni, le iniziative complessive riguardo a SPID. Per le Regioni, infatti, il singolo progetto preso in esame rappresenta solo un tassello rispetto alla strategia complessiva più ampia (e per ciascuna è un tassello differente). Tali strategie complessive rispondono a logiche comuni, mentre si differenziano riguardo alle modalità attuative e ad alcune condizioni di contorno.

La logica di intervento prevede in tutti i casi esaminati:

- La **costituzione di un nodo regionale di SPID** (logica che viene utilizzata anche per altre piattaforme, come PagoPA); in alcuni casi, ad es. in Piemonte, sono state implementate funzionalità evolute come la compatibilità con eldas (lo standard europeo di identità digitale) e l'utilizzo della CIE come SPID;
- **L'adeguamento a SPID dei servizi presenti sui data center regionali** (in genere Amministrazione Regionale, Sanità, enti ambientali, ecc., ma in alcuni casi sono presenti anche servizi erogati anche per conto degli Enti Locali);
- Lo **stimolo all'adeguamento a SPID da parte degli enti locali del territorio**.

Se la logica è più o meno la stessa per tutte le Regioni oggetto di approfondimento, gli approcci sono invece spesso diversi:

- **Per sequenza temporale**, ad es. la Puglia, avendo lanciato poco prima dell'avvio di SPID, avvenuto nel 2016, un progetto di identità regionale, ha scelto prima di spingere la propria identità sugli enti, poi di costituire il nodo regionale SPID, migrando il proprio sistema, già consolidato, verso SPID; altre Regioni hanno operato in maniera inversa;
- Per **tipologia di intervento sugli enti locali**, che assume connotati, modalità attuative e profondità di intervento assai differenti nelle diverse Regioni:
 - o Ad es., l'Umbria ha lanciato un progetto di gateway regionale per l'accesso ai servizi di tutti gli enti locali (LoginUmbria), cercando così di integrare i servizi all'interno del data center regionale; tuttavia, non avendo raggiunto l'adesione di tutti i Comuni, ha deciso di avviare un'ulteriore iniziativa di affiancamento ai Comuni che implementano SPID in autonomia, finanziandone l'adeguamento dei servizi e SPID;
 - o La Liguria, invece, dopo la costituzione del nodo regionale e l'adeguamento dei servizi regionali e sanitari, ha avviato direttamente un intervento di affiancamento ai Comuni

(anche con fondi ordinari), in particolare consulenza sul rapporto con gli Identity Provider, servizi organizzativi (tracciabilità, autorizzazioni, ecc.) e tecnologici di connessione al nodo regionale;

o Il Piemonte, infine, ha adeguato a SPID il proprio sistema federato di erogazione di servizi (denominato "Sistema Piemonte"), che comprende sia i servizi regionali e sanitari, sia quelli comunali per i Comuni che hanno aderito (come l'Albo Pretorio elettronico, o il MUDE – Modello Unico Digitale per l'Edilizia, al quale aderiscono circa 150 Comuni). Per i Comuni non aderenti a Sistema Piemonte, sono previste iniziative di promozione e sensibilizzazione.

La diversità di queste scelte è riconducibile alle scelte strategiche operate dalle Regioni nelle proprie Agende digitali³⁵ e alla presenza e alla natura di società in-house per l'ICT. I progetti di dispiegamento di SPID utilizzano una gamma di meccanismi attuativi e di interventi assai ampia. Nelle Regioni dove è presente una società in-house per l'ICT (come è il caso delle 4 Regioni in oggetto), l'attuazione degli interventi è sempre demandata alla società in-house (in un caso, l'Umbria, il beneficiario è direttamente la società consortile Umbria Digitale). La scelta di avvalersi delle società in-house avviene in particolare quando gli interventi riguardano: (i) l'adeguamento tecnologico (ad es. realizzazione del nodo SPID regionale, come in Piemonte, Liguria, Umbria e, in prospettiva, Puglia) e realizzazione di moduli SW per gli enti locali (Umbria); (ii) l'assistenza agli enti locali (Liguria, Umbria, Puglia); (iii) la formazione, anche attraverso webinar, e spesso anche eventi di sensibilizzazione sul territorio (Puglia, Piemonte).

L'ampiezza dell'intervento dipende anche dalla natura della società in-house. In alcuni casi infatti (come Lepida in Emilia-Romagna e Umbria Digitale) si tratta di società consortili che hanno come soci tutti i Comuni del territorio regionale, consentendo così alla società di operare direttamente come in-house del singolo Comune e di intervenire sul suo sistema informativo. In altri casi (ad es. Liguria Digitale) la società è posseduta solo dall'ente Regione, e quindi può operare direttamente solo sul sistema informativo regionale in senso stretto oppure per gli enti governati direttamente dalla Regione (es. Sanità), mentre l'intervento sui Comuni passa attraverso convenzioni *ad hoc* che lo rendono più complesso da attuare.

11.2 Criticità affrontate

Pur con le differenze sopra descritte relativamente alle modalità di intervento, i progetti esaminati presentano una serie di criticità comuni che riguardano:

- **L'engagement degli Enti Locali** - Trattandosi di azioni rivolte al territorio, la capacità di raccogliere le esigenze degli Enti Locali (ed in particolare dei Comuni) e stimolarne la partecipazione è un elemento fondamentale. Tuttavia, tutte le Regioni intervistate hanno evidenziato la difficoltà di raggiungere tutti gli enti, anche i Comuni più piccoli, con le loro iniziative, nonostante tutte abbiano organizzato incontri di sensibilizzazione sul territorio e avviato azioni di facilitazione dell'adesione a SPID da parte dei Comuni. Questo processo è stato naturalmente più agevole per le Regioni che avevano un'identità digitale pregressa utilizzata

³⁵ Il Piano Triennale, infatti, viene in genere declinato anche a livello regionale. Le Regioni, oltre a sviluppare infrastrutture e servizi nei settori di stretta competenza (come la Sanità o l'Ambiente), devono farsi carico di attuare i progetti strategici nazionali a livello territoriale. Gli interventi finanziati dai POR, quindi, sono parte di una strategia di intervento regionale sull'Agenda Digitale più ampia, che viene finanziata con più fonti, anche con fondi regionali propri (tipicamente nelle Regioni del centro-nord, dove le risorse SIE a disposizione sono più limitate).

anche dagli enti locali per erogare servizi ai cittadini (vedi paragrafo seguente);

- **Il rapporto con i fornitori dei servizi on-line dei Comuni** - Una delle maggiori resistenze riscontrate dalle Regioni riguarda il rapporto con i fornitori dei servizi on-line dei Comuni, che spesso non percepiscono alcun vantaggio dall'adeguamento a SPID, ma anzi un aggravio di costi. Benché le realizzazioni tecnologiche delle società in-house regionali vengano offerte gratuitamente ai Comuni, proprio per favorire il deployment di SPID, i fornitori vedono questa opportunità come un elemento di turbativa del rapporto con i Comuni loro clienti. Le rigidità contrattuali non hanno aiutato a trovare soluzioni immediate, per cui in molti casi si sono registrati dei rallentamenti rispetto ai tempi di dispiegamento preventivati;
- **Switch-off delle identità digitali pregresse** - Le Regioni si sono date strategie diverse per la migrazione progressiva delle identità digitali dei cittadini verso SPID. Una delle maggiori criticità riscontrate riguarda la difficoltà di attuare delle politiche di switch-off delle identità digitali pregresse, spingendo così l'utenza dei servizi digitali a migrare definitivamente verso SPID. Tutte le Regioni intervistate hanno evidenziato come vincolo al pieno dispiegamento di SPID il fatto che non sia stato ancora definito SPID per imprese e professionisti. Ciò impedisce una piena migrazione di tutti i servizi verso SPID e lo switch-off completo delle altre identità digitali, che devono continuare ad essere mantenute per i servizi rivolti alle imprese come il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) o ai cittadini ma che vengono espletati attraverso intermediari (come le pratiche edilizie). Un discorso analogo vale anche per altre tipologie di identità che non sono SPID-compliant, come quelle relative ai dipendenti pubblici o ai minori.

11.3 Elementi di successo e lezioni apprese in ottica di trasferibilità

Gli elementi di maggior successo dei quattro progetti esaminati, e le opinioni raccolte circa le modalità operative che potrebbero portare a un superamento delle criticità sopra elencate, possono fornire spunti per l'efficace riproposizione delle esperienze analizzate in altri contesti. In particolare:

- **Sinergia di intervento con altre piattaforme trasversali** (tipicamente PagoPA): essendo difficile raggiungere la totalità dei Comuni, attuare sinergie con le altre piattaforme trasversali nazionali consente di agganciare il Comune una sola volta e di affrontare il problema in un'ottica unitaria, valorizzando l'insieme delle piattaforme trasversali come abilitatori dello sviluppo dei servizi e del loro utilizzo da parte dei cittadini;
- **Sensibilizzazione capillare degli enti e sinergia con i progetti nazionali**: la realizzazione di eventi di sensibilizzazione del territorio, in collaborazione con le iniziative di AgID, ha consentito di accelerare negli enti la consapevolezza dell'importanza di aderire a SPID come piattaforma nazionale e fornito un quadro organico di intervento che ha reso omogenei i messaggi sul territorio. Le Regioni intervistate vedrebbero di buon occhio, ad esempio, un intervento nazionale, da parte di AgID, per affrontare la riluttanza dei fornitori dei comuni, magari anche in collaborazione con le associazioni di categoria, così come fu fatto per il progetto ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente);
- **Importanza di intercettare gli "eventi della vita" in grado di fare da killer application**: le Regioni intervistate hanno evidenziato come la diffusione di SPID abbia fatto dei progressi significativi grazie ad alcuni servizi che hanno svolto la funzione di volano (come l'app per i 18enni, le iscrizioni scolastiche, la consultazione delle pratiche di immigrazione e così via); una strategia che tenga conto di questi servizi anche in

ottica di promozione e comunicazione potrebbe accelerare la diffusione di SPID;

- **Importanza di valorizzare le pre-esistenti identità digitali di livello regionale**, di cui il progetto POR rappresenta una migrazione verso SPID. Le Regioni che si erano dotate di un'identità digitale a livello regionale, e che l'hanno fatta evolvere in SPID, sono riuscite da un lato a rendere compatibili in tempi brevi una quantità significativa di servizi, dall'altro a valorizzare una base di utenti con effetti positivi anche sui nuovi servizi via via attivati;
- **Chiarezza della strategia di switch-off**: la presenza di una chiara strategia di switch-off può rappresentare un elemento vincente perché limita le "legacy" delle vecchie identità (che pur, per i motivi già richiamati, devono sopravvivere almeno fino al completamento della transizione SPID su tutti i servizi e ambiti di riferimento) e accelera la migrazione al nuovo sistema. La Puglia ha attuato uno switch-off delle identità pregresse "deboli", verso SPID e CRS/CNS (Carta Regionale/Nazionale dei Servizi). Le altre Regioni hanno attivato meccanismi diversi, tra cui l'attivazione di nuovi servizi (e servizi rinnovati) solo con SPID, la registrazione di nuovi utenti solo con SPID e il rinnovo di password relative a vecchie identità scadute solo con SPID.

12. CONCLUSIONI

Dal lavoro di monitoraggio illustrato emergono una serie di considerazioni relative al progresso realizzato nell'attuazione degli interventi OT11 e OT2 nel corso del 2018 e alla possibile evoluzione futura della loro programmazione attuativa.

In primo luogo, il 2018 ha segnato un cambio di marcia per entrambi gli OT. Migliorano considerevolmente tutti e tre gli indicatori – capacità d'impegno, efficienza realizzativa e capacità di utilizzo – sia rispetto al 2017, sia rispetto ai valori medi dei programmi di riferimento. Gli incrementi realizzati con riferimento agli IGV e alla spesa certificata sono estremamente significativi, soprattutto con riferimento all'OT2. Complessivamente, in termini aggregati medi, e fatta eccezione per l'OT2 nei PON, entrambi gli OT continuano ad essere più arretrati rispetto all'andamento complessivo dei programmi di riferimento, ma il gap si è ridotto. Vi sono anche importanti variazioni tra i POR, alcuni dei quali presentano un andamento sui due OT, soprattutto in relazione all'OT11, superiore rispetto al valore medio del programma. Il quadro dell'attuazione finanziaria, quindi, si presenta in miglioramento e diversificato. In qualche caso la migliore performance finanziaria rispetto al 2017 può essere attribuita alle riprogrammazioni introdotte durante il 2018. Tuttavia, nel complesso queste riprogrammazioni non hanno intaccato la percentuale di risorse dedicata ai due OT (anche se con riferimento all'OT11 nei PON, vi sono stati tagli abbastanza significativi, in valori assoluti, nei PON Governance e Inclusione).

In termini di scelte attuative, con riferimento ad entrambi gli OT, i programmi mostrano diversi approcci: alcuni tendono ad attuare pochi progetti di dimensioni significative, mentre in altri è evidente una suddivisione delle risorse in progetti di piccolo taglio (soprattutto per quanto riguarda l'OT11 ma anche in OT2). È interessante comunque notare come tali scelte non appaiano essere correlate, dal punto di vista quantitativo, all'avanzamento finanziario dei programmi. Non può però escludersi che esse potranno portare a esiti diversi in termini di impatto delle misure attuate. A pesare in questo senso, sia in un caso che nell'altro, sarà comunque l'inquadramento (o meno) degli interventi in un impianto strategico complessivo, elemento che non è possibile valutare sulla base delle evidenze raccolte e che richiederebbe analisi valutative *ad hoc*.

Una certa variabilità tra i due OT e tra i programmi si riscontra anche con riferimento alla scelta di modalità attuative e ambiti tematici di intervento. Per quanto riguarda le prime, nell'OT11 si conferma una tendenza dei POR ad investire tramite interventi formativi, talvolta anche di piccolissimo taglio e, stando alle evidenze raccolte dalla rilevazione, non sempre con un'apparente strategia di riferimento. Sempre con riferimento all'OT11 si conferma anche la tendenza dei PON a investire in progetti di consulenza e supporto specialistico. Tra gli interventi OT2 sono prevalenti quelli per servizi e applicazioni, sia nei POR che nei PON.

Rispetto alle aree di policy, o ambiti tematici, di riferimento, l'analisi degli interventi ha evidenziato che, ferme restando le differenze che esistono tra programmi, in entrambi gli OT sembra esservi un grado di 'ripartizione di competenze', laddove i PON tendono ad investire in ambiti non particolarmente o niente affatto presenti nei POR (ad es., i temi del supporto agli enti locali e della legalità/anticorruzione, con riferimento all'OT11, e dell'edilizia/catasto, finanza e tributi e anticorruzione per l'OT2). Con riferimento all'OT11, inoltre, si riscontra la tendenza a

investire in uno spettro di ambiti tematici molto più ampio nelle Regioni meno sviluppate, il che appare coerente con la maggiore entità finanziaria dei programmi di queste Regioni rispetto alle dotazioni, talvolta minime, delle Regioni più sviluppate. Per converso, è interessante notare il peso quasi doppio di un tema come l'inclusione sociale nelle strategie OT2 delle Regioni meno sviluppate, rispetto alle strategie OT11 dello stesso gruppo di Regioni, il che appare coerente con la trasversalità sottesa agli interventi di trasformazione digitale delle PA.

Il quadro delle sinergie rilevato presenta elementi di continuità e discontinuità rispetto a quanto riscontrato nel Rapporto 2017, trend divergenti tra i due OT ed anche luci e ombre.

- Per quanto riguarda le sinergie tra i due OT, sette Regioni su 21 ritengono che gli interventi OT11 e OT2 perseguiti dai POR delle rispettive Regioni (in tutti questi casi POR monofondo) siano del tutto separati. Al tempo stesso, in almeno cinque Regioni sono identificabili esempi concreti di modalità attraverso cui l'integrazione tra i due OT viene perseguita in maniera proattiva.
- In relazione alle sinergie tra OT11/OT2 e gli altri OT, la rilevazione ha messo in luce rispetto al 2017 un numero maggiore di sinergie con riferimento all'OT11 e un numero minore di sinergie nell'OT2. In entrambi i casi si nota una continuità rispetto agli OT cui tali sinergie fanno riferimento, anche se riguardo all'OT11 nella rilevazione attuale è emerso un rafforzamento delle sinergie con gli OT3 e 6 (un dato significativo, visto che si tratta di OT che fanno riferimento al FESR).
- Rispetto alle sinergie con i PRA delle amministrazioni si riscontrano delle differenze tra i due OT, anche considerando che l'OT2 non è una delle fonti di finanziamento previste per i PRA nelle Linee guida per la loro definizione (I³⁶ e II³⁷ Fase): 18 amministrazioni su 21 ritengono che il PRA sia sinergico con gli interventi OT11 dei rispettivi programmi e 12 amministrazioni su 19 considerano i propri PRA sinergici con l'OT2.
- Come anche nella scorsa rilevazione, le amministrazioni continuano a riportare una mancanza di sinergie, e addirittura della percezione della loro potenzialità, tra gli interventi OT11 e OT2 dei POR e quelli attuati a valere su risorse dei PON (incluso il PON Governance), del FSC e delle politiche ordinarie.
- A facilitare la comprensione e il perseguimento delle sinergie continuano ad essere alcuni aspetti del modo di lavorare proprio di alcune amministrazioni – come il dialogo costante all'interno dell'amministrazione e tra amministrazioni o la pianificazione integrata tra le diverse fonti di finanziamento. È su questi elementi che si dovrebbe puntare per rafforzare il perseguimento di approcci maggiormente integrati e sinergici tra diversi programmi e fonti di finanziamento.

Il lavoro di monitoraggio relativo all'annualità 2018 ha incluso la realizzazione di due casi di studio tematici su ambiti di policy di rilevanza cruciale per l'agenda di riforma del governo italiano: il miglioramento della performance della PA, tramite associazionismo, cooperazione e reingegnerizzazione dei processi, e il supporto al deployment territoriale delle infrastrutture digitali immateriali. Sono stati esaminati in dettaglio 12 progetti, attuati a valere su risorse sia POR che PON, con l'obiettivo di identificare gli elementi qualificanti che possono rendere questi interventi un successo sul piano attuativo e dei risultati, anche in un'ottica di replicabilità. Pur con le dovute differenze e specificità legate ai due ambiti d'intervento e ai progetti stessi, entrambi i casi di studio hanno fatto emergere una serie di fattori di criticità e di successo comuni. Emerge, quindi, l'opportunità di stimolare

³⁶I Fase, Linee Guida per la definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), Segreteria Tecnica PRA, 11 luglio 2014

³⁷II Fase, Linee Guida per la definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Segreteria Tecnica PRA, 13 giugno 2017.

le amministrazioni a prendere parte in scambi, strutturati ed *evidence-based*, di esperienze e buone pratiche. In particolare, i casi di studio suggeriscono l'opportunità di un ruolo di stimolo e sistematizzazione da parte del governo nazionale a supporto delle amministrazioni regionali e locali, con la duplice finalità di indirizzare e meglio coordinare i vari interventi finanziati a valere sull'OT11 e sull'OT2 sui temi sopra citati (e potenzialmente altri) e di offrire, al tempo stesso, un supporto competente e fattivo sulle metodologie più utili ad affrontare operativamente le criticità che sono tipicamente associate a tali interventi. Il CdP potrebbe svolgere un ruolo di snodo strategico e operativo per questo tipo di attività, anche tramite l'attivazione e la facilitazione di tavoli di confronto e discussione, anche tecnici, su tematiche mirate e identificate con le amministrazioni regionali e locali. I casi di studio hanno anche evidenziato l'importanza di mantenere alto il presidio dei progressi realizzati e della stabilizzazione del cambiamento, poiché, come già evidenziato da altri studi di valutazione sull'impatto della politica di coesione, i risultati conseguiti possono andare persi se cambiano le condizioni del contesto in cui gli interventi si inseriscono.

Infine, il Rapporto suggerisce alcune importanti linee di indirizzo per la programmazione 2021-27, attualmente in corso di definizione. La diversa architettura per la politica di coesione prevista nelle proposte della Commissione – cinque obiettivi di policy, anziché undici obiettivi tematici, e l'integrazione trasversale dell'OT11 come componente orizzontale all'interno di questi – preannuncia la necessità ancora più marcata di un'azione di regia e stimolo dal Centro. Un'azione che dovrebbe supportare non soltanto l'apprendimento e lo scambio di buone pratiche tra i soggetti coinvolti a vario titolo in questo tipo di interventi e l'attuazione di misure di supporto ai cambiamenti particolarmente difficoltosi da innescare e sostenere (come negli esempi esaminati nel caso di studio OT11), ma che dovrebbe anche essere volta ad assicurare la realizzazione di una visione strategica complessiva e ad assicurare maggiore coerenza tra interventi e obiettivi. Una tale visione strategica non è sempre chiaramente rinvenibile dall'esame degli interventi OT11 attuati nei POR FSE. Vi è anche spazio per un rafforzamento delle sinergie tra POR e PON, tra gli ambiti di intervento dell'OT11 e dell'OT2 e tra questi e le politiche nazionali. È anche su questi ambiti, così cruciali per l'efficacia dell'azione pubblica, che una decisa linea di indirizzo da parte del Governo centrale potrà rivelarsi fondamentale. Un forum come il Comitato OT11-OT2, pertanto, potrebbe evolvere in questa chiave e acquisire un ruolo ancora più centrale nel prossimo periodo di programmazione.

ALLEGATI

13 ALLEGATO 1 - LISTA INTERVISTATI (CASI DI STUDIO)

13.1 Intervistati casi di studio OT11

Regione Lombardia

Progetto Lombardia Europa 2020

Daniele Gigni, funzionario Comune di Cremona, ufficio "Progetti e risorse" (5 giugno 2019).

Egidio Longoni, Vice-Segretario ANCI Lombardia (5 giugno 2019).

Federica Marzuoli, referente Progetto Lombardia Europa 2020, Regione Lombardia (5 giugno 2019).

Progetti di capacity building per le Aree Interne

Francesco Brignone, Regione Lombardia, Direzione Generale Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni UO Risorse Energetiche e Rapporti con le Province Autonome Politiche europee per lo sviluppo locale integrato (31 maggio 2019).

Renato Dolci, Segretario Comunità Montana Valchiavenna, Area Interna Valchiavenna (3 giugno 2019).

Marisa Fondra, ex Sindaco di Taceno, Capofila dell'Area Interna Alto Lago di Como (31 maggio 2019).

Regione Calabria

Progetto CalabriaImpresa.ue

Dr. Francesco Venneri, dirigente Regione Calabria, referente per il progetto "CalabriaImpresa.ue" (17 giugno 2019).

Dr. Claudio Marrelli, responsabile procedimento SUAP per il comune di Montalto Uffugo (destinatario intervento) (17 giugno 2019).

PON Governance

Progetto Aree Interne

Maria Gigliola Cirrillo, Comitato Tecnico Aree Interne, Presidenza Consiglio dei Ministri (7 giugno 2019).

Clelia Fusco, responsabile del progetto per Formez PA (30 maggio 2019).

Sabrina Lucatelli, già Coordinatore Strategia Nazionale Aree Interne (7 giugno 2019).

Francesco Passetti, Sindaco Comune di Frontone, Area Interna Appennino basso pesarese e anconetano (3 giugno 2019).

Progetto ITALIAIE

Francesco Minchillo, Esperto DARA, Coordinamento progetto ITALIAIE (6 giugno 2019).

Francesco Tufarelli, Coordinatore dell'Ufficio I Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), Presidenza del Consiglio dei Ministri (6 giugno 2019).

Monica Visentin, Ufficio Politiche Europee, Settore organizzazione e progetti strategici, Unione della Romagna Faentina (3 giugno 2019).

13.2 Intervistati casi di studio OT2

AgID

Nicola De Chiara, Project manager (20 maggio 2019).

Fabrizio Donzella, Esperto nel coordinamento, gestione e monitoraggio di iniziative di digitalizzazione e relative alla programmazione dei Fondi europei e nazionali per la coesione (20 maggio 2019).

Laura Aglio, Enrico D'Alessio, Michele Lo Squadro, Maura Montironi, Daniela Pascale, Account territoriali (20 maggio 2019).

Regione Liguria

Lorenzo Capizzi, Settore Informatico – Regione Liguria (3 giugno 2019).

Anna Cerrato, Responsabile delle attività di sviluppo e gestione del Sistema informativo – Regione Liguria (3 giugno 2019).

Regione Piemonte

Marta Garabuggio - Direzione Segretariato Generale - Settore Servizi digitali per cittadini e imprese – Regione Piemonte, (5 giugno 2019).

Pasquale Volontà - Direzione Segretariato Generale - Settore Sistemi Informativi – Regione Piemonte. (5 giugno 2019).

Regione Umbria

Giovanni Gentili – Responsabile Politiche per la Società dell'Informazione, Architetture per l'ICT e Amministrazione Digitale – Regione Umbria (7 giugno 2019).

Alfredo Larotonda – Responsabile Area progettazione – Umbria Digitale (7 giugno 2019).

Regione Puglia

Marcello Marangio - Senior Software Architect - InnovaPuglia S.p.A. (11 giugno 2019).

Maria Stella - Responsabile sub azioni 2.2.1., 2.2.2., 2.2.3. - Dipartimento Sviluppo Economico, Innovazione, Istruzione, Formazione e Lavoro – Regione Puglia (11 giugno 2019).