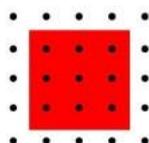


Servizio di Valutazione indipendente a favore
dell'Autorità di Gestione del PON Città Metropolitane
2014-2020 con riguardo al SiGeCo e agli interventi
degli Assi 5 e 8 REACT-EU
(CUP E81H17000000007)

REPORT INTERMEDIO
1° AGOSTO 2023

**RISULTATI PRELIMINARI SUL SISTEMA DI GESTIONE E
CONTROLLO E SULL'UTILIZZO DELL'ASSISTENZA
TECNICA PON CITTA' METROPOLITANE 2014-2020**



ISMERI EUROPA

INDICE

1. Introduzione.....	3
2. Metodologia	3
2.1 Domande di valutazione	3
2.2 Metodo di raccolta e analisi dei dati.....	4
3. Dati di contesto sul PON Città Metropolitane 2014-2020	4
4. Analisi del Sistema di Gestione e Controllo	7
4.1 I modelli prevalenti delle amministrazioni per assolvere alle funzioni di OI: struttura organizzativa, dipendenza gerarchica e pipeline progettuale	7
Fonte: MOF aggiornati delle Città metropolitane	12
4.2 La ricostruzione del processo inter-organizzativo fra Autorità di Gestione e Organismi Intermedi.....	13
4.3 Evidenze sulle performance delle Città metropolitane in termini di successo di spesa.....	14
5. Prime evidenze sulla funzione dell'Assistenza Tecnica	17
6. Risultati preliminari della survey agli Organismi Intermedi	18
7. Aggiornamento piano delle attività	19

1. Introduzione

Attraverso il Servizio di valutazione indipendente dell'Asse 5, 8 e SiGeCo – Governance del PON Metro 2014-2020 l'obiettivo primario è quello di analizzare eventuali scostamenti nel percorso di spesa dei diversi comuni, comprenderne le cause e individuare possibili miglioramenti e correttivi nella gestione dei comuni che possano assicurare una gestione più efficace ed efficiente del nuovo PN Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027.

Per assicurare il raggiungimento di questi obiettivi la valutazione interesserà tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione del PON Metro (14 Città metropolitane e Agenzia per la Coesione Territoriale, ora Dipartimento per la Coesione all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e i diversi settori di intervento del Programma concentrandosi sulle azioni di Assistenza Tecnica (Assi 5 e 8 REACT-EU del PON Metro 2014-2020) e i modelli gestionali adottati per la configurazione dei singoli Organismi Intermedi all'interno dei comuni e dal programma nel suo complesso.

Il presente report intermedio viene consegnato a 2 mesi dall'avvio effettivo del servizio, avvenuto il 1° giugno 2023. Al suo interno si risponde, con alcuni risultati preliminari, ad alcune domande di valutazione, attraverso l'analisi documentale. Inoltre, attraverso le prime evidenze emerse viene proposto il piano di lavoro aggiornato, in special modo per la costruzione dello studio di caso comparativo.

Il report è così suddiviso: un primo paragrafo sulla metodologia di indagine che contiene le domande di valutazione a cui si risponderà e il metodo di raccolta e di analisi dei dati adottato; un secondo paragrafo relativo ai dati di contesto del programma PON Città metropolitane 2014-2020; un terzo paragrafo relativo ai modelli prevalenti che le Amministrazioni hanno utilizzato per l'organizzazione dell'Organismo Intermedio, sia dal punto di vista strutturale sia da quello funzionale; un quarto paragrafo dove vengono analizzate le funzioni dell'Assistenza Tecnica; un quinto paragrafo che riporta i risultati preliminari dell'indagine condotta attraverso questionario agli Organismi Intermedi; infine, è presentato il piano di lavoro aggiornato.

2. Metodologia

2.1 Domande di valutazione

All'interno del presente rapporto si risponderà, attraverso evidenze preliminari, a due delle domande presenti nella matrice di valutazione:

a) come si sono organizzate le amministrazioni comunali per assolvere alle funzioni di OI? Quali sono stati i modelli prevalenti?

b) quale è stata la funzione dell'Assistenza Tecnica nella gestione e come si è integrata con le strutture comunali?

Come da indicazione riportata nella matrice di valutazione del report iniziale, a queste domande è possibile rispondere attraverso l'analisi documentale.

Per rispondere alla prima domanda le informazioni essenziali riguardano: l'organizzazione degli uffici (funzioni coperte da ciascun ufficio, personale, dirigenti), la posizione degli uffici nell'organigramma comunale, le modalità di coordinamento con altre direzioni

Per rispondere la seconda domanda le informazioni essenziali riguardano: la modalità di selezione e le funzioni sostenute dall'Assistenza Tecnica sugli assi prioritari 5 e 8 REACT-EU.

2.2 Metodo di raccolta e analisi dei dati

I dati utilizzati per l'elaborazione del report sono stati consegnati dall'AdG nelle date del 5 e del 13 giugno 2023.

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

1. documenti del programma, documentazione sul sistema di gestione e controllo, modalità di identificazione degli indicatori, informazioni sul monitoraggio;
2. documenti di programmazione attuativa, nello specifico i Piani Operativi degli Organismi Intermedi, che contengono materiale sui progetti (schede di definizione del progetto);
3. dati quantitativi di reportistica finanziaria e procedurale che sono stati esportati dal sistema informativo DELFI¹.

I Documenti del programma sono stati utilizzati per ricostruire i dati di contesto del PON Città metropolitane 2014-2020.

I documenti di programmazione attuativa, nello specifico i Piani Operativi sono stati utilizzati per l'individuazione dei singoli progetti e per l'analisi più approfondita degli interventi sugli assi dell'Assistenza Tecnica.

I dati quantitativi derivanti da DELFI sono stati utilizzati per scoprire le prime evidenze sulle performance delle Città metropolitane.

3. Dati di contesto sul PON Città Metropolitane 2014-2020

Il PON Città Metropolitane 2014-2020 (da ora in poi PON Metro 2014-2020) ha rappresentato un'importante innovazione nell'ambito della Politica di Coesione, in quanto per la prima volta nella storia della programmazione degli enti locali, in questo caso 14 Città Metropolitane², sono diventati beneficiari diretti dei fondi

¹ Il sistema informativo DELFI ha l'obiettivo di garantire lo scambio elettronico di dati e documenti tra i soggetti coinvolti nel processo attuativo del PON Metro 2014-2020 (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit, Organismi Intermedi e Direzioni Beneficiarie). DELFI permette di inserire, verificare e validare gli avanzamenti economici, finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati dal Programma.

² Le 14 Città Metropolitane sono quelle individuate nella Legge n.56 del 2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" all'interno della quale viene definito il concetto normativo di Città metropolitana e, soprattutto, viene posta la Città metropolitana come

strutturali europei. La gestione dei fondi del Programma è stata affidata alle Città Metropolitane attraverso un Atto di Delega, firmato fra l'Autorità di Gestione (AdG) del PON Metro 2014-2020 (l'Agenzia per la Coesione Territoriale) e le 14 Autorità Urbane. Il Programma, a inizio programmazione, era costituito da 5 assi prioritari, a cui se ne sono aggiunti altri 3 nel 2021 attraverso il programma REACT-EU: **Asse 1** (*Agenda digitale metropolitana*); **Asse 2** (*Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana*); **Asse 3** (*Servizi per l'inclusione sociale*); **Asse 4** (*Infrastrutture per l'inclusione sociale*); **Asse 5** (*Assistenza tecnica*); **Asse 6 REACT-EU** (*Ripresa verde, digitale e resiliente*); **Asse 7 REACT-EU** (*Ripresa sociale, economica e occupazionale*) **Asse 8 REACT-EU** (*Assistenza tecnica e capacità amministrativa*). Gli assi prioritari 6, 7 e 8 sono stati resi disponibili nell'agosto del 2021, come misura per finanziare gli Stati europei più colpiti dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Il PON Metro attraverso il programma REACT-EU ha ottenuto risorse per un ammontare di 1.120.070.283,00 euro. Per le Città metropolitane le risorse aggiuntive allocate con REACT-EU hanno rappresentato una sfida particolarmente significativa, in quanto si tratta di somme ingenti arrivate a due anni dal termine di possibilità di spesa sul Programma³.

Per quanto riguarda l'allocazione degli investimenti – dettagliata nella tabella 1 – il dato più interessante fa riferimento alla suddivisione fra due tipi di Città metropolitane, quelle del Sud Italia (Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria), che hanno ricevuto finanziamenti complessivi uguali o superiori a 160 milioni di euro, e le restanti, che hanno ricevuto fino a un massimo di 126 milioni di euro⁴.

La differenza è determinata dall'allocazione di risorse a valere sull'asse prioritario 2, relativo alla mobilità urbana, e sull'asse prioritario 3, relativo ai servizi per l'inclusione sociale. Infatti, le Città metropolitane del Sud – Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria – su questi due assi prioritari hanno avuto maggiori risorse a disposizione.

scala preferenziale per la pianificazione e la gestione delle attività necessarie allo sviluppo e alla coesione territoriale.

³ Il termine ultimo per inviare domande di rimborso per progetti PON Metro 2014-2020 è fissato al 31 dicembre 2023.

⁴ Per completezza, segnaliamo che nella suddivisione ufficiale del Programma Operativo vengono individuate, utilizzando una serie di valutazioni preliminari, tre categorie di Città metropolitane: quelle delle Regioni più sviluppate (RS), che sono Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia Firenze e Roma; quelle delle Regioni meno sviluppate (RMS), ossia Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria; infine, Cagliari, unica Città metropolitana nelle Regioni in transizione (RT).

CUP E81H17000000007

Tabella 1 - Risorse assegnate alle Città metropolitane per il programma PON Metro 2014-2020 con dettaglio degli assi prioritari

OI	ASSE 1	ASSE 2	ASSE 3	ASSE 4	ASSE 5	ASSE 6	ASSE 7	ASSE 8	Tot.
BA	19.959.177,6	29.457.207,7	24.547.349,12	9.431.270,98	1.250.000,00	65.285.714,29	4.571.428,57	6.910.519,88	161.412.668,10
BO	5.720.142,42	12.858.456,2	11.086.459,43	10.307.696,59	1.050.000,00	68.142.857,14	6.827.142,43	6.759.319,88	122.752.074,10
CA	10.409.838,00	13.570.818,17	8.675.025,53	6.255.870,00	927.000,00	63.059.065,00	4.571.428,57	6.388.676,46	113.857.721,70
CT	16.417.181,65	31.084.040,72	24.213.603,04	18.827.937,28	1.177.310,50	63.285.714,29	4.571.428,57	6.755.838,96	166.333.055,00
FI	6.506.638,98	11.326.000,00	9.630.384,57	3.546.906,00	1.055.485,71	68.237.142,85	5.262.857,15	6.910.519,88	112.475.935,10
GE	10.677.037,81	15.940.175,67	10.457.856,42	2.224.588,03	1.055.485,71	68.142.857,14	6.857.142,86	6.910.519,88	122.265.663,50
ME	14.470.210,05	31.666.667,00	27.272.792,27	18.626.991,85	1.248.102,90	84.930.013,53	1.199.431,28	6.910.516,62	186.324.725,50
MI	8.747.534,79	10.057.231,07	9.485.401,32	11.021.878,74	1.055.485,71	71.383.367,09	4.451.428,57	6.910.519,88	123.112.847,20
NA	13.322.185,35	32.669.733,58	24.695.713,52	15.658.241,09	1.163.394,39	62.573.937,15	5.714.285,72	5.924.919,88	161.722.410,70
PA	16.243.557,96	35.097.472,36	29.396.538,95	6.511.955,49	1.073.333,33	62.242.400,64	5.714.285,71	4.300.000,00	160.579.544,40
RC	15.149.938,55	39.146.757,35	16.798.945,68	9.345.551,9	1.373.333,33	66.636.167,73	4.571.428,57	6.910.519,88	159.932.643,00
RM	11.609.246,32	16.913.890,03	8.730.406,7	2.064.960,69	50.000,00	68.142.857,14	6.857.142,86	6.910.519,88	121.279.023,60
TO	8.690.179,35	15.664.156,44	10.463.341,86	4.337.325,71	1.055.485,72	68.050.593,92	6.848.036,58	6.910.519,88	122.019.639,50
VE	7.198.917,67	10.399.966,45	8.584.385,29	10.622.296,45	854.022,37	72.010.829,84	8.571.428,57	6.910.519,88	125.152.366,50
Tot.	165.121.786,50	305.852.572,70	224.038.203,70	128.783.470,80	14.388.439,67	952.123.517,80	76.588.896,01	92.323.430,84	1.959.220.318,00

Fonte: dati DELFI aggiornati al 31.05.2023

Per quanto riguarda i progetti delle Città metropolitane validati dall'AdG e inseriti all'interno dei Piani operativi presentiamo il dettaglio nella tabella sottostante.

Tabella 2 - Numero dei progetti validati divisi per Organismo Intermedio e asse prioritario

OI	ASSE 1	ASSE 2	ASSE 3	ASSE 4	ASSE 5	ASSE 6	ASSE 7	ASSE 8	Tot.
BA	10	12	17	8	2	22	3	1	75
BO	3	15	43	17	3	25	21	2	129
CA	7	17	7	8	2	26	6	5	78
CT	9	19	13	15	7	32	5	2	102
FI	17	10	4	3	5	66	6	5	116
GE	15	7	4	3	2	22	1	1	55
ME	7	16	6	11	3	15	1	2	61
MI	7	6	7	9	2	27	5	2	65
NA	9	15	46	8	2	3	3	1	87
PA	8	14	19	6	4	8	1	2	62
RC	7	18	19	16	4	44	3	2	113
RM	12	13	10	8	1	9	7	3	63
TO	12	11	19	3	2	46	69	2	164
VE	11	11	13	38	2	32	3	2	112
Tot.	134	184	227	153	41	377	134	32	1282

Fonte: Piani Operativi delle Città metropolitane

Al momento, la tabella non riporta risultati significativi, ma può essere tenuta in considerazione durante la costruzione metodologica degli studi di caso per considerare come variabile di interesse la dimensione dei progetti. In ipotesi, infatti, è possibile che Città metropolitane con pochi interventi approvati abbiano optato per progetti di medie e grandi dimensioni, viceversa per le Città metropolitane con molti interventi approvati. Si tratta, comunque, di un'ipotesi da verificare.

4. Analisi del Sistema di Gestione e Controllo

4.1 I modelli prevalenti delle amministrazioni per assolvere alle funzioni di OI: struttura organizzativa, dipendenza gerarchica e pipeline progettuale

Nel ricostruire i modelli organizzativi prevalenti per assolvere le funzioni di Organismo Intermedio, occorre fare una premessa iniziale. Diversamente da altri tipi di amministrazione (in special modo regioni e ministeri) il ciclo di programmazione 2014-2020 è stato il primo attraverso il quale le Città

metropolitane hanno avuto la delega sulla gestione di Fondi SIE, con il programma PON Città Metropolitane 2014-2020.

Le funzioni dell'Organismo Intermedio sono identificate a livello formale attraverso l'Atto di Delega firmato fra l'Autorità Urbana di ogni Città metropolitana (identificata sempre nella figura del Sindaco) e l'Autorità di Gestione.

Osservando le strutture dei 14 Organismi Intermedi è possibile, allo stesso tempo, rilevare la presenza di tendenze nella modalità di strutturazione ed evidenziare delle differenze.

Per via dell'elevato grado di istituzionalizzazione delle procedure di attribuzione delle funzioni di Organismo Intermedio – determinato dalla presenza del Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) dell'Autorità di Gestione (AdG) – le strutture che si sono formate all'interno dei Comuni hanno sperimentato un processo di **isomorfismo organizzativo**.

Da una parte, l'AdG ha previsto che ogni Organismo Intermedio assegnasse dei ruoli operativi specifici. In particolare, con riferimento alla struttura dell'Organismo Intermedio, ciascun Comune ha predisposto un documento sulla modalità organizzativa, il Modello Organizzativo e di Funzionamento (MOF). Al suo interno sono individuati gli uffici competenti per la gestione, l'attuazione, la rendicontazione e le altre funzioni delegate dall'AdG. Allo stesso tempo sono designate alcune figure di riferimento per la gestione congiunta AdG/OI dell'andamento del Programma, indicate all'interno del SiGeCo (versione 6.2):

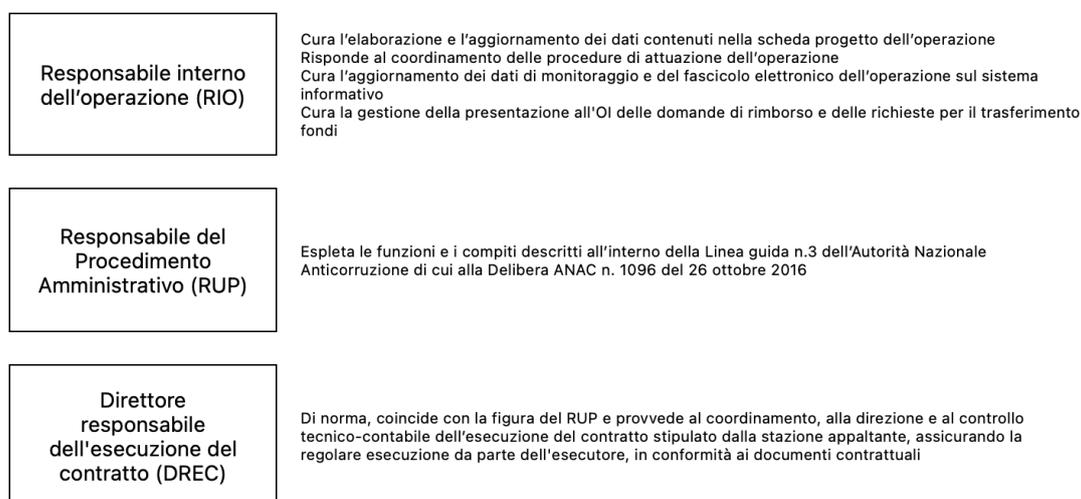
- il responsabile dell'Organismo Intermedio
- il referente per il SiGeCo del Programma, che cura l'aggiornamento del MOF adottato dall'Organismo Intermedio, assicurandone la coerenza e conformità con il SiGeCo del PON Metro. Segnaliamo che in alcune Città metropolitane le funzioni di responsabile Organismo Intermedio e referente SiGeCo **sono state affidate alla stessa figura**;
- il referente per la prevenzione e gestione delle frodi;
- il referente ambientale, che assicura le attività di monitoraggio e integrazione ambientale delle differenti operazioni di cui è prevista la realizzazione nell'ambito delle strategie di sviluppo urbano sostenibile elaborate a scala territoriale presso ciascuna delle Autorità urbane;
- il referente Aiuti di Stato e Appalti, incaricato di supervisionare gli aspetti connessi con l'eventuale applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti di stato, nell'ambito delle procedure di appalto per la realizzazione delle differenti operazioni destinatarie del sostegno del Programma;
- il referente per lo svolgimento delle attività di autocontrollo funzionali alla verifica della conformità e correttezza delle spese sostenute dai beneficiari in attuazione delle operazioni cofinanziate dal programma;
- il referente per il monitoraggio del processo di attuazione fisica, procedurale e finanziaria di tutte le operazioni attuate dall'Organismo Intermedio nell'ambito del Programma;
- il referente per le attività di comunicazione istituzionale connesse con le funzioni di pubblicità ed informazione del Programma;
- il referente per i Sistemi Informativi, incaricato di assicurare il necessario raccordo informatico tra il Sistema informativo del Programma (DELFI) e gli

eventuali ulteriori sistemi informatizzati presenti su scala urbana e coinvolti nelle procedure di attuazione degli interventi PON Metro;

- il referente della valutazione, per le attività relative all'elaborazione e all'attuazione del Piano di Valutazione del PON e per il raccordo con la struttura responsabile della valutazione del Programma in merito alla realizzazione delle valutazioni e alla verifica e condivisione dei risultati delle stesse.

Nell'ambito del rapporto con le Direzioni Beneficarie, l'Organismo Intermedio collabora con le figure mostrate nella figura 1.

Figura 1 – Strutture e ruoli coinvolti nella pipeline progettuale



Fonte: rielaborazione schema su Sistema di Gestione e Controllo versione 6.2

Dal punto di vista strutturale, gli Organismi Intermedi si sono organizzati attraverso la **creazione di unità ricorrenti**⁵:

1. **Cabina di Regia** → un'unità organizzativa creata per assicurare il coordinamento delle attività collegate alla pipeline progettuale, sia a valere sul PON Metro 2014-2020 sia su altri fondi, con l'obiettivo di assicurare la coerenza, l'integrazione e la complementarità degli interventi complessivi dell'Amministrazione.
2. **Ufficio Gare e Contratti** → un'unità organizzativa deputata al monitoraggio delle procedure di gara relative agli interventi.
3. **Ufficio di Gestione Finanziaria** → si tratta di un'unità che si occupano di controllare i cronoprogrammi di spesa delle Direzioni Beneficarie nell'attuazione degli interventi, svolgendo una funzione di autocontrollo della gestione finanziaria.

⁵ All'interno dei MOF le denominazioni attribuite a queste unità possono variare, ma nella sostanza le funzioni osservabili sono quelle descritte nel testo.

4. **Ufficio Antifrode** → si tratta di un'unità che si occupa di prevenire e gestire il rischio legato ai fenomeni di frode.
5. **Ufficio Comunicazione** → si tratta di un'unità creata *ad hoc* per attuare la campagna comunicativa a valere sul PON Metro 2014-2020.

In breve, la tendenza di formazione dell'Organismo Intermedio è stata quella di prevedere un coordinamento di uffici e ruoli trasversali divisi per funzione. Gli Organismi Intermedi si sono di fatto costituiti come delle **strutture funzionali**.

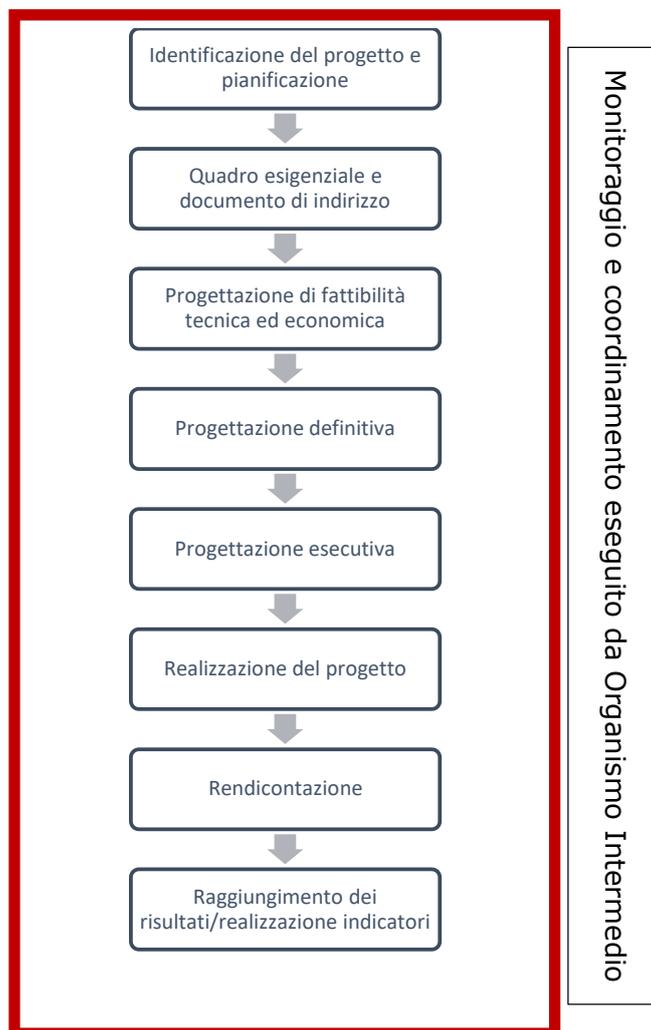
I processi sono divisi per funzioni, formando quelle che vengono chiamate **aree strategiche**, ognuna con a capo un responsabile. Ogni area è autonoma nell'esecuzione della propria funzione e proprio per questo le strutture funzionali, per operare correttamente necessitano di un grado elevato di **coordinamento** e di un **costante scambio di informazioni**.

Queste necessità diventano di importanza decisiva nell'ambito della gestione della pipeline progettuale, poiché tra l'Organismo Intermedio e le Direzioni Beneficarie si va a creare un **sistema di interdipendenza reciproca**⁶.

Il diagramma della pipeline progettuale è osservabile nella figura 2. Le fasi della pipeline sono responsabilità diretta delle Direzioni Beneficarie, attraverso la figura del **RUP** (Responsabile Unico di Procedimento), ma l'Organismo Intermedio opera un'azione costante di coordinamento e monitoraggio, funzionale a individuare ed eventualmente risolvere le criticità.

⁶ Si riferisce alla situazione organizzativa in cui gli *output* di ogni parte diventano gli *input* di ogni altra.

Figura 2 - Diagramma pipeline di progetto



Fonte: elaborazione ISMERI Europa

Fra le differenze più significative compare il tipo di dipendenza gerarchica dell'Organismo Intermedio, mostrato nella tabella 3.

Tabella 3 - Dipendenza gerarchica dell'Organismo Intermedio

Città metropolitana	Dipendenza gerarchica		
	Sindaco	Direttore generale	Settore/ Dipartimento / Area
Bari		✓	
Bologna	✓		
Cagliari	✓		
Catania	✓		
Firenze	✓		
Genova	✓		
Messina	✓		
Milano		✓	
Napoli	✓		
Palermo	✓		
Roma			✓
Reggio Calabria		✓	
Torino	✓		
Venezia			✓

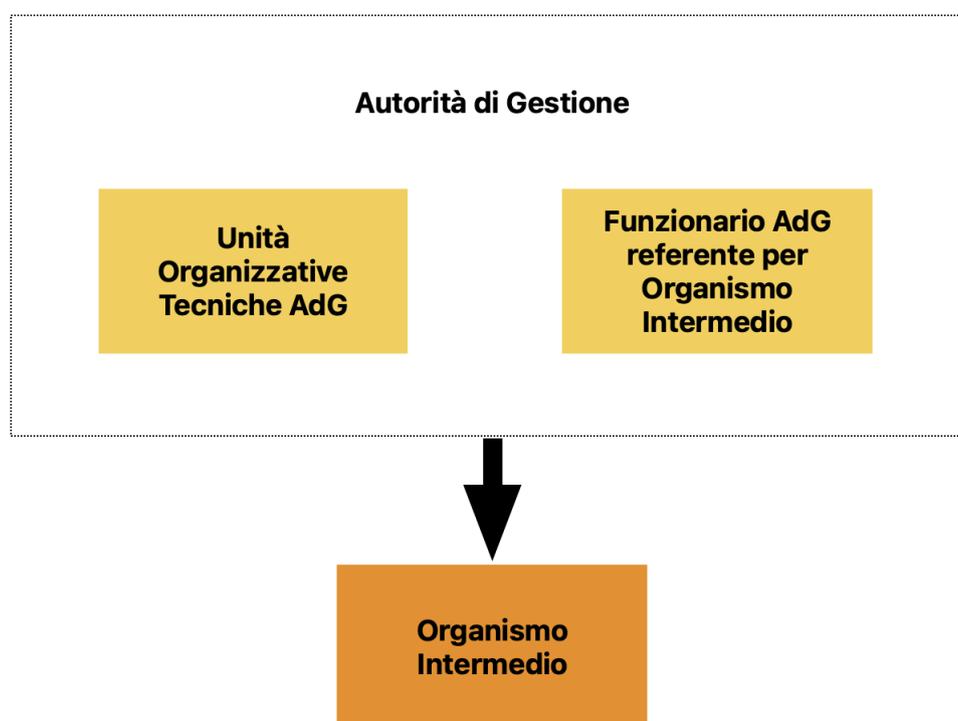
Fonte: MOF aggiornati delle Città metropolitane

Il tipo di dipendenza gerarchica può essere una variabile di interesse da considerare nel corso dei casi studio per capire le modalità attraverso cui l'Organismo Intermedio si è integrato all'interno dell'amministrazione comunale nel suo complesso.

4.2 La ricostruzione del processo inter-organizzativo fra Autorità di Gestione e Organismi Intermedi

Nella figura 3 è possibile osservare il diagramma di sistema relativo alla gestione del Programma PON Metro 2014-2020, in particolar modo è mostrato il rapporto di interdipendenza fra Autorità di Gestione e Organismi Intermedi delle Autorità Urbane. L'AdG coordina le sue attività con gli Organismi Intermedi attraverso due canali: uno più tecnico espletato attraverso le Unità Organizzative Tecniche e uno più comunicativo attraverso la previsione di un referente per Organismo Intermedio.

Figura 3 - Processo inter-organizzativo fra Autorità di Gestione e Organismi Intermedi

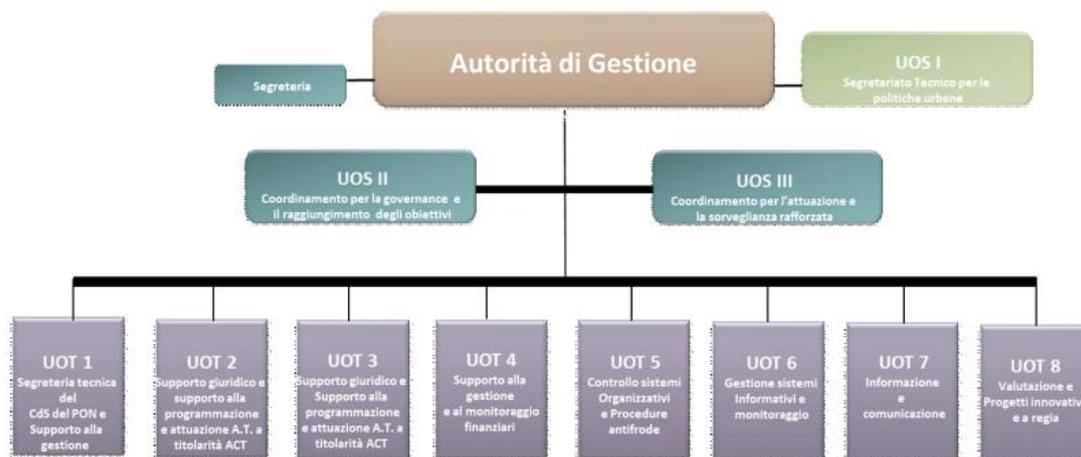


Fonte: Sistema di Gestione e Controllo versione 6.2

In maniera parallela agli Organismi Intermedi, anche l'AdG si è nel tempo strutturata attraverso una modalità funzionale, con le funzioni coincidenti a quelle presenti all'interno dei singoli Organismi Intermedi più altre specifiche che servono da supporto. Con il progredire del Programma, quindi, l'AdG e gli Organismo Intermedi hanno sperimentato un processo di **mutuo adattamento**, considerato il grado elevato di interdipendenza fra le strutture, che è testimoniato dalle versioni che si sono susseguite del SiGeCo. Inizialmente (versione 2 del SiGeCo), l'AdG aveva una struttura molto più semplice, con molte meno funzioni connesse alle strutture degli Organismi Intermedi. A partire dalla versione più consolidata del SiGeCo (versione 4), seguita ai primi scambi con gli Organismi Intermedi riguardo

alle modalità di gestione del Programma, l'AdG si è strutturata in maniera più articolata, così come è possibile vedere nella figura 4.

Figura 4 - Organigramma Autorità di Gestione



Fonte: Sistema di Gestione e Controllo AdG versione 6.2

Come abbiamo detto poco sopra, all'interno dell'AdG è individuato **un funzionario referente per ciascuno dei 14 Organismi Intermedi**, eventualmente supportato dall'Assistenza Tecnica.

Tale referente svolge le seguenti funzioni:

- rappresenta l'Amministrazione nei rapporti con l'Organismo Intermedio e partecipa agli incontri organizzati con il medesimo, anche in loco;
- assicura che eventuali richieste dell'Organismo Intermedio siano state prese in carico dalle Unità competenti per materia e, nel caso, sollecita l'intervento delle stesse;
- presidia sul buon andamento delle attività di attuazione del Programma relative all'Organismo Intermedio e, eventualmente, su richiesta dell'Autorità di Gestione, relaziona sullo stato dell'arte della programmazione e dell'attuazione avvalendosi dell'informazione disponibile nei sistemi di monitoraggio e condivisione documentale alimentati periodicamente dalle Unità competenti per materia.

4.3 Evidenze sulle performance delle Città metropolitane in termini di successo di spesa

La percentuale di spesa sull'intero Programma è del 39,36%. Per analizzare i dati di performance relativi alle singole Città metropolitane suddividiamo il successo di spesa in tre categorie. Le categorie di successo di spesa da considerare sono le seguenti:

- La prima categoria riguarda le Città metropolitane meno performanti (spesa $\leq 30\%$);
- La seconda categoria riguarda le Città metropolitane che hanno performato intorno al valore medio ($30\% \leq \text{spesa} \leq 40\%$);

- La terza categoria riguarda le Città metropolitane più performanti (spesa \geq 40%);

Analizzando i dati sulla spesa rimborsata dettagliata per Assi prioritari, possiamo notare che le Città metropolitane che hanno performato meglio sono, nella maggior parte dei casi, quelle che sono riuscite a spendere di più sugli assi 6, 7 e 8, quelli introdotti nel 2021 con il Programma REACT-EU. Le città che hanno performato meglio su questi assi prioritari sono Genova, Milano, Napoli e Palermo. Si aggiunge anche il caso di Bologna che, sebbene abbia una percentuale di successo nella spesa sotto il 40%, ha dimostrato una performance elevata nella spesa a valere sugli assi REACT-EU. In ipotesi, questo può essere avvenuto per la capacità di queste Città di performare meglio lungo alcune fasi della pipeline progettuale.

Altri dati di interesse che emergono dai dati sulla spesa rimborsata riguardano:

- la Città metropolitana di Roma non ha, al momento della rilevazione, spesa rimborsata su entrambi gli assi prioritari dell'Assistenza Tecnica;
- ci sono dei casi dove la spesa sugli assi prioritari del REACT-EU è piuttosto in ritardo (Bari, Firenze, Messina e Reggio Calabria) e questo ha avuto effetti sul successo complessivo in termini di spesa di queste Città;
- la Città metropolitana meno performante risulta essere Firenze;
- le Città del Sud, che avevano più risorse allocate sugli Assi 2 e 3, sono state capaci di spendere buona parte delle risorse assegnate attraverso questi assi prioritari.

CUP E81H1700000007 _____

Tabella 4 – Spesa rimborsata dettagliata per assi e percentuale di spesa complessiva

OI	ASSE 1	ASSE 2	ASSE 3	ASSE 4	ASSE 5	ASSE 6	ASSE 7	ASSE 8	DDRA*	RI SORSE ASSEGNATE	PERCENTUALE SPESA
BA	11.369.535,78	20.965.877,92	21.298.803,53	2.748.202,73	884.861,21	2.675.242,80	3.906.299,87	74.374,32	63.923.198,16	161.412.668,10	39,60%
BO	4.645.496,18	8.648.667,06	8.387.911,68	5.181.257,52	953.117,75	16.386.832,74	1.092.727,85	1.350.729,07	46.646.739,85	122.752.074,10	38,00%
CA	7.544.484,73	8.378.595,85	6.309.482,13	3.603.645,09	861.410,12	11.128.726,52	1.089.752,13	1.710.394,33	40.626.490,90	113.857.721,70	35,68%
CT	6.962.310,85	21.594.620,54	19.187.004,98	12.113.822,21	886.668,52	5.599.567,92	519.092,77	2.618.797,90	69.481.885,69	166.333.055,00	41,77%
FI	5.153.451,06	8.734.734,44	7.357.954,92	1.366.037,66	262.931,33	3.235.718,13	0,00	128.610,63	26.239.438,17	112.475.935,10	23,33%
GE	9.337.779,91	10.523.050,84	10.019.883,85	2.224.588,00	910.583,47	32.520.420,53	4.185.028,61	2.930.742,86	72.652.078,07	122.265.663,50	59,42%
ME	9.647.487,44	17.339.618,33	14.253.650,67	10.227.806,56	877.234,77	877.823,56	0,00	0,00	53.223.621,33	186.324.725,50	28,56%
MI	7.573.634,54	4.445.207,25	5.796.700,07	3.386.596,60	556.684,75	32.783.182,45	1.919.451,83	596.028,17	57.057.485,66	123.112.847,20	46,35%
NA	7.397.914,17	19.672.869,82	19.239.205,03	9.325.115,85	1.057.743,75	16.186.278,63	1.022.913,02	2.509.203,25	76.411.243,52	161.722.410,70	47,25%
PA	13.489.931,86	29.938.769,88	21.856.752,14	2.140.107,51	813.451,74	14.778.901,39	3.166.819,73	435.807,52	86.620.541,77	160.579.544,40	53,94%
RC	9.311.953,25	20.274.656,90	3.902.792,75	3.571.904,95	1.123.228,31	0,00	0,00	2.017.844,65	40.202.380,81	159.932.643,00	25,14%
RM	10.100.793,05	10.785.379,88	5.283.402,02	1.116.841,50	0,00	9.958.859,23	3.086.208,44	0,00	40.331.484,12	121.279.023,60	33,26%
TO	8.030.035,14	14.766.998,58	10.450.302,60	2.524.469,96	596.996,59	10.079.852,40	1.653.741,14	3.152.443,36	51.254.839,77	122.019.639,50	42,01%
VE	7.194.569,74	9.854.790,28	7.223.945,78	9.026.771,76	804.936,82	7.230.922,04	3.160.682,26	1.979.301,90	46.475.920,58	125.152.366,50	37,14%
TOT	177.759.377,70	205.923.837,57	160.567.792,15	68.557.167,90	10.589.849,13	163.442.328,34	24.802.717,65	19.504.277,96	771.147.348,40	1.959.220.317,90	39,36%

*DDRA = Domanda di Rimborso Aggregata

Fonte: elaborazione ISMERI Europa su dati DELFI aggiornati al 31.05.2023

5. Prime evidenze sulla funzione dell'Assistenza Tecnica

Attraverso l'analisi dei Piani Operativi – e nello specifico delle schede di progetto – è possibile categorizzare, almeno da un punto di vista formale, l'intervento dell'Assistenza Tecnica.

Nello specifico, si possono verificare tre casi:

- 1) **L'AT ha svolto un ruolo da esecutore**, ossia ha nei fatti sostituito l'Amministrazione nell'esecuzione delle sue funzioni e nella guida dei processi. Questo potrebbe succedere nel caso in cui l'Amministrazione abbia bisogno di attività specifiche ma non possieda le risorse umane necessarie in termini quantitativi oppure non abbia una dotazione di competenze adeguata;
- 2) **L'AT ha svolto un ruolo da collaboratore**, in sintonia con le risorse interne dell'Amministrazione, la quale mantiene la guida dei processi. Questo potrebbe succedere nel caso in cui l'Amministrazione abbia del personale sufficiente e con un buon livello di competenze e richieda supporto/collaborazione su attività più complesse che richiedono professionalità specifiche;
- 3) **L'AT ha svolto un ruolo di "agente del cambiamento"**, ossia lavora esplicitamente con l'Amministrazione per innescare processi di aumento delle competenze delle risorse interne e processi di cambiamento organizzativo. Questo tipo di ruolo si verifica quando l'Amministrazione ha maturato consapevolezza riguardo alla necessità di cambiamenti profondi e coinvolge l'Assistenza Tecnica solo per attività di reingegnerizzazione dei processi, selezione e formazione del personale, ideazione di strumenti informatici.

Per capire, da un punto di vista formale, il tipo di apporto dato dall'Assistenza Tecnica agli Organismi Intermedi occorre innanzitutto distinguere l'Assistenza Tecnica a valere sull'Asse 5 da quella a valere sull'Asse 8 REACT-EU.

Analizzando le schede di progetto sull'**Asse 5** del Programma, possiamo notare come le azioni intraprese dalle Città metropolitane vadano nella direzione di fornire **attività di supporto** all'Organismo Intermedio, non inteso come **mera sostituzione**. Gli interventi per le attività di supporto all'OI che hanno implementato le attività si suddividono in due tipi: a) attraverso assunzione di personale da assorbire in pianta stabile nell'organico e b) creazione di una struttura di Assistenza Tecnica tramite incarichi esterni.

Con l'Assistenza a valere sull'**Asse 8 REACT-EU** l'obiettivo primario era quello di garantire l'attuazione complessiva del Programma con particolare riferimento agli interventi previsti dagli Assi 6 e 7 di REACT-EU, sia rafforzando le strutture organizzative dell'Amministrazione attraverso l'acquisizione di personale a tempo

determinato sia rafforzando gli strumenti già avviati con l'Asse 5 di supporto all'Organismo Intermedio attraverso esperti esterni.

Soprattutto negli interventi dell'**Asse 8**, considerata anche la quota maggiore di risorse disponibili, è possibile leggere schede di progetto più focalizzate sul tema del miglioramento della capacità amministrativa attraverso l'utilizzo di un tipo di Assistenza Tecnica intesa come "agente del cambiamento".

Va tuttavia precisato che per avere una valutazione più approfondita del ruolo dell'Assistenza Tecnica saranno fondamentali i dati raccolti durante la conduzione degli studi di caso. Infatti, se a livello formale le schede di progetto sull'Assistenza Tecnica possono presentare determinate caratteristiche, nella pratica amministrativa quotidiana l'utilizzo del personale può essere stato molto differente da quello preventivato.

6. Risultati preliminari della survey agli Organismi Intermedi

In questo paragrafo sono riassunti i risultati preliminari del questionario distribuito agli Organismi Intermedi delle 14 Città Metropolitane.

Il questionario è stato costruito con il supporto dell'AdG ed è composto da due sezioni, la prima che approfondisce il tema del modello organizzativo e di funzionamento degli Organismi Intermedio e la seconda che indaga le modalità di utilizzo e la valutazione dell'Assistenza Tecnica.

Nella sezione sul modello organizzativo e di funzionamento dell'Organismo Intermedio è stato chiesto l'indicazione in termini di personale in due momenti precisi del Programma, ossia al momento della firma dell'Atto di Delega e al momento della rilevazione effettuata con il questionario (luglio 2023).

I risultati sono ristretti alle sole Città metropolitane che hanno completato il questionario e sono riportati nella tabella sottostante.

Tabella 5 – Dotazione di risorse umane degli Organismi Intermedi

OI	Dipendenti assegnati all'Organismo Intermedio alla data dell'Atto di Delega				Dipendenti assegnati all'Organismo Intermedio al momento della rilevazione (luglio 2023)			
	Dirigenti	Funzionari	Istruttori	Operatori	Dirigenti	Funzionari	Istruttori	Operatori
NA	1	1	5	0	1	10	9	0
ME	2	8	4	2	3	13	2	2
TO	1	8	2	0	1	6	2	0
RC	1	7	6	2	2	8	6	2
BA	1	0	2	0	1	7	2	0

Fonte: survey agli Organismi Intermedi

Se si esclude la Città metropolitana di Torino, che ha subito una perdita di personale in dotazione all'Organismo Intermedio, in tutte le Città rispondenti il numero del personale è aumentato lungo il periodo di effettività del Programma.

All'interno del questionario è stato utilizzato il processo della pipeline progettuale (descritto nella figura 2) per valutare in quali fasi sono state riscontrate le maggiori difficoltà. Al momento, i dati sembrano evidenziare che le fasi più complesse sono quelle relative all'**identificazione dei progetti** e alla **rendicontazione**.

Un altro dato interessante che emerge è che gli Organismi Intermedi, oltre alle funzioni previste dall'Atto di Delega, hanno svolto una serie di funzioni informali. Nello specifico, l'Organismo Intermedio, con il supporto dell'Assistenza Tecnica ha svolto una funzione di supporto ai RUP durante l'intero percorso di attuazione delle operazioni: nella preparazione della documentazione per l'ammissione a finanziamento, nella predisposizione dei bandi di gara, nella preparazione delle domande di rimborso, nel monitoraggio, durante le attività di audit.

Un dato interessante sull'utilizzo dell'Assistenza Tecnica è emerso in tutte le Città metropolitane rispondenti, che hanno indicato di aver usato l'Assistenza Tecnica in maniera preponderante nella fase di rendicontazione dei progetti.

Al momento, non sono emersi ulteriori risultati. Il termine di risposta per il questionario è fissato alla data del 5 agosto 2023.

7. Aggiornamento piano delle attività

Riportiamo innanzitutto il cronoprogramma aggiornato con la consegna del secondo report intermedio e l'avanzamento nel Task 2.

Tabella 6 – Cronoprogramma aggiornato

Mesi	I	II	III	IV	V
Task 1					
Task 2 Raccolta informazioni					
Task 3 Casi studio					
Task 4 Analisi dati					
Report iniziale	✓				
Report intermedio		✓			
Report finale					✓

Attualmente, la priorità è quella di chiudere la survey agli Organismi Intermedi, avviata in data 12 luglio 2023 per raccogliere risultati definitivi e completi per tutte e 14 le Città metropolitane.

Attraverso l'analisi dei dati si può ipotizzare una costruzione **dello studio di caso comparativo**⁷.

⁷ Yin, Robert K. (1989), *Case Study Research Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks, CA.

Per comprendere nel dettaglio i meccanismi di funzionamento della gestione degli interventi e la funzione dell'Assistenza Tecnica a supporto degli Organismi Intermedi saranno realizzati 5 casi di studio sulle Città metropolitane (2 del Sud, 1 del Centro e 2 del Centro-Nord). Per la scelta dei casi saranno considerati i seguenti criteri, oltre a quello geografico:

- il livello di performance (sulla base degli indicatori precedenti), è opportuno scegliere almeno un caso con un rendimento basso per capire cosa non ha funzionato;
- i risultati emersi dall'indagine, privilegiando i casi che hanno ottenuto cambiamenti significativi e sperimentato soluzioni utili a problematiche comuni.

Nell'ambito del Sud e del Nord Italia la scelta ricade fra una città più performante e una poco performante in termini di successo di spesa. Per il Centro Italia la scelta ricade o su Firenze o Roma, entrambi casi di interesse, per motivazioni differenti: mentre Firenze è risultata la Città metropolitana meno performante fra le 14 del Programma, Roma è risultata mediamente performante, ma ha la peculiarità di non avere spesa rimborsata sugli assi 5 e 8 REACT-EU riferiti all'Assistenza Tecnica.

Tabella 7 - Ipotesi scelta Città metropolitane per i casi studio

Città metropolitana	Motivazione
Genova	Città metropolitana più performante in assoluto in termini di successo di spesa
Venezia	Città meno performante del Nord Italia in termini di successo di spesa
Firenze	Città metropolitana meno performante in assoluto in termini di successo di spesa
Roma	Città metropolitana mediamente performante in termini di successo di spesa; ha la peculiarità di non avere spesa rimborsata su entrambi gli assi prioritari dell'Assistenza Tecnica
Palermo	Città più performante del Sud Italia (e tra le migliori in assoluto) in termini di successo di spesa
Reggio Calabria	Città meno performante del Sud Italia

Le opzioni di scelta dei casi studio sono da valutare in itinere sulla base sia della disponibilità delle Città metropolitane sia dell'opinione dell'Autorità di Gestione.

Per ciascun caso studio saranno condotte almeno 4 interviste, singole o di gruppo, e sarà acquisto ulteriore materiale documentale per esaminare le soluzioni innovative sperimentate dagli Organismi Intermedi che saranno oggetto dell'ultima fase della valutazione.

Le interviste nei casi studio approfondiranno le problematiche della gestione (modelli, tempi, ecc.) ma anche la cultura organizzativa prevalente, il rapporto tra politica e amministrazione ed altri elementi che possono giocare un ruolo importante sul funzionamento delle attività di gestione della programmazione europea. Saranno inoltre esaminate le modalità di inserimento e utilizzo

dell'Assistenza Tecnica e del personale interno reclutato durante il ciclo di vita del Programma.

Un elemento di attenzione dei casi riguarderà i sistemi informativi e si concentrerà sui seguenti aspetti: come sono stati progettati; il livello di digitalizzazione dei procedimenti e l'utilizzo dei sistemi informativi come veri e propri gestionali; le azioni di accompagnamento per un corretto utilizzo del sistema informativo; l'adeguatezza del sistema informativo per monitoraggio procedurale, finanziario e fisico degli interventi; il livello di integrazione con i sistemi informativi del comune.

Tabella 8 – Figure da intervistare per i casi studio

Ambito	Soggetti	Temi
Sistema di gestione del PON Metro	Referente OI Referente attuazione	<ul style="list-style-type: none"> - Funzionamento del modello organizzativo - Funzioni critiche e modifiche apportate al modello - Governance interna
Parco progetti	Referente OI Referente attuazione dei diversi Uffici	<ul style="list-style-type: none"> - Problematiche connesse alla progettazione - Attività di AT realizzate
Appalti pubblici/Aiuti di stato	Referente attuazione Referente aiuti di stato Uffici settoriali coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> - Problematiche comuni e specifiche dei diversi settori d'intervento - Attività di AT realizzate
Controlli e rendicontazione	Referente controlli Uffici/RUP	<ul style="list-style-type: none"> - Funzionalità delle procedure - Carenze dei soggetti beneficiari - Attività di AT realizzate
Sistema informativo	Referente monitoraggio RUP	<ul style="list-style-type: none"> - Digitalizzazione delle procedure e dello scambio di informazioni - Funzionalità del sistema - Attività di AT realizzate
Assistenza tecnica	Referente OI Uffici/RUP Referenti AT	<ul style="list-style-type: none"> - Organizzazione e modalità d'impiego delle risorse di AT all'interno dell'OI - Efficacia dell'AT in termini di adempimenti normativi, riduzione dei tempi, semplificazione, ecc.
Questioni organizzative	Referente OI Referenti del personale Uffici/RUP	<ul style="list-style-type: none"> - Competenze del personale - Funzionamento organizzazione - Metodi e strumenti di gestione adottati