

**ISMERI EUROPA**

European Commission – DG REGIO

Smart and Sustainable Growth and Programme Implementation IV

EXPERT CONTRACTS NUMBER 2020CE16BAT087, 2020CE16BAT088,  
2020CE16BAT089

**RAPPORTO SU**

**IL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO 2021-2027**

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

APRILE 2021

## **Glossario**

|          |                                                                                        |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| AdG      | Autorità di Gestione                                                                   |
| APQ      | Accordo Programma Quadro                                                               |
| CdS      | Comitato di Sorveglianza                                                               |
| DFP      | Dipartimento della Funzione Pubblica                                                   |
| DG REGIO | Direzione Generale Politica Regionale e Urbana                                         |
| DipCoe   | Dipartimento per le Politiche di Coesione                                              |
| DURC     | Documento Unico di Regolarità Contributiva                                             |
| FESR     | Fondo Europeo Sviluppo Regionale                                                       |
| FSC      | Fondo Sviluppo Coesione                                                                |
| IGRUE    | Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea                    |
| IT       | Information Technology                                                                 |
| ITACA    | l'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale |
| OCSE     | Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico                             |
| OI       | Organismo Intermedio                                                                   |
| OOPP     | Opere Pubbliche                                                                        |
| PA       | Pubblica Amministrazione                                                               |
| PNRR     | Piano Nazionale di Riprese e Resilienza                                                |
| PO       | Programma Operativo                                                                    |
| PO1-5    | Policy Objective (da 1 a 5)                                                            |
| PRA      | Piani di Rafforzamento Amministrativo                                                  |
| R&S      | Ricerca e Sviluppo                                                                     |
| RUP      | Responsabile Unico di Procedimento                                                     |
| S3       | Specializzazione intelligente ( <i>Smart Specialisation</i> )                          |
| SIE      | Strutturali e di Investimento Europei (fondi)                                          |
| SIGECO   | Sistema Gestione e Controllo                                                           |
| SNAI     | Strategia Nazionale delle Aree Interne                                                 |
| VIA      | Valutazione Impatto Ambientale                                                         |
| VAS      | Valutazione Ambientale Strategica                                                      |
| UE       | Unione Europea                                                                         |

## Sommario

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUZIONE</b> .....                                                               | <b>4</b>  |
| <b>1. GLI OBIETTIVI E IL METODO DI LAVORO: CONDIVISIONE DELLE PRIORITÀ</b> .....        | <b>6</b>  |
| <b>2. LE AREE D'INTERVENTO PRIORITARIE PER IL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO</b><br>..... | <b>8</b>  |
| 2.1. I PRINCIPALI PROBLEMI DA AFFRONTARE .....                                          | 8         |
| 2.2. LE PRINCIPALI COSE DA FARE .....                                                   | 10        |
| 2.2.1. <i>Interventi di competenza nazionale</i> .....                                  | 10        |
| 2.2.1.1. Codice degli appalti e processi autorizzativi .....                            | 10        |
| 2.2.1.2. Il rafforzamento della progettazione .....                                     | 13        |
| 2.2.1.3. I tempi delle procedure .....                                                  | 13        |
| 2.2.1.4. Controlli e verifiche di enti esterni .....                                    | 14        |
| 2.2.1.5. Le assunzioni e il personale .....                                             | 14        |
| 2.2.2. <i>Interventi di competenza regionale</i> .....                                  | 14        |
| 2.2.2.1. La fattibilità operativa della programmazione.....                             | 15        |
| 2.2.2.2. La pianificazione dell'attuazione .....                                        | 16        |
| 2.2.2.3. Gestire per obiettivi e tempi .....                                            | 18        |
| 2.2.2.4. Rafforzare il controllo di gestione con il monitoraggio.....                   | 20        |
| 2.2.2.5. Interventi di supporto alla gestione delle procedure complesse .....           | 20        |
| 2.2.2.6. Governance multilivello: semplificazione, snellimento deleghe e supporto ..... | 22        |
| 2.2.2.7. Politica delle "risorse umane" .....                                           | 24        |
| 2.2.2.8. Il sistema informatico: assicurare un'ampia interoperabilità .....             | 25        |
| <b>3. L'INTERVENTO PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA 2021-2027</b> .....                   | <b>26</b> |
| 3.1. IL NUOVO CONTESTO .....                                                            | 26        |
| 3.2. I LIVELLI DI AZIONE .....                                                          | 27        |
| <b>4. GLI INTERVENTI NAZIONALI PER LA CAPACITÀ</b> .....                                | <b>28</b> |
| <b>5. IL PRA 2021-2027 PER LE AMMINISTRAZIONI DEBOLI</b> .....                          | <b>29</b> |
| 5.1. LA LOGICA DEL PRA 2021-2027 .....                                                  | 29        |
| 5.2. I TARGET DEL PRA.....                                                              | 30        |
| 5.3. LA STRUTTURA DEL PRA.....                                                          | 30        |
| 5.4. LA DURATA DEI PRA E LA TABELLA DI MARCIA.....                                      | 32        |
| 5.5. IL DOCUMENTO CHE DEFINISCE IL PRA.....                                             | 33        |
| 5.6. PUBBLICAZIONE.....                                                                 | 35        |
| 5.7. GOVERNANCE E VERIFICA DEI TARGET .....                                             | 36        |
| <b>6. L'INTERVENTO NELLE ALTRE REGIONI E ISTITUZIONI TITOLARI DI PO</b> .....           | <b>38</b> |

## INTRODUZIONE

Il presente rapporto realizzato per conto dell'Unità Italia della DG Regio espone una proposta di piano per il rafforzamento amministrativo nella gestione dei fondi FESR in Italia nel periodo 2021-2027.

Il rapporto sviluppa le analisi e le proposte d'intervento contenute nel precedente rapporto di Aprile 2020, che esaminava i risultati del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)<sup>1</sup>. Il rapporto definisce obiettivi adeguati all'urgenza di rendere più efficace la risposta della PA per sostenere la ripresa economica<sup>2</sup>, tenendo conto delle lezioni apprese del PRA 2014-2020 richiesto dalla Commissione.

Il rapporto, inoltre, riprende la proposta della DG REGIO per la capacità amministrativa nella nuova programmazione e le conclusioni su alcune regioni del rapporto OCSE<sup>3</sup>, che suggeriscono la continuazione dell'approccio del PRA, senza precisarne i contenuti e gli obiettivi specifici. Il presente rapporto concentra l'azione del PRA 2021-2027 su alcuni fondamentali interventi, tiene conto del differente grado di criticità delle Regioni e propone un processo e una governance differenti da quelle del PRA 2014-2020.

Su richiesta della Commissione, questo rapporto si concentra su tre Regioni critiche (Sicilia, Calabria e Campania) in cui l'intervento di rafforzamento della capacità amministrativa è di maggiore urgenza per i problemi in cui incorrono da più programmazioni, e per la quantità di risorse di cui sono responsabili.

In queste regioni, con diverso livello di avanzamento, esiste una dinamica di cambiamento istituzionale, iniziata nella programmazione 2014-2020 con il PRA. Questa dinamica va rafforzata e puntualizzata definendo con loro le priorità del rafforzamento, con tempi, target e risultati misurabili<sup>4</sup>.

Il rapporto propone per le altre regioni, un piano di rafforzamento, di diversa natura e intensità ma utile per accelerare la dinamica di miglioramento endogena e stabilire un

---

<sup>1</sup> 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. Fonte rapporto Ismeri Aprile 2020.

<sup>2</sup> Nonostante le difficoltà di applicazione il modello ha apportato miglioramenti nella amministrazione, non ancora sufficienti. Non appare opportuno mutare radicalmente lo "strumento" di intervento per 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.

<sup>3</sup> OECD, Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy – Administrative Capacity Building Roadmaps, 2020. Vedi anche OCSE/2021 Economic policy reforms 2021: going for growth.

<sup>4</sup> In particolare la regione Campania sta operando sulla capacità sin dal 2016 in un contesto amministrativo in cui il responsabile PRA ha operato per tutto il periodo, in collaborazione con gli uffici ha contribuito ad implementare alcuni miglioramenti ed ha un programma di miglioramento per il PRA 2021-2027.

collegamento tra la nuova programmazione e l'intervento sulla capacità, con target e risultati. In molte di queste regioni permangono criticità talora rilevanti per cui molti interventi suggeriti dal presente rapporto possono utilmente essere implementati.

Il rapporto è strutturato in quattro sezioni. Nella prima sezione si presentano gli obiettivi e il metodo di lavoro. Nella seconda sezione si presentano le aree prioritarie degli interventi proposti e i principali problemi comuni a tutte le amministrazioni. Nella terza sezione sono esposte le caratteristiche del PRA nel 2021-2027. Nella quarta sezione si propongono alcuni interventi per le amministrazioni non direttamente interessate ad una forte azione di rafforzamento.

## **1. GLI OBIETTIVI E IL METODO DI LAVORO: CONDIVISIONE DELLE PRIORITÀ**

Nelle Regioni critiche, abbiamo identificato un intervento di rafforzamento centrato sulle criticità principali del P.O. FESR.

Le proposte tengono conto della collaborazione e degli scambi con le Istituzioni centrali che operano sulla Capacità amministrativa: il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DipCoe), l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA) organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Le consultazioni con le Regioni hanno permesso, con l'eccezione della Calabria, di condividere con la Commissione un programma di intervento *tailor made* sulle criticità e sulle priorità d'intervento sulla capacità, che sono differenti in ciascun contesto amministrativo.

La consultazione si è estesa ad alcune regioni più sviluppate per verificare le soluzioni che loro hanno dato ad alcune delle criticità e quelle che ancora permangono, per condividere procedure e strumenti da trasferire nei PRA delle regioni più critiche.

In tale ottica, dopo il Piemonte, abbiamo sentito la AdG FESR dell'Emilia-Romagna che ha posto l'intervento sulla capacità amministrativa al centro della programmazione regionale dei fondi europei e nazionali per il prossimo settennio<sup>5</sup>

L'analisi sul campo e documentale ha permesso di verificare con le amministrazioni quali interventi potevano considerarsi prioritari per il PRA 2021-2027. Abbiamo analizzato operazioni della presente programmazione in materia d'innovazione e R&S delle imprese (PO1), in materia di energia, ambiente e cambio climatico (PO2) e territoriali/urbani (PO2, PO3 e PO5), che impiegano quote di risorse rilevanti hanno sofferto di criticità sistematiche e continue nel tempo, che si ripetono da più programmazioni.

La collaborazione con le Regioni si è svolta in più fasi. Una riunione on line che illustrava il metodo collaborativo, gli obiettivi del lavoro, i tempi e gli obiettivi di un questionario.

---

<sup>5</sup> Riteniamo che tale iniziativa sia esemplare per le rimanenti Regioni, anche in vista dei nuovi e maggiori fondi che saranno a disposizione nei prossimi anni, che certamente produrranno un forte stress anche ad amministrazioni virtuose che con difficoltà riescono oggi ad amministrare risorse finanziarie europee di limitata entità.

Il questionario mirava a condividere una diagnosi dei problemi, a verificare l'interesse delle amministrazioni per alcune iniziative di rafforzamento prioritarie ed a verificare gli interventi in corso e previsti<sup>6</sup> 7.

Il lavoro sul campo è stato integrato da analisi della legislazione in materia di tempi e semplificazione amministrativa. Infine, l'analisi documentale della letteratura ed il dibattito tecnico e politico che il Recovery Plan ha suscitato per affrontare i problemi di capacità amministrativa hanno permesso di tener conto del contesto di policy nazionale sulla capacità tuttora in rapida evoluzione<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> A seguito delle risposte al questionario sono stati organizzati incontri in presenza in Campania e in Sicilia, coinvolgendo i funzionari responsabili dell'intervento sulla capacità amministrativa, i responsabili delle aree settoriali prioritarie e un funzionario apicale che assicurasse il collegamento con i decisori politici.

<sup>7</sup> Nel caso della Calabria il questionario compilato non è ancora pervenuto, anche se è stato più volte sollecitato anche da desk officer della DG Regio. La situazione della Calabria è comunque al momento instabile, a seguito delle recenti elezioni che andranno peraltro ripetute a ottobre 2021. Questo ha prodotto un rinnovo dei funzionari responsabili del PO e del PRA e la permanenza di una situazione di incertezza a causa delle nuove votazioni che da aprile sono state spostate a ottobre.

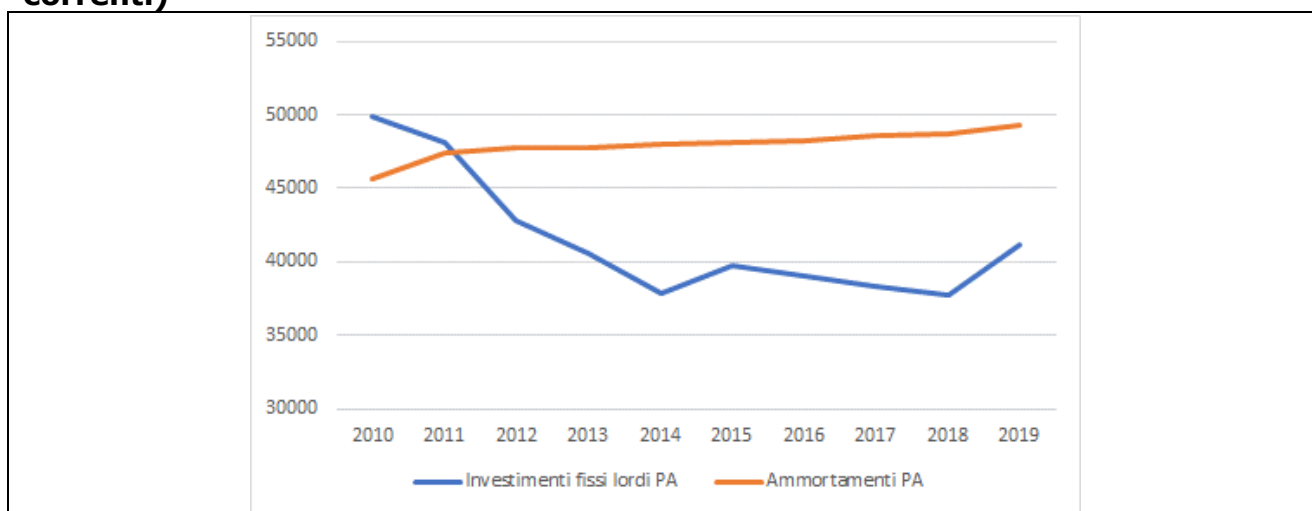
<sup>8</sup> Tenuto conto delle analogie rilevanti quanto a contesto procedurale e regole europee da seguire per il Recovery Plan e per i fondi del bilancio europeo ordinario per la coesione, le decisioni che saranno prese oltre ad essere coerenti dovrebbero anche creare sinergie positive reciproche.

## 2. LE AREE D'INTERVENTO PRIORITARIE PER IL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

### 2.1. I PRINCIPALI PROBLEMI DA AFFRONTARE

Negli ultimi anni la spesa per investimenti fissi lordi della PA in Italia è stata sensibilmente inferiore ai 48 miliardi l'anno, il valore necessario per garantire gli ammortamenti del capitale pubblico. In sostanza, negli ultimi otto anni il capitale pubblico è diminuito invece di crescere di circa 70 miliardi che sarebbero serviti solo per mantenerlo al livello del 2011.

**Figura 1 Investimenti fissi lordi e ammortamenti della PA in Italia (valori correnti)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Questo è il risultato di una minore disponibilità di risorse per investimenti, ma soprattutto di una crescente difficoltà a spendere le risorse disponibili. Come confermano le difficoltà incontrate sui fondi europei e ancora di più sul Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), fermo a tassi di spesa in molti casi inferiori al 10%. Così che le risorse non spese dei fondi SIE che vi sono confluite, restano inutilizzate.

I problemi che generano le criticità amministrative nella gestione degli investimenti pubblici, e quindi del FESR, s'intrecciano e cumulano, rendendo difficile identificarne l'origine e le cause e le responsabilità istituzionali ed ancor più complesso intervenire. L'analisi ha permesso di rilevarli e discuterli con le istituzioni che operano sulla materia.

La Tabella 1 riassume i principali problemi delle regioni critiche in ciascuna delle fasi del ciclo di vita della programmazione e le principali tipologie (personale, quadro regolatorio e legislativo, metodo di lavoro, sistema informatico e digitalizzazione).



**Tabella 1 Principali e più frequenti criticità nella gestione dei PO e loro cause**

|                            | <b>Programmazione</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Preparazione interventi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Selezione delle operazioni</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Gestione e realizzazione</b>                                                                                                                                                                                                                        | <b>Pagamenti</b>                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Principali problemi</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manca Flusso di programmazione "cantierabile"</li> <li>– Frammentazione azioni ed interventi PO</li> <li>– Debolezza "vision" sviluppo e delle strategie complesse (S3, transizione ambientale e digitale)</li> <li>– Manca la pianificazione e gestione dei tempi delle procedure e degli interventi.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manca pipe-line progetti e eccessivo ricorso progetti sponda</li> <li>– Tempi eccessivi e per autorizzazioni opere</li> <li>– Scarsa qualità dei progetti</li> <li>– Scarsa concertazione stakeholders privati e pubblici</li> <li>– Governance multilivello formale e burocratica, e time spending.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Difficoltà gestione criteri e commissioni di selezione</li> <li>– Lunghezza tempi controlli</li> <li>– Elevati costi ed oneri amministrativi</li> <li>– Poca attenzione ai bisogni ed ai costi per le imprese.</li> <li>– Insufficiente conoscenza della domanda di tecnologie e dei vantaggi competitivi per la S3.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ritardi realizzazione lavori</li> <li>– Tempi eccessivi e non fissati in fase di programmazione.</li> <li>– Elevati costi ed oneri amministrativi</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lunghezza tempi controlli</li> <li>– Difficile conformazione alla 118/91 della contabilità territoriale-</li> </ul>                          |
| <b>Principali cause</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                       |
| <b>Regole</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mancanza di verifica fattibilità economica ed amministrativa</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inefficienza legislazione in materia permessi e concessioni</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Complessità e "gold-plating" regole appalti</li> <li>– Assenza di bandi tipo per aiuti di stato</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente flessibilità delle procedure</li> <li>– Complessità legislativa e regole</li> <li>– Insufficienti poteri dei RUP</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Duplicazione dei controlli</li> </ul>                                                                                                        |
| <b>Metodo di lavoro</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficienti programmazioni settoriali e insufficiente rispetto esistenti</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Debole coordinamento orizzontale e verticale</li> <li>– Mancanza di pianificazione e responsabilizzazione sui tempi</li> </ul>                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inadeguata organizzazione delle commissioni</li> <li>– Scarsa partecipazione aree urbane maggiori e soggetti del territorio</li> <li>– Debole enforcement sui tempi dei beneficiari</li> </ul>                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Controllo di gestione assente</li> <li>– Troppi enti attuatori</li> <li>– Monitoraggio procedure non utilizzato ai fini di riduzione tempi</li> </ul>                                                         |                                                                                                                                                                                       |
| <b>Personale</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Scarso expertise in materie complesse per progettazioni e bandi</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Scarso expertise in materie complesse nelle Regioni e nelle O.I. subregionali</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente personale</li> <li>– Inadeguata mobilità personale e mancanza incentivi</li> <li>– RUP Scarsi numero e capacità</li> <li>– Scarsa capacità beneficiari O.I. (Comuni)</li> </ul>                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente quantità di RUP</li> <li>– Scarsa capacità RUP</li> <li>– Inadeguata mobilità personale</li> <li>– Scarsa capacità beneficiari (Comuni)</li> <li>– Insufficienti competenze digitali</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente personale e sua mobilità interna</li> <li>– Turn-over troppo rapido rispetto al consolidamento del know how interno</li> </ul> |
| <b>Sistema IT</b>          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Scarso controllo delle fasi pre-bando</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente informatizzazione</li> <li>– Inadeguati collegamenti BD esterne x controlli</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Insufficiente digitalizzazione su funzioni di monitoraggio, project management e personale privo di capacità digitale</li> </ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manca interoperabilità con sistema bilancio</li> <li>– Inadeguati collegamenti BD esterne x controlli</li> </ul>                             |

## 2.2. LE PRINCIPALI COSE DA FARE

Abbiamo distinto tra le criticità in tabella quelle che richiedono un intervento del governo centrale da quelle che afferiscono alle singole amministrazioni regionali o responsabili di PO.

Nella maggior parte dei casi l'intervento nazionale aiuta significativamente quello regionale ma non lo sostituisce né lo esclude, data la divisione di poteri in questa materia e data la diversità delle norme regionali di recepimento delle leggi nazionali. In altri casi l'intervento regionale è necessario per applicare leggi nazionali che rimangono disattese e per semplificare l'applicazione delle altre.

### 2.2.1. INTERVENTI DI COMPETENZA NAZIONALE

L'obiettivo nazionale è di chiarire e snellire le norme e le modalità di applicazione, appesantite da decine di "decreti attuativi", di conferire un ragionevole margine d'azione all'amministrazione e di eliminare i vincoli e gli adempimenti non necessari e/o impropri. Da parte di autorevoli esperti di diritto amministrativo e stakeholders per esempio si chiede, per la normativa a cascata da direttive europee, di applicare semplicemente la norma europea piuttosto che appesantirla con altri vincoli, com'è accaduto nel passato e con il codice degli appalti<sup>9</sup>.

#### 2.2.1.1. Codice degli appalti e processi autorizzativi

Il codice degli appalti, applicato alle opere pubbliche, promulgato all'inizio della programmazione 2014-2020 ha affidato all'amministrazione la responsabilità di 3 livelli di progettazione prima condivisi con l'appaltatore. I governi succedutisi sono più volte intervenuti per semplificarla<sup>10</sup>.

I problemi più rilevanti del codice in materia di appalti di opere pubbliche dipendono soprattutto dalla fase procedurale pre-bando i cui tempi sono talora doppi e sempre superiori ai tempi di esecuzione.

I tempi lunghi dipendono dalla insufficiente capacità di realizzare la progettazione e dalle relative autorizzazioni e dai pareri e verifiche che ogni fase di progettazioni richiede. La norma sugli appalti, infatti, s'innesta per le autorizzazioni in un vasto quadro normativo riguardante vincoli monumentali, paesaggistici o ambientali o della

---

<sup>9</sup> In sostanza, in Italia siamo in presenza di un doppio "gold-plating" delle regole comunitarie in materia di appalti. Alle regole fissate dalla direttiva UE 24/2014 sugli appalti pubblici il nostro paese aggiunge prima regole specifiche (p.e. in materia di sub-contratto) e poi nella procedura di appalto applica ulteriori vincoli di anticorruzione, antimafia o lotta all'evasione, i quali non sono chiaramente competenze della stazione appaltante. Molti esperti, quindi, sostengono che l'unica e vera semplificazione del codice degli appalti sarebbe l'applicazione della direttiva europea 24/2014 senza ulteriori modifiche nazionali.

<sup>10</sup> Tra il 2016 ed il 2020 la normativa di settore ha subito almeno 3 importanti revisioni (D.Lgs 50/2016, il correttivo al codice D.Lgs 50/2017, la legge 55/2019 (sblocca cantieri) cui si è aggiunto il D.L. 76/2020. Gli ultimi con obiettivi di deregolamentazione temporanea e sperimentale

sicurezza, o della trasparenza e anticorruzione, etc. Ciascuna autorità competente nazionale o regionale o entrambi può bloccare la procedura sia formulando un parere negativo senza proporre soluzioni alternative, sia a causa della trasmissione imperfetta o parziale della documentazione tecnica, ancora non digitalizzata<sup>11</sup>.

I recenti provvedimenti legislativi di emergenza hanno consentito di derogare temporaneamente alla norma ma con esiti confusi. Il cosiddetto modello commissariale di Genova utilizzava le procedure di emergenza della sola Direttiva europea. La legge 120/2020 ha prorogato in larga parte le clausole del decreto sblocca cantieri 55/2019 che riduceva i tempi con la "progettazione integrata", ma queste in larga parte confliggono con la Direttiva UE e quindi sono state inutilizzabili.

È evidente che ci vuole una norma non temporanea che risolva le criticità. Di là delle emergenze e per non esservi perennemente immersi, è auspicabile un sistematico, riordino legislativo per quelle procedure che creano colli di bottiglia amministrativi, che non è solo quella sugli appalti, con enorme danno a qualità e impatto degli investimenti pubblici<sup>12</sup> e dei fondi SIE.

---

<sup>11</sup> Quest'aspetto apparentemente banale è fonte di ritardi anche rilevanti a causa di supplementi d'informazione che riaprono i termini temporali di risposta fissati per legge. Talora la richiesta di supplementi è utilizzata quando l'amministrazione che autorizza non riesce ad analizzare la pratica nei tempi di legge.

<sup>12</sup> Delegificazione e regolamenti delegificanti che eliminano norme confuse e sovrapposizioni tra norme è, come abbiamo visto nel rapporto precedente, una delle vie maestre per ridurre adempimenti inutili, tempi e blocchi decisionali. Su questo punto convergono le analisi dei maggiori esperti amministrativi.

### **Box 1 - Indagine della Conferenza delle Regioni sulle cause di blocco degli appalti**

Dall'indagine sulla durata delle procedure nel periodo 2015-2020 dell'Associazione della Conferenza dei Presidenti di Regione, svolta con LUISS, ANCE ed il supporto tecnico dell'IRPET, emergono dati interessanti.

La durata media (di tutti i lavori superiori a 40.000 euro, 2015-2020 settoriali e per dimensione) in Italia è di 750 gg.: in Sicilia, Campania e Calabria è rispettivamente di 930, 828 e 736 gg., mentre in Emilia Romagna, Marche e Veneto poco più di 600 gg.

La fase di pre-affidamento che risente della capacità del settore pubblico, nelle 3 regioni critiche è rispettivamente di 490, 390 e 342, contro 250 circa delle tre regioni del centro-nord. La fase di esecuzione ha tempi analoghi tra le regioni ed è di circa 240 gg contro 220gg. in media per le regioni del centro-nord.

In campo ambientale (Energia, Gas, Acqua, Rifiuti) la durata totale è rispettivamente 1079 in Sicilia, 887 in Campania e 630 in Calabria.

I lavori "Territorio" durano in media poco meno di 1000 gg. nelle 3 Regioni, con una media nazionale di 760 gg.

In conclusione le criticità sono diffuse e si trovano anche in alcune regioni sviluppate, a conferma della natura "nazionale" del problema, tuttavia è più acuto nelle 3 Regioni.

Per avere un'idea dell'impatto delle procedure lente, l'importo aggiudicato nel quinquennio (2015-2019) è di 12 miliardi in Sicilia, 11 miliardi in Campania e 3 miliardi in Calabria contro 45 in Lombardia, 22 in Emilia Romagna e 20 in Veneto. Tali differenze regionali non sono solo dovute alle minori risorse disponibili ma ai problemi che la ricerca stessa evidenzia, formulando proposte al governo.

- Semplificare procedure di affidamento e tempistiche relative
- Rafforzare accesso ad appalto integrato
- Semplificare e riorganizzare VIA, VAS e conferenza servizi e regime autorizzatorio
- Rafforzare e razionalizzare le misure di trasparenza
- Svecchiare e professionalizzare l'organico delle stazioni appaltanti
- Accelerare digitalizzazione e qualificazione stazioni appaltanti
- Attivare cabina di regia ....

Una parallela indagine condotta nell'Aprile 2020 dal Prof. B. Mattarella per la Conferenza delle Regioni in collaborazione con Confindustria Ance e Luiss e con il supporto degli Osservatori regionali dei contratti pubblici con un questionario a 5104 RUP delle stazioni appaltanti e 217 operatori economici sulle cause del rallentamento degli appalti pubblici rileva che:

- I problemi derivano dalla continua produzione normativa, poco chiara e di difficile applicazione (che comprende anche la Legge 55/2019 detta sblocca cantieri e il D. Lgs 50/2016 art 80 comma 5. Sugli illeciti professionali) che aumenta gli adempimenti e rallenta, non è adatta agli enti medio-piccoli, non risolve i problemi di corruzione ed ha evidenziata l'urgenza di un regolamento attuativo unico.
- i maggiori rallentamenti derivano dalle procedure antecedenti la aggiudicazione (progettazione per gli operatori economici e soprattutto gara ed aggiudicazione per entrambi) dove si verificano i blocchi più frequenti.
- Le ragioni dei problemi sono: mancanza di competenza RUP, mancanza di fondi progettazione, incertezza normativa, paura per la firma su norme poco chiare.
- I provvedimenti successivi al codice degli appalti non hanno migliorato la situazione ma creato più incertezza
- Le risposte dei RUP e degli operatori economici sono nella maggior parte dei casi largamente coincidenti

### *2.2.1.2. Il rafforzamento della progettazione*

La progettazione, anche “semplificata” con l’appalto integrato, rimane una criticità. Il potenziamento e la standardizzazione della qualità progettuale s’impongono tra le misure per accelerare la spesa e la qualità dei lavori. Quando la progettazione non è di qualità, la realizzazione delle opere subisce blocchi e ritardi. All’intervento di valenza nazionale previsto devono seguire interventi delle Regioni<sup>13</sup>.

### *2.2.1.3. I tempi delle procedure*

Stabilire tempi procedurali e rispettarli oltre che rendere più trasparente e rapida l’azione amministrativa, implica un cambiamento sostanziale di metodo e di obiettivi dell’azione amministrativa, focalizzandola su un obbligo di risultato piuttosto che di adempimento alla “norma”. Questa dinamica già presente in alcune leggi nazionali è “ostacolata” da altre norme che ingessano molte procedure in una sequenza di adempimenti non rivolti al risultato, che limitano inutilmente l’attività e la responsabilità dell’amministrazione. Le due visioni contrapposte del ruolo dell’amministratore pubblico e della sua missione convivono.

Riguardo ai tempi sono vigenti diversi provvedimenti legislativi, dalla L.241/90 alla L.69/2009, fino al recente D.L. 76 del 2020 convertita nella L.120/2020 via via più stringenti<sup>14</sup>, non ancora utilizzati in modo esteso ed uniforme; alcune Regioni li seguono solo per alcune procedure ed alcune fasi, altre regioni non li utilizzano per nulla<sup>15</sup>.

A questo riguardo, pur essendo la norma già utilizzabile e utilizzata, è necessaria una razionalizzazione in funzione dell’accelerazione e dell’attribuzione di tempi certi alle spese pubbliche per investimenti, sia in relazione ai fondi strutturali che al Piano Nazionale di Riprese e Resilienza (PNRR) che chiederà spese veloci e una forte mobilitazione di tutta le PA.

---

<sup>13</sup> A questo fine la Regione Campania prevede di anticipare le risorse per la progettazione e di garantire gli standard qualitativi dovuti alla carenza di professionalità e competenze adatte alle diverse materie dei progetti. Più soluzioni non mutualmente esclusive sono sul tavolo anche della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, tra queste:

- L’attivazione di un servizio che fornisca gli standard di progettazione da richiedere ai professionisti e alle imprese private (Regione Campania).
- Un fondo che finanzia la progettazione dei Comuni e che permetta di anticipare la realizzazione di progetti cantierabili.
- Accreditamento e lista RUP e maggiori margini di manovra e risorse per attivare progettisti esterni (Regione Puglia).
- Facilitare l’utilizzo di professionalità esterne alla amministrazione.

<sup>14</sup> L’art.2 L.241/90 impone come un vero e proprio principio generale dell’azione amministrativa l’obbligo di indicare termini certi di conclusione dei procedimenti. L’art. 2 è stato poi rafforzato dalla L.69/2009 che fissava “tempi massimi”. L’esecutività di queste leggi è stata tuttavia indebolita da diversi fattori che ne impediscono l’effettiva applicabilità, a partire dall’assenza o estrema difficoltà a sanzionare la non applicazione e/o il mancato rispetto dei tempi.

<sup>15</sup> Le Regioni possono recepirlo con propria legge; in mancanza si applica la legge statale che comunque consente di applicarla ai fondi europei.

#### **2.2.1.4. Controlli e verifiche di enti esterni**

Da molti esperti autorevoli si osserva che molte delle autorizzazioni o richieste di informazioni non sono pertinenti alla procedura di appalto o al bando di gara per le imprese ma surrogano una attività ispettiva di altre istituzioni, e propongono di toglierle dalla responsabilità del RUP.

In ogni caso, in attesa di soluzioni semplificatrici, ai fini di riduzione dei tempi si impone un accesso automatico e rapido a tali informazioni utilizzando sistemi di comunicazione informatici interoperabili. Questa esigenza era già stata rilevata nel PRA 1° fase, ha ricevuto sinora una risposta parziale (in materia di DURC) e le amministrazioni responsabili di investimenti continuano a richiederla.

#### **2.2.1.5. Le assunzioni e il personale**

L'insufficienza del personale e quella delle sue competenze sono additate come una delle principali cause delle criticità. Il problema è ancora maggiore per le competenze digitali necessarie per utilizzare a pieno e in modo efficiente i sistemi informatici e la regolazione dello smart working. Non vi è dubbio che il problema sia grave e che a fronte di limiti alle assunzioni imposti dai vincoli di bilancio, le task force "esterne" hanno aiutato ma non risolto questo problema<sup>16</sup> che si propone più pressante in ciascuna programmazione.

L'assunzione di personale in questa fase è in larga parte dipendente dall'iniziativa del governo nazionale, mentre l'inserimento del nuovo personale, la crescita delle competenze e l'organizzazione del lavoro rimangono nelle competenze delle singole amministrazioni.

### **2.2.2. INTERVENTI DI COMPETENZA REGIONALE**

Le criticità per gli interventi nazionali si ripetono su scala regionale a causa della debole capacità amministrativa e di leggi e regolamenti che recepiscono, complicandole, le norme nazionali. Queste criticità non sono uniformi e risultano più accentuate nelle regioni critiche.

Di seguito indichiamo le principali azioni migliorative regionali tra le quali quelle che derivano da buone pratiche di Regioni più sviluppate. Per identificarle seguiamo le varie fasi del processo politico-amministrativo dei P.O. regionali.

---

<sup>16</sup> Il problema del personale rientra sia nelle competenze nazionali sia in quelle regionali. Al momento il Piano Sud, promulgato dal precedente governo ma ancora in vigore, ha promesso l'assunzione di 7.000 dipendenti a tempo determinato per il sostegno alle politiche di sviluppo nel mezzogiorno; il concorso per i primi 2.800 è stato lanciato all'inizio di aprile 2021 ed è previsto che termini in 100 giorni. Oltre a questo impegno, diversi annunci del governo indicano la volontà di procedere a massicci aumenti del personale di tutta la PA, sbloccando il turn-over e attribuendo le risorse necessarie alle amministrazioni, oltre che velocizzando le procedure concorsuali.

La programmazione “indeterminata” e “fluttuante” in base ai tempi procedurali genera una pianificazione dell’attuazione altrettanto debole per l’impossibilità di determinare con precisione le operazioni da implementare.

#### ***2.2.2.1. La fattibilità operativa della programmazione***

I PO, nelle regioni critiche, non sono supportati da una strategia dello sviluppo di lungo periodo, i Programmi restano indefiniti sino all’approvazione dei progetti e finiscono per finanziare gli ‘interventi solo perché “rendicontabili” anche se poco strategici, con una troppo ampia presenza di progetti già realizzati.

La programmazione quindi non anticipa le attività preparatorie pre-affidamento e non considera la fattibilità amministrativa delle operazioni. I P.O. contengono troppe azioni con un peso sull’amministrazione che si rivela insostenibile con gli attuali processi gestionali e con il personale a disposizione. Da qui la ricerca di spesa da rendicontare che diviene la “logica” che guida la composizione finale del P.O.

Ogni programmazione, inoltre, parte con oltre 3 anni di ritardo per la sovrapposizione con il precedente periodo che a sua volta risente dei ritardi del piano precedente, per cui l’amministrazione opera in un perenne “stato di emergenza” che ne condiziona le attività e impedisce una costante azione di miglioramento della sua capacità. Non vi sono soluzioni né politiche di capacità su singole criticità se non si anticipano le scelte d’investimento, mandando avanti la macchina amministrativa per avere progetti avanzati o cantierabili già prima dell’approvazione del PO e se non si adotta una più equilibrata suddivisione della spesa annuale, troppo concentrata alla fine del periodo di programmazione.

Tutto ciò è paradossale alla luce del grafico 1 nel quale abbiamo visto il drammatico bisogno di investimenti per mantenere il capitale pubblico.

La progettazione (cosiddetta “pipeline”) dovrebbe essere indipendente dai tempi dei PO e produrre progetti cantierabili in conformità a strategie di medio-lungo periodo, soprattutto di opere pubbliche ma anche di azioni di sviluppo locale. Per fare questo si deve migliorare la programmazione FESR, introducendo criteri di fattibilità nella definizione dei PO e lavorando sulla identificazione di un “parco progetti” associato alle scelte di allocazione delle risorse o almeno delle condizioni e tempi per poterne disporre<sup>17</sup>.

#### ***2.2.2.2. La pianificazione dell’attuazione***

Una pianificazione efficace regola l’attività dei diversi uffici coinvolti nella gestione del PO con scadenze temporali e obiettivi di spesa può servire a rendere più rapidi ed efficienti i processi successivi ed a sollecitare l’avanzamento dei progetti.

---

<sup>17</sup> Poiché le amministrazioni locali sono responsabili degli investimenti pubblici in misura almeno doppia delle Regioni, il regolamento del Fondo 2021-2027 richiede un intervento per potenziare le capacità.

Una pianificazione di questo genere è già utilizzata da alcune Regioni – forse l'esempio migliore è quello della Regione Toscana - per rendere compatibili i tempi amministrativi con quelli del regolamento comunitario, per evitare un'utilizzazione eccessiva di progetti sponda e per rispondere alla normativa nazionale di controllo e verifica dei tempi procedurali applicata ai fondi comunitari.

A questo fine, serve un documento di pianificazione con direttive sull'attuazione per l'intero periodo di programmazione e fissando annualmente tempi, risorse e responsabilità degli uffici. Per tenere sotto controllo operazione e tempi. La pianificazione, sempre modificabile con motivazioni esplicite, obbliga gli uffici che devono applicarla al rispetto dei tempi, a un obbligo di risultato e di controllo di gestione per risolvere i blocchi procedurali o altri intralci che si possono generare.

Come sintetizzato nella successiva Figura 2, la pianificazione pluriennale:

- identifica le attività da implementare nell'intero periodo di programmazione;
- assegna le responsabilità degli interventi agli uffici e quindi ai loro dirigenti;
- individua le risorse da spendere in ogni annualità agli uffici competenti;

a sua volta la programmazione su base annuale<sup>18</sup>:

- indica gli interventi e i relativi bandi da realizzare in quell'anno;
- mette in bilancio e rende disponibili le risorse necessarie agli uffici responsabili;
- fissa le date entro cui i bandi devono essere lanciati e chiusa la loro selezione, in accordo con i tempi dei procedimenti definiti in conformità alla L.241/90 e successive modifiche.

La verifica dell'avanzamento comporta aggiustamenti dell'azione amministrativa, ma sempre all'interno di un sistema che coniuga le scelte immediate con i risultati di medio-lungo periodo.

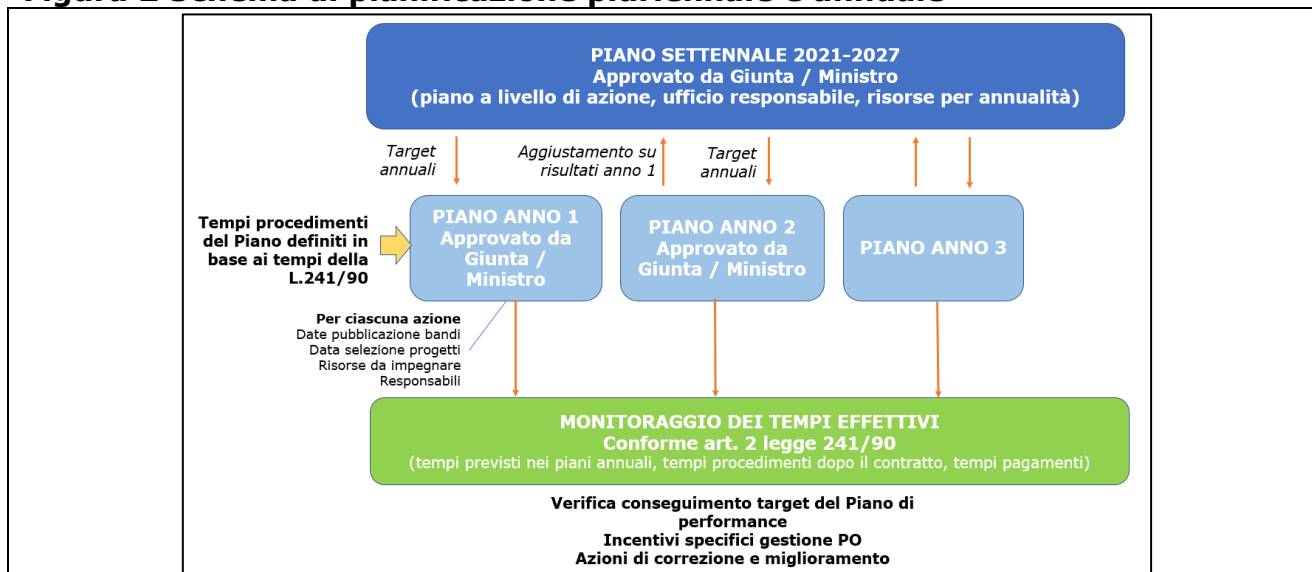
Operare in base ad un piano di esecuzione, obbligatorio e verificato in base alla sua fattibilità amministrativa, impone un'organizzazione del lavoro non emergenziale e fornisce un quadro operativo chiaro e completo delle responsabilità degli uffici e degli indirizzi politici. La pianificazione rafforza anche la funzione di coordinamento dell'AdG rispetto agli uffici competenti e fornisce target temporali su cui misurare la performance amministrativa.

---

<sup>18</sup> Si ricorda che nel nuovo regolamento è previsto l'obbligo di pubblicare con anticipo le date dei bandi di gara in modo di facilitare l'accesso delle imprese e operare con la massima trasparenza. Questa regola è perfettamente coerente con l'indirizzo alla Pianificazione attuativa qui proposto.



**Figura 2 Schema di pianificazione pluriennale e annuale**

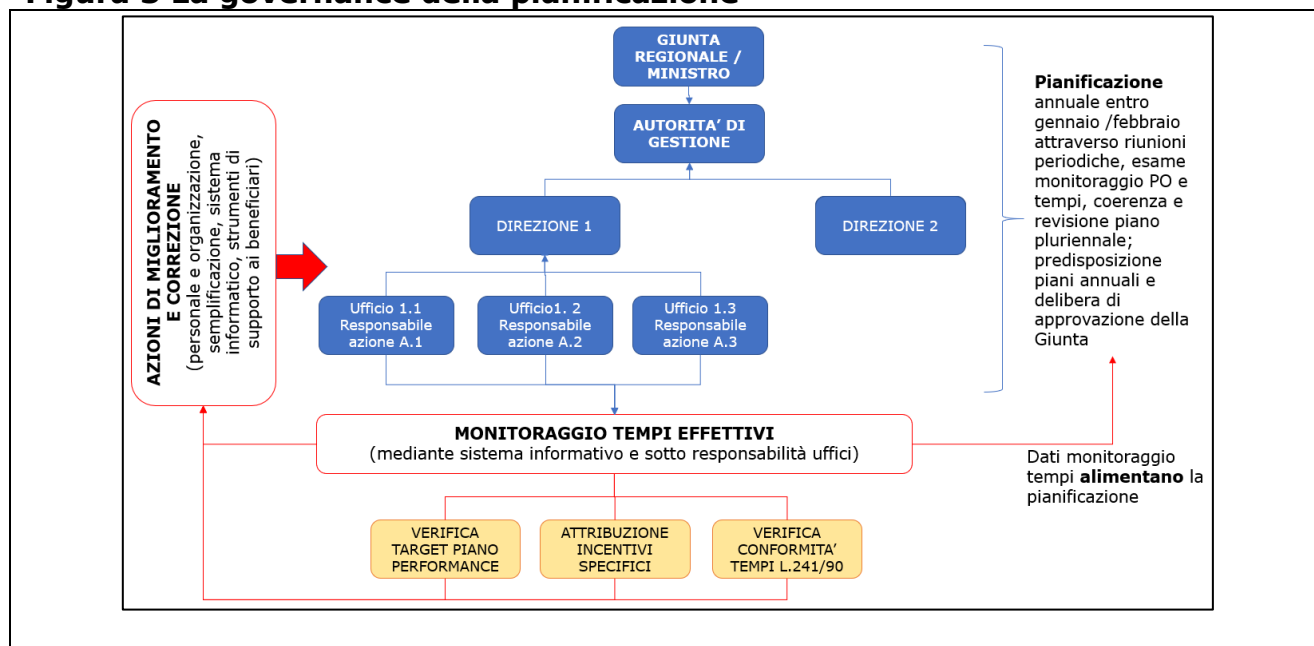


Questo tipo di pianificazione richiede due condizioni essenziali: a) un’emanazione politica, attraverso una delibera di Giunta, della pianificazione pluriennale e annuale<sup>19</sup>; b) la collaborazione e il coordinamento tra i vertici amministrativi degli uffici responsabili dell’implementazione del PO per determinarne la fattibilità e la sequenza degli interventi.

La Figura 3 descrive il grado di autorevolezza necessaria, i contenuti essenziali e le fasi della pianificazione per “gestire” annualmente le operazioni in base ai vincoli di tempo e di qualità. La pianificazione deve essere anche collegata agli obiettivi di performance e a un sistema di incentivi per il personale responsabile per rafforzarne l’efficacia.

<sup>19</sup> I due piani possono far parte di un’unica delibera, in cui la definizione del nuovo piano annuale comporta anche gli aggiustamenti di quello pluriennale sulla base dei risultati dell’anno precedente e delle scelte per il nuovo anno. La delibera deve essere approvata nei primi mesi dell’anno, non oltre febbraio.

**Figura 3 La governance della pianificazione**



La pianificazione permette di “tenere in conto” la sostenibilità amministrativa e, quindi, progettare accuratamente gli interventi di capacità necessari per eseguire le direttive. Essa invece risulterebbe “inapplicabile” nel caso in cui la sostenibilità amministrativa non fosse considerata e concordata con gli uffici<sup>20</sup>.

Il piano di esecuzione pluriennale e annuale è un documento modificabile per ragioni oggettive o di emergenza, ma non fa dell'emergenza o delle scelte estemporanee la condizione determinante dell'esecuzione delle attività. Esso deve essere un documento della Giunta, che nasce dalle indicazioni degli uffici responsabili dei singoli interventi del PO ma è loro sovraordinato. La sua efficacia si manifesta nella definizione “dal basso” degli interventi e poi nella capacità di esecuzione degli obiettivi “top down”, in questo modo si innesta anche una relazione virtuosa tra livello politico e livello amministrativo.

### 2.2.2.3. Gestire per obiettivi e tempi

Un secondo pilastro del metodo di gestione suggerito è l'obbligo di fissare i tempi di esecuzione delle procedure, nel documento di pianificazione pluriennale e annuale ed in quelli esecutivi, per cui l'azione amministrativa opera in conformità a un cronoprogramma con tempi massimi definiti dagli uffici stessi e sanciti dal piano annuale. Questi tempi devono anche essere di riferimento per gli obiettivi della performance individuale e dell'ufficio e consentire quindi adeguati incentivi e premialità.

<sup>20</sup> Il metodo è ancora più efficace se adottato per la gestione di tutti i fondi così ché si possa fare overbooking ed avere progetti intercambiabili ma realizzati in un quadro programmatico e strategico di medio-lungo periodo.

L'obbligo di fissare i tempi e di monitorarli è peraltro già richiesto dalla legislazione in materia di trasparenza e di efficienza amministrativa, al momento non seguita da tutte le amministrazioni. Si suggerisce di applicare questa norma nel piano pluriennale e annuale e di estenderla a tutte le procedure più rilevanti della gestione dei fondi comunitari, cui la legge fa riferimento (vedi box sui tempi del procedimento).

### **Box 2 - Tempi del procedimento**

In coerenza con le indicazioni del paragrafo 2.2.1.3. ma indipendentemente dagli auspicati interventi nazionali di riordino delle norme sulla materia, le Regioni possono autonomamente, sulla base della legislazione vigente, stabilire i tempi delle procedure del P.O. al fine di meglio gestire le proprie operazioni.

Sul piano normativo, sono stati attivati diversi strumenti per il rispetto del termine procedimentale che può essere esteso alle procedure di attuazione dei fondi SIE. Ciò nonostante i ritardi o l'inattività dell'amministrazione restano patologici nel nostro sistema amministrativo. Contribuiscono a questo cortocircuito diversi fattori endogeni all'amministrazione, come la complessità procedimentale che moltiplicando il numero di attori coinvolti, aumenta il rischio di ritardo<sup>21</sup>.

Mentre il termine finale di tali procedimenti è imposto dalla normativa europea, i termini intermedi – ossia riferibili alle diverse attività collegate alla realizzazione dei PO – non sono sempre chiaramente definiti o, comunque, resi sufficientemente trasparenti per gli operatori privati e per le stesse amministrazioni. A questo fine la normativa recente (D.L. 76 del 2020) richiede all'amministrazione di realizzare attività di monitoraggio dei tempi e quindi la esecuzione delle procedure sulla base di un cronoprogramma.

In via generale la disciplina contenuta nella legge n. 241 del 1990 e seguenti si può applicare a tutti i procedimenti amministrativi e, pertanto, anche ai procedimenti legati all'attuazione dei fondi europei<sup>22</sup>.

**L'applicazione contemporanea della pianificazione e delle norme volte a definire i tempi del procedimento è condizione necessaria per realizzare le strategie di miglioramento 2021-2027 e ne costituisce l'elemento portante per i riflessi positivi che genera e che si diffondono sulla gestione di ogni operazione.**

---

<sup>21</sup> Contribuiscono anche la mancata attivazione di un efficiente sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale e organizzativa, misurata sul rispetto dei termini, sulla durata di procedimenti e sulla trasparenza nei dati, che possa effettivamente fungere da incentivo per responsabilizzare le pubbliche amministrazioni al rispetto dei tempi;

- la complessità dei procedimenti e la presenza di numerosi attori istituzionali coinvolti, che ha come conseguenza la difficoltà di individuare l'effettivo responsabile del ritardo;
- la scarsa chiarezza in ordine ai requisiti tecnici e progettuali da soddisfare per ottenere un provvedimento, che implica continue richieste di integrazione documentale da parte delle amministrazioni coinvolte;
- la reticenza delle amministrazioni ad "autodenunciare" i propri ritardi.

<sup>22</sup>Il DFP, anche nel quadro dell'Agenda per la semplificazione, sta svolgendo una utile attività di definizione e sensibilizzazione delle Regioni che il PRA potrebbe riprendere.

#### **2.2.2.4. Rafforzare il controllo di gestione con il monitoraggio.**

L'applicazione della pianificazione implica rilevanti innovazioni di metodo gestionale negli uffici responsabili. Gli uffici devono attuare il controllo di gestione, il monitoraggio dei tempi, in ottemperanza della norma del DL 69 del 2013 n.69 ripresa dal L 120/2020<sup>23</sup> che obbliga a usare il monitoraggio come strumento di controllo di gestione, gestire i rapporti con gli altri uffici e con i soggetti istituzionali che partecipano alla procedura<sup>24</sup>.

Il sistema informatico gestionale accompagna la esecuzione del monitoraggio, tempestivamente caricato con dati affidabili, deve registrare i tempi attuali e previsti delle procedure sin dalla fase iniziale e non dal bando, fornire elaborazioni di secondo livello e sistemi di alert e warning per realizzare il monitoraggio attivo richiesto dalla norma. I sistemi informatici attualmente in dotazione consentirebbero di generare queste informazioni, ma generalmente non sono utilizzati a questo fine oppure lo sono solo ex post per l'assenza dei vincoli di tempo.

La pianificazione rafforza l'esecutività delle norme in atto, ogni ufficio responsabile deve attivare una funzione di monitoraggio dei tempi per le procedure complesse, per svolgere il compito affidatogli dal pianificatore.

La responsabilità del monitoraggio dei tempi delle procedure, quindi, non dovrebbe essere solo affidata alla AdG ma anche agli uffici competenti, così che possano gestirne i tempi ed i problemi che possono sorgere e condividere le informazioni alla AdG. Il monitoraggio è di particolare importanza nella preparazione dei progetti per le opere pubbliche e per alimentare il parco progetti del PO.

L'AdG deve fruire dei risultati del monitoraggio degli uffici e delle O.I. per meglio coordinare la sua attività di programmazione e coordinamento.

Le attività di pianificazione e controllo di gestione degli interventi del piano annuale richiedono riunioni formali e sistematiche tra AdG, direzioni e responsabili competenti delle operazioni per coordinare l'intervento dei fondi.

#### **2.2.2.5. Interventi di supporto alla gestione delle procedure complesse**

Insieme agli interventi che forniscono un metodo operativo orientato al risultato, è necessario sostenere la capacità degli uffici con alcuni miglioramenti tailor made per la gestione di obiettivi di policy, dotati di ingenti risorse, che hanno ripetutamente

---

<sup>23</sup> La norma, contenuta nell'articolo 12, incide sull'articolo 2 della legge n. 241, aggiungendo il seguente comma 4-bis: "Le pubbliche amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente." La norma conferma l'importanza di integrare gli strumenti deterrenti e/o sanzionatori, con quelli di supporto all'amministrazione che possano, al contrario degli altri, prevenire o eliminare il rischio del ritardo.

<sup>24</sup> La Regione Campania, per esempio, ha sperimentato forme di monitoraggio diretto su alcune procedure, tra cui la S3, mentre la Sicilia potrebbe realizzarlo con il sistema informatico di cui è dotata.

sofferto di criticità procedurali. Rispetto alle criticità che si annidano in diverse procedure e fasi, sulla base dei colloqui e delle valutazioni e delle diagnosi condivise con le regioni, si individuano le più comuni e rilevanti.

I principali interventi di supporto<sup>25</sup>, dei quali facciamo lista non esaustiva, sono:

- Interventi per migliorare la gestione della S3 e degli interventi a favore delle imprese; con riferimento alle procedure di selezione e gestione comitati di valutazione, alla redazione dei bandi S3 e del parco progetti conforme alla strategia<sup>26</sup>;
- Anticipare le procedure di selezione dei beneficiari e degli interventi che comportano lavori pubblici rispetto all'approvazione della pianificazione attuativa.
- Interventi di sostegno alla capacità di progettazione dei lavori pubblici dei soggetti attuatori, per mitigare i problemi della normativa e per migliorare gli standard.;
- Interventi per creare un fondo progettazione; ridurre e coordinare le stazioni appaltanti attraverso centrali di committenza su scala territoriale
- Interventi sulla governance multilivello e sui contenuti della delega alle O.I. anche in funzione delle richieste dei regolamenti 2021-2027;
- Interventi per rafforzare la collaborazione con le OI urbane e definire la strategia territoriale regionale;
- Interventi per coniugare l'acquisizione di competenze esterne su tematiche tecnicamente complesse con l'uso appropriato delle competenze interne assicurando la loro stabilità

Ognuno di questi interventi comporta una o più azioni migliorative per ridurre i tempi e migliorare la qualità della spesa laddove i ritardi e la pesantezza procedurale sono alla radice di una ridotta e cattiva spesa.

Questi interventi costituiscono un menu da adattare alle specifiche situazioni regionali in fase di definizione della programmazione e della pianificazione attuativa del PO.

Il menu d'interventi presentato a titolo di esempi è oggetto di proposte e d'iniziative di miglioramento da parte del DFP, degli stakeholders, e delle Regioni. Risponde ad una domanda di miglioramento condivisa da realizzare con un action-plan di interventi integrati che si rinforzano reciprocamente<sup>27</sup>, se realizzati tempestivamente in occasione del decollo del P.O. FESR.

---

<sup>25</sup> Dal confronto con la Regione Campania e Sicilia emerge una lista d'interventi regionali di capacità per affrontare le criticità principali. In fase di stesura dei PRA questi interventi andranno personalizzati e se necessario accompagnati da altri interventi che la Regione vorrà proporre.

<sup>26</sup> I problemi della S3 sono anche connessi al monitoraggio debole ed alla assente valutazione e monitoraggio on-going che non aiutano i responsabili in un fine tuning strategico. Nelle regioni prive di un tessuto imprenditoriale dinamico è ancora più difficile identificare la strategia e gestire la "entrepreneurial discovery" per cui gli interventi a sostegno delle imprese sono prevalentemente di "sopravvivenza" e difesa dell'esistente.

<sup>27</sup> Pur non entrando in questa sede nel dettaglio, si possono adattare le soluzioni di regioni che li hanno risolti oppure trovare soluzioni regionali *ad hoc*. Durante la consultazione con le regioni sono emerse

Riguardo alle procedure complesse in campo ambientale e cambio climatico e trasporti, oltre alla difficoltà di conformarsi alle condizioni abilitanti delle Regioni<sup>28</sup>, richieste dal regolamento EU, l'ostacolo principale e l'origine delle criticità maggiori e più frequenti è quello della progettazione che le riguarda tutte trasversalmente e che, se di competenza di ente sub-regionale incorre anche nei problemi di governance multilivello ed in quelli della progettazione ed dei processi autorizzativi, dove sono implicati soggetti nazionali e regionali le agenzie ambientali ed il Ministero dell'ambiente, lo sportello unico e le procedure di VIA e VAS<sup>29</sup>.

#### **2.2.2.6. Governance multilivello: semplificazione, snellimento deleghe e supporto**

La collaborazione fra istituzioni di diversi livelli è disincentivata da un eccesso di regole amministrative e di passaggi formali che fanno perdere di vista l'interesse essenziale di incoraggiare investimenti privati e crescita.

La "governance multilivello" degli interventi delle OI urbane fa parte delle procedure complesse da affrontare attraverso interventi personalizzati ma richiede un trattamento separato in virtù dei regolamenti comunitari 2021-2027, sull'agenda urbana e la "urban initiative" e le strategie territoriali. I regolamenti prevedono una partecipazione dei soggetti sub-regionali alla concezione e gestione del P.O. che richiede un aggiustamento organizzativo rilevante che comprende la fase di definizione strategica, di programmazione, di selezione interventi e di gestione che metterà a dura prova gli attuali assetti<sup>30</sup>.

Ferma restando la generale carenza di un piano territoriale condiviso e portatore di una visione dello sviluppo e delle funzioni di ciascun territorio ed area urbana, due principali ordini di problemi vanno affrontati per assicurare una corretta gestione degli interventi. Il primo deriva dalla difficoltà per i comuni minori, o comunque per quelli con insufficiente capacità, di gestire interventi complessi soprattutto per la progettazione ed esecuzione di opere pubbliche. Il secondo ordine di problemi nelle aree comunali di maggiore dimensione deriva dal livello di delega e la conseguente riorganizzazione interna degli uffici e delle funzioni indipendente dalla capacità

---

diverse opzioni da considerare: anticipare l'organizzazione di alcune fasi iniziali time-spending (Campania), semplificare le procedure "re-ingegnerizzandole" (Sicilia) o ridurre il numero delle procedure di evidenza, assicurarsi l'apporto di professionalità e competenze non disponibili dentro l'amministrazione, migliorare la programmazione amministrativa verificando la fattibilità delle operazioni, rafforzare la capacità di progettazione ed affidamento del territorio (Campania). L'azione di miglioramento amministrativo può sistematizzarli, dare dei traguardi di tempo e di risultato, collegarli funzionalmente, sostenerli sulla base della leadership della Commissione e nazionale.

<sup>28</sup> Vedi Rapporto "Supporting and advising DG Regional and Urban Policy in its dialogue with Italian authorities on the programming of 2021-2027 European Structural and Investment Funding by examining Italy's self-assessment of fulfilment of enabling conditions", Ismeri Europa, 2020

<sup>29</sup> Anche su questi temi il DFP sta intervenendo con l'Agenda per la Semplificazione 2020-2023.

<sup>30</sup> Vedi comma 49 ERDF regulation "...The initiative may include inter-governmental cooperation on urban matters, in particular cooperation aimed at capacity building at local level to achieve UN development goals" e art. 23 "... on territorial strategies points 1,2,3,4 and 5 on the involvement, responsibility and support on the territorial strategies programming and management".

esistente. Questi processi risentono anche delle criticità della legge sugli appalti e della carenza di risorse per la progettazione a livello comunale.

Il principio guida, che rispecchia le richieste dei regolamenti comunitari, è che le Regioni sono responsabili della capacità di questi Comuni e dei tempi e della realizzazione degli investimenti e per supportarla sono a disposizione molti strumenti di assistenza. La delega quindi non deve considerarsi come uno “scarico di responsabilità” e va definita in funzione della capacità esistente nel soggetto delegato e della rilevanza degli interventi per realizzarla.

Al momento le deleghe per convenzione e APQ sono pesanti a causa delle attività da svolgere, della riorganizzazione interna degli uffici comunali per l'utilizzazione del SIGECO. Per molti analisti il SIGECO va semplificato. Le attuali procedure SIGECO ripetute nelle due istituzioni, Regione e Comune, si possono rilevare ridondanti in molti casi, non sono proporzionali alle risorse allocate e comportano un costo amministrativo per gli OI e i beneficiari finali non proporzionale ai benefici che gli stessi possono trarne. La lunghezza delle procedure - oltre 7 anni per molti interventi della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) - genera dei costi politici oltre a quelli gestionali per le amministrazioni a più diretto contatto con i cittadini ed anche per la UE, quanto più gli interventi sono necessari ma urgenti.

Le soluzioni (vedi box 3) vanno adattate ai bisogni e all'organizzazione istituzionale del territorio, e al tipo di intervento, nel quadro di una collaborazione tra istituzioni come imposto dai nuovi regolamenti che chiedono di rafforzare la co-progettazione, la co-decisione della selezione, la pianificazione territoriale strategica e il supporto alla capacità.

### **Box 3 - Semplificazione della Governance multi-livello**

La razionalizzazione e “streamlining” della delega e la semplificazione delle operazioni possono comportare:

- l’eliminazione di duplicazioni di atti e procedure nelle istituzioni deleganti e delegate,
- una diversa divisione del lavoro tra i livelli istituzionali anche in funzione della entità di risorse.
- la creazione e/o il rafforzamento di organismi territoriali consortili,
- Centri di committenza ed accordi quadro per la progettazione su base territoriale, sostegno finanziario alla progettazione
- Varie forme di supporto e AT previste dai regolamenti comunitari. etc.

La scelta delle soluzioni dipende dal territorio, va precisata nel PRA regionale 2021-2027, e supportata da obiettivi e risultati. Poiché i problemi sussistono in tutte le regioni questo aspetto potrebbe costituire una parte rilevante di un PRA esteso a queste ultime.

Le semplificazioni per la SNAI cui intervengono anche istituzioni del governo centrale (Ministeri ed Agenzia) richiederanno anche un intervento nazionale, che è già in cantiere e in base al quale le Regioni dovranno realizzare il miglioramento che da loro dipende.

Il miglioramento amministrativo richiede di intensificare la collaborazione con le aree urbane sin dalla fase di programmazione e pianificazione per concordare un piano di rafforzamento che contenga il loro impegno a rispettare gli impegni del Piano di rafforzamento della Regione.

#### ***2.2.2.7. Politica delle “risorse umane”***

L’ingresso di nuovo personale, per ora in larga parte dipendente da decisioni del governo centrale, richiede un “fine tuning” dei loro tempi d’ingresso rispetto alle esigenze di gestione del fondo regionale e che le competenze nuove si aggiungano alla esperienza e conoscenza dei fondi e delle procedure complesse, per le quali la semplice competenza derivante da un titolo di studio non è sufficiente. In vista di questi tempi di apprendimento è necessario mantenere una relativa stabilità delle funzioni e dei ruoli ed evitare un eccessivo turn-over di personale nella gestione del fondo.

Un altro aspetto della politica del personale è di prevedere incentivi e premialità per i lavori di maggiore responsabilità, come quelli legati al PO, per i RUP ed i responsabili di uffici competenti, e sia prevista una mobilità e flessibilità tra gli uffici quando alcune operazioni comportano una concentrazione di attività per un tempo limitato, eliminando le inefficienze nell’utilizzo del personale che sussistono in alcune regioni. Il piano della performance deve essere direttamente, e significativamente, dal punto di vista premiale, collegato alla gestione del PO, dei tempi (come da pianificazione) e non solo dalla spesa.



Le amministrazioni regionali e nazionali convengono nel considerare i due interventi mutualmente necessari ed il PRA dovrebbe contenere una indicazione operativa su questo tema<sup>31</sup>.

#### **2.2.2.8. Il sistema informatico: assicurare un'ampia interoperabilità**

Un efficace e completo sistema informatico di gestione dei PO che riduca l'impegno dei funzionari è un obiettivo da tempo perseguito dalle amministrazioni, che le ha indotte a continui aggiustamenti; ciascun sistema ha seguito un percorso di sviluppo e le performance non sono uniformi e quindi le attività di miglioramento sono identificabili soltanto analizzandoli individualmente. In generale questi sistemi si adattano alle procedure esistenti e sembrano efficaci, tranne eccezioni, mentre non considerano come la tecnologia potrebbe semplificarle, riducendo o automatizzando le attività, svolgendo funzioni di controllo avanzate che eliminano o riducono blocchi e che portano a risparmi di personale. In secondo luogo sono path dependent anche sotto il profilo dei legami contrattuali con le imprese fornitrici del software e dei servizi da cui sono dipendenti<sup>32</sup>.

Il regolamento FESR provvisorio 2021-2027 al punto 13 amplia le funzioni del sistema, "l'organizzazione ed i processi" per fornire servizi più efficienti a minor costo. Questa richiesta è rilevante anche per la gestione dei fondi SIE.

A questo fine, la completezza ed interoperabilità del sistema informatico, la re-ingegnerizzazione delle procedure in funzione del sistema (e non viceversa), il sostegno al monitoraggio e al controllo di gestione con dati tempestivi ed elaborazioni dedicate sono condizione per implementare il FESR. Il sistema deve estendere la interoperabilità o comunque la facoltà di accesso ed il dialogo con gli altri uffici regionali e, in prospettiva, con le principali amministrazioni e agenzie che partecipano alle procedure per autorizzazioni e pareri, incluso il settore ambientale e paesaggistico monumentale.

Il miglioramento del sistema informatico dovrebbe assicurare in primo luogo le funzioni necessarie per implementare i miglioramenti indicati nel PRA.

La mancanza di competenze digitali è, nel caso delle regioni considerate, più grave dei limiti dei sistemi informatici per cui è inutile un upgrading di questi se non si è dotati di personale che li sappia utilizzare e se le funzioni avanzate non sono inserite nei processi amministrativi.

---

<sup>31</sup> 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.

Ismeri Europa Rapporto sulla capacità amministrativa Aprile 2020.

<sup>32</sup> I sistemi attuali, carenti sotto molti punti di vista e soprattutto dell'interoperabilità interna ed ancor più esterna, sono poco utilizzati per fornire dati utili e tempestivi per la gestione, per il monitoraggio o per alimentare le funzioni di controllo.



## **3. L'INTERVENTO PER LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA 2021-2027**

### **3.1. IL NUOVO CONTESTO**

La programmazione 2021-2027 è contrassegnata dalla pandemia e dalla crisi economica. Per contrastarle l'UE ha attivato un intervento straordinario per la ripresa con il *Next Generation EU* e al suo interno il *Recovery and Resilience Facility* che nel periodo 2021-2027 porterà risorse per investimenti e riforme strutturali pari a quasi 200 miliardi di euro, all'incirca quattro volte l'ammontare dei fondi SIE, che vanno spesi in un tempo inferiore a quelli della programmazione dei fondi strutturali.

L'imperativo di migliorare l'efficienza della P.A. di selezionare, implementare e gestire investimenti e infrastrutture di qualità è assurdo, seppure con ritardo, a condizione per la ripresa. Condivisa dalle istituzioni nazionali, e richiesta da quelle internazionali, deve concretarsi in interventi efficaci, coordinati, e sistematici di riforma della P.A. e del contesto regolamentare, che ha paralizzato la crescita anche in presenza di risorse da investire.

Raddoppiare gli investimenti della PA, attivare una riforma della pubblica amministrazione, richiesto dal Consiglio Europeo, ha creato un clima di maggiore attenzione e consapevolezza. Più complesso e ancora incerto è stabilire il chi e come intervenire ed in quali tempi per evitare che le soluzioni realizzate in condizioni di urgenza e temporanee lascino nel medio periodo i problemi irrisolti. Come se il problema fosse imputabile solo all'urgenza imposta dai regolamenti comunitari e che se questa non ci fosse tutto procederebbe per il meglio.

A livello nazionale sono previsti decreti di semplificazione del sistema di autorizzazioni e appalti per accompagnare il PNRR, l'utilizzo del "commissariamento" e una campagna di assunzioni. In Emilia-Romagna la capacità amministrativa è al centro del patto di legislazione di tutti i fondi, molte altre iniziative sono in corso in altre regioni: delegificazione e semplificazione in Sardegna, Lombardia, Provincia autonoma di Trento. L'onere della P.A. e degli enti attuatori per la gestione simultanea e concorrenziale dei progetti del fondo FESR e di quelli del NGEU stimola all'intervento sulla capacità.

Questo intervento, condotto in ordine sparso ha bisogno su scala regionale e locale almeno, di un quadro operativo organico e coordinato con quello nazionale, per adeguare la capacità agli impegni ed al risultato. In mancanza, la capacità di migliorare più velocemente delle amministrazioni più efficienti amplierà le disparità regionali con le Regioni con maggiori necessità d'investimento<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Il PNRR, nella versione di gennaio 2021, prevede di finanziare interventi già appostati a bilancio per circa 65 miliardi di euro

### 3.2. I LIVELLI DI AZIONE

Vi sono tre livelli di azione per il miglioramento amministrativo oggetto del negoziato tra la DG REGIO e il governo nazionale nella definizione dell'accordo di Partenariato (AdP)<sup>34</sup>:

- **il livello nazionale**, in cui il governo interviene sui temi di sua competenza e semplifica le norme sugli appalti e la progettazione, estende l'uso della 241/90 e seguenti sull'obbligo di determinare i tempi delle procedure e provvede alla assunzione mirata del personale necessario;
- **il livello delle regioni più deboli (Campania, Sicilia, Calabria)**, le quali si impegnano ad adottare dei PRA, ad associare le istituzioni sub-regionali, con effetti strutturali e sistemici, che per questo motivo potrebbero essere beneficiarie di risorse premiali a risultato;
- **il livello delle altre amministrazioni (regionali e nazionali)** responsabili di PO, la cui performance amministrativa è tutt'altro che uniforme, che presentano varie criticità destinate ad acuirsi con i fondi del PNRR, che possono utilizzare il metodo PRA, per favorire un miglioramento su alcuni aspetti rilevanti dell'intervento. Queste regioni comunque si dovranno impegnare ad elevare la qualità della performance dei PO, per affrontare le criticità della presente programmazione e ad affrontare le sfide del regolamento nuovo.

---

<sup>34</sup> Questi accordi se ben identificati e verificabili potrebbero essere ripresi nei programmi operativi regionali come reso possibile dal Common Provision comma punto 16.

## 4. GLI INTERVENTI NAZIONALI PER LA CAPACITA'

Gli interventi nazionali affrontano criticità sulle quali vi è ampia convergenza delle istituzioni e degli stakeholders. Queste sono state all'ordine del giorno degli ultimi governi e l'attuale governo sta operando in più direzioni con decreti d'imminente promulgazione, quindi è difficile e comunque prematuro identificare con precisione gli interventi che saranno presi ed avranno effetti positivi sul fondo regionale.

Il menu d'interventi identifica, non esaustivamente, le criticità principali che dovrebbero essere al centro di un accordo tra Commissione e Istituzioni centrali e gli impegni da definire nell'accordo di partenariato.

Il governo centrale è anche responsabile del PON governance e di A.T. che devono essere spesi per appoggiare le riforme regionali sulla base anche dei PRA che saranno realizzati. In quest'ambito in fase d'implementazione delle riforme in atto vanno considerate le implicazioni delle riforme sul funzionamento delle Regioni, che spesso le hanno ignorate o male applicate.

Indichiamo di seguito i principali interventi che la CE dovrebbe richiedere nel negoziato nell'Accordo di Partenariato e poi nella definizione dei PO.

In primo luogo elucidare i contenuti e l'impatto **della semplificazione** in materia di appalti e progettazione promessa in occasione del PNRR con effetti strutturali e permanenti sulla gestione del fondo regionale. Tale intervento, come spiegato nel capitolo precedente, funziona a tutti gli effetti e de facto come una "enabling condition".

In secondo luogo, favorire l'intervento di **carattere strutturale per la capacità amministrativa** come priorità strategica per le regioni della coesione; assicurandosi che l'assistenza tecnica del PON governance sostenga i piani di rafforzamento regionali e che le Task Force a sostegno delle amministrazioni locali operino su obiettivi di affiancamento/capacitazione e non di sostituzione e che la A.T. operi allo stesso fine.

In terzo luogo applicare estensivamente in tutte le amministrazioni titolari di P.O. e per le procedure rilevanti la normativa sui **tempi degli investimenti dei fondi SIE e del PNRR** ai sensi della L. 270/2020 (sulla base della originaria L.241/1990), perché al momento le procedure da monitorare concordate tra Stato e Regioni sono in numero limitato e di non rilevante impatto sui tempi di realizzazione degli investimenti<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Tale indicazione è molto utile ma è già possibile utilizzare la norma nella pianificazione delle Regioni dando applicazione estensiva.

In quarto luogo, confermare **l'assunzione di nuovo personale per le amministrazioni del Sud** e verificando le modalità d'inserimento e di formazione, tenendo conto delle osservazioni emerse nel presente rapporto in questa materia<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Questo personale è previsto dal Piano Sud e i concorsi per i primi 2.800 nuovi dipendenti sono stati avviati; i rimanenti 5.200 addetti dovrebbero essere assunti anche con il sostegno dei fondi europei. Inoltre, il governo ha firmato recentemente con i Sindacati il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" per un loro coinvolgimento nel miglioramento dell'efficienza della PA a fronte di un rinnovato dialogo sociale; i contenuti del Patto sono piuttosto generici ma il coinvolgimento dei sindacati può essere utile purché consenta di sviluppare dentro le amministrazioni vere politiche delle risorse umane, le quali uniscano flessibilità, meritocrazia, incentivazione e valorizzazione delle professionalità.

## 5. IL PRA 2021-2027 PER LE AMMINISTRAZIONI DEBOLI

### 5.1. LA LOGICA DEL PRA 2021-2027

La struttura e gli interventi del PRA sono concepiti per produrre un cambiamento strutturale ed affrontare i problemi descritti nei capitoli precedenti; la finalità delle riforme è di creare un contesto amministrativo semplice, uniforme e trasparente per gli investimenti privati e per la crescita.

Il PRA 2021-2027 sulle Regioni più deboli si fonda su azioni target, perché sono condizione necessaria per un rilevante miglioramento. Un intervento compatto e non di azioni puntuali. L'intervento si compone di due azioni che migliorano la pianificazione e la gestione, che induce le amministrazioni a uniformarsi alle norme nazionali sui tempi e sulla trasparenza. In aggiunta propone un menu di azioni migliorative su procedimenti complessi da definire con le singole amministrazioni che sceglieranno quali e come realizzarli per rendere più efficienti le operazioni dei principali obiettivi prioritari. Infine, il sistema gestionale dovrà sostenere questi cambiamenti digitalizzando funzioni e rendendo interoperabili sistemi ed istituzioni che operano sui progetti.

La logica del PRA 2021-2027 è di concentrare prioritariamente l'azione **sull'adozione di un "metodo" di lavoro**, basato su pianificazione e controllo dei tempi e dei risultati e sulle aree di maggiore debolezza.

In questa logica due "pilastri" fanno da architrave al miglioramento: **la pianificazione e la definizione dei tempi delle procedure**. La pianificazione organizza il lavoro in funzione dei tempi di realizzazione del PO, il monitoraggio e controllo di gestione assicurano l'allineamento ai tempi e al risultato, di cui la spesa è solo un aspetto.

Gli altri due pilastri intervengono per aiutare la pianificazione e la gestione semplificando procedure critiche troppo lunghe e per realizzare un sistema informatico per la gestione, adeguato ad automatizzare le funzioni gestionali nuove ed ampliare la interoperabilità.

I 4 pilastri sono: la programmazione concreta e cantierabile d'interventi, pianificazione annuale e tempi procedurali, monitoraggio e controllo di gestione, miglioramento procedure dei progetti complessi e una efficiente cooperazione multilivello. Il quarto pilastro è un sistema gestionale digitale in grado di fornire le informazioni e le elaborazioni per realizzare le attività di monitoraggio e controllo di gestione da parte degli uffici competenti, e di assicurare a questo fine la interoperabilità interna ed esterna<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> L'upgrading dipenderà dalle condizioni iniziali del sistema nella regione; il PRA potrà richiedere di elevare i requisiti standard per la gestione digitale delle nuove funzioni. Quando il sistema è in già in

Il PRA dovrà contenere interventi a forte impatto che non si sarebbero realizzati nella necessaria dimensione e nei tempi richiesti. Il PRA dovrà contenere solo azioni, senza le quali non sarebbe possibile un miglioramento significativo dei tempi e la qualità della spesa.

Pur nella consapevolezza diffusa che questi obiettivi di miglioramento siano indispensabili, questi interventi dovranno adattarsi o sostituire le pratiche attuali, radicate nella cultura amministrativa e politica, quindi comporteranno un periodo di assestamento e un loro uso graduale che deve sorreggersi su un'esplicita motivazione e presa di responsabilità politico-amministrativa.

## 5.2. I TARGET DEL PRA

Gli interventi per la pianificazione attuativa e dei tempi e quelli sui procedimenti complessi e l'upgrading del sistema informatico costituiscono **i target del PRA** e la loro implementazione e i relativi milestone saranno descritti nei contenuti e tempi di realizzazione nel testo del PRA<sup>38</sup>. I target diretti saranno quindi azioni di miglioramento e non tempi procedurali; questi miglioreranno a seguito della realizzazione dei target e saranno definiti nel corso dell'implementazione del PRA.

La riduzione dei tempi dei procedimenti a seguito dell'intervento, rimane l'obiettivo chiave della performance del PO, in quanto è indice di una implementazione più efficace. La riduzione dei tempi potrà realisticamente essere definita in modo puntuale solo nel corso dell'intervento. L'elemento di novità più rilevante è che i tempi dovranno essere fissati dall'amministrazione nella pianificazione attuativa divenendo un riferimento chiave della performance, anche se non il solo.

Diversamente dal PRA 2014-2020, i target, sono ridotti di numero e identificabili, corrispondono ad atti di gestione, verificati con modalità da definire nel corso del negoziato con le Regioni<sup>39</sup>. Fissare in sede di piano precisi obiettivi di riduzione delle procedure specifiche si è rivelato difficile da verificare e comunque inadatto a motivare un'attività di riforma dell'amministrazione e dei responsabili.

## 5.3. LA STRUTTURA DEL PRA

I target generano un impatto positivo automatico sulla gestione che contribuiscono a regolare con tempi e risultati. Ciascun target ha un impatto positivo trasversale e

---

opera, se non è imposta dal management un'attività che migliora la gestione, il sistema non si adegua per sua iniziativa, per cui è la funzione che crea il bisogno di adeguamento.

<sup>38</sup> Potranno consistere in una azione o in gruppi di azioni concordanti per conseguire un'unica finalità.

<sup>39</sup> Il PRA e il suo sistema di Target sono coerenti con le modalità di riconoscimento della spesa a risultato previsto per la capacità amministrativa dal nuovo regolamento generale dei fondi SIE e, quindi, il PRA potrà essere finanziato e verificato anche in questo modo.



cumulativo sull'efficienza degli altri e insieme costituiscono un modello compatto. Tutti i target richiedono condivisione e formazione del personale come condizione per metterli a regime e la loro stabilità nell'espletare le funzioni apprese.

I quattro interventi "pilastro" del PRA sono:

### **1. Pianificazione dell'attuazione**

- Impegno di deliberare un **Piano attuativo pluriennale e annuale** indicando responsabilità, tempo di avvio delle operazioni e tempi massimi dei procedimenti sin dal primo anno di implementazione del PO.
- Programmare gli interventi infrastrutturali e la progettazione per alimentare un **"parco progetti"** verificando gli interventi finanziabili ed accelerando il loro grado di maturità per renderli rapidamente cantierabili alla luce della normativa vigente<sup>40</sup>.
- Definizione compiti, responsabilità e organizzazione della **funzione di monitoraggio**, all'interno dei diversi uffici responsabili.
- Definizione degli **strumenti organizzativi e tecnici**, a valle del piano annuale per la gestione dei tempi delle procedure per fasi e responsabilità.
- Riorganizzare gli uffici e le attività in funzione del piano attuativo ed estendere tali indirizzi al **personale delle aree urbane e degli enti collegati** che partecipano alla gestione.

### **2. Definizione e controllo dei tempi**

- Adozione della 241/90 e seguenti estesa ai procedimenti del P.O. 2021-2027.
- **Monitoraggio dei tempi di preparazione dei progetti** Autorizzazioni, progettazione, ecc. di opere pubbliche per rafforzare la pianificazione degli interventi e predisponendo azioni di semplificazione e supporto per la maturazione dei progetti.
- Definizione dei **tempi per l'espletamento dei procedimenti, proiettandoli sino a fine procedura, relativi** agli investimenti pubblici e di sussidi alle imprese in ottemperanza alla L.241/90.
- **Monitoraggio dei tempi di attuazione dei procedimenti** da parte dei singoli uffici con il supporto del sistema informativo.

### **3. Interventi su fasi o procedimenti complessi e governance multilivello**

- Supporto ad interventi su strategia ed implementazione S3 e sull'ambiente e cambio climatico, anche in relazione alle enabling conditions regionali (vedi punti 14 e 32 del regolamento provvisorio FESR 2021-2027 del Febbraio 2021).
- Interventi di **semplificazione della governance multilivello** e dell'agenda urbana, razionalizzazione del sistema di deleghe e della ripartizione di compiti tra amministrazioni.

---

<sup>40</sup> Tale avanzamento della identificazione degli interventi permette la anticipazione delle attività propedeutiche al bando di gara come le progettazioni e le verifiche di fattibilità

- Miglioramento di procedure relative a Obiettivi di Policy critici e/o procedure critiche (OOPP progettazione e RUP, valutazione, bandi tipo, R&S, razionalizzazione centri di committenza, centri di progettazione etc.).

#### **4. Sistema informatico**

- **Riorganizzazione delle procedure e degli uffici** in coerenza con l'upgrading delle funzioni del sistema informativo che nasce dall'implementazione dei target PRA.
- Assicurare che il sistema informatico di gestione del PO risponda a **standard minimi d'interoperabilità** interna all'amministrazione (p.e. con gli uffici del bilancio) ed esterna (con OI, beneficiari e anche amministrazioni che devono concedere autorizzazioni).
- Assicurarsi che il sistema sostenga le nuove funzioni promosse dal PRA (pianificazione, verifica dei tempi di attuazione, collegamento operativo con gli enti locali) e che automatizzi al massimo le altre.
- Assicurarsi che il sistema sia alimentato tempestivamente e che garantisca il pieno ed efficace funzionamento dei servizi di supporto alla realizzazione del PO.
- Adeguare le **competenze del personale** per utilizzare al meglio il sistema informativo.

#### **5.4. LA DURATA DEI PRA E LA TABELLA DI MARCIA**

Il piano di rafforzamento 2021-2027 richiede una durata di tre anni; i target dovranno essere implementati sin dal primo anno impegnando simultaneamente gli uffici e la direzione. Per creare e mantenere una tensione al cambiamento, e la attenzione della leadership, le attività non vanno diluite nel tempo e diventare adempimento di routine, e in ogni caso devono essere scandite da milestones ed indicatori di realizzazione on-going almeno trimestrali.

Una tabella di marcia andrà negoziata per assicurare un impegno costante su risultati realistici; essa definirà i tempi d'implementazione dei targets, già nel primo anno dovrebbe applicarsi la Pianificazione attuativa e dei tempi. I tempi degli altri target dovranno essere concordati con le amministrazioni e in funzione dei bisogni e dell'introduzione del nuovo personale con competenze adeguate. Entro il secondo anno la maggior parte degli interventi dovrà essere operativa per permettere un fine tuning nell'anno successivo.

Alcune attività propedeutiche al conseguimento dei target andranno terminate non oltre il primo biennio dopo la approvazione del PO, e la tabella di marcia concordata dovrà prevedere gli interventi che, in quanto temporalmente prioritari, vengano realizzati sin dal primo semestre, focalizzando su quelli che incidono sulla qualità della preparazione degli interventi e della pianificazione.

I tempi e gli impatti di alcune azioni dipenderanno anche dagli interventi di semplificazione del governo centrale.

## 5.5. IL DOCUMENTO CHE DEFINISCE IL PRA

La redazione del PRA sarà realizzata con una modalità collaborativa con la Commissione per creare la ownership della istituzione che la redige e sottoscrive e comunque assicurando che l'obiettivo venga realizzato con degli standard di miglioramento adeguati alle necessità ed alla situazione di partenza, che in alcuni casi regionali comporta cambi significativi. Essa, tenendo conto dell'esperienza della scorsa programmazione e riduzione del campo di intervento, sarà più intensa per entrare in dettagli essenziali, e potrebbe durare sino a 6 mesi. Questa fase è delicata e determinante per il successo in quanto ownership e leadership devono generarsi ed operare congiuntamente con un medesimo fine chiaro, condiviso e realistico.

Il PRA 2021-2027 è un documento sintetico e focalizzato sui 4 target, definibili come azioni o gruppi di azioni per il miglioramento amministrativo. Ciascun target dovrà portare a una riduzione dei tempi e/o una riduzione di adempimenti e di oneri amministrativi e dei beneficiari e altre forme di semplificazione e di automazione delle attività. Ogni altra attività migliorativa non sarà menzionata nel documento e nella tabella di marcia ma potrà inserirsi in un annex.

La redazione del PRA sarà definita su un format comune e di linee guida e avrà a disposizione un supporto di help-desk lungo il periodo di redazione e di implementazione. L'help desk serve a sostenere la amministrazione che implementa ed al tempo fornire le informazioni ed i feed back necessari alla leadership ai fini del monitoraggio semestrale, essa potrà in aggiunta giovare anche di risorse per l'AT su iniziativa della Commissione<sup>41</sup>.

In ogni caso bisogna assicurarsi la ownership e la responsabilità della istituzione regionale, dei funzionari che la realizzano e degli stakeholders per cui il contenuto e l'implementazione va condivisa dagli uffici, ed in seguito l'avanzamento on-going ed i risultati presentati in CdS. Condivisione degli uffici e formazione dovranno definirsi puntualmente nel testo del PRA. come azioni di sostegno al cambiamento bottom up.

La struttura del PRA verosimilmente potrà constare di due sezioni principali:

- Una **prima sezione** conterrà le indicazioni del responsabile amministrativo regionale, una sintetica diagnosi delle criticità principali, la lista dei targets e dei risultati che l'amministrazione s'impegna a realizzare nel biennio successivo alla approvazione del PO e la governance interna del piano. Questa parte avrà validità lungo il corso dell'intervento; sarà scoraggiato un turn-over dei responsabili principali, com'è avvenuto nella scorsa programmazione. La stabilità delle

---

<sup>41</sup> Vedi Common provision 2021-2027 Capitolo 3 Assistenza tecnica punto 1 ai commi (b, d, e, g) applicabili alle attività necessarie per la redazione e suivi dei PRA.

responsabilità è garanzia di continuità dell'azione di miglioramento. Sarà anche definita la A.T. alla implementazione dei PRA ed il team interno responsabile per il PRA che opererà nei diversi uffici, con la direzione di un funzionario apicale.

- Una **seconda sezione** consisterà nella "tabella di marcia"<sup>42</sup> contenente un dettaglio dei target di miglioramento, i responsabili di ciascuna attività, i risultati da conseguire. La definizione del Piano e della tabella di marcia richiede una collaborazione rafforzata con le OI e in particolare le aree urbane che sarà esplicitata nelle linee guida per il PRA della Commissione e che è un altro elemento di novità del PRA 2021-2027.

La **tabella di marcia** regola la realizzazione delle azioni di cui conosciamo tempi, responsabili e risultato, sarà monitorata; essa includerà anche una serie d'indicatori (milestone) che registrano i progressi nell'attuazione dei targets e dei risultati.

La tabella di marcia includerà le fasi essenziali e significative della implementazione per agevolare il monitoraggio e la verifica dei targets e dei risultati da parte della Commissione e delle autorità centrali delegate.

Il piano potrà essere rivisto alla luce del lavoro realizzato e di eventuali azioni aggiuntive o correzioni; la revisione non dovrà significativamente alterare la tabella di marcia ed i risultati perseguiti.

La struttura sintetica ed essenziale, si differenzia dal PRA 2014-2020, che includeva l'intera gamma d'interventi di miglioramento, stabilisce priorità e non disperde l'effort politico-amministrativo, consentendo alle amministrazioni di realizzare in un biennio le azioni prioritarie. Questa struttura semplifica la verifica da parte delle istituzioni che ne detengono la leadership ma non per questo la realizzazione si rivelerà più agevole.

Il monitoraggio del PRA e della tabella di marcia ricade in primis ed interamente sull'istituzione che ne è titolare che sarà responsabile dei target e dei risultati e verrà reso pubblico e discusso con gli stakeholders e le istituzioni intermedie comunali e non.

---

<sup>42</sup> Vedi Commissione Europea "Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa" pg.16 e 24-25. In quel caso la tabella di marcia è assimilabile all'intero intervento per la capacità amministrativa, mentre qui la tabella di marcia, o *road map*, definisce tempi e responsabilità dei singoli target da implementare del PRA.

**Figura 4 Sistema dei target e monitoraggio PRA**



Il documento finale sarà definito dall'Amministrazione regionale e istituzioni sub-regionali in collaborazione con la Commissione che dovrà approvarlo.

Il documento base non sarà superiore alle 15 cartelle. In allegato al PRA sarà possibile dettagliare le modalità di esecuzione per ciascun intervento e quant'altro necessario rendere chiaro e visibile lo sviluppo della capacità in una prospettiva temporale più ampia.

All'interno del PRA potrà definirsi con le modalità più opportune, una intesa tra Regioni ed OI urbane che identifichi le azioni necessarie di sviluppo delle capacità delle OI e della regione per conseguire i risultati di miglioramento con particolare riguardo agli interventi gestiti dalle OI urbane.

Le imprese, Università e gli enti regionali "ambientali" dovranno essere consultati in sede di definizione del PRA, laddove necessario, per gli interventi che li riguardano.

## 5.6. PUBBLICAZIONE

Il PRA dovrà essere reso pubblico nel testo originale e nei risultati che va conseguendo, coinvolgendo le altre istituzioni sub-regionali e i principali stakeholders.

## 5.7. GOVERNANCE E VERIFICA DEI TARGET

La governance intende attribuire la responsabilità diretta alle singole amministrazioni regionali sul PRA e assicurare una leadership al processo di miglioramento. Affinché questi obiettivi, risultati critici nel passato PRA, siano realizzati è importante identificare chiare responsabilità, orientare l'azione al risultato e non alla sola implementazione delle azioni, assicurare che vi sia un suivi dell'azione e la verifica dei risultati da parte delle istituzioni che ne hanno la leadership, anche con supporto tecnico e premialità.

La governance del PRA deve essere rigorosa nel monitoraggio delle azioni e nella verifica dei risultati, per assicurare che l'apice politico e amministrativo delle Regioni si impegni per il cambiamento, ma deve essere anche capace di offrire incentivi e supporto alle amministrazioni ed ai funzionari carichi di forti responsabilità, così da creare un clima favorevole al cambiamento. Sono quindi necessari interventi premiali e azioni di sistema che inseriscano i funzionari coinvolti in scambi con Regioni più avanzate. L'azione di miglioramento amministrativo deve assicurare in questo senso un costante processo di apprendimento e crescita organizzativa.

In questo quadro la governance richiede che:

- L'azione per la capacità amministrativa e PRA siano riconosciuti nell'**Accordo di Partenariato**. Questo riconoscimento dà un fondamento "contrattuale" a questa azione e impegna governo e CE a operare in tal senso e a verificare i risultati conseguiti. Gli impegni identificati nell'ADP possono essere ripresi dal PO delle regioni;
- Il PRA sia **inserito nel PO**, con il testo del PRA allegato al PO, e quindi il PRA sia approvato con delibera della Giunta regionale. In tal modo il livello politico si assume la responsabilità di realizzare il PRA;
- Sia individuato un/a **responsabile di PRA** all'interno della amministrazione, il quale abbia sufficiente potere di coordinamento e indirizzo, e siano scelti dei coordinatori di ciascun target pilastro che devono rispondere al responsabile PRA;
- La Regione assicuri un **monitoraggio delle azioni del PRA**, secondo quanto stabilito dalla tabella di marcia, e dei tempi delle procedure secondo quanto stabilito dalla L.220/2020, e che questi monitoraggi siano pubblici;
- La CE, supportata da un servizio di Help-Desk, assicuri un **proprio monitoraggio** attraverso riunioni periodiche e scambi di documenti con la Regione;
- Siano **presentati e discussi al CdS** l'avanzamento del PRA, il rispetto dei tempi della tabella di marcia e i tempi effettivi delle procedure in relazione all'avanzamento del PO;
- Sia inserita una **premieria, individuale o di ufficio**, legata all'avanzamento del PRA attraverso gli obiettivi di performance oppure attraverso un incentivo

specifico (collegabile, per esempio, alle azioni a risultato previste dal nuovo regolamento);

- Sia prevista nella verifica intermedia una **premialità di risorse aggiuntive alla Regione** che riconosca il conseguimento dei target del PRA a livello nazionale (p.e.) e una sanzione se il PRA non è realizzato.
- La verifica della realizzazione del PRA e l'eventuale revisione della tabella di marcia sono elementi cruciali su cui si responsabilizzano non solo le Regioni titolari di PRA, ma anche la Commissione Europea e le Autorità nazionali con la finalità di mantenere la leadership sino al conseguimento dei risultati. Laddove ciò non avvenisse, i target del PRA previsti nell'Accordo di Partenariato e nel PO potranno essere richiesti in base alle prerogative ed ai poteri di co-gestione della Commissione.

## **6. L'INTERVENTO NELLE ALTRE REGIONI E ISTITUZIONI TITOLARI DI PO**

L'esperienza PRA 2013-2020 e i risultati conseguiti da alcune Regioni più sviluppate suggeriscono di realizzare un intervento nelle restanti regioni, orientandolo al risultato e lasciando più aperta la definizione delle azioni migliorative e rendendo volontaria la decisione di formalizzarlo sulla base di un format comune.

L'attuale situazione economica a seguito della pandemia dei nuovi programmi comporterà un impegno amministrativo e di spesa realmente aggiuntiva almeno doppio rispetto al passato per cui anche la efficienza amministrativa di queste regioni sarà messa sotto stress e dovrà essere significativamente elevata.

Le criticità amministrative con diversa intensità e frequenza si sono manifestate nella maggior parte di PO di queste regioni, anche se le spese della pandemia e le riprogrammazioni hanno temporaneamente messo in seconda linea. Le riprogrammazioni hanno tolto risorse allo sviluppo delle regioni della coesione, distogliendo il fondo regionale dai suoi fondamentali obiettivi e facendo trasparire dubbi sull'effettiva disponibilità del FSC. Comunque le CSR e le riforme richieste non si riferiscono specialmente alle regioni che trattiamo né esclusivamente al governo centrale.

Numerosi motivi suggeriscono di applicare il PRA come metodo da consolidare alla nuova programmazione nelle restanti regioni:

- Stabilire una continuità d'intervento sulla capacità i cui targets e risultati siano definiti in sede di pianificazione e programmazione dei P.O.
- Rafforzare e sostenere l'azione riformatrice in seno alle amministrazioni e la dinamica di miglioramento endogena, rendendola esplicita con un piano organico a risultato.
- Focalizzare sulle criticità comunque verificatesi nella presente programmazione e privilegiare interventi in quelle regioni con un significativo aumento delle risorse disponibili, anche tenuto conto della probabile distribuzione del FESR più orientata sulle regioni rispetto ai ministeri.
- Aiutare le amministrazioni a conformarsi ai nuovi regolamenti dei fondi ed enabling conditions.
- Utilizzare il sostegno di A.T. e valutazione previsto per i PRA.
- Stabilire il principio che un'amministrazione è in continua evoluzione per cui l'adeguamento della capacità amministrativa deve essere costante, i suoi risultati e responsabilità devono essere espliciti e visibili e "accountable" all'esterno.
- Affermare la fattibilità amministrativa come condizione per guidare una programmazione e gestione che spenda bene e nei tempi.

Per estendere con un PRA 2021-2027 l'intervento in queste regioni proponiamo che una tabella di marcia contenga i target per adeguarsi ai regolamenti europei 2021-



2027 e agli obiettivi di policy di questa programmazione con particolare riguardo agli interventi della S3, ambientali e cambio climatico, territoriali ed urbani e che si colleghi alle criticità esistenti.

A questo fine le regioni potranno mettere nel piano sia interventi scelti dal menu fornito alle regioni critiche oppure nuovi interventi che essi ritengono prioritari.