



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

## ***Programmazione della politica di coesione 2021-2027***

### ***Scheda per la raccolta dei contributi dei Partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale***



La scheda che segue risponde all'esigenza di raccogliere in maniera sistematica, da parte dei partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale, **ESPERIENZE E PROPOSTE** per l'impostazione della programmazione 2021-2027.

Il mandato dei tavoli<sup>1</sup> recita:

*I Tavoli hanno l'obiettivo di individuare e motivare l'espressione di priorità, in termini di risultati operativi più delimitati rispetto agli Obiettivi Specifici (OS) contenuti nei Regolamenti di Fondo (FESR e FSE+), e almeno alcune tipologie di intervento idonee a ottenere risultati concreti perché relative a meccanismi praticabili e convincenti. La riflessione potrà partire, eventualmente poi ampliandola, da come le pertinenti sfide poste dai quattro temi unificanti indirizzano una declinazione più puntuale degli OS considerando in maniera esplicita la distinzione tra ambizioni possibili delle politiche di coesione e quella delle altre politiche concomitanti. Nelle riunioni verrà, pertanto, richiesto ai partecipanti di condividere esperienze, ragionamenti e proposte. Il livello della discussione sarà allo stesso tempo strategico ed operativo: nel condividere finalità ed obiettivi, sarà posta sotto esame la capacità degli strumenti noti e di quelli in cantiere di raggiungere tali obiettivi unitamente alle condizioni (comprendenti anche tempi e risorse) che rendono verosimile il raggiungimento di tali risultati.*

In relazione alle tematiche incluse negli Obiettivi Specifici di ciascuno dei cinque Obiettivi di Policy<sup>2</sup> (in allegato 1 la lista completa), in questa fase si invitano i partner a segnalare **esperienze e proposte** per l'impostazione della politica di coesione 2021-2027. La natura integrata e multi-settoriale dell'Obiettivo di Policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" - che trova realizzazione attraverso strategie territoriali - segnala l'opportunità di considerare nell'ottica dello sviluppo locale integrato sia i temi propri dell'Obiettivo di Policy (patrimonio culturale, turismo, sicurezza) sia le tematiche considerate negli Obiettivi Specifici degli altri 4 Obiettivi di Policy, potenzialmente attivabili in strategie territoriali e nello stesso OP5, per individuare priorità e strumenti rilevanti.

Per la predisposizione dei contributi si prega di utilizzare **la scheda seguente, compilandone le parti che si ritengono utili per un massimo di due cartelle, per ciascun Obiettivo Specifico ritenuto rilevante.**

I contributi, in formato word e pdf, potranno essere inviati all'indirizzo email [Programmazione2021-2027@governo.it](mailto:Programmazione2021-2027@governo.it) entro il 20 luglio 2019.

---

<sup>1</sup> Estratto dal documento "Termini di riferimento per la discussione nei Tavoli tematici".

<sup>2</sup> Si evidenzia che il termine "Obiettivo di Policy" è equivalente al termine "Obiettivo Strategico" utilizzato nella traduzione italiana della proposta di Regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2021-2027 COM(2018)375.

## Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027 Scheda presentazione contributi

ENTE/ORGANIZZAZIONE: <b>Comune di Milano</b>	DATA: 20/07/2019
RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE: Mariagrazia Zorloni <b>Mariagrazia.Zorloni@comune.milano.it</b>	
OBIETTIVO DI POLICY: <b>Europa più intelligente</b>	
OBIETTIVO SPECIFICO: <b><i>permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione</i></b>	
<p><b>1. A) Quali esperienze di politiche pubbliche, tipologie di interventi e strumenti è utile proporre in quanto promettenti? Specificare le motivazioni.</b></p> <p>Nell'ambito della definizione dei Programmi Operativi PON, rivolti per l'edizione 2014-2020 alle Città Metropolitane presenti sul territorio nazionale, nello specifico ai Comuni capoluogo insistenti presso quest'ultime, come per il Comune di Milano, si invita la riflessione nel merito dei <b>confini di competenza per funzioni e territorio</b> di riferimento, che si attestano generare potenziali <b>sovrapposizioni delle iniziative progettuali</b> tra Enti destinatari di fondi strutturali europei (PON-Comune/POR-Regione), in questa sede riassumibili nell'ordine istituzionale del Comune capoluogo, Città Metropolitana e Regione di appartenenza.</p> <p>In particolare, si è registrato nell'ambito dell'Asse 1 – Agenda Digitale del PON Metro, la previsione di implementare progettualità presenti nelle indicazioni redatte dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), nei dettagli del Piano Triennale per l'Informatica, quali l'adesione a piattaforme abilitanti nazionali o altre iniziative contemplate per priorità nel Piano, come SPID, PagoPA ed Open Data, i quali sono risultati <i>medio tempore</i> promossi parallelamente dall'Ente regionale lombardo.</p> <p>Ciò ha comportato una necessaria ri-definizione dei contenuti progettuali, ricondotti in tal caso <b>nell'ambito socio-sanitario</b>, anch'esso in quota parte di co-competenza regionale, riuscendo a promuovere e, rendere operativa, la progettualità in favore della cittadinanza presente sul territorio della Città Metropolitana di Milano.</p> <p>Di fatti le competenze costituzionalmente sancite ex art. 117 a garanzia del <b>principio di sussidiarietà</b>, vedono coinvolte anche nell'applicazione di progetti digitali in favore della informatizzazione del settore, sia la <b>competenza socio-assistenziale dell'Ente comunale</b>, che quella propriamente sanitaria e socio-sanitaria e, concorrente rispetto a quella nazionale, dell'<b>ambito sanitario e socio-sanitario in capo all'ente regionale</b>.</p> <p>Dalchè una parte consistente di dati utili a consentire espansioni progettuali in tali ambiti, dalla base comunale nei riguardi di terzi enti, vedrebbe necessariamente coinvolta nel flusso da implementare, la Regione territorialmente competente. Ciò comporta che sia un <b>ambito in continua evoluzione normativa e sistematica tra i diversi soggetti attuatori</b>, caratterizzato da spiccate potenzialità nel beneficiare di risorse a valenza sovranazionale-strutturale europea.</p> <p>Ne consegue che, i presupposti giuridico-amministrativi necessari a sviluppare l'iniziativa menzionata, trattandosi nel caso di specie, non direttamente della Città Metropolitana come soggetto attuatore, bensì del Capoluogo comunale, sono risultati di maggiore difficoltà gestionale, stante la non diretta competenza del Comune di Milano nell'approvvigionare beni e servizi ICT in favore di terzi comuni della cintura metropolitana, ma <b>ricorrendo a formule volontarie di cooperazione pubblico-pubblico ex art. 15 L. 241/90 nei riguardi degli enti comunali metropolitani</b>, ai fini di garantire le progettualità menzionate.</p> <p>L'invito per il futuro, riguardo le declinazioni delle azioni necessarie all'impiego di risorse in capo ai fondi strutturali europei, è quello di <b>favorire sinergia tra gli Enti Pubblici Territoriali competenti</b>, ai fini di <b>scongiorare potenziali iniziative progettuali divergenti</b>, ovvero sovrapposizioni istituzionali, a scapito dell'impiego efficiente ed efficace di risorse sovranazionali.</p>	

**1. B)** Nel caso dell'Obiettivo di Policy 5 è possibile segnalare quali esperienze significative, piani, progetti territoriali o modalità di intervento dedicate a specifiche aree territoriali. Per ciascuna esperienza indicare:

- qual è il tipo di territorio interessato (possibile segnalare più di una tipologia)<sup>3</sup>: (i) quartiere/periferia; (ii) intero Comune; (iii) zona funzionale urbana o extraurbana; (iv) zona di montagna; (v) zona costiera o isole; (vi) zona a rischio spopolamento; (vii) altra tipologia di territori<sup>4</sup>.
- la/le tematica/e interessata/e e, laddove possibile, l'Obiettivo/i Specifico/i anche a valere sugli altri quattro Obiettivi di Policy connessi all'esperienza/proposta segnalata.

**2.** Quali esperienze di politiche pubbliche, tipologie di interventi e strumenti andrebbero abbandonati in quanto hanno dimostrato di non essere efficaci? Specificare le criticità di contesto.

Iniziative che non prevedano una cabina di regia forte, di rimando legate al rischio che si generi frammentazione tra Enti competenti e destinatari di diversi fondi europei: i maggiori sicuramente relativi al PON e POR.

<sup>3</sup> Le tipologie di territori sono individuate nella Tavola 3 dell'Allegato 1 alla proposta del Regolamento Comune (CPR).

<sup>4</sup> Altre tipologie di territori possono essere, ad esempio, aree di crisi, oppure unioni di comuni di Distretti socio-assistenziali.

**3.** *Come le proposte possono contribuire ad affrontare le sfide poste dai Temi Unificanti (Lavoro di Qualità; Territorio e risorse naturali, Omogeneità e qualità dei servizi, Cultura veicolo di coesione economica e sociale)?*

Indubbiamente gli obiettivi legati all'Asse Agenda Digitale, nel favorire l'informatizzazione di cittadini ed imprese, si attestano funzionali a garantire il raggiungimento di tutti i temi unificati esemplificati.

L'invito è allorché rivolto al **sinergico dialogo istituzionale tra tutti gli attori pubblici e privati, locali e nazionali** coinvolti nelle iniziative di ambito *digital*.

**4.** *Come le proposte possono contribuire al perseguimento degli obiettivi strategici della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e/o agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030?*

Al pari del punto 3.

**5.** *Segnalare eventuali esperienze, analisi, studi, ricerche, da cui trarre informazioni per l'impostazione della programmazione (fonte, titolo, anno, link da cui acquisire documentazione pertinente).*

Si richiama l'elaborato pubblicato su iniziativa del Politecnico di Milano, ad efficace contributo del Comune di Milano, in tema **"Laboratorio eGovernment - Modello di raccordo reciproco tra gli attori dei territori metropolitani a supporto della definizione e implementazione di strategie di sviluppo coerenti e coordinate"**, presente su [www.labegov.it](http://www.labegov.it) – anno 2018

**6. Eventuali ulteriori osservazioni.**

**Semplificare le modalità di approccio e rendicontazione dei progetti europei strutturali**, a vantaggio di una migliore e più ampia definizione delle idee progettuali, prevedendo schemi amministrativi di maggiore flessibilità, in **considerazione della destinazione di tali fondi in favore di grandi Amministrazioni Pubbliche**, le quali risultano connotate di regole e strutture organizzative complesse, di non immediata tempestività procedurale, rispetto a quanto richiesto dai Programmi Operativi condivisi con terze Autorità competenti.

## Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

### Allegato 1

#### Elenco degli Obiettivi Specifici, come indicati nelle proposte di regolamenti della Commissione COM(2018)372 (FESR/FC), COM(2018)382 (FSE+)<sup>5</sup>

Obiettivi Specifici per il FESR e il Fondo di coesione (Articolo 2 Regolamento FESR)

Obiettivi Specifici per il FSE+ (Articolo 4 Regolamento FSE+)

Obiettivo di Policy		Obiettivo Specifico		FONDO
Cod.	titolo	Cod.	titolo	
1	Europa più intelligente	a1	rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	FESR
		a2	<b>permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione</b>	<b>FESR</b>
		a3	rafforzare la crescita e la competitività delle PMI	FESR
		a4	sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	FESR
2	Europa più verde	b1	promuovere misure di efficienza energetica	FESR
		b2	promuovere le energie rinnovabili	FESR
		b3	sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	FESR
		b4	promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	FESR
		b5	promuovere la gestione sostenibile dell'acqua	FESR
		b6	promuovere la transizione verso un'economia circolare	FESR
		b7	rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento	FESR
3	Europa più connessa	c1	rafforzare la connettività digitale	FESR
		c2	sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile	FESR
		c3	sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera	FESR
		c4	promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile	FESR
4	Europa più sociale	d1	rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali	FESR
		d2	migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture	FESR
		d3	aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	FESR

<sup>5</sup> Su tutte le proposte di regolamento della Commissione UE si sta svolgendo la negoziazione con gli Stati membri in seno al Consiglio UE. Al momento i lavori sono in stato avanzato, essendo stata approvata una posizione di compromesso comune agli Stati membri per la quasi totalità dei regolamenti del pacchetto coesione (CPR, FESR/FC, FSE+, CTE), con proposte di modifica ai testi della Commissione. Terminata questa fase, inizierà la negoziazione a trilogio tra le proposte della Commissione, la posizione assunta dagli Stati membri in Consiglio UE e quella del Parlamento europeo (il Parlamento uscente ha già approvato la propria posizione e i relativi emendamenti alle proposte della Commissione; tale posizione potrà essere confermata o modificata dal Parlamento eletto a seguito delle elezioni di maggio 2019), dalla quale scaturiranno i testi finali.

## Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Obiettivo di Policy		Obiettivo Specifico		FONDO
Cod.	titolo	Cod.	titolo	
		d4	garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base	FESR
		1	migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale	FSE
		2	modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro	FSE
		4	promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano	FSE
		4	migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali	FSE
		5	promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti	FSE
		6	promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale	FSE
		7	incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità	FSE
		8	promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom	FSE
		9	migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	FSE
		10	promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	FSE
		11	contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento	FSE
5	Europa più vicina ai cittadini <sup>6</sup>	e1	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane	FESR

<sup>6</sup> Per questo Obiettivo di Policy 5 può essere utile tenere presente la versione degli Obiettivi Strategici definita nel negoziato interno al Consiglio e che è definita come di seguito:



## Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027

Obiettivo di Policy		Obiettivo Specifico		FONDO
Cod.	titolo	Cod.	titolo	
		e2	promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo	FESR

---

OS-e1 “promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale, il turismo e la sicurezza nelle aree urbane”; OS-e2 “promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale, il turismo e la sicurezza in territori diversi dalle aree urbane”.

---

# Laboratorio eGovernment

*Modello di raccordo reciproco tra gli attori dei territori metropolitani a supporto della definizione e implementazione di strategie di sviluppo coerenti e coordinate*

---



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie*



**POLITECNICO**  
MILANO 1863

### Responsabile di progetto:

Giovanni Vetrutto – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA)

### Gruppo di lavoro:

Domenico Gargani, Daniele Righi – INVITALIA

Giulia Marchio, Claudio Russo – Politecnico di Milano

### Si ringrazia per la collaborazione:

Città Metropolitana di Milano – Simonetta Fedeli, Isabella Susi Botto, Chiara Tiberi

Comune di Milano – Guido Albertini, Domenico D’Amato, Paolo Poggi, Ester Anzalone, Paola Rimbano, Bruno Monti, Serena Radano, Antonino Di Giuseppe

Maggio 2018

Qualsiasi modifica e diffusione del presente Studio al di fuori del contesto per il quale è stato realizzato deve essere concordato. Fermo quanto sopra, i contenuti dello Studio possono essere utilizzati solo eccezionalmente e non massivamente e solo a condizione che venga sempre citato lo Studio da cui sono tratti.

## Sommario

1. Introduzione.....	4
2. Il contesto di azione.....	5
2.1. Il quadro di riferimento .....	5
2.2. L'analisi dei meccanismi di raccordo nei contesti metropolitani italiani .....	6
3. Il potenziamento dei meccanismi di raccordo .....	8
3.1. La gestione dell'Agenda Digitale Metropolitana .....	8
3.1.1. La gestione di un programma di innovazione su scala metropolitana .....	8
3.1.2. La gestione di progetti di innovazione su scala metropolitana.....	13
3.2. Gli strumenti di raccordo.....	13
3.3. Le linee guida per l'attuazione .....	14
4. L'esperienza dell'Area Metropolitana di Milano.....	15
4.1 Lo scenario di azione dell'Area Metropolitana di Milano .....	15
4.1. L'analisi critica delle evidenze .....	18

## 1. Introduzione

Nel quadro del processo di revisione istituzionale, oggi attuato con la Legge 56/2014 (in seguito anche Legge Delrio) attraverso la creazione delle Città Metropolitane e secondo un rilancio della dimensione metropolitana in favore di una migliore pianificazione e gestione di servizi cruciali per lo sviluppo territoriale, risulta fondamentale identificare e definire il ruolo dei differenti livelli di governo, nonché individuare gli strumenti maggiormente opportuni per garantire azioni coerenti e coordinate delle parti istituzionali, all'interno del complesso sistema di *governance* multilivello.

In particolare, se da un lato le Città Metropolitane rivestono un ambito di intervento che coincide con l'area metropolitana, dall'altro il Comune Capoluogo risulta spesso il soggetto individuato per l'attuazione di progettualità che insistono sul medesimo territorio.

In questo ambito appare evidente la necessità di definire e implementare efficaci meccanismi volti a garantire il raccordo tra questi due attori – Comune Capoluogo e Città Metropolitana – al fine di valorizzare l'efficacia dell'azione amministrativa, garantendo gli investimenti sostenuti, evitando duplicazioni, sfruttando economie di scala, assicurando la coesione e la competitività dell'intero territorio metropolitano e, favorendo una maggiore e migliore fruibilità dei servizi da parte della cittadinanza.

In questo quadro, il presente Studio propone di indagare e modellizzare il rapporto, le occasioni di contatto e gli strumenti a supporto del reciproco raccordo fra Città Metropolitana e Comune Capoluogo, che occorrono nei processi di gestione di progettualità su scala metropolitana.

L'ambito di analisi è circoscritto alle iniziative progettuali in ambito Agenda Digitale, tuttavia le evidenze dello Studio sono estendibili e applicabili a tutti gli ambiti in cui è previsto un raccordo tra gli attori che insistono sul territorio metropolitano. Nel merito della scelta di focalizzare le analisi sul tema dell'Agenda Digitale, si evidenzia una serie di diversi fattori. Dal punto di vista della Città Metropolitana, la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano, rappresenta una delle funzioni previste dalla Legge Delrio, mentre dal punto di vista del Comune Capoluogo, l'attuazione del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 (in seguito anche PON Metro) prevede il dispiegamento delle progettualità in seno all'Asse 1 – Agenda Digitale in buona parte sull'intero territorio metropolitano. Vi sono inoltre differenti dettami e adempimenti normativi, quali ad esempio il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale e l'adozione del Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2017-2019 definito da AgID, che pongono l'Agenda Digitale al centro degli investimenti degli Enti Locali nei prossimi anni. Appare quindi evidente per gli attori coinvolti, la necessità di attivare meccanismi di raccordo e concertazione rispetto alle progettualità previste in Agenda Digitale, rendendolo quindi un ambito di analisi idoneo al perseguimento degli obiettivi del presente Studio.

Le analisi prendono le mosse da una ricognizione del contesto di azione, delineato nel Capitolo 2, dove viene inquadrato lo scenario normativo e regolamentare in cui si inserisce lo Studio e dove viene descritto lo stato dell'arte dei meccanismi di raccordo tra Comuni Capoluogo e Città Metropolitane nelle quattordici Aree Metropolitane italiane.

Successivamente, nel Capitolo 3, viene descritta la modellizzazione delle occasioni di contatto, evidenziando le fasi della gestione di un programma di innovazione su scala metropolitana e le fasi della gestione di specifici progetti; inoltre vengono delineati possibili strumenti a supporto del raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana, evidenziando l'utilità specifica nelle fasi di contatto modellizzate.

Infine, nel Capitolo 4, viene illustrata l'esperienza dell'Area Metropolitana di Milano, approfondita attraverso un caso di studio operativo.

## 2. Il contesto di azione

### 2.1. Il quadro di riferimento

La concentrazione nelle aree urbane di quote significative della popolazione e del sistema produttivo, registra negli ultimi anni una tendenza sempre in crescita: oltre la metà della popolazione mondiale vive in aree urbane e le Nazioni Unite stimano che questo valore raggiungerà il 66% nel 2050.

In Italia il fenomeno metropolitano è presente su tutto il Paese, in un territorio marcatamente policentrico che vede in alcuni grandi Comuni i suoi centri nevralgici. Oggi oltre 42 milioni di italiani vivono in aree urbane, dei quali oltre 22 milioni sono concentrati in quelle che sono identificate come le 14 Città Metropolitane italiane: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo e Cagliari.

L'espansione delle Città e delle aree urbane genera da un lato una grande opportunità, dall'altro comporta inevitabilmente un grande sforzo per evitare la creazione di situazioni di disuguaglianza nel territorio.

In questo scenario risulta cruciale avviare iniziative volte ad aumentare sostenibilità, vivibilità, inclusione sociale, competitività, attrattività e dinamismo economico di questi territori e, per questo motivo, nell'ambito della strategia Europa 2020, le politiche urbane rivestono un ruolo cruciale, cui sono attribuiti ambiziosi compiti, tra i quali: definire politiche che si propongano di contrastare le ricadute sociali della crisi economica, esplorare con maggiore efficacia il tema del cambiamento climatico, accompagnare i processi di riforma e riorganizzazione istituzionale in atto negli Stati membri.

Rispetto a tale architettura territoriale, assume grande rilevanza il processo di ridisegno istituzionale avviato a livello nazionale con la Legge 56/2014 (c.d. Legge Delrio), che ha istituito le Città Metropolitane e rilanciato la dimensione metropolitana, come scala ottimale per la pianificazione e la gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale.

In particolare, la Legge Delrio attribuisce alle Città Metropolitane il fondamentale e ambizioso ruolo di divenire il soggetto che garantisce la regia della strategia metropolitana, attraverso le seguenti funzioni fondamentali:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel territorio metropolitano;
- b) pianificazione territoriale;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) mobilità e viabilità;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Le Città Metropolitane devono quindi essere portatrici di una visione strategica di sviluppo del territorio, svolgendo un ruolo di "aggregatore" degli interessi locali, nelle politiche e nelle progettualità di sviluppo per l'area metropolitana, individuando nuovi modelli di relazione e raccordo in grado di superare i confini amministrativi e abilitare un dialogo virtuoso sul territorio metropolitano.

Tale ruolo appare ancora più ineludibile se si allarga la prospettiva a livello europeo: le Città Metropolitane, infatti, sono i soggetti individuati per l'attuazione della Strategia Europa 2020 e dell'Agenda Urbana Europea 2030, con un coinvolgimento e una responsabilità sempre maggiore nell'attuazione di progettualità con una

forte valenza metropolitana. Nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, inoltre, numerosi Programmi Operativi (Nazionali e Regionali) sono dedicati proprio allo sviluppo urbano in un'ottica di attuazione strettamente integrativa, tra livello nazionale e regionale.

Il presente Studio prende in analisi, a titolo esemplificativo, due dei suddetti Programmi Operativi e in particolare il PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020 (in seguito PON *Governance*) e il già citato PON Metro dedicato allo sviluppo urbano, che rappresenta un *unicum* nella programmazione dei fondi strutturali, poiché addizionale rispetto alle altre filiere di programmazione settoriali e regionali.

Il PON *Governance*, con una dotazione finanziaria di oltre 827 milioni di Euro, intende contribuire agli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, nonché di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico. Per contribuire efficacemente al rafforzamento della Pubblica Amministrazione, il PON *Governance* intende agire su due degli Obiettivi Tematici (OT) della Programmazione 2014-2020:

- rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente (OT 11);
- miglioramento dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (OT 2).

Il PON Metro interviene con una dotazione finanziaria di 892,9 milioni di Euro per affrontare le sfide di sviluppo urbano che interessano i contesti delle Aree Metropolitane italiane. Per ciascuna Città Metropolitana, il PON Metro sostiene una strategia integrata che prevede la concentrazione degli interventi presso il territorio del Comune capoluogo, cui è stato attribuito il ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del Programma stesso, a differenza di quelli afferenti all'Asse 1 "Agenda Digitale", la cui area territoriale di riferimento per la diffusione dei servizi è rappresentata dall'Area Metropolitana del Comune capoluogo di riferimento.

In particolare l'azione dell'Asse 1 del PON Metro prevede la realizzazione e messa a punto di piattaforme informative, che saranno adottate sia da ciascun Comune capoluogo delle Città Metropolitane sia, successivamente, da altri Comuni di cintura con l'adozione delle procedure e protocolli di scambio dati previsti, con un target minimo di coinvolgimento dei Comuni dell'Area Metropolitana fissato al 70%.

Appare quindi evidente come lo scenario di riferimento richieda un forte e costante lavoro di concertazione e raccordo tra gli attori metropolitani, necessario a garantire il raggiungimento dei *target* fissati, nonché strategica opportunità per generare ricadute positive di lungo periodo per il territorio.

## 2.2. L'analisi dei meccanismi di raccordo nei contesti metropolitani italiani

I primi strumenti di raccordo tra i differenti Enti che compongono i Contesti Metropolitani italiani, vengono ipotizzati dalla Riforma Delrio (L. 56/2014) nella definizione degli Organi di governo della Città Metropolitana: il Sindaco Metropolitano, che coincide con il Sindaco del Comune Capoluogo, il Consiglio Metropolitano eletto tra gli Amministratori in carica nei Comuni del territorio metropolitano, e la Conferenza Metropolitana, composta da tutti i Sindaci dei Comuni compresi nella Città Metropolitana. Tali Organi dovrebbero garantire una rappresentatività, assicurando un raccordo tra Città Metropolitana e gli Enti del territorio.

Un ulteriore strumento introdotto dalla Delrio, e utile al confronto e al raccordo tra Amministrazioni e Soggetti e Organizzazioni private, espressioni appunto delle forze sociali, economiche, culturali e ambientali presenti nel territorio metropolitano, è il Piano Strategico Metropolitano, che rappresenta un documento di indirizzo in grado di mettere a fattor comune le strategie e gli interventi di tutta l'Area Metropolitana. Si tratta di uno strumento innovativo, che deve conciliare diversi settori tra di loro: dall'innovazione e sviluppo all'ambiente,

assetto urbano e mobilità, dalla conoscenza, educazione e cultura al benessere e coesione sociale. Tuttavia il percorso di definizione di una strategia coordinata e coerente richiede notevoli sforzi; ne è una dimostrazione il fatto che a fine 2017, hanno approvato il Piano Strategico Metropolitano soltanto le Città Metropolitane di Milano (12 maggio 2016), Firenze (5 aprile 2017) e di Genova (21 aprile 2017). Risultano in fase di avvio del processo e di definizione del Piano le restanti Città Metropolitane.

Oltre alle forme di raccordo previste dalla normativa nazionale e locale, alcune Aree Metropolitane italiane hanno individuato altri strumenti e meccanismi per garantire una concertazione multi-livello sul piano strategico e operativo. Il presente Studio pertanto prende le mosse da una ricognizione dei meccanismi organizzativi delle Aree Metropolitane, attraverso un'analisi desk delle configurazioni organizzative volta a individuare strumenti e organi, amministrativi e istituzionali, che le Città Metropolitane e i Comuni Capoluogo hanno attivato per governare la nuova architettura territoriale multi-livello. L'indagine individua lo stato dell'arte dei meccanismi di raccordo e si muove lungo due prospettive: un'analisi locale interna alla singola Area Metropolitana e un confronto tra le quattordici Aree Metropolitane italiane.

Confrontando gli schemi organizzativi dei singoli Comuni Capoluogo, emergono due macro attitudini al ruolo di cabina di regia del raccordo con le Città Metropolitane di riferimento. Un gruppo di Città Capoluogo, come Bari e Milano<sup>1</sup>, hanno istituito Uffici in *staff* alla Segreteria Generale oppure al Gabinetto del Sindaco, delegati ai rapporti con le Città Metropolitane o, più in generale, con gli Enti Locali appartenenti al territorio metropolitano. Nel secondo gruppo di Città invece è possibile identificare organi di raccordo attivati su tematiche specifiche. A strumenti di raccordo tradizionali sono affiancati strumenti collaborativi e partecipativi maggiormente flessibili e aperti all'innovazione: in particolare si evidenzia l'iniziativa *EasyMetroCity*, promosso dalla Città Metropolitana di Firenze, per la formazione di un tavolo permanente per l'aggregazione e la collaborazione inter-istituzionale.

Un'ulteriore esperienza positiva di raccordo tra il Comune Capoluogo e la Città Metropolitana è identificata nell'Area Metropolitana di Bologna, attraverso l'istituzione, in seno al Comune Capoluogo nell'"Ufficio Unico per lo sviluppo economico e promozione territoriale", che ha il compito di definire linee guida e di indirizzo a livello metropolitano, secondo un modello innovativo di operatività dei principali servizi connessi alla promozione e promo-commercializzazione turistica, attraverso un confronto condiviso e partecipato da tutti i Comuni e gli stakeholder dell'intera Area Metropolitana.

La Città Metropolitana di Bologna, inoltre, ha avviato un raccordo strategico su scala metropolitana in relazione alle azioni legate all'Agenda Digitale, siglando una convenzione fra Città Metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell'Area Metropolitana bolognese, che disciplina vari ambiti amministrativi e che prevede la costituzione di molteplici uffici coordinati dalla Città Metropolitana, coinvolgendo i responsabili ICT del Comune Capoluogo.

In conclusione, rispetto a questo clima di innovazione, si evince che le Città Capoluogo svolgono il ruolo di "propulsore" e guida nella costruzione di un'architettura a scala metropolitana, mentre risulta ancora delicato l'avvio di sperimentazioni di raccordo a partire dall'Ente Città Metropolitana. Lo stato dell'arte mostra come le Città Metropolitane e i Comuni Capoluogo, stiano concentrando le proprie energie sul rapporto con i singoli Enti territoriali e gli stakeholder, mentre risulta ancora poco matura la definizione di una strategia concertata e la definizione di meccanismi di raccordo operativi.

---

<sup>1</sup> Rispettivamente: "Ripartizione segreteria generale -Funzionario amministrativo P.O.S. Città Metropolitana, Decentramento e Giunta Comunale" nel Comune di Bari e "Direzione raccordo città Metropolitana" all'interno del "Gabinetto del Sindaco" nel Comune di Milano.



### 3. Il potenziamento dei meccanismi di raccordo

#### 3.1. La gestione dell'Agenda Digitale Metropolitana

##### 3.1.1. La gestione di un programma di innovazione su scala metropolitana

La letteratura definisce il Program Management come l'insieme delle attività di coordinamento di un portafoglio di progetti, finalizzati al raggiungimento di obiettivi comuni.

L'insieme delle progettualità volte all'attuazione della strategia di Agenda Digitale Metropolitana rappresenta un esempio di programma di innovazione su scala metropolitana, per il quale è necessario definire e implementare efficaci meccanismi volti a garantire il raccordo tra gli attori, che gestiscono le differenti progettualità, al fine di ottimizzare l'azione amministrativa, valorizzando gli investimenti sostenuti, evitando duplicazioni, sfruttando economie di scala e assicurando la coesione e la competitività dell'intero territorio metropolitano. La gestione di un programma di innovazione di rilevanza metropolitana può essere articolato in nove fasi, fortemente interconnesse (Figura 1):

1. *assessment* del territorio, che prevede un'analisi di dettaglio dello stato dell'arte del livello di dispiegamento dell'Agenda Digitale nei Comuni dell'Area Metropolitana;
2. identificazione delle principali priorità degli Enti locali dell'Area Metropolitana, secondo una logica di fabbisogno;
3. individuazione delle fonti di copertura finanziaria per le progettualità;
4. selezione e ingaggio di Enti del territorio, che possano svolgere il ruolo di sperimentatori delle soluzioni;
5. progettazione esecutiva delle soluzioni da implementare, garantendo la massima adattabilità e integrazione con l'assetto organizzativo e tecnologico di tutti gli Enti del territorio;
6. implementazione delle soluzioni;
7. dispiegamento delle soluzioni nel sotto-insieme di Enti sperimentatori delle soluzioni;
8. definizione modello di sostenibilità, in grado di garantire al contempo l'operatività della gestione a regime delle soluzioni e la rappresentatività di tutti gli stakeholder del territorio;
9. implementazione di un sistema di monitoraggio e controllo degli interventi a regime.

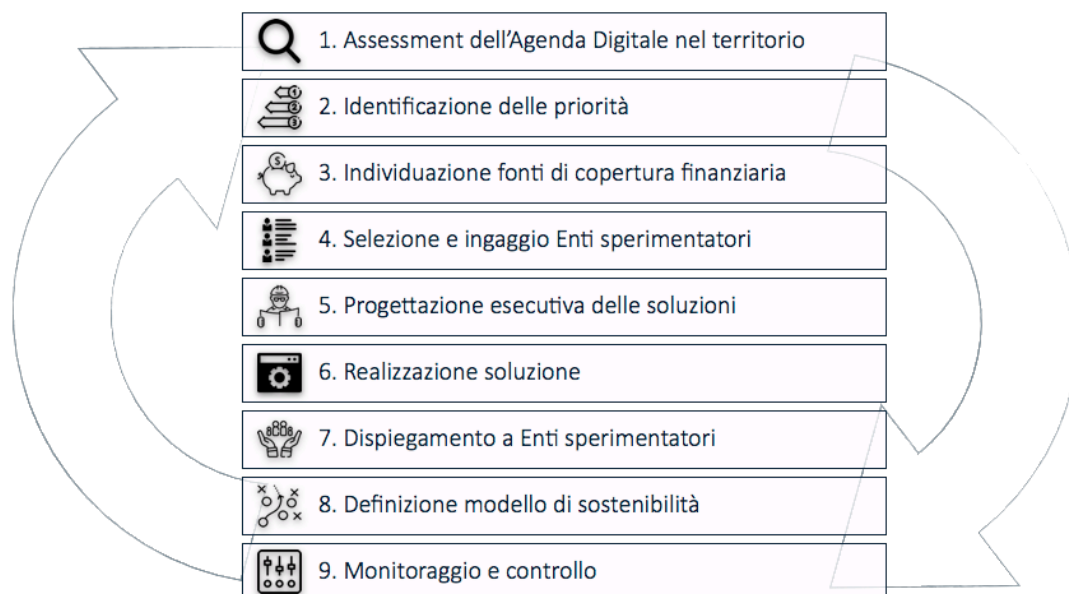


Figura 1. Le fasi della gestione di programmi di innovazione su scala metropolitana

Le fasi del processo di gestione di programmi di innovazione su scala metropolitana descritte rappresentano le occasioni di contatto e raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana. Ciascuna delle fasi è caratterizzata da alcuni elementi decisionali, che possono essere affrontati attraverso l'applicazione di differenti metodologie.

## 1. *Assessment* dell'Agenda Digitale nel territorio

### Elementi decisionali.

L'*assessment* ha l'obiettivo di comprendere tutti gli elementi necessari alla definizione di un portafoglio di progettualità, che risulti coerente con le specificità del contesto in cui sarà dispiegato. In particolare l'analisi deve evidenziare il grado di maturità del dispiegamento dell'Agenda Digitale del territorio in termini di:

- *asset* tecnologici presenti negli Enti per massimizzare l'interoperabilità;
- investimenti sostenuti dagli Enti negli ultimi anni per minimizzare eventuali duplicazione e, prevenire l'obsolescenza tecnologica;
- risorse e competenze interne agli Enti per verificare la futura capacità di recepire e gestire sistemi informativi;
- presenza di buone pratiche che possono essere valorizzate sul territorio;
- verifica di sviluppo degli strumenti IT proposti dal Piano Triennale dell'Informatica vigente, come riusi applicativi e migrazione sulle piattaforme abilitanti nazionali;
- monitoraggio degli scostamenti nel tempo.

### Metodologie.

L'*assessment* dell'Agenda Digitale nel territorio può essere realizzato attraverso differenti modalità.

In primo luogo è possibile svolgere un'analisi delle fonti informative accessibili dagli Enti sovra-ordinati, quali ad esempio precedenti monitoraggi (es. monitoraggio AgID), banche dati pubbliche, dati di spesa, etc.

Questa analisi consente di avere un primo quadro del livello di maturità dell'Agenda Digitale sul territorio, tuttavia per raccogliere informazioni di dettaglio in modo estensivo potrebbe essere utile la realizzazione di un questionario. Attraverso tale strumento è possibile rilevare variabili specifiche sugli assetti organizzativi e tecnologici degli Enti.

Per valorizzare gli sforzi di analisi, le Aree Metropolitane potrebbero definire e implementare un meccanismo per il monitoraggio continuo dello stato dell'arte dell'Agenda Digitale sul territorio metropolitano, attraverso una raccolta periodica di informazioni e un'analisi dettagliata degli scostamenti. Questa attività potrebbe trovare sinergia di intenti con il modello di Soggetti Aggregatori Metropolitani, in corso di definizione da parte di AgID.

## 2. Identificazione delle priorità

### Elementi decisionali.

L'identificazione delle priorità risulta una fase fortemente strategica, che deve tenere in considerazione i seguenti aspetti:

- rispondenza a dettami e adempimenti normativi;
- valorizzare gli assetti ICT del territorio, valutando opportunamente il grado di obsolescenza e la spesa sostenuta in ICT;
- valorizzazione degli investimenti in corso o di prossima attivazione da parte degli Enti del territorio.

### Metodologie.

L'individuazione delle priorità prevede una fase di raccolta dati e una fase di analisi comparata.

La raccolta dati potrebbe essere svolta attraverso le seguenti metodologie:

- questionario indirizzato a tutto il territorio per raccogliere informazioni;
- *call for ideas* per l'individuazione di idee e progettualità innovative.

La fase di analisi comparata per individuare le priorità può essere effettuata attraverso le seguenti metodologie:

- *focus group*, strumento per fare emergere differenti punti di vista utili alla definizione di obiettivi mirati e condivisi;
- metodo *Analytic Hierarchy Process* (AHP), tecnica di supporto alle decisioni multicriterio che consente di confrontare più alternative in relazione a una pluralità di indicatori di tipo quantitativo o qualitativo, e ricavare una valutazione globale per ciascuna di esse.

### **3. Individuazione fonti di copertura finanziaria**

#### Elementi decisionali.

Dopo aver evidenziato, attraverso la fase 2, le priorità di intervento dell'Area Metropolitana risulta necessario individuare le potenziali fonti di copertura finanziaria per l'attuazione degli interventi, evidenziando in particolare l'opportunità di intercettare finanziamenti.

#### Metodologie.

L'attività potrebbe essere effettuata attraverso un monitoraggio continuo delle opportunità di finanziamento offerte da differenti attori, ai rispettivi livelli istituzionali.

### **4. Selezione e ingaggio Enti sperimentatori**

#### Elementi decisionali.

La realizzazione di progettualità di innovazione su scala metropolitana, deve prevedere il coinvolgimento di Enti del territorio che intendono svolgere il ruolo di sperimentatori, dispiegando presso la rispettiva Amministrazione la soluzione realizzata. La selezione e l'ingaggio di questi Enti sperimentatori è caratterizzata da differenti variabili decisionali, quali:

- definizione di un campione rappresentativo del territorio, in termini di dimensione dell'Ente, distribuzione geografica, etc;
- valorizzazione di relazioni consolidate che possono garantire un maggiore successo della progettualità;
- selezione a domanda, attraverso un avviso pubblico, che può garantire un maggiore *commitment* degli Enti coinvolti;
- selezione in funzione di *asset*, quali ad esempio l'assetto tecnologico dell'Ente, l'organizzazione (in termine di risorse umane e competenze presenti), il portafoglio di fornitori dell'Ente, etc.

La formalizzazione dell'ingaggio degli Enti sperimentatori può generarsi in:

- stipula di un accordo quadro tra tutte le parti (Comune Capoluogo, Città Metropolitana, Comuni metropolitani);

- stipula di accordi bilaterali (Comune Capoluogo – Comune metropolitano), che discendono da un più ampio accordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana;
- stipula di accordi trilaterali (Città Metropolitana – Comune Capoluogo – Comune metropolitano);
- stipula di protocolli bilaterali, utilizzando il modello del riuso applicativo totale o parziale, ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale.

#### Metodologie.

La selezione e l'ingaggio degli Enti Sperimentatori potrebbe essere realizzata attraverso le seguenti modalità:

- Selezione desk sulla base dei dati raccolti attraverso la fase 1 di *assessment*;
- Realizzazione di un avviso pubblico, che potrebbe essere a sportello o competitivo;
- Coinvolgimento attraverso il ruolo di soggetti sovra-comunali (e.g. Aree Omogenee, Società partecipate, etc).

### **5. Progettazione esecutiva delle soluzioni**

#### Elementi decisionali.

La progettazione esecutiva delle soluzioni da implementare deve tenere in considerazione differenti variabili decisionali, quali:

- tipologia di tecnologia da utilizzare (e.g. *opensource* vs. proprietaria);
- modello di *delivery* del servizio (e.g. multi installazione vs. SaaS);
- modello per la gestione delle risorse (e.g. accentrato vs. decentrato);
- definizione di un piano dei costi e dei tempi coerente.

#### Metodologie.

Gli aspetti decisionali evidenziati potrebbero essere gestiti attraverso differenti metodologie.

- La scelta delle tecnologie da adottare potrebbe prendere le mosse da uno *scouting* di buone pratiche sviluppate da altre Amministrazioni, e messe a disposizione attraverso la modalità del riuso, e inoltre potrebbe prevedere un'attività di *software selection*, ossia di valutazione comparata tra possibili alternative, al netto del progressivo aggiornamento di linee guida AgID di settore.
- La definizione delle specifiche e delle funzionalità della soluzione da implementare potrebbe essere realizzata attraverso meccanismi di co-progettazione con gli Enti del territorio; la co-progettazione e la concertazione delle specifiche contribuisce a massimizzare l'interoperabilità e adattabilità delle soluzioni con l'assetto informativo pre-esistente nelle Amministrazioni che le adotteranno.

### **6. Realizzazione soluzione**

#### Elementi decisionali.

La realizzazione della soluzione potrebbe prevedere differenti modalità di distribuzione delle attività e delle responsabilità degli attori (e.g. Ente pilota ed Enti dispiegatori vs. divisione modulare delle funzionalità da sviluppare).

### Metodologie.

Per garantire la massima adattabilità della soluzione in contesti differenti si potrebbe prevedere un coinvolgimento anticipato degli stakeholder, che possono fare emergere eventuali vincoli proprio durante la fase di realizzazione della soluzione, garantendo un'anticipata possibilità di intervento.

## **7. Dispiegamento a Enti sperimentatori**

### Elementi decisionali.

Il dispiegamento delle soluzioni agli Enti del territorio individuati come sperimentatori, si caratterizza da differenti elementi decisionali, quali:

- modalità di gestione della spesa, che potrebbe essere centralizzata in un'unica stazione appaltante o Ente capofila, ovvero decentralizzata presso i singoli Enti sperimentatori;
- allocazione di risorse operative messe a disposizione dall'Ente pilota agli Enti sperimentatori;
- modalità per garantire un corretto coordinamento progettuale.

### Metodologie.

In funzione delle scelte intraprese nelle fasi di progettazione esecutiva e realizzazione delle soluzioni, si possono prevedere differenti metodologie per il dispiegamento delle soluzioni, quali:

- messa a disposizione degli Enti sperimentatori di un pacchetto auto-consistente per l'adozione della soluzione;
- realizzazione di sessioni di formazione a cascata;
- creazioni di gruppi di lavoro che a rotazione assistono gli Enti nell'adozione della soluzione.

## **8. Definizione modello di sostenibilità**

### Elementi decisionali.

Completate le attività progettuali e dispiegata la soluzione sul territorio, risulta necessario identificare un modello per la gestione a regime delle soluzioni, che deve garantire al contempo la sostenibilità e la rappresentatività di tutte le parti coinvolte. Il modello di gestione deve articolarsi in:

- modello organizzativo;
- modello economico;
- modello di governo.

### Metodologie.

La definizione del modello di gestione a regime delle soluzioni dovrebbe essere realizzato attraverso le tecniche di definizione di un *business plan*.

## **9. Monitoraggio e controllo**

### Elementi decisionali.

Il rilascio a regime delle soluzioni implica infine la definizione e la successiva implementazione di un sistema che garantisca di monitorare nel tempo le *performance* delle soluzioni rilasciate. Il patrimonio informativo generato dagli strumenti di monitoraggio consentirà anche di effettuare ciclicamente la fase di *assessment* (Fase 1).

## Metodologie.

La definizione e implementazione del modello di monitoraggio e controllo degli interventi a regime è specifico per ciascuna soluzione rilasciata, sarà quindi definito e implementato nell'ambito delle attività di progettazione esecutiva e potrà concretizzarsi in un cruscotto di indicatori per rilevare le specifiche *performance*, corredato da *target* prestazionali attesi.

### 3.1.2. La gestione di progetti di innovazione su scala metropolitana

Un programma di innovazione è costituito da un portafoglio di progetti. Nonostante la pluralità delle accezioni del termine, la letteratura condivide la definizione di progetto come processo in cui risorse umane, materiali e finanziarie sono organizzate in modo nuovo per realizzare un output unico all'interno di vincoli definiti di tempo e costo. Il progetto si configura quindi come un processo decisionale volto all'individuazione di una soluzione soddisfacente per uno specifico problema.

Il *project management* è l'insieme dei principi e metodi per la gestione dei progetti. Vista l'ampia letteratura in materia, esula dagli obiettivi della presente ricerca quella di descrivere i principi del *project management* e pertanto ci si limiterà a definire le fasi tipiche che caratterizzano la gestione di un progetto:

- **Initiating.** Fase di nascita e ideazione in cui, verificata l'opportunità si valuta la fattibilità tecnica, economica e strategica di svolgere un progetto. Al termine della fase solitamente si definiscono obiettivi specifici e viene rilasciata l'autorizzazione formale all'avvio del processo.
- **Planning.** Si definisce e si pianifica il progetto, definendone l'output da realizzare in termini di prodotti, servizi, risultati, attività da svolgere, risorse da impiegare, rischi da gestire ect. La fase culmina con la redazione del piano di progetto, documento di riferimento per tutte le attività di realizzazione.
- **Executing and controlling.** Fase in cui viene realizzato l'output del progetto, si effettuano gli investimenti e si controllano le attività svolte per verificarne l'aderenza al piano. Si realizzano fisicamente gli obiettivi e vengono periodicamente generate revisioni della pianificazione mediante il confronto tra quanto pianificato e quanto svolto.
- **Closing.** L'output viene rilasciato per il funzionamento a regime e si verifica il grado di raggiungimento degli obiettivi. A valle di questa fase il progetto è considerato formalmente chiuso.

### 3.2. Gli strumenti di raccordo

Ai fini della gestione di un progetto e di un efficace coordinamento di un programma, risulta necessario adeguare opportunamente la struttura organizzativa, coerentemente con gli output desiderati. L'organizzazione deve quindi essere integrata con strumenti di raccordo attraverso: (i) la scelta della forma e (ii) la definizione dei ruoli.

La scelta degli strumenti a supporto del raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana per la gestione di progettualità su scala metropolitana, dovrebbe prevedere l'istituzionalizzazione delle occasioni di confronto tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana in momenti di raccordo formali e strutturati, attraverso meccanismi flessibili (Figura 2), che potrebbero essere rappresentati da tre livelli:

1. **Comitato permanente:** sede istituzionale di concertazione degli obiettivi di comune interesse e di definizione delle relative azioni; stabilisce le linee programmatiche andando a delineare, validare e aggiornare periodicamente il programma di innovazione metropolitano e, a verificare lo stato di avanzamento dei relativi contenuti nel tempo.
2. **Ruolo integratore:** rappresenta il *Program Manager* e costituisce una posizione di collegamento tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana, con autorità formale riconosciuta. Presidia e gestisce

l'attuazione del programma di innovazione metropolitana, coordinando le differenti *Task Force* attivate e riportando al Comitato permanente.

3. **Task force temporanee:** gruppi di lavoro interdisciplinari con competenze specifiche che operano per progetto all'interno del programma di innovazione metropolitana, ove in funzione delle specificità progettuali potrebbero prevedere il coinvolgimento di *stakeholder* esterni (Regione, Altri Enti Pubblici, Cittadini e Imprese, Terzo Settore, etc.).

Si ricorda che il presente Studio ha come obiettivo quello di identificare gli strumenti volti ad abilitare un raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana nella gestione di programmi di innovazione su scala metropolitana. Esula quindi dagli obiettivi del presente elaborato definire puntualmente il ruolo di altri attori - in *primis* Regione e Comuni del territorio metropolitano, ma anche altri soggetti come CCIAA, altri Enti Pubblici, etc. - che possono essere portatori di interessi nell'attuazione di programmi di innovazione su scala metropolitana.

In questo senso, ai fini dello Studio, il ruolo di questi attori (denominati Altri *Stakeholder*) è quello di fornire un contributo operativo alle progettualità attivate all'interno del Programma di innovazione metropolitano, ricoprendo un ruolo attivo nell'ambito delle *Task force*.

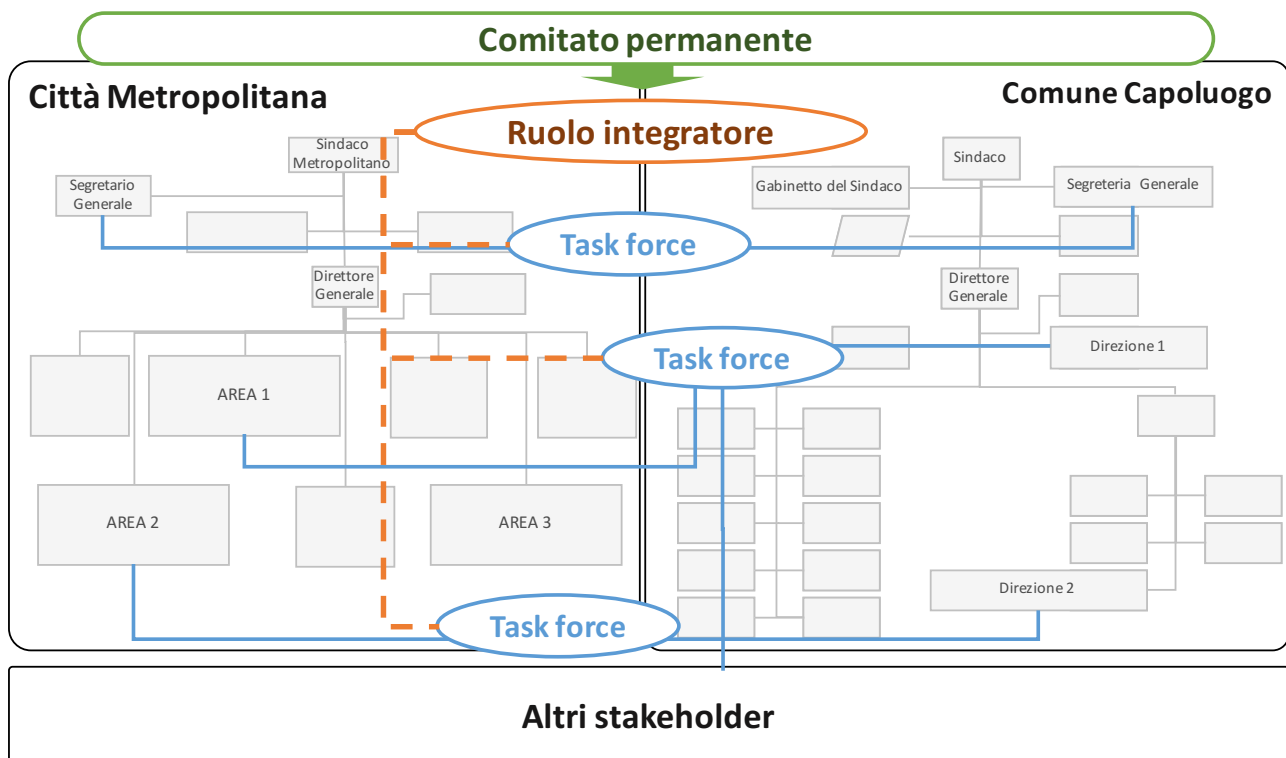


Figura 2. Gli strumenti di raccordo

### 3.3. Le linee guida per l'attuazione

Delineati gli strumenti di raccordo l'organizzazione deve quindi essere integrata con la definizione dei ruoli specifici. Uno strumento per stabilire e descrivere il ruolo di determinati soggetti nei differenti processi decisionali è la RAM (*Responsibility Assignment Matrix*), ossia una matrice di correlazione attività/attori, che evidenzia in modo chiaro e sintetico quali sono i ruoli attivati e il relativo tipo di coinvolgimento. Tipicamente la RAM viene definita con lo standard RACI, che prevede per ciascun soggetto quattro possibili livelli di coinvolgimento:

- **Esecutore** (*Responsible*): colui che lavora al pacchetto di lavoro, possono essere più di uno nel caso di lavoro in *team*;
- **Responsabile** (*Accountable*): colui che approva il lavoro completato e ne è pienamente responsabile (un solo *accountable* per ogni attività);
- **Consultato** (*Consulted*): chi possiede le informazioni o le capacità per svolgere il lavoro deve essere interpellato dai responsabili dell'attività (tipicamente una comunicazione bidirezionale);
- **Informato** (*Informed*): colui che deve essere informato dello stato di avanzamento e dei risultati (tipicamente una comunicazione monodirezionale).

Successivamente alla definizione delle fasi del processo di gestione di un programma di innovazione su scala metropolitana e all'individuazione dei potenziali strumenti volti a garantire un efficace raccordo tra gli attori che gestiscono le differenti progettualità, risulta necessario definire il ruolo specifico degli strumenti all'interno delle differenti fasi (Tabella 1).

Strumenti di raccordo Fase del Programma	Comitato Permanente	Ruolo integratore	Task force
1. <b>Assessment</b> dell'Agenda Digitale nel territorio	Consultato	Responsabile Esecutore	-
2. <b>Identificazione</b> delle priorità	Responsabile	Esecutore	-
3. <b>Individuazione</b> fonti di copertura finanziaria	Responsabile	Esecutore	Informato
4. <b>Selezione e ingaggio</b> Enti sperimentatori	Informato	Responsabile	Esecutore
5. <b>Progettazione</b> esecutiva delle soluzioni	Informato	Responsabile	Esecutore
6. <b>Realizzazione</b> soluzione	Informato	Consultato	Responsabile Esecutore
7. <b>Dispiegamento</b> a Enti sperimentatori	Informato	Consultato	Responsabile Esecutore
8. <b>Definizione</b> modello di sostenibilità	Consultato	Responsabile Esecutore	Consultato

Tabella 1. Ruolo nella gestione di un Programma di innovazione metropolitana

Come evidenziato in precedenza gli strumenti definiti abilitano il raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana; il ruolo di altri attori del territorio non viene quindi evidenziato nella schematizzazione proposta.

## 4. L'esperienza dell'Area Metropolitana di Milano

### 4.1 Lo scenario di azione dell'Area Metropolitana di Milano

L'Area Metropolitana Milanese è composta da 134 Comuni che si sviluppano su una superficie di 1.575 kmq. Il percorso di riforma istituzionale, avviato con la Delrio, ha previsto a livello regionale e locale una revisione regolamentare che ha portato all'articolazione del territorio in sette Zone Omogenee.

La Città Metropolitana di Milano, attraverso un percorso partecipativo con il territorio, ha definito e adottato un Piano Strategico che prevede differenti progettualità, anche in ambito Agenda Digitale.



Nel medio periodo, il Comune Capoluogo è impegnato nell'attuazione del PON Metro, il quale pone l'Ente di fronte a importanti sfide di respiro metropolitano. In particolare, l'Asse 1 del Programma si focalizza sul rinnovamento e sullo sviluppo dei servizi digitali, promuovendo l'integrazione dei processi informativi tra gli Enti dell'Area Metropolitana, attraverso la realizzazione di iniziative che hanno l'obiettivo di rendere disponibili servizi pienamente interattivi in determinate aree tematiche.

Il *target*, definito dal Programma, mira ad incrementare al 70% il numero di Comuni delle Città Metropolitane che offrono servizi pienamente interattivi e almeno al 50% la quota di popolazione che utilizza internet per relazionarsi con la Pubblica Amministrazione.

Da un punto di vista del raccordo tra Comune Capoluogo e Città Metropolitana è possibile identificare nell'esperienza milanese un caso di rilievo, che ben si presta a essere approfondito con l'obiettivo di valutare l'esportabilità in altri contesti. In particolare, il raccordo tra le due Amministrazioni ha avuto inizio a livello politico, tramite un confronto tra l'Assessore all'Agenda Digitale del Comune Capoluogo con il Consigliere delegato all'innovazione di Città Metropolitana. Parallelamente le strutture tecniche ai differenti livelli e, secondo le differenti responsabilità dei due Enti, hanno costruito un percorso congiunto di sviluppo che ha portato all'avvio di un processo di sensibilizzazione e coinvolgimento attraverso incontri sul territorio, valorizzando l'assetto istituzionale metropolitano dell'articolazione in Zone Omogenee. I Comuni dell'Area Metropolitana hanno manifestato consenso verso l'iniziativa e, questo consentirà di proseguire nelle fasi successive del Piano di Azione, rispettando il cronoprogramma ipotizzato.

La formalizzazione di questo percorso si è tradotta in primo luogo nella predisposizione di un Accordo di Programma tra Città Metropolitana e Comune Capoluogo, che ha per oggetto il dispiegamento sul territorio in modo coordinato e coerente delle soluzioni realizzate attraverso l'Asse 1 del PON Metro. Attraverso questo Accordo il Comune di Milano risulterebbe avere massimo ruolo istituzionale nel sottoscrivere Protocolli di Intesa bilaterali con i singoli Comuni del territorio, i quali intenderanno adottare le soluzioni proposte, fungendo da sperimentatori. Ciò nonostante, la destinazione *ex lege* del finanziamento PON Metro in capo al Comune Capoluogo, non osta alla formalizzazione di accordi progettuali direttamente in favore dei Comuni Metropolitani, garantendo un valore meramente istituzionale in seno alla Città Metropolitana.

L'attuazione del programma di innovazione su scala metropolitana ha preso le mosse dall'identificazione di un catalogo di servizi prioritari; questo rappresenta il primo passo di un'ampia programmazione di attività promosse da Città Metropolitana e Comune di Milano, nell'ambito di un vero e proprio programma di innovazione metropolitano, volto alla definizione di modelli di erogazione di servizi centralizzati e condivisi tra Enti. Le attività previste dal programma di innovazione sono state articolate da un Piano di Azione di dettaglio. Per ogni attività (Tabella 2) vengono descritti i contenuti specifici, le tempistiche e le modalità di coinvolgimento degli Enti del territorio.

Attività	Obiettivo
1. Identificazione del servizio	Definizione del fabbisogno di integrazione digitale in capo all'Ente comunale metropolitano, tenuto conto in particolare della cogenza normativo-organizzativa per far fronte a dati servizi al cittadino, in capo al comune medesimo.
2. Presentazione del servizio nel dettaglio attraverso l'organizzazione di incontri	Presentazione di quanto raccolto, garantendo al territorio di revisionare l'offerta di servizi.
3. Adesione informale al progetto di centralizzazione del servizio	Adesione informale da parte dei Comuni interessati, attraverso una prima manifestazione d'interesse al progetto.

Attività	Obiettivo
4. Definizione\adeguamento del modello di erogazione del servizio e implementazione dello stesso	Identificati il servizio ed i Comuni aderenti, sarà condiviso il percorso di analisi delle componenti e della necessità di erogazione congiunta, nei dettagli dei protocolli intervenuti, coerentemente alle esigenze e alle caratteristiche degli Enti.
5. Effettuare una serie di incontri per la definizione dei requisiti comuni per avviare il servizio	Definizione di uno <i>standard Territoriale dei servizi Digitali</i> , rispetto a quanto ritenuto in larga massima prioritario.
6. Analisi e sviluppo delle Integrazioni applicative – interoperabili	Implementazione di metodologie basate su cicli di sviluppo storicizzati dai singoli Enti, potendo valutare il potenziale avanzamento, oltre che valutare rilasci di pacchetti intermedi.
7. Ripartizione dei Comuni aderenti in Cluster	Per favorire in modo rapido e uniforme le specifiche esigenze dei Servizi Digitali identificati.
8. Formalizzazione dell'adesione progettuale	Attraverso un <i>protocollo d'intesa</i> per la definizione e sottoscrizione del Progetto, recepito dai singoli organismi amministrativi preposti (es. Giunta Comunale).
9. Predisposizione ed avvio di acquisizione di beni o servizi dal mercato o da terze amministrazioni	Espletamento e contrattualizzazione <i>in tandem</i> alla fase precedente, di procedure ad evidenza pubblica, in favore dei fabbisogni concordati con i comuni aderenti all'iniziativa progettuale.
10. Formazione	Accompagnamento al personale dei Comuni, nell'apprendere i nuovi strumenti e servizi che si introdurranno nel loro Ente.
11. Sessione di collaudo congiunta	Certificazione degli sviluppi fatti in sessioni congiunte di collaudo, dove ogni Comune dovrà verificare i propri requisiti.
12. Messa in esercizio del servizio sequenzialmente sui Comuni aderenti (Pianificare il rilascio in produzione)	Distribuzione del servizio in modalità incrementale per avere garanzia di qualità e tempestività nel supporto nelle fasi iniziali di utilizzo del servizio.
13. Identificazione degli sviluppi futuri	Avvio di un processo di continuo miglioramento congiunto dei sistemi condivisi, investendo su obiettivi comuni e, migliorando sempre più l'integrazione all'interno del territorio per una sequenziale evoluzione dei servizi rivolti ai cittadini.

Tabella 2. Il Piano di Azione del Comune di Milano

Al fine di raggiungere i *target* prefissati e attuare le progettualità previste, il Comune di Milano, di concerto con la Città Metropolitana, ha avviato negli ultimi mesi del 2017 un processo di consultazione dei Comuni del territorio metropolitano, per conoscere in modo più soddisfacente le dotazioni informatiche e l'organizzazione degli uffici, nonché per identificare le esigenze prioritarie in materia di digitalizzazione. La consultazione è stata svolta attraverso il contatto di novanta rappresentanti dei Comuni, attraverso incontri organizzati con le Zone Omogenee e attraverso la somministrazione di un questionario. Obiettivo ultimo è stato quello di definire un catalogo di servizi prioritari condivisi e di raccogliere elementi utili all'individuazione di un modello di erogazione, che tenesse conto delle peculiarità presenti nel territorio metropolitano e che garantisse il soddisfacimento di esigenze specifiche.

I risultati emersi dalla prima ricognizione hanno fornito un quadro complessivo della situazione attuale del territorio metropolitano milanese, evidenziando uno scenario frammentato. Se da un lato un notevole numero di Comuni non disponga di risorse in ambito Agenda Digitale, evidenziando la necessità di fare sistema tra gli Enti e creare sinergie per condividere le competenze di cui il territorio dispone. Dall'altro lato è possibile individuare alcuni Comuni del territorio metropolitano – tipicamente quelli di maggiore dimensione – che hanno già avviato percorsi volti a istituire servizi e/o piattaforme digitali. Risulta necessario quindi sia valorizzare le buone pratiche, sia garantire l'interoperabilità con i sistemi esistenti.

Successivamente il territorio ha manifestato il proprio grado di interesse e le proprie priorità relativamente all'attivazione di servizi (Figura 3).

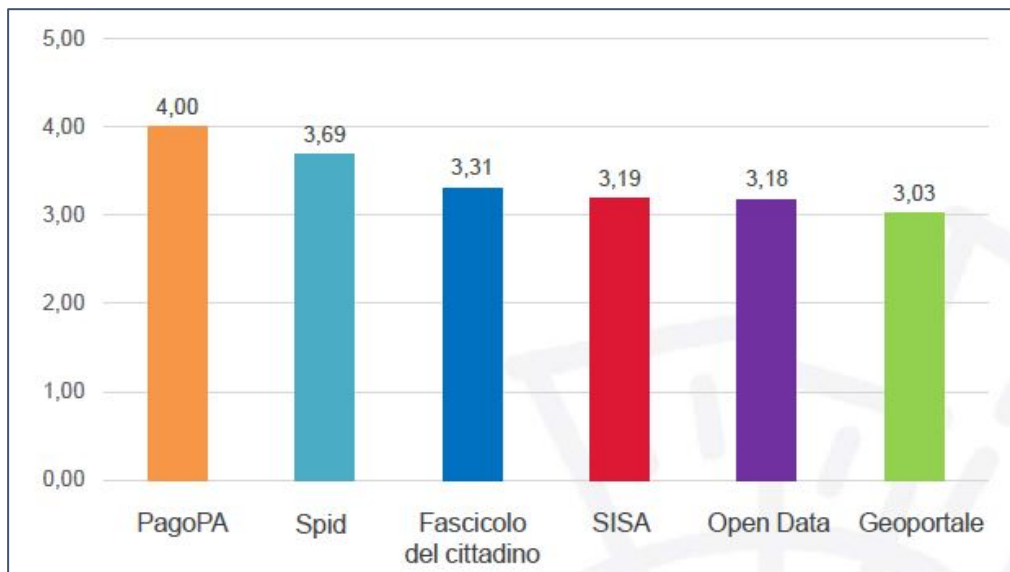


Figura 3. Fonte "PON Metro 2014 – 2020. Agenda digitale metropolitana. Disponibilità attuali e sviluppo di nuovi servizi, Obiettivi e Risultati dell'indagine", intervento a cura di Chiara Tiberi – Responsabile Servizio innovazione e Crescita digitale, novembre 2017

I risultati delle indagini sono stati successivamente integrati con altri aspetti che concorrono all'identificazione delle priorità, quali in particolare:

- (i) maturità delle soluzioni proposte, dando priorità alle soluzioni che possono essere messe in esercizio in tempi minori;
- (ii) urgenza, dando priorità a soluzioni che risolvono problemi e adempimenti maggiormente contingenti per i Comuni;
- (iii) progettualità promosse da altri soggetti, e in particolare Regione Lombardia, dando priorità ad ambiti "scoperti" per evitare sovrapposizioni e duplicazione di investimenti.

Grazie al combinato disposto di tutte queste informazioni, sono stati individuati i primi servizi che comporranno il catalogo di servizi offerto dal Comune di Milano al territorio e, in particolare la scelta è stata volta all'attivazione prioritaria della soluzione SISA – Sistema Informativo Socio Assistenziale, piattaforma innovativa per la gestione e offerta di servizi di welfare, in particolare per la digitalizzazione della Cartella Sociale Informatizzata, già in linea con quanto richiesto da Regione Lombardia, tenuto conto della prioritaria coerenza normativa del Reddito di Inclusione (REI) e, della nuova modalità di flusso informativo richiesto da INPS ai comuni, c.d. SIUSS.

#### 4.1. L'analisi critica delle evidenze

L'insieme delle progettualità avviate nell'Area Metropolitana Milanese, in seno al PON Metro, rappresenta un esempio di programma di innovazione su scala metropolitana, così come descritto nel Paragrafo 3.1. Il Piano di Azione definito dal Comune di Milano, segue uno schema a fasi coerente con la modellizzazione di programma di innovazione proposta.

La prima attività "Identificazione del servizio" coincide negli obiettivi e nei metodi con le fasi di "Assessment dell'Agenda Digitale" e di "Identificazione delle priorità", in quanto - muovendo da una ricognizione dello stato dell'arte del territorio - è volta all'identificazione di un insieme di iniziative progettuali prioritarie. La fase di progettazione esecutiva delle soluzioni da implementare è riconducibile all'attività di presentazione del servizio di dettaglio: identificate le priorità condivise è possibile avviare un confronto puntuale sulla progettazione esecutiva delle soluzioni che saranno realizzate, attraverso meccanismi di co-progettazione con

gli Enti del territorio. La selezione e l'ingaggio di Enti sperimentatori nel modello milanese prevede un'adesione volontaristica ai progetti attraverso la stipula di un Protocollo d'intesa (attività 3), e una successiva suddivisione in *cluster* dei Comuni aderenti in base alle necessità (attività 6). Il Comune di Milano e alcuni Comuni del territorio metropolitano stanno attualmente iniziando a perfezionare quanto necessario per la sottoscrizione del menzionato Protocollo d'Intesa, ai sensi dell'art. 15 L. 241/90, inclusivo di modello di riuso e di conferimento di comune capofila in capo a Milano, ai fini di legittimamente espletare procedura di gara necessaria all'avvio della progettualità PON Metro.

La fase di realizzazione delle soluzioni nel Piano di Azione milanese sarà svolta in modo partecipativo, attraverso un confronto continuativo con le parti che aderiscono ai Protocolli d'intesa, al fine di trovare requisiti comuni, garantendo la massima adattabilità delle soluzioni attraverso il coinvolgimento anticipato degli *stakeholder*. Il dispiegamento delle soluzioni agli Enti del territorio individuati come sperimentatori, oggetto della settima fase del programma di innovazione, sarà realizzata nell'Area Metropolitana di Milano in tre passi: rilascio progressivo della soluzione agli Enti, realizzazione di sessione di formazione e accompagnamento e collaudo finale di quanto rilasciato. L'ultima fase di identificazione del modello di sostenibilità, per la gestione a regime delle soluzioni adottate è declinata nel Piano di azione milanese, con un'attività di identificazione degli sviluppi futuri.

In generale, è possibile evidenziare come il Piano definito dall'Area Metropolitana di Milano sia fortemente coerente con quanto ipotizzato a livello teorico nella definizione della gestione di un programma di innovazione su scala metropolitana.

L'Area Metropolitana Milanese ha ora l'opportunità di mettere a sistema l'esperienza sviluppata, estendendo il perimetro dell'azione dalle iniziative progettuali del PON Metro, alla più ampia definizione e attuazione di una strategia di Agenda Digitale metropolitana.