

Il Pnrr e lo stallo degli enti candidati: il caso del progetto *Next Generation We* della Fondazione Compagnia di San Paolo

***The Nrpp and the stalemate of
candidate institutions: The case of the
Compagnia di San Paolo Foundation's
Next Generation We Project***

Renato Roda*

** Fondazione Compagnia di San Paolo*

Abstract

The National Recovery and Resilience Plan (Nrrp), approved in 2021 to allocate Eu funds through the Next Generation Eu program, has encountered significant implementation challenges. These difficulties stem from the need for advanced administrative and organizational expertise, as well as the requirement to meet strict deadlines, the failure of which would result in the loss of allocated resources. Philanthropic foundations have supported the entities involved to overcome these challenges, but significant delays in the publication of calls for proposals have stalled the progress of many projects, leaving entire categories of participants in a state of deadlock. An analysis conducted on 40% of projects awaiting calls, using data from the Nrrp support project “Next Generation We” by the Compagnia di San Paolo Foundation, examined the role of skills developed by participating entities. The findings indicate that the delays are not linked to deficiencies in the technical and managerial expertise of the entities but appear to stem from issues related to the management and publication of the calls themselves. This highlights the need to investigate upstream causes to unlock the plan’s implementation.

Keywords: *Philanthropic foundations, Next Generation Eu, Public administration, Ai, Private philanthropy.*

Introduzione

Nel nostro Paese, il percorso per le entità interessate a sfruttare i sostegni forniti dalla Commissione europea attraverso il piano Next Generation EU (Ngeu) (Bressanelli & Quaglia, 2021), implementato in Italia come parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) (Cozzio, 2022; Bilancia, 2024) è sempre stato difficile. Spesso, enti sociali privati – principalmente le fondazioni filantropiche di origine bancaria – hanno dovuto soccorrere lo Stato per aiutare le entità richiedenti i fondi del Pnrr a superare eventi imprevisi derivanti dall’attivazione del Piano in tutte le sue parti (Catone, 2022; Gazzetti, 2022; Maino *et al.* 2024). Un esempio lampante in tal senso si è verificato durante i primissimi mesi dell’implementazione del Pnrr, a causa di una grave carenza di competenze specifiche – talvolta persino di una cronica assenza di personale – riscontrata soprattutto in enti più piccoli e isolati (Contissa, 2022; Tucci, 2022; Sorrentino & Spagnuolo, 2023). Di fronte a queste lacune potenzialmente debilitanti, è nato il progetto della Fondazione Compagnia di San Paolo (Fcsp), la più grande fondazione filantropica ex-bancaria d’Italia per erogazioni (Bermond & Caselli, 2020), “Next Generation We” (Ngwe) con l’intento di offrire supporto agli enti pubblici nel Nord-Ovest Italia (ossia, le regioni Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta) nella progettazione di interventi rilevanti per il territorio, nell’acquisizione di competenze esterne e nel rafforzamento della loro struttura interna per gestire le opportunità di finanziamento messe a disposizione dal Pnrr. Inoltre, il progetto si inserisce in un nuovo quadro implementato dalla Fcsp, in cui la mera trasmissione di finanziamenti e beni materiali è accompagnata da percorsi formativi e dalla condivisione di competenze specialistiche. In questo modo, l’effetto leva

dei risultati ottenuti dall'intervento della Fondazione si moltiplica su vari livelli, spesso con un ritorno significativo per ogni euro investito in un ente e nei suoi relativi progetti. Ed è proprio per tali dinamiche specifiche abbiamo scelto questo progetto e i suoi 149 enti seguiti come caso di studio per il nostro contributo.

Tuttavia, riguardo al Pnrr, emerge una seconda crisi inaspettata, meno evidente nella sua manifestazione ma non meno grave per gli enti coinvolti, che si verifica in una fase più avanzata dei lavori, quando molti enti hanno già completato i percorsi progettuali e, nel caso del nostro campione, concluso la maggior parte delle attività formative previste da Ngwe. Questa crisi deriva dal mancato rilascio di alcuni bandi già annunciati dalle istituzioni responsabili, ostacolando così le ambizioni dei Comuni e delle altre istituzioni interessate a realizzare quei progetti specifici i cui bandi ora vengono negati. In questo contributo, ci proponiamo di chiarire le dinamiche che hanno portato allo stallo di questi bandi, avanzando e testando, attraverso un semplice modello di regressione, l'ipotesi che si tratti di progetti che coinvolgono livelli più elevati di competenze, misurati attraverso l'analisi di due principali fonti di dati: da un lato, le variabili relative all'attività formativa svolta direttamente e esplicitamente nell'ambito del progetto *Next Generation We* (ovvero il "numero di ore di formazione completate" e il "numero di dipendenti formati" all'interno del progetto Ngwe stesso), dall'altro, un indice delle competenze tecnologiche e manageriale/organizzative richieste dai progetti proposti, ottenuto attraverso l'uso di Ai generativa linguistica su testi specifici.

Sebbene fosse più semplice ottenere informazioni sulla formazione delle istituzioni del campione attraverso la nostra fonte primaria di dati, ovvero i questionari compilati da ciascuna delle istituzioni coinvolte nel progetto Ngwe, per definire le sfuggenti dimensioni del "livello di tecnologia e del livello di competenze organizzative" richiesti da un particolare progetto avanzato dagli enti nel nostro campione, ci siamo invece affidati a un'analisi linguistico-logica approfondita condotta da un'Ai. Questo chatbot ha trasformato i testi argomentativi dei progetti degli enti in variabili numeriche continue, utilizzabili nelle analisi sotto forma di indice del livello di tecnologia utilizzata. Attraverso una correlazione biseriale, abbiamo indagato se ci fosse una relazione significativa tra, da un lato, l'allocazione delle competenze all'interno degli enti (approssimata dalle ore di formazione e dal numero di dipendenti formati durante il progetto Ngwe) e la domanda di competenze tecnologico-manageriali insite nei progetti proposti, e dall'altro lato, la tendenza a rimanere in una situazione di stallo in attesa della pubblicazione dei bandi. In sostanza, abbiamo cercato di determinare se la stagnazione dei bandi fosse nuovamente attribuibile, come nelle fasi iniziali del Pnrr, a una relazione incerta tra entità e competenze, caratterizzata da progetti troppo ambiziosi e una disponibilità relativamente limitata e poco ricca in competenze del personale all'interno degli enti (Tucci, 2022). Tuttavia, i risultati hanno smentito questa ipotesi. Non esiste un'associazione significativa tra le competenze degli enti e le situazioni di stallo. L'attenzione dovrebbe probabilmente essere spostata verso altri attori e contesti differenti.

1. La prima crisi del Pnrr: mancanza di competenze nelle amministrazioni locali

La complessità del Pnrr si scontra con una grave mancanza di competenze specifiche – soprattutto nella progettazione professionale – evidente sia nel settore pubblico che privato. Questa carenza, unita a una cattiva allocazione del personale qualificato, ha messo seriamente a rischio almeno in una occasione l’implementazione degli interventi previsti dal Piano.

Nel campo delle amministrazioni pubbliche locali, si stimava fossero necessari circa 90 miliardi di euro in risorse totali – somma del Pnrr e del Fondo complementare – si stimava fossero necessari circa 14.000 professionisti competenti, mentre attualmente, solo poco più di 1.000 individui qualificati sono stati selezionati per questo scopo.

La carenza è risultata particolarmente marcata nella *Missione 2* (“rivoluzione verde e transizione ecologica”) e nella *Missione 1* (“digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), per le quali erano richiesti rispettivamente circa 3.500 e 2.900 professionisti. Nel settore pubblico si è riscontrata una carenza di competenze essenziali per la gestione del Pnrr, come la gestione di progetti e programmi, competenze tecnico-amministrative (investimenti, monitoraggio, rendicontazione e controllo) e conoscenze approfondite in appalti e diritto dei contratti. Inoltre, nel campo delle infrastrutture sono mancate capacità legate alla selezione di appaltatori innovativi e al project financing. Per quanto riguarda le competenze verticali richieste per le singole misure, vi è stata una domanda di esperti It, ingegneri, architetti, geologi, geometri e fisici. Più specificamente, nella *Missione 1*, vi era un urgente bisogno di data scientist, esperti di social media, *enterprise architects*, architetti di soluzioni It e sviluppatori di software. Nella *Missione 2*, erano richiesti ingegneri idraulici, civili, ambientali e gestionali. Nella *Missione 5* – dedicata all’inclusione e coesione – vi era una domanda di esperti in valutazione d’impatto e gestori di ecosistemi.

Nel Mezzogiorno, destinatario del 40% delle risorse del Pnrr, le competenze richieste erano analoghe al resto d’Italia, nonostante carenze significativamente maggiori rispetto al Nord. Nei bandi già conclusi (146 fino a ottobre 2022), molti profili richiesti non sono stati effettivamente reperiti: si è proceduto all’inserimento solo di 100 figure junior, con focus su competenze trasversali, mentre per migliaia di profili senior era richiesto un alto grado di specializzazione. Questo squilibrio è aggravato dall’allocazione errata delle responsabilità e dalla semplificazione dei concorsi, che limita la verifica delle reali competenze. Inoltre, stipendi poco competitivi, scarse prospettive di carriera e precarietà lavorativa restano criticità storiche della pubblica amministrazione (Tucci, 2022).

Secondo alcuni (Contissa, 2022), per affrontare il problema delle competenze e della carenza di personale qualificato, oltre a un piano di assunzioni mirate, sarebbe stato cruciale identificare progetti chiave capaci di esercitare effetti a cascata su altri investimenti, concentrando

su di essi maggiori risorse. Parallelamente, si sarebbe dovuto promuovere il trasferimento di competenze all'interno della pubblica amministrazione e tra questa e consulenti esterni, incoraggiando processi di upskilling e reskilling per colmare le lacune nel breve termine.

La situazione nel settore privato, come già accennato, non era altrettanto rosea: nel solo ambito delle telecomunicazioni, si stimava una carenza di 15.650 profili professionali (tra cui 750 installatori di cavi in fibra ottica, 1.000 esperti e tester di giunzioni dei cavi, 600 assistenti tecnici e 6.750 tecnici specializzati). Anche il settore delle costruzioni ha mostrato gravi difficoltà: già a settembre 2022, le associazioni del settore segnalavano una carenza di tecnici edili, carpentieri, muratori e lavoratori minimamente qualificati, nonostante gli incentivi governativi come i bonus edilizi e le opportunità offerte dal Pnrr avessero stimolato una forte domanda. Tuttavia, le scadenze ravvicinate non hanno consentito un approccio analitico approfondito per affrontare il problema strutturale, né c'è stato tempo a sufficienza per formare e reclutare adeguatamente le migliaia di figure necessarie.

Per affrontare la carenza di competenze, si sono dimostrate necessarie strategie alternative basate sulla situazione esistente. Tra queste, la creazione di consorzi tra partner industriali e istituzionali per unire pubblico e privato, collaborazioni con aziende straniere già operative in Italia con proprie risorse, e partnership con scuole professionali per accelerare la formazione di figure junior specializzate attraverso percorsi combinati di studio e pratica. Un'ulteriore opzione, resa però più complessa dal cambio di governo nell'autunno 2022, è stato il reclutamento di manodopera straniera tramite il Decreto Flussi, che norma l'immigrazione regolare.

2. Reazioni pubbliche e private

Quando la gravità della carenza di competenze negli enti pubblici è diventata evidente, sono emerse reazioni da parte di vari attori sociopolitici. Tra queste, l'iniziativa del Ministro per la Pubblica amministrazione, che alla fine del 2021 ha istituito un think tank esecutivo composto da 1.000 esperti. Questo gruppo è stato messo a disposizione delle autorità locali per supportarle nella semplificazione delle procedure complesse legate alla progettazione e all'implementazione del Pnrr (Bandera, 2022). Sebbene il think tank del Ministero per la Pubblica amministrazione abbia messo a disposizione 1.000 esperti per supportare gli Enti locali nella gestione del Pnrr, l'iniziativa è risultata insufficiente rispetto alle necessità delle migliaia di enti pubblici coinvolti. Oltre alla quantità, è emersa l'inadeguatezza del profilo degli esperti, spesso con competenze troppo verticali rispetto al bisogno di figure dinamiche e trasversali, in grado di ottimizzare candidature e gestire le complessità amministrative.

In questo contesto, un ruolo complementare è stato assunto dalle Fondazioni di origine bancaria, guidate dall'Acri. Questi enti filantropici, riconoscendo le difficoltà delle

amministrazioni locali, hanno messo a disposizione risorse economiche, conoscenze territoriali e una rete di relazioni per colmare le lacune di know-how e sostenere gli enti pubblici nelle prime fasi del Pnrr. Anche le Fondazioni con risorse più limitate hanno contribuito attraverso un approccio di capacity building, condividendo con gli enti le loro competenze progettuali per aiutare un numero significativo di amministrazioni.

Numerosi enti filantropici di origine bancaria si sono attivati in questa prospettiva. Ad esempio, in Lombardia, la Fondazione Cariplo ha collaborato con la Regione, Anci e Unioncamere per identificare i Comuni beneficiari dei 20 milioni di euro stanziati dalla linea A del “Bando Borghi”, previsto dalla *Missione 1* del Pnrr (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”). In Friuli-Venezia Giulia, la Fondazione Friuli ha lavorato per supportare enti pubblici e privati nella progettazione e stesura di progetti strategici e sostenibili. La Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze ha istituito lo “Sportello Europa” per fornire orientamento e ha finanziato 4 studi di fattibilità per nuove scuole che possono essere finanziate dal Pnrr. Nella provincia di Pistoia, la Fondazione Caript ha deciso di sostenere 18 Enti locali nella programmazione attraverso il bando “Progetti On”.

La prima a intervenire è stata tuttavia la Fondazione Compagnia di San Paolo di Torino, che condivideva in quel periodo la presidenza di Francesco Profumo con Acri. L’antica istituzione, risalente al 1563, ha perseguito a lungo una strategia doppiamente rivoluzionaria per il ruolo delle Fondazioni nel tessuto sociale italiano, sia attraverso il ruolo complementare al pubblico sia attraverso l’effetto moltiplicatore delle risorse mobilitate con i fondi investiti in un progetto.

Da un lato, l’istituzione piemontese mira non solo a supportare passivamente le autorità locali con semplici finanziamenti, ma anche ad accompagnarle attivamente con forme specifiche di partenariato nel processo di progettazione e pianificazione, attivando così dinamiche virtuose che evidenziano un possibile ruolo complementare tra il settore privato e quello pubblico (Roda & Aloï, 2024). Dall’altro lato, l’obiettivo della Compagnia è quello di fornire risorse garantendo che queste non esauriscano immediatamente il loro effetto – sia coprendo semplicemente i costi del progetto sia risultando di fatto un fondo perduto – ma piuttosto dimostrino il potenziale per generare un significativo effetto leva.

Un esempio indicativo nel campo di questo “welfare di prossimità” si trova nella filantropia delle grandi Fondazioni, in particolare quelle di origine bancaria, che combinano agilità e innovazione con radicati legami territoriali. Questo modello di sussidiarietà privata verso enti pubblici favorisce il rafforzamento delle realtà locali, incluse quelle amministrative più fragili, promuovendo una collaborazione pubblico-privato sempre più efficace. In tale direzione opera la Compagnia di San Paolo, che punta a rendere strutturale l’utilizzo dell’effetto leva per moltiplicare le risorse economiche investite, attivandone di nuove. Con la pianificazione del Pnrr, questa strategia assume un ruolo centrale, offrendo ritorni economici e sociali significativi. La Fondazione ha implementato una triplice

offerta progettuale per supportare vari Enti locali sia nella preparazione delle candidature ai bandi, sia nella fase successiva, in caso di aggiudicazione. Questo approccio mira a colmare le lacune di competenze e a rispondere in modo mirato alle specificità dei diversi territori e contesti operativi.

3. Iniziative Next Generations Fcsp

La Compagnia ha avviato tre progetti chiave per rafforzare competenze sul territorio:

- *Next Generation You*: focalizzato sul potenziamento del Terzo Settore in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. L'obiettivo è migliorare l'innovazione, la sostenibilità e l'autonomia delle organizzazioni, rendendole agenti di sviluppo territoriale con benefici duraturi. Il progetto è giunto al terzo anno nel 2023 con un budget annuale di 2 milioni di euro;
- *Next Generation Schools*: mira a consolidare le competenze progettuali degli Enti locali per la pianificazione e realizzazione di interventi nelle scuole, asili e nidi. Include attività come sostituzione, costruzione, ristrutturazione e ampliamento di palestre e mense nelle stesse regioni del Nord-Ovest italiano. Nel 2023, il progetto sta concludendo la sua prima annualità con un budget di 1,8 milioni di euro;
- *Next Generation We (Ngwe)*: un progetto di cui si approfondiranno i dettagli successivamente, rappresentando un altro tassello fondamentale della strategia della Fondazione per affrontare le sfide del Pnrr e del territorio.

Questi interventi sono progettati per rispondere in modo mirato alle esigenze del territorio e delle comunità locali, offrendo un supporto sia in termini di competenze che di risorse finanziarie.

Inaugurato nell'autunno 2021 con un budget di 6 milioni di euro, Ngwe si concentra principalmente sull'aiutare le amministrazioni locali di Comuni (singoli o associati) e Comunità montane e, dalla seconda edizione, Città metropolitane e Province, con l'obiettivo di contribuire affinché le autorità locali di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta possano gestire efficacemente le opportunità di finanziamento rese disponibili con il Pnrr.

Concretamente, per la Fcsp, questo significa:

- rafforzare e ampliare le competenze già presenti nelle autorità locali;
- implementare varie iniziative per “accompagnare” le agenzie nella fase progettuale prevista dai bandi, fornendo assistenza e formazione (Profumo, 2022);

- sperimentare forme di supporto basate sull'effetto leva e quindi su una moltiplicazione netta delle risorse effettivamente erogate (fino a un massimo di 80.000 euro, di cui però almeno il 10% deve essere utilizzato per l'ingaggio di professionalità specializzate nel campo della progettazione partecipata) da parte della Fcsp per ogni agenzia;
- incentivare la creazione di reti o partenariati articolati tra diverse amministrazioni omogenee per bisogni e caratteristiche, con l'obiettivo di ottimizzare gli interventi.

L'organizzazione prevede corsi di formazione per ampliare le competenze del personale degli enti pubblici, continuando anche oltre il bando per supportare l'implementazione del progetto. I corsi includono consulenze per trasformare la progettazione teorica in pratica. Nella prima edizione, i mentori erano suggeriti dalla Fcsp; successivamente, la scelta è stata lasciata libera, con un registro come riferimento per gli enti privi di consulenti.

Finora, il progetto Ngwe ha selezionato 148 Comuni/gruppi di Comuni con altrettanti progetti, per un totale di oltre 12 milioni (12.299.485) di destinatari finali: la distribuzione territoriale delle agenzie è piuttosto sbilanciata a favore del Piemonte, con 123 agenzie in questa sola regione (la provincia di Torino da sola rappresenta il 42% del totale dei comuni), 12 in Liguria e 9 in Valle d'Aosta.

La suddivisione degli enti coinvolti risulta equilibrata tra le tre agenzie interne di Fcsp *Pianeta* (ricerca, salute, ambiente, innovazione) con 36 enti, *Cultura* (arte, musei, patrimonio) con 34 enti, e *Persone* (welfare, sociale, istruzione) con 18 enti. Nonostante il peso minore di persone nell'offerta del Pnrr, questo settore ospita il progetto più ambizioso: un'iniziativa da 600.000€ a Carmagnola per recuperare tre edifici storici e creare un centro urbano destinato a 30.000 utenti, ben oltre il valore medio dei progetti (circa 18.000€).

4. La seconda crisi del Pnrr: la stasi dei bandi

Sebbene in generale il progetto Ngwe proceda rispettando la propria timeline, molte iniziative progettuali hanno subito un arresto dovuto alla mancanza di bandi aperti nelle aree tematiche pertinenti, spesso accompagnata da ritardi cronici. Nonostante la formazione ricevuta e i documenti pronti, questi enti non possono accedere ai finanziamenti del Pnrr o piani di finanziamento simili, trovandosi in una situazione di stallo operativo. Questo blocco è avvenuto proprio quando gli enti risultavano pronti per la fase esecutiva, sollevando molteplici interrogativi su cosa abbia causato tale impasse e perché si sia verificato in un momento così cruciale.

La Fcsp ha avviato uno studio per analizzare il blocco dei progetti, basandosi sui dati raccolti tramite un sondaggio iniziale e su questionari mirati distribuiti lungo il percorso procedurale dei partecipanti all'iniziativa Next Generation We. I risultati preliminari

suggeriscono che una possibile causa del problema potrebbe risiedere nuovamente nella carenza di competenze diffusa a livello nazionale. In particolare, i bandi più complessi, che richiedono perizie altamente specifiche, sembrano essere al contempo i più difficili da attuare. Lo studio svolto esplora se i progetti bloccati siano effettivamente quelli che necessitano di conoscenze organizzative e tecnologiche più avanzate. Nei paragrafi successivi, verranno descritti i parametri utilizzati per analizzare le dinamiche alla base di questa situazione.

5. Il campione

Il campione per il nostro modello è composto da 149 progetti vincitori, ovvero selezionati per partecipare alle prime due edizioni del progetto Next Generation We della Fcsp, mirato all'acquisizione della preparazione e delle competenze necessarie per partecipare e potenzialmente vincere un bando del Pnrr o di altre fonti di finanziamento simili. Dei 149 progetti totali, 88 provengono dalla prima edizione di Ngwe (importo totale erogato: 5.835.500€) e 58 dalla seconda edizione (importo totale erogato: 3.873.856€, per un totale complessivo di 9.709.356€). Si segnala che tra questi ultimi, 2 progetti sono stati scartati per mancanza di informazioni sufficienti in diverse parti del sondaggio.

Vi sono differenze strutturali specifiche tra le due edizioni; ad esempio, la seconda edizione include anche Province e Città Metropolitane come categorie istituzionali ammissibili ai corsi di formazione. Tuttavia, riguardo all'obiettivo della nostra ricerca, non vi sono discrepanze tra le due edizioni di Ngwe tali da sconsigliare l'uso di entrambi i gruppi di enti vincitori come campione analitico.

Tra i primi 88 progetti vincitori di un percorso alla preparazione alla progettazione di bandi come il Pnrr e similari, 32 risultano bloccati, ovvero mancano di un bando pubblico a cui presentare il proprio progetto. D'altra parte, tra i 61 progetti vincitori della seconda edizione, 26 enti sono bloccati. In totale, su un campione di 149 progetti selezionati che hanno completato il corso di formazione Ngwe, 58 (ovvero il 39% del totale) non riescono a proseguire nel loro percorso progettuale, non a causa di carenze o errori propri, ma esclusivamente per via dell'assenza di un bando corrispondente alla loro tipologia di progettazione.

6. Ipotesi di ricerca

La mancata attivazione dei bandi di gara, sia per ritardi che per situazioni più gravi, è al centro di questa analisi. L'ipotesi principale è che le difficoltà iniziali legate alla carenza di competenze possano svolgere un ruolo primario nell'influenzare anche questa fase critica del progetto Ngwe. La connessione tra proposte progettuali e competenze

tecnologico-organizzative risulta complessa. Un esempio evidente è rappresentato dai progetti sulle Comunità energetiche rinnovabili (Cer), che richiedono un elevato livello di tecnologia avanzata e competenze gestionali sofisticate per gestire i flussi energetici e gli equilibri all'interno delle comunità. Questi requisiti accentuano le problematiche di attuazione e possono contribuire al blocco dei progetti.

Allo stesso modo, il numero di ore di formazione – secondo il sondaggio principale del progetto – varia in modo significativo tra le varie entità (deviazione standard di 29,664 ore). Inoltre, sebbene in misura minore, cambia anche il numero di dipendenti di ciascuna entità che ha partecipato ai corsi di aggiornamento e formazione (deviazione standard di 21,401 dipendenti). Questi dati – il livello tecnologico-organizzativo e la quantità di formazione ricevuta – ci ricordano il problema già riscontrato nei primi mesi di attuazione del Pnrr, ovvero la diffusa carenza di competenze che ha ostacolato in vari modi il corretto funzionamento della macchina progettuale.

Alla luce di questo ragionamento, abbiamo deciso di concentrarci sulla relazione tra, da un lato, le competenze richieste dai progetti e le competenze acquisite dal personale e, dall'altro, la prolungata situazione di stallo o l'assenza di bandi di gara. Ipotizziamo infatti che possa esserci una possibile correlazione tra questi fattori, che costituirà il fulcro principale della nostra analisi, indicata come ipotesi H1 implicita nel paper:

- l'alto calibro scientifico-organizzativo dei progetti proposti;
- le competenze acquisite dai dipendenti durante i corsi di formazione offerti da Ngwe sono più probabilmente associate a un rischio prolungato di stagnazione riguardo alla pubblicazione dei bandi ufficiali.

Possiamo quindi riassumere l'ipotesi di ricerca principale come segue:

H1 – Considerando anche la generale mancanza di competenze manifestatasi in modo più intenso durante i primi mesi di implementazione del Pnrr, si ipotizza che i progetti che implicano una domanda scientifico-tecnologica più elevata in termini di iniziative proposte e/o quelli che hanno dimostrato una maggiore necessità di essere coinvolti nei corsi di formazione offerti da Ngwe (sia in termini di numero totale di ore che di numero totale di persone iscritte) risultino anche quelli più soggetti a un'impasse a causa della conseguente assenza di bandi pubblicati sui temi che affrontano.

Questa ipotesi implica almeno un passaggio di natura implicita. Nel nostro modello, l'alta concentrazione di competenze organizzative, tecnologiche e gestionali in un certo tipo di progetto (ancora una volta, possiamo prendere come esempio le numerose proposte relative alle Comunità energetiche rinnovabili per identificare il tipo ideale di iniziativa di riferimento in questo senso) è misurabile non solo dal livello di competenze necessarie per realizzarlo (il quale – come vedremo a breve – viene rilevato a livello linguistico attraverso

l'uso di Ai generativa nei documenti delle singole proposte di candidatura Ngwe delle entità) ma anche dal numero di ore-uomo impiegate durante il processo procedurale nei vari corsi di apprendimento offerti dal progetto. A questo punto, si potrebbe avanzare la ragionevole obiezione che non è necessariamente detto che un numero elevato fruito di ore di formazione (e, similmente un elevato numero di dipendenti formati) rappresenti immediatamente e inequivocabilmente un indicatore del livello tecnico-organizzativo del progetto, ma potrebbe invece semplicemente dimostrare che il personale del progetto in questione è meno preparato della media (e, quindi tende a necessitare di un rafforzamento delle proprie competenze). Tuttavia, in entrambi i casi, paradossalmente, un alto valore degli indicatori può sensatamente mettere in evidenza un problema di competenze in relazione alla pubblicazione dei bandi, sia nel senso di progetti con profili tecnologico-organizzativi eccessivamente elevati, sia nel senso di personale con elevato deficit di competenze rispetto ai progetti da realizzare.

7. Modello di analisi

Il nostro modello è piuttosto semplice, in parte a causa della relativa scarsità di variabili quantitative continue disponibili nel dataset ufficiale del progetto. Per verificare le ipotesi dello studio – ovvero se certi indici proxy (uno riferito alle competenze richieste dai progetti e uno riferito alle competenze acquisite durante il programma di formazione Ngwe) siano correlati alla probabilità che i progetti restino senza un bando pertinente per un periodo prolungato – abbiamo testato i suddetti indici utilizzando una correlazione biseriale. Questa scelta è stata fatta perché la variabile dipendente è dicotomica: progetto bloccato o progetto *non* bloccato.

La variabile dipendente nel nostro modello è denominata – usando un linguaggio vagamente cinematografico – “stall” (stallo, blocco). Essa descrive la situazione particolare in cui si trovano alcune entità Ngwe dopo aver completato il processo di preparazione e formazione e dopo aver redatto una proposta di progetto professionale da presentare a un bando Pnrr o a fonti di finanziamento simili. Tuttavia, non sono riusciti a completare il loro obiettivo a causa dell'assenza – indipendente dalla loro volontà o da loro eventuali carenze – di un bando aperto allineato con la loro proposta.

Gli enti partecipanti a Ngwe sono considerati in condizione di “stall” se, nonostante abbiano completato i vari percorsi di formazione offerti dall'iniziativa e abbiano quindi il materiale per presentare una proposta progettuale sviluppata (utilizzando le varie risorse fornite dalla Fondazione e da altri stakeholder di Ngwe), non possono completare il naturale percorso di progettazione trovando un bando adatto all'interno del Pnrr o di canali di finanziamento simili. Di conseguenza, restano bloccati tra l'aver investito risorse e tempo nella formazione e nello sviluppo di una proposta, e l'impossibilità di concretizzare questo investimento.

Ciò che rende particolarmente problematico lo scenario è l'alta incidenza di enti bloccati tra il totale di quelli che hanno beneficiato dei corsi di formazione Next Generation We. Come abbiamo visto, circa il 40% di queste organizzazioni ha preparato una proposta per un bando che non è mai stato attivato, indipendentemente dalla loro volontà o da eventuali carenze da parte loro.

La situazione di stallo riguardante i bandi di gara è stata dedotta – per le proposte progettuali del nostro campione – utilizzando una combinazione di fattori. Da un lato, le risposte al questionario complementare – uno strumento di raccolta di informazioni utilizzato dalla Fondazione in determinati casi (ad esempio, iniziative particolarmente rilevanti come il progetto Next Generation We) per integrare i dati standard già sostanziali raccolti di default attraverso i moduli di registrazione e partecipazione ai bandi della Fcsp. Dall'altro, la conoscenza personale delle situazioni individuali degli enti partecipanti da parte degli operatori sul campo, che hanno assunto spesso il ruolo di testimoni privilegiati dell'intero processo. Come accennato, queste informazioni sono state poi sintetizzate in un indice dicotomico “*stall sì* = 1, *stall no* = 0” (varianza 0,238; deviazione standard 0,488).

Per quanto riguarda le variabili indipendenti, alcune delle informazioni che ci interessava testare erano già disponibili per l'analisi all'interno dei suddetti questionari complementari che spesso accompagnano il processo di candidatura e di avanzamento di un progetto Fcsp. È questo il caso delle due variabili relative alla formazione (organizzativa, gestionale, burocratica, etc.) acquisita durante il percorso del progetto Ngwe. Queste variabili riguardano il numero totale di ore di formazione utilizzate da un ente coinvolto nel progetto e il numero totale di dipendenti delle varie organizzazioni che hanno partecipato ai corsi di formazione. Interessante notare che questi due dati non sembrano essere correlati. Partendo da queste variabili, tuttavia, grazie alla validità diretta esplicita e alla forte unidimensionalità delle due variabili, abbiamo creato un indice attraverso una semplice somma diretta dei dati normalizzati sui livelli di competenze acquisite durante la partecipazione al progetto Ngwe.

Più interessante e originale, a nostro avviso, è il metodo utilizzato per calcolare e ottenere informazioni non già disponibili nei materiali di accompagnamento del progetto Next Generation We. Questo è il caso di due variabili indipendenti molto importanti per la nostra indagine, che definiamo con le espressioni “capacità tecnologica” e “capacità organizzativa”. Queste variabili intendono identificare, all'interno dei progetti proposti a Ngwe inizialmente e successivamente ai bandi Pnrr, l'insieme delle competenze più rilevanti richieste per l'esecuzione e il completamento delle iniziative stesse. I dati, quindi, misurano la tendenza dei singoli progetti a includere fattori altamente tecnologici e/o organizzativi come elemento caratteristico della loro stessa natura. Ad esempio, si possono considerare le iniziative incentrate in vari modi sulle Comunità energetiche rinnovabili (Cer), piuttosto frequenti tra le candidature selezionate per partecipare ai percorsi di Next Generation We e caratterizzate da un alto livello tecnologico e, soprattutto, organizzativo-gestionale.

Misurando le ore di formazione e il numero di dipendenti degli enti che hanno partecipato ai corsi Ngwe, le competenze disponibili per queste associazioni (o attori principali del nostro modello) sono state valutate utilizzando una variabile proxy. Misurando le capacità organizzative e tecnologiche, ci si propone di valutare i requisiti di competenze dei progetti presentati. Pertanto, il problema viene affrontato da due prospettive diverse ma compatibili. Tuttavia, sorge a questo punto un problema: la mancanza di variabili che, anche solo come proxy, misurino le capacità sopra menzionate. Ed è qui che entra in gioco l'intelligenza artificiale, offrendo opportunità – grazie al suo utilizzo sempre più diffuso ed efficace – anche nelle pratiche di ricerca, attraverso l'uso specializzato chatbot da apprendimento incrementale.

In questo caso specifico, attraverso una soluzione sperimentale sono state prodotte per il nostro modello due dimensioni numeriche quantitative, una relativa all'aspetto tecnologico e una relativa al livello organizzativo dei progetti. Utilizzando un'Ia generativa con chatbot a libero accesso, come il noto e in certi aspetti controverso ChatGpt (Castillo-Gonzalez, 2022; Oranga, 2023; Kalla & *et al.*, 2023), abbiamo proposto un prompt in cui l'intelligenza artificiale è stata incaricata di valutare una serie di testi già in nostro possesso, ciascuno dei quali corrispondente ai singoli progetti degli enti del campione. Questi testi, in media di una o una pagina e mezza, si concentrano sulla descrizione di vari aspetti delle iniziative stesse (“Descrizioni, fasi e tempistiche”, “Motivazioni dell’iniziativa” e “Risultati attesi”).

Questi testi fanno parte del consueto set di informazioni raccolte dai candidati per le varie iniziative della Fondazione al momento della registrazione ai progetti Fcsp. Il corpus di testi ottenuto è stato elaborato attraverso un'analisi linguistica avanzata (Macdonald-Ross, 1977; Roberts, 2000) al fine di valutare, da un lato, il livello tecnologico e, dall'altro, il livello organizzativo richiesto da ciascun progetto. A tal fine, è stato creato un indice dopo aver normalizzato i dati, che combina le due dimensioni e varia da 0 a 1, dove 0 rappresenta il livello minimo di tecnologia e organizzazione e 1 il livello massimo. Il chatbot ha esaminato ciascuno dei 441 segmenti testuali basandosi su due prospettive analitiche fondate principalmente sull'approfondimento linguistico. Nello studio / definizione del livello tecnologico dei progetti, le dimensioni esplorate in relazione a ciascun testo sono le seguenti:

- competenze tecniche;
- gestione degli attori coinvolti;
- conformità normativa;
- coerenza strategica e organizzativa;
- innovazione.

Nel caso dell'analisi del livello organizzativo, ciascuno dei tre testi analizzati in relazione a ciascun progetto è stato studiato in base alle seguenti dimensioni e sottodimensioni:

- pianificazione e strutturazione del progetto (*Definizione degli obiettivi; Fasi del lavoro*);
- gestione delle risorse e collaborazioni (*Coinvolgimento degli stakeholder; Supporto e partenariati*);
- coordinamento e comunicazione (*Chiarezza nella comunicazione; Strategia unificata*);
- monitoraggio e valutazione (*Analisi dei risultati; Roadmap e analisi costi-benefici*);
- innovazione e sostenibilità (*Valutazione degli aspetti innovativi; Attenzione alla sostenibilità ambientale e alla decarbonizzazione*).

Per assicurare la massima affidabilità, l'operazione di analisi – addestramento è stata iterata più volte (un minimo di 15 per ogni testo) verificando la convergenza dei risultati ottenuti a ogni ciclo. I dati derivati dall'analisi linguistica eseguita dalla chatbot rivelano una distribuzione quasi lineare e una moderata correlazione ($r = 0.411$) tra le due variabili. Inoltre, l'Ia ha dimostrato la capacità di riconoscere il corpus di documenti di provenienza per ciascun progetto individuale, anche quando le diverse parti venivano assegnate alla sua “lettura” separatamente. Vari “capitoli” della descrizione di un singolo progetto sono stati così riconosciuti come coerenti e appartenenti alla stessa narrazione. Questi elementi inducono un moderato ottimismo riguardo alla qualità del cosiddetto indice organizzazione/tecnologia che abbiamo ideato fondendo le due variabili calcolate in base al lavoro dell'Ia e alla metodologia utilizzata per generarlo. Questo approccio metodologico apre potenzialmente la strada ad altri usi simili di analisi linguistiche intelligenti per eseguire valutazioni quantitative su dimensioni euristiche specifiche.

Riflessioni conclusive

Dopo aver acquisito i due diversi indici per la nostra analisi – che misurano da un lato il livello di competenze disponibili agli enti coinvolti nel progetto Ngwe della Fondazione Compagnia di San Paolo, e dall'altro il livello di impegno tecnologico e organizzativo-gestionale richiesto dai progetti presentati al Pnrr (o a simili canali di finanziamento) degli stessi enti – possiamo procedere alla verifica dell'ipotesi iniziale dello studio. Vale a dire, possiamo constatare se siano proprio i picchi nella domanda di competenze e capacità manageriali a coincidere con situazione di ritardo nell'emissione dei bandi relativi ai progetti preparati.

Per calcolare la correlazione tra le tre variabili (la variabile dipendente dicotomica riguardante il ritardo dei bandi – sì o no – e le due variabili indipendenti identificate negli indici sulle competenze acquisite nei corsi di formazione e sul livello tecnologico/organizzativo dei progetti pronti per essere presentati ai bandi), abbiamo utilizzato il metodo di correlazione biseriale, che coinvolge una variabile qualitativa dicotomica e una o più variabili quantitative.

Tuttavia, il risultato è chiaro (Tav.1): la correlazione biseriale, con valori di r per entrambe le variabili troppo vicini a 0, non mostra alcuna associazione diretta significativa tra le variabili quantitative e la variabile dipendente binaria. Pertanto, non è possibile accettare l'ipotesi che esista una relazione strutturale costante tra le competenze accumulate (o meno) dagli enti o quelle richieste (o meno) dai progetti e il ritardo nell'emissione dei bandi. Le ragioni degli stalli che stanno bloccando molte organizzazioni che hanno intrapreso percorsi di formazione e miglioramento per prepararsi alla sfida del Pnrr non sembrano essere dovute né alla mancanza di competenze né ad ambizioni eccessive dal punto di vista tecnologico-manageriale dei progetti che desiderano attivare (Pearson, 1908; Chmura Kraemer, 1982).

Tav.1 Output della correlazione biseriale (fonte: elaborazione dell'autore).

Summary statistics (Qualitative data):

Variable	Categorie	Counts	Frequencies	%
In stall	0	90	90	61,644
	1	56	56	38,356

Biserial correlation:

Variables	In stall
Comp index	0,097
Org tech index	0,021

p-values:

Variables	In stall
Comp index	0,236
Org tech index	0,794

Questo risultato, tra le sue varie implicazioni, sembra supportare il lavoro svolto dalla Fcsp (Maino & *et al.*, 2024) e da altri attori sociali privati che hanno sostenuto la crescita e il rafforzamento delle competenze gestionali delle organizzazioni aspiranti a candidarsi per il Pnrr. Eventuali carenze di competenze negli enti, rispetto ad altre che potrebbero aver accumulato una maggiore quantità e qualità, non sembrano essere direttamente associate al rischio di incontrare situazioni di stallo con la pubblicazione dei bandi. La situazione appare quindi alquanto diversa rispetto ai primi mesi di attività dell'intera macchina del Pnrr, quando diverse organizzazioni candidate dimostrarono lacune così significative nelle competenze tecnico-gestionali da non riuscire letteralmente a fronteggiare la sfida dell'accesso ai fondi europei. Nel caso attuale di bandi bloccati, anche un certo livello di ambizione riguardante le competenze richieste dai progetti presentati non sembra determinare una correlazione con i ritardi nella pubblicazione dei bandi (Bergantino & Porcelli, 2024).

A questo punto, sarebbe interessante spostare l'attenzione degli studiosi dalle singole entità distribuite sul territorio a Roma, per studiare la situazione del Ministero e aggiungere un nuovo elemento al modello. È possibile che le azioni intraprese o annunciate per la riprogrammazione degli interventi del Pnrr, con l'eliminazione o il defunding di vari interventi, abbiano infine causato un corto circuito nel calendario per la pubblicazione dei bandi. In tal caso, l'agency degli enti ne risulterebbe seriamente limitata (Brusini, 2024; Capponi, 2024).

Riferimenti Bibliografici

- Alfieri, M. (2023). Pnrr, piccoli Comuni nel caos: pesano i nodi di fondi e competenze. Consultabile in <https://inu.it/wp-content/uploads/sole-piccoli-comuni-pnrr-18-dicembre-2023.pdf>
- Bandera L. (2022). Le competenze necessarie ai piccoli Comuni per non sprecare le risorse del Pnrr. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/le-competenze-necessarie-ai-piccoli-comuni-per-sfruttare-il-pnrr/>
- Bandera, L. (2024). Fondazioni di origine bancaria e capacity building delle amministrazioni pubbliche: apprendimenti da Next Generation We. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/le-fondazioni-di-origine-bancaria-e-il-capacity-building-della-amministrazioni-pubbliche-apprendimenti-dal-bando-next-generation-we/>
- Bartolucci, L. (2022). Le modifiche del Pnrr tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”. *Rassegna Parlamentare*, 2.
- Bartolucci, L. (2024). *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Bergantino, A., & Porcelli, F. (2024). Il successo del Pnrr dipende dalla capacità di spesa dei Comuni. Consultabile in <https://lavoce.info/archives/103901/il-successo-del-pnrr-dipende-dalla-capacita-di-spesa-dei-comuni/>
- Bermond, C., & Caselli, F. P. (2020). The Compagnia di San Paolo in Turin. *Social Aims of Finance*, 75.
- Bilancia, F. (2022). Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche. Consultabile in <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/1-2022-1.-Bilancia.pdf>
- Bilancia, P. (a cura di) (2024). *L’impatto del Pnrr sul sistema di governo multilivello*. Bologna: Il Mulino.
- Bressanelli, E., & Quaglia, L. (2021). La Genesi del Next Generation Eu: intergovernativismo vs sovranazionalismo? *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3).
- Brusini, C. (2024). Pnrr, decreto ancora fantasma. I piccoli Comuni: “Non riusciamo ad anticipare i soldi alle imprese, molti rinunciano ai bandi”. Consultabile in <https://www.ilmattoquotidiano.it/2024/02/16/pnrr-decreto-ancora-fantasma-i-piccoli-comuni-non-riusciamo-ad-anticipare-i-soldi-alle-imprese-molti-rinunciano-ai-bandi/7447738/>
- Capponi, L. (2024). Cosa sta succedendo con i fondi del Pnrr e perché i sindaci contestano il decreto attuativo del Governo. Consultabile in <https://www.fanpage.it/politica/cosa-sta-succedendo-con-i-fondi-del-pnrr-e-perche-i-sindaci-contestano-il-decreto-attuativo-del-governo/>
- Castillo-González, W., Lepez, C. O., & Bonardi, M. C. (2022). Chat GPT: a promising tool for academic editing. *Data and Metadata*, 1.
- Catone, G. (2022). Fondazioni bancarie, pronte a sostenere Comuni e territori. Consultabile in <https://ladiscussione.com/151743/economia/fondazioni-bancarie-pronte-a-sostenere-comuni-e-territori/>
- Contissa, F. (2022). La mancanza di risorse professionali qualificate rischia di frenare l’attuazione degli interventi del Pnrr. Consultabile in <https://www.martinopartners.com/blog/la-mancanza-di-risorse-professionali-qualificate-rischia-di-frenare-lattuazione-degli-interventi-del-pnrr-pnrr/>
- Cozzio, M. (a cura di) (2022). *Conoscere il Pnrr. 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Rimini: Maggioli.

- De Meo, A. (2024). L'impatto dell'AI sulla privacy: come garantire un uso lecito dei dati personali? Consultabile in <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/limpatto-dellai-sulla-privacy-come-garantire-un-uso-lecito-dei-dati-personali/>
- Fregolent, L., & Savino, M. (2023). Pnrr e la grande trasformazione del Paese. *Archivio di Studi Urbani e Regionali* LIII, 135.
- Gazzetti, A. (2022). Pnrr: il nuovo Next Generation We a sostegno degli Enti locali. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/pnrr-il-nuovo-next-generation-we-a-sostegno-degli-enti-locali/>
- Giannelli, N. (2022). Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr. Consultabile in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3254/2874>
- Kalla, D., Smith, N., Samaah, F., & Kuraku, S. (2023). Study and analysis of ChatGpt and its impact on different fields of study. *International journal of innovative science and research technology*, 8(3).
- Macdonald-Ross, M. (1977). How numbers are shown: A review of research on the presentation of quantitative data in texts. *AV communication review*, 25(4).
- Maino, F., Lodi Rizzini, C., De Tomaso, C. V., & Bonomi, E. (2024). Pnrr e Fondazioni: il Bando Next Generation We come leva di capacity building per le amministrazioni locali. *Rivista di Impresa Sociale*, 1.
- Mazzarolli, L. A. (a cura di) (2023). *Enti locali. Questioni giuridiche e casi pratici*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Mochi Sismondi, C. (2022). I Comuni alla sfida del Pnrr. Consultabile in <https://www.forumpa.it/citta-territori/i-comuni-alla-sfida-del-pnrr/>
- Niccolai, S. (2022). L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica. *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3.
- Oranga, J. (2023). Benefits of artificial intelligence (chatgpt) in education and learning: is chat gpt helpful? *International Review of Practical Innovation, Technology and Green Energy*, 3(3).
- Riva, P. (2023). I Comuni che non faticano con il Pnrr. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/comuni-pnrr-next-generation-we-compagnia-san-paolo/>
- Roberts, C. W. (2000). A conceptual framework for quantitative text analysis. *Quality and Quantity*, 34.
- Roda, R., & Aloï, E. (2024). Painting the town in SDGs colors. A citywide dissemination catalyzed by the organizational evolution in a large European philanthropic foundation. A case study on the Fondazione Compagnia di San Paolo of Turin. *Journal of Philanthropy and Marketing*, 29(2).
- Silvestro, R. (2021). “Pnrr: Profumo, Fondazioni bancarie aiutino i piccoli Comuni”. Consultabile in <https://www.telemia.it/pnrr-profumo-fondazioni-bancarie-aiutino-i-piccoli-comuni/>
- Sorrentino, E., & Spagnuolo, A. F. (2023). Le sfide degli Enti locali: tra Pnrr e gap digitali. *federalismi.it*, 21.
- Tucci, C. (2022). Osservatorio Pnrr. Consultabile in <https://www.ilsole24ore.com/art/pubblica-amministrazione-a-corto-competenze-caccia-14mila-esperti-AERPHoBC>
- Zanardi, A. (2022). Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del Pnrr. *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3.