



ISMERI EUROPA

European Commission – DG REGIO

Smart and Sustainable Growth and Programme Implementation IV

EXPERT CONTRACTS NUMBER 2019CE16BAT162, 2019CE16BAT163,
2019CE16BAT164, 2019CE16BAT165

REPORT ON THE ADMINISTRATIVE CAPACITY OF ITALIAN ERDF OPERATIONAL PROGRAMMES: THE EXPERIENCE OF ARPs

**Coordinato da Enrico Wolleb (Ismeri Europa)
con la collaborazione di Andrea Naldini, Marco Pompili e Carlo Miccadei (Ismeri
Europa)**

MAGGIO 2020

Sommario

1. INTRODUZIONE	3
1.1. Obiettivi	3
1.2. Metodo ed Attività	3
1.3. Struttura Della Relazione	4
2. LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	5
2.1. Il quadro della capacita amministrativa in Italia	5
2.1.1. I fondi UE e la capacità di utilizzarli	5
2.1.2. Le differenze di performance tra amministrazioni	6
2.2. Le politiche per la Capacità Amministrativa in Italia	7
3. Il quadro di policy sulla capacità istituzionale	8
3.1. La struttura dei Piani di Rafforzamento Amministrativo	8
3.1.1. Struttura del PRA prima fase (2015-2017)	8
3.1.2. Le attività previste dal PRA I° FASE	10
3.1.3. Struttura del PRA della seconda fase (2018-2020)	10
4. Le analisi sul campo del campione d' istituzioni	14
4.1. Ministero della Università e della ricerca	15
4.1.1. Contesto strategico degli interventi	15
4.1.2. Criticità della programmazione 2014-2020	16
4.1.3. Le procedure critiche	16
4.1.4. L'esperienza dei PRA	18
4.1.5. Conclusioni	18
4.2. Regione Siciliana	19
4.2.1. Criticità della programmazione 2014-2020	19
4.2.2. Il sistema informativo di gestione	19
4.2.3. L'esperienza dei Piani di rafforzamento amministrativo	20
4.2.4. Analisi di una procedura rilevante	21
4.2.5. Conclusioni	22
4.3. Regione Piemonte	22
4.3.1. Criticità della programmazione 2014-2020	22
4.3.2. L'esperienza dei PRA	23
4.3.3. Principali azioni di miglioramento realizzate	23
4.3.4. Alcune considerazioni sulle priorità generali	24
4.3.5. Conclusioni	24

5. Prime conclusioni	25
5.1. Criticità del contesto amministrativo nazionale	25
5.1.1. L'eccesso di norme	25
5.1.2. La politica del personale.....	26
5.2. La "governance" multilivello	26
5.3. Le criticità nella gestione dei fondi UE	27
5.4. L'esperienza dei PRA	29
6. Raccomandazioni	32

1. INTRODUZIONE

1.1. OBIETTIVI

Il presente rapporto analizza l'intervento in corso sulla capacità amministrativa nella gestione del FESR e ne ricava indicazioni strategiche ed operative per il periodo di programmazione 2021-2027.

L'obiettivo principale del lavoro è quello di analizzare lo stato di avanzamento ed i risultati ottenuti dall'intervento sulla capacità istituzionale a seguito dei Piani di rafforzamento amministrativo, delle azioni di miglioramento condotte dalle singole regioni e Ministeri alla fine di un quinquennio (2015-2020).

Questi obiettivi si articolano in diversi sotto-obiettivi richiesti dai capitolati:

- analizzare tre istituzioni campione;
- verificare i problemi incontrati nella gestione dei PO 2014-2020 e la validità della diagnosi e strategia dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA);
- verificare l'implementazione dei PRA;
- identificare ed analizzare nel campione analizzato delle procedure chiave nella gestione dei fondi europei su cui concentrare l'azione di miglioramento;
- individuare alcune buone pratiche;
- definire dei suggerimenti per semplificare e migliorare l'implementazione dei PRA;
- fornire suggerimenti alla CE su come migliorare il coordinamento e l'*ownership* dei PRA all'interno delle singole amministrazioni.

1.2. METODO ED ATTIVITÀ

In presente rapporto è il risultato di un lavoro d'indagine sul campo e di analisi documentale realizzato dal team di Ismeri-Europa¹. Il lavoro di indagine è stato suddiviso tra 3 esperti senior sotto il coordinamento del direttore di Ismeri-Europa ed è stato realizzato nel periodo gennaio-marzo 2020.

La metodologia utilizzata combina analisi desk e analisi sul campo.

L'analisi desk ha esaminato i documenti ufficiali, dati e rapporti di monitoraggio dei PRA disponibili. Non sono al momento disponibili valutazioni dei PRA e delle altre azioni di capacità TO11 e PON Governance, previste dalle linee guida della Commissione e raccomandate a tutte le istituzioni titolari di P.O. Il monitoraggio dei PRA 2° fase, successivo al 2017 non contiene dati di risultato.

L'analisi sul campo è concentrata sulla implementazione dei P.O. FESR e dei relativi Piani di rafforzamento amministrativo. Essa è stata preceduta dalla definizione una guida agli incontri (vedi annex 3, 4 e 5) che contiene le domande dirette a ciascun interlocutore.

¹ Enrico Wolleb coordinatore, Andrea Naldini, Marco Pompili e Carlo Miccadei esperti senior.

Gli interlocutori comprendevano la Autorità di Gestione (AdG), il responsabile PRA, il responsabile dei controlli, il responsabile del sistema informatico ed i responsabili delle principali procedure. In Sicilia abbiamo anche incontrato il Segretario generale che presiede il comitato d'indirizzo PRA. Nelle altre 2 istituzioni incontrate il funzionario apicale (Direttore generale) non segue direttamente la realizzazione del PRA, delegandola a funzionari operativi.

Oltre alle interviste nelle tre amministrazioni, sono stati realizzati un incontro con il Direttore dell'Agenzia per la Coesione e un incontro con il responsabile della Segreteria Tecnica dei PRA e AdG del PO Governance. Non è stato possibile incontrare il direttore del Dipartimento per la Coesione Territoriale.

Preliminarmente alla descrizione dei risultati va specificato che le analisi che presentiamo non sono assimilabili ad una valutazione dei PRA, in quanto questa avrebbe richiesto tempi, risorse e modalità di lavoro differenti. Le analisi hanno mirato a verificare gli avanzamenti della capacità, a comprendere il contributo dei PRA e a stabilire una visione comune con le amministrazioni sulla validità dell'intervento.

Il rapporto supporta le decisioni di policy in materia di capacity ed è operativo, schematico ed assertivo; esso si accompagna ad alcuni annex realizzati dai diversi esperti del team dove alcuni aspetti delle indagini condotte dagli esperti sono presentate con maggiore dettaglio a sostegno delle indicazioni del rapporto principale.

1.3. STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Il rapporto si divide in 3 parti nelle quali vengono sintetizzate in chiave operativa e funzionale ai funzionari della DG regio impegnati nel negoziato con il Governo italiano e le istituzioni titolari di P.O.

La prima parte contiene una overview dei problemi di gestione del fondo, presenti da più periodi di programmazione, e delle soluzioni apportate per affrontarli.

La seconda parte del rapporto focalizza sui PRA, analizzandone le caratteristiche e le differenze con gli interventi precedenti

Nella terza parte riportiamo i risultati della indagine sul campo e dei colloqui con i principali responsabili all'interno delle amministrazioni traendone lezioni per la fase successiva.

Infine saranno proposte alcune prime conclusioni dell'indagine, focalizzandole sui problemi di capacità nazionali e locali e sui motivi per cui l'intervento PRA va riadattato, delineando gli aggiustamenti possibili. Queste saranno poi proposte in termini di raccomandazioni da verificare nel lavoro da fare nei prossimi mesi.

2. LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

2.1. IL QUADRO DELLA CAPACITA AMMINISTRATIVA IN ITALIA

In Italia, da diversi periodi di programmazione la capacità di implementazione dei fondi SIE e del FESR in particolare, ha manifestato diverse e perduranti criticità che si sono ripercosse innanzitutto sui tempi della spesa che con difficoltà hanno rispettato la regola della n+2 sia in seguito della n+3.²

La lentezza della spesa è il risultato di un'ampia serie di criticità che sono anche causa di una bassa qualità della spesa ed in un poco efficace impatto della stessa sullo sviluppo. Questa situazione ha comportato la reiterazione da parte del Consiglio Europeo di Raccomandazioni Specifiche all'Italia in materia di capacità amministrativa e spesa dei fondi europei. Nel 2012 il *Position Paper* della CE³ per la programmazione 2014-2020 riprendeva con forza questi temi. Sulla spinta di queste indicazioni si è deciso nel 2014 con un accordo tra CE e governo italiano di attivare i PRA.

Sin dall'inizio della programmazione 2014-2020 e durante l'impostazione dei PRA è stato evidente che la questione della capacità amministrativa in Italia non era riconducibile solo ad alcune criticità specifiche nella spesa dei fondi europei a causa di procedure complesse causate dalla governance europea. Le origini delle difficoltà amministrative derivano dal contesto istituzionale nazionale e dalla debolezza delle risposte sinora messe in campo per migliorarne la capacità.

2.1.1. I fondi UE e la capacità di utilizzarli

In Italia la spesa dei fondi europei ha mostrato difficoltà di realizzazione sin dagli anni novanta. I disimpegni automatici non sono mai stati ingenti, ma solo con grande fatica si è riusciti a rispettare i target di spesa.

Le modalità con cui sinora sono stati evitati i disimpegni automatici sono causa di un grave depotenziamento delle politiche di sviluppo nelle regioni della coesione in particolare. In generale queste modalità sono state:

- Un ampio ricorso ai progetti simili, che ha ritardato gli effetti della spesa a tempo indeterminato, quando cioè saranno spese le risorse "liberate";
- Una riduzione del contributo pubblico nazionale, che decurta la spesa complessiva dei programmi europei e il loro effetto leva sulle spese nazionali;
- Un massiccio ricorso ad assistenze tecniche o task forces (private o pubbliche con società "in house") che hanno esternalizzato la gestione dei fondi UE e limitato la crescita di una classe amministrativa capace di gestirli.⁴

² Molte di queste sono già presenti nel periodo 2007-2013, vedasi Ismeri Europa, EEN2013, Ex Post Evaluation, Country Report on Achievements of Cohesion policy Italy, Pag. 5

³ Commissione Europea, *Position Paper* "Italia" del novembre 2012 (ARES 2012/1326063).

⁴ Questi problemi si ripetono da più programmazioni. La valutazione ex post recita: "The outsourcing of administrative and management services to in-house companies and private firms carried out over several programming periods did not deal with the core of the problems by employing the right skills and competences and building up the knowhow of internal staff. It

Queste soluzioni, e in particolare i progetti simili, hanno generato un effetto spiazzamento sugli investimenti nazionali per lo sviluppo. Negli ultimi anni le risorse nazionali stanziare per le aree sottoutilizzate hanno registrato una progressiva riduzione della spesa⁵. Il basso livello di spesa del FSC ha sottratto una parte (circa il 50%) integrante dell'intervento per la coesione territoriale. Questa tendenza è stata aggravata dalla simultanea caduta della spesa ordinaria per investimenti pubblici scesa dal 2000 di oltre il 35% a causa delle politiche restrittive di bilancio e che in sostanza ha ridotto notevolmente l'addizionalità dei fondi UE.

Una stima del costo per la collettività causato dalla insufficiente capacità amministrativa richiede uno studio specifico; qui è possibile tentare una approssimazione di massima in base alla quale nel Mezzogiorno tra il 2016 e il 2018 il costo dell'insufficiente capacità amministrativa è stimabile intorno a 1%-1,4% del Pil annuo⁶.

2.1.2. Le differenze di performance tra amministrazioni

Le criticità amministrative per numero e intensità, tuttavia, non sono uguali in tutte le amministrazioni titolari di PO, ma si manifestano in larga prevalenza nelle Regioni in ritardo di sviluppo o in transizione, ed in alcuni Ministeri.

Queste si manifestano in alcuni interventi in aree di policy complesse, quali la R&S, oppure nella esecuzione di opere pubbliche in trasporti ed ambiente in primis e, infine, in quelle procedure di sviluppo locale ed urbano in cui le decisioni e la implementazione richiedono un coordinamento di più istituzioni che ne condividono la competenza.

In generale, le Regioni del Mezzogiorno posseggono un livello di capacità amministrativa inferiore a quello delle altre Regioni⁷. Le regioni del centro-nord non sono prive di criticità, tuttavia queste sono più contenute e con minore impatto potenziale, per una migliore organizzazione amministrativa e anche in ragione di un partenariato sociale ed economico attivo e attento, che induce, guida, partecipa e

can be described as a sort of adaptive reaction to the political unwillingness to reform the organization of the PA. The non-selective use of TA, private and in-house, has created a sort of parallel management structures and actually made the administrations less accountable for their programmes." - Ismeri Europa, EEN2013, Ex Post Evaluation, Country Report on Achievements of Cohesion policy Italy, Pag. 48.

⁵ Nel Mezzogiorno le spese delle risorse nazionali per le aree sottoutilizzate passano a prezzi costanti da circa 6 miliardi di euro l'anno nel 2000-2001 a circa 1,5 miliardi tra 2015 e 2018 (vedi Nucleo di Verifica e Controllo, (2019) Relazione Annuale Conti Pubblici Territoriali). Attualmente vi sono circa 30 miliardi di FSC che ancora non sono stati impegnati con il serio rischio che durante gli aggiustamenti di bilancio e a seguito dell'attuale pandemia prendano strade differenti da quelle degli investimenti per lo sviluppo.

⁶ La stima è basata su una quota media del 20% di progetti simili nella spesa totale comunitaria (i quali posticipano l'addizionalità dei fondi UE) e nella differenza tra la spesa effettiva delle risorse per le aree sottoutilizzate e 6 miliardi (ipotesi di spesa potenziale sulla base delle risorse disponibili e dei valori dei primi anni 2000). Per una stima più precisa bisognerebbe quantificare anche i costi relativi ai ritardi nelle erogazioni ai privati e nel completamento dei progetti infrastrutturali.

⁷ Si veda, per esempio, l'indicatore di Good Governance regionale calcolato per la DG Regio da the Quality of Government Institute (<https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-egi-data>), ma anche i livelli di spesa dei PO.

controlla il processo. Queste regioni hanno comunque risolto le criticità ricorrenti nelle regioni meridionali, sia nella gestione dei processi amministrativi standard, sia anche nella esecuzione di politiche complesse.

2.2. LE POLITICHE PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA IN ITALIA

Sino al 2014 il miglioramento della capacità amministrativa è stato perseguito attraverso leggi di riforma, che negli ultimi decenni ciascun governo ha realizzato con ambizioni più o meno grandi. Quest'approccio "legislativo", ha prodotto una progressiva modernizzazione della PA (p.e. maggiore trasparenza e informatizzazione) e alcuni miglioramenti procedurali (p.e. le recenti semplificazioni nelle conferenze di servizi), ma non ha aumentato significativamente la capacità delle regioni meno sviluppate né ridotto le differenze tra amministrazioni.

Prima del 2014 Ismeri Europa aveva condotto diverse valutazioni sulle politiche di capacitazione realizzate in Italia⁸ e i loro risultati indicavano che, nonostante alcune esperienze interessanti, esse non avevano prodotto risultati significativi nelle istituzioni più problematiche.

Le principali cause erano state:

- la mancanza di priorità strategiche su cui concentrare gli interventi e la preferenza per azioni "a domanda" delle amministrazioni, quindi con distorsioni da "auto-selezione" e prive di massa critica;
- mancavano di diagnosi specifiche a ciascuna amministrazione, e quindi gli interventi richiesti non erano definiti in base alle loro caratteristiche organizzative;
- l'assenza di "ownership", in quanto le amministrazioni coinvolte molto spesso rispondevano unicamente ad un obbligo formale.
- le risorse finanziarie non fungevano da incentivo al cambiamento, in quanto non incidenti sulla condizione dei funzionari pubblici, mentre i cambiamenti organizzativi ne aumentavano il carico lavorativo e le responsabilità;
- orientamento ai risultati (target chiari e misurabili, un efficace monitoraggio) che permettesse di comprendere in breve tempo cosa aveva funzionato non è perseguito.
- gli scarsi vincoli ed assenza di obbligo di risultato sugli enti attuatori, quasi sempre società in-house, che si concentravano sulla spesa delle risorse e a richiesta dei beneficiari non si opponevano a trasformare la capacitazione in assistenza tecnica con extra dotazione di personale temporaneo, sostituzione dell'amministrazione nella soluzione di problemi gestionali puntuali.

⁸ Il programma "Empower" che agli inizi del 2000 con risorse nazionali intendeva migliorare il funzionamento delle politiche di investimento sull'esperienza dei fondi comunitari, oppure le politiche per la capacità istituzionale nelle regioni del Mezzogiorno finanziate nel periodo 2007-2013 dal FSE.

3. IL QUADRO DI POLICY SULLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE

La policy di capacità istituzionale della EU condiviso con il Governo Nazionale nel 2014 in materia di gestione dei fondi SIE ha richiesto la costruzione di un Piano di Rafforzamento Amministrativo negoziato con ciascuna amministrazione. Altre risorse rilevanti sono state dedicate al finanziamento della OT11 e del PON governance che hanno in parte contribuito a finanziare gli interventi dei PRA.

3.1. LA STRUTTURA DEI PIANI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

Nel 2014 la Commissione ha richiesto al governo italiano un intervento ampio e strutturato sulla capacità di gestione dei fondi e che fosse collegato a risultati verificabili.

Su questa base Commissione e Governo nazionale decisero di adottare un intervento di tipo prescrittivo che obbligasse le amministrazioni a perseguire obiettivi concreti e condivisi, e a verificarne insieme i risultati.

A tutte le istituzioni titolari di programmi operativi FESR e FSE è stato richiesto di definire un Piano di Rafforzamento Amministrativo, con l'obiettivo di affrontare le principali criticità identificate dalle amministrazioni stesse con una diagnosi sulle procedure più critiche e di intervenire attraverso semplificazione legislativa procedurale, interventi sul personale e organizzazione, strumenti informatici e altri supporti (manuali, linee guida, ecc.).

Il PRA ha preso la forma di un accordo contrattuale tra la Commissione e l'istituzione titolare del PO; nel 2015 senza l'approvazione del PRA non era possibile l'approvazione del PO FESR.

I contenuti e gli obiettivi dei PRA di ciascuna amministrazione sono stati oggetto di una trattativa con la Commissione per rendere l'intervento chiaro ed efficace e "result oriented". Il processo di definizione ed approvazione del piano è durato tra uno e due anni per le regioni più complesse. Il PRA 1° fase era incentrato sull'analisi delle procedure critiche per fase e tempi storici che furono utilizzati come baseline per identificare gli obiettivi e misurarli in termini di numero di semplificazioni, minore durata, riduzione di oneri per i beneficiari e risparmio di effort amministrativo.

I PRA hanno una durata biennale e hanno conosciuto due fasi: la prima fase nel periodo 2015-2017 e la seconda nel periodo 2017-2020. Nel passaggio tra la prima e la seconda fase la struttura del PRA, pur mantenendo molte analogie, ha introdotto importanti cambiamenti.

3.1.1. Struttura del PRA prima fase (2015-2017)

Nella fase di avvio dei PRA il governo italiano e la CE decisero di applicare i PRA a tutte le amministrazioni responsabili di PO, perché si ipotizzava che un'azione di carattere nazionale avrebbe stabilito un ambito d'azione comune tra le amministrazioni ed avrebbe generato uno scambio di esperienze. Per produrre risultati nei PO 2014-2020 il PRA doveva operare in tempi brevi per avere un impatto sulla

programmazione 2014-2020. Per questo i PRA ebbero una durata biennale e dopo una verifica dei risultati si sarebbe deciso il contenuto di una seconda fase.

Ciascuna istituzione a seguito di una diagnosi degli uffici responsabili delle procedure critiche prioritarie, si è impegnata a realizzare un "action plan" composto da azioni migliorative connesse a targets di risultato da raggiungere nel primo biennio. Il piano conteneva la indicazione delle responsabilità di ciascun ufficio sui miglioramenti da realizzare.

In sintesi il PRA prima fase possiede le seguenti caratteristiche (vedi annex 6)⁹:

- il PRA deve essere definito in ogni amministrazione responsabile di uno o più PO distinguendo tra azioni comuni e le specifiche per ciascuno dei fondi. FESR e FSE.
- Il PRA è strutturato come una attività di *project management* focalizzata sulle debolezze da correggere piuttosto che come intervento strategico per l'intera amministrazione;
- la diagnosi è compito dalla amministrazione che lo deve realizzare, ed è verificata da esperti della Commissione, così da assicurare l'*ownership* degli interventi; tutti gli uffici implicati nelle procedure hanno contribuito a realizzarla.
- il PRA deve raggiungere dei target, misurabili stabiliti dalla amministrazione;
- le azioni di miglioramento sono suddivise in tre tipologie: a) semplificazione, b) personale, c) strumenti informatici e di supporto. L'enfasi era soprattutto su semplificazioni e riorganizzazione degli uffici nella ipotesi che questi aspetti potessero dare risultati a breve e che fossero fondamentali. In precedenza le ADG avevano mostrato difficoltà a realizzare interventi che riguardavano uffici e attività al di fuori della loro competenza.
- i responsabili di ciascuna azione sono identificati nel PRA così da favorire il coordinamento e la responsabilizzazione dei diversi uffici.
- I target del PRA dovevano costituire obiettivo di performance dell'ufficio responsabile.
- Le risorse per il PRA provengono dall'AT o dalle azioni per l'OT11, molte azioni sono a "costo zero" e richiedono principalmente uno sforzo organizzativo. I PRA miravano ad un significativo risparmio di effort amministrativo e di oneri per i beneficiari.
- Il monitoraggio dei PRA è quadrimestrale e verifica le azioni realizzate ed il grado di raggiungimento dei target. I dati di monitoraggio devono essere pubblici. Un monitoraggio così frequente intende favorire azioni correttive da parte della amministrazione titolare e/o della istituzione di controllo governativa.

I ministeri centrali, e in particolare il DFP, dovevano affrontare le criticità sistemiche comuni a tutte le amministrazioni e derivanti da leggi nazionali.

La governance del PRA era disegnata per coinvolgere e responsabilizzare il livello politico: i Ministri o le Giunte regionali devono decretare il PRA. La governance attiva un sistema di controllo "a cascata":

⁹ Si veda a questo proposito Dipartimento politiche di coesione e DG Regio, *Linee guida per la definizione del piano di rafforzamento amministrativo (PRA)*, luglio 2014.

- a) Un Comitato di indirizzo dei PRA è collocato al vertice dell'amministrazione nazionale, presieduto dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, assistito dalla segreteria tecnica fornita dall'Agenzia per la Coesione. Il Comitato sorveglia l'avanzamento dei PRA intervenendo in caso di non adempimento degli impegni e fornisce indirizzi operativi.
- b) La responsabilità di ogni singolo PRA è collocata ai vertici dell'amministrazione per assicurare il collegamento con il potere politico per la supervisione e per gli atti del potere politico previsti che sono al di fuori delle competenze della ADG. Il responsabile del PRA deve sorvegliare gli uffici responsabili delle singole azioni e monitorarne i risultati ed intervenire se necessario.
- c) Il responsabile del PRA doveva formare un team di supporto dedicato per dare al Piano sufficienti risorse umane per realizzare i suoi interventi.

I PRA sono stati approvati dalla Commissione tra il 2015 e il 2016 con la richiesta della Commissione di farli oggetto di monitoraggio quadrimestrale e valutazione obbligatoria alla fine del biennio.

Sino a tutto il 2016 i PRA sono stati presidiati dalla Commissione Europea in accordo con il governo italiano. Nel dicembre 2016 la DG Regio ha trasmesso al governo italiano, e in particolare all'Agenzia per la Coesione, la responsabilità di gestione e monitoraggio del PRA. L'Agenzia, come previsto nel 2017 ha proceduto al disegno del PRA seconda fase ed ha richiesto alle amministrazioni la definizione di un nuovo PRA per proseguire l'azione di rafforzamento.

3.1.2. Le attività previste dal PRA I° FASE

La diagnosi dei PRA ha individuato, le attività e le fasi procedurali dove si verificano le criticità, come e perché si verificano.

Per la prima volta le amministrazioni, dopo un processo interno di analisi, le hanno ordinate per tipologia d'intervento n, quantificandone i tempi per realizzarle, ed i risultati.

I target di tempi e semplificazioni sono divenuti impegni assunti dalle autorità politiche ed amministrative di vertice da raggiungere entro un biennio.

I PRA prima fase prevedono circa 900 interventi suddivisi tra le amministrazioni centrali e regionali nei tre ambiti. Le semplificazioni amministrative erano identificate in ciascuna fase delle procedure critiche. Gli strumenti comuni includevano il sistema di gestione, manuali, bandi tipo, facilitare la gestione e ridurre gli oneri per i beneficiari. Infine, sul personale era prevista la sostituzione della Assistenza Tecnica con personale stabile e la creazione di un team PRA dedicato.

Nel complesso questi interventi miravano a ridurre i tempi medi dal 25% al 50% dei tempi storici delle procedure più problematiche oltre a prevedere interventi sulla performance del personale, sul completamento dei sistemi di gestione e sul sostegno alle organizzazioni intermedie.

3.1.3. Struttura del PRA della seconda fase (2018-2020)

L'approccio inizialmente adottato dalla Agenzia per la Coesione è stato in continuità con quello della prima fase; lungo il corso del lavoro differenze rivelatesi sostanziali sono state introdotte nel metodo e nella funzionalità del monitoraggio.

Nella seconda fase l'Agenzia ha inteso trasformare il PRA nel principale strumento a disposizione delle amministrazioni per rafforzare la propria capacità amministrativa e promuovere cambiamenti, ristrutturando e standardizzando i contenuti degli interventi, estendendoli al di là di quelli necessari al funzionamento dei fondi.

La tabella seguente riassume i principali cambiamenti nel disegno del PRA nel passaggio dalla prima alla seconda fase. Tra i cambiamenti principali segnaliamo l'assenza di targets quantificati e misurabili e la rinuncia al monitoraggio quantitativo; il monitoraggio previsto all'inizio della seconda fase (2017) prevede di utilizzare la banca dati IGRUE, ma non è ancora partito¹⁰. Questo ha impedito in molte amministrazioni quella riflessione interna su come migliorare la gestione dei PO che doveva scaturire da un'azione pragmatica finalizzata ad ottenere miglioramenti nel breve periodo (vedi annex 2).

I contenuti del PRA seconda fase sono il risultato delle indicazioni delle autovalutazioni effettuate dalle amministrazioni piuttosto che di una valutazione del PRA prima fase. Le autovalutazioni individuano i principali problemi che coincidono spesso con quelli del PRA prima fase e non spiegano perché le azioni fatte non hanno funzionato. Le azioni indicate nella nuova fase sono generiche nei contenuti e rispetto alla loro incidenza, inoltre non si rapportano a targets di miglioramento. Le amministrazioni si propongono attività non ambiziose e di limitare vincoli e impegni di risultato.

Diminuisce nella seconda fase il numero medio degli interventi sia sulla scorta dell'esperienza di un'eccessiva frammentazione nel primo PRA sia a seguito delle nuove indicazioni operative che prevedono interventi standard in una qualche misura "predefiniti" di carattere nazionale (validi per tutti) e locale, un menu fisso da cui ogni amministrazione poteva scegliere gli interventi più adatti; a questi interventi si associava la possibilità di aggiungere interventi diversi da quelli standard.

Non vengono apportati mutamenti alla governance, la quale nella prima fase era stata l'aspetto più debole dei PRA.

¹⁰ È stato infatti necessario emanare continui aggiornamenti delle linee guida degli indicatori per quasi tutto il biennio 2018-2019. Le diverse versioni delle linee guida degli indicatori vanno dalla n. 1.1 alla 2.4, si veda in particolare la tabella iniziale che sintetizza le numerose modifiche apportate tra le varie versioni.

Tabella di Confronto tra il PRA prima e seconda fase in relazione ad alcune componenti principali

Componenti PRA	PRA prima fase	PRA seconda FASE
Diagnosi	Basata sui tempi delle procedure passate	Basate su un'autovalutazione dei problemi
Modalità di intervento	Definiti liberamente all'interno di 3 categorie (semplificazione, personale, strumenti di supporto). Molti interventi a volte troppo frammentati.	Stesse tipologie precedenti ma si inserisce differenziazione tra interventi: a) Standard Nazionale (decisi centralmente); b) Standard Locale; c) Locale. Si riduce il numero medio di interventi.
Targets	Chiaramente definiti e misurabili sulla base prevalentemente dei tempi delle procedure passate da migliorare	Non definiti in termini misurabili, generali obiettivi di miglioramento
Monitoraggio	Basato sulla verifica dei tempi delle procedure secondo uno schema comune realizzato dalle singole amministrazioni	Disegnato come sistema nazionale su dati IGRUE dei tempi delle procedure, ma mai avviato.
Valutazione	Prevista come valutazione indipendente, sotto la responsabilità organizzativa dell'Agenzia ma non realizzata	Si prosegue con autovalutazioni, ma non si realizza una valutazione indipendente e approfondita
Risorse	Utilizzabili quelle dell'AT, dell'OT11 e proprie. Si consigliano soluzioni organizzative e semplificazione costo "0".	Si mantiene un approccio simile, ma si riduce la pressione per interventi a costo "0".
Governance	Responsabilità "a cascata" dal potere politico, al potere amministrativo apicale e all'AdG. Il livello politico mai realmente attivato, quello apicale solo a volte.	Non vi sono significativi cambiamenti, ma alcune amministrazioni non hanno mai approvato i loro PRA seconda fase
Comitato di indirizzo nazionale	Doveva rappresentare il massimo collegamento con il livello politico, ma non ha mai svolto a fondo questa funzione e ha faticato a leggere i problemi delle amministrazioni.	Mantiene le debolezze precedenti, perde di incisività e ultimamente finisce per non riunirsi.
Sistema premiale / sanzionatorio	Prima condizione per approvare PO FESR poi nessun sistema premiale, seppure richiesto dalla CE. La verifica nei CdS è formale e slegata dall'evoluzione del PO.	Non si avvia un sistema premiale/ sanzionatorio; continua in modo piuttosto rituale la verifica del PRA nei CdS.
Sistema di scambi tra amministrazioni	Previsto inizialmente e da disegnare sulla base delle attività dei singoli PRA non è mai partito per ritardi e poca chiarezza sulle priorità	Si attiva parzialmente nella seconda fase e sembra poter generare potenziali ricadute sui singoli PRA.

Nella seconda fase si rafforza l'azione di scambio di esperienze che non era stata attivata nella prima fase e nascono le prime esperienze di animazione e di creazione di gruppi impegnati nel cambiamento.

La ambizione di trasformare il PRA in uno strumento "strutturale", piuttosto che quella di focalizzare ed accelerare l'intervento per ottenere risultati nella presente programmazione, ha allentato l'orientamento al risultato che era il principale obiettivo della Commissione e del Governo.

Gli sforzi si sono poi concentrati sulla costruzione del monitoraggio che in teoria presenta vantaggi rispetto al primo sistema, e sulla costruzione della rete tra le amministrazioni. A seguito dei ripetuti aggiustamenti e dei problemi di coordinamento a livello nazionale richiesti dalla messa a punto del monitoraggio¹¹ (vedi annex 2), la seconda fase è stata prolungata dai due anni previsti, fino al termine della programmazione 2014-2020.

Il PRA seconda fase è divenuto una fase "di transizione" con l'obiettivo di rendere operativo il modello nel 2021-2027.

¹¹ È stato infatti necessario emanare continui aggiornamenti delle linee guida degli indicatori che hanno praticamente interessato quasi tutto il biennio 2018-2019. Le diverse versioni delle linee guida degli indicatori vanno dalla n. 1.1 alla 2.4, si veda in particolare la tabella iniziale che sintetizza le numerose modifiche apportate tra le varie versioni.

Il monitoraggio più recente (Monitoraggio Agenzia della Coesione Dicembre 2019) verifica la realizzazione o meno delle attività previste e le classifica senza entrare nel merito dei risultati ottenuti.

4. LE ANALISI SUL CAMPO DEL CAMPIONE D' ISTITUZIONI

L'analisi sul campo è stata realizzata dal team di Ismeri ed è durata 3 giorni in Sicilia e 1 giorno in Piemonte e 2 gg. MUR ed ha proseguito con incontri da remoto. Ripetuti incontri sono avvenuti con le autorità nazionali Agenzia per la coesione, con il Direttore e con i responsabili del PRA seconda fase.

L'analisi è stata preceduta da una guida agli incontri (vedi annex 3, 4 e 5) contenente le domande dirette e la richiesta di un apporto propositivo sulle priorità e modalità d'intervento per la prossima programmazione. Gli interlocutori comprendevano la ADG, il responsabile PRA, il responsabile dei controlli, il responsabile del sistema informatico ed i responsabili delle principali procedure. In Regione Siciliana abbiamo anche incontrato il Segretario generale che presiede il comitato d'indirizzo PRA, nelle altre 2 istituzioni incontrate il funzionario apicale non era presente.

Qui di seguito identifichiamo alcuni aspetti comuni alle amministrazioni:

Sui Piani di rafforzamento amministrativo

- Le tre amministrazioni hanno in generale giudicato positivamente il metodo del PRA perché ha dato all'intervento sulle capacità una diagnosi condivisa, una operatività sistematica, una strategia non emergenziale ed un supporto politico.
- Le diagnosi e gli interventi del PRA prima fase (2015-2016) corrispondono alle criticità procedurali riscontrate sul campo (2020).
- Nel corso del tempo a causa del turnover delle figure apicali responsabili, questi elementi positivi non sono stati utilizzati e l'azione sulle capacità (MUR e Regione Siciliana) non ha rispettato gli impegni su tempi e targets.
- Nel PRA 1° fase era contenuto l'impegno a conseguire risultati verificabili entro un biennio alle procedure principali utilizzate nella programmazione 2007-2013. Le amministrazioni (MUR e Regione Siciliana) pur realizzando azioni migliorative non li hanno conseguiti¹².
- Nella autovalutazione che introduce il PRA seconda fase non sono espresse le motivazioni del mancato conseguimento degli obiettivi e molte azioni migliorative che risultavano nel PRA prima fase sono state reintrodotte.
- Il PRA 2° fase nel 2018 ha comportato una riprogrammazione degli interventi standardizzandoli nel contenuto e negli obiettivi.
- La governance del PRA, successiva alla delega della Commissione alle istituzioni nazionali è progressivamente cambiata, i funzionari apicali non hanno esercitato un controllo diretto delegando funzioni e controllo dei risultati a funzionari operativi, facendo rientrare responsabilità ed oneri nella sfera di azione della ADG. L'autorità politica non ha assicurato un suivi degli impegni presi.
- Questo cambio di "governance", non ha effetti sensibili in Piemonte che ha mantenuto il suo programma di rafforzamento, li ha avuti in Regione Siciliana e nel MUR laddove erano richiesti interventi più impegnativi. La Regione Siciliana recentemente ha ripreso interesse al PRA.

¹² Riduzione dei tempi procedurali in media dal 30 al 50% dei valori di baseline

Altri aspetti comuni rilevanti:

- Le istituzioni (MUR e Regione Siciliana) individuano come fonte di tutti i problemi l'insufficienza di risorse umane per cui senza l'appoggio dell'A.T. e delle task forces inviate dalla Agenzia non sono in grado di svolgere le loro funzioni.
- Semplificazione processi e riduzioni oneri per i beneficiari vengono presentati come fossero un corollario dell'aumento di personale.
- Le istituzioni rilevano problemi di "politica del personale" (carriera, mobilità, incentivi, formazione, affiancamento, responsabilità, organizzazione del lavoro, ecc.) che impedisce un utilizzo più efficace ed efficiente del personale attuale.
- Gli interventi decentrati nelle aree urbane e le zone interne presentano problemi comuni di "tempi" ed "oneri" poco sostenibili.
- Sul fronte dei sistemi di gestione le differenze tra le tre amministrazioni sono rilevanti.
- Nessuna delle 3 istituzioni ha fatto valutazioni al 2020 né di processo né di impatto né del PRA, postergando gli impegni previsti dal Piano di valutazione

4.1. MINISTERO DELLA UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

4.1.1. Contesto strategico degli interventi

- Il MUR presenta concentrate molte delle problematiche legate alla organizzazione istituzionale multilivello riscontrabili in altre istituzioni titolari di P.O.
- Il MUR è un Ministero che opera in una area di policy complessa come quella della Ricerca e Sviluppo tecnologico, in un quadro di competenze segmentate, suddivise con le tre tipologie di regioni, con il Ministero dello sviluppo economico (MISE) e con gli interventi della Unione Europea con H2020.
- La suddivisione delle competenze e delle aree d'intervento tra istituzioni con competenza concorrente, per evitare sovrapposizioni è divenuta nel tempo più problematica a causa di una più pervasiva presenza della "ricerca e dell'innovazione" negli strumenti di aiuto alle imprese¹³.
- In Italia il MUR è il punto di convergenza di 3 piani strategici nazionali che poi a cascata debbono fornire un quadro operativo alle istituzioni che li debbono applicare: Piano nazionale della Ricerca, Piano delle infrastrutture di ricerca e Piano nazionale della strategia di specializzazione intelligente. Ciascuno di questi piani richiede periodici aggiornamenti ed una veglia tecnologica che ne aggiusti in permanenza le traiettorie tecnologiche e le priorità. Questo senza citare i problemi di coordinamento con il quadro strategico europeo cui questi devono fare riferimento.
- L'evidente affollamento di piani da applicare in tutte le regioni e molti ministeri, va semplificato e sorretto da un'organizzazione sistematica delle attività di coordinamento: tavoli, cabine di regia, consultazioni tra amministrazioni e soprattutto con gli stakeholders.

¹³ Problema individuato dal PRA prima fase (pagg. 13 e 14) che prevedeva una verifica costante ed in un campo d'opera del grado di complementarietà/sovrapposizione PON/POR

- Il coordinamento “formale” degli interventi di 22 regioni e vari Ministeri va applicato alla implementazione dei programmi per fare sì che la selezione dei progetti (varie centinaia) e poi la loro esecuzione sia coerente e possibilmente sinergica, evitando conflitti e sovrapposizioni.
- Non è chiaro quale Istituzione, tra Ministeri, Agenzia e Regioni abbia questo compito e come lo debba svolgere; tale attività tra l’altro richiede anche una conoscenza delle tematiche industriali e tecnologiche che solo le Regioni più sviluppate posseggono.
- Il MUR non è al momento attrezzato a svolgere questi compiti sia per ragioni di capacità, sia perché la “organizzazione” istituzionale che regola queste attività non è chiara.

4.1.2. Criticità della programmazione 2014-2020

- Il Ministero dell’Università e della Ricerca recentemente creatosi per distacco dal Ministero della pubblica istruzione è tuttora in una fase di ristrutturazione organizzativa che dura dal 2015 anche a causa di alcuni gravi problemi giudiziari che ne hanno paralizzato le attività sin dal 2015, ritardando l’avvio della presente programmazione.
- Queste ristrutturazioni hanno portato al cambiamento di 2 ADG dall’inizio della programmazione e ad una perdita di interesse alla esecuzione del Piano di rafforzamento amministrativo, nonostante i gravi ritardi della esecuzione. Il programma 2007-2013 è tuttora sospeso; il programma FESR 2014-2020 è in ritardo.
- Il passaggio tra un periodo e il successivo di programmazione FESR, ha prodotto un mutamento radicale d’interventi e procedure per iniziative sostanzialmente analoghe (progetti RTD collaborativi ed infrastrutture di ricerca già praticati da varie programmazioni).
- Il personale, in numero e capacità, è rilevato dalla ADG come componente essenziale dei problemi di capacità. Dal MUR è stato affrontato selezionando 34 esperti con le risorse A.T., ed utilizzando tre strutture di A.T. impiegate nella gestione. La principale A.T. (Deloitte ed Ecoter) pone a disposizione circa 50 addetti a tempo pieno.

4.1.3. Le procedure critiche

- Il MUR gestisce 3 tipologie di interventi con il FSE ed il FESR. (Alta formazione, aiuti alla ricerca e infrastrutture per la ricerca)
- Con l’FSE finanzia programmi di master o di dottorato o di altre forme di attività di alta formazione. Questo avviene in un quadro di competenze condivise con le Regioni della coesione e quindi richiede un fine tuning con le stesse. In ogni caso MUR e Regioni implementano procedure simili se non analoghe con un evidente peso addizionale sulle amministrazioni di cui va verificata la entità e giustificazione.
- Gli interventi FESR operano su 3 azioni principali. La prima è la ricerca industriale e sviluppo sperimentale dei clusters nazionali in 12 settori, che sono “progetti collaborativi” su RTL da 3 a 5 di consorzi composti da imprese e centri di ricerca provenienti da tutte le regioni. La seconda finanzia progetti di sviluppo tecnologico sulle tecnologie abilitanti con strumenti finanziari. La terza

finanzia le infrastrutture di ricerca già individuate in un documento strategico-programmatico (PNIR).

- I progetti clusters non sono ancora partiti per problematiche relative anche alla contestazione di 11 delle 12 graduatorie. Si sono registrati anche tempi lunghi per la individuazione dei comitati di selezione indipendenti ed in assenza di potenziali conflitti, e per il processo di selezione in sé (585 gg. contro i 120 previsti dal PRA 1° fase) e della contrattualizzazione¹⁴. La spesa su questi progetti è stata in parte sostituita al 2020 con progetti "analoghi", mentre sui clusters siamo nella fase di pagamento degli anticipi.
- Da osservare che la griglia di valutazione dei clusters, che sono consorzi operativi da anni, composti da soggetti di altissimo livello tecnico-scientifico, che seguono una consolidata traiettoria tecnologica e di ricerca, è composta da 3 criteri principali, 7 sub-criteri e questi a loro volta in altri 6 sub-sub criteri. Lo spazio per generare "legittime" interpretazioni diverse e quindi fonte di ambiguità interpretativa e di conflitto cresce in ragione dei tanti criteri che si presume siano al contrario portatori di chiarezza. Si evidenzia qui un problema di "capacità" nella scrittura dei bandi e del processo selettivo.
- Sono passati circa 3 anni dalla pubblicazione dell'avviso al decollo dei progetti, con intuibili effetti sulla operatività dei clusters, che sono consorzi di imprese e centri di ricerca o Università, con difficoltà ad anticipare risorse. La stessa attualità della traiettoria tecnologica dei progetti a distanza di tanto tempo dalla loro ideazione richiederà significativi aggiustamenti che possono richiedere passaggi amministrativi impegnativi. I ritardi producono a cascata criticità ed ulteriori oneri nella implementazione.
- L'intervento prevede una spesa di 400 milioni per le regioni della coesione e in transizione e 100 milioni per le regioni più sviluppate per progetti di rilevanti dimensioni (minimo 3 Meuro sino a max 10 Meuro) da realizzare in max 30 mesi Essi quindi presumibilmente potranno terminare entro fine 2022.
- Il secondo strumento è quello del "fondo dei fondi" coordinato dalla BEI e gestito da tre istituti finanziari selezionati dalla BEI. Che coordina 3 banche nazionali, l'avviso è del Febbraio 2018 ed i progetti selezionati sono ancora in fase di partenza al Febbraio 2020 (circa 2 anni).
- Il terzo è il finanziamento dei PIR, 18 infrastrutture di ricerca identificate nel PNIR. Su questa procedura il cui avviso è del 20/02/2018, la graduatoria ed i contratti hanno richiesto circa 400gg. Ad inizio 2020 siamo in fase di pagamento degli anticipi. (circa 2 anni contro i 6 mesi previsti). Il PRA prima fase prevedeva che programmazione e selezione, inclusiva dei contratti, si svolgessero in 120 giorni (vedi pag. 46, allegato C del PRA).
- I problemi comuni agli interventi sono quelli della definizione del panel d'esperti e della selezione e contrattualizzazione che comportano tempi troppo lunghi. Questo problema invero sussiste in tutte le amministrazioni che implementano progetti Asse 1 e nel MIUR da più periodi di programmazione.

¹⁴ Numerosi interventi previsti nel PRA prima fase avrebbero dovuto affrontare queste criticità: vedi pag.12 del PRA "nuove modalità di semplificazione legislativa e controllo...", in cui si prevede l'emanazione di un decreto che stabilisse specifiche modalità per assicurare tempi certi e modalità semplificate per le attività di contrattualizzazione dei progetti di ricerca al fine di velocizzare l'erogazione ed in seguito le complessive attività di valutazione e concessione..., non possono superare i 50 giorni dalla ricezione delle domande.

4.1.4. *L'esperienza dei PRA*

- Il MUR (ADG) ha espresso un giudizio favorevole sul PRA auspica di continuarne l'utilizzazione seppure non ne abbia ancora tratto evidenti benefici sulle procedure analizzate.
- Il PRA fase 2 al quale l'ADG ha partecipato, data la recente nomina lo ha aiutato a riprendere e precisare le criticità ed a riformulare un piano per affrontarle. Tuttavia il PRA2 del MUR non è stato ancora approvato dal Ministero, nonostante sia stato elaborato nel 2017, ed è quindi "volontario".
- Il PRA prima fase non è stato realizzato dai precedenti responsabili, anche per i problemi in precedenza citati, ha comunque semplificato la rendicontazione e le fasi successive di controllo e pagamento, con un uso più ampio dei costi standard o forfettari nei progetti di alta formazione e di alcune azioni dell'asse 2 FESR. L'adozione di Linee guida per i beneficiari sui diversi avvisi è stata un'altra attività migliorativa prevista dal PRA assieme all'attività formativa del personale. Infine il miglioramento e completamento del sistema informatico effettuata dal 2017 ha ridotto i tempi amministrativi ed al momento non appare problematico.
- I miglioramenti riguardano attività "correnti e di routine" che probabilmente non si sarebbero realizzate in assenza del PRA e del sostegno dell'Agenzia.
- Le azioni e i targets del PRA 1° fase non realizzati riguardano le fasi delle procedure più rilevanti dell'asse 1 dove permangono criticità da tempo, che si sono riprodotte in questa programmazione, come quella della selezione degli esperti e del processo di valutazione dei progetti asse 2 che sono quelle più rilevanti del FESR.
- Il PRA seconda fase non affronta esplicitamente le criticità incontrate nella programmazione con misure di semplificazione. Prevalgono interventi sul personale con la creazione di una segreteria tecnica dal costo di 800.000 euro, che servono per incentivare il personale che vi partecipa (vedi annex 2).
- La parte PRA seconda fase sugli strumenti comuni è la più ampia ed include anche quanto non fatto nel PRA prima fase.
- Il responsabile degli interventi è quasi esclusivamente la ADG, le date di completamento non sono specificate per la metà delle 21 attività previste.
- Dato l'avanzamento del programma sono emerse solo le criticità amministrative della fase di avvio dei progetti e quindi rimane da verificare, se ne sorgeranno altre nelle fasi successive.
- La comunicazione al pubblico via stampa e sito istituzionale, prevista dal PRA1, sui risultati e sui benefici in termini di semplificazione e riduzione degli oneri non è stata realizzata, anche se richiesta dalle linee guida della Commissione.
- Non sono state realizzate la valutazione del PRA prima fase né quelle previste dal Piano di valutazione (ex post 2007-2013 e on-going).

4.1.5. *Conclusioni*

Il PRA prima fase comprendeva molte attività di razionalizzazione che non sono state realizzate, le più rilevanti sono quelle relative al supporto strategico, alla cooperazione con i POR, alle procedure di aiuti di stato ai clusters ed all'acquisizione di infrastrutture ed impianti. Queste avrebbero affrontato se non risolto le attuali criticità.

Sono invece state realizzate le attività relative agli strumenti comuni (bandi tipo e manuali), sistema informativo e costi standard.

4.2. REGIONE SICILIANA

La Regione siciliana è da molti periodi di programmazione oggetto di attenzione per le ricorrenti e gravi criticità che si verificano, anche a causa dello Statuto speciale che conferisce competenze assai più ampie che nelle altre regioni.

4.2.1. Criticità della programmazione 2014-2020

- La Regione siciliana ha iniziato la programmazione con molto ritardo poiché sino al 31/12/2016 ha dedicato prioritariamente la sua attenzione agli obiettivi di spesa della programmazione precedente, conseguiti con difficoltà e con il supporto esterno di una task force inviata dalla Agenzia.
- A seguito delle elezioni regionali di Novembre 2017 è cambiata la ADG all'inizio del 2018 ed il turn-over dei funzionari è stato rapido anche a causa delle recenti leggi sul pensionamento che in Sicilia sono applicate in relativa autonomia¹⁵.
- L'ADG pone massima enfasi sul tema della mancanza di personale qualificato e giovane che possa dare nuova linfa agli uffici responsabili.
- L'ADG ed i dipartimenti competenti per la spesa del fondo, data la maggiore pesantezza del lavoro e delle responsabilità, hanno difficoltà di reperire personale interno. Questo è anziano e poco preparato rispetto alle funzioni e competenze richieste.
- Il tema del personale è anche ripreso dal responsabile PRA, dal responsabile dell'asse aiuti alle imprese e S3 dell'assessorato attività produttive.
- Il turn-over e il pensionamento hanno svuotato gli uffici e impedito il rimpiazzo, anche per l'impossibilità di spostare il personale distaccato e spesso poco impegnato (circa 5000 addetti).
- La soluzione provvisoria è basata sul reclutamento di 120 tecnici della A.T.
- Riguardo all'intervento sulle capacità per supplire alla mancanza di personale negli uffici centrali a fronte di una ridondanza del personale "distaccato" in altre località, è prevista la formazione di 5000 impiegati degli uffici periferici per lavorare in supporto della gestione dei fondi da remoto. Questo comporta un adeguamento significativo del sistema di gestione per consentirne l'accesso.
- Il PRA prevedeva l'introduzione di un sistema di misurazione delle performance organizzative (uffici) ed individuale collegato al non ancora realizzato conseguimento degli obiettivi del PRA¹⁶.
- Il piano di valutazione non è stato realizzato nella presente programmazione; il Nucleo interno di valutazione è stato disciolto, e non vi è una valutazione di metà percorso né valutazioni tematiche (vedi annex 1).

4.2.2. Il sistema informativo di gestione

- Per il responsabile il sistema sarà completato a breve sarà a breve completata collegando il sistema Caronte con il sistema contabile e poi con la piattaforma

¹⁵ Legge Fornero applicata con 1 anno di ritardo con conseguente fuga del personale per non incorrere nell'allungamento dell'età pensionabile

¹⁶ Obiettivo 2.2: approvazione del piano triennale della performance ... con verifica a cadenza annuale (entro Marzo 2017) e tuttora in corso

che riceve le domande di finanziamento (al momento non interoperabili). Il sistema quindi non porrà problemi se non di competenza del personale che non sa utilizzarlo a pieno; per gli altri funzionari interrogati il sistema pone tuttora problemi di interoperabilità e di funzionalità.

- In Sicilia vi sono diversi gestori dei servizi informatici e telematici e quindi la estensione della interoperabilità e delle attività gestibili con il sistema rischia di essere complessa e costosa; per esempio i sistemi del FESR e FESR sono diversi e gestiti da soggetti differenti, per cui non possono parlarsi.
- L'attività di controllo di primo livello (al 100% desk più a campione in loco) ha creato gravi problemi ed a seguito di un audit comunitario sono stati bloccati i pagamenti. Per il responsabile dei controlli e per il responsabile dell'assessorato attività produttive vi sono disfunzioni nell'organizzazione; nella fase contrattuale le attività di controllo sono ripetute più volte (3 livelli) dai diversi uffici sugli stessi progetti, prima che intervenga il responsabile dei controlli e prima che per i progetti avviati siano inoltrate richieste di pagamento. Per queste subentrano altri 2 livelli di controllo, la Ragioneria e la Corte dei Conti. Se sorgono problemi il dossier torna indietro ed il processo si ripete¹⁷.
- Una pluralità di soggetti esegue i controlli di 1 livello; i dipartimenti regionali (UMC) responsabili, il genio civile per OOPP e l'ADG per OT11 e A.T.
- La programmazione annuale delle attività e della spesa è giudicata controproducente (non da tutti i funzionari). Al momento il dirigente generale di ogni dipartimento fa a Gennaio di ogni anno un programma di spesa delle azioni di propria competenza che non coincide con un target di spesa del P.O. né con un target di performance, per cui ha solo valore indicativo. Non è chiara la finalità di questo documento che comunque richiede un notevole input di tempo.

4.2.3. L'esperienza del Piani di rafforzamento amministrativo

- Il responsabile di PRA ha iniziato il suo mandato da metà 2018¹⁸ comunque, dal 2016 a metà 2019 non è stata realizzata alcuna attività in grado di portare risultati visibili. Alcune iniziative sul PRA sono partite di recente nella giusta direzione ma comunque in ritardo rispetto al conseguimento di risultati in questa programmazione
- L'attuale ADG non è soddisfatta dei risultati apportati dal PRA nella programmazione in corso.
- Per l'ADG non vi è stata sufficiente pressione e presenza degli organi preposti alla realizzazione del PRA1 per cui non è seguita una attività né vi è stato un impatto significativo.
- Il PRA prima fase richiedeva l'eliminazione delle doppie verifiche degli atti da parte della Corte dei Conti e della ragioneria e degli uffici, che ritardavano in maniera rilevante tutti i processi amministrativi. Una legge recente ha rimosso i doppi controlli con la C.C. ed ha imposto uno svolgimento in parallelo dei controlli dei diversi uffici e per via telematica. Non vi sono i dettagli della sua applicazione, ma è un miglioramento che ridurrà i tempi amministrativi.

¹⁷ Questa criticità era già menzionata nel PRA prima fase (vedi "criticità" punto 1.6, pag.5: ridondanza sistemi di controllo) e non è stata affrontata.

¹⁸ I due precedenti responsabili di PRA sono stati nominati quando erano in procinto di andare in pensione.

- La realizzazione del PRA è stata ripresa a metà 2019 dal nuovo responsabile di PRA (che coincide con la autorità di audit) utilizzando il metodo di intervento del PRA che richiede una analisi e reingegnerizzazione delle singole procedure, con la partecipazione dei dipartimenti responsabili, fatto dalla società di A.T. Deloitte che definisce anche il piano della performance. Il passaggio agli interventi sugli uffici sarà cruciale per ottenere i risultati attesi.
- Al momento è una proposta di lavoro non approvata e va verificato se la responsabile di PRA troverà un appoggio nella amministrazione per procedere ad intervenire sugli uffici. Il processo intrapreso è in linea col metodo PRA e trova una sponda nel Segretario Generale che è a capo del comitato di pilotaggio istituito per seguire la realizzazione del PRA prima fase.
- Nel Piano Rafforzamento amministrativo seconda fase non sono riscontrabili interventi di semplificazione sui problemi riscontrati. Nel Piano vi è una prevalenza d'interventi sul personale per integrarlo e incentivarlo, con una spesa prevista di circa 12 milioni di euro, oltre ad interventi già parzialmente implementati (costi standard e bandi tipo) e presenti anche nel PRA prima fase.
- Le criticità della procedura dell'asse 1 rilevate sul terreno e di seguito descritte, non sono adeguatamente affrontate con gli interventi di semplificazione presenti nel PRA seconda fase, che avrebbero dovuto essere già completati entro il 2019, come indicato nel documento. Si ipotizza che queste siano esclusivamente il risultato di insufficiente personale.

4.2.4. Analisi di una procedura rilevante

- L'analisi ha riguardato le attività di finanziamento dell'asse 1 e asse 3 del Dipartimento attività produttive, che dispone di 1 miliardo e 100 milioni di Euro per interventi a favore delle imprese e della ricerca e sviluppo: aiuti, infrastrutture di ricerca, servizi.
- L'azione di maggiore dimensione finanziaria riguarda i progetti collaborativi di Ricerca e sviluppo tecnologico lanciata nel Giugno 2017, la graduatoria è stata pubblicata nel Giugno 2019. Il target PRA prima fase per "Tempi di selezione operazioni" era di 90 gg. Il processo è durato 2 anni e mezzo ed è stato bloccato da problemi di natura giuridica riguardanti il partenariato troppo ampio e inflessibile, per cui se viene a mancare un partner a distanza di 2 anni e mezzo dal bando, il progetto deve essere riesaminato¹⁹; questo problema sussiste da varie programmazioni ed è stato risolto in altre sedi istituzionali. Altri problemi sono sorti per il roster di valutatori internazionale e il processo di selezione.
- Il responsabile attuale è subentrato nel Maggio 2019 nel dipartimento in cui mancava da tempo il dirigente e le attività erano in forte ritardo.
- Le O.I. che in precedenza avevano gestito gli aiuti alle imprese non sono state riconfermate, con aggravio degli oneri di lavoro e di competenze sulla amministrazione regionale, che non era attrezzata.
- L'implementazione della S3 si è interrotta nel 2016, le consultazioni sistematiche con le imprese, dopo una prima fase in cui erano stati organizzati i

¹⁹ Diversi obiettivi del PRA prima fase intendevano affrontare questa criticità. Vedi obiettivo 1.2 "snellire i percorsi politico-amministrativi per la selezione delle operazioni" (target -30% tempi).

tavoli per la definizione della strategia, si sono interrotte. Il coordinamento con i responsabili della strategia nazionale non è avvenuto.²⁰

- Il funzionario subentrato nel 2019 ha dovuto concentrarsi sul bando del 2017 ancora sospeso e fare decollare i progetti piuttosto che preoccuparsi della parte strategica della S3 e del coordinamento nazionale. Sulla qualità dei progetti e della spesa dell'asse (1.2 Meuro) non si hanno informazioni utili ma non sono previste verifiche. È presumibile che obiettivi e contenuti dei progetti debbano essere revisionati a distanza di 3 anni dall'avviso, con costi e tempi amministrativi non prevedibili.
- Si ha l'impressione, dal colloquio con il dirigente, che l'asse 1 e l'asse 3, le principali del programma, permangano in grave difficoltà di implementazione e che non ci si attenda risultati utili ad alleviarla dalla esecuzione del PRA seconda fase, dove questa criticità non è esplicitamente affrontata tra gli interventi di semplificazione.

4.2.5. Conclusioni

Il PRA prima fase conteneva tutti gli interventi necessari ad affrontare le criticità rilevate nella visita sul campo. Essi prevedevano interventi da realizzare entro il 2016 ed il 2017, che avrebbero avuto un impatto sull'attuale programmazione. Si riscontra che quello che è stato realizzato ha tardato di quasi 2 anni e che molte azioni non sono state realizzate. Si presume che l'action plan iniziale, se portato a termine, avrebbe significativamente migliorato la performance.

I risultati più importanti ottenuti dal PRA riguardano l'eliminazione dei doppi controlli ed il miglioramento degli strumenti comuni (bandi tipo, manuali, A.T. alle O.I.).

4.3. REGIONE PIEMONTE

L'organizzazione del POR FESR Piemonte è basata su una AdG che, all'interno della Direzione "Competitività del Sistema Regionale", coordina i vari settori della Regione e i Comuni che hanno competenze sulle politiche del PO. Al momento, l'AdG dispone di circa 20 persone. Vi sono poi una AT esterna al PO e tre in-house per la valutazione (IRES), per alcuni bandi e i controlli (Finpiemonte), per l'informatica (CSI).

4.3.1. Criticità della programmazione 2014-2020

Le tre principali criticità:

- Il personale. Ridotto oramai all'osso e senza sostituzione di coloro che vanno in pensione. Il FSE è stato aiutato dall'assorbimento del personale delle Province, che non è stato possibile per il FESR. Il personale non vuole venire a lavorare nell'AdG e non si riesce a fare affiancamento ai nuovi arrivati prima dei pensionamenti. Quindi, non vi è solo un problema di quantità, ma anche di qualità: manca la preparazione a gestire fondi UE da parte di chi non lavora da

²⁰ Vedi obiettivo 2.5 "acquisizione servizi di A.T. specialistica su S3" (Giugno 2017) ed obiettivo 3.2 "elaborare un piano per lo sviluppo industriale propedeutico agli interventi (dicembre 2015)

tempo su di essi (es. fallimento per scarsa competenza di una task force di personale interno per soddisfare un picco di controlli).

- Le disposizioni sul bilancio del decreto 118/2011. In alcuni periodi dell'anno non possono operare perché in bilancio provvisorio (fermi fino al 30 aprile); nell'ultimo anno qualche facilitazione per i fondi UE. Inoltre, è richiesta la specularità delle risorse regionali e comunali, ma questa spesso non è disponibile nello stesso momento.
- Procedure degli appalti, complesse ma, soprattutto, regole in continuo cambiamento. Il periodo ha corrisposto con l'introduzione del nuovo codice degli appalti, il quale ha un profilo di maggiore trasparenza ma anche di maggiore complessità. Negli ultimi mesi si è proceduto ad aggiustamenti che hanno alimentato l'indecisione (vedi situazione dei sub-appalti, in cui le norme UE sono in contrasto con le norme nazionali). A questi si sommano i pareri a volte vincolanti a volte solo indicativi dell'ANAC.

Altre criticità:

- Obbligo per i comuni dell'Agenda urbana di essere OI con responsabilità almeno sulla selezione dei progetti. Per limitare le relative problematiche gestionali la Regione ha delegato solo questa funzione. Le regole Sigeco sono troppo onerose per comuni che non possono avere un ufficio dedicato, come l'AdG, e separare le funzioni come richiesto dai regolamenti. Si ritiene per questo un errore della Commissione avere obbligato a creare questi OI.
- Tutte le procedure bottom-up (strategia urbana e aree interne) sono incompatibili con i tempi dei PO UE. Molte di queste nel 2020 ancora non hanno speso un euro.
- Controlli troppo onerosi. Ad esempio, lo stesso dimensionamento delle imprese beneficiarie per determinare il livello di aiuto a volte richiede molto tempo e non si arriva sempre a una chiarezza definitiva (es. caso delle multinazionali o caso di ARACNE che non ha definizioni coerenti con normativa italiana). L'antimafia rimane un certificato lento e laborioso. Il principio di proporzionalità è troppo vago e servirebbe declinarlo in modo preciso.

4.3.2.L'esperienza dei PRA

- Il PRA prima fase è stato quasi del tutto completato ed ha permesso una significativa riduzione dei tempi di alcune attività complesse del POR, ma non il pieno raggiungimento dei target iniziali. Tra le azioni non realizzate, la principale è il mancato intervento a rafforzare la dotazione di personale.
- La mancanza di un sostegno politico e dei vertici dell'amministrazione ha impedito che le azioni del PRA che non erano sotto le dirette competenze dell'AdG fossero realizzate (tra tutte quella sul personale).
- L'esperienza PRA è giudicata utile e positiva; questo giudizio si riferisce al PRA prima fase. Questo PRA ha permesso di riflettere, sistematizzare e rendere operativa una serie di azioni di miglioramento a cui già si pensava.
- Il PRA seconda fase è stata una delusione, perché si attendevano una riflessione e valutazione dell'esperienza della prima fase da cui partire per definire la seconda fase. Invece, hanno ricevuto indicazioni preconfezionate dal

centro e un sistema piuttosto burocratico di regole. Di conseguenza il PRA seconda fase del Piemonte è molto formale e non è stato attivato.

4.3.3. Principali azioni di miglioramento realizzate

- Costi standard nella ricerca sono stati costruiti a partire dalla loro esperienza e senza approvazione della CE, la quale avrebbe richiesto troppo tempo. Hanno preferito procedere attraverso l'audit, il quale ha poi inviato gli esiti alla CE. I costi standard sono stati associati alla forfaitizzazione dei costi fissi.
- Bandi tipo, definiti dall'AdG e utilizzati dai diversi settori come base per mettere a punto bandi specifici;
- Rafforzamento sistema informativo, già inizialmente piuttosto solido, tanto che è stato riutilizzato da altre Regioni, è stato progressivamente sviluppato ed ora gestisce l'intera procedura, dal bando alla rendicontazione e ai controlli, in modo dematerializzato e con importanti risparmi di tempo rispetto al 2007-2013.

4.3.4. Alcune considerazioni sulle priorità generali

- Il personale, al momento la Regione ne sta definendo i fabbisogni ma non è chiaro con che tempi e in che misura potrà rispondere a quei fabbisogni.
- La pianificazione annuale e pluriennale dei bandi è richiesta dai beneficiari, sarebbe utile anche alla gestione ma è complicata tecnicamente e impossibile senza una chiara scelta politica. È considerato un obiettivo "utopico" e per adesso si tende a quella funzione con un coordinamento tra dirigenti.
- La legge Madia (condizionalità ex-ante per la capacità nel 2014-2020) non ha inciso sull'attività del PO Piemonte se non per rendere più difficoltosi i contratti di collaborazione.
- Problemi di spiazzamento e selezione avversa nelle politiche per le imprese: strumenti di sostegno a gestione diretta o nazionali sono relativamente più semplici e veloci; le PMI sane vanno in banca e solo quelle in difficoltà si sottopongono ai carichi amministrativi del PO. Così il PO ha impatti limitati.

4.3.5. Conclusioni

- l'azione di miglioramento amministrativo è risultata debole a cause del mancato sostegno politico e di attenti controlli dei risultati che imponessero una maggiore incisività del PRA;
- Il PRA è rimasto all'interno del "mondo" dell'AdG e dei fondi UE e non ha permeato l'azione amministrativa regionale limitandone la possibilità di incidere a fondo;
- È importante che le azioni di miglioramento del PRA siano legate alle dinamiche specifiche e alle scelte organizzative dell'amministrazione evitando di imporle da fuori, come secondo loro avvenuto nel PRA seconda fase, altrimenti è difficile trovare chi poi le realizza;

- Sarebbe utile una revisione degli organismi intermedi, semplificando, ove possibile, il loro funzionamento e lasciando le singole AdG libere di decidere come e dove istituirli;
- Il sistema informatico è previsto migliori ancora ma non potrà produrre in futuro ulteriori grandi risparmi di tempo, come è avvenuto in questi anni.

5. PRIME CONCLUSIONI

Le conclusioni che presentiamo sono “in progress” in attesa di una seconda fase sul campo e dell’approfondimento dei problemi della capacità negli enti locali.

La sezione è organizzata in tre parti: inizialmente si identificano i problemi di capacità derivanti da norme o assetti istituzionali regolati dal governo centrale; nella seconda parte si riassumono i maggiori problemi di capacità amministrativa incontrati dal FESR; nella terza parte, infine, si prova un primo bilancio dell’esperienza dei PRA alla luce delle informazioni raccolte.

5.1. CRITICITÀ DEL CONTESTO AMMINISTRATIVO NAZIONALE

Le criticità nazionali sono comuni a tutte le istituzioni titolari di P.O. e influenzano indirettamente anche il FESR, e richiedono un intervento nazionale. Essi non sono problemi di capacità amministrativa “*stricto sensu*” ma ne complicano la soluzione.

5.1.1. L’eccesso di norme²¹

Nel nostro ordinamento ciascun intervento di politica pubblica è disciplinato da una norma. L’azione legislativa nazionale e regionale produce un numero esorbitante di leggi a supporto delle attività amministrative; tali leggi in luogo di affermare principi ed indicazioni generali, sono “atti amministrativi in forma legislativa” che entrano nei dettagli dell’azione amministrativa, lasciando pochissimo spazio alle scelte dell’amministrazione. Tali atti, a causa dei dettagli che contengono, sono destinati a divenire presto obsoleti, oppure non coerenti con le posizioni di un nuovo governo, ma per essere corretti sono necessarie altre leggi che si sovrappongono alle precedenti. Tali norme talora conflittuali tra loro e comunque contenenti molti adempimenti e vincoli inutili, condizionano senza motivo l’intervento.

Questa complessità e confusione normativa inducono un comportamento dell’amministrazione pubblica formale per realizzare “adempimenti” previsti dalla legge, che diventano l’obiettivo principale della azione amministrativa, perdendo di vista il risultato che si intende ottenere.

Il personale amministrativo di conseguenza tende a non assumere responsabilità decisionali che gli sono proprie, data la facilità di incorrere in errore.

²¹ Già la valutazione Ex-post 2013 della CE recitava: “Responsibilities however go beyond the Public Administration itself since the complexity of the procedures are the result of inappropriate administrative rules and principles that are too formal and complicated, enrooted in an over-legislation to regulate every decision step to the last detail, imposing complex procedures making the whole process unpredictable and indeterminate in its duration. Local authorities (e.g. agencies, municipalities) and other relevant actors (e.g. universities, service centres and knowledge intermediaries, firms running utilities, railway semi-public firms) suffer from the same problems in their administration capacity and therefore in programmes involving several institutions and bodies, procedures of the individual agency add up to those of the region and the whole process becomes even more unmanageable.” - Ismeri Europa, EEN2013, Ex Post Evaluation, Country Report on Achievements of Cohesion policy Italy, Pag. 18

Questo problema occorre frequentemente nell'attuazione del P.O. e nel passaggio tra due programmazioni. L'implementazione di un nuovo P.O. richiede l'emanazione di nuove norme o l'adattamento delle procedure a una norma nazionale o regionale che è cambiata. In questa programmazione la legge sugli appalti oppure della centrale unica di acquisto e la creazione di un nuovo ente ANAC nel processo decisionale, ne sono esempi tra i tanti.

5.1.2. La politica del personale

La difficoltà di realizzare una politica del personale nell'impiego pubblico è presente da molto tempo e le ricorrenti riforme da Bassanini a Brunetta a Madia non hanno avuto gli effetti desiderati. Soprattutto le riforme miranti a definire un orientamento ai risultati e alla misurazione della performance, che avrebbero valorizzato la funzione pubblica, restano finora poco se non del tutto inapplicate.

La politica del personale, oggetto di molti condizionamenti "politici" e dei contratti collettivi, non risponde alle esigenze di gestione "qualitativa" e *result oriented* delle politiche di coesione.

Negli ultimi decenni si è registrata una costante diminuzione dell'occupazione pubblica; tra il 2008 e il 2018 vi è stata una riduzione complessiva del 6% che è arrivata al 19% nei Ministeri ed al 18% nelle regioni ed autonomie locali, con la eccezione di una crescita del 25% nelle regioni a statuto speciale avvenuto nel 2011. La riduzione è avvenuta con il blocco del turn-over che ha generato un invecchiamento del personale che è tra i più anziani d'Europa (età media over 50 anni).

5.2. LA "GOVERNANCE" MULTILIVELLO

L'elevato decentramento amministrativo ha moltiplicato i centri decisionali ed ha frammentato il numero dei programmi e le risorse disponibili e quindi i processi politico-amministrativi necessari per l'esecuzione degli interventi.

La Regione è il "centro amministrativo" dei fondi SIE, li distribuisce nel territorio finanziando interventi nelle amministrazioni sub-regionale e nelle aree urbane. Il principio della sussidiarietà che regola il decentramento ha conferito alle Regioni e agli altri enti locali competenza su quote rilevanti dei fondi SIE. La correlazione tra sussidiarietà ed efficienza dei processi amministrativi può divenire negativa e costosa in termini di effort amministrativo.

Le aree urbane quando agiscono come organizzazioni intermedie, devono adattare la propria organizzazione amministrativa al SIGECO, con procedure e figure professionali adatte indipendentemente dalla dimensione finanziaria della spesa. A questi oneri amministrativi si aggiungono quelli riguardanti la disciplina della delega che prendono forma di un APQ (Accordo di programma quadro); un contratto che con grande dettaglio riporta e vincola le attività e le modalità di gestione richieste all'istituzione delegata per la spesa.

Nella programmazione 2021-2027, va considerato un bilanciamento dei due principi cardine della sussidiarietà e della proporzionalità Quest'ultima richiede l'adeguatezza e

razionalità degli oneri amministrativi imposti dal livello superiore rispetto alle finalità da raggiungere.

La questione che si pone è se e come si possa semplificare il processo senza ledere prerogative e principi costituzionali e dei trattati e rendere sostenibile e meno costoso in termini di tempi e risorse amministrative il processo. Ogni soluzione richiede una consultazione delle aree urbane che nel presente lavoro non sono state coinvolte.

5.3. LE CRITICITÀ NELLA GESTIONE DEI FONDI UE

L'analisi sul campo ha permesso di verificare i problemi incontrati dagli interventi del FESR. A questo fine e seppure i problemi siano tra loro interrelati, li distinguiamo in base agli interventi che richiedono.

Questi problemi si manifestano in maniera più marcata nelle regioni meno sviluppate e nell'amministrazione centrale, aumentando disparità di performance degli interventi delle politiche pubbliche.

La capacità amministrativa non è percepita come priorità

I decisori politici e i vertici amministrativi non pongono la efficienza amministrativa tra le priorità della propria agenda nonostante che secondo la nostra stima comporti un costo pari all'1,5% del PIL annuo nel Mezzogiorno. Ciò implica che i problemi della gestione dei fondi UE siano circoscritti a pochi uffici e incontrino difficoltà a coinvolgere l'intera amministrazione, nonostante che la performance del fondo nazionale FSC per lo sviluppo e coesione incontri problemi ancora più grandi.

Le conseguenze di un'inadeguata programmazione ²²

La programmazione è la prima fonte di criticità amministrativa. I PO, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, non sono supportati da una strategia dello sviluppo che tenga conto dei grandi trends tecnologici, di mercato e di organizzazione territoriale della produzione nell'economia globalizzata. Non vi è traccia nelle ultime programmazioni di analisi che colmino tale lacuna.

La programmazione dei fondi da un lato è priva di un supporto strategico di conoscenze e analisi che permettano di focalizzare la spesa e dall'altro lato non tiene in conto della capacità amministrativa disponibile e delle attività necessarie ad implementare le azioni. Le scelte programmatiche, frutto di decisioni politiche, non sono coordinate con quelle amministrative che ne considerino la fattibilità.

²² Questi problemi erano già emersi nella passata programmazione 2007-2013. "The overall strategies in the national and regional programmes suffered from being far too ambitious and unfocused in terms of priorities and of concrete objectives. In addition, too many projects of different nature are financed, requiring the implementation of equally different administrative procedures; this exacerbated the endemic administrative difficulties and inefficiencies which after many decades are still a major obstacle leading to delays and a dilution of the impact of the funds on investment and growth. In this context, the slow and unsatisfactory utilization of EU funds, in the face of the crisis and of the cut backs in national resources, magnified the negative impact of lacking a strategy and of a public administration incapable of implementing programmes in due time and pursuing realistic objectives." - Ismeri Europa, EEN2013, Ex Post Evaluation, Country Report on Achievements of Cohesion policy Italy, Pag. 5

I PO contengono obiettivi generici e ambiziosi e interventi non abbastanza focalizzati. Dal punto di visto operativo i PO contengono troppe azioni con un peso sull'amministrazione mai esaminato a priori e che si rivela spesso insostenibile con gli attuali processi gestionali.

Attività con un'elevata intensità e concentrazione di lavoro

La gestione di ogni P.O. incorre in fasi procedurali che richiedono una concentrazione di effort amministrativo che può bloccare la macchina e creare ritardi e problemi di qualità della spesa. Nella analisi sul campo abbiamo rilevato che si verificano sistematicamente dei "colli di bottiglia" nella selezione dei progetti complessi, nella costituzione dei comitati tecnici e nei controlli. Questi ritardano la partenza o i pagamenti dei progetti complessi con un effetto negativo sulla qualità della spesa. Questi hanno bisogno di una "riorganizzazione" e di soluzioni ad hoc che li affrontino.

Questi problemi sono anche causati dalla mancata attivazione di sistemi informatici non interoperabili che comporta una domanda di personale superiore a quella altrimenti necessaria. Alcune amministrazioni sono in ritardo e dedicano a semplici attività quantità di lavoro sproporzionate.

Attività che richiedono elevate capacità tecniche

Queste attività riguardano:

- la qualità dei bandi di gara e la loro gestione da parte dei Responsabili Unici di Procedimento (RUP) che è spesso fonte di contestazioni e notevoli ritardi;
- lo sviluppo di programmazioni efficaci e strategie complesse, come S3 o la ricerca e sviluppo o gli aiuti alle imprese, che si fatica a gestire in modo coerente ed efficiente;
- lo sviluppo di relazioni con gli stakeholders e le parti sociali (sviluppo locale, programmazione partecipata);
- nella prossima programmazione l'intervento ambientale e i rischi del cambio climatico richiedono programmazioni territoriali su piccola scala non disponibili.

Gli avvisi pubblici in particolare oggi assorbono tempi troppo lunghi e paralizzano l'amministrazione anche per piccole somme e sono un fattore cruciale dell'efficienza e qualità della spesa. Questi il più delle volte dovrebbero essere supportati da studi ed analisi strategiche, tecnologiche e settoriali. In assenza le politiche settoriali del FESR diventano il risultato di avvisi pubblici condizionati prevalentemente da aspetti legali e burocratici.

Attività di coordinamento (interne o/e tra amministrazioni)

Queste attività riguardano la pianificazione degli interventi di spesa del PO su base annuale, il coordinamento tra livelli istituzionali (vedi p.e. il raccordo tra Regioni e Comuni, oppure la SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) ed infine le deleghe di funzioni tra amministrazioni (organismi intermedi).

Mutazione degli assetti organizzativi e turn-over del personale²³

²³ Anche questi problemi non sono nuovi: "The reasons behind this unsatisfactory implementation include: the overlapping between programming periods; a lack of political continuity both at national and regional level" - Ismeri Europa, EEN2013, Ex Post Evaluation, Country Report on Achievements of Cohesion policy Italy, Pag. 5

Il costante cambiamento di organizzazione, norme e turn-over dei funzionari in seno alle amministrazioni impedisce di capitalizzare esperienze know how, per cui anche quando i problemi sono stati affrontati essi si riproducono.

La mancanza di "continuità" della gestione del fondo vanifica l'intervento sulla capacità a causa del mutare dei soggetti e delle procedure; per cui si insegue un moving target.

Spostamenti tra periodi di programmazione

Ogni periodo di programmazione inizia a essere implementato con tre anni di ritardo (con l'n+3) perché il primo triennio viene utilizzato a spendere il 70% delle risorse precedenti e per ricostruire il percorso amministrativo della nuova programmazione e delle nuove procedure. Questa situazione è particolarmente grave nelle Regioni del Mezzogiorno e in alcuni Ministeri. Questo spostamento obbliga la amministrazione a vivere un perenne "stato di emergenza" che ne condiziona le attività di miglioramento e richiede tempi non compatibili con l'urgenza.

Le ragioni sono molteplici; dall'assenza di programmazioni annuali, del controllo di gestione, delle politiche del personale, dell'esternalizzazione alle AT di attività che altrimenti obbligherebbero a realizzare riforme organizzative o procedurali necessarie invece di soluzioni emergenziali prive di effetti strutturali.

5.4. L'ESPERIENZA DEI PRA

I PRA furono concepiti dalla Commissione per superare l'approccio discontinuo e gli interventi emergenziali e puntuali sulla capacità amministrativa e condurre le amministrazioni ad un intervento organico con l'obbligo di risultato. Questo obiettivo, anche se non completamente conseguito, è ancora valido per le istituzioni analizzate.

Le regioni più sviluppate hanno nella maggior parte dei casi avvicinato i targets di spesa e realizzato i miglioramenti previsti per cui l'intervento sulle capacità richiede obiettivi ambiziosi e *tailor made* e modalità di esecuzione non burocratiche.

Sui Ministeri non abbiamo abbastanza informazioni per esprimere una conclusione motivata da evidenze; con molta probabilità anche le performance sui PRA e le esigenze di miglioramento sono tra loro differenti. Il MUR ha attuato pochi e non rilevanti miglioramenti; il coordinamento tra alcuni ministeri e le loro agenzie in house va certamente chiarito nella divisione del lavoro, rafforzato nella esecuzione. Un altro aspetto da affrontare è quello di snellire la governance degli interventi multilivello ed il coordinamento strategico con le Regioni per le attività relative a competenze condivise. Infine rimane aperto il tema del ruolo del Ministero della Funzione pubblica che è quello competente per la capacità amministrativa, ma non compare nei PRA.

Le Regioni meno sviluppate non hanno conseguito nei casi analizzati i risultati sui target di spesa e sulle semplificazioni previste (da verificare per le altre istituzioni nella seconda fase), sia perché le azioni di miglioramento non hanno prodotto gli effetti attesi, sia perché sono state fatte con ritardo sui tempi previsti e i risultati non si sono ancora manifestati; per esempio nelle opzioni semplificate di rendicontazione con costi standard (MUR e Regione Siciliana). Sia perché altri problemi non previsti (ma prevedibili) si sono verificati.

La valutazione dei risultati del PRA, richiesta dalla Commissione alla fine del biennio 2015-2016 a tutte le amministrazioni titolari, non è stata realizzata per cui non si hanno informazioni specifiche sulla loro esecuzione.

Infine, il trasferimento agli Organismi Intermedi degli obiettivi del PRA e del suo *modus operandi* non è ancora avvenuto, seppure in taluni casi (Sicilia) questi abbiano ricevuto un sostegno di assistenza tecnica.

Nel complesso il PRA è risultato utile ed è accettato dalle amministrazioni perché ha strutturato con attività ed obiettivi l'intervento sulle capacità e suscitato una riflessione sul miglioramento mettendo in un unico action plan diversi interventi e dando alle AdG uno strumento di pressione sul resto dell'organizzazione.

Il PRA della prima fase, ha prodotto risultati significativi ma ha evidenziato diverse criticità. Tra queste la numerosità degli interventi proposti dalle amministrazioni era eccessiva ed è risultata poco efficace per raggiungere i targets; inoltre, la perdita di ownership del vertice politico ed amministrativo, ha cambiato la "ratio" dell'intervento.

La governance dei PRA. Il disegno di una responsabilità "a cascata", dalla Presidenza del Consiglio sino all'ufficio responsabile della singola attività, non ha funzionato quando dal vertice sono mancati quei segnali di controllo e incentivo che la governance presumeva. Tutti i soggetti, dalla CE alle istituzioni nazionali, ai livelli politici che avevano approvato i PRA e che dovevano far sentire il loro potere di verifica non li hanno esercitati con la determinazione necessaria, indebolendo l'intero processo.

L'Agenzia ha svolto un lavoro di "animazione" e di servizio ma gli interventi più impegnativi di riforma non possono realizzarsi in un contesto di governance debole.

La leadership della Commissione non si è avvertita a partire dal 2017 e Regioni e Ministeri di fronte alla caduta del rischio di sanzioni per il mancato raggiungimento dei targets, li hanno messi in secondo piano. La caduta di attenzione ha comportato una delega alle ADG degli interventi più significativi che richiedono mutamenti normativi o di regolamenti o comunque atti che sono al di fuori delle loro competenze. Le AdG hanno risentito di questa perdita di supporto "politico" ed hanno dovuto realizzare le azioni del piano in una condizione di emergenza.

Il PRA seconda fase, gestito in continuità dall'Agenzia per la coesione, ha risentito dei precedenti problemi di *leadership* ed *ownership* che hanno reso i PRA non più una "condizione" abilitante per ottenere le risorse, ma un adempimento formale visto che le azioni previste non erano soggette a verifica dei risultati, né di conseguenza all'obbligo di azioni correttive.

Il PRA della seconda fase perde i connotati pragmatici di orientamento ai risultati e si avvicina a un intervento "volontario" senza vincoli di performance. Il monitoraggio quadrimestrale concepito in una logica di gestione "reattiva" dei risultati del PRA non ha funzionato in questa direzione, per cui la funzione di controllo e verifica non si è realizzata.

La comunicazione al pubblico e ai beneficiari dei risultati del PRA prima e seconda fase non è stata realizzata dalle amministrazioni che si sono limitate a pubblicare il PRA nel loro sito istituzionale. Questo ha tolto lo stimolo "politico" a rendere conto dei risultati a un pubblico più vasto.

Il PRA della seconda fase permette l'avvio di attività di animazione e scambio di esperienze. L'esperienza degli scambi attivati dall'Agenzia indica lo sviluppo di un network di funzionari che discute i temi della capacità e che produce una riflessione interna su di essi.

Le tre amministrazioni esaminate si sono dichiarate interessate a proseguire l'intervento in un quadro semplificato e *tailor made*, con una governance chiara e con interventi non burocratici e formali che non appesantiscano il carico amministrativo, ispirati al *problem solving* e alla concretezza. Le amministrazioni delle regioni della coesione dal PRA si aspettano anche un sostegno alle soluzioni da apportare in ogni campo e un rafforzamento della legittimità e autorità ad intervenire nei diversi uffici e ambito di competenze.

In conclusione, le sfide per i futuri interventi di capacità amministrativa e per una nuova generazione di PRA che possa accompagnare il lancio della programmazione 2021-2027 sono:

- **adattare la governance dei PRA** per assicurare un maggiore coinvolgimento e responsabilità del livello politico, dei vertici apicali delle amministrazioni;
- **assicurare una leadership** e capacità di intervento e indirizzo della CE e dell'Agenzia di coesione anche con sistemi premiali/sanzionatori;
- **integrare l'azione del PRA** con obiettivi ed attività di miglioramento che il governo dovrebbe assicurare per affrontare le criticità nazionali;
- **focalizzare e personalizzare le attività dei PRA** alle istituzioni regionali per assicurare l'orientamento ai risultati, l'accountability verso l'esterno e la loro funzione di strumento fortemente integrato alla performance dei PO;
- **integrare gli interventi di capacità**: orientamento ai risultati e controllo da un lato e scambio di esperienze e di servizi per favorire un apprendimento dall'altro lato.

6. RACCOMANDAZIONI

Nonostante le difficoltà di applicazione il modello ha apportato miglioramenti rilevanti nella amministrazione, non ancora sufficienti.

Non appare opportuno mutare radicalmente lo “strumento” di intervento poiché si rischia di tornare ad interventi puntuali e contingenti, visto che le componenti del PRA che non hanno operato appieno (governance, valutazione, accountability) sono comunque necessarie in qualsiasi altro modello. Meglio affinare e correggere i problemi che sono stati causa dei limitati risultati.

Il PRA seconda fase va chiuso a fine 2020, come previsto, dopo circa tre anni di operatività e va valutato in ogni singola amministrazione delle Regioni della coesione ed in transizione e nei Ministeri, con valutazioni indipendenti già previste dalla Agenzia.

Non è possibile in questa prima fase del lavoro entrare nel dettaglio dei diversi interventi, ma è possibile identificare i punti più importanti di una strategia da realizzare entro il 2021 che può essere condotta in parallelo con il negoziato ed influenzarlo nei contenuti.

I punti principali sono elencati raggruppandoli per tipologia:

A) Definire un quadro comune e dei tempi dell'intervento compatibili per ottenere risultati sulla nuova programmazione, ciò significa:

1. Condividere con le autorità nazionali del governo e delle regioni gli obiettivi dell'intervento per la capacità. A causa delle crescenti disparità regionali e dello scarso impatto (quantitativo e qualitativo) della politica di coesione rilevata dalle autorità nazionali, la capacità assumerà un ruolo centrale nelle policy di sviluppo regionale.
2. Assicurare che gli interventi di capacità siano identificati in parallelo alla definizione dei PO all'interno del quale dovrebbero essere radicati. Condividere un insieme di interventi prioritari con le amministrazioni, pragmatico e sulla base dei problemi che si sono evidenziati in questa programmazione evitando interventi generici e poco focalizzati di cui è difficile verificarne l'impatto.

B) Introdurre fattibilità e sostenibilità, nella stesura dei P.O.:

1. Tenere conto delle differenze di capacità tra le diverse amministrazioni.
2. È necessario che gli interventi del P.O. siano focalizzati e che non contengano azioni troppo numerose e/o condizionate da norme da emanare o altri ostacoli alla implementazione e se le valutazioni ex post lo giustificano, agire in continuità.
3. Chiedere alle amministrazioni in fase di programmazione di verificare la sostenibilità amministrativa delle azioni previste e tenerne conto nel P.O.
4. Includere tra le finalità del nuovo PRA quello della qualità della spesa, che può essere realizzata con l'analisi dei progetti finanziati (S3, R&ST etc.), valutazioni ex post, expertise tecnologico, etc.

C) Rivedere la struttura ed i contenuti del PRA:

1. assicurarsi che i responsabili dentro l'amministrazione partecipino e facciano propri gli obiettivi ed utilizzino il PRA come un "action plan" da realizzare nella programmazione 2021-2027 (ownership).
2. gli interventi dei PRA devono essere tailor made sui problemi incontrati nelle procedure rilevanti e operare con interventi ad hoc sulla qualità della spesa e non soltanto sui tempi e sulle semplificazioni;
3. Ridurre all'essenziale gli obiettivi dell'intervento sulle capacità identificando con le amministrazioni i principali interventi da realizzare.
4. I contenuti essenziali di ogni intervento contengono target quantitativi, responsabili e tempi per la loro realizzazione, in modo da assicurare l'orientamento ai risultati.
5. Iniziare quanto prima possibile l'attività per il fine tuning dei tempi del PRA con quelli della nuova programmazione ed evitare che l'implementazione inizi con due o tre anni di ritardo.
6. Stabilire tempi di realizzazione delle attività e dei risultati del nuovo PRA non oltre il biennio. Se si allungano i tempi in mancanza di risultati, ritardi e urgenze bloccherebbero comunque l'azione di riforma del piano, come è avvenuto in questa programmazione.
7. Il PRA deve avere un monitoraggio dei tempi delle procedure. Il monitoraggio in prima battuta deve essere realizzato dalla autorità responsabile del singolo piano, che deve verificare gli effetti delle proprie azioni. Esso cioè fa parte del project management del programma. In effetti le amministrazioni posseggono già nel loro sistema le informazioni su attività e tempi che servono a questo fine. In contemporanea può alimentare il sistema nazionale di monitoraggio.
8. Il PRA deve prevedere una valutazione indipendente sui processi e sulla qualità della spesa che aiuti le amministrazioni nel primo triennio della programmazione ad anticipare la realizzazione degli P.O.
9. Introdurre un cronoprogramma nel PRA che armonizzi i tempi in cui si producono i risultati degli interventi con quelli della implementazione delle procedure (p.e. il reclutamento di nuovo personale può richiedere 2 anni, mentre la definizione di costi standard può essere fatta in 6 mesi).
10. Razionalizzare l'uso delle risorse dell'AT bilanciandole tra il reclutamento di personale sostitutivo della capacità interna, e l'obiettivo della qualità della spesa: studi e analisi che supportano le strategie regionali e locali.
11. Definire obiettivi e tempi allo scambio di esperienze che devono accompagnare sin dall'inizio i PRA per affrontare problemi comuni.

D) Gestire il processo di acquisizione e gestione del personale dedicato.

1. Collegare, di concerto con le amministrazioni nazionali, l'obiettivo di introdurre nuovo personale con quello della continuità del personale nello svolgimento di mansioni di gestione del fondo e con quello della revisione delle procedure. Più personale con procedure inefficienti non le rende maggiormente efficienti.

2. Collegare i targets di risultato del PRA con gli obiettivi di performance del personale responsabile e definire un sistema di incentivazione che ne riconosca i risultati.
3. Promuovere lo sviluppo di una pianificazione annuale, promulgata con atto governativo o comunque vincolante, tra le azioni migliorative del PRA (vedi annex 7).

E) Infine la governance dei PRA richiede ulteriori riflessioni e un confronto con la Commissione ed il governo nazionale. Al momento è possibile affermare:

1. I PRA come avvenne nel 2015 dovrebbero essere condizione per l'approvazione del PO per dividerne i contenuti e rafforzare l'intervento sulle capacità che non deve essere "volontario".
2. La leadership va rafforzata da un sistema di sanzioni e/o premialità da collegare alla esecuzione del Piano di rafforzamento ed ai risultati conseguiti dai PRA.
3. Ristabilire leadership della EU e la ownership nazionale dell'intervento sulle "capacità" e mantenerlo nel corso dell'intero periodo. I due aspetti sono strettamente collegati visto che una forte leadership rafforzata da un sistema di penalità e premialità, induce le istituzioni a mantenere la ownership.
4. Semplificare la governance eliminando le istanze che non hanno operato e rafforzando il rapporto con le singole amministrazioni (soprattutto della coesione) condividendo il potere e gli strumenti per intervenire in caso di mancanza di risultati di intervento tra la CE e le autorità nazionali (MISE e Ministero del Lavoro).
5. Stabilire un comitato di alto livello gerarchico permanente per il suivi del PRA con la presenza di funzionari europei e nazionali, con regole di funzionamento condivise che assicurino la continuità della governance e delle attività necessarie per la verifica dei risultati.