

Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra di Public Management

# La capacità amministrativa per la gestione dei fondi europei in Italia: l'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo

Prof. Efsio Gonario Espa

---

RELATORE

Prof. Robert Leonardi

---

CORRELATORE

Adriano d'Onofrio - Matr. 641752

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

# INDICE

|  |          |
|--|----------|
| <b>Introduzione</b> .....  | <b>1</b> |
| 1. Struttura dell'elaborato e Domanda di Ricerca .....               | 1        |
| 2. Il Quadro Teorico .....   | 3        |
| 3. Alcuni elementi di riferimento sulla Programmazione Europea ..... | 11       |
| 4. Variabili Dipendenti, Indipendenti e Ipotesi .....                | 14       |
| 5. Metodologia .....   | 15       |

## **Capitolo 1 - La capacità amministrativa come vulnus alla politica di coesione: una panoramica europea e italiana**

|   |    |
|---|----|
| 1. Il problema dell'implementazione e la capacità di spesa .....  | 17 |
| 2. La prospettiva comunitaria su implementazione e capacità amministrativa .....  | 20 |
| 2.1. Le programmazioni 1889-1993 e 1994-1999: le prime difficoltà .....   | 20 |
| 2.2. Il ciclo 2007-2013 .....   | 22 |
| 2.3. L'avvio della Programmazione 2014-2020 .....   | 26 |
| 2.4. L'andamento dell'Implementazione nella programmazione 2014-2020 .....  | 29 |
| 2.5. Le Contromisure di Commissione e Stati Membri nel 2014-2020 .....  | 31 |
| 3. La capacità amministrativa nella Programmazione 2021-2027<br>e il Next Generation EU .....                                   | 33 |
| 4. L'Italia e i Fondi Europei, una storia complicata .....  | 36 |
| 4.1. L'implementazione in Italia nei precedenti cicli di programmazione .....   | 36 |
| 4.2. Le difficoltà di assorbimento nella programmazione 2014-2020 e<br>il raggiungimento dei target di spesa in Italia .....    | 39 |
| 4.3. Il problema della capacità amministrativa in Italia: le indicazioni della<br>Commissione e l'Accordo di Partenariato ..... | 41 |

## **Capitolo 2 - I Piani di Rafforzamento Amministrativo**

|  |    |
|--|----|
| 1. La Genesi dei PRA .....   | 46 |
| 1.1. Le Linee Guida della Prima Fase PRA .....   | 48 |
| 1.2. La Governance dei Piani .....   | 52 |
| 2. Il Monitoraggio e l'Autovalutazione della Prima Fase .....                                  | 53 |
| 3. La Seconda Fase PRA e la nuova configurazione dei piani .....                               | 58 |
| 3.1. PRA II Fase: le principali novità .....   | 58 |
| 3.2. PRA II Fase: Il processo di categorizzazione e standardizzazione<br>degli interventi..... | 60 |
| 4. I nuovi Interventi: gli Standard Locali e Nazionali.....                                    | 63 |

|   |    |
|---|----|
| 4.1. Le Opzioni di costo semplificato.....  | 63 |
| 4.2. Gli Interventi Standard Locali .....   | 67 |
| 4.3. Gli Interventi Standard Nazionali: Attuazione del Codice di Partenariato e Sviluppo delle Competenze Comportamentali ..... | 71 |
| 5. Il secondo esercizio di Autovalutazione .....  | 74 |
| 6. La programmazione 2021-2027 e le prospettive future dei Piani di Rafforzamento Amministrativo .....                          | 78 |
| 6.1. Il futuro dei PRA alla luce delle innovazioni regolamentari .....  | 78 |
| 6.2. L'estensione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo verso Beneficiari ed Enti Locali .....                              | 80 |

### **Capitolo 3 - I Piani di Rafforzamento Amministrativo: l'esperienza di Friuli Venezia Giulia e Sicilia**

|  |     |
|--|-----|
| 1. L'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo nella Regione Friuli Venezia Giulia .....        | 85  |
| 1.1. La capacità amministrativa della Regione Friuli Venezia Giulia e le criticità iniziali .....          | 85  |
| 1.2. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo I Fase del Friuli Venezia Giulia .....                       | 88  |
| 1.3. La seconda Fase PRA nel Friuli Venezia Giulia: una configurazione Particolare .....                   | 92  |
| 1.4. Monitoraggio e Valutazione del PRA II Fase .....  | 95  |
| 1.5. Conclusioni sull'esperienza del Friuli Venezia Giulia .....   | 96  |
| 2. L'iniziativa PRA nella Regione Sicilia .....  | 98  |
| 2.1. La capacità amministrativa e le difficoltà implementative in Sicilia: le condizioni di partenza ..... | 98  |
| 2.2. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo I Fase della Sicilia .....                                   | 100 |
| 2.3. Precondizioni, sviluppo e caratteristiche del PRA II Fase in Sicilia .....                            | 103 |
| 2.4. Il PRA II Fase della Regione Sicilia: tra ritardi e nuovi interventi .....                            | 106 |
| 2.5. Monitoraggio e Autovalutazione del PRA II Fase Siciliano .....  | 108 |
| 2.6. Conclusioni sull'esperienza dei PRA in Sicilia .....  | 111 |
| 3. Confronto tra i due casi studio e considerazioni finali .....   | 113 |

### **Conclusione .....113**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Appendice – Intervista al Dottor Minervini .....</b> | <b>121</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                               | <b>128</b> |

# Introduzione

## 1. Struttura dell'elaborato e Domanda di Ricerca

Questo elaborato si concentra sui Piani di Rafforzamento Amministrativo, strumenti innovativi adottati dal nostro paese nel corso della programmazione 2014-2020 per far fronte alle persistenti difficoltà di implementazione dei fondi strutturali e di investimento della politica di coesione europea. Quest'ultima costituisce il principale mezzo con cui l'Unione Europea cerca di favorire la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali tra le diverse regioni che la compongono. Essa mira alla creazione di un'Unione che si preoccupi non solo della crescita economica, ma che assicuri che tale crescita sia distribuita più egualmente tra i diversi paesi e regioni che la costituiscono<sup>1</sup>. Tuttavia, nonostante l'ingente ammontare di risorse comunitarie che la politica di coesione ha stanziato a tal fine, sin dai primi cicli di programmazione la maggioranza degli Stati Membri ha riscontrato forti criticità nell'implementazione dei fondi europei, in termini di tasso di assorbimento e di spesa. Assicurare la corretta implementazione di queste risorse diviene ancora più cruciale per un paese come l'Italia, tra i maggiori destinatari dei finanziamenti della programmazione europea anche nel ciclo 2021-2027; finanziamenti cui peraltro si aggiungeranno le risorse, ancorate al bilancio europeo, del Next Generation EU.

Individuare le criticità che hanno ostacolato i processi di spesa delle ordinarie risorse e gli strumenti adottati a livello nazionale e sovranazionale per superarle potrebbe costituire una chiave per definire, o rafforzare, una strategia mirata ad evitare il rischio di “congestione amministrativa” nelle autorità italiane incaricate di gestire la futura mole di fondi. La capacità amministrativa di questi enti, come si vedrà, è infatti considerata come uno dei principali fattori propedeutici ad una efficiente ed efficace implementazione delle risorse europee.

In tal senso, l'elaborato si propone di indagare sugli aspetti inerenti la gestione amministrativa in Italia dei Fondi SIE (considerando che essi costituiscono oltre un terzo del budget complessivo dell'UE per il settennio 2014-2020), con particolare attenzione agli interventi sull'organizzazione e sulle procedure delle amministrazioni responsabili.

---

<sup>1</sup> R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2005, p. 13.

La scelta di focalizzare la ricerca sugli aspetti amministrativo-gestionali dell'attuazione della programmazione europea ha portato ad un percorso di approfondimento ed analisi del principale strumento italiano di rafforzamento amministrativo in tale ambito, ovvero, come accennato, i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Documenti operativi previsti dall'Accordo di Partenariato ed adottati dalle amministrazioni titolari di programmi operativi nazionali o regionali nel corso della programmazione del 2014-2020, i PRA hanno consentito di configurare azioni di miglioramento per rendere l'organizzazione amministrativa più efficiente sul piano dell'implementazione dei fondi SIE, intervenendo sulle criticità procedurali, strumentali e gestionali, riscontrate nel corso dei precedenti cicli di programmazione europea. L'iniziativa dei PRA, avviata nel 2015, ha rappresentato un percorso particolarmente innovativo e per certi versi pionieristico nel panorama europeo. Dopo una prima fase biennale, che ha permesso di sperimentare e raccogliere informazioni sulle esigenze di rafforzamento delle singole amministrazioni, la configurazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è stata ulteriormente approfondita e sviluppata nel corso di una seconda fase, che si è conclusa al termine del 2020. L'esperienza e lo sviluppo dei PRA attraverso le due fasi, in virtù della loro centralità nelle strategie italiane di miglioramento della gestione dei fondi europei, costituisce il principale oggetto di analisi dell'elaborato, che si articolerà in tre sezioni.

Nel primo capitolo, al fine di delineare il contesto e le condizioni in cui i PRA sono stati configurati, viene ricostruito il quadro delle difficoltà implementative e l'andamento dei tassi di assorbimento dei fondi comunitari partendo dalle prime programmazioni europee fino al corrente ciclo 2014-2020. Parallelamente, vengono analizzate le principali contromisure e iniziative adottate dall'Unione Europea nel corso degli anni, a seguito della progressiva acquisizione di una maggiore consapevolezza, da parte delle istituzioni sovranazionali, in tema di capacità amministrativa. La parte conclusiva del primo capitolo si concentra invece sull'esperienza italiana e sulle criticità nazionali di attuazione dei programmi operativi, guardando allo sviluppo della dialettica con la Commissione Europea in merito all'accelerazione della spesa dei fondi e alle misure introdotte con l'Accordo di Partenariato nel 2014.

Il secondo capitolo approfondisce, nello specifico, la strategia italiana di potenziamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi SIE, descrivendo l'origine dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, delineandone le caratteristiche principali e seguendone l'evoluzione nel corso del settennio di riferimento. In particolare, viene analizzata la configurazione degli interventi pianificati all'interno della prima e della seconda fase, mettendo a fuoco i risultati dei principali momenti di monitoraggio e valutazione. All'interno del capitolo vengono quindi descritte le principali criticità emerse nell'attuazione di questi strumenti e nella realizzazione dei relativi interventi. Infine, sono illustrate le possibili traiettorie di sviluppo futuro per i piani, alla luce delle modifiche regolamentari e dell'avvio della programmazione 2021-2027.

Nel terzo capitolo vengono esaminati i casi delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia, inquadrando le diverse situazioni di partenza, gli ostacoli riscontrati nell'esecuzione dei programmi operativi, e gli interventi adottati nei rispettivi Piani di Rafforzamento Amministrativo. L'esame di questi due casi di studio

consente di evidenziare le diverse dinamiche sviluppatasi nell'attuazione degli strumenti adottati. La scelta delle regioni è stata dettata dalla loro appartenenza a due categorie opposte nell'ambito della politica di coesione (regione meno sviluppata la Sicilia, regione più sviluppata il Friuli Venezia Giulia), caratterizzate di conseguenza da un diverso ammontare dei fondi destinati, da specifiche difficoltà implementative e da performance differenti quanto a completamento degli interventi inseriti nei PRA. Si evidenzia, in particolare, come la Sicilia sia stata oggetto di particolare attenzione da parte delle istituzioni europee a causa delle criticità di attuazione dei propri programmi operativi regionali e rappresenta, di conseguenza, un caso particolarmente interessante.

All'interno dell'elaborato non vengono approfonditi i possibili interventi legislativi e di riforma dei regolamenti europei, né le variabili legate al contesto socio-economico del paese, in quanto tali aspetti esulano, almeno in parte, dalla materia del Public Management. Inoltre, come accennato, il focus della ricerca si concentra primariamente sui fondi strutturali e di investimento, in quanto principali mezzi per il perseguimento della politica di coesione europea; l'accelerazione della spesa di tali fondi rappresenta peraltro l'obiettivo ultimo del Piani di Rafforzamento Amministrativo.

Sulla base degli elementi precedentemente descritti, la domanda cui questo elaborato intende rispondere è la seguente: Gli interventi messi in atto dai Piani di Rafforzamento Amministrativo per fronteggiare le criticità nella gestione e nell'implementazione dei fondi sono coerenti con gli indirizzi europei? Quali sono le prospettive future per questi strumenti?

L'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è stata avviata nel contesto di un progressivo approfondimento, nel mondo della ricerca accademica e degli studi europei, sul tema della capacità amministrativa come fattore determinante per l'accelerazione della spesa dei fondi europei. Il Quadro Teorico di riferimento sulla capacità amministrativa viene ricostruito nel paragrafo seguente, e da esso scaturisce l'ipotesi che questo elaborato intende verificare.

## 2. Il Quadro Teorico

Fin dai primi cicli di programmazione europea, l'attenzione delle istituzioni europee, in particolare della Commissione, e del mondo accademico si è rivolta all'analisi dei principali ostacoli ad una spesa efficiente ed efficace dei fondi europei. In questo senso, all'individuazione delle difficoltà di implementazione delle risorse allocate negli Stati Membri, è seguita l'elaborazione e lo sviluppo del concetto di capacità di assorbimento. In origine, la capacità di assorbimento fu un indicatore utilizzato prevalentemente nell'ambito dei programmi di aiuto allo sviluppo della Comunità Europea. Con l'incremento delle risorse poste nel bilancio europeo, la conclusione dei primi cicli di programmazione e il processo di allargamento dell'Unione ad altri paesi, la capacità di assorbimento venne posta al centro dell'analisi dell'implementazione dei fondi strutturali.

Nonostante la questione dell'assorbimento fosse già emersa in report passati, la Commissione Europea ha introdotto per la prima volta una definizione ufficiale di questo concetto all'interno di uno studio di valutazione della spesa dei fondi strutturali del 1999, descrivendola come: *“la proporzione tra le risorse di bilancio utilizzate e quelle allocate inizialmente”* nell'ambito di un programma operativo<sup>2</sup>.

Come accennato, un driver importante per l'approfondimento della tematica e dei requisiti necessari per una corretta implementazione dei fondi strutturali è stato l'ingresso di nuovi paesi nell'Unione. Tra le condizioni di accesso per quest'ultimi vi era, infatti, il possesso di un'adeguata organizzazione e preparazione per l'utilizzo delle risorse sovranazionali. Nel 2002, uno studio commissionato dall'Unione Europea al NEI Institute, volto proprio all'identificazione di indicatori come *benchmark* per la valutazione dei paesi candidati, approfondiva i caratteri essenziali del processo implementativo dei fondi europei e affrontava la questione della capacità di assorbimento in maniera più strutturata.

In questo report, la capacità di assorbimento era definita come *“la misura in cui uno Stato Membro è in grado di spendere interamente le risorse finanziarie allocate dai Fondi Strutturali efficientemente ed efficacemente”*<sup>3</sup>. Venivano identificate inoltre tre sotto-categorie in cui questa si articolava, ovvero: la capacità di assorbimento macro-economica, la capacità di assorbimento finanziaria e la capacità amministrativa. Se le prime due si rivolgevano primariamente ai fondamentali economici del paese di riferimento, ai fini dell'elaborato rileva soprattutto la terza categoria. La capacità amministrativa si riferiva, infatti, all'adeguatezza delle autorità amministrative centrali e territoriali, in termini di struttura e organizzazione, risorse umane, strumenti procedurali e di supporto all'attività di gestione dei fondi.

Le variabili e la metodologia adottata dallo studio del NEI si rivelarono essere particolarmente apprezzate negli anni successivi, venendo riproposte e applicate in altri studi riferiti all'esperienza di diversi Stati membri. Un esempio è quello realizzato da A. Horvat nel 2005, che si concentrava sulla capacità di assorbimento di Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia Estonia e Slovenia<sup>4</sup>.

È poi uno studio condotto nel 2007 da S. Milio, rivolto proprio alle regioni italiane, ad approfondire ulteriormente l'analisi sulle difficoltà di implementazione dei fondi europei, sottolineando la centralità della capacità amministrativa e superando la tendenza dei precedenti studi alla sovrapposizione tra questo concetto e quello di capacità di assorbimento<sup>5</sup>. L'autrice evidenziava come quest'ultima fosse stata definita e analizzata nei precedenti studi partendo dal presupposto che gli Stati membri (e le regioni destinatarie) ricevessero più risorse di quanto effettivamente fossero in grado di spendere date le strutture economiche presenti, generando di conseguenza la discrasia tra risorse allocate, impegnate e spese. Eppure, sia la Commissione che i ministeri

---

<sup>2</sup> Commissione Europea, *Evaluating socioeconomic programme*, MEANS Collection, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

<sup>3</sup> S. Boeckhout et al., *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, NEI Regional and Urban Development, Rapporto per la Commissione Europea - DG REGIO, 2002.

<sup>4</sup> A. Horvath, *Why does nobody care about the Absorption? Some Aspects regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession*, 2005.

<sup>5</sup> S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442.

deputati degli Stati Membri avevano definito l'assegnazione dei fondi sulla base di analisi onnicomprensive, valutando elementi come carenze strutturali, ricchezza, insufficienza delle infrastrutture, popolazione, estensione territoriale.

Si può quindi assumere che le regioni abbiano ricevuto, nel susseguirsi dei cicli di programmazione, un ammontare di risorse sempre più adeguato alle esigenze rilevate. La fonte delle difficoltà nell'utilizzo andrebbero quindi ricercate, come accolto dalla Commissione e dagli studi per l'accesso di Nuovi Stati Membri ai fondi di coesione, nella scarsa capacità amministrativa a livello regionale e locale. La ricerca di Milio, individuata la necessità di identificare una definizione più precisa e coerente, delineava il concetto di capacità amministrativa come *"l'abilità delle istituzioni di gestire i fondi strutturali sulla base delle rispettive regole e procedure"*<sup>6</sup>. Partendo dai principi e dalle condizioni di accesso dei fondi<sup>7</sup>, l'autrice articolava quindi la capacità amministrativa in quattro azioni chiave: gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione. Per ciascuna azione veniva poi stabilito un set di indicatori specifici, volti a garantire gli strumenti per un'analisi empirica della capacità amministrativa nelle regioni sotto osservazione. L'apporto dello studio di S. Milio risulta quindi particolarmente rilevante sotto due aspetti: per il consolidamento della relazione di causalità tra risultati di implementazione, assorbimento e capacità amministrativa territoriale; per l'influenza nei successivi modelli sviluppati per supportare il rafforzamento di istituzioni e amministrazioni pubbliche nella gestione dei fondi strutturali.

Nel 2013 uno studio di Bachtler et al. proponeva un'ulteriore operazionalizzazione della capacità amministrativa, individuando tre componenti (struttura organizzativa, risorse umane e adattamento amministrativo), specificate in 6 indicatori, valutando l'adeguatezza di tali dimensioni quanto la performance amministrativa nel periodo 2004-2008 in diversi paesi dell'Est Europa<sup>8</sup>. Un altro valido tentativo di operazionalizzazione della capacità amministrativa è stato intrapreso in un'iniziativa dei ricercatori del progetto COCOPS(2014), finanziata all'interno del settimo Quadro Finanziario Pluriennale. Lo studio elaborava un Indice di Capacità di Gestione Amministrativa basato su 6 dimensioni, ovvero capacità strategica, gestione delle risorse umane, cultura organizzativa, misurazione della performance, leadership, coordinamento. Il contributo di tale studio, sebbene non inquadrabile propriamente nell'ambito della letteratura sulle politiche di coesione, è importante in quanto ha rafforzato l'attenzione verso gli aspetti più prettamente organizzativi della definizione e della misurazione della capacità amministrativa.

Più recentemente, in un'analisi condotta da N.Surubaru sulla programmazione 2007-2013 in alcuni paesi dell'Est Europa, venivano definite tre diverse categorie con riferimento alla capacità amministrativa: istituzionale, burocratica e di risorse umane. La capacità istituzionale rilevava *"il modello istituzionale, in*

---

<sup>6</sup> S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442.

<sup>7</sup> OIR, *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds Final Report*, commissionato dalla Commissione Europea, DG REGIO, OIR in association with LRDP and IDOM, 2003.

<sup>8</sup> J. Bachtler, C. Mendez, H. Oraže, *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*, European Planning Studies, 2014, pp. 735-757.

*termini di coordinamento e accountability di tutti gli attori coinvolti nella gestione e nell'implementazione delle risorse*"<sup>9</sup>. Con la capacità burocratica lo studio faceva invece riferimento al possesso di strumenti amministrativi e normativi adatti alla gestione dei fondi. In tal senso, la presenza di regole stabili e di procedure standardizzate, unita alla maggiore diffusione della digitalizzazione, rappresentava un elemento che concorre a identificare tale capacità. La capacità burocratica includeva, inoltre, l'impatto degli oneri amministrativi/burocratici sulla fase di selezione dei progetti per l'impiego dei fondi. Infine, la capacità amministrativa in termini di risorse umane veniva misurata guardando ai numeri, alla qualità e agli incentivi finanziari e di carriera per il personale impiegato nelle Autorità di Gestione e le altre istituzioni coinvolte. Lo studio, inoltre, estendeva l'analisi ad un altro aspetto interessante, sebbene non direttamente connesso alla capacità amministrativa, ovvero la capacità territoriale, che si riferisce al grado di coinvolgimento dei diversi livelli governativi nell'implementazione delle risorse comunitarie.

Dall'analisi del quadro teorico di riferimento, come visto, non emerge una definizione univoca e condivisa del concetto di capacità amministrativa. Tali studi hanno, tuttavia, fortemente influenzato e suscitato interesse nelle istituzioni europee, che hanno progressivamente sviluppato, come accennato, una maggiore consapevolezza della rilevanza della capacità amministrativa delle autorità chiamate a gestire i fondi SIE. In particolare, l'avvio di diverse progettualità e iniziative sovranazionali in tale ambito permette di identificare l'inquadramento della capacità amministrativa e delle sue componenti da parte della Commissione Europea.

In vista della programmazione 2021-2027, la Commissione, in collaborazione con l'OECD, ha lanciato il progetto pilota "Frontloading Administrative Capacity building" con cui fornire alle Autorità di Gestione selezionate e coinvolte il supporto per lo sviluppo della propria capacità amministrativa. Il documento con cui la Commissione invitava le amministrazioni nazionali a partecipare a questo primo progetto forniva un'importante caratterizzazione del concetto di capacità amministrativa, articolandone e illustrandone le componenti essenziali. Ai nostri fini risulta quindi particolarmente importante, in quanto, come sottolineato, non esiste una vera e propria definizione ufficiale e condivisa del concetto a livello europeo. La comunicazione, infatti, esordiva ribadendo l'importanza, per realizzare le priorità dei fondi strutturali e d'investimento, di un'amministrazione dotata di "*funzionari pubblici che lavorino in organizzazioni efficienti, in grado di gestire progetti complessi in un contesto di governance multilivello*"<sup>10</sup>.

La Commissione sottolineava la presenza di difficoltà sia interne, come ad esempio il possesso di competenze e capacità organizzative, che esterne, in termini di coordinamento e interazione con gli altri attori coinvolti. Identificava, nello specifico, quattro macro-aree cruciali di intervento per rafforzare la performance amministrativa nella gestione dei fondi, che sembrano ereditare molto dalla letteratura esistente in materia:

---

<sup>9</sup> N. Surubaru, *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13*, *Regional Studies*, 51:6, 2017, pp. 844-856.

<sup>10</sup> Commissione Europea, *Call For Expression Of Interest For Managing Authorities To Participate In A Pilot Action On Frontloading Administrative Capacity Building To Prepare For The Post-2020 Programming Period*, DG REGIO, 2018.

- Le Risorse Umane: l'amministrazione deve avere a disposizione ed essere in grado di attrarre personale competente e motivato, garantendo allo stesso modo la possibilità di miglioramento e sviluppo delle competenze individuali.
- Le Strutture: le istituzioni coinvolte nella gestione dei fondi devono poter contare su un quadro istituzionale e normativo ben definito, con compiti e responsabilità attribuite in maniera chiara e distinta. L'organizzazione deve garantire semplicità e trasparenza, oltre che un'adeguata flessibilità per reagire tempestivamente ad eventuali cambiamenti.
- La Strumentazione: una categoria che include tutte le procedure, le linee guida, i manuali, le norme interne e qualsiasi altro elemento strumentale alla qualità, alla trasparenza ed alla resilienza delle istituzioni. In tal senso, rientrano in questa componente i sistemi tecnologici e informativi a disposizione per la comunicazione interna ed esterna, che facilitano il decision making, e i sistemi di performance management, ovvero gli strumenti organizzativi che consentano all'amministrazione di definire degli obiettivi misurabili e di monitorarne il raggiungimento.
- La Governance: l'interazione e il coordinamento delle Autorità di Gestione con tutti gli organismi e gli attori coinvolti nell'implementazione dei programmi operativi.

Queste quattro dimensioni venivano ulteriormente approfondite all'interno di un documento-guida, "Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners" rivolto più in generale al miglioramento della qualità della pubblica amministrazione, contenente però al suo interno un'intera sezione dedicata alla gestione dei fondi strutturali e d'investimento europei<sup>11</sup>.

In primo luogo, la guida sottolineava come gli Stati Membri debbano organizzarsi nella gestione dei fondi europei al fine di raggiungere tre obiettivi: massimizzare il tasso di assorbimento (esecuzione finanziaria); ridurre al minimo le irregolarità (e quindi spendere correttamente i fondi); massimizzare l'impatto e il raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dalla programmazione. Il perseguimento dei suddetti obiettivi deve essere bilanciato, in quanto l'appiattimento su una delle priorità finirebbe per inficiare irreversibilmente sul raggiungimento delle altre (un'eccessiva attenzione su controlli e forma può tanto rallentare l'implementazione quanto diminuire l'efficacia della spesa dei fondi).

Con riferimento all'area delle Risorse Umane, venivano evidenziate alcune competenze che il personale coinvolto nelle diverse fasi attuative dovrebbe possedere, nello specifico:

- Pianificare e programmare strategicamente l'utilizzo delle risorse sulla base del quadro normativo europeo, al fine di evitare il disimpegno e massimizzare l'impatto;
- Assicurare la visibilità e l'accessibilità dei fondi ai potenziali soggetti beneficiari;
- Capacità nella promozione e nella selezione dei progetti;

---

<sup>11</sup> Commissione Europea, *Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners 2017 edition*, Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2017.

- Controllare e processare le richieste di pagamento dai beneficiari e per la Commissione; monitorare i progetti selezionati;
- Condurre valutazione ex ante ed ad interim; conoscenza e capacità di utilizzo di strumenti ICT in supporto alla gestione di programmi e operazioni.

Le amministrazioni coinvolte devono inoltre essere in grado di affrontare il problema dello staff turnover, in quanto il “learning by doing” è considerato una componente fondamentale per lo sviluppo di competenze specialistiche nell’ambito della gestione dei fondi. La Commissione suggeriva quindi l’utilizzo delle risorse dell’assistenza tecnica per allestire un sistema di incentivi per il personale.

Per quanto riguarda la seconda area invece, l’esperienza delle precedenti programmazioni aveva portato alla definizione di alcune indicazioni per le Autorità di Gestione. All’interno di esse, veniva evidenziata l’importanza della semplificazione, attraverso la revisione di linee di comunicazione e coordinamento eccessivamente ramificate e complicate, assicurando però, contemporaneamente, una corretta assegnazione delle competenze. Le responsabilità assegnate devono essere chiaramente divise tra Autorità di Gestione ed Organismi Intermedi, con la delega ai secondi di specifiche funzioni e compiti da parte delle prime, che comunque rimangono centri di imputazione in quanto a responsabilità. L’istituzione centrale di coordinamento deve avere potere sufficienti e stimolare lo scambio di esperienze e informazioni tra le autorità di gestione, lavorando per la semplificazione dei processi. Nell’ambito delle Strutture è ritenuta cruciale anche la continuità, che permette di evitare alterazioni del sistema d’implementazione quando questo non sia funzionale al miglioramento della performance. Cambiamenti non necessari pongono infatti a rischio la “memoria istituzionale”, con conseguente perdita di esperienza all’interno del personale, generando inefficienze nel breve termine.

In quanto alla strumentazione, la Commissione poneva l’accento sulla necessità di strumenti per evitare irregolarità. In primis, le amministrazioni pubbliche devono fare buon uso dell’eGovernment e dei social media per aumentare la trasparenza, la visibilità e ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari. Le Autorità di gestione sono chiamate ad adottare misure anti corruzione e anti frode, sopponendosi al controllo delle autorità di audits. Un esempio è lo sviluppo di indicatori anti-frode, e assicurare cooperazione e coordinazione delle autorità con gli organismi controllori. Nella fase di selezione, le Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi devono valutare le progettualità proposte attraverso dei criteri di selezione, che garantiscano correttezza, eleggibilità, rilevanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, capacità dei beneficiari, prevenzione dei rischi. Le amministrazioni devono anche assicurare che i potenziali beneficiari possano illustrare come le proprie iniziative possano concorrere al raggiungimento dei target di riferimento.

Sulla falsariga di questa iniziativa del 2018, veniva avviato il progetto “Roadmaps for Administrative Capacity Building - Practical toolkit” per supportare le amministrazioni selezionate nella definizione di un percorso per affrontare i deficit riscontrati nella precedente programmazione. Il programma veniva lanciato in collaborazione con l’OECD, che ha sviluppato un quadro analitico per assistere le Autorità di Gestione

partecipanti nella definizione delle roadmaps per il rafforzamento amministrativo<sup>12</sup>. Anche in questo caso, venivano individuate quattro dimensioni su cui le amministrazioni devono intervenire per favorire l'implementazione dei programmi operativi.

La prima afferisce all'area delle Risorse Umane, comprendente sostanzialmente gli stessi fattori individuati nei precedenti paragrafi, ovvero la necessità di attirare personale con le competenze necessarie, di strumenti per aggiornare e migliorare le conoscenze dello staff, dell'allestimento di un sistema di performance management con obiettivi misurabili e incentivi connessi. La seconda dimensione riguarda l'organizzazione della struttura, intrinsecamente legata alla precedente in quanto un personale competente lavora al meglio in un'organizzazione che facilita e agevola la messa in pratica di tali competenze. Tale dimensione include tanto i sistemi e gli strumenti a disposizione, che le procedure da seguire e le strutture, tutti elementi che devono essere allineati agli obiettivi strategici delle Autorità di Gestione. Con riferimento alle Strutture, lo studio dell'OECD segnalava, inoltre, il rischio della duplicazione dei ruoli derivanti dalla poca chiarezza nell'attribuzione dei compiti. Emergeva, peraltro, una certa disconnessione tra le funzioni di front e back office delle amministrazioni, a causa della quale le informazioni riguardo beneficiari e progetti difficilmente venivano trasferite efficacemente all'area manageriale e ricollegate ad una dimensione strategica.

La complessità delle procedure in ambito appalti, gestione finanziaria, organizzazione delle risorse umane, veniva individuata come un problema diffuso a tutti i livelli del sistema implementativo. Tale complessità risultava amplificata dalla mancanza di linee guida e manuali, oltre che dalla poca coerenza nell'interpretazione della normativa esistente da parte di audits e valutatori. Le regole interne, se applicate in maniera incorretta, finivano infatti per causare ritardi e ostacoli per le Autorità di Gestione, soprattutto nella capacità di reagire rapidamente agli imprevisti. Sebbene la maggior parte degli interventi per porre rimedio a tali problematiche siano al di là dei poteri delle autorità di gestione e degli organismi intermedi (richiedendo quindi riforme legislative ed interventi normativi), vi sono alcune azioni che possono essere poste in essere per migliorare gli aspetti procedurali e accelerare le tempistiche, come garantire supporto al personale con manuali e linee guida, oltre che con l'utilizzo dell'assistenza esterna diretta.

Aspetto giudicato fondamentale per garantire una fluida implementazione dei fondi era, inoltre, la flessibilità nella gestione delle risorse, sia umane che finanziarie. La rigidità in tale ambito è stata riportata come una delle difficoltà più rilevanti segnalate da parte delle Autorità di Gestione. Per i dirigenti questo comportava, infatti, l'impossibilità di rispondere reattivamente a mutamenti circostanziali o a ritardi nei progetti attraverso lo spostamento di fondi o manovre di bilancio (per i quali spesso era necessaria l'approvazione del Ministro delle Finanze). Anche le rigidità nella mobilità del personale, che ha impedito in molti paesi di indirizzare le competenze dove richiesto, hanno inficiato sulla capacità di reagire a imprevisti.

---

<sup>12</sup> OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy; Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Report, 2020.

Altre esperienze utili riguardavano gli strumenti di “knowledge management”, con l’adozione di piattaforme che accentrino le informazioni e le fonti necessarie per la selezione, l’implementazione e la valutazione dei progetti. Senza un’efficace sistema di trasmissione di conoscenze ed esperienze all’interno di un’Autorità di Gestione ma come anche tra attori istituzionali diversi, si impedisce di sfruttare le conoscenze acquisite dalle diverse unità operative che si ritrovino ad affrontare casistiche e problematiche simili. A tal fine i sistemi di ICT (Information and Communication Technology) diventano cruciali per registrare le attività delle autorità di gestione e fornire informazioni sulle procedure svolte.

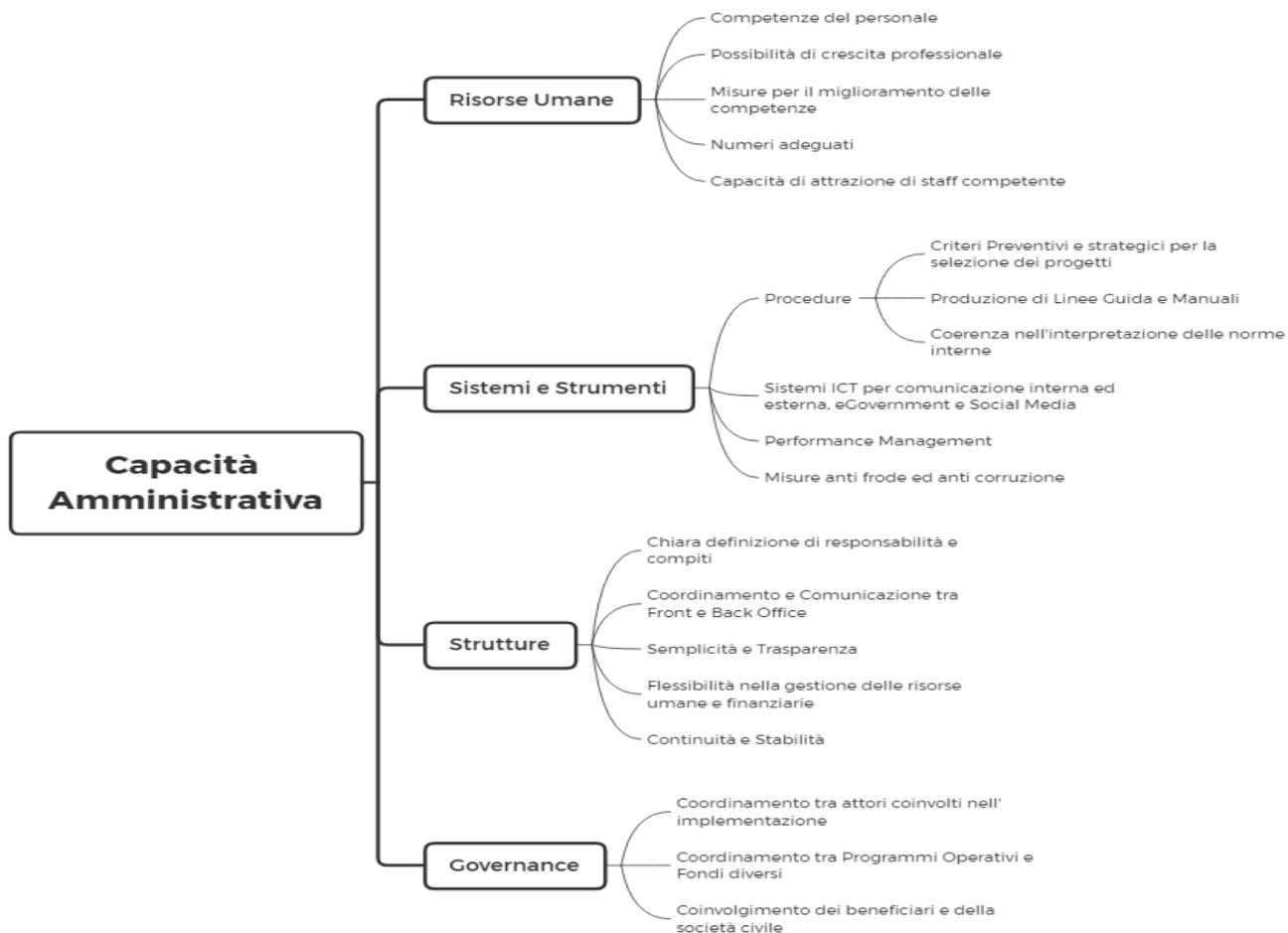
Come terza dimensione, l’OECD evidenziava l’importanza di assicurare una pianificazione strategica per le Autorità di Gestione, orientata ai risultati, al fine di garantire un’implementazione efficace dei programmi operativi. Eventuali mancanze nella definizione di una strategia infieriscono tanto sulla selezione dei progetti quanto sul monitoraggio e la valutazione dei programmi (si pensi ad un’attenzione eccessiva sul rispetto delle regole, ma non sui risultati raggiunti). Il rischio è che le Autorità di Gestione si soffermino su indicatori che non catturano gli outcome, gli effetti, dei progetti finanziati, e che quindi non forniscono indizi sulla performance. Un’implementazione efficace dei fondi risulta legata anche al coinvolgimento degli stakeholder e della società civile, poiché questo permette di inquadrare più facilmente i bisogni e le capacità dei beneficiari. A quest’ultimo aspetto si ricollegano le difficoltà nella promozione di progetti idonei e funzionali, un ostacolo importante alla capacità delle amministrazioni di garantire l’assorbimento dei fondi. Stimolare la presentazione di progetti necessita di un’adeguata durata delle call processes, un approccio più flessibile e strategico al design dei processi di selezioni, una comunicazione adeguata per assicurarsi di raggiungere i beneficiari. Infine, la definizione dei criteri di selezione attraverso la consultazione di diversi attori e potenziali beneficiari è un metodo efficace per garantire l’accessibilità dei fondi.

Infine, il progetto poneva come quarta dimensione le condizioni quadro/normative in cui le Autorità di Gestione si trovano ad operare. Sebbene la regolazione e la legislazione di riferimento possano risultare particolarmente impattanti sulla capacità di assorbimento, esse si pongono, come evidenziato, al di fuori della gestione amministrativa dei fondi, e, di conseguenza, non rilevano ai fini di questa ricerca.

Sulla base dell’analisi condotta sul quadro teorico di riferimento relativo alla capacità amministrativa delle amministrazioni degli Stati Membri nella gestione dei fondi, è possibile sintetizzare l’insieme delle componenti della capacità amministrativa con il seguente schema<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Elaborazione dell’autore sulla base degli elementi emersi dalla revisione della letteratura e del quadro teorico della capacità amministrativa.



### 3. Alcuni elementi di riferimento sulla Programmazione Europea

Al fine di facilitare una più immediata immersione del lettore nelle tematiche che verranno affrontate all'interno dell'elaborato, questo paragrafo enuclea, in sintesi, le principali caratteristiche della programmazione 2014-2020 e la relativa attuazione.

Con politica di coesione europea si fa riferimento, per definizione, alle *“misure economico politiche finalizzate alla riduzione del divario tra livelli di sviluppo delle regioni europee”*<sup>14</sup>. L'importanza della politica di coesione è quindi indissolubilmente legata al suo impatto in termini di risultati socioeconomici<sup>15</sup>. Nello specifico, essa coniuga gli interventi europei a gestione diretta, le politiche attuate dagli stessi Stati membri, e i finanziamenti erogati tramite l'impiego delle risorse a gestione indiretta, ovvero i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)<sup>16</sup>. Questi ultimi coprono oltre un terzo del bilancio complessivo

<sup>14</sup> L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea, La Programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016, p.61.

<sup>15</sup> R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2005, p. 13.

<sup>16</sup> Tra gli interventi funzionali agli obiettivi della Politica di Coesione occorre includere anche gli strumenti messi a disposizione dalla BEI e altri strumenti finanziari.

dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020 (il Multi Financial Framework, di durata appunto settennale), e sono costituiti da<sup>17</sup>:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR): fondo strutturale diretto allo sviluppo equilibrato dei territori europei.
- Fondo Sociale Europeo (FSE): fondo strutturale per il sostegno e la promozione dell'occupazione negli Stati Membri, oltre che la salvaguardia e lo sviluppo del capitale umano.
- Fondo di Coesione (FC): fondo che eroga finanziamenti per operazioni nel settore dei trasporti e dell'ambiente negli Stati Membri con reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE (ne risulta di conseguenza escluso il nostro paese).
- Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP): fondo d'investimento a supporto della pesca e delle comunità costiere, volto alla promozione di maggiore sostenibilità, diversificazione e crescita delle regioni marittime dell'UE.
- Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR): fondo d'investimento creato per affrontare le sfide delle aree rurali europee.

Tali risorse sono quindi distribuite tra gli Stati Membri sulla base di Accordi di Partenariato tra quest'ultimi e la Commissione Europea, attraverso cui si definiscono le modalità di perseguimento a livello nazionale delle priorità della politica di coesione del periodo di riferimento, e da cui discendono i programmi operativi. Questi costituiscono il principale strumento per la programmazione della gestione indiretta dei singoli fondi europei (anche se lo Stato Membro può decidere di definire programmi plurifondo). Ogni programma operativo si articola in assi prioritari, corrispondenti ad un Obiettivo Tematico stabilito a livello sovranazionale. Essi contengono, infatti, le priorità da perseguire nell'utilizzo delle risorse e gli obiettivi specifici, ove possibile quantificati e accompagnati da indicatori di riferimento in modo da definire dei risultati attesi. Ai risultati attesi vengono ricollegate le azioni, come esempi di interventi da avviare e selezionare per raggiungere i suddetti risultati. Inoltre, ad ogni asse corrisponde una specifica dotazione finanziaria, inclusa nel piano tabellare di finanziamento<sup>18</sup>.

Il programma operativo deve anche individuare un'Autorità di Gestione, ovvero una struttura afferente ad un'amministrazione nazionale o territoriale (ma anche ad un organismo privato), responsabile dell'amministrazione efficace dei fondi e titolare di una diversa serie di funzioni, quali: il monitoraggio e l'assicurazione di una corretta attuazione del programma e il raggiungimento degli obiettivi ad esso sottesi; l'identificazione di criteri e procedure di selezione; il controllo sulla realizzazione delle operazioni e le progettualità finanziate; la pubblicizzazione delle opportunità di finanziamento.

---

<sup>17</sup> Commissione Europea, *Fondi strutturali e di investimento europei*, Sito Ufficiale della Commissione Europea: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_it#howthefundsaremanaged](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it#howthefundsaremanaged)

<sup>18</sup> L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea, La Programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016, pp. 110-113.

Accanto all'identificazione dell'Autorità di Gestione, lo Stato Membro deve designare anche un'Autorità di Certificazione che provveda alla trasmissione alla Commissione UE delle domande di pagamento, certificando la validità e l'esattezza delle spese iscritte a bilancio e sostenute per il finanziamento delle operazioni selezionate. Completa il quadro l'individuazione di un'Autorità di Audit che sorvegli sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo di un programma operativo. Mentre alle Autorità appena descritte spettano responsabilità relative al processo di gestione e controllo dei fondi, la normativa europea prevede che vengano costituiti dei Comitati di Sorveglianza che valutino l'attuazione dei programmi operativi e delle rispettive priorità, con un apposito Comitato istituito a livello centrale che sorvegli l'implementazione dell'intera programmazione 2014-2020 nel paese<sup>19</sup>.

Infine, ogni programma operativo descrive e identifica al proprio interno le diverse fasi di attuazione, sintetizzabili in: selezione, gestione, comunicazione, monitoraggio, controllo, sorveglianza e valutazione. Con riferimento specifico alla fase di selezione, le Autorità di Gestione sono chiamate a definire indirizzi, modalità attuative, potenziali beneficiari, criteri e procedure di selezione delle operazioni da attuare, nel rigido rispetto delle normative sugli appalti. Le procedure di selezione possono differire in relazione alla categoria di progettualità che l'amministrazione intende finanziare, nonché sulla base della tipologia di beneficiari individuata. Esse possono essere finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche, all'acquisizione di beni e servizi, come anche all'erogazione di aiuti per i beneficiari privati. I finanziamenti che ricadono nel regime di aiuti di Stato sono sottoposti ovviamente al rispetto della normativa nazionale (Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 123 – Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese) e dell'inquadramento all'interno delle deroghe al divieto generale dettato dalla normativa europea (art. 107 TFUE). Gli aiuti variano inoltre per categoria, forma di finanziamento, obbligo di notifica alla Commissione UE<sup>20</sup>. Gli stessi beneficiari possono essere costituiti da enti pubblici (ad esempio amministrazioni locali), privati (imprese, ma anche ONG, associazioni, istituzioni varie), o dalla medesima amministrazione titolare del programma operativo.

Un minimo di approfondimento è necessario anche per la fase di controllo, la cui funzione come visto è distribuita tra diverse autorità e organi (che spesso si intersecano con i sistemi di controllo nazionali come la Corte dei Conti), e include tutte le attività di verifica sulla sana gestione finanziaria, sulla congruità delle iniziative finanziate e sulla correttezza delle procedure avviate e completate. All'Autorità di Gestione, nello specifico, spettano i cosiddetti controlli di primo livello, che includono le verifiche amministrative sulle domande di rimborso dei beneficiari e i controlli, anche a campione, sulla realizzazione delle operazioni selezionate (tramite l'ausilio di specifici strumenti come checklist che ripercorrono tutte le fasi). Con controlli di secondo livello si fa invece riferimento all'attività delle Autorità di Audit. La fase di sorveglianza ha un

---

<sup>19</sup> L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea, La Programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016, pp. 110-113.

<sup>20</sup> T. Arista, *Le modalità di attuazione di un Programma Operativo*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Aprile, 2017.

respiro più ampio, e riguarda la supervisione della corretta attuazione dell'intero programma, che ha al centro i sopracitati Comitati di Sorveglianza, nonché i diversi obblighi di relazione e reportistica cui è preposta l'amministrazione titolare.

Le attività di rafforzamento della capacità amministrativa dovrebbero interessare, in linea teorica, tutte le fasi di attuazione di un programma operativo, in quanto in ognuna di esse sono ravvisabili ritardi e difficoltà nella conduzione delle relative attività. Qualsiasi strumento di intervento sulla capacità amministrativa delle amministrazioni preposte all'attuazione dei programmi dovrebbe quindi prevedere azioni mirate su tutte le strutture, le procedure, e le varie componenti coinvolte nelle diverse fasi.

#### 4. Variabili Dipendenti, Indipendenti e Ipotesi

La selezione delle variabili indipendenti di questo elaborato discende quindi dalla teoria della capacità amministrativa e dagli indirizzi definiti in tale ambito a livello europeo. Come visto, il rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione delle risorse europee deve passare per interventi sulle componenti fondamentali di Personale, Sistemi e Strumenti, Strutture e Governance e le relative sotto-categorie. Nello specifico, la conformità e l'aderenza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo italiani rispetto alla teoria della capacità amministrativa e agli indirizzi europei costituiscono l'oggetto primario di indagine di questo elaborato. In secondo luogo, la ricerca si concentra sulla verifica del livello di impegno politico/amministrativo delle strutture coinvolte nell'iniziativa dei PRA, ovvero quanto le stesse amministrazioni abbiano creduto e profuso sforzi nell'implementazione di questi strumenti di miglioramento e di come abbiano declinato i piani sulla base del contesto di riferimento. La verifica di questi due aspetti è mirata ad individuare eventuali spazi di intervento per rimodulare o sviluppare ulteriormente l'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, alla luce dell'imminente programmazione 2021-2027.

Le variabili indipendenti sono di seguito declinate:

1. I fattori inerenti alla capacità amministrativa che hanno determinato, in Italia, il ritardo nell'attuazione dei programmi operativi per la spesa dei fondi SIE.
2. Gli indirizzi e le iniziative intraprese a livello europeo per il potenziamento della capacità amministrativa degli Stati Membri.
3. La configurazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo e gli interventi da essi previsti per il potenziamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi.
4. La declinazione, l'attuazione e il completamento dei rispettivi Piani di Rafforzamento Amministrativo da parte delle autorità nazionali e regionali.

Le variabili dipendenti che l'elaborato intende verificare sono invece:

1. La conformità e la funzionalità dei PRA italiani rispetto alla teoria della capacità amministrativa e agli indirizzi sovranazionali.

2. L'adesione e l'impegno delle amministrazioni coinvolte, con particolare attenzione a quelle selezionate come casi studio, nell'implementazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

Sulla base dell'analisi del quadro teorico e della definizione delle variabili dipendenti e indipendenti, l'ipotesi che questo elaborato intende verificare è:

*“I Piani di Rafforzamento Amministrativo sviluppati in Italia nel corso della programmazione 2014-2020 intervengono su tutte le componenti individuate come funzionali dal quadro teorico della capacità amministrativa e dagli indirizzi europei. Una volta avviati, i PRA sono stati attuati con alto impegno politico amministrativo e aderenza alla strategia nazionale da parte degli amministrazioni preposte alla gestione dei fondi SIE”.*

## 5. Metodologia

Per verificare l'ipotesi precedentemente illustrata, l'elaborato segue un approccio qualitativo, basato prevalentemente sull'analisi dei documenti elaborati a livello europeo e italiano inerenti all'implementazione dei fondi SIE e al rafforzamento della capacità amministrativa. In un primo momento, come segnalato, viene posta attenzione sull'andamento dei tassi di assorbimento nel susseguirsi delle diverse programmazioni europee, sia a livello italiano che sovranazionale, studiando i rapporti elaborati dalle istituzioni europee e italiane, o da esse commissionati, nonché i dati accessibili attraverso le piattaforme di CohesionData della Commissione Europea ed OpenCoesione coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento al secondo capitolo, la ricerca si concentra quindi sull'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, avviata in Italia nell'ambito della capacità amministrativa, basandosi sullo studio di documenti strategici della programmazione quale l'Accordo di Partenariato, e della documentazione amministrativa prodotta per la configurazione e l'attuazione di piani, quali gli atti di adozione dei PRA e i relativi documenti operativi, le linee guida per le amministrazioni titolari, i rapporti di monitoraggio e valutazione della Segreteria Tecnica PRA, il materiale illustrativo prodotto dalle istituzioni coinvolte. L'analisi di tali fonti è arricchita dall'esame di pubblicazioni e articoli realizzati da funzionari e dirigenti impegnati nella configurazione, nella valutazione e nello sviluppo dei Piani, o da esperti e accademici che hanno monitorato e commentato l'esperienza italiana dei PRA.

Il terzo capitolo, che prevede, come visto, la scelta di due casi studio costituiti dalla Regione Sicilia e dalla Regione Friuli Venezia Giulia, è costruito partendo dall'approfondimento della documentazione prodotta dalle amministrazioni regionali nella definizione dei propri Piani di Rafforzamento Amministrativo, dei rapporti di sintesi del monitoraggio e delle criticità riscontrate, nonché delle delibere di adozione, modifica e integrazione delle misure implementate. Accanto alla documentazione regionale, verranno presi in esame

anche rapporti e resoconti prodotti da istituzioni centrali di governo preposte alla sorveglianza dell'operato delle amministrazioni regionali, quale la Corte dei Conti.

Infine, l'analisi delle fonti analizzate è integrata dagli elementi emersi nel corso di un'intervista semi-strutturata condotta con il Dottor Marco Minervini, funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 -Unità di Monitoraggio e Rendicontazione. Scopo principale dell'intervista è stato quello di approfondire, grazie alla testimonianza di un funzionario con ampia esperienza nell'ambito del rafforzamento della performance e della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane, le caratteristiche principali dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, le difficoltà incontrate e le prospettive future degli interventi in tale settore.

# Capitolo 1

## La capacità amministrativa come vulnus alla politica di coesione: una panoramica europea e italiana

### 1. Il problema dell'implementazione e la capacità di spesa

Fin dall'introduzione del primo ciclo di programmazione 1989-1993, l'Unione Europea ha individuato tra le sfide più rilevanti al raggiungimento degli obiettivi della Politica di Coesione le difficoltà riscontrate dagli Stati membri nell'implementazione delle risorse allocate, ove per implementazione la Commissione Europea ha definito<sup>21</sup>:

*“Il processo operativo necessario per produrre gli outputs previsti. Nel contesto della programmazione socio-economica dell'Unione Europea, l'implementazione comprende: mobilitazione e distribuzione delle risorse allocate; l'assegnazione di responsabilità di gestione agli operatori; selezionare le gare d'appalto per chi promuove; e, infine, la selezione e il finanziamento dei progetti.”.*

Con riguardo all'implementazione, così come definita, occorre ricordare che la gestione finanziaria dei fondi segue diversi step. In primis, una volta definito il Quadro Finanziario Pluriennale in sede europea, la Commissione negozia e approva gli accordi di partenariato e i programmi operativi proposti dai singoli paesi membri, procedendo quindi allo stanziamento delle risorse. Una volta stanziati, i fondi vengono impegnati annualmente dal bilancio per i programmi operativi, per fondo e per obiettivo. Dei programmi operativi sono titolari delle Autorità di Gestione appositamente designate e che li attuano selezionando i progetti ritenuti idonei. Le quote vengono impegnate entro il 30 aprile di ogni anno<sup>22</sup>.

Per procedere all'erogazione dei Fondi Strutturali e d'Investimento, la Commissione ha a disposizione tre tipologie di pagamenti: i prefinanziamenti, i pagamenti intermedi e i pagamenti del saldo finale<sup>23</sup>. I prefinanziamenti sono effettuati all'avvio della programmazione, e hanno lo scopo di garantire allo Stato Membro le risorse necessarie fin dall'inizio del processo di attuazione, ovvero in seguito all'approvazione dei programmi operativi, così da coprire eventuali anticipi per i beneficiari e facilitare i pagamenti in fase di

---

<sup>21</sup> Commissione Europea, *Evaluating socioeconomic programme*, MEANS Collection, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

<sup>22</sup> Commissione Europea, *Gestione Finanziaria*, Sito Ufficiale, <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/financial-management/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/financial-management/)>.

<sup>23</sup> Commissione Europea, *Pagamenti*, Sito Ufficiale, <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/p/payments](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/p/payments)>

attuazione. A tal fine, i prefinanziamenti iniziali sono messi immediatamente a disposizione delle Autorità di Gestione, senza la necessità di giustificazione attraverso la trasmissione della spesa certificata, a differenza, come vedremo, dei pagamenti intermedi. Per il ciclo 2014-2020, inoltre, è stata prevista un'ulteriore tipologia di prefinanziamento, annuale, erogato dal 2016 al 2023, in aggiunta ai prefinanziamenti iniziali.

I Pagamenti Intermedi sono versati dalla Commissione sulla base di una richiesta di pagamento ed una dichiarazione di spesa. Più nello specifico, il processo vede i beneficiari finali presentare la dichiarazione di spesa, effettuata con le risorse anticipate dall'Autorità di Gestione. Le dichiarazioni di spesa vengono poi certificate e trasmesse dalle Autorità di Certificazione alla Commissione. L'invio della spesa certificata alla Commissione corrisponde quindi ad una richiesta di rimborso delle spese sostenute dalle amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati.

L'ultima categoria è quella dei pagamenti del saldo finale. Questi ultimi prevedono l'erogazione delle risorse a seguito dell'invio di una dichiarazione finale di spesa e di una relazione di attuazione dei diversi programmi operativi da parte degli Stati Membri.

Le difficoltà nell'utilizzo dei fondi costituiscono un rischio alla luce della regola del "decommitment" (N+2) inserita all'interno dei regolamenti della programmazione, che prevede che le risorse impegnate, ma non spese o non certificate in tempo dalle Autorità di Gestione, vengano disimpegnate automaticamente nel caso in cui la Commissione non riceva alcuna richiesta di pagamento entro due anni dall'impegno di bilancio (in pratica la posta nell'annualità contabile del Fondo e del Programma Operativo viene azzerata). Tale regola, introdotta in ragione della lentezza nell'assorbimento dei fondi rilevata nei primi due cicli di programmazione europea, evita che le risorse rimangano "impantanate" per anni, dando comunque tempo alle amministrazioni nazionali per spenderle anche dopo la conclusione dell'annualità di riferimento, nel limite di un certo numero di anni<sup>24</sup>.

La regola, tuttavia, pone una pressione ulteriore sulle Autorità di Gestione, che possono risentire dell'obbligo di dover spendere in un lasso di tempo rigidamente circoscritto le risorse impegnate. Non a caso, in molti paesi si è assistito ad una vera e propria corsa alla spesa negli ultimi anni della programmazione (che per l'impiego effettivo delle risorse impegnate prevede quindi nove anni). Conseguentemente, per il periodo 2014-2020, il limite temporale è stato esteso da due a tre anni (regola dell'N+3)<sup>25</sup>.

Ad ogni modo, il fatto che gli Stati membri riescano ad assorbire tutte le risorse allocate e poi impegnate non assicura l'assenza di conseguenze negative, soprattutto se la spesa viene concentrata negli ultimi anni a disposizione. La lentezza nell'assorbimento dei fondi, implica, anzi, il rischio sempre più incombente di perdere le risorse, il quale a sua volta si concretizza in un carico eccessivo e in un'inevitabile "fretta", che si accumulano nei mesi finali della programmazione.

---

<sup>24</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p.43.

<sup>25</sup> Ibidem.

Questo inficia, fisiologicamente, la qualità dei progetti selezionati e comporta la diluizione nel tempo degli investimenti reali sul territorio. Considerando, inoltre, che, come vedremo, una delle strategie per accelerare la spesa dei fondi consiste nella riallocazione delle risorse verso i programmi operativi e le priorità più performanti, è probabile che questo processo finisca per impedire il raggiungimento degli obiettivi di policy della programmazione<sup>26</sup>.

Possiamo quindi affermare che un efficiente sistema di implementazione si contraddistingue per una buona capacità di assorbimento. Quest'ultima è stata definita dalla Commissione Europea come:

*“La misura in cui uno Stato Membro è in grado di spendere interamente le risorse finanziarie allocate dai Fondi Strutturali efficientemente ed efficacemente”<sup>27</sup>.*

Questo implica che:

*“Il massimo numero di output (spesa totale, realizzazioni fisiche, ecc...) e di outcome (impatto sugli attori socioeconomici) sia raggiunto con il minimo numero di input, in termini di costi, risorse umane, procedure, passaggi amministrativi, attori coinvolti, ecc...”(OIR, 2003).*

Accanto alla capacità di assorbimento, che può essere applicata ai fondi SIE nel loro insieme, assume particolare importanza il concetto di capacità di spesa. Quest'ultima viene definita come l'esecuzione finanziaria dei programmi operativi e consiste nel rapporto tra le risorse spese e le dotazioni allocate (espresso in percentuale). La capacità di spesa funge da indicatore per la misurazione dell'implementazione quantitativa di un programma operativo. Sebbene di per se non basti ad assicurare il soddisfacimento degli obiettivi della politica di coesione in termini economici, sociali e sostenibili, un tasso di spesa efficiente è fondamentale per il raggiungimento integrale di questi ultimi.

La semplicità di calcolo dell'esecuzione finanziaria la rende un indicatore estremamente utilizzato per comparare il livello di implementazione dei fondi tra i diversi Stati membri, permettendo di valutare il rapporto tra quanto un paese deve spendere e quanto effettivamente spende annualmente<sup>28</sup>. Queste caratteristiche spiegano perché essa venga utilizzata in diversi studi (Milio 2007, Gandolfo 2014, Barca 2019) e, più in generale, dalle istituzioni europee, come indicatore di performance istituzionale e misura del tasso di assorbimento, con riferimento ai diversi cicli di programmazione europea.

---

<sup>26</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p.43.

<sup>27</sup>S. Boeckhout et al., *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, NEI Regional and Urban Development, Rapporto per la Commissione Europea - DG REGIO, 2002.

<sup>28</sup>D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p.39.

Individuate le principali nozioni nell'ambito dell'implementazione dei fondi europei, è quindi possibile operare una ricostruzione temporale del fenomeno e delle modalità con cui l'Unione Europea ha interpretato ed affrontato la questione dell'assorbimento di queste risorse negli Stati Membri.

## 2. La prospettiva comunitaria su implementazione e capacità amministrativa

### 2.1. Le programmazioni 1889-1993 e 1994-1999: le prime difficoltà.

Durante l'attuazione dei primi due cicli di programmazione (1889-1993; 1994-1999), le istituzioni europee hanno osservato con crescente preoccupazione le difficoltà riscontrate nell'implementazione dei fondi resi disponibili ai paesi membri. Il primo ciclo di programmazione, ancora inevitabilmente "primitivo" nella sua configurazione normativa, con un sistema di controllo particolarmente debole e l'assenza di una valutazione intermedia, aveva registrato una certa difficoltà di monitoraggio e verifica della spesa negli Stati Membri, rendendo problematica l'implementazione delle risorse europee. Nella successiva programmazione 1994-1999, nonostante le modifiche adottate per garantire il rispetto dei principi e delle regole della politica di coesione, l'attuazione dei fondi comunitari aveva continuato a risultare problematica, anche a causa del contingente processo di convergenza da parte degli Stati Membri verso i criteri di finanza pubblica del Trattato di Maastricht, che aveva convinto molti paesi a scegliere di non utilizzare i fondi<sup>29</sup>. Nel 1996, il primo report della Commissione sulla Coesione Economica e Sociale rilevava quindi forti ritardi nella spesa delle risorse allocate, con grosse differenze e variabilità tra gli Stati beneficiari. Tra i molteplici fattori presi in considerazione, l'inefficienza amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione dei fondi veniva individuata come una delle cause principali dei ritardi<sup>30</sup>.

Il tema del rafforzamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione degli Stati Membri costituiva già da tempo una priorità per i *policymakers* europei. Tuttavia, gli interventi in tale ambito erano stati indirizzati principalmente verso i paesi candidati all'ingresso nell'Unione. Nel 1989 infatti, era stato lanciato il programma PHARE, volto al miglioramento del sistema istituzionale e amministrativo di questi Stati, in vista della futura partecipazione alle politiche europee e per rendere possibile l'acquisizione dell'acquis comunitario. Va sottolineato, tuttavia, come tale programma non facesse propriamente riferimento alla capacità amministrativa nella gestione dei fondi, strumentale all'attuazione delle politiche di coesione, quanto alla realizzazione di operazioni di supporto indirizzate al potenziamento della performance istituzionale di tutte le amministrazioni, indipendentemente dal ruolo giocato nell'esecuzione delle politiche comunitarie<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2005, pp.76-79.

<sup>30</sup> Commissione Europea, *First report on economic and social cohesion 1996*, Working Document, 1996, p. 118.

<sup>31</sup> J. Bachtler, K. Olejniczak, A. Smeriglio, P. Śliwowski, *Administrative Capacitybuilding And Eu Cohesion Policy*, EPRC European Policies Research Center, Glasgow, 2016, p. 29.

La necessità di interventi più mirati emergeva con forza al termine del ciclo di programmazione 2000-2006. All'interno della valutazione ex post del fondo ERDF, realizzata per conto della DG Regio nel 2009, si rilevava come la spesa dei fondi strutturali effettuata dagli Stati membri non fosse risultata distribuita egualmente tra i diversi anni della programmazione. L'andamento dell'esecuzione finanziaria era stato, infatti, estremamente lento nella prima parte del periodo, per poi subire una forte accelerazione negli ultimi anni, rivelando forti ritardi nella selezione e nella realizzazione dei progetti. La DG REGIO evidenziava nuovamente, e significativamente, come questi ritardi dipendessero dall'“*efficienza delle procedure amministrative nella gestione e implementazione dei fondi*”<sup>32</sup>.

Tale conclusione è rilevante, considerando la mole di studi realizzata sul tema durante questo ciclo di programmazione (NEI 2002, ORI 2003, Horvat 2005). Anche questi ultimi, tuttavia, si erano concentrati prevalentemente sul processo di allargamento, e sul potenziamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi nei dieci paesi entrati nell'Unione nel 2004. In pratica il rafforzamento della pubblica amministrazione era divenuta una condizione per l'ingresso nell'UE. Nel 2007, inoltre, il PHARE veniva sostituito dalla “Pre-Accession Assistance” (IPA), con finalità simili di assistenza per i paesi in ingresso<sup>33</sup>. Peraltro, come sottolineato da R. Leonardi in uno studio del 2006, lo sviluppo di una governance multilivello nella politica di coesione e la maggiore partecipazione di enti di governo subnazionali, come le regioni, aveva portato a porre una rinnovata attenzione sulla capacità amministrativa e sulla necessità di interventi di capacity building finalizzati all'accelerazione e all'efficacia della spesa<sup>34</sup>.

Il ciclo di programmazione 2000-2006 è particolarmente interessante dal punto di vista dell'assorbimento dei fondi SIE, in quanto per la prima volta veniva applicata integralmente la regola del disimpegno (N+2), introdotta nel 1999 all'interno del Regolamento dei Fondi (Reg.1260/1999) ai fini di superare le criticità nell'assorbimento che avevano portato a concludere la spesa dei fondi delle precedenti programmazioni con ritardi rilevanti<sup>35</sup>. Non a caso, osservando l'andamento del tasso di spesa nei paesi destinatari con riferimento all'Obiettivo 1 (rivolto alle regione in ritardo di sviluppo e cui erano destinati la maggioranza dei finanziamenti SIE dei primi tre cicli di programmazione), si può notare come quest'ultima si fosse concentrata, nel ciclo di programmazione 2000-2006, prevalentemente negli anni successivi alla conclusione del periodo, tra il 2007 e il 2009, anche se, nuovamente, con una certa variabilità tra i diversi Stati Membri.

---

<sup>32</sup> T. Ward, E. Wolleb, *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 cofinanced by the ERDF (OBJECTIVE 1 AND 2)*, Synthesis Report, Applica, ISMERI Europa, 2009, p. 26.

<sup>33</sup> J. Bachtler, K. Olejniczak, A. Smeriglio, P. Śliwowski, *Administrative Capacitybuilding And Eu Cohesion Policy*, EPRC European Policies Research Center, Glasgow, 2016, p.29.

<sup>34</sup> R. Leonardi, *Cohesion in the European Union*, Regional Studies 40, pp. 150-166, 2006.

<sup>35</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p. 43.

Tabella 1: Tasso di Spesa dei Fondi Strutturali per l'Obiettivo 1 a termine ciclo di programmazione al 1993, 1999 e 2006

|                 | 1989-1993 | 1994-1999 | 2000-2006* |
|-----------------|-----------|-----------|------------|
| Belgique-België | nd        | 72        | 76         |
| Österreich      | nd        | 77        | 74         |
| Deutschland     | nd        | nd        | 77         |
| Nederland       | nd        | 67        | 72         |
| Ireland         | 95        | 87        | 82         |
| Portugal        | 91        | 89        | 75         |
| España          | 87        | 82        | 75         |
| Ellada          | 84        | 73        | 53         |
| France          | 84        | 67        | 64         |
| United Kingdom  | 83        | 67        | 66         |
| <b>Italia</b>   | <b>73</b> | <b>67</b> | <b>60</b>  |

Tabella tratta da "I Fondi Strutturali Europei 2007-2013 In Italia: Un'Analisi Delle Criticità"<sup>36</sup>

## 2.2. Il ciclo 2007-2013

La programmazione 2007-2013 ha alle sue spalle una riforma importante, che introduceva un approccio più strategico nella definizione dei target delle politiche europee<sup>37</sup>. Buona parte delle risorse venivano infatti destinate al raggiungimento della convergenza tra le regioni europee più sviluppate e quelle meno sviluppate. Tuttavia, l'implementazione dei programmi nei paesi beneficiari incontrava sin da subito due grosse sfide: il consolidamento, a livello economico, infrastrutturale e amministrativo, dei paesi entrati nel corso del processo di allargamento; la crisi finanziaria, scatenatasi nel 2008 e trasformatasi in crisi dei debiti pubblici nel 2011. L'analisi sull'assorbimento dei fondi in questo periodo va quindi effettuata tenendo conto di questo contesto storico/economico.

L'implementazione nei primi anni del ciclo risultava essere particolarmente lenta in tutti gli Stati Membri, con un tasso di assorbimento medio dei fondi strutturali al solo 22% al quarto anno del ciclo<sup>38</sup>. Nel 2013, alla fine del periodo di programmazione e con solo due anni per assorbire interamente le risorse, meno di due terzi degli impegni erano stati assorbiti attraverso i pagamenti.

La Commissione, sempre più conscia delle problematiche generate dalla cattiva gestione amministrativa dei fondi, decideva quindi di adottare diverse azioni mirate al rafforzamento della pubblica

<sup>36</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p. 53. Tabella elaborata dall'autore sulla base dei dati dei Rapporti Annuali di esecuzione di implementazione finanziaria 1994, 2000 e 2007.

<sup>37</sup> Commissione Europea, *La politica di coesione 2007-2013 — Osservazioni e testi ufficiali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2007.

<sup>38</sup> Commissione Europea, DG REGIO, *SF 2007-2013 Funds Absorption Rate*, <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013-Finances/SF-2007-2013-Funds-Absorption-Rate/kk86-ceun>>, Cohesiondata, dati aggiornati al 2021.

amministrazione in tutti gli Stati membri. Il Fondo Sociale Europeo diveniva il principale strumento per il perseguimento di tale scopo, nell'ambito dell'Obiettivo di Convergenza<sup>39</sup>. Il fondo di Coesione e il FESR svolgevano invece un ruolo di minore importanza<sup>40</sup>. Nuovamente però, questi interventi non erano indirizzati direttamente al potenziamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi, ma al miglioramento sistemico delle istituzioni e delle amministrazioni degli Stati Membri in tutte le funzioni cui esse fossero preposte.

Al rafforzamento della capacità amministrativa per facilitare l'assorbimento dei fondi faceva invece riferimento l'articolo 46 del Regolamento generale, nella sezione dedicata all'assistenza tecnica per la gestione dei fondi<sup>41</sup>. Quest'ultima ha costituito un elemento di supporto costante all'interno dei Fondi Strutturali, sviluppandosi, a partire dal 2006, seguendo due articolazioni: l'assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri e l'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

La valutazione ex post sull'implementazione dei fondi ESIF 2007-2013, condotta per conto della DG REGIO nel 2016, evidenziava, infatti, come attraverso l'assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Membri fossero finanziabili tanto operazioni di supporto ai programmi operativi (in termini di preparazione, monitoraggio, valutazione e controllo), quanto attività volte al rinforzo della capacità amministrativa delle istituzioni che implementano i fondi<sup>42</sup>. E' interessante notare, inoltre, come il rapporto ribadisca che gli interventi di assistenza tecnica non possano essere orientati alla realizzazione di riforme strutturali o di mutamenti istituzionali, ma che questi costituiscano, invece, una forma di supporto operativo addizionale, diretto al miglioramento della gestione dei fondi. Va sottolineato, peraltro, come nel condurre l'analisi il rapporto si basasse su sette paesi casi studio facendo propria la definizione di capacità amministrativa adottata dal rapporto del NEI del 2002, valutando quindi gli interventi finanziati dall'assistenza tecnica in termini di rafforzamento delle Strutture, delle Risorse Umane, dei Sistemi e degli Strumenti.

Stando allo studio, nella programmazione 2007-2013 l'assistenza tecnica era stata prevalentemente indirizzata alla copertura dei costi operativi e alla remunerazione del personale, e solo parzialmente rivolta ad azioni di *capacity-building*. Con riferimento alle Risorse Umane, le azioni implementate avevano riguardato, primariamente, il contrasto degli alti livelli di turnover del personale e l'aggiornamento e il rafforzamento delle competenze.

Lo sviluppo di sistemi e strumenti risultava essere stata una priorità tra i finanziamenti per il potenziamento della capacità amministrativa in tutti i paesi analizzati. Le iniziative avviate erano state rivolte

---

<sup>39</sup> Regolamento (CE) FSE N. 1081/2006 – Art 3 Comma 2b.

<sup>40</sup> Commissione Europea, *Strategic Report 2013 – Programme implementation 2007-2013, Factsheet: Institutional Capacity Building*, Brussels, 2013, p.2.

<sup>41</sup> Commissione Europea, *La politica di coesione 2007-2013 — Osservazioni e testi ufficiali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2007.

<sup>42</sup> Evaluation Team, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) - Evaluation Final Report Ex post evaluation of the delivery system (Work package 12)*, KPMG, PROGNOSE, Rapporto per la Commissione Europea, DG REGIO, Publications Office of the European Union, 2016, p. 145.

all'aggiornamento e al miglioramento dei sistemi IT per la gestione e la condivisione delle informazioni, oltre che impiegate per il monitoraggio e per la rendicontazione. La valutazione era abbastanza positiva, e gli interventi realizzati sembravano essere stati in grado di aumentare la digitalizzazione dei processi e l'accessibilità dei dati, seppur solo parzialmente<sup>43</sup>.

Tra i finanziamenti rientranti nell'assistenza tecnica, è interessante notare come il rapporto evidenziasse l'efficacia delle misure intraprese per l'alleggerimento dell'impatto delle rigidità normative in ambito appalti pubblici. Un risultato ottenuto promuovendo l'addestramento dei soggetti coinvolti, coinvolgendo consulenti esterni, fornendo linee guida e altri materiali utili. Gli interventi sulle strutture furono invece praticamente nulli in termini di risorse destinate, sebbene l'insieme delle altre iniziative adottate avesse comunque contribuito indirettamente ad una maggiore distinzione delle responsabilità e dei compiti delle diverse istituzioni.

Nel 2014, la DG REGIO rilevava, tuttavia, come anche a conclusione di questo ciclo di programmazione, diversi paesi fossero soggetti a forti ritardi nell'assorbimento dei fondi FESR e CF (spendibili fino a fine 2015). L'andamento della spesa, come visto, seguiva un trend simile a quello del precedente periodo, con un avvio lento e un'accelerazione a partire dal 2012 nella maggior parte dei paesi. Si riscontravano, inoltre, nuovamente, diverse velocità di implementazione, sia per i fondi FESR e CF che per il Fondo Sociale Europeo<sup>44</sup>. Alla fine del 2013 in diversi Stati membri, tra cui l'Italia, il tasso di spesa certificata del fondo FESR, comprensivo di più della metà delle risorse disponibili per la Politica di Coesione, era sotto il 50%<sup>45</sup>.

Emergeva, inoltre, un'ulteriore fattore di difficoltà, ovvero il ritardo accumulato per la spesa delle risorse della precedente programmazione. In virtù della regola dei due anni per il disimpegno, infatti, nei primi anni del periodo 2007-2013 gli Stati Membri si erano ritrovati a dover assorbire i fondi del ciclo 2000-2006, una necessità più impellente rispetto a quella di spendere le nuove risorse. Anche la tardiva adozione del quadro normativo e il conseguente ritardo nell'approvazione dei Programmi Operativi sembravano aver influito, sebbene, ovviamente, solo nei primi anni.

A termine del processo di valutazione, la DG REGIO evidenziava, quindi, come le cause dei ritardi fossero plurime, tra cui: le difficoltà nella definizione di sistemi di selezione dei progetti, le debolezze del sistema di appalti pubblici, la bassa digitalizzazione dei processi di gestione dei fondi, una scarsa capacità di gestione e di controllo dei progetti selezionati<sup>46</sup>. Più in generale, la limitata capacità amministrativa veniva

---

<sup>43</sup> Evaluation Team, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) - Evaluation Final Report Ex post evaluation of the delivery system (Work package 12)*, KPMG, PROGNOSE, Rapporto per la Commissione Europea, DG REGIO, Publications Office of the European Union, 2016, pp. 146-149.

<sup>44</sup> Commissione Europea, *Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2016, pp. 11-12.

<sup>45</sup> Ivi, p. 13.

<sup>46</sup> Commissione Europea, *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2016, p. 14.

ancora una volta indicata come il maggiore ostacolo all'assorbimento dei fondi per i paesi con una velocità di implementazione particolarmente bassa. I principali problemi con riferimento alle amministrazioni avevano riguardato le risorse umane, in particolare il fenomeno del turnover nel personale, e la mancanza di competenze ed esperienza<sup>47</sup>.

Anche l'Annual Growth Survey del 2013, realizzato dalla Commissione Europea, sottolineava come un uso migliore dei Fondi Strutturali, fondamentale per accelerare la ripresa economica, potesse essere innescato rivolgendo maggiori sforzi al miglioramento della capacità amministrativa delle Autorità di Gestione<sup>48</sup>. Questa comunicazione sembra aver avuto particolare rilevanza, in quanto presa come punto di riferimento all'interno di diversi accordi di partenariato per la programmazione 2014-2020 (come ad esempio quello italiano). Anche il rapporto strategico del 2013, a conclusione del ciclo, rilevava la limitata capacità amministrativa come un ostacolo all'implementazione dei fondi<sup>49</sup>.

In un rapporto di valutazione ex post di fine periodo venivano infine riportate anche le categorie di interventi intrapresi dagli Stati Membri per affrontare la questione dei ritardi attuativi, in accordo e coordinamento con la Commissione Europea<sup>50</sup>. Tra le misure privilegiate, la Commissione aveva promosso, come accennato, la riprogrammazione dei programmi operativi per evitare il disimpegno delle risorse. Tale operazione prevede una redistribuzione dei fondi sui programmi operativi e sulle priorità più performanti, anche all'interno di uno stesso programma (ivi compresa l'introduzione di nuove priorità o l'eliminazione di altre). Questo permetteva di indirizzarli verso progetti più facilmente e rapidamente attuabili, consentendo allo Stato beneficiario di temporeggiare ed allontanare l'incombente del "decommitment". La riprogrammazione può implicare anche una modifica dei tassi di cofinanziamento, aumentando il contributo dell'UE e riducendo quello nazionale, incidendo quindi sull'ammontare dei fondi a rischio. L'operazione, infatti, consentiva allo Stato Membro di essere rimborsato in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate (in pratica un assorbimento immediato a valenza retroattiva)<sup>51</sup>.

Con più specifico riferimento alla capacità amministrativa, stando al rapporto, gli Stati riceventi avevano intrapreso iniziative per rafforzare il monitoraggio dei progetti, ridurre gli oneri burocratici semplificare le procedure, intervenendo sulla gestione dei fondi da parte delle autorità amministrative, reclutando personale competente, provvedendo ad aggiornare lo staff preposto, richiedendo consulenze in ambito procedimentale (attività in buona parte finanziate, come visto, attraverso l'assistenza tecnica). Tra le

---

<sup>47</sup> J. Bachtler, H. Todling, C. Hamza, S. Kah, C. Mendez, A. Radzyner, *Implementation Of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations And Administrative Capacity Of Member States*, Study Requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels, 2014, pp.76-77.

<sup>48</sup> Commissione Europea, *Annual Growth Survey 2013*, Comunicazione dalla Commissione Europea, Brussels, 2012, p.12.

<sup>49</sup> Commissione Europea, *Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*, Comunicazione dalla Commissione Europea, Brussels, 2013, p.5.

<sup>50</sup> A. Ciffolilli, L. Greunz, A. Naldini, T. Ward, E. Wolleb, *Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013 - Synthesis of National Reports 2013*, Applica, ISMERI, A report to the European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2014 p. 61.

<sup>51</sup> Corte dei Conti Europea, Relazione speciale, n. 17, Bruxelles, 2018, pp.31-35.

altre, anche l'aumento della trasparenza e del controllo vennero considerate strumentali al miglioramento della capacità amministrativa, prevedendo inoltre unità e strutture appositamente incaricate di seguire l'implementazione dei progetti più grandi<sup>52</sup>.

La Corte dei Conti UE, tuttavia, ribadiva che sebbene la preoccupazione sulle difficoltà implementative dei fondi europei riscontrate dagli Stati Membri fosse legittima, l'assorbimento dovesse essere sempre strumentale al conseguimento degli obiettivi delle politiche europee, senza costituire un fine ultimo a sé stante. Questa osservazione risultava particolarmente importante. Secondo la Corte, infatti, privilegiare il potenziamento della capacità di assorbimento non dovrebbe finire per inficiare l'attenzione rivolta al raggiungimento degli obiettivi strategici e l'attenzione ai risultati, in quanto il principale presupposto per un'efficace politica di coesione è che i fondi europei vengano spesi in modo ottimale. La Corte bacchettava, inoltre, la stessa Commissione, i cui interventi per accelerare l'attuazione venivano reputati tardivi, sebbene efficaci<sup>53</sup>.

### 2.3. L'avvio della Programmazione 2014-2020

La Programmazione 2014-2020 innovava notevolmente il sistema dei fondi strutturali e di investimento, soprattutto in termini di pianificazione e coordinamento. L'elemento più rilevante riguardava la finalizzazione dei fondi SIE al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, una strategia decennale che poneva obiettivi e target da raggiungere.

In tal senso, le riforme introducevano, in sostituzione ai precedenti orientamenti strategici della Commissione, un vero e proprio Quadro Strategico Comune (QSC), allegato al Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei. Tale Quadro Strategico Comune costituiva un documento unico che indirizzava la redazione dei singoli accordi di partenariato nazionali. Il QSC si articolava in 11 Obiettivi Tematici, a loro volta tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo<sup>54</sup>. Al perseguimento di questi obiettivi tematici contribuivano tutti i Fondi Strutturali e di Investimento (divenuti cinque per la programmazione di riferimento).

In particolare, l'obiettivo tematico 11 prevedeva l'utilizzo dei fondi al fine di "Rafforzare la capacità istituzionale e assicurare una pubblica amministrazione efficiente". Il QSC sottolineava l'importanza di una buona capacità istituzionale ed amministrativa a tutti i livelli per promuovere competitività, produttività e crescita. Le priorità per il FSE e il FESR in cui si articola l'obiettivo ponevano l'accento sul finanziamento di

---

<sup>52</sup> A. Ciffolilli, L. Greunz, A. Naldini, T. Ward, E. Wolleb, *Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013 - Synthesis of National Reports 2013*, Applica, ISMERI, A report to the European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2014 p.61.

<sup>53</sup> Corte dei Conti Europea, Relazione speciale, n. 17, Bruxelles, 2018.

<sup>54</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: Testi e Commenti Ufficiali*, DG REGIO, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

interventi che garantiscano una buona governance, una regolazione normativa migliore, il coordinamento tra le istituzioni, la trasparenza e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni<sup>55</sup>.

Ai nostri fini, risulta tuttavia rilevante quanto previsto nel secondo paragrafo del suddetto Obiettivo Tematico. Il documento, infatti, indicava dei principi generali di implementazione delle azioni adottate nell'ambito dell'OT11, suggerendo interventi da intraprendere e strategie da seguire. Tra questi, rientrava il potenziamento della capacità delle strutture coinvolte nell'implementazione dei programmi operativi attraverso l'assistenza tecnica prevista dai regolamenti di ciascun fondo.

Il Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (RDC) conteneva importanti elementi di novità sul rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione dei fondi e nell'implementazione dei programmi, in particolare con riguardo alle prescrizioni sul contenuto dell'Accordo di partenariato. Veniva previsto che in quest'ultimo lo Stato Membro dovesse effettuare una valutazione sulla necessità di interventi rafforzativi in tale area (articolo 15, comma 1, lettera a, n. v). La valutazione avrebbe dovuto essere accompagnata, nel caso si ritenessero le Autorità di Gestione e gli altri enti coinvolti non sufficientemente attrezzati, da una sintesi contenente le azioni da adottare allo scopo di affrontare queste criticità (art 15, comma 1, RDC).

Una valutazione ex ante avrebbe dovuto essere presentata anche in sede di approvazione dei programmi operativi da parte della Commissione (art 55 RDC). Tra gli elementi che quest'ultima avrebbe dovuto esaminare, rientravano *“l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma”* (art 55, comma 2, lettera i) e *“le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari”* (art 55, comma 2 lettera n).

Il Regolamento specificava, infine, con quali risorse sarebbero stati implementati gli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione. In sintonia con quanto previsto, come osservato, dal Quadro Strategico Comune, l'art 58 e 59 prescrivevano che tali operazioni di sostegno dovessero rientrare nell'ambito dell'assistenza tecnica. Su iniziativa della Commissione, i fondi SIE avrebbero potuto sostenere misure di assistenza amministrativa per lo sviluppo di capacità amministrative per un management efficace dei fondi stessi, con un più generale riferimento a interventi connessi all'analisi, alla gestione, alla sorveglianza e all'esecuzione di tali risorse. Su iniziativa degli Stati Membri, invece, le amministrazioni nazionali avrebbero potuto utilizzare i fondi per ridurre gli oneri amministrativi, favorire lo scambio di dati e, soprattutto, rafforzare la capacità delle autorità nell'amministrare e utilizzare le risorse europee (intervenendo più nello specifico su appalti pubblici, misure anti-frode ed anti corruzione, professionalizzazione ed addestramento del personale, oltre che sullo scambio di buone pratiche)<sup>56</sup>. Gli Stati

---

<sup>55</sup> Commissione Europea, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2012.

<sup>56</sup>Ibidem.

Membri erano inoltre chiamati, nella definizione dei programmi operativi e per ciascun asse prioritario, a presentare una sintesi degli interventi volti a tale scopo e finanziati dall'assistenza tecnica.

Occorre inoltre menzionare che, accanto alla regola del disimpegno, la programmazione 2014-2020 aveva introdotto un sistema di "Performance Network", prevedendo una riserva d'efficacia corrispondente al 6% delle risorse stanziare per le priorità di un programma operativo. Quest'ultima avrebbe potuto essere rilasciata dalla Commissione al seguito di una Performance Review (portata a termine nel 2019), nel caso del conseguimento di obiettivi intermedi misurabili tramite indicatori che rilevassero i progressi effettuati<sup>57</sup>.

Questo sistema di incentivi alla performance ha costituito un'interessante scelta strategica da parte della Commissione per stimolare l'assorbimento dei fondi per la Coesione. In caso di mancato raggiungimento, infatti, le risorse sarebbero state soggette alla riallocazione tra le priorità che avessero invece raggiunto i rispettivi target intermedi, su proposta degli Stati membri. Gravi carenze nell'implementazione dei fondi assegnati ad una priorità avrebbero potuto anche comportare la sospensione dei pagamenti intermedi per quest'ultima.

In conclusione, si può affermare che il Quadro Strategico Comune e i Regolamenti della programmazione 2014-2020 abbiano consolidato la distinzione tra le misure volte a rafforzare le istituzioni degli Stati Membri indipendentemente dal loro ruolo nell'implementazione dei fondi, afferenti all'Obiettivo Tematico 11, e gli interventi volti al potenziamento della capacità amministrativa delle autorità e degli enti che gestiscono queste risorse, compresi invece nelle iniziative finanziate tramite l'assistenza tecnica. Potenziamento della capacità amministrativa che risultava, come visto, essere posto al centro delle negoziazioni con gli Stati Membri. In termini di allocazioni, all'assistenza tecnica venivano destinate il 3,1% dei Fondi ESIF, con una media intorno ai 500 milioni in ogni Stato Membro (i paesi che hanno scelto di destinare più risorse erano Polonia e Italia)<sup>58</sup>.

A fronte delle tante innovazioni introdotte dalla programmazione 2014-2020, uno studio condotto per conto del Parlamento Europeo sull'implementazione e la capacità amministrativa degli Stati Membri in vista dell'avvio del periodo, segnalava un probabile aumento delle difficoltà nell'utilizzo efficiente ed efficace dei fondi<sup>59</sup>. Le amministrazioni nazionali erano chiamate ad effettuare rapporti di valutazione ex ante ed in corso d'opera, e ad assicurare una forte corrispondenza tra l'implementazione dei programmi operativi e il raggiungimento degli obiettivi strategici (in un'ottica di performance management). Tutte sfide che rendevano ancora più centrale agli occhi della Commissione il rafforzamento della capacità amministrativa.

---

<sup>57</sup> Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: Testi e Commenti Ufficiali*, DG REGIO, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

<sup>58</sup> J. Bachtler, L. Polverari, C. Assirelli Pnadolfi, C. Mendez, M. Ferry, V. S. Esteban, J. Ogilvie, *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building in the 2014-2020 Period*, Final Report to the EU Commission DG REGIO, EPRC, Red2Red, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p.5.

<sup>59</sup> J. Bachtler, H. Todling, C. Hamza, S. Kah, C. Mendez, A. Radzyner, *Implementation Of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations And Administrative Capacity Of Member States*, Study Requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels, 2014, pp. 88-89.

## 2.4. L'andamento dell'Implementazione nella programmazione 2014-2020

Alla luce delle tante novità per il periodo 2014-2020, sia per la nuova normativa sull'utilizzo e la composizione dei fondi sia per la maggiore attenzione rivolta alla problematica della capacità amministrativa, risulta interessante osservare il trend del tasso di spesa durante questo ciclo. Al termine del 2019, il valore cumulato dell'esecuzione finanziaria espressa in percentuale raggiungeva il 41% delle risorse allocate<sup>60</sup>. Una comparazione a livello europeo rivelava come dei ventotto Paesi Membri, solo quattro paesi registravano un tasso di assorbimento superiore al 50%, mentre ben dieci paesi oscillavano tra il 30% e il 40%<sup>61</sup>.

L'andamento dell'implementazione dei programmi risultava esser stato particolarmente lento all'inizio della programmazione, con un'accelerazione avvenuta solo a partire dal 2018<sup>62</sup>. La DG Bilancio della Commissione individuava, inoltre, come ulteriore spiegazione per il basso livello dei pagamenti nei primi anni, il ritardo nella designazione delle autorità di gestione. Quest'operazione costituiva, infatti, una precondizione per l'accesso ai pagamenti intermedi, e in generale per la predisposizione dell'intero sistema di implementazione alla luce della riforma della programmazione europea<sup>63</sup>. La Commissione sottolineava però come tale livello di spesa certificata fosse comunque al di sotto dei periodi precedenti (seppur tenendo conto di tutte le variabili normative e di contesto), e premeva per una maggiore attenzione all'esecuzione finanziaria da parte dei paesi beneficiari<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Commissione Europea, DG REGIO, *EU Overview. ESIF 2014-2020: Financial implementation timeseries (total cost)*, «<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> », Cohesiondata, dati aggiornati al dicembre 2020.

<sup>61</sup> Commissione Europea, *Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2019*, Commission staff working paper, Directorate-General for Budget, 2020, p.28.

<sup>62</sup> Ivi, p.29.

<sup>63</sup> Commissione Europea, *Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2018*, Commission staff working paper, Directorate-General for Budget, 2019, pp. 26-27.

<sup>64</sup> Commissione Europea, *Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2019, pp. 4-5.

Grafico 1: Esecuzione finanziaria dei fondi ESIF tra gli Stati Membri a fine 2019

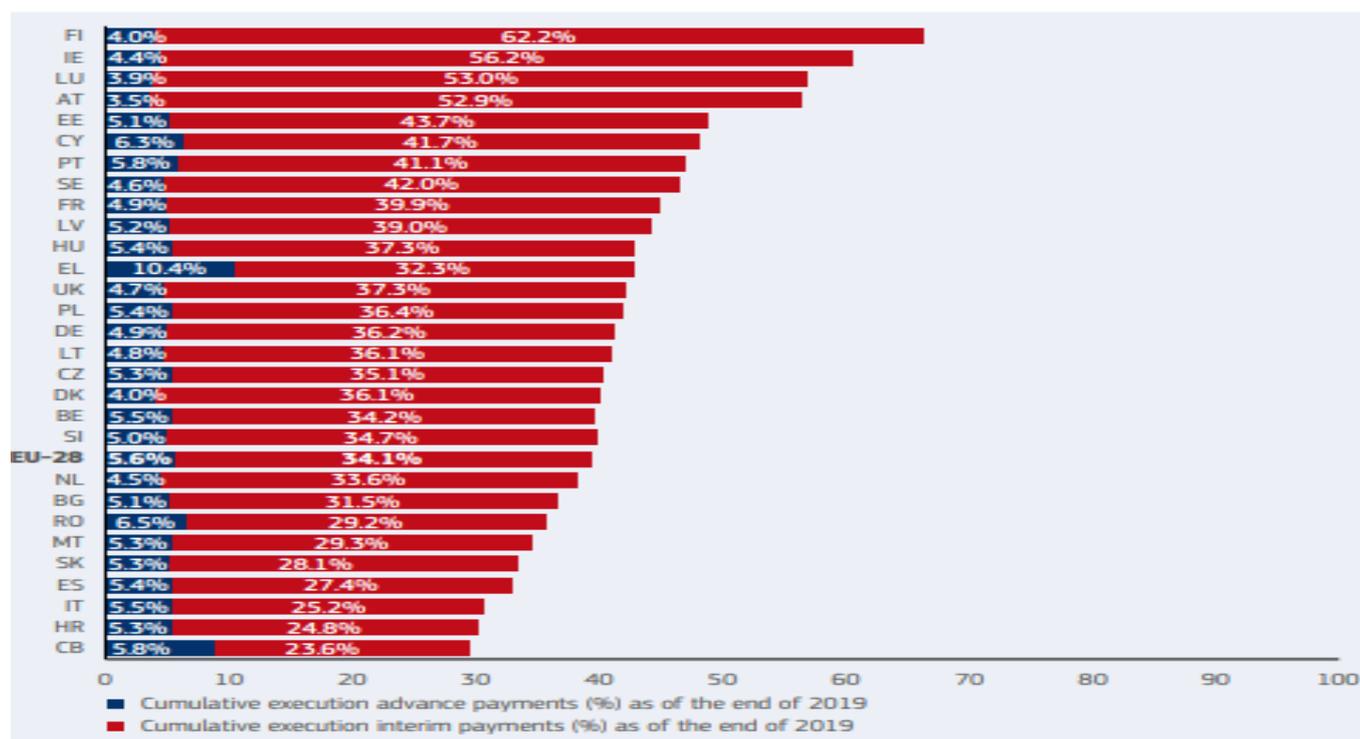


Grafico tratto da “Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2019”

Tali dati hanno portato ad una riflessione in seno alle istituzioni europee sulla questione della regola sul disimpegno delle risorse. La programmazione 2014-2020 aveva, infatti, aumentato il tempo a disposizione per spendere le risorse impegnate dagli Stati beneficiari da due a tre anni. La modifica della normativa aveva allentato la pressione sulle Autorità di Gestione, garantendo alle stesse un intervallo di tempo maggiore per la selezione dei progetti. Contemporaneamente, però, la minor pressione riduceva gli incentivi ad un’implementazione rapida dei fondi, un effetto negativo che la Commissione identificava come particolarmente incidente sul basso livello dei pagamenti (e quindi della spesa certificata)<sup>65</sup>.

Questo nonostante il fatto che l’andamento della spesa nella programmazione 2007-2013 suggerisca come il tasso di assorbimento delle risorse stanziato per il ciclo 2014-2020 dovrebbe comunque raggiungere una percentuale vicina al 100% nel 2023, a conferma di come la Commissione giudichi comunque negativamente l’accelerazione della spesa negli ultimi anni disponibili, indipendentemente dal livello di assorbimento finale dei fondi.

Un altro elemento oggetto di rivalutazione da parte delle istituzioni europee risultavano essere i prefinanziamenti, i cui alti livelli (10%) avevano ridotto la pressione per l’implementazione finanziaria e la

<sup>65</sup> Commissione Europea, *Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2019, p. 8.

selezione dei processi, in quanto, come visto, questa tipologia di pagamenti non richiede l'invio della certificazione di spesa per ottenere il pagamento da parte della Commissione<sup>66</sup>.

Alla luce di tali risultati, e memore delle difficoltà causate dai deficit di capacità amministrativa nei paesi con i peggiori tassi di assorbimento, la Commissione ha avviato una serie di iniziative nel corso della programmazione 2014-2020 per supportare gli Stati Membri nel rafforzamento degli enti coinvolti nella gestione dei fondi.

## 2.5. Le Contromisure di Commissione e Stati Membri nel 2014-2020

Come sottolineato precedentemente, l'Unione Europea ha posto il rafforzamento della capacità amministrativa al centro delle azioni per il miglioramento della Politica di Coesione e della strategia per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei. Oltre a quanto introdotto nella normativa sulla programmazione 2014-2020, che prevedete interventi sia tramite i finanziamenti riconducibili all'OT11 del Quadro Strategico Comune, che con le risorse inquadrate nell'Assistenza Tecnica, la Commissione, nello specifico la DG REGIO, ha deciso di avviare diverse iniziative di supporto.

Nel Novembre 2014, la preoccupazione per le difficoltà riscontrate nell'erogazione dei finanziamenti e i bassi tassi di assorbimento dei fondi in alcuni paesi dell'Unione, portava all'istituzione della Task Force for Better Implementation (TFBI). La task force nasceva principalmente per sostenere gli Stati Membri con un tasso di assorbimento complessivamente inferiore alla media europea (nello specifico Bulgaria, Romania, Slovacchia, Repubblica Ceca, Italia e Croazia) nell'attuazione delle risorse relative alla programmazione 2007-2013 a rischio disimpegno<sup>67</sup>. L'attività dell'unità si era concentrata nell'identificazione dei principali ostacoli all'utilizzo dei fondi strutturali, permettendo di rilevare tra le aree critiche: la lentezza delle procedure amministrative nazionali, una scarsa capacità amministrativa delle autorità di gestione, l'insufficiente preparazione per la gestione di grandi progetti infrastrutturali, la presenza di errori nelle procedure d'appalto e il ritardo nell'avvio dei programmi. Individuati gli ostacoli, la TFBI procedeva quindi alla definizione di piani d'azione per velocizzare l'assorbimento.

L'operato della task force si è anche caratterizzato per la collaborazione con le Autorità di Gestione al fine di definire strategie di rafforzamento puntuali. L'obiettivo iniziale era quello di assicurare la un'efficace chiusura della programmazione 2007-2013, obiettivo che, come visto, è stato sostanzialmente raggiunto. Il supporto della TFBI risultava quindi esser stato particolarmente rilevante. Nell'arco di un anno, il tasso di assorbimento per gli Stati membri assistiti era infatti incrementato, mediamente, dai 12 ai 26 punti percentuali<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Commissione Europea, *European Structural and Investment Funds 2014-2020 2018 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2017*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2019, p.3.

<sup>67</sup> Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale*, n. 17, Bruxelles, 2018, pp. 28-31.

<sup>68</sup> Ibidem.

Alcuni Stati, tuttavia, lamentavano il ritardo nell'istituzione della task force, mentre la Corte dei Conti Europea sottolineava la mancata considerazione di interventi volti a migliorare la qualità della spesa, oltre che la mera quantità. Ad ogni modo, alla luce di questo innegabile successo, la task force è divenuta un'unità permanente all'interno della Commissione per assistere e sostenere gli Stati Membri con operazioni simili.

Tra le iniziative di supporto della Commissione rientra anche il programma TAIEX-REGIO PEER 2 PEER, ideato per facilitare lo scambio di buone pratiche e competenze tra le diverse amministrazioni europee che gestiscono i fondi. Anche i Patti d'Integrità concorrevano al raggiungimento di questo obiettivo, in quanto promuovevano l'aumento della trasparenza nei progetti selezionati e mirano a proteggere i fondi dal rischio di frode e corruzione. L'istituzione europea ha avviato, inoltre, diverse attività per l'addestramento del personale coinvolto nella gestione e implementazione dei fondi, tra cui programmi, guide, corsi e seminari<sup>69</sup>.

Rilevante è stata anche la creazione da parte della DG REGIO dell'EU Competency Framework, uno strumento volto non solo al supporto alle amministrazioni nell'utilizzo dei fondi, ma anche allo sviluppo della capacità di autovalutazione e di verifica del possesso delle competenze necessarie. Questo avrebbe consentito di identificare più facilmente eventuali mancanze per lo svolgimento di tutte le funzioni cui esse sono preposte. Le informazioni che questo sistema fornisce coprono tutte le tipologie di amministrazioni intervenienti nel processo di implementazione, compresi gli organismi intermedi e le Autorità di Audit e Certificazione.

In vista della programmazione 2021-2027, la Commissione, in collaborazione con l'OECD, ha lanciato, inoltre, il progetto pilota "Frontloading Administrative Capacity Building", con cui fornire alle Autorità di Gestione selezionate e coinvolte nell'iniziativa il supporto per lo sviluppo della propria capacità amministrativa. L'iniziativa è particolarmente rilevante ai nostri fini, in quanto, come visto, alla base delle strategie di intervento si poneva una definizione della capacità amministrativa, basata su quattro dimensioni (Risorse umane, Strutture, Sistemi e Strumenti e Governance), individuata e sviluppata in precedenti studi e fatta quindi propria dalla Commissione.

Successivamente, nel 2018, la Commissione avviava il progetto "Roadmaps for Administrative Capacity Building - Practical toolkit", anch'esso volto alla selezione di Autorità di Gestione che sarebbero state supportate nella definizione di un percorso per affrontare le difficoltà riscontrate nel corso della programmazione 2014-2020.

In merito all'utilizzo dell'assistenza tecnica per il potenziamento della capacità amministrativa nel corso del ciclo 2014-2020, uno studio dell'EPRC evidenziava tanto i successi registrati quanto elementi di riflessione per il futuro. Rigidità nelle procedure, mancanza di personale qualificato, scarsa capacità di pianificazione strategica, poca trasparenza, limiti nella gestione e nella selezione dei progetti, irregolarità costituivano tutti elementi che avevano continuato ad affliggere i processi di implementazione dei fondi anche

---

<sup>69</sup> OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy; Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Report, 2020.

nella recente programmazione. Tuttavia, gli interventi messi in atto nei paesi oggetti dello studio avevano messo in luce degli aspetti rilevanti<sup>70</sup>.

In primo luogo, la ricerca enfatizzava l'importanza di una visione strategica della pianificazione degli interventi di rafforzamento, con un'identificazione delle priorità su cui intervenire già all'inizio della programmazione. Le misure adottate sulle diverse componenti della capacità amministrativa dovrebbero inoltre avvenire su base coordinata e complementare.

In secondo luogo, risultava cruciale il processo di apprendimento delle competenze necessarie, ai quali sono funzionali processi di feedback, monitoraggio e valutazione continuativa, con la condivisione delle esperienze e la crescita professionale del personale (un ambito in cui peraltro, segnalava il report, i finanziamenti effettuati erano particolarmente bassi rispetto ad altre voci). Infine, il rapporto suggeriva l'ampliamento dell'utilizzo dei fondi al fine del rafforzamento non solo delle autorità di gestione e controllo, ma andando ad intervenire su tutti gli attori coinvolti nel sistema di implementazione quali gli Organismi Intermedi e i beneficiari, la cui capacità di sviluppare, proporre ed implementare progetti risulta fondamentale e forse poco considerata nelle precedenti programmazioni<sup>71</sup>.

### 3. La Capacità Amministrativa nella Programmazione 2021-2027 e il Next Generation EU

Come si è visto nei precedenti paragrafi, il problema dell'assorbimento ha caratterizzato anche la programmazione 2014-2020, e al rafforzamento nella gestione dei fondi hanno cercato di provvedere tanto le iniziative della Commissione quanto gli interventi degli Stati Membri.

I regolamenti per il prossimo ciclo di programmazione verranno ufficialmente adottati nel corso del 2021, e al momento di redazione dell'elaborato risultano essere ancora in fase di discussione e lettura da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo. Le istituzioni hanno comunque raggiunto un accordo politico sulla regolazione dei fondi SIE per il 2021-2027, che consente di intravedere alcuni elementi, come la conferma, contrariamente a quanto inizialmente proposto dalla Commissione, dei tre anni per il disimpegno delle risorse non spese, e l'adozione di circa 80 misure di semplificazione, come ad esempio la sostituzione di doveri di reportaggio da parte degli Stati Membri con la trasmissione frequente e comprensiva dei dati disponibili<sup>72</sup>; la sistematizzazione dell'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi (che verranno approfondite nel prossimo capitolo); la promozione mantenimento dei sistemi di gestione e controllo già allestiti per la

---

<sup>70</sup> J. Bachtler, L. Polverari, C. Assirelli Pnadolfi, C. Mendez, M. Ferry, V. S. Esteban, J. Ogilvie, *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building in the 2014-2020 Period*, Final Report to the EU Commission DG REGIO, EPRC, Red2Red, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p.69.

<sup>71</sup>Ivi, pp. 45 -80.

<sup>72</sup> OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy; Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Report, 2020.

programmazione 2014-2020; la flessibilizzazione della programmazione, con la previsione di una revisione di metà periodo per la definizione degli ultimi due anni della programmazione<sup>73</sup>.

Le nuove proposte di regolamento rivoluzionano, tuttavia, soprattutto l'impianto strategico della programmazione. In primo luogo, gli undici Obiettivi Tematici della programmazione 2014-2020 vengono ridotti a cinque Obiettivi Strategici, che garantiscono una maggiore ampiezza e una certa flessibilità per gli Stati Membri nel trasferimento dei fondi all'interno delle priorità dei programmi operativi. In relazione al rafforzamento della pubblica amministrazione, la Commissione ha modificato l'approccio strategico eliminando l'OT11 e facendo del potenziamento della capacità amministrativa un obiettivo orizzontale, distribuibile nell'ambito del perseguimento di ciascun obiettivo strategico. Gli interventi di rafforzamento delle amministrazioni diventano quindi, nell'intento della Commissione, perseguibili nell'ambito di tutte le politiche di sviluppo all'interno dei programmi comunitari (indipendentemente dal fatto che il programma si occupi di innovazione, sostenibilità, ricerca o inclusione), non più limitati ad un perimetro specifico. Emerge la volontà di fare del miglioramento della capacità amministrativa un tema centrale della politica di coesione cui essa è funzionale<sup>74</sup>. Inoltre, il nuovo Regolamento recante disposizioni comuni imporrà l'inclusione all'interno degli Accordi di Partenariato di una "sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei Fondi" (art. 8.1 lett. a). Contestualmente, anche i programmi operativi discendenti dall'Accordo di Partenariato, sulla base dell'art 17, lett. a, dovranno includere le principali criticità da superare in termini di capacità amministrativa delle strutture attuatrici.

L'utilizzo dell'Assistenza Tecnica non prevedrà più il rimborso sulla base della spesa registrata, ma attraverso un tasso forfettario legato ai progressi attuativi (art. 31 del Regolamento recante disposizioni comuni), o, a scelta dello Stato Membro, con la classica rendicontazione a costi reali. I finanziamenti dell'Assistenza Tecnica erogati tramite i relativi assi dei programmi operativi saranno soggetti ad un tetto percentuale<sup>75</sup>.

Elemento di ulteriore innovazione è legato all'art 32 della nuova proposta regolamentare, ovvero la possibilità di accedere a finanziamenti addizionali dell'Assistenza Tecnica se finalizzati ad ulteriori interventi di rafforzamento della capacità amministrativa di autorità nazionali, regionali e, in discontinuità con la precedente programmazione, locali. Tale disposizione avrebbe quindi lo scopo di incentivare le amministrazioni ad avviare operazioni di rafforzamento assicurando maggiori risorse economiche<sup>76</sup>. Il circuito finanziario di copertura delle operazioni risulterebbe infatti legato al raggiungimento di risultati specifici, di outcome positivi, rafforzando la dimensione di performance all'interno della programmazione.

---

<sup>73</sup> Commissione Europea, *Manuale Di Semplificazione - 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, DG REGIO, Bruxelles, 2018.

<sup>74</sup> Intervista al Dottor Marco Minervini, Funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Unità di Monitoraggio e Rendicontazione, il 24 Maggio 2021.

<sup>75</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 48.

<sup>76</sup> Intervista al Dottor Marco Minervini, Funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Unità di Monitoraggio e Rendicontazione, il 24 Maggio 2021.

Il processo di definizione delle regole e delle caratteristiche della nuova programmazione si è dovuto confrontare con l'impatto della pandemia di Covid-19 nel marzo 2020, una crisi che ha portato la Commissione alla straordinaria approvazione di un programma di aiuti per i paesi e le regioni più colpiti, il Next Generation EU. Le risorse, che saranno distribuite con un mix tra prestiti e trasferimenti a fondo perduto, saranno raccolte attraverso l'emissione di titoli, a differenza di quanto accade con il Quadro Finanziario Pluriennale, basato principalmente sulla contribuzione degli Stati Membri.

Il NGEU sarà saldamente ancorato al bilancio europeo per il periodo 2021-2027, con le risorse ad esso afferenti distribuite tra le diverse voci del budget. Sebbene tali fondi saranno tenuti al di fuori dai fondi strutturali e di investimento (le risorse del NGEU afferranno principalmente alla Recovery and Resilience Facility, e al React-EU) verranno distribuiti sulla base di una procedura simile a quella della programmazione ordinaria. I temi dell'implementazione e della capacità amministrativa sono quindi estremamente attuali anche per tale strumento per la ripresa.

Non a caso, la Commissione dedica un'intera sezione delle Linee guida per l'adozione dei Piani di Nazionali di Ripresa e Resilienza (redatti dagli Stati Membri per allocare le nuove risorse a disposizione) proprio all'implementazione. A tale riguardo, la Commissione ha sottolineato la centralità delle pubbliche amministrazioni, cui dovrà essere garantito un ampio livello di flessibilità al fine di ottenere un uso efficiente delle risorse. Le linee guida citano proprio la capacità amministrativa, che gli Stati Membri sono chiamati ad assicurare, con riguardo alle raccomandazioni specifiche della Commissione per gli anni precedenti. Gli stessi Stati Membri dovranno comunicare prima quali misure intenderanno mettere in atto per implementare le riforme e gli investimenti collegate all'utilizzo delle risorse del NGEU, oltre che per evitare i rischi di frode e corruzione. Data l'importanza di un assorbimento rapido dei fondi, i paesi destinatari sono inoltre chiamati a presentare una pianificazione dei progetti, o quantomeno gli step necessari per la creazione di quest'ultima<sup>77</sup>.

Sarà cruciale che i Piani di Ripresa e Resilienza garantiscano una chiara distribuzione di ruoli, compiti e responsabilità, assicurando la presenza di un ente coordinatore centrale con responsabilità sull'intera implementazione delle risorse e l'individuazione di organismi di controllo e audit. Per gli organismi responsabili dell'implementazione, compresa l'istituzione coordinatrice, stando alle linee guida, andrà garantito il possesso di un'adeguata capacità amministrativa (con un chiaro rimando alla definizione trasversalmente adottata dalla Commissione nella programmazione 2014-2020) da parte degli Stati Membri. Il rischio della mancata implementazione incombe quanto, se non più, che nell'ordinaria programmazione, in quanto il mancato raggiungimento di questi obiettivi comporterebbe la sospensione dei pagamenti e, su giudizio della Commissione, la riduzione dei finanziamenti.

---

<sup>77</sup> Commissione Europea, *Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2021.

#### 4. L'Italia e i fondi europei, una storia complicata

##### 4.1. L'implementazione in Italia nei precedenti cicli di programmazione

Il problema dell'assorbimento dei fondi europei, che abbiamo visto essere comune a tutti gli Stati Membri, sebbene con andamenti diversi, ha rappresentato una sfida per l'Italia sin dalle prime programmazioni. In entrambi i periodi 1988-1993 e 1994-1999 le regioni italiane erano risultate ultime per esecuzione finanziaria delle risorse allocate nell'obiettivo 1, Convergenza (rispettivamente 73% e 67%, considerando l'assenza della regola dei tre anni sul disimpegno)<sup>78</sup>. Inoltre, buona parte delle risorse risultavano essere state spese oltre il termine della programmazione di riferimento<sup>79</sup>. Occorre tuttavia sottolineare come, nonostante queste evidenti difficoltà, nel corso dei due primi cicli di programmazione tre regioni italiane, rispettivamente Abruzzo, Molise e Sardegna, fossero uscite dalla categoria delle Regioni in ritardo di sviluppo<sup>80</sup>.

La programmazione 2000-2006 ha visto allo stesso modo registrarsi tassi di spesa particolarmente bassi nei primi anni, con pagamenti concentrati principalmente nella seconda metà del periodo (il 50% dei fondi FESR e il 41% dei fondi del FSE negli ultimi tre anni disponibili)<sup>81</sup>. Come in altri paesi europei, comunque, a fine programmazione i tassi di assorbimento risultavano prossimi al 100%, con l'Italia in grado di evitare il disimpegno delle risorse, traendo giovamento da proroghe e sfruttando i cosiddetti "progetti coerenti". Questi ultimi hanno costituito una costante nei processi di spesa dei fondi SIE in Italia. Essi consistevano in un'operazione di rendicontazione di iniziative al di fuori dei programmi operativi, anche già terminate, in modo che si sostituissero ad iniziative già avviate, ma difficilmente certificabili in tempo per evitare il disimpegno. Il tutto a condizione che tali "progetti coerenti" afferissero a tematiche e progettualità analoghe a quelle dei programmi operativi stessi. L'Autorità di Gestione veniva quindi rimborsata della spesa certificata, nonostante i progetti fossero già stati interamente finanziati tramite altre fonti<sup>82</sup>.

Nella programmazione 2007-2013, l'andamento del tasso di assorbimento dei fondi è stato sostanzialmente analogo alle programmazioni precedenti, con un'implementazione molto lenta sino alla fine del 2012. Tale lentezza nella fase iniziale, come osservato, è comune alla maggior parte dei paesi europei, considerando il ritardo nell'adozione dei Regolamenti e poi nella conduzione delle negoziazioni per la definizione dei programmi operativi. Questo ha comportato che per i primi due anni della programmazione

---

<sup>78</sup> S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442.

<sup>79</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p. 49.

<sup>80</sup> R. Leonardi, *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez n°4/2014.

<sup>81</sup> Commissione Europea, DG REGIO, *Revealed: the historic pattern of EU investments in your region*, «<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/47md-x4nq>», Cohesiondata, dati aggiornati al maggio 2020.

<sup>82</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, pp. 59 – 66.

fosse stato possibile spendere unicamente il pre-finanziamento, procedendo con i pagamenti intermedi solo a partire dalla seconda metà del 2008<sup>83</sup>.

Ad ogni modo, l'Italia si presentava comunque, nonostante il contesto di generale rallentamento, con un certo ritardo rispetto agli altri paesi beneficiari, ritardo che si sarebbe ulteriormente amplificato con il proseguire degli anni della programmazione. A inizio 2013, ultimo anno del periodo, l'Italia aveva speso appena il 50% dei Fondi Strutturali. Al 31 dicembre 2013, la spesa per l'Obiettivo Convergenza si fermava al 50% (con avanzamento finanziario dei pagamenti per il FESR al 47,53% e il FSE al 60,40%), mentre l'attuazione dei programmi relativi all'Obiettivo Competitività raggiungevano una quota più positiva, pari al 66,55% (rispettivamente 63,4% per il FESR e 69,7% per il FSE)<sup>84</sup>. Risultati che registravano un certo miglioramento rispetto ai livelli di inizio programmazione (anche grazie, come vedremo, alle operazioni previste dal Piano di Azione e Coesione), ma che denotavano, comunque, un persistente ritardo. Le cause venivano individuate, nel rapporto di Valutazione ex post del fondo FESR e FC, realizzato su richiesta della Commissione Europea, sia nella necessità di spendere negli anni iniziali i fondi del precedente periodo 2000-2006, che nell'elevata frammentazione dei programmi selezionati. Il fattore principale era tuttavia identificato nell'inadeguata capacità amministrativa e nella complessità delle procedure di selezione e spesa<sup>85</sup>.

Inevitabilmente, anche la crisi finanziaria scatenatasi a partire dal 2008 aveva avuto impatto devastante sull'implementazione dei programmi operativi regionali e nazionali. Infatti, esattamente nel periodo storico in cui maggiormente si poneva l'importanza di utilizzare le risorse europee per contrastare gli effetti socioeconomici della recessione, la natura finanziaria della crisi impediva ai possibili beneficiari di accedere a prestiti bancari per promuovere e realizzare progetti a copertura dei fondi SIE, che, si ricorda, sono erogati sotto forma di rimborso di spese certificate e quindi già effettuate. La naturale conseguenza di un simile impatto è stata che negli anni immediatamente successivi alla crisi i tassi di assorbimento registrati nel nostro paese risultavano essere particolarmente bassi<sup>86</sup>.

---

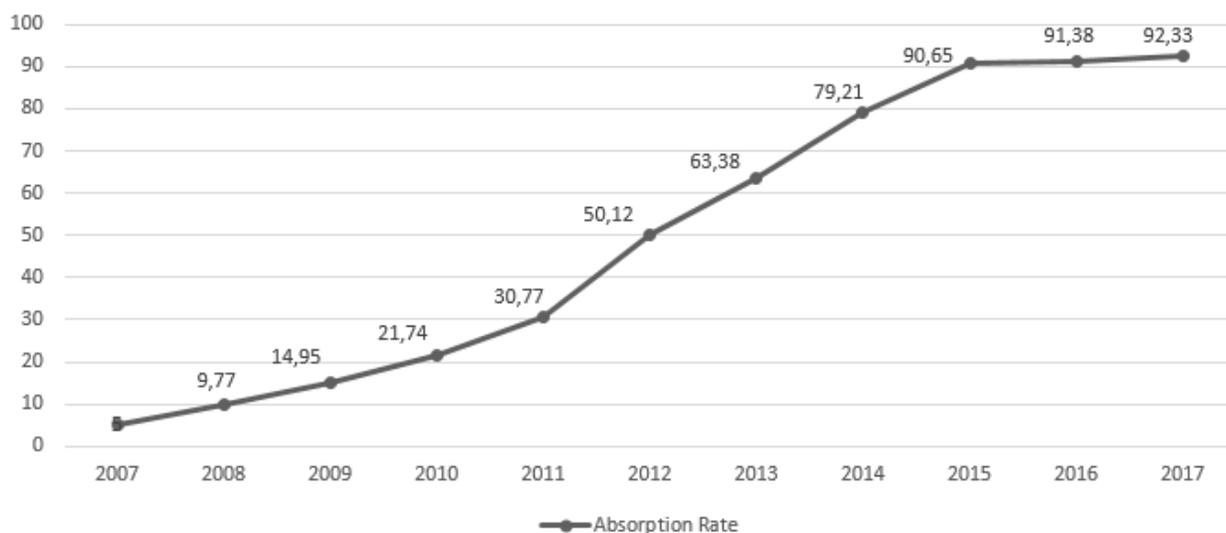
<sup>83</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, pp. 59 – 66, p.106.

<sup>84</sup> Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, *Relazione Annuale 2014 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, 2015, p.55.

<sup>85</sup> *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) - Task 3 Country Report Italy*, Applica, ISMERI Europa, Cambridge Economica Associates, September, 2016, p.16.

<sup>86</sup> R. Leonardi, *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez n°4/2014, pp. 768-769.

Grafico 2: Tasso di Assorbimento annuale Fondi Strutturali Programmazione 2007-2013 in Italia



Elaborazione sulla base dei dati presenti su Cohesion Data

Nello stesso periodo, viste le difficoltà implementative e la sopraggiunta condizione di peggioramento e ristrettezza delle finanze pubbliche a causa della crisi finanziaria, l'Italia si accordava con l'UE per un incremento del tasso di cofinanziamento europeo, correlata ad una corrispettiva riduzione di quello nazionale. La Commissione aveva previsto, inoltre, il supporto per le autorità di gestione da parte di task force sovranazionali (vedi sopra TFBI)<sup>87</sup>.

Contemporaneamente, Governo italiano e Commissione europea raggiungevano l'accordo sul Piano di Azione e Coesione, un intervento volto a garantire il trasferimento di fondi a progetti più velocemente implementabili e il già citato aumento del tasso di cofinanziamento europeo. Il piano intendeva mettere in atto, nel 2011, anche una parziale rimodulazione dei fondi sia all'interno degli stessi programmi operativi che tra programmi diversi, al fine di aumentare anche l'efficacia della spesa oltre che accelerarla<sup>88</sup>. Nello specifico, l'approccio del Ministro per la Coesione Fabrizio Barca era quello di concentrare maggiormente le risorse e trasferirle quindi dai programmi operativi regionali al livello nazionale. Tuttavia, l'acuirsi dei vincoli di bilancio negli anni successivi non ha consentito di portare a termine tale strategia, portando alla quindi inevitabile riduzione del cofinanziamento nazionale. Nel complesso, il Piano di Azione e Coesione ha inficiato fortemente non solo la qualità ma anche il livello di investimenti pubblici nelle regioni maggiormente in difficoltà, quando gli strumenti messi a disposizione dalla programmazione europea avrebbero potuto

<sup>87</sup> *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) - Task 3 Country Report Italy*, Applica, ISMERI Europa, Cambridge Economica Associates, September, 2016, p. 16.

<sup>88</sup> D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p. 76.

consentire di contrastare la crisi con la promozione di progetti per l'occupazione, l'inclusione e la crescita sostenibile<sup>89</sup>.

#### 4.2. Le difficoltà di assorbimento nella programmazione 2014-2020 e il raggiungimento dei target di spesa in Italia

Nonostante il co-finanziamento nazionale fosse stato mantenuto per diversi programmi operativi sulle percentuali raggiunte (25%) con il Piano di Azione e Coesione, la programmazione 2014-2020 ha visto l'Italia riscontrare nuovamente forti difficoltà nell'assorbimento dei fondi SIE. Nel 2018, a quattro anni dall'avvio, le risorse spese corrispondevano al 23% di quelle allocate, rispetto ad una media UE del 28%. In un'analisi condotta da Monia Barca e Aurelio Bruzzo del 2019, si faceva notare come questo tasso fosse decisamente più basso rispetto allo stesso anno della programmazione precedente, il quale a sua volta era risultato inferiore alla corrispondente annualità del periodo 2000-2006<sup>90</sup>.

Ad ogni modo, l'esecuzione finanziaria conosceva una forte accelerazione a partire dal 2018, dovuta al fatto che quest'annualità fosse la prima di applicazione della regola N + 3 sul disimpegno e per la prima verifica dei target per il performance framework. Le Autorità di Gestione erano quindi riuscite a raggiungere i target di spesa prefissati dalla Commissione per i 51 programmi operativi (con l'eccezione di soli tre: il PON Inclusione, il PON Ricerca e Innovazione ed il POR Valle d'Aosta, rispetto ai quali si procedette con la "richiesta di eccezione al disimpegno"). Anche in questa programmazione si assisteva, tuttavia, alle richieste di riduzione del cofinanziamento nazionale, per circa 1 miliardo, al fine di facilitare l'assorbimento dei fondi<sup>91</sup>.

Elementi interessanti sorgono dall'analisi delle performance delle regioni nel corso di questo ciclo. La "divergenza" tra regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate si riproponeva nella stessa implementazione della politica di coesione e dei fondi ESIF. Tanto le regioni italiane meno sviluppate quanto quelle in transizione rilevavano infatti, nel 2018, un'esecuzione finanziaria decisamente in ritardo rispetto ai programmi operativi gestiti dalle regioni più sviluppate. Un andamento confermato anche nel corso del 2019, con percentuali di pagamenti registrati inferiori al 30% nelle regioni meno sviluppate<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> R. Leonardi, *Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez n°4/2014, pp. 771-774.

<sup>90</sup> A. Bruzzo, M. Barca, " *La capacità amministrativa nella gestione delle politiche di coesione: analisi della performance di spesa dei fondi SIE, a livello europeo e italiano, a fine 2018, cioè al quinto anno del periodo di programmazione 2014-2020*", University of Ferrara, Department of Economics, 2019, p. 9.

<sup>91</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *I Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020*, Settembre, 2020, p.10.

<sup>92</sup> IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione, 2020, p. 22.

Grafico 3: Andamento dell'Implementazione finanziaria dei fondi ESI in Italia per il periodo 2014-2020

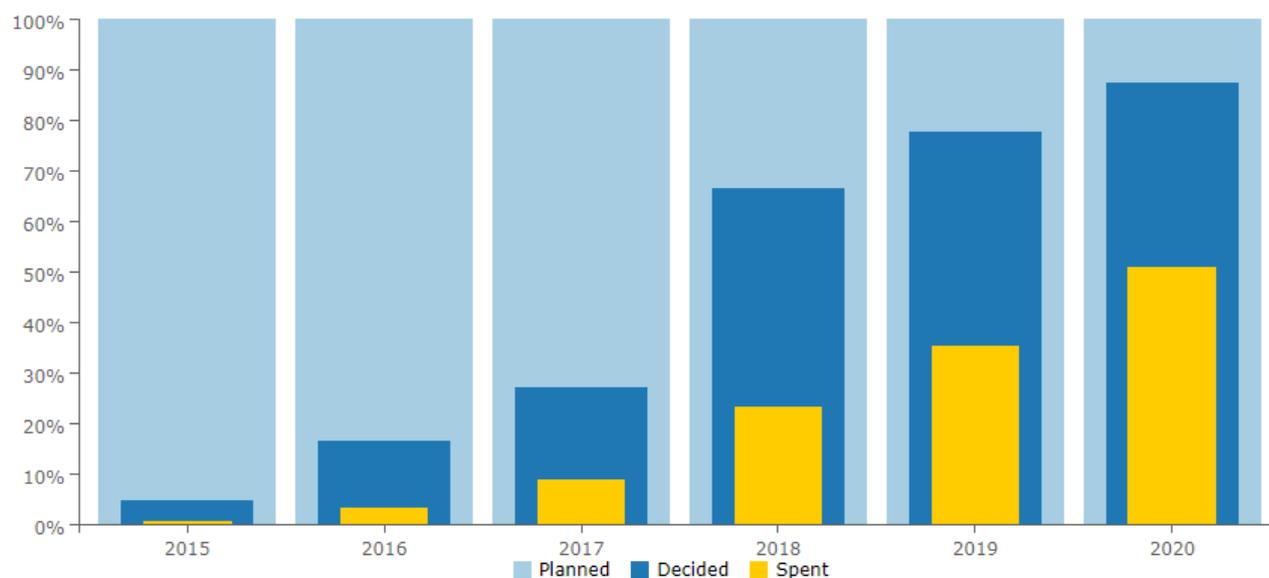


Grafico riprodotto dalla piattaforma Cohesion Data, dati aggiornati al 31/12/2020

E' stato comunque sottolineato come, essendo le regioni in transizione e le meno sviluppate le realtà a cui le risorse europee sono principalmente indirizzate, i programmi operativi da esse gestiti siano naturalmente dotati di maggiori risorse e quindi caratterizzati da una complessità organizzativa decisamente superiore. Elementi che concorrono, sebbene in parte, al verificarsi di ritardi nell'assorbimento dei fondi in queste regioni<sup>93</sup>.

Anche il ciclo di programmazione del 2014-2020 è stato caratterizzato da un'operazione simile a quella del Piano di Azione e Coesione del 2007-2013, ovvero il Programma di Azione e Coesione Complementare. Quest'ultimo ha previsto l'introduzione di interventi finanziati dal Fondo di Rotazione con le risorse del cofinanziamento liberate dalla riprogrammazione di alcuni programmi operativi che avevano riscontrato problemi di attuazione. Questi interventi si ponevano quindi al di fuori della programmazione ma comunque ad essa allineati<sup>94</sup>. Il Piano si è concretizzato in 18 programmi operativi complementari, le cui risorse, a partire dal 2016, possono essere utilizzate per coprire i progetti finanziati nel ciclo 2007-2013 non ancora completati e non più certificabili alla Commissione Europea. Quest'ultima ha sottolineato come comunque le risorse liberate e destinate alla programmazione complementare dovrebbero venire impiegate nello stesso ambito territoriale del precedente programma operativo e con finalità proprie della politica di coesione<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Ottava edizione, 2018, p. 23.

<sup>94</sup> Ivi, pp. 31-32.

<sup>95</sup> IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione, 2020, pp. 29-31

Nel 2020, anno a partire dal quale termina la programmazione di riferimento, come nel 2013, solo metà delle risorse sono state effettivamente implementate e rendicontate. Con riferimento ai singoli fondi, l'attuazione di FESR e FSE si è attestata rispettivamente al 49% e al 46% delle risorse allocate, mentre il fondo d'investimento FEARD è quello ad aver raggiunto un livello di implementazione più alto, con il 58%<sup>96</sup>. Nonostante tali evidenti difficoltà di assorbimento, l'Agenzia di Coesione ha comunicato il raggiungimento (ed anzi, il superamento) dei target di spesa previsti per 2019, stavolta per tutti i programmi operativi, rispettando il termine per la presentazione delle richieste di rimborso per i pagamenti sostenuti al fine di evitare il disimpegno. Un'impresa riuscita anche nel 2020, in una situazione tuttavia molto diversa<sup>97</sup>.

Sulla conclusione della programmazione 2014-2020 ha infatti gravato, inevitabilmente, lo scoppio della crisi pandemica, che ha fortemente colpito la crescita economica delle regioni europee e ha drasticamente rallentato il percorso verso la convergenza. La Commissione Europea, nelle more della definizione di una strategia più mirata (consolidatasi poi nell'adozione del Next Generation EU), ha previsto, nel marzo 2021, la possibilità per gli Stati Membri di utilizzare i fondi SIE per finanziare misure di contrasto all'emergenza, ampliandone la possibilità di utilizzo e garantendo una maggiore flessibilità per gli Stati Membri.

#### 4.3. Il problema della capacità amministrativa in Italia: le indicazioni della Commissione e l'Accordo di Partenariato

Come si è potuto osservare nel precedente paragrafo, per l'Italia l'assorbimento dei fondi europei ha rappresentato una sfida complicata, considerate le difficoltà riscontrate dalle Autorità di Gestione nell'esecuzione dei programmi operativi. Sebbene, come visto, durante ogni programmazione si siano riscontrate delle complicazioni specifiche (come il ritardo nell'adozione della normativa necessaria sia a livello europeo che nazionale; gli eventi congiunturali come la crisi finanziaria e la crisi pandemica), alcuni fattori hanno inciso trasversalmente durante tutti i cicli di programmazioni, al punto da rendere possibile individuare alcune cause "strutturali" dei ritardi nell'implementazione in Italia.

In tal senso, Monia Barca e Aurelio Bruzzo riportavano, nel citato studio del 2019, un insieme di molteplici fattori, relativi al quadro normativo e alla configurazione del sistema di implementazione; agli stringenti requisiti normativi e procedurali in grado di ostacolare una gestione tempestiva e strategica delle risorse; alla molteplicità di fondi e obiettivi tematici; al sovrapporsi delle programmazioni per via del ritardo accumulato. La stessa analisi evidenziava, inoltre, la già citata frammentazione nella selezione dei progetti,

---

<sup>96</sup> Commissione Europea, DG REGIO, *EU Overview. ESIF 2014-2020: Implementation by Fund for Italy, (Total Cost) % of Planned*, <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>>, Cohesiondata, dati aggiornati al dicembre 2020.

<sup>97</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: centrato obiettivo, target di spesa raggiunti da tutti i programmi*, Sito Agenzia per la Coesione Territoriale, News, 2020

numerosi e di piccoli importi, la mancanza di stabilità politico-amministrativa a tutti i livelli governativi, ma, soprattutto, ancora una volta, la debole capacità amministrativa delle Autorità di Gestione<sup>98</sup>.

La Commissione Europea, che, come visto nei precedenti paragrafi, nel corso del tempo ha individuato nel rafforzamento della capacità di gestione amministrativa una priorità per il superamento della lentezza di assorbimento dei fondi europei all'interno degli Stati Membri, ha particolarmente insistito su questo aspetto durante le negoziazioni con il nostro paese per la programmazione 2014-2020.

Delle prime indicazioni importanti sono rilevabili all'interno del Position Paper elaborato dalla Commissione nel 2012, preliminare alla proposta di Accordo di Partenariato<sup>99</sup>. Veniva rimarcata, infatti, una certa mancanza di capacità progettuali e attuative delle risorse attribuite nelle regioni italiane meno sviluppate e in quelle in transizione. Con riguardo alle prime, inoltre, si evidenziava come la debole capacità amministrativa avesse comportato tempi d'attuazione lunghi e problematici, con tassi d'assorbimento tra i più bassi dell'unione, oltre a una capacità manageriale e tecnica *“non all'altezza”* per amministrazioni, organi attuatori e beneficiari stessi.

Emergeva la conseguente necessità di adottare una *“strategia atta a rafforzare l'efficienza amministrativa”* con *“particolare attenzione alla capacità degli organismi coinvolti nella gestione, attuazione e controllo degli interventi cofinanziati attraverso Fondi QSC”*. Si enfatizzavano, inoltre, diverse criticità, come l'instabilità e l'eccessiva rotazione a livello di direzione e di staff, un sistema di controllo deficitario e poco indipendente, la diffusione di una scarsa conoscenza della legislazione e delle politiche europee, la mancanza di indicazioni chiare ed uniformi per i beneficiari, l'incertezza e la poca trasparenza delle procedure, lo scarso coinvolgimento dei partner sociali. La Commissione suggeriva, infine, la necessità di azioni di semplificazione e informazione generale per ridurre gli oneri amministrativi tanto per le Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi quanto per i beneficiari.

All'avvio della programmazione interveniva anche la raccomandazione specifica per l'Italia formulata da Commissione e Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma, nell'ambito del semestre europeo, segnalando anch'essa l'inadeguatezza della capacità amministrativa delle amministrazioni italiane, e suggerendo di insistere sul potenziamento di quest'ultima, specialmente nelle Regioni del Mezzogiorno<sup>100</sup>.

Una volta ricevuta la bozza di Accordo di Partenariato da parte del Governo Italiano, la Commissione Europea muoveva, in una serie di note, diverse osservazioni e critiche al documento programmatico. Questi commenti permettono di estrapolare informazioni interessanti sull'ottica dell'istituzione europea sugli interventi necessari per potenziare il sistema d'implementazione italiano. Si segnalava, in primis, la debolezza

---

<sup>98</sup> A.Bruzzo, M.Barca, *“La capacità amministrativa nella gestione delle politiche di coesione: analisi della performance di spesa dei fondi SIE, a livello europeo e italiano, a fine 2018, cioè al quinto anno del periodo di programmazione 2014-2020”*, University of Ferrara, Department of Economics, 2019, pp. 10-11.

<sup>99</sup> Commissione Europea, *Position Paper dei Servizi della Commissione sulle preparazioni dell'Accordo di Partenariato dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020*, Rif. Ares (2012) 1326063, 2012

<sup>100</sup> Consiglio Europeo, *Raccomandazione Del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, Comunicazione, Brussels, 2013

della bozza nell'affrontare il tema e l'assenza di un'analisi omnicomprensiva della capacità amministrativa, il cui miglioramento veniva considerato invece a Bruxelles come la principale sfida da affrontare per la successiva programmazione. La Commissione ribadiva inoltre come *“il coordinamento rafforzato non può essere considerato come l'unica soluzione alle gravi carenze riscontrate”*<sup>101</sup>.

I documenti della Commissione evidenziavano il particolare peso delle carenze organizzative e procedurali nelle autorità coinvolte. Si ricordava, infatti, come nelle precedenti programmazioni diversi finanziamenti fossero stati destinati al potenziamento della gestione dei fondi senza che questo avesse comportato un miglioramento della qualità di implementazione e controllo. Il rafforzamento della capacità amministrativa avrebbe dovuto passare per un approccio integrato tra gli interventi rientranti nell'OT 11 (riguardanti, più in generale, le istituzioni e la pubblica amministrazione italiana) e nell'assistenza tecnica, sebbene fosse comunque necessario rispettare la distinzione tra queste tipologie di azioni. Veniva posta enfasi, infine, sul potenziamento degli aspetti della capacità amministrativa legati alla prevenzione ed alla gestione dei rischi.

Nel complesso, queste note chiamavano il governo italiano ad una pianificazione e razionalizzazione degli interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa, al fine di garantire coerenza ed incisività, indicando chiaramente le misure concrete da adottare per sostenere le strutture di gestione, le risorse umane, i sistemi, le procedure e la governance<sup>102</sup>.

Recepite le osservazioni e i commenti della Commissione Europea, il Governo italiano inviava nell'aprile 2014 una nuova versione del documento, questa volta approvato nell'ottobre dello stesso anno da parte della Commissione. L'Accordo di Partenariato conteneva, in questa versione finale, diverse disposizioni afferenti all'ambito del potenziamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi, a partire dalla sezione 2 *“Disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE”*<sup>103</sup>.

In primo luogo, in coerenza con quanto definito nei Regolamenti sovranazionali, il miglioramento della capacità di gestione dei Fondi SIE sarebbe stato perseguito attraverso azioni e interventi rientranti nell'Assistenza Tecnica. Con riguardo a quest'ultima, il documento sottolineava come nelle precedenti programmazioni essa fosse stata sfruttata in maniera impropria, più per sopperire alle carenze delle Pubbliche Amministrazioni, sostituendosi ad esse, che per operare un rafforzamento permanente (pur riconoscendo il ristretto margine di manovra per le istituzioni centrali e regionali per implementare adeguate strategie di potenziamento a causa dei sopravvenuti vincoli di bilancio).

Gli interventi per il rafforzamento tecnico ed amministrativo degli enti coinvolti nella gestione dei fondi SIE avrebbero dovuto, inoltre, tener conto dello specifico contesto in cui queste autorità operano,

---

<sup>101</sup> Commissione Europea, *Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020*, Rif. Ares(2014)2275929, 2014

<sup>102</sup> L'insistenza su tali elementi all'interno della documentazione contenente le osservazioni della Commissione conferma l'identificazione da parte delle istituzioni europee delle caratteristiche contraddistintive del concetto di capacità amministrativa

<sup>103</sup> Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, 2014.

individuando i fattori di ritardo più rilevanti e la diversa intensità con cui essi si presentassero, identificando modelli di organizzazione del personale equilibrati in termini di risorse e competenze. L'Accordo riportava, più nello specifico, i seguenti fattori:

1. La carenza quantitativo/qualitativa di competenze e il conseguente adeguamento delle professionalità presenti nelle amministrazioni;
2. La necessità di adeguamento tecnologico e degli strumenti di gestione;
3. Un'organizzazione con chiare attribuzioni di responsabilità, ai fini di garantire trasparenza ed efficacia;
4. L'adozione e l'utilizzo di tecniche per garantire un orientamento ai risultati (performance);
5. La trasparenza dell'azione pubblica;
6. Il coinvolgimento attivo della cittadinanza e delle parti sociali.

Il documento individuava, inoltre, come uno dei punti nodali, il rafforzamento delle competenze specifiche in ambiti direttamente collegati e quindi funzionali alla strategia europea (il documento citava l'innovazione, la smart economy, la sostenibilità), competenze fondamentali in ogni fase dell'attuazione, dalla selezione dei progetti al monitoraggio ed alla valutazione degli stessi. L'Accordo sottolineava anche la necessità di implementare Sistemi informatici nazionali, non solo ai fini della trasparenza ma per consentire la condivisione di esperienze di successo e sperimentata efficienza.

Rimanendo nell'ottica di promozione del performance management e sulla realizzazione dei progetti per conseguire i risultati, l'assistenza tecnica avrebbe dovuto, stando all'Accordo, incidere sulla capacità di programmare, monitorare e valutare interventi e progetti, in tempi definiti e con risultati chiari, misurabili con target da conseguire. L'attitudine a realizzare azioni e progetti al fine di conseguire risultati specifici è infatti considerata una priorità, che l'attività di rafforzamento tramite l'assistenza tecnica deve promuovere. Altro aspetto rilevante sarebbe stata l'adozione cronoprogrammi rigorosi, con tempistiche predefinite *“per le diverse fasi del percorso di attuazione”*.

Il rafforzamento amministrativo avrebbe dovuto mirare ad intervenire non solo sulle Autorità di Gestione, bensì sull'intera filiera degli enti coinvolti nella gestione dei fondi, ovvero gli attori che intervengono nella preparazione e nell'attuazione dei progetti selezionati. Attori che rientrano, ricordiamo, sulla base dei Regolamenti europei, sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione stesse, che hanno il compito di accertare il possesso, da parte di queste ultime, di una capacità amministrativa adeguata.

Un'importante novità all'interno della strategia italiana per il rafforzamento del sistema di gestione dei programmi dei Fondi SIE, era quella della riorganizzazione e del rafforzamento del presidio nazionale tramite la costituzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, con compiti di coordinamento generale e direzione delle Autorità di Gestione e di tutte le istituzioni coinvolte. All'Agenzia spettavano inoltre responsabilità di monitoraggio sull'attuazione dei programmi operativi, ai fini di valutare e verificare la selezione e la realizzazione dei progetti. La legge istitutiva, che l'Accordo di Partenariato richiamava, prevedeva inoltre che l'Agenzia svolgesse funzioni di

supporto alle Autorità di gestione, per accelerare il processo attuativo, ad esempio con riferimento alla stesura ed alla gestione dei bandi pubblici. Più in generale, compito dell’Agenzia per la Coesione sarebbe stata la promozione del potenziamento delle attività di programmazione e attuazione in termini di qualità, tempestività, efficacia e trasparenza. Infine, all’Agenzia venivano attribuiti poteri sostitutivi nei confronti delle Autorità di gestione in caso di gravi ritardi attuativi.

In termini più prettamente quantitativi, l’Accordo prevedeva, come risposta alle indicazioni della Commissione, l’incremento delle risorse stanziare per il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e di quelle previste per l’assistenza tecnica, aumentate a circa 1,4 miliardi di euro, a scapito tuttavia dei fondi previsti per il potenziamento della competitività delle imprese e per l’adattamento ai mutamenti climatici<sup>104</sup>.

Un ultimo cenno va fatto alla riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari, cui è dedicata una sottosezione apposita dell’Accordo di Partenariato. A tal fine, le azioni adottate sarebbero dovute intervenire sulla semplificazione dei flussi informativi, in termini soprattutto di informatizzazione, e sulle procedure della gestione dei fondi, sul funzionamento delle Autorità di gestione e sulla capacità istituzionale/amministrativa, cui avrebbero dovuto concorrere tanto gli interventi dell’OT 11 quanto le risorse dell’Assistenza Tecnica.

L’aspetto forse più rilevante ai nostri fini è tuttavia la previsione, all’interno dell’Accordo di Partenariato, di veri e propri strumenti operativi per la realizzazione di questi obiettivi di potenziamento della capacità amministrativa delle Autorità di Gestione, ovvero i Piani di Rafforzamento Amministrativo. Questi ultimi avrebbero risposto alle richieste di pianificazione e razionalizzazione degli interventi di potenziamento avanzate dalla Commissione, costituendo un esperimento unico a livello europeo. Lo sviluppo e le caratteristiche dei Piani di Rafforzamento Amministrativo saranno il principale oggetto di analisi e riflessione del prossimo capitolo.

---

<sup>104</sup> L. Monti, *Politiche dell’Unione Europea, La Programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016.

## Capitolo 2

### I Piani di Rafforzamento Amministrativo

#### 1. La Genesi dei PRA

Come visto nel precedente capitolo, l'intrinseca debolezza della capacità amministrativa delle amministrazioni italiane chiamate a gestire le risorse europee ha portato la Commissione ad insistere, nel corso delle negoziazioni per l'Accordo di Partenariato 2014-2020, per l'adozione da parte del governo italiano di misure coordinate e pianificate di rafforzamento.

La bozza dell'Accordo di Partenariato italiano, inviata alla Commissione nel dicembre 2013, accoglieva le osservazioni presenti nel Position Paper del 2012 e delineava, nella sezione 2.5, le caratteristiche principali dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), strumenti innovativi a servizio delle amministrazioni per migliorare la gestione dei fondi garantendo coerenza e visione strategica. Nello specifico, il PRA emergeva come *“un accordo contrattuale tra il più alto livello politico e l'amministrazione che si impegna a migliorare la propria gestione e politiche, e il governo nazionale”*. Funzioni principali sarebbero state quelle di garantire efficacia della gestione, chiarire la distribuzione di ruoli e responsabilità, progettare la riorganizzazione degli uffici, rivedere e semplificare le procedure, assicurare la trasparenza dei processi. Tali operazioni avrebbero potuto usufruire del supporto economico dell'Assistenza Tecnica e dell'OT11, tenendo a mente il diverso orientamento delle due fonti di finanziamento.

La Commissione valutava positivamente l'introduzione dei PRA, segnalando però, con riferimento alla bozza, la necessità di alcuni correttivi<sup>105</sup>. In primo luogo, i piani avrebbero dovuto definire degli standard di performance che guidassero l'attuazione della programmazione, stabilendo in anticipo in che modo sarebbero stati applicati e precisando il supporto economico necessario. Si ribadiva, inoltre, la necessità di specificare nell'Accordo di Partenariato le tempistiche di adozione e attuazione, con i PRA che avrebbero dovuto essere avviati prima dell'adozione dei programmi operativi. Andava, inoltre, chiarita la governance dell'iniziativa, individuando i responsabili dell'implementazione e del monitoraggio dei Piani di rafforzamento amministrativo. Si sottolineava, infine, l'importanza di approntare un sistema di valutazione e verifica dei risultati raggiunti dai piani.

---

<sup>105</sup> Commissione Europea, *Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020*, Rif. Ares(2014)2275929, 2014, p.40.

Nella versione definitiva dell'Accordo di Partenariato, il Piano di Rafforzamento Amministrativo veniva definito come: *“Lo Strumento Operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell’attuazione dei Programmi Cofinanziati dai Fondi Strutturali accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l’azione per rendere più efficiente l’organizzazione della sua macchina amministrativa”*.

I PRA avrebbero quindi costituito dei piani per l’avvio di processi strategici di capacity building, prevedendo interventi mirati di cambiamento strutturale, individuando uno specifico modello di miglioramento organizzativo che prevedesse misure di riorganizzazione, potenziamento e ottimizzazione delle procedure, tramite il sostegno dell’assistenza tecnica. Tra queste, primaria importanza sarebbe stata data alla semplificazione e alla razionalizzazione del quadro organizzativo.

Ogni amministrazione incaricata della gestione di almeno un fondo strutturale (e quindi anche se titolare di più di un programma operativo afferente ai fondi FESR e FSE) avrebbe adottato un singolo Piano di Rafforzamento Amministrativo<sup>106</sup>. Inoltre, i piani avrebbero dovuto far riferimento alla capacità tecnica e organizzativa di tutte le Autorità coinvolte nel processo di implementazione dei programmi operativi (Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit, e tutti gli altri uffici implicati).

Le stesse amministrazioni avrebbero dovuto realizzare il piano operando una mappatura delle fragilità e dei fabbisogni in termini di capacità amministrativa nella gestione dei programmi operativi, individuando misure concrete di risposta a tali criticità. L’elaborazione dei PRA sarebbe stata quindi preceduta da un’analisi organizzativa delle strutture e delle risorse umane coinvolte a tutti i livelli, evidenziando le principali criticità necessitanti di revisione e rafforzamento. Nello specifico, la diagnosi avrebbe dovuto riguardare le procedure per ogni Programma Operativo e Asse, e tener conto della dimensione temporale. Per le strutture delle amministrazioni responsabili di questi ultimi, sarebbe stato necessario individuare responsabilità e poteri nonché le risorse umane con le capacità organizzative e tecniche necessarie.

I PRA erano chiamati, inoltre, ad intervenire sulle cosiddette “funzioni trasversali”, cruciali per la realizzazione degli interventi di miglioramento. Queste ultime facevano riferimento alla presenza di adeguati sistemi di monitoraggio, valutazione, controllo e gestione del rischio; strumenti informatici e telematici di comunicazione e condivisione delle informazioni, modalità di gestione dei flussi finanziari, nonché, nell’ambito degli appalti pubblici, l’istituzione di centrali di committenza e stazioni uniche appaltanti.

Ogni amministrazione avrebbe definito, quindi, la modalità di attuazione del proprio piano e individuato un “Responsabile della Capacità Amministrativa e del PRA”. A livello centrale, Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, gli Uffici del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione avrebbero svolto un’attività di indirizzo, sostegno, coordinamento e verifica per assicurare l’efficacia dei piani. Stando all’Accordo, inoltre, doveva essere promossa la trasparenza e la pubblicità degli

---

<sup>106</sup> ISMERI, *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020 - Volume 1*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2016.

interventi previsti dai PRA e dei progressi della loro attuazione, al fine di diffonderne la conoscenza tra stakeholders, beneficiari e cittadini. I piani avrebbero dovuto far riferimento a target specifici, ove possibili quantificati, e a standard di qualità rispetto ai tempi e modalità di intervento, approntando dei cronoprogrammi con data di avvio e conclusione prevista, soggetti a monitoraggio e valutazione da organi indipendenti. Infine, ogni Piano di Rafforzamento Amministrativo avrebbe segnalato le specifiche misure legislative, amministrative e organizzative che l'amministrazione titolare avrebbe adottato per garantirne l'attuazione.

Lo scenario nel quale tali amministrazioni si accingevano a redigere i piani non era, tuttavia, dei più rosei. Come sottolineato nel primo capitolo, la pubblica amministrazione italiana era stata sottoposta a rigide politiche di spending review (tagli alla spesa, blocco del turnover), e costretta, quindi, ad operare in condizioni di ristrettezza di personale e risorse, spesso proprio in quei comparti delle amministrazioni territoriali cruciali per lo sviluppo e la realizzazione delle progettualità locali<sup>107</sup>. Tali interventi di austerità avevano acuito criticità preesistenti, che a loro volta avevano precluso alle amministrazioni la possibilità di far fronte ad esigenze di ammodernamento, di digitalizzazione ed evoluzione delle politiche pubbliche, di sviluppo di procedure e sistemi di reclutamento funzionali alle mutate necessità dei cittadini. La configurazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo avrebbe dovuto confrontarsi, quindi, anche con queste criticità.

### 1.1. Le Linee Guida della Prima Fase PRA

Nel luglio 2014, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica e il Dipartimento della Funzione pubblica, in accordo con la Commissione, trasmettevano le Linee Guida per la realizzazione dei PRA nelle diverse amministrazioni titolari incaricate della gestione dei fondi SIE. Questo documento chiariva e specificava il contenuto dell'Accordo di Partenariato, individuando la struttura e le sezioni in cui ogni piano si sarebbe dovuto articolare, costruendo un modello di riferimento per le amministrazioni coinvolte.

In termini redazionali, il PRA non avrebbe dovuto superare le 10-15 pagine in quanto "*documento di impegno politico ed amministrativo*". Ogni piano si sarebbe articolato in nove sezioni e sarebbe stato accompagnato da tre allegati di approfondimento. Come strumenti operativi di miglioramento nella gestione e l'attuazione dei programmi operativi e in coerenza con le disposizioni dell'Accordo di Partenariato, i PRA avrebbero dovuto individuare obiettivi da perseguire e cronoprogrammi di attuazione. Rilevantemente, inoltre, le Linee Guida ribadivano l'importanza del processo di riflessione e diagnosi interna da parte delle amministrazioni coinvolte, che erano incaricate di redigere il proprio PRA autonomamente, con il divieto espresso di deleghe a consulenti esterni.

La prima operazione richiesta all'amministrazione titolare del piano consisteva, infatti, nella ricostruzione del proprio quadro organizzativo, legislativo e procedurale. Nello specifico, l'amministrazione

---

<sup>107</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 134.

era chiamata a ripercorrere i processi amministrativi conclusi in passato per lo svolgimento delle attività richieste per l'implementazione dei fondi, attraverso una differenziazione per le varie tipologie di spesa. Superato questo primo step, occorreva quindi identificare le diverse criticità e problematiche riscontrate nel corso della programmazione 2007-2013, cercando di quantificarne le conseguenze ed individuarne le cause. All'attività di diagnosi, da condurre in collaborazione con tutte le amministrazioni coinvolte nel processo attuativo, doveva seguire la definizione delle priorità di miglioramento sul piano organizzativo, procedurale o legislativo.

In merito alla governance, ogni amministrazione era chiamata ad individuare nel piano, come indicato nell'Accordo di Partenariato, un "Responsabile tecnico del PRA". Quest'ultimo avrebbe dovuto coincidere con una figura di vertice amministrativo, con un'adeguata esperienza di gestione dei programmi operativi. In armonia con quanto prescritto dall'Accordo di Partenariato, inoltre, il responsabile tecnico avrebbe dovuto essere funzionalmente indipendente rispetto all'Autorità di Gestione dei fondi. La figura del responsabile PRA sarebbe stata particolarmente importante, in quanto avrebbe costituito un punto di riferimento e guida per le strutture dell'amministrazione coinvolte nella realizzazione dei piani, svolgendo contemporaneamente un ruolo di rappresentanza e di coordinamento dell'Autorità di Gestione a livello centrale. Era essenziale che l'assetto delle responsabilità d'attuazione risultasse chiaro e funzionale alle specifiche caratteristiche organizzative dell'amministrazione titolare. Al responsabile andavano, inoltre, assicurati poteri adeguati a realizzare e coordinare le misure previste dal piano. Infine, tra i compiti del responsabile dovevano rientrare la conduzione di verifiche quadrimestrali e l'aggiornamento annuale del PRA sulla base dell'andamento dell'attuazione del Piano e delle eventuali difficoltà incontrate.

Accanto al responsabile tecnico, ogni PRA avrebbe avuto un "Responsabile Politico", coincidente con una delle figure apicali delle amministrazioni titolari (Ministri, Presidenti di Regione o Assessori delegati). Il responsabile politico sarebbe stato preposto alla sottoscrizione del piano, in coerenza con l'Accordo di Partenariato, che, come accennato, chiamava il coinvolgimento dei più alti livelli di responsabilità politico-amministrativa. I PRA si sarebbero quindi caratterizzati per un forte impegno da parte delle amministrazioni coinvolte, per garantire, in primo luogo, legittimazione interna.

Le Linee Guida identificavano poi tre direzioni per gli interventi programmati dal PRA. In primis, il Piano di Rafforzamento avrebbe dovuto mirare alla realizzazione di semplificazioni legislative e procedurali per ridurre i costi in termini di risorse finanziarie, umane e di tempo. E' interessante notare come le Linee Guida si soffermassero particolarmente su questa categoria di azioni, sottolineando che qualsiasi intervento sul personale o sull'organizzazione interna sarebbe risultato vano senza un processo di snellimento delle procedure, condizione necessaria per il successo del PRA. La sola semplificazione delle procedure, tuttavia, non sarebbe bastata. Il rafforzamento amministrativo avrebbe dovuto assicurare la disponibilità di personale qualificato, e un'organizzazione e gestione di quest'ultimo informata ai principi di efficienza e project management. I Piani avrebbero dovuto, quindi, prevedere uno schema di interventi sul personale, che

includesse azioni di adeguamento delle competenze interne, di riorganizzazione del lavoro all'interno degli uffici, di aumento quantitativo dell'organico, oltre che di "opportuna collocazione" delle competenze e delle figure necessarie in un organigramma che ne garantisse la valorizzazione e la funzionalità.

Infine, con riferimento alla terza dimensione, il PRA avrebbe dovuto includere operazioni di potenziamento delle funzioni trasversali e della strumentazione comune alle strutture amministrative, al fine di migliorare l'utilizzo e la condivisione di strumenti informatici, potenziare la comunicazione e ridurre i tempi di lavoro, facilitare la diffusione di buone pratiche ed esperienze di successo da replicare. Nello specifico, tra questi strumenti "comuni" a più uffici nell'attuazione dei Programmi Operativi, rientravano sistemi informatici per la gestione e la trasmissione di dati, procedure di gestione dei flussi finanziari, sistemi di valutazione interni del personale, strumenti di organizzazione del lavoro, strategie per la trasparenza nell'attuazione dei programmi operativi (piani di attuazione per asse). I diversi interventi, alla luce di questi indirizzi, sarebbero quindi stati classificati in tre categorie: Semplificazioni (6.1); Personale (6.2); Strumenti Trasversali(6.3).

Fondamentale risultava essere l'individuazione di Obiettivi di miglioramento, elaborati sulla base delle priorità descritte nella prima sezione del piano. Il PRA, infatti, in quanto piano operativo gestionale, doveva essere finalizzato a raggiungere dei risultati che consentissero di attuare efficacemente i programmi operativi e, contemporaneamente, riducessero la durata delle attività di preparazione della spesa. Funzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati sarebbe stata la definizione, come visto, di target quantitativi e standard qualitativi di miglioramento amministrativo per ogni programma operativo ed asse. All'interno del piano si sarebbe dovuto evidenziare, inoltre, in quali delle fasi di attuazione si volessero realizzare riduzioni delle tempistiche procedurali.

Per la realizzazione di questi interventi, il PRA avrebbe dovuto identificare e pianificare l'utilizzo delle risorse finanziarie necessarie. A tal fine, le amministrazioni avrebbero potuto attingere, come visto, tanto dai fondi collegati all'Obiettivo tematico 11 quanto dall'Assistenza Tecnica, nonché dalle risorse del bilancio ordinario. I fondi a valere sull'OT11 avrebbero dovuto essere indirizzati ad azioni di rafforzamento strutturale e permanente, riguardante l'amministrazione nel suo complesso ed eventuali altri enti pubblici coinvolti nella realizzazione delle operazioni pianificate. Gli interventi adottati per sfruttare competenze e supporto esterni, e specificatamente destinati alle strutture deputate alla gestione dei fondi sarebbero stati finanziati, invece, tramite l'Assistenza Tecnica, che avrebbe garantito anche le risorse per coprire i costi di valutazione e monitoraggio. Occorre sottolineare, tuttavia, che molti degli interventi sarebbero stati costituiti da misure a costo zero. È il caso delle semplificazioni legislative, normative e procedurali, delle misure di ridisegno organizzativo, della diffusione di linee guida; tutte operazioni che avrebbero comunque contribuito al raggiungimento degli obiettivi di rafforzamento.

Stante questa configurazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, si intuisce come questi non avrebbero costituito soltanto uno strumento indirizzato alla capacità amministrativa per l'attuazione dei

programmi operativi, ma avrebbero previsto interventi impattanti sul funzionamento dell'amministrazione nel suo insieme, influenzando tutte le attività da essa implementate e i servizi da essa erogati, intervenendo sulla riduzione dei tempi delle procedure e sul potenziamento degli strumenti trasversali.

Ogni PRA avrebbe dovuto essere redatto prima della definizione dei programmi operativi e valutato in sede di attuazione di questi ultimi. I piani avrebbero avuto durata biennale, con valutazione finale dei risultati ottenuti e dello stato di avanzamento degli obiettivi da ciascuna Autorità di Gestione per ogni programma operativo. Ai fini della valutazione, venivano previste sessioni di monitoraggio a cadenza quadrimestrale. Come prescritto dall'Accordo di Partenariato, alle funzioni di monitoraggio e valutazione del piano sarebbe stato preposto un organismo indipendente, incaricato, se necessario, di proporre azioni correttive o modifiche in relazione allo stato di attuazione. Una verifica sullo stato di avanzamento del PRA sarebbe stata riportata anche nella relazione annuale d'esecuzione dei programmi operativi condotta dai Comitati di Sorveglianza dei Programmi operativi.

Con riferimento alla necessità di assicurare trasparenza e pubblicità al piano, le amministrazioni avrebbero dovuto specificare nel documento le attività e le modalità con cui garantire queste due priorità. Trasparenza e pubblicità sarebbero state assicurate anche in seguito al riscontro di criticità e ostacoli, in relazione ad eventuali aggiornamenti o modifiche del piano, ed in merito al raggiungimento dei risultati prefissati. Le Linee Guida, in continuità con l'Accordo di Partenariato, sollecitavano anche l'inclusione degli stakeholders sin dalle prime fasi di definizione del piano.

Ognuno degli elementi appena elencati avrebbe costituito il contenuto di una sezione apposita del PRA. Al documento andavano aggiunti, come accennato, tre allegati di approfondimento che avrebbero dettagliato gli elementi su cui basare la ricostruzione del Quadro iniziale, l'individuazione degli obiettivi e degli standard di miglioramento, la definizione degli interventi di rafforzamento amministrativo. L'allegato A avrebbe dovuto contenere le criticità rilevate nell'area del personale e dell'organizzazione del lavoro. Nell'allegato B sarebbero stati approfonditi, tramite un'analisi integrale, i problemi riscontrati in merito alle funzioni trasversali ed alla strumentazione comune ai programmi operativi, nonché le misure di miglioramento associate e i rispettivi tempi di attuazione. L'allegato C, infine, avrebbe specificato, per ogni Programma Operativo e Asse, gli elementi problematici delle principali procedure attuative, identificando eventuali correttivi e facendo esplicito riferimento ad eventuali riduzioni delle tempistiche.

L'adozione del PRA sarebbe stata completata attraverso tre fasi di definizione, con una prima bozza da realizzare entro luglio 2014, una seconda entro ottobre ed una terza e definitiva bozza entro dicembre 2014. Nel corso della stesura delle diverse bozze, le linee guida raccomandavano il coinvolgimento delle altre amministrazioni implicate nell'attuazione dei Programmi Operativi (come gli Organismi Intermedi o i Comuni principali) e dei principali stakeholders sociali ed economici. Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione

Economica e gli Uffici del Ministro avrebbero svolto un primo ruolo di orientamento e indirizzo per la redazione, e successivamente di controllo, consulenza e verifica dello stato di attuazione dei singoli PRA<sup>108</sup>.

## 1.2. La Governance dei Piani

Alla luce di quanto previsto dall'Accordo di Partenariato e dalle linee guida condivise per l'elaborazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, con decreto del Segretario Generale alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel Gennaio 2015 veniva istituito il Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo. Il Comitato era composto da rappresentanti della Commissione, del Direttore Generale dell'Agenzia di Coesione, dai Capi Dipartimento per la Funzione Pubblica e per le Politiche di Coesione, dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Direttore generale dell'ANPAL, dal Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea della Ragioneria Generale ed una rappresentanza delle amministrazioni regionali. La struttura era posta sotto coordinamento del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio. Al Comitato venivano affidate funzioni di indirizzo e orientamento per l'attuazione e il miglioramento dell'efficacia dei PRA, oltre che di monitoraggio dell'implementazione dei piani, e di supporto, anche tramite la definizione di linee guida.

A sostegno dell'attività del Comitato veniva poi costituita, nel giugno 2015, la Segreteria Tecnica per i Piani di Rafforzamento Amministrativo. La Segreteria sarebbe stata composta dai membri designati dalle amministrazioni componenti il Comitato, e avrebbe coinvolto anch'essa rappresentanti della Commissione Europea. A tale organismo venivano attribuiti funzioni di istruttoria e valutazione tecnica, di analisi dello stato di definizione e attuazione dei piani, di individuazione di fattori critici e delle corrispondenti soluzioni, di promozione e diffusione di buone pratiche. Alla Segreteria Tecnica spettava inoltre il coordinamento dei responsabili dei piani. Proprio al fine di aumentare la collaborazione tra i responsabili tecnici, veniva istituita la Rete dei Responsabili dei Piani, la quale, riunendosi periodicamente, avrebbe contribuito a rafforzare la dimensione partenariale all'interno dell'iniziativa dei PRA, favorendo il confronto tra i territori, l'analisi dei fabbisogni e la condivisione di esperienze da replicare su contesti differenti.

Un tale sistema di governance, composto da Comitato di Indirizzo, Segreteria Tecnica e Rete dei Responsabili, avrebbe costituito un punto di forza dell'iniziativa, tanto da attrarre un certo interesse a livello sovranazionale<sup>109</sup>. Esso, infatti, avrebbe contribuito al coordinamento di un complesso intreccio multilivello di autorità nazionali, regionali e sovranazionali, considerando che la Commissione Europea sarebbe stata inclusa attivamente nei processi di definizione ed attuazione dei piani. Peraltro, il connubio tra la forte

---

<sup>108</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, *Linee Guida per la definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)*, Luglio, 2014.

<sup>109</sup> L. Polverari, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n° 63, April, 2020, p. 71.

dimensione tecnico-burocratica e il sostegno della politica, concretizzatosi nell'approvazione dei piani da parte di organi di vertice delle amministrazioni titolari, avrebbe consentito di ridurre ulteriormente le criticità derivanti dalla numerosità degli attori coinvolti e degli interventi strutturali previsti.

L'attuazione dei PRA nel corso della programmazione 2014-2020 iniziava quindi con una prima fase, che, data la durata biennale dei piani, si sarebbe conclusa a fine 2017. Nel 2015 venivano adottati 29 PRA da amministrazioni titolari di programmi operativi, di cui 21 regionali (con due piani differenti per le province autonome di Trento e Bolzano) e 8 nazionali<sup>110</sup>.

## 2. Il Monitoraggio e l'Autovalutazione della Prima Fase

Nel dicembre 2017 si chiudeva la prima fase di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo. Le principali informazioni sui risultati di questa prima fase sono fornite dai rapporti di sintesi del monitoraggio a livello nazionale, realizzati dalla Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo. Sebbene la conclusione del primo periodo di attuazione dei PRA fosse identificata con la fine di dicembre 2017, ai fini di questo elaborato verranno presi in considerazione gli ultimi dati disponibili, corrispondenti al VI rapporto di monitoraggio e aggiornati al 31 agosto 2017. Poiché, tuttavia, le amministrazioni titolari avevano previsto di realizzare il 90% degli interventi indicati nei Piani di Rafforzamento Amministrativo entro la scadenza di agosto 2017, proponendosi di utilizzare l'ultimo quadrimestre per concludere gli interventi residuali, il rapporto assume comunque una certa rilevanza e garantisce di elaborare osservazioni importanti sul processo di attuazione dei PRA nel primo biennio.

La classificazione funzionale degli interventi nel rapporto di sintesi di monitoraggio differiva parzialmente dalla categorizzazione adottata dai diversi PRA (che, come descritto, suddividevano gli interventi in tre insiemi)<sup>111</sup>. Il rapporto prevedeva, infatti, sei categorie:

- Semplificazione Normativo Regolamentare;
- Gestione e Controllo del processo;
- Personale;
- Sistemi Informativi;
- Attività di supporto (per beneficiari e partner).

La distribuzione degli interventi si concentrava per il 45% nell'ambito Gestione e Controllo del processo, prevalentemente con operazioni di semplificazioni procedurali e di riorganizzazione dei processi interni. Tra questi, rientravano la semplificazione, standardizzazione e digitalizzazione delle procedure previste nelle diverse fasi di implementazione dei programmi, a partire da quelle di selezione; il miglioramento della gestione

---

<sup>110</sup> Le amministrazioni nazionali titolari di un PRA prima fase erano: Agenzia per la Coesione Territoriale, MIBACT, Ministero degli Interni, Ministero del Lavoro, MISE, MIT, MIUR Ricerca e MIUR Scuola.

<sup>111</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA, Rapporto di Sintesi*, Settembre 2018, Roma.

finanziaria con graduale introduzione di sistemi informatici di pagamento (e-payments); il rafforzamento di monitoraggio e trasparenza attraverso nuovi sistemi e procedure.

Al secondo posto gli interventi sul Personale (25%) concentrati su attività di formazione (prevalentemente in materia di aiuti di Stato e appalti) e riorganizzazione, e solo parzialmente rivolte all'aumento dell'organico a disposizione. Sotto il 20%, invece, la distribuzione degli interventi avviati per Sistemi informativi e Attività di supporto. Nello specifico, l'assistenza ai beneficiari, concretizzatasi in interventi di tutoraggio, supporto amministrativo contabile e attività di formazione, si attestava al 14%. Si denotava, di conseguenza, una scarsa attenzione ai soggetti esterni alle amministrazioni titolari, le cui strutture e strumenti emergevano come i principali destinatari degli interventi dei PRA. Questo implicava, tuttavia, lasciar fuori dagli interventi di rafforzamento degli enti fondamentali nei processi di attuazione dei programmi operativi, in quanto responsabili della concreta realizzazione delle operazioni, ovvero gli enti locali e le imprese, principali beneficiari dei fondi<sup>112</sup>. Si registrava, inoltre e forse sorprendentemente, un basso numero di interventi diretti all'assistenza e al rispetto dei tempi di attuazione da parte dei beneficiari (entrambe al 4%), che invece avrebbero dovuto costituire uno dei principali obiettivi dell'iniziativa dei PRA. Infine, solo il 6% degli interventi era stato indirizzato alla semplificazione normativo-regolamentare, mentre ancora meno azioni erano state previste a favore del partenariato (5%).

Il completamento degli interventi da concludere entro agosto 2017 raggiungeva una buona percentuale, pari all'80%, ma con forti differenze tra le amministrazioni delle regioni più sviluppate (88%), quelle meno sviluppate (74%) e quelle in transizione (71%). Anche le amministrazioni nazionali registravano un tasso di conclusione degli interventi più basso della media, pari al 70%. In termini di categorie, quelli relativi al Personale risultavano avere i tassi di completamento maggiori, seguiti dagli interventi in ambito Gestione e Controllo dei processi, mentre figuravano ultimi quelli riguardanti i Sistemi Informativi.

Meno positivo risultava invece il raggiungimento dei target previsti dai Piani. Le amministrazioni avevano previsto di assicurarne circa il 90%, pari a 472 target, entro agosto 2017. Il tasso di soddisfazione effettivo dei target prefissati figurava, tuttavia, a circa il 43%. Le amministrazioni nazionali e le regioni più sviluppate avevano registrato le percentuali di traguardo più alte, mentre solo l'Agenzia di Coesione risultava aver raggiunto la totalità dei target previsti. Risultava da attenzionare, invece, la progressione delle regioni in transizione e quelle meno sviluppate, in grado di raggiungere solo, rispettivamente, il 24% e il 27% dei target individuati. Nello specifico, Puglia e Sicilia non raggiungevano nessuno dei target previsti per agosto 2017 (sebbene per la seconda solo per tre target fosse stata prevista tale scadenza). Il Rapporto sottolineava, di conseguenza, la necessità di migliorare l'attuazione dei piani per tutte le Autorità di Gestione. Solamente l'Agenzia di Coesione aveva, infatti, completato il proprio piano di rafforzamento amministrativo, realizzando tutti gli interventi e raggiungendo tutti i target previsti per agosto 2017.

---

<sup>112</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 11.

Nelle more della conclusione della prima fase, nell'autunno 2017, le amministrazioni venivano chiamate ad un'attività di autovalutazione. Questo processo di self-assessment è stato coadiuvato e supportato dalla Segreteria Tecnica, attraverso la diffusione di un questionario strutturato al fine di ottenere un quadro completo sull'esperienza dei PRA, sui risultati e le criticità riscontrate, nonché, attraverso uno specifico approfondimento, sugli Organismi Intermedi<sup>113</sup>.

Stando ai risultati dell'autovalutazione, l'area maggiormente critica era stata quella degli interventi su processi e dalle procedure. Di 500 criticità individuate, infatti il 30% afferiva alla mancanza di standard e alla necessità di semplificazione, mentre il 15% era riferito ai tempi troppo lunghi dei procedimenti delle diverse fasi. Un risultato che aveva portato, come visto, alla concentrazione della maggioranza degli interventi nell'area delle semplificazioni procedurali e della riorganizzazione della gestione dei programmi operativi. Stando a quanto segnalato dalle amministrazioni, gli interventi in tale area sono stati giudicati prioritari e hanno comportato benefici in termini di efficienza amministrativa (sebbene non vi siano state evidenze, invece, dell'impatto sulla performance finanziaria). È interessante sottolineare come siano state le amministrazioni delle regioni meno sviluppate ad attivare, in media, più interventi in tale area. Nonostante il giudizio positivo sugli interventi adottati, tuttavia, la complessità delle procedure implementative continuava a costituire un ostacolo e rimaneva uno dei settori prioritari su cui intervenire, sia in termini di lunghezza delle tempistiche (8% delle attività attuali) che di complessità dei processi interni (7%).

Anche gli interventi sul personale, le cui carenze in termini di numeri e competenze avevano costituito il 17% delle criticità segnalate nell'esercizio di autovalutazione, avevano rappresentato, come emerso dal rapporto di monitoraggio, una priorità per le amministrazioni. Le iniziative adottate, sebbene giudicate utili soprattutto ai fini del miglioramento dell'efficienza amministrativa, non sembravano ad ogni modo esser state sufficienti e il tema delle risorse umane rimaneva una criticità attuale, tanto in termini numerici e che di competenze (rispettivamente il 14% e il 12% delle difficoltà permanenti a termine della prima fase). In particolare, risultavano insufficienti gli interventi sulla dotazione organica e sui sistemi di incentivazione del personale al perseguimento degli obiettivi della programmazione. Anche in quest'area di interventi, erano state le Regioni meno sviluppate ad adottare il maggior numero di azioni nei propri PRA.

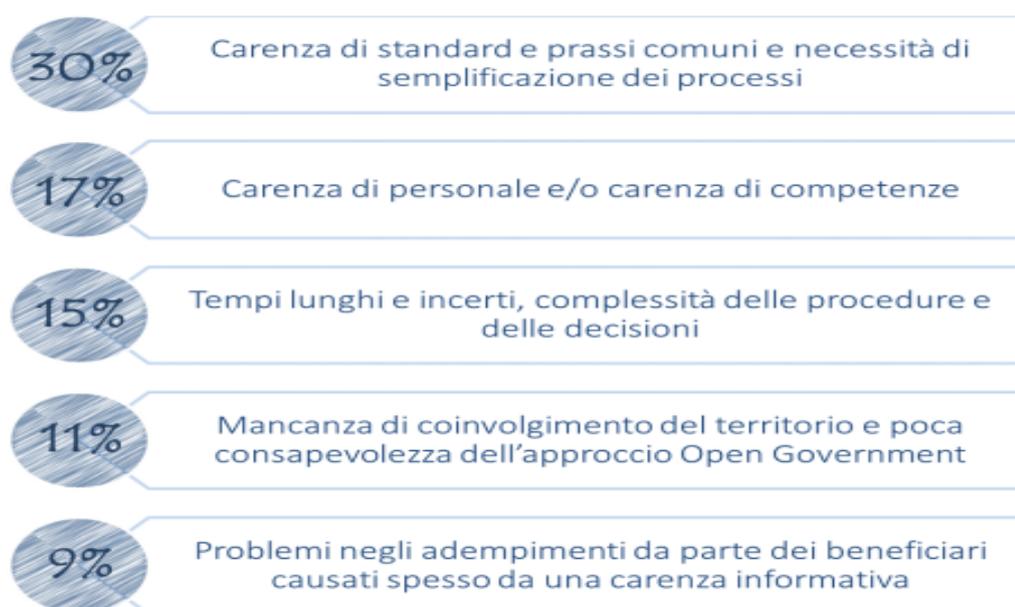
Nei rapporti con i beneficiari, permanevano, stando all'autovalutazione, diverse problematiche, al punto da costituire l'11% delle criticità segnalate dalle amministrazioni a termine della prima fase. Nello specifico, si evidenziavano persistenti difficoltà nel rispetto dei tempi e nell'attuazione da parte dei beneficiari, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, in relazione ai quali sarebbe stato importante indirizzare le iniziative di rafforzamento future. Queste ultime avrebbero dovuto includere anche una maggiore semplificazione dei rapporti con i beneficiari. Va comunque ribadito che gli interventi di supporto a imprese ed enti locali destinatari dei fondi non fossero stati numerosi nel corso della prima fase.

---

<sup>113</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *Rapporto di Sintesi dei risultati del Self Assessment dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)*, Dicembre, 2017.

Risultavano essere particolarmente positivi anche i giudizi sugli interventi indirizzati al monitoraggio ed alla valutazione, oltre che sul partenariato, sebbene, stando, come visto, al monitoraggio nazionale, fossero state poche le azioni dirette al rafforzamento della collaborazione con parti sociali ed economiche. Entrambe le aree si erano caratterizzate per una certa efficacia degli interventi e per il basso numero di criticità rilevate al termine della prima fase. Pochi, come testimoniato anche dall'analisi del monitoraggio nazionale, gli interventi su normative e regolamenti, area ritenuta poco determinante ma che continuava a riscontrare, paradossalmente, forti criticità per le amministrazioni<sup>114</sup>.

*Tabella 2: Criticità segnalate e oggetto degli Interventi dei PRA I Fase*



*Tabella tratta dal Rapporto Di Sintesi Dei Risultati Del Self Assessment Dei Piani Di Rafforzamento Amministrativo (PRA) (2017)*

<sup>114</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *Rapporto di Sintesi dei risultati del Self Assessment dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)*, Dicembre, 2017.

Grafico 4: Criticità segnalate a termine dell'Autovalutazione come base per gli Interventi PRA II Fase

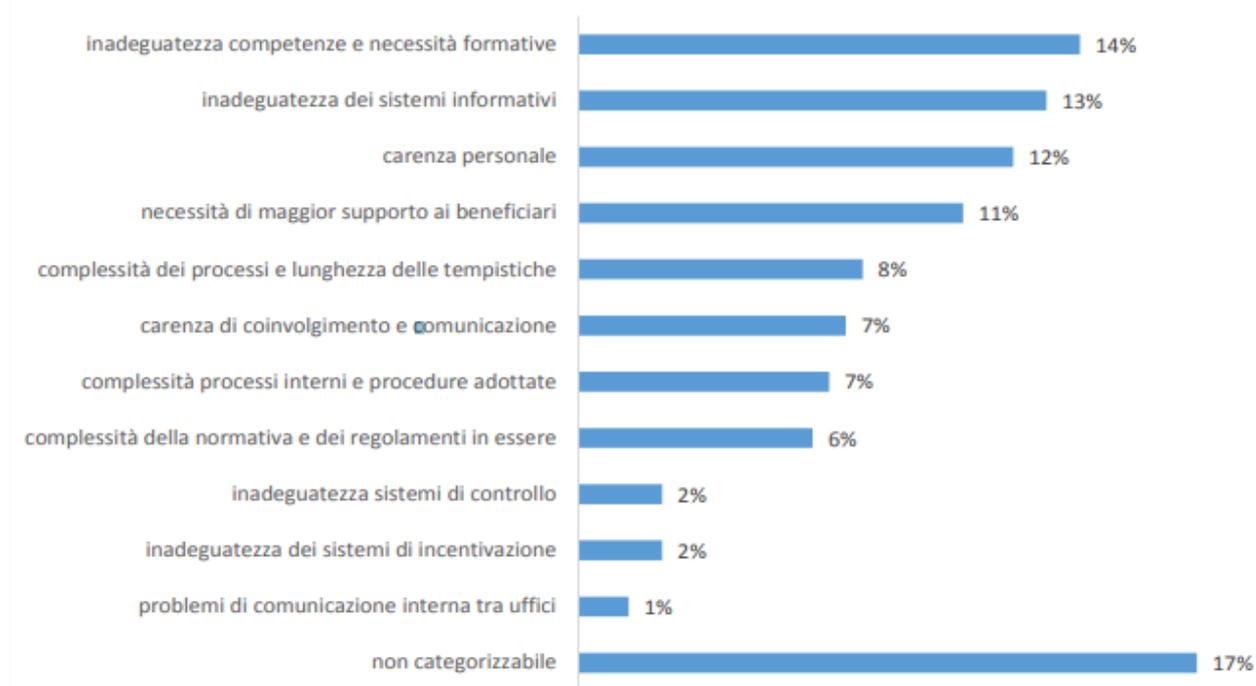


Grafico tratto dal Rapporto Di Sintesi Dei Risultati Del Self Assessment Dei Piani Di Rafforzamento Amministrativo (PRA) (2017)

In conclusione, è possibile affermare che l'esperienza dei PRA prima fase, sebbene innovativa ed accolta positivamente dalle amministrazioni al termine dei due anni, non era stata esente da criticità. In aggiunta a quanto emerso dagli esercizi di autovalutazione, si registrava un numero di interventi adottati particolarmente alto (924), spesso poco focalizzati, estremamente eterogenei e difficili da monitorare e riportare. A questo si aggiungeva una certa difficoltà rilevata da parte delle amministrazioni nel configurare gli interventi in maniera da differenziarli chiaramente dai target, evitando i rischi di sovrapposizione e garantendo contemporaneamente un chiaro e corretto collegamento con questi ultimi. Si registrava, inoltre, la necessità di incrementare l'attenzione ai momenti di confronto e di informazione con beneficiari e parti sociali, con più azioni indirizzate al potenziamento della dimensione partenariale dei processi attuativi. Infine, gli interventi adottati non si erano rivelati funzionali alla promozione del rispetto degli obblighi regolamentari per i fondi strutturali, a causa della natura trasversale dell'impostazione di questa prima generazione dei piani<sup>115</sup>.

<sup>115</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 13.

### 3. La Seconda Fase PRA e la nuova configurazione dei piani

#### 3.1. PRA II Fase: le principali novità

Al termine della prima fase biennale, sulla base dei risultati dell'esercizio di autovalutazione e delle attività di monitoraggio dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, nell'ottobre 2017, veniva avviata la seconda fase PRA. La decisione mirava a consolidare la validità dei piani come strumento di rafforzamento nell'attuazione delle politiche di coesione, e, più in generale, delle politiche di sviluppo. La definizione di questa seconda stagione ha comportato l'approvazione di nuovi PRA tramite il supporto dell'Agenzia di Coesione ed un processo di negoziazione con la Commissione Europea che ha portato ad una validazione finale nel mese di settembre 2018. Sebbene permanessero gli obiettivi generali di riduzione dei tempi procedurali, semplificazione e trasparenza, l'avvio della nuova fase veniva accompagnata dall'introduzione di diverse modifiche, in termini di metodologie, tecniche e strumenti, volte al superamento delle avversità incontrate durante la prima fase.

In effetti, la seconda fase inaugura un vero e proprio rinnovamento nella configurazione dei piani di rafforzamento amministrativo. Sebbene la struttura dei documenti ereditasse molto dai piani della prima fase, questa seconda generazione di PRA mirava a concentrarsi ulteriormente sulla semplificazione e sulla standardizzazione delle misure adottate, promuovendo contemporaneamente una maggiore concentrazione sull'implementazione di interventi di tipo tecnologico e di potenziamento della rete partenariale<sup>116</sup>. Ogni Piano di Rafforzamento avviato nella seconda fase avrebbe dovuto essere approvato a livello centrale, con la partecipazione attiva della Commissione Europea. Peraltro, le amministrazioni nazionali coinvolte nell'adozione di questa generazione di PRA passavano da 8 a 9, accompagnandosi ai 21 PRA regionali.

Una prima operazione di ristrutturazione dei piani avrebbe riguardato i target. Questi ultimi sarebbero state ricondotti a due tipologie uniche. La prima era costituita dai target di efficienza amministrativa, relativi all'abbattimento dei tempi per le procedure di attivazione, aggiudicazione e di selezione dei progetti. La seconda categoria dei target di efficacia finanziaria avrebbe incluso obiettivi inerenti alla performance finanziaria dell'amministrazione, nello specifico in termini di avanzamento della spesa. In entrambi i casi sarebbe stato identificato a livello nazionale un set di target predefiniti, lasciando alle amministrazioni il compito di quantificare questi ultimi numericamente, sulla base dei tempi stabiliti dai PRA per poterli raggiungere<sup>117</sup>.

Direttamente collegati ai target sarebbero stati degli indicatori di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria il cui calcolo sarebbe stato automatizzato. Se infatti durante la prima fase la compilazione degli

---

<sup>116</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 1006.

<sup>117</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, *Linee Guida per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Giugno, 2017.

strumenti di monitoraggio da parte dei diversi uffici responsabili era stata manuale, rendendo l'attività di monitoraggio particolarmente complessa ed onerosa, la seconda fase avrebbe previsto la costruzione di un unico set informativo nazionale di monitoraggio. Nello specifico, gli indicatori avrebbero permesso di valutare nel medio periodo gli effetti prodotti sulle componenti amministrative oggetto di intervento, in particolare le tempistiche di attivazione delle risorse, di completamento delle progettualità, di performance di spesa. La costruzione degli indicatori è avvenuta in condivisione con la Rete dei Responsabili PRA, partendo dall'analisi delle criticità registrate dalle diverse autorità coinvolte<sup>118</sup>.

Tuttavia, al centro del processo di revisione dei PRA trovavano posto gli interventi, che, come sottolineato nel precedente paragrafo, avevano costituito fonte di forte diversificazione e confusione nel raggiungimento di target e obiettivi prefissati. Si poneva, quindi, come punto di partenza per una maggiore differenziazione dai target, l'introduzione di una compilazione maggiormente guidata, riducendo e standardizzando le azioni di rafforzamento. L'autovalutazione delle amministrazioni al termine della prima fase avrebbe infatti consentito di individuare esigenze comuni di rafforzamento e di sviluppare *“un paniere comune di interventi dal quale attingere”*<sup>119</sup>. L'obiettivo era quello di rendere più omogenei i Piani, mantenendo comunque una certa autonomia per le amministrazioni, che avrebbero potuto continuare ad adattare i piani alle specifiche variabili di contesto<sup>120</sup>.

Gli interventi sarebbero rimasti elemento centrale della costruzione dei PRA, come iniziative da realizzare ai fini del raggiungimento dei target e del monitoraggio. Dall'efficacia attuativa di questi ultimi sarebbe dipesa, quindi, la performance dei piani. Si ribadiva, inoltre, come gli interventi dovessero assumere una natura molto concreta, e, ove possibile, collegati a degli output finali (distinti, dai target, sebbene ad essi legati).

Un primo cambiamento riguardava la separazione tra gli interventi *“direttamente legati ai Programmi Operativi FESR e FSE”*, da quelli a carattere più generale, non specificatamente collegati alla gestione di programmi operativi<sup>121</sup>. Questa modifica avrebbe permesso una maggiore concentrazione sui fondi strutturali all'interno della strategia di rafforzamento delineata dai singoli PRA, tracciando una certa discontinuità rispetto alla prima fase, che, come descritto, aveva previsto interventi meno focalizzati sull'attuazione dei programmi operativi. Gli interventi di rafforzamento finalizzati all'attuazione dei Programmi Operativi FESR e FSE sarebbero stati inclusi nella Sezione 6 del PRA.

---

<sup>118</sup> Intervista al Dottor Marco Minervini, Funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Unità di Monitoraggio e Rendicontazione, il 24 Maggio 2021.

<sup>119</sup> Stefano Barbieri, Paolo Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 14.

<sup>120</sup> Ivi, p. 15.

<sup>121</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento, *Linee Guida per la definizione ed implementazione degli Interventi di Rafforzamento Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Novembre, 2017.

Accanto agli interventi, la seconda fase PRA introduceva le cosiddette “Attività”, consistenti in un “*articolazione analitica degli interventi di rafforzamento*”<sup>122</sup>. Più nello specifico, ogni attività avrebbe costituito la modalità attuativa di un intervento da realizzare, svolgendo quindi una funzione propedeutica al completamento dell’intervento stesso. L’introduzione delle attività, come elementi da includere nella stesura del PRA, avrebbe assicurato una maggiore tracciabilità degli interventi e delle misure attuative ad essi sottesi. Ad ogni intervento sarebbe dovuto essere associato un numero non superiore alle tre attività, in maniera tale da garantire una certa concentrazione, sebbene comunque almeno un’attività dovesse essere prevista.

### 3.2. PRA II Fase: Il processo di categorizzazione e standardizzazione degli interventi

Un ulteriore elemento di novità era costituito da una maggiore categorizzazione degli interventi, che sarebbero stati suddivisi per Tipologia, Categoria e Area. La prima suddivisione riproponeva quella già utilizzata durante la prima fase PRA, con gli interventi inseribili in una delle tre tipologie di Semplificazioni come misure legislative o amministrative, azioni sul Personale o operazioni legate agli Strumenti Trasversali<sup>123</sup>.

L’introduzione delle Categorie, invece, apportava modifiche di un certo rilievo, in quanto più direttamente mirata a risolvere una delle principali criticità riscontrate nel corso della prima fase, ovvero l’estrema eterogeneità delle misure di rafforzamento. Nell’ottica di un’operazione di razionalizzazione, gli interventi riferibili al rafforzamento nella gestione dei Fondi FESR e FSE (come visto, inseriti nella Sezione 6), sarebbero stati classificabili come Standard Nazionali, Standard Locali o Locali.

Gli Standard Nazionali avrebbero costituito degli interventi scelti e definiti a livello nazionale e che le amministrazioni non avrebbero potuto selezionare. Infatti, la responsabilità del completamento, le attività collegate e l’eventuale copertura finanziaria sarebbero state interamente definite a livello centrale. Questo permetteva di prevedere indicatori di efficienza unici per tutte le Autorità, che avrebbero poi dovuto indicare le baseline, ovvero il valore attuale dell’indicatore, e i target di riferimento da raggiungere entro la chiusura del PRA<sup>124</sup>.

Anche per gli interventi inclusi nella categoria Standard Locali la scelta sarebbe stata adottata a livello nazionale, sebbene all’amministrazione titolare del PRA sarebbe spettata l’individuazione del responsabile e della copertura finanziaria, sempre se necessaria. Per questa categoria, inoltre, le Autorità di Gestione avrebbero dovuto autonomamente provvedere alla definizione delle attività in cui declinare gli interventi. Come accennato, gli interventi Standard Locali sono stati direttamente definiti sulla base dell’autovalutazione e del monitoraggio durante la prima fase. Sebbene già configurati e individuati a livello nazionale, per le

---

<sup>122</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento, *Linee Guida per la definizione ed implementazione degli Interventi di Rafforzamento Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Novembre, 2017.

<sup>123</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento, *Linee Guida per la definizione ed implementazione degli Interventi di Rafforzamento Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Novembre, 2017

<sup>124</sup> G. Centurelli, *La nuova programmazione dei fondi strutturali - il post 2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Marzo, 2018, p.8.

amministrazioni titolari sarebbe stato comunque possibile non attivare un certo intervento incluso in questa categoria, nella situazione in cui non fosse stato possibile avviare ulteriori operazioni di rafforzamento in un certo ambito o nel caso fossero già disponibili certi strumenti, una volta concordato con la governance centrale e con la Commissione Europea.

Infine, veniva lasciata grande autonomia alle amministrazioni per la selezione e la definizione di interventi Locali. Questa categoria residuale di interventi era prevista per garantire alle autorità la possibilità di rispondere non solo alle esigenze standard, individuate a livello centrale come comuni, ma anche ai fabbisogni ed alle criticità specifiche delle singole realtà amministrative. L'autonomia lasciata all'amministrazione per questo tipo di interventi avrebbe conseguentemente riguardato anche la definizione di responsabilità, attività e copertura finanziaria. Vigeva comunque, anche per questa categoria, l'obbligo di completezza delle informazioni riportate nel PRA e dell'associazione di ogni intervento ad un target specifico.

L'ultima classificazione degli interventi riguardava l'inserimento in Aree, un'innovazione pensata per rendere più manifesto e trasparente il collegamento tra intervento e destinatario. La prima area, "Partenariato" includeva gli interventi destinati a rafforzare il coordinamento e la collaborazione con altre istituzioni, parti economiche e sociali, e più in generale gli stakeholders. Gli interventi rivolti al potenziamento e al supporto ai beneficiari dei fondi sarebbero invece rientrati nella seconda area. Una terza area avrebbe incluso gli interventi rivolti agli Organismi Intermedi per la gestione e l'attuazione delle risorse delegate, mentre tutti gli interventi che avessero come destinatario l'amministrazione stessa sarebbero stati inclusi nella quarta ed ultima area, denominata "Processi e Procedure". Le linee guida stabilivano, infine, che nel caso di interventi categorizzabili in più aree, l'amministrazione avrebbe dovuto sceglierne una prioritaria, sulla base dei destinatari. Ogni intervento sarebbe stato, inoltre, collegato ad indicatori di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria, a loro volta collegati a baseline e target di riferimento. Questo avrebbe permesso di superare le criticità relative alla poca chiarezza nel collegamento tra target e interventi durante la prima fase PRA.

Tra le altre operazioni richieste alle Autorità di Gestione, vi erano l'indicazione della data di completamento prevista degli interventi, da individuare comunque entro il 31 Dicembre 2019, l'importo, con relativa fonte di finanziamento (FESR, FSE, Risorse Nazionali, Risorse proprie), ed infine il Fondo e l'Obiettivo tematico di riferimento. Similmente ai PRA prima fase, le eventuali risorse per finanziare tali interventi sarebbero state rinvenibili dall'Assistenza Tecnica, dagli stanziamenti legati all'OT 11 del Fondo Sociale Europeo, o da risorse proprie delle amministrazioni.

Un approfondimento ulteriore riguardava gli interventi di rafforzamento e i relativi target non strettamente collegati alla gestione dei fondi FESR e FSE, da inserire all'interno del nuovo Allegato B del piano. Questi non avrebbero dovuto avere, in alcun modo, impatto diretto sui target di efficienza ed efficacia previsti nella sezione 5 del PRA, in quanti altrimenti sarebbero stati includibili nelle azioni di rafforzamento amministrativo collegate alla gestione dei fondi FSE e FESR. Le esigenze di modellizzazione e

standardizzazione, sebbene funzionali al contrasto alla frammentazione delle azioni previste dalla prima fase, avrebbero quindi potuto e dovuto essere accompagnate dalla progettazione di interventi calati e calzati sulle specifiche realtà amministrative<sup>125</sup>. Il monitoraggio di questo gruppo di interventi sarebbe avvenuto, quindi, in una sezione separata, sebbene le Linee Guida rimarcassero come questi avrebbero comunque costituito parte integrante dei PRA. Inoltre, la definizione di questi interventi in termini di area, attività connesse, responsabili e copertura finanziaria sarebbe stata di competenza delle singole amministrazioni titolari dei PRA<sup>126</sup>.

Veniva prevista, inoltre, ad un anno dall'avvio del PRA della seconda fase, la possibilità di operare una revisione intermedia, modificando o eliminando interventi già programmati ed eventualmente inserirne di nuovi (mid-term review). Questa introduzione avrebbe dato modo di adattare i piani ad eventuali mutamenti delle priorità europee, nazionali o regionali, e di rispondere con maggiore flessibilità ad eventi imprevisti o difficoltà riscontrate in corso di attuazione, che rendessero impossibile o inutile realizzare certi interventi di rafforzamento così come definiti all'intero dei PRA. La mid-term review sarebbe stata realizzata in collaborazione con la Segreteria Tecnica sulla base dei risultati del monitoraggio quadrimestrale, di una valutazione indipendente a livello nazionale o avviata su iniziativa dell'amministrazione a seguito di un processo di autovalutazione interna. L'autovalutazione da parte delle singole amministrazioni titolari, come visto, era prevista quindi tanto in fase di preparazione dei nuovi piani che in fase di revisione intermedia degli stessi. La valutazione indipendente, funzionale all'eventuale processo di revisione intermedio, avrebbe riguardato l'intero territorio nazionale, con un'analisi dei PRA di tutte le amministrazioni coinvolte sulla base dei risultati della prima fase e delle prime indicazioni derivanti dal monitoraggio della seconda generazione dei piani. Il processo di adozione delle modifiche avrebbe previsto, infine, le stesse modalità di approvazione del PRA<sup>127</sup>.

Prima di procedere all'analisi dei PRA II fase, occorre sottolineare come la Commissione Europea abbia seguito con forte attenzione l'adozione di questa seconda generazione di piani, sia attraverso la presenza di propri rappresentanti, come visto, negli organismi di governance dei piani, che tramite una costante collaborazione con l'Agenzia di Coesione, al punto da definire i Piani di Rafforzamento amministrativo *“un punto di riferimento importante, non solo nell'ambito della politica di coesione, ma più in generale della riflessione sulle riforme strutturali e la zona euro”*<sup>128</sup>. A conferma di questo interesse, l'esperienza italiana dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è stata riportata all'interno del progetto *“Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps”* come un'iniziativa di riferimento.

---

<sup>125</sup> Intervista al Dottor Marco Minervini, Funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Unità di Monitoraggio e Rendicontazione, il 24 Maggio 2021.

<sup>126</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento, *Linee Guida per la definizione ed implementazione degli Interventi di Rafforzamento Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Novembre, 2017

<sup>127</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, *Linee Guida per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Giugno, 2017.

<sup>128</sup> G. Centurelli, *I Piani di Rafforzamento Amministrativo. Lo strumento italiano per migliorare la capacità amministrativa della PA nelle politiche di sviluppo*, Forum PA, 2017

Inoltre, all'interno di uno studio dell'EPRC del 2020 richiesto dalla Commissione, i PRA di prima generazione sono emersi come una best practice a livello europeo, in virtù della loro natura di strumenti di project management, della loro configurazione basata sul rispetto di cronoprogrammi, della conduzione serrata di sessioni di monitoraggio, e della governance in grado di incentivare dialogo e legittimare l'intero processo<sup>129</sup>. Tra i benefici dei PRA, venivano sottolineati inoltre gli effetti “spillover”, in quanto l'insieme delle interventi posti in essere, in particolare quelli di semplificazione, avrebbero contribuito a snellire l'intera attività della pubblica amministrazione titolare.

Stando ai risultati dello studio, infatti, gli interventi adottati all'interno dei PRA (in modo particolare il reclutamento di nuovo personale attraverso l'assistenza tecnica) sembravano avere inciso positivamente sull'accelerazione della spesa dei fondi, sebbene, in conformità con quanto emerso dal monitoraggio, le amministrazioni in grado di raggiungere i risultati migliori in termini di attuazione del proprio piano di rafforzamento corrispondevano, in larga parte, a quelle più performanti nell'implementazione dei propri programmi operativi<sup>130</sup>.

Infine, lo studio evidenziava non solo l'inclinazione dei PRA ad indurre una forte riflessione, tanto a livello centrale che all'interno delle singole amministrazioni, sulle attività e sui miglioramenti da intraprendere, ma anche la volontà di provocare, attraverso l'esperienza dei piani, un vero e proprio cambio culturale (“cultural shift”) nell'attenzione delle amministrazioni verso il rafforzamento della capacità amministrativa, anche oltre l'ambito della gestione dei fondi strutturali.

#### 4. I nuovi Interventi: gli Standard Locali e Nazionali

##### 4.1. Le Opzioni di costo semplificato

Tra gli interventi di Standard Locali più selezionati dalle amministrazioni nella definizione dei propri PRA II fase, vi era l'intervento per l'implementazione delle opzioni di costo semplificato previste dal l'art 67, par 1, del Regolamento UE n. 1303/2013 recante disposizioni generali sull'utilizzo dei fondi SIE. Queste opzioni di costo semplificato meritano un approfondimento a parte, in quanto rientranti tra le strategie più interessanti promosse dalla Unione Europea per semplificare i processi amministrativi di rendicontazione dei fondi. A partire dalla programmazione 2007-2013, infatti, la normativa europea ha introdotto, nell'ambito prima del fondo FSE e poi del FESR, la possibilità di calcolare la spesa ammissibile (e di quantificare quindi le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile per i fondi SIE) non solo sulla base dei costi reali, prevedendo quindi

---

<sup>129</sup> L. Polverari, J. Bachtler, M. Ferry, C. Mendez, J. Ogilvie, *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission: Compendium of Practices*, European Policies Research Center, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2020.

<sup>130</sup> L. Polverari, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n° 63, April, 2020, pp. 72-73.

il rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, ma anche tramite modelli predefiniti basati su output o risultati<sup>131</sup>.

Per la programmazione 2014-2020, non solo si è deciso di mantenere e promuovere le opzioni semplificate in materia di costi, ma la Commissione ne ha di fatto esteso la possibilità di utilizzo a tutti e cinque i fondi SIE, provvedendo ad ampliare e dettagliare maggiormente l'applicazione di queste metodologie di calcolo. Non a caso, gli interventi per promuovere la diffusione delle opzioni di costo semplificato aveva già costituito una componente prevalente nei PRA adottati dalle amministrazioni nel corso della prima fase. Nello specifico, si individuavano tre categorie di costi semplificati: l'utilizzo di tabelle standard di costi unitari; i finanziamenti a tasso forfettario; gli importi forfettari<sup>132</sup>.

La prima categoria prevede l'individuazione di un costo standard unitario, che rappresenti la miglior approssimazione possibile dei costi effettivamente sostenuti per realizzare un progetto finanziato dai fondi SIE<sup>133</sup>. In questo modo, tutti o parte dei costi ammissibili sono calcolati unitariamente partendo da input, output o risultati quantificabili, venendo poi moltiplicati utilizzando tabelle standard predeterminate. Più concretamente, le tabelle standard di costi unitari vengono elaborate alternativamente sulla base delle attività effettivamente realizzate (processo), sulla base dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti (outcome o output), oppure integrando entrambi gli approcci. Questa metodologia risulta particolarmente efficace nel caso di progetti le cui componenti sono facilmente quantificabili. Un esempio particolarmente valido è il caso di costi unitari standard legati ad ogni ora di formazione effettivamente realizzata all'interno di progetti educativi finanziati tramite fondi SIE<sup>134</sup>.

Le spese ammissibili, o parte di esse, possono essere calcolate anche partendo da importi forfettari predeterminati. In questo caso, la somma costituente la sovvenzione verrà erogata al beneficiario solo nel caso in cui quest'ultimo abbia rispettato interamente i termini accordati su attività da condurre e output da produrre. In caso raggiungimento solo parziale dei risultati predefiniti, il beneficiario non vedrebbe invece corrisposto alcun contributo. L'utilizzo di tale opzione è consigliata da parte della Commissione soprattutto nel caso di piccole operazioni per facilitare l'accesso ai fondi. Questo orientamento spiega il tetto massimo di 100.000 euro per gli importi forfettari a contributo pubblico<sup>135</sup>.

Infine, la normativa europea prevede l'utilizzo dei finanziamenti a tasso forfettari per il calcolo di categorie di costi ammissibili definite in precedenza. Tramite tale opzione di semplificazione, queste categorie di costi sono calcolate applicando una percentuale sulle altre categorie di costi ammissibili. All'Autorità di

---

<sup>131</sup> I criteri di ammissibilità della spesa consentono di determinare se un certo costo può essere finanziato dai fondi SIE. Essi sono contenuti nel Regolamento recante Disposizioni Comuni (art 69 Reg 1303/2013) e approfonditi e dettagliati a livello nazionale. Per maggiori informazioni: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/e/eligibility-of-expenditure](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/eligibility-of-expenditure).

<sup>132</sup> Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, p.7.

<sup>133</sup> M. Nicolaj, *Le opzioni di semplificazione dei costi, Formez PA*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Agosto, 2017, p. 3.

<sup>134</sup> Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, p. 11.

<sup>135</sup>Ivi, p. 21.

Gestione spetta il compito, conseguentemente, di suddividere ogni costo tra le categorie di spesa sulle quali verranno applicati i tassi e che richiedono la rendicontazione a costi reali, e quelle che verranno calcolate tramite i tassi forfettari sulla base dei costi del primo gruppo. Eventualmente, l'amministrazione potrebbe decidere di escludere parte dei costi dal calcolo tramite i finanziamenti a tassi forfettari e contemporaneamente non utilizzarli come base su cui applicare i tassi, costituendo quindi una terza categoria. Ovviamente ogni costo potrebbe rientrare solo e soltanto in una delle tre categorie<sup>136</sup>.

Sebbene i Regolamenti non prevedano limiti alle categorie di costi ammissibili cui possono essere applicati finanziamenti a tassi forfettari, tale opzione di costo semplificato andrebbe utilizzata prevalentemente per casi di costi particolarmente bassi, che impongono verifiche e controlli dispendiosi e che influiscono in maniera marginale sulla realizzazione del progetto, soprattutto in termini qualitativi e strategici.

La tipologia di finanziamenti a tasso forfettario maggiormente utilizzata è quella del calcolo dei costi indiretti sulla base dei costi diretti, ove per questi ultimi si intendono, stando agli orientamenti della Commissione, i costi intrinsecamente legati ad un'attività dell'ente beneficiario. I costi indiretti costituiscono invece una componente residuale, ed includono costi non direttamente riconducibili ad un'attività funzionale alla realizzazione dell'operazione o del progetto (ad esempio, i costi gestionali, bollette telefoniche o elettriche, spese di assunzione etc.). Di conseguenza, la rendicontazione dei costi reali diretti costituisce l'importo sui cui verrà riconosciuta un'ulteriore percentuale (ad esempio il 25%) attraverso cui i Beneficiari potranno coprire i restanti costi indiretti, senza l'obbligo di doverli dimostrare e rendicontare<sup>137</sup>.

Nello specifico, il calcolo forfettario può avvenire:

- a) Applicando un tasso forfettario fino al 25% dei costi diretti ammissibili, determinato ex ante dall'Autorità di Gestione.
- b) Applicando un tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale.
- c) Utilizzando un tasso forfettario sui costi diretti ammissibili secondo metodi esistenti per una tipologia analoga di operazione e beneficiario, applicabili nelle politiche UE come i programmi Horizon 2020 e LIFE.

Nel solo caso del Fondo Sociale Europeo, i costi diretti per il personale possono essere utilizzati, con un tasso forfettario fino al 40%, come base per calcolare tutte le altre categorie di costi ammissibili (compresi quelli diretti quindi).

Il Regolamento UE n. 1303/2013, al fine di garantire un corretto utilizzo di queste opzioni di calcolo, prevede che i costi determinati debbano essere ricavati attraverso metodi giusti, equi e verificabili, oltre che su dati e statistiche oggettive, conformemente alle norme di applicazione nelle politiche UE per tipologie analoghe di operazioni o conformemente alle norme dello Stato Membro in ambito sovvenzioni e assistenza

---

<sup>136</sup> Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, pp.15-16.

<sup>137</sup> M. Nicolaj, *Le opzioni di semplificazione dei costi*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Agosto, 2017, p. 5.

rimborsabile. Fondamentale è, inoltre, che l'utilizzo di tali metodologie di calcolo sia sempre definito ex ante, oltre che specificato all'interno dell'invito a presentare proposte o nei documenti contenenti le condizioni per l'erogazione del finanziamento. Ne deriva, in tal senso, la non modificabilità delle modalità di calcolo prescelte in corso di implementazione dell'operazione<sup>138</sup>.

Risulta quindi chiaro come le opzioni di costo semplificato possano rappresentare un'importante fonte di razionalizzazione e snellimento del calcolo delle spese ammissibili e dell'intero processo di utilizzo dei fondi. L'elaborazione dei costi basate su output e risultati o soltanto su alcune categorie di costi reali, permette di superare la necessità di tracciare e documentare interamente le spese sostenute da parte dei beneficiari. Questo approccio comporta molteplici vantaggi<sup>139</sup>.

In primo luogo, le opzioni di costo semplificato consentono di spostare l'attenzione delle Autorità di Gestione sulla funzionalità dell'operazione scelta al raggiungimento dei risultati strategici dei programmi operativi, consentendo di risparmiare gli sforzi amministrativi e umani che la raccolta e la verifica di numerosi documenti finanziari richiedono. Tale conseguenza è ovviamente maggiormente in linea con quanto indicato prima dalla Corte dei Conti Europea e poi promosso dalla Commissione, su come l'esecuzione finanziaria dei programmi operativi dovrebbe costituire uno strumento per la realizzazione delle politiche europee, più che un fine ultimo a se stante.

Un secondo, importante, beneficio dell'adozione dei costi semplificati è che questi ultimi comportano una riduzione notevole degli oneri amministrativi. La Commissione Europea, infatti, promuove l'utilizzo di queste opzioni soprattutto nei casi in cui le voci dei costi reali risultino particolarmente numerose, difficili da verificare o dimostrare. L'abbattimento degli oneri amministrativi comporta conseguenze positive tanto per le amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi, quanto per i beneficiari. Questi ultimi possono trarre vantaggio dalla riduzione degli obblighi di tracciabilità e dalla semplificazione del processo gestionale, rendendo più facile l'accesso ai finanziamenti europei anche da parte di attori di minore entità, come piccole ONG, spesso non in grado di tenere adeguatamente o di elaborare celermente i documenti contabili richiesti. Inoltre, la possibilità per l'Autorità di Gestione di concentrarsi maggiormente sul perseguimento degli obiettivi della politica di Coesione, si riflette anche sull'attività dei beneficiari, chiamati a garantire l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del progetto. Ovviamente, l'adozione dei costi semplificati non esonera i beneficiari dall'obbligo di rispetto di tutte le normative esistenti a livello europeo, nazionale e regionale inerenti all'accesso ai fondi SIE.

La Corte dei Conti Europea ha raccomandato in più occasioni l'estensione dell'applicazione delle opzioni di costo semplificato, in virtù del loro contributo al contenimento dei tassi d'errore e ad un uso più corretto dei fondi SIE. Le transazioni basate sui costi semplificati, infatti, stando alle rilevazioni della Corte,

---

<sup>138</sup> Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, p. 23.

<sup>139</sup> Ivi, p.7.

sarebbero meno soggette ad errori o ad irregolarità, come conseguenza, probabilmente, della stessa riduzione degli oneri amministrativi<sup>140</sup>.

Infine, un aspetto da non sottovalutare è l'impatto che la rendicontazione a costi reali ha sul carico di lavoro in ambito controlli. Le opzioni di costo semplificate permettono, al contrario, di indirizzare anche le attività di controllo su outcome e output dei progetti finanziati, oltre che sulla verifica delle condizionalità per il finanziamento che i beneficiari devono rispettare (standard quantitativi e qualitativi). Questo poiché tali metodologie di calcolo consentono di definire ex ante il valore dei costi ammissibili corrispondenti alle attività necessarie per la realizzazione dei progetti selezionati, rendendo meno oneroso le operazioni di controllo ex post<sup>141</sup>.

La decisione sull'utilizzo delle opzioni di costo semplificato fa capo all'Autorità di Gestione dei fondi SIE, la quale può scegliere se rendere facoltativo o obbligatorio l'adozione di queste ultime per tutti o alcuni beneficiari e per quali operazioni applicarle, fermo restando il rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento nella selezione dei progetti su cui tali opzioni verranno applicate. L'adozione di tali metodologie di calcolo non è in alcun modo imposta dalla normativa europea. Unica eccezione è data da piccoli progetti cofinanziati con meno di 50.000€ (intesi come somma tra finanziamento SIE e cofinanziamento pubblico nazionale) dal Fondo Sociale Europeo, rispetto ai quali l'uso delle opzioni di costo semplificato è reso obbligatorio dall'art 14 del Regolamento FSE n. 1304/2013. Inoltre, i costi semplificati sono applicabili, in via generale, solo se le attività di realizzazione delle operazioni o dei progetti finanziati non siano esternalizzate o realizzati attraverso appalti pubblici, in quanto applicabili, come sottolineato, solo in caso di sovvenzioni o di assistenza rimborsabile<sup>142</sup>.

## 4.2. Gli Interventi Standard Locali

Accanto all'estensione dell'uso delle opzioni di costi semplificati, come visto particolarmente innovativi e potenzialmente decisivi ai fini della semplificazione dei processi di spesa, figuravano altre dodici categorie di Interventi Standard Locali<sup>143</sup>. Come accennato, questi ultimi sono definiti a livello nazionale ma specificati, soprattutto in termini di attività collegate, da parte delle amministrazioni, le quali, a certe condizioni, avrebbero potuto anche decidere di non attivarne alcuni. Per tipologia, questi Standard Locali rientravano tutti negli Strumenti Trasversali o nelle Semplificazioni.

Più della metà degli Standard Locali interveniva sull'area dei "Processi e Procedure", costituendo quindi misure di potenziamento il cui destinatario era la stessa amministrazione titolare del PRA. Il primo

---

<sup>140</sup> Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio, 2013/C 331/01, Corte dei conti europea, p. 176.

<sup>141</sup> M. Nicolaj, *Le opzioni di semplificazione dei costi*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Agosto, 2017, pp. 8-9.

<sup>142</sup> Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, pp.10-11.

<sup>143</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 16.

Standard Locale era stato individuato per far fronte alle problematiche derivanti dalla sovrapposizione e dall'intreccio tra norme italiane e europee. È esemplificativo, in tal senso, ricordare come ogni programma operativo preveda spesso regole, processi e procedure proprie, definite nei relativi sistemi di gestione e controllo (SiGeCo), ma come contemporaneamente le amministrazioni siano sottoposte a procedure di controllo previste dall'ordinamento giuridico nazionale (Corte dei Conti, Uffici Centrali di Bilancio). Questo doppio sistema di controlli comporta un naturale rischio di sovrapposizione, che, in caso di incompatibilità delle valutazioni finali, può causare situazioni di stallo<sup>144</sup>.

L'intricato sistema di norme e procedure è stato fonte di ulteriore complessità, inficiando l'attività delle amministrazioni, generando difficoltà interpretative (soprattutto in occasione di cambi di normativa in corso di implementazione dei fondi) e rallentando l'attuazione dei programmi operativi. La Segreteria Tecnica individuava quindi come primo intervento Standard Locale la mappatura di norme e regolamenti esistenti. Un'operazione attraverso cui le Autorità di Gestione avrebbero dovuto tentare di rimediare, a livello amministrativo, a tale complessità normativa<sup>145</sup>.

Una simile problematica di differenziazione si riproponeva nella definizione degli avvisi pubblici e dei bandi di gara per la selezione dei progetti. Come visto, i finanziamenti dei programmi operativi sono erogati tramite modalità concorrente, le cui procedure e regole sono determinate dalle singole amministrazioni incaricate della gestione. Questo ha comportato la diffusione di moduli, richieste e criteri di partecipazione per la scelta delle operazioni da finanziare estremamente eterogenee tra i diversi programmi operativi e nelle procedure avviate dalle amministrazioni. La seconda fase PRA introduceva, a tal proposito, uno Standard Locale per la modellizzazione di avvisi pubblici e promozione di bandi tipo, già perseguita in parte nel corso della prima fase. Pur preservando le esigenze di specificità attuative dei singoli programmi, l'intervento mirava a rimuovere un importante ostacolo anche all'accessibilità dei fondi, in quanto tale disomogeneità nelle procedure di selezione finiva per costituire un forte disincentivo alla partecipazione di imprese e altri soggetti beneficiari<sup>146</sup>.

La Segreteria Tecnica rinnovava, inoltre, l'attenzione verso i processi di informatizzazione e digitalizzazione dei processi di attuazione dei programmi operativi. Tra gli Standard Locali veniva infatti previsto un intervento per lo sviluppo e il potenziamento di sistemi di gestione di procedimenti amministrativi, in continuità ed applicazione di quanto definito dall'Agenzia per l'Italia Digitale. L'implementazione di questi sistemi avrebbe consentito, ad esempio, di predisporre la documentazione informatica collegata ai procedimenti amministrativi, automatizzare e dematerializzare i flussi documentali in ingresso ed in uscita, consolidare l'archiviazione digitale dei documenti. In tal senso, un ulteriore intervento avrebbe promosso la

---

<sup>144</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 999.

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 1013.

diffusione e l'adozione di strumenti informatizzati nella fase di selezione e valutazione dei progetti, tramite procedure informatizzate di accesso ai bandi, in ottemperanza a quanto previsto dai Regolamenti Europei<sup>147</sup>. Infine, si introduceva uno Standard Locale per lo sviluppo di funzioni di interoperabilità tra il sistema di contabilità e i sistemi informativi per la gestione dei fondi e lo scambio elettronico dei dati dell'Autorità di Gestione. Gli strumenti delle amministrazioni regionali, in particolare, si erano infatti rivelati spesso carenti in termini di collegamento con le banche dati nazionali e con i sistemi delle altre strutture.

In sede di definizione degli Standard Locali assumeva rilevanza l'implementazione (o direttamente l'attivazione) di piani annuali di attuazione dei programmi operativi, volti a potenziare la pianificazione e il monitoraggio della spesa dei fondi. Nello specifico, l'intervento per l'adozione dei piani attuali di attuazione, riferibili ai singoli assi del programma operativo, avrebbe promosso l'analisi trasparente dello stato di avanzamento nella realizzazione del rispettivo PO da parte delle Autorità di Gestione, che avrebbero dovuto far riferimento al rispetto di cronoprogrammi di attuazione. Accanto ai piani di attuazione, era previsto come Standard Locale anche l'avvio, o il rafforzamento, di piani di performance delle amministrazioni titolari dei PRA, collegandoli maggiormente agli obiettivi strategici della programmazione. Tale intervento avrebbe permesso di introdurre strumenti di responsabilizzazione del personale, e di rafforzare la dimensione strategica nella gestione dei fondi SIE, considerata una priorità dalle istituzioni europee, come precedentemente osservato. Una previsione legata al percorso evolutivo di maturazione e consapevolezza della pubblica amministrazione verso una logica di performance management, come emerso dall'intervista condotta con il Dott. Minervini. La performance, il rispetto di tempistiche, l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa delle strutture che si occupano di fondi comunitari. Questo Standard Locale sarebbe stato quindi funzionale a una maturazione di tipo culturale, ma non avrebbe potuto costituire un intervento risolutivo, bensì un'iniziativa complementare ad una strategia più ampia che intervenga sulla pubblica amministrazione e favorisca il passaggio ad una logica di misurazione, valutazione e incentivazione della performance.

L'intervento Standard Locale per l'integrazione dei processi decisionali nella gestione dei fondi con strumenti di "Business Intelligence" tentava di coniugare le esigenze strategiche e quelle di digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'applicazione di questi modelli nelle pubbliche amministrazioni avrebbe consentito non solo di promuovere la dematerializzazione di documenti e procedure, ma anche di poter misurare e interpretare tali informazioni tramite tecnologie innovative che supportino fasi come la pianificazione, il controllo strategico e la valutazione degli obiettivi<sup>148</sup>.

Due Standard Locali intervenivano, invece, a favore dei beneficiari dei fondi SIE. In primo luogo, si prevedeva l'avvio di attività di supporto e affiancamento a imprese, enti locali e altri soggetti partecipanti, ivi

---

<sup>147</sup> F. Bartoli, P. Boffo, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, Formez PA, Maggio, 2015, pp. 66-67.

<sup>148</sup> Per approfondire il tema della Business Intelligence nella PA: Nomisma, *La Business Intelligence in Italia, Forme e usi della Business Intelligence nella Pubblica Amministrazione*, Rapporto Nomisma, 2010.

comprese operazioni di sostegno in ambito amministrativo-contabile. Un simile intervento risultava particolarmente importante, considerando che tra i beneficiari rientrano spesso amministrazioni locali o società ed enti pubblici, caratterizzate da forti debolezze amministrative che possono influire negativamente sull'attuazione delle operazioni selezionate. In secondo luogo, veniva considerata fondamentale la promozione di trasparenza e accessibilità, prevedendo l'allestimento di specifiche aree dedicate ai Beneficiari che contenessero informazioni, atti e documentazioni utili e che consentissero di accedere online alle procedure selettive. L'utilizzo di mezzi digitali e piattaforme web per la presentazione di operazioni da finanziare comporta vantaggi non solo per i beneficiari, che possono approfittare di una forte riduzione degli oneri amministrativi (ad esempio per la diminuzione di errori formali o di compilazione), ma anche per le Autorità stesse, specialmente nelle fasi di istruttoria e valutazione delle progettualità proposte<sup>149</sup>.

Il solo rafforzamento della capacità amministrativa delle Autorità di Gestione non sarebbe stato, tuttavia, sufficiente a garantire una generale accelerazione dell'implementazione dei fondi. Nel caso di molti programmi operativi, come visto, sebbene la titolarità spetti ad amministrazioni regionali e nazionali, il ruolo di gestione delle risorse è assegnato, su delega, ad Organismi Intermedi, costituiti prevalentemente da soggetti pubblici (come gli enti locali). In certe programmazioni, alle Autorità di Gestione spettano solo ruoli di coordinamento e implementazione delle misure finanziate tramite l'Assistenza Tecnica, mentre gli Organismi Intermedi diventano responsabili della maggioranza delle funzioni gestionali e degli interventi da realizzare, costituendo dei veri e propri centri di spesa decentrati<sup>150</sup>. È il caso del PON Metro, in cui l'Agenzia per la Coesione Territoriale, amministrazione titolare del programma, ha affidato alle quattordici Città Metropolitane il ruolo di Organismi Intermedi per le azioni di tutti gli assi prioritari che non implicino direttamente l'utilizzo dell'Assistenza Tecnica<sup>151</sup>.

Un ruolo talmente centrale per le amministrazioni individuate come Organismi Intermedi implica che queste ultime possano andare incontro, come effettivamente accade, alle stesse difficoltà riscontrate dalle Autorità di Gestione in termini di numeri e competenze del personale, complessità delle procedure, scarsa capacità di programmazione e progettazione, carenze nel coordinamento con le altre istituzioni. I Piani di Rafforzamento Amministrativo hanno quindi promosso l'attenzione verso il supporto alla capacità amministrativa anche degli Organismi Intermedi, e nella seconda fase è stato previsto un intervento Standard Locale volto alla realizzazione di attività di affiancamento ed al miglioramento del supporto tecnico operativo per questi ultimi.

Infine, per favorire la diffusione del confronto e della cooperazione tra amministrazioni titolari e parti istituzionali, economiche e sociali, veniva inserito uno Standard Locale volto all'implementazione e al

---

<sup>149</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, pp.1014-1015.

<sup>150</sup>Ivi, pp. 1000-1001.

<sup>151</sup> IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione, 2020, pp. 103-105.

potenziamento di strumenti di partenariato. Il coinvolgimento di questa rete partenariale veniva considerato, anche in attuazione degli indirizzi europei, particolarmente rilevante, in quanto avrebbe comportato una maggiore efficacia nella risposta ai fabbisogni territoriali, facilitando il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico locale, andando quindi anche oltre l'ambito della politica di coesione<sup>152</sup>.

#### 4.3. Gli Interventi Standard Nazionali: Attuazione del Codice di Partenariato e Sviluppo delle Competenze Comportamentali

Accanto agli Standard Locali la seconda fa PRA introduceva due Interventi Standard Nazionali, individuati, configurati e dettagliati interamente a livello centrale. Il primo era costituito dall'attuazione del Codice di Partenariato, intesa come sviluppo di modalità di cogestione partenariale delle politiche di sviluppo. Messo al centro della politica dei fondi SIE all'interno del Regolamento n.1303/2013, il principio del partenariato assumeva una dimensione trasversale a tutte le fasi di implementazione delle politiche europee, sin dalla preparazione dell'Accordo di Partenariato. Il Regolamento prescriveva infatti il coinvolgimento da parte del Governo degli enti territoriali, delle parti economiche e sociali, dei vari stakeholders e di tutti i soggetti della società civile interessati dalla Politica di Coesione. La normativa europea evidenziava, contemporaneamente, la necessità di rafforzare la capacità istituzionale dei partner stessi, al fine di assicurare una partecipazione consapevole ed efficace.

Questo orientamento delle istituzioni europee trovava un'ulteriore sviluppo con l'adozione, nel 2014, del Codice europeo di condotta sul partenariato<sup>153</sup>. Con questo documento, l'Unione Europea intendeva indirizzare e promuovere la partecipazione e la collaborazione all'interno dei processi di gestione dei fondi SIE, supportando gli Stati Membri individuando alcuni principi di riferimento, tra cui:

- La rappresentatività dei partner selezionati;
- La trasparenza nella selezione dei soggetti coinvolti;
- L'accessibilità delle informazioni e la messa a disposizione di canali per la trasmissione di domande e contributi;
- La continua informazione e comunicazione ai partner sull'esito delle loro proposte;
- La definizione di regole, limiti e requisiti procedurali minimi per assicurare il buon andamento della consultazione;
- La promozione di attività di potenziamento della capacità istituzionale dei partner che rappresentano la società civile;

---

<sup>152</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 1002.

<sup>153</sup> Commissione Europea, *Il Codice europeo di condotta sul partenariato*, Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Gennaio, 2014.

- La condivisione delle best practices in ambito partenariato, con riferimento alla consultazione sulle sfide, la pianificazione e gli accordi di governance a più livelli;
- La presenza dei partner nei Comitati di sorveglianza dei programmi operativi;
- La valutazione dell'apporto dei partner selezionati e dell'intero processo partecipativo.

Più in generale, i partner, stando al Codice, sarebbero stati costituiti sia da amministrazioni e istituzioni pubbliche, che da attori rappresentativi della società civile, ivi compresi associazioni ambientaliste, organizzazioni locali e di volontariato. In particolare, nel processo di selezione andava prestata particolare attenzione ai gruppi che maggiormente avrebbero risentito degli effetti dei programmi e che contemporaneamente risultino più facilmente a rischio esclusione dalle fasi di definizione e attuazione dei programmi stessi<sup>154</sup>. Altrettanto importante sarebbe stato il coinvolgimento dei “centri di competenza”, intesi come organizzazioni o enti competenti nelle materie in cui il programma interviene<sup>155</sup>.

Il Codice ribadiva l'importanza della partecipazione dei partner nel corso di ogni fase del ciclo di programmazione, dalla preparazione all'attuazione dei programmi operativi, nonché durante il monitoraggio e il conseguente processo valutazione. La selezione dei partner dovrebbe comunque variare in base alla fase partecipativa: ad esempio, i soggetti coinvolti nella definizione degli accordi di partenariato dovrebbero, in buona parte, differire dai partner selezionati per i singoli programmi operativi, in quanto gli accordi riguardano la programmazione dei fondi SIE nel loro complesso, mentre per i programmi operativi occorrerà tener conto dei singoli fondi che vi contribuiscono, oltre che della dimensione territoriale e della natura dei destinatari.

La normativa e le indicazioni sovranazionali hanno avuto un naturale riscontro all'interno dell'Accordo di Partenariato, che, come visto, indicava come priorità il miglioramento della qualità della governance multilivello e il coinvolgimento attivo di cittadinanza e parti sociali, e dei programmi operativi. In particolare, il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 poneva all'interno dell'Asse 3, che ha come oggetto la governance multilivello, l'Azione 3.1.3, che prevedeva proprio l'“Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato”. Con tale azione, ci si prefiggeva l'obiettivo di “*migliorare in modo permanente e strutturato*” qualità e efficacia della partecipazione dei partner pubblici e privati nelle diverse fasi del ciclo della programmazione<sup>156</sup>. Il PON promuoveva, di conseguenza, il perseguimento e l'applicazione di tutti i principi stabiliti dal Codice.

L'inserimento dell'“Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato” come intervento Standard Nazionale da implementare all'interno dei PRA è quindi consequenziale agli indirizzi e alle disposizioni presenti nell'Accordo di Partenariato e nel PON Governance. Tale inclusione risulta ancora più naturale considerando quanto previsto all'interno della sopracitata Azione 3.1.3, ove veniva sottolineato come

<sup>154</sup> Commissione Europea, *Il Codice europeo di condotta sul partenariato*, Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Gennaio, 2014.

<sup>155</sup> M. Di Rienzo, *La partecipazione nella programmazione 2014-2020*, Fornez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Luglio, 2017, p.5.

<sup>156</sup> Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale, Asse 3, Azione 3.1.3 “Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato”.

il processo di rafforzamento del partenariato riguardasse soprattutto le Autorità di Gestione e le amministrazioni degli Stati membri, chiamate a *“imparare ad utilizzare il partenariato”* e a *“darsi regole trasparenti ed efficaci per la sua gestione”*<sup>157</sup>. Dal Codice emergeva, inoltre, il ruolo centrale delle Autorità di Gestione, in quanto attori pivotali nella maggioranza delle fasi rispetto alle quali veniva prescritta la promozione della partecipazione e del partenariato. I PRA, strumento principale per la realizzazione di interventi migliorativi sulle Autorità di Gestione, venivano quindi individuati come tramite per l’attuazione dei principi previsti dalla normativa europea sul partenariato.

In quanto Intervento Standard Nazionale, le attività previste per l’attuazione del Codice e *“lo sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo”* sarebbero state definite, come visto, a livello centrale. La prima attività in cui si sarebbe articolato l’intervento consisteva nella realizzazione di una Banca Dati unitaria sul Partenariato dei Programmi Operativi italiani, in modo da poter usufruire di una piattaforma per lo scambio di informazioni e di monitoraggio dell’attuazione del Codice. La seconda attività prevedeva, invece, la definizione e la distribuzione di strumenti e metodologie per individuare e selezionare i partner, garantendo maggiore legittimità all’intero processo partecipativo.

Parallelamente, la realizzazione di questo Standard Nazionale sarebbe stata sostenuta attraverso le iniziative intraprese all’interno del progetto *“Officine Coesione”*, volto specificatamente al supporto delle Autorità di Gestione nella realizzazione di pratiche partenariali e a tutti i soggetti coinvolti nell’attuazione delle politiche di sviluppo e coesione<sup>158</sup>. Finanziato nell’ambito del PON Governance 2014-2020, esso prevedeva tre obiettivi operativi volti a garantire efficacia ed efficienza alle politiche pubbliche di sviluppo. Nello specifico, questi prevedevano di dare effettività al ruolo dei partenariati, innovare le pratiche partenariali, supportare i partner pubblici e privati attraverso azioni di capacity building. Concretamente, il progetto avrebbe previsto la raccolta di tutte le sperimentazioni, le buone pratiche e le conoscenze utili da parte dell’Osservatorio sul Partenariato; la creazione dei Laboratori di Ricerca e Intervento incaricati di elaborare un set di metodologie e strumenti operativi utili al rafforzamento del partenariato; l’attuazione di questo set a livello regionale e nazionale con 20 Officine Partenariali e l’utilizzo di strumenti di comunicazione e co-working per la formazione e il supporto ai partner.

Accanto all’attuazione del Codice di Partenariato, figurava, infine, l’altro intervento Standard Nazionale definito dalla Segreteria Tecnica PRA a livello centrale, ovvero *“Lo sviluppo delle competenze comportamentali nelle PA”*. Ad esso corrispondeva una sola attività, consistente in un corso di formazione organizzato dall’Agenzia per la coesione territoriale, rivolto alle Autorità di Gestione ed ai Responsabili

---

<sup>157</sup> Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale, Asse 3, Azione 3.1.3 *“Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato”*.

<sup>158</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale, Progetto Officine Coesione, Sito Ufficiale: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/officine-coesione/>.

PRA<sup>159</sup>. L'iniziativa era mirata a fornire strumenti e tecniche derivanti dalle scienze cognitive e comportamentali in ambito politiche pubbliche, potenzialmente in grado di migliorare il management rafforzando l'interazione tra personale delle amministrazioni, beneficiari e destinatari finali, e la valorizzazione del capitale umano<sup>160</sup>.

## 5. Il secondo esercizio di Autovalutazione

Al termine del 2019, originario anno di conclusione per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, veniva realizzato, similmente a quanto avvenuto al termine della prima fase, un processo di autovalutazione da parte delle amministrazioni sull'esperienza dei PRA II Fase. L'esercizio è stato condotto in coordinamento e sotto la guida della Segreteria Tecnica, e consente di definire un primo quadro sugli interventi adottati, sull'efficacia dei piani e sulle criticità incontrate in fase di attuazione<sup>161</sup>. Nonostante si fosse verificata, nuovamente, una certa eterogeneità tra i PRA adottati, la validità dello strumento sembrava essere stata riconosciuta da tutte le amministrazioni coinvolte. L'autovalutazione individuava sei aree di indagine, distinte per fondi FESR e FSE, corrispondenti a: Processi e procedure; Monitoraggio, Valutazione, Trasparenza e open government; Personale; Partenariato; Beneficiari; Organismi intermedi.

Venivano segnalati 435 interventi (inclusi gli Standard Nazionali), collegati a 691 attività, a conferma di una certa riuscita del processo di standardizzazione e razionalizzazione delle azioni previste nel corso della seconda fase. Tra gli Standard Locali, i più selezionati erano stati l'adozione delle Opzioni di semplificazione dei costi, l'implementazione (o rafforzamento) dei Piani annuali di attuazione, e, in discontinuità con i PRA prima fase, interventi di assistenza ai beneficiari.

La principale fonte di finanziamento degli interventi era stato il Fondo Sociale Europeo, da cui provenivano circa l'80% delle risorse impiegate. Le stesse risorse afferivano prevalentemente alla voce dell'Assistenza Tecnica, che copriva più della metà del bilancio degli interventi PRA. Il limitato contributo dell'Obiettivo Tematico 11 al finanziamento dei piani ribadiva la decisa svolta intrapresa con la seconda fase verso una strategia di rafforzamento specificatamente mirata all'esecuzione dei programmi operativi finanziati tramite i fondi SIE.

Approfondendo le singole aree di oggetto dell'autovalutazione, nell'ambito del personale era stata prioritizzata la formazione dei dipendenti, con una particolare attenzione rivolta all'accompagnamento e alla continuità delle attività formative. In sinergia con gli interventi di formazione, molte amministrazioni avevano

---

<sup>159</sup> Il corso di formazione veniva denominato "Rafforzamento delle competenze in tema di organizzazione pubblica comportamentale / Le scienze cognitive e comportamentali della PA". Per approfondire: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/corso-di-scienze-cognitive-e-amministrazione-pubblica-comportamentale/>.

<sup>160</sup> G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 1016.

<sup>161</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, pp. 39-40.

provveduto alla riorganizzazione degli uffici, sostenuta, ove possibile, anche da procedure di aumento dell'organico. Le semplificazioni procedurali e la riorganizzazione dei processi gestionali collegati ai programmi operativi avevano costituito le principali categorie di intervento nell'area dei processi e delle procedure, sostenute da operazioni di standardizzazione, dalla diffusione di schemi e bandi tipo, dalla riduzione degli step procedurali e dalla semplificazione dei costi (ovvero le già citate opzioni di costo semplificato).

La rinnovata attenzione verso i beneficiari si è concretizzata in attività di diffusione e modifica di linee guida anche per questi ultimi, interventi per la riduzione delle tempistiche e per il miglioramento della responsabilità e delle modalità di comunicazione con le Autorità. Molta attenzione risultava essere stata rivolta all'armonizzazione dei sistemi informatici, anche in relazione alla concomitanza con trasformazioni organizzative, al potenziamento del monitoraggio e al coordinamento tra gestione e programmazione finanziaria<sup>162</sup>. Inoltre, come accennato, anche gli Organismi Intermedi erano stati destinatari delle azioni previste dai PRA II Fase. Come nelle amministrazioni titolari, in queste strutture gli interventi sul personale avevano costituito una priorità, interventi rivolti principalmente al rafforzamento delle competenze ed al supporto tecnico. Le attività promosse sembravano avere assicurato una serie di benefici nella velocizzazione dei processi, nel potenziamento delle capacità di controllo e verifica, e più in generale in una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento degli Organismi Intermedi nei processi attuativi. Questi interventi sembravano aver avuto un certo impatto anche sull'efficienza finanziaria, in quanto funzionali al registrato raggiungimento dei target di spesa annuali.

Poiché afferenti ad amministrazioni regionali o nazionali, le Autorità di Gestione hanno avuto modo di promuovere interventi diretti sulle norme e i regolamenti esistenti, operando una semplificazione non solo a livello gestionale, ma anche propriamente normativa. Le amministrazioni hanno infatti cercato di armonizzare e ridurre la complessità della regolazione sull'implementazione dei fondi SIE, nonché di circoscrivere il numero dei centri decisionali e di controllo di un sistema di governance già ampio e complesso. Il problema dell'eccesso di regolazione esistente avrebbe comunque continuato a costituire una criticità, nonostante gli interventi, peraltro limitati nel numero, in tale ambito.

L'autovalutazione da parte delle amministrazioni titolari, come avvenuto al termine della prima fase PRA, aveva contribuito anche a delineare alcune criticità ed elementi da attenzionare nell'ottica di future operazioni di rafforzamento della capacità amministrativa in Italia. In primis, le amministrazioni riportavano una serie di condizioni che avevano favorito il completamento degli interventi programmati dai piani. Particolarmente impattante sembrava esser stata la presenza di personale specializzato e competente, soprattutto se inserito in un'organizzazione strutturata in maniera funzionale al completamento degli

---

<sup>162</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.41.

interventi. Altrettanto propedeutica era risultata la predisposizione culturale all'adozione di logiche di performance management, nonché al perseguimento di obiettivi strategici. Infine, anche la presenza di un sistema di monitoraggio efficace veniva segnalata come determinante. Si noti come, tuttavia, questi fattori, identificati come funzionali alla realizzazione dei piani, coincidevano in larga parte con gli stessi obiettivi che si intendeva perseguire tramite i PRA stessi (interventi sull'organizzazione, adozione di piani di performance, rafforzamento delle competenze e delle capacità del personale).

Accanto alle condizioni facilitanti, molte amministrazioni avevano segnalato diversi ostacoli alla realizzazione dei piani nel corso della seconda fase. Questi erano sostanzialmente simmetrici ai fattori propedeutici, e corrispondevano all'inadeguatezza degli strumenti informatici e tecnologici, all'inefficienza dei sistemi di monitoraggio e alle carenze in termini di competenze del personale. Si segnalavano, inoltre, casi di resistenza dello staff delle amministrazioni agli interventi dei PRA, che come accennato miravano anche ad innescare un vero e proprio cambiamento culturale del personale amministrativo. Queste difficoltà si erano sostanziate nel rallentamento della realizzazione degli interventi, con la conseguente impossibilità di rispettare le scadenze programmate, e forse un ancora più preoccupante difficoltà nel "cristallizzare", e quindi rendere permanenti, i cambiamenti introdotti.

Rimanendo nell'ambito delle criticità riscontrate, si evidenziavano le persistenti carenze in termini di organico, aggravate dai deficit di competenze specialistiche e dal turnover della classe dirigente. Nell'area del personale si segnalava anche, l'importanza di reimpostare le attività di formazione promuovendo il passaggio da una modalità frontale di insegnamento ad una formazione sempre più interdisciplinare e continua, ma soprattutto "on the job", basata sul tutoring e l'accompagnamento della risorsa nella risoluzione di casi pratici, consentendo l'acquisizione di competenze sul campo. Nonostante gli ampi interventi per snellire e razionalizzare Processi e Procedure, l'elevata complessità procedurale restava il principale ostacolo all'implementazione dei programmi operativi, e dall'autovalutazione emergeva la necessità di una maggiore determinazione nel ridurre le tempistiche delle procedure, insistendo sull'armonizzazione e la standardizzazione delle stesse.

Con riferimento ai beneficiari, il supporto ai quali era divenuto nettamente più centrale agli occhi delle Autorità di Gestione nel corso della seconda fase, si rilevava la necessità di ulteriori iniziative di sostegno. In primo luogo, veniva auspicato un processo di standardizzazione anche in relazione alla documentazione richiesta, mirando ad una maggiore uniformità che consentisse di ridurre gli oneri amministrativi per imprese ed enti interessati. In secondo luogo, si segnalavano esigenze di maggiore tempestività nell'analisi degli ostacoli e delle criticità, che a parere delle amministrazioni coinvolte nell'autovalutazione erano state spesso rilevate con troppo ritardo<sup>163</sup>. La sopracitata semplificazione delle procedure avrebbe giocato allo stesso modo un ruolo importante anche per facilitare l'attività dei beneficiari, soprattutto se sostenuta dall'allestimento di

---

<sup>163</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.41.

piattaforme informatiche per la selezione. Infine, emergeva la crucialità del rafforzamento della capacità amministrativa, e, più in generale, delle competenze dei beneficiari stessi, allargando le iniziative di formazione a questi ultimi e potenziando le attività di affiancamento e tutoring nei loro confronti.

Con riguardo al partenariato, rispetto al quale, come visto, solo parte degli interventi era stata destinata, la gestione dei tavoli tecnici risultava esser stata particolarmente complessa. Le amministrazioni denunciavano una certa carenza di competenze in ambito partenariale e suggerivano il potenziamento delle attività di formazione e supporto per definire “regole di ingaggio” efficaci, che garantissero meccanismi di partecipazione fluidi e un’azione partenariale continua, non limitata ad incontri sporadici<sup>164</sup>.

In conclusione, al termine dell’esercizio di autovalutazione emergevano numerosi elementi di riflessione, che la Segreteria Tecnica raggruppava in tre “binomi”. Il primo riguardava la necessità di armonizzare le persistenti necessità di standardizzazione degli interventi con le inevitabili esigenze di adattamento alle realtà amministrative e al contesto di riferimento dei singoli piani. Il secondo metteva sotto lente di ingrandimento la questione della semplificazione, anch’essa al centro dell’iniziativa dei piani, che avrebbe dovuto comunque trovare un equilibrio migliore con la complessità del sistema di implementazione dei fondi SIE. Infine, l’ultimo binomio riguardava i bisogni di specializzazione per personale e uffici, che necessitavano comunque di essere rapportati alle esigenze di competenze comuni allo staff di tutte le amministrazioni coinvolte<sup>165</sup>.

Va sottolineato, inoltre, che sebbene la scadenza naturale per i piani seconda fase fosse fissata al 31 Dicembre 2019, la mancata conclusione di una parte degli interventi previsti ha spinto la Segreteria Tecnica ad accordarsi con la Rete dei Responsabili per rinviare la scadenza dei piani al 31 Dicembre 2020, consentendo inoltre alle amministrazioni di poter avviare ulteriori interventi e attività di rafforzamento rispetto a quelli completati, attraverso operazioni di riprogrammazione dei PRA in vista della nuova scadenza.

A questi spunti di riflessione si affiancavano dei nuovi elementi da valutare nel processo di chiusura della seconda fase. Come sottolineato dalle stesse amministrazioni, diveniva cruciale affrontare la sostenibilità nel tempo degli interventi adottati, come anche le prospettive di efficacia esterna delle operazioni implementate tramite i PRA<sup>166</sup>. Si sarebbe dovuto puntare, inoltre, anche a indagare sulla qualità della governance di risorse e processi e delle strategie adottate, spingendo sull’espansione dei soggetti coinvolti, anche per incrementare la legittimazione e l’autorevolezza dei piani.

---

<sup>164</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.41.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.41, p. 134.

## 6. La programmazione 2021-2027 e le prospettive future dei Piani di Rafforzamento Amministrativo

### 6.1. Il futuro dei PRA alla luce delle innovazioni regolamentari

Nel Dicembre 2020, a cavallo tra il termine della corrente programmazione e l'avvio del ciclo 2021-2027, la seconda fase dei Piani di Rafforzamento Amministrativo giungeva formalmente al suo termine. L'esperienza dei PRA restituiva un'eredità informativa e conoscitiva che avrebbe costituito una base di partenza rilevante per la definizione del futuro dei piani. Si arrivava quindi all'apice di un momento di riflessione sulla sorte di questa iniziativa, valutata, come visto, in maniera positiva tanto dalle amministrazioni coinvolte quanto dalla governance nazionale che, soprattutto, dalle istituzioni europee.

A livello europeo, infatti, si era raggiunta una forte consapevolezza dell'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa ai fini di una politica di coesione efficiente (in termini di esecuzione finanziaria soprattutto) ed efficace, al punto che alla contemporanea rimodulazione dell'Assistenza Tecnica all'interno delle bozze dei regolamenti per la programmazione 2021-2027, nonché all'avvio di iniziative sovranazionali di capacity building, si affiancavano attività di indirizzo nei confronti degli Stati Membri che avessero adottato strategie nazionali di potenziamento della gestione dei fondi. L'obiettivo diveniva quello di dare continuità a queste strategie così da evitare che gli sforzi profusi nell'attuazione di queste iniziative e le competenze acquisite non venissero vanificati. Questo avrebbe consentito, inoltre, di pianificare operazioni di rafforzamento sin dall'inizio della programmazione, e non in corso d'opera come durante il periodo 2014-2020<sup>167</sup>.

I PRA italiani, in tal senso, avevano costituito la prima vera sperimentazione in tale ambito e, come sottolineato, una fonte di ispirazione per le iniziative europee sulla capacità amministrativa. In tal senso, la potenzialità dello strumento era stata riconosciuta all'interno delle indicazioni della Relazione per paese relativa all'Italia del 2019 da parte della Commissione Europea. Infatti, nell'allegato inerente all'attuazione efficace della politica di coesione, la Commissione ribadiva la necessità di *“garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20”*<sup>168</sup>. Accanto a questa conferma della validità dello strumento, accompagnata da prescrizioni sulla necessità di insistere su misure di semplificazione delle procedure, emergevano anche degli indizi sulle aree su cui la Commissione avrebbe indirizzato lo sviluppo futuro dei PRA.

L'impostazione delle nuove previsioni regolamentari, come visto, mirava a concentrare maggiormente le azioni di rafforzamento sui processi di attuazione dei programmi operativi, rispetto ad azioni generali di potenziamento della pubblica amministrazione. In tal senso e in linea con gli indirizzi europei, la

---

<sup>167</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.134.

<sup>168</sup> Commissione Europea, *Relazione per paese relative all'Italia 2019*, Allegato D, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, Febbraio, 2019.

configurazione della seconda fase PRA aveva contribuito, anche attraverso la maggiore standardizzazione, a concentrare gli interventi su operazioni propedeutiche all'utilizzo dei fondi strutturali. Uno sviluppo ipotizzato per i PRA del ciclo 2021-2027 in questa direzione è la costituzione di una "roadmap nazionale" che aumenti il numero di Interventi Standard Nazionali che risultino funzionali a risolvere criticità comuni a tutte le amministrazioni o aspetti di rilievo nazionale<sup>169</sup>. I piani delle singole amministrazioni riprenderebbero, come nella seconda fase, gli Standard Nazionali affiancandoli con interventi specifici per i programmi operativi di cui siano titolari.

Un altro aspetto legato alle modifiche in via di introduzione con le disposizioni europee per la programmazione 2021-2027 inciderà sulla futura configurazione dei PRA. Come riportato, l'impiego dell'Assistenza Tecnica sarà maggiormente mirato al rafforzamento della capacità amministrativa per l'attuazione dei programmi operativi finanziati da fondi strutturali. Sebbene molti degli interventi dei PRA abbiano usufruito dell'Assistenza Tecnica proprio a tal fine, occorrerà tener conto delle modalità di rimborso, che nell'ambito del sostegno alla capacità amministrativa non saranno più basate sui costi effettivi<sup>170</sup>. Diventerà quindi fondamentale la definizione di indicatori specifici, collegati ai risultati, che permettano di valutare il raggiungimento degli obiettivi strategici (una sfida importante, considerando la scarsa attitudine al monitoraggio per le politiche di investimento pubblico in Italia) e, inoltre, pianificare attentamente gli interventi a costo zero implementabili attraverso i piani. Il rimborso tramite meccanismi non collegati ai costi, infatti, permetterà di compensare economicamente anche questa categoria di interventi, che risulteranno quindi in un risparmio "generato" per le amministrazioni e potranno essere maggiormente finalizzati al raggiungimento di obiettivi di performance funzionali all'accesso all'assistenza tecnica<sup>171</sup>.

Al fine di configurare le schede per il rimborso non collegato ai costi, nonché a quelle previste per l'utilizzo delle opzioni di coste semplificato (il cui ricorso è aumentato e sistematizzato dai nuovi regolamenti), particolarmente rilevante è l'importanza attribuita alla continuazione della pratica dei gruppi di lavoro nazionali, composti da referenti tecnici selezionati dalle amministrazioni titolari dei PRA, attivati su proposta della Segreteria Tecnica<sup>172</sup>. Questi saranno funzionali a garantire confronto e collaborazione per ulteriori misure di semplificazione per l'attuazione, che permangono tra le priorità della Commissione Europea.

I piani dovrebbero continuare ad lavorare su una cultura del cambiamento, superando la ramificata ritrosia al cambiamento e l'aderenza a prassi e procedure consolidate. Il personale e il capitale umano rimangono quindi centrali, in quanto sono cruciali per la realizzazione concreta delle attività di implementazione. Le future strategie di rafforzamento, inoltre, dovrebbero perseguire una sempre maggiore razionalizzazione delle diverse componenti della capacità amministrativa, e quindi delle strutture,

---

<sup>169</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.47.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p.48.

<sup>172</sup> Ivi, p.49.

dell'organizzazione del personale, delle procedure ancora farraginose, di strumenti informativi che frammentano le informazioni aumentando gli oneri amministrativi. In tal senso, l'aggiunta di risorse, i percorsi di formazione, possono essere complementari ma non al centro dei processi di potenziamento, che invece dovrebbero passare per la standardizzazione e la riorganizzazione delle procedure e delle strutture implementative.

Oggetto di modifica sarebbe stato anche l'impianto della governance dei piani. Il modello adottato durante la programmazione 2014-2020 era stato valutato generalmente come positivo durante le due fasi PRA. Tuttavia, si rilevavano esigenze di un maggiore coordinamento a livello centrale, anche costruendo sull'esperienza della Rete dei Responsabili, a fronte delle domande di maggior standardizzazione e centralizzazione dei sistemi informativi e di monitoraggio. Si auspicava, inoltre, la previsione di una dotazione finanziaria ad hoc cui attingere per la realizzazione degli interventi dei piani. In tal senso, il progetto europeo delle Administrative Roadmaps, pensato per la programmazione 2021-2027, ha portato all'inserimento nei regolamenti delle previsioni affinché l'Accordo di Partenariato contenga *“una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei Fondi”* (art. 8.1 lett. g). I PRA italiani, che come accennato hanno costituito un punto di riferimento per questa iniziativa, andranno probabilmente incontro a un processo simile, in quanto inquadrabili facilmente nello schema concettuale che la Commissione prevede per le “Roadmaps” e in linea con quanto previsto dall'art 32 del Regolamento recante Disposizioni Comuni per la nuova programmazione 2021-2027, in fase di approvazione. Questo implicherebbe, tuttavia l'introduzione di una forte componente di performance ai fini del rimborso, che potrebbe contribuire alla maggiore determinazione delle amministrazioni nella conclusione degli interventi previsti<sup>173</sup>.

## 6.2. L'estensione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo verso Beneficiari ed Enti Locali

La Commissione forniva rilevanti indicazioni sul rafforzamento della capacità amministrativa non solo di Autorità di Gestione e Organismi Intermedi, ma anche dei beneficiari in merito alla preparazione e all'attuazione dei progetti selezionati, con una rinnovata attenzione al livello locale. Stando agli indirizzi della Commissione Europea, infatti, le Autorità di Gestione avrebbero dovuto contribuire a razionalizzare l'interazione con i beneficiari, migliorando qualità ed efficacia delle attività di supporto, aumentando cooperazione e confronto con questi ultimo sin dall'inizio della programmazione, definendo un quadro dei potenziali beneficiari e delle aree in cui fosse necessario rafforzarne la capacità amministrativa<sup>174</sup>. Si sarebbe promossa, inoltre, la creazione di un unico punto di contatto per i beneficiari durante l'intero processo di

---

<sup>173</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 47.

<sup>174</sup> Commissione Europea, *Strengthening of Good Governance and Administrative Capacity for Cohesion Policy - Pilot Action in cooperation with the OECD*, Factsheet, DG REGIO in collaborazione con l'OCSE, 2020.

realizzazione del progetto, come risposta alle generali difficoltà riscontrate dalle imprese e dai soggetti partecipanti nell'identificare un interlocutore quando alle diverse attività di supporto fossero preposti dipartimenti o uffici diversi.

Tali indicazioni assumono rilevanza soprattutto alla luce di quanto avvenuto all'interno della prima e seconda fase PRA, in cui gli interventi attivati dalle amministrazioni volti al sostegno di beneficiari e autonomie locali erano stati numericamente inferiori rispetto alle altre categorie. Questo nonostante nel corso della definizione delle regole e degli standard della seconda fase fosse stata riconosciuta l'importanza del supporto a imprese, enti locali e altri soggetti partecipanti alla selezione. Peraltro, anche in sede di realizzazione degli interventi previsti dai piani, molte amministrazioni titolari avevano segnalato la debolezza amministrativa degli enti locali beneficiari finali, individuandola come uno dei principali ostacoli all'implementazione delle risorse ed alla attuazione dei programmi operativi.

Alla luce di questi indirizzi e alle evidenze emerse dalla valutazione dei piani della seconda fase, la Segreteria Tecnica sembrerebbe aver intenzione di ampliare lo spazio di intervento dei Piani di Rafforzamento Amministrativo attraverso una maggiore attenzione ai beneficiari, con particolare riferimento agli enti sub-regionali e locali, che costituiscono stazioni appaltanti nell'affidamento dei servizi e che seguono le gare d'appalto per la realizzazione delle operazioni finanziate con i fondi SIE. Si configura quindi un processo di "verticalizzazione" degli interventi dei PRA, che metta al centro delle azioni di rafforzamento tutti gli enti della filiera implementativa. La debole capacità amministrativa delle amministrazioni locali, fisiologicamente meno strutturati in termini di personale, strumentazione e organizzazione degli uffici, comporta l'emergere di veri e propri "colli di bottiglia" che bloccano la fluidità dell'attuazione dei programmi operativi. Peraltro, gli enti locali costituiranno centri di spesa importanti, nei prossimi anni, anche per le risorse del PNRR, e saranno quindi chiamati a gestire anch'essi una mole ingente di fondi<sup>175</sup>.

Peraltro, il potenziamento degli enti locali, per risultare efficace, dovrebbe passare per la standardizzazione degli interventi su questi ultimi, garantendo omogeneità a fronte della numerosità di queste amministrazioni nel nostro paese, che rende inefficiente la configurazione di molteplici interventi specifici e dedicati. Le attività di sostegno coinvolgeranno tutto il processo di attuazione dei programmi operativi, all'interno del quale venivano identificato quattro macro-fasi amministrative: la programmazione attuativa, la progettazione amministrativa, l'affidamento, l'attuazione e il monitoraggio<sup>176</sup>.

La prima costituisce la fase di elaborazione annuale di contenuti e modalità di attuazione delle procedure di selezione per l'attuazione di un programma operativo. Con riferimento alla programmazione attuativa, una possibile direttrice di sviluppo veniva quindi individuata nell'adozione di metodi e strumenti, ad esempio informativi come moduli di pianificazione o report, per facilitare la pianificazione in anticipo del

---

<sup>175</sup> Intervista al Dottor Marco Minervini, Funzionario dell'Agenzia di Coesione dell'Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Unità di Monitoraggio e Rendicontazione, il 24 Maggio 2021.

<sup>176</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 49.

processo di attuazione. Questo avrebbe consentito di effettuare previsioni sulle tempistiche necessarie per l'implementazione e verifiche sul rispetto delle scadenze, permettendo anche di modificare in corso d'opera eventuali "linee di programmazione" divenute incompatibili. Peraltro, simili iniziative erano state già adottate all'interno di alcuni PRA II Fase, come attività, collegate a Standard Locali, di pubblicazione di documenti contenenti le previsioni dei tempi di attuazione, che oltre a benefici in termini di trasparenza avrebbero costituito un incentivo al rispetto delle scadenze per le amministrazioni<sup>177</sup>.

La progettazione amministrativa costituisce la fase finalizzata al completamento di tutte le operazioni propedeutiche alla realizzazione delle attività progettuali. Esemplificando, afferisce alla progettazione amministrativa il rilascio delle autorizzazioni necessarie per la realizzazione di un'operazione, o la previsione di piani strategici in cui inquadrare le singole progettualità. Fornire supporto ai beneficiari finali (con particolare riferimento agli enti locali) in questa fase ha un'importanza cruciale, in quanto è un momento del processo di attuazione particolarmente critico, dove si registrano i maggiori ritardi nella realizzazione degli interventi<sup>178</sup>.

La fase dell'affidamento si scontra, invece, con il problema dell'eccessiva frammentazione amministrativa del nostro paese e la conseguente minor capacità progettuale a livello territoriale. In tal senso, a supporto dei beneficiari pubblici si rileva l'importanza di promuovere forme di centralizzazione, con la costituzione di soggetti specializzati che agiscano come centrali uniche di committenza o forme di aggregazione tra più comuni. Strategie simili potrebbero essere applicate anche in merito alla progettazione, attraverso la costituzione di centrali uniche di progettazione, oltre che di committenza. Queste operazioni ridurrebbero i costi amministrativi e velocizzerebbero le procedure, comportando potenzialmente una maggiore qualità dei progetti e riducendo i rischi di irregolarità<sup>179</sup>.

La gestione associata da parte dei beneficiari risulterebbe utile anche nell'attuazione dei progetti, utilizzando modelli di cooperazione amministrativa tra gli enti locali per specifiche attività come la gestione delle procedure di aggiudicazione, la rendicontazione o il monitoraggio. Con riguardo a quest'ultimo, tali forme di associazione potrebbero contribuire ad alimentare efficientemente i sistemi di monitoraggio, consentendo di valutare più efficacemente le performance nell'attuazione e di costituire una base di riferimento su cui programmare interventi di supporto, anche tramite l'utilizzo delle risorse dell'Assistenza Tecnica.

Oltre al rafforzamento e il sostegno ai beneficiari, l'altra direttrice di sviluppo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo riguardava l'armonizzazione tra i diversi strumenti e sistemi funzionali ai processi di implementazione dei fondi. Come osservato nell'illustrazione dei diversi Standard Locali nei precedenti paragrafi, molti interventi previsti nel corso della seconda fase erano già stati indirizzati a

---

<sup>177</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, pp.49-50.

<sup>178</sup> Ivi, p.50.

<sup>179</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 50.

introdurre, potenziare e innovare questi strumenti di supporto. I futuri piani avrebbero dovuto intervenire maggiormente su questo aspetto. Con riferimento alla gestione finanziaria, veniva ritenuto fondamentale rafforzare i sistemi informativi realizzando modelli previsionali della spesa, il tutto a vantaggio dell'efficienza gestionale. La standardizzazione anche di questi sistemi informativi sarebbe rimasta comunque un aspetto cruciale, in quanto l'eccessiva disomogeneità tra questi ultimi provoca ulteriori diseconomie e un aumento dei rischi di errore e duplicazioni. In tal senso, tra le proposte per lo sviluppo degli interventi previsti dai piani, si prevedeva l'istituzione di un terzo intervento Standard Nazionale volto alla realizzazione di un Sistema di Gestione e Controllo unico per tutte le politiche di coesione, costruito partendo dal progetto dell'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione tecnologica della Ragioneria Generale dello Stato sull'armonizzazione dei sistemi contabili e informatici di supporto, implementato nel corso della programmazione 2014-2020 e specificatamente rivolto alle amministrazioni centrali<sup>180</sup>.

Una simile consapevolezza informa anche un'altra iniziativa, quella del Piano per la Rigenerazione Amministrativa previsto nel Piano Sud 2030, la cui attuazione è stata prevista all'interno della Legge di Bilancio 2021. Il Piano per la Rigenerazione dovrà sostenere gli enti territoriali nella conduzione delle politiche di sviluppo, guardando primariamente al rafforzamento della capacità amministrativa nella spesa dei fondi europei di Autorità di Gestione, Organismi Intermedi e soprattutto beneficiari delle regioni del mezzogiorno<sup>181</sup>. Principale risultato di questa misura sarà l'assunzione, entro il 2023, di 2.800 dipendenti altamente qualificati e di giovane età, in deroga alle ordinarie capacità assunzionali e sulla base di un'analisi dei fabbisogni delle singole amministrazioni da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale<sup>182</sup>. Il Piano si inserisce quindi tra gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa con un'azione concentrata prevalentemente sulla dimensione del personale, e testimonia un orientamento verso il coinvolgimento di tutti gli attori della politica di coesione (Organismi Intermedi, Beneficiari, partner) che dovrebbe caratterizzare anche la nuova stagione dei PRA.

In conclusione, l'attenzione per il supporto ai beneficiari e l'integrazione dei sistemi informativi indicano come le linee di sviluppo dei Piani di Rafforzamento amministrativo risultino improntate all'inclusione di tutti gli attori della filiera della programmazione e dell'attuazione nei processi di capacity building. Durante la programmazione 2014-2020 l'esperimento dei PRA era stato prevalentemente indirizzato al rafforzamento delle Autorità di Gestione, costituendo un documento interno per le amministrazioni che prevedeva poca attenzione verso l'esterno, con l'unica eccezione dei pochi interventi a favore degli Organismi Intermedi. La maggiore consapevolezza a livello europeo e nazionale (ma anche regionale) dell'importanza di

---

<sup>180</sup>S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 51.

<sup>181</sup> Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, *Piano Sud 2030 Sviluppo e Coesione per l'Italia*, pp. 50-51.

<sup>182</sup> Ministro per il Sud e La Coesione Territoriale, *Rapporto sull'azione di governo del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale Giuseppe Provenzano*, Febbraio, 2021.

rafforzare la capacità amministrativa di tutti gli attori coinvolti nel processo attuativo traccia quindi un percorso specifico per la nuova stagione dei Piani.

Rilevante sarà anche la sfida di riuscire a garantire un efficace coordinamento tra i Piani di Rafforzamento Amministrativo e gli altri strumenti previsti per il supporto alla capacità amministrativa per il post 2020. Ci si riferisce, nello specifico, al Piano per la Rigenerazione Amministrativa previsto dal Piano Sud, sopracitato; alle riforme generali sulla pubblica amministrazione previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché alle modalità e gli interventi per assicurarne l'efficace attuazione; alla nuova configurazione dell'Assistenza Tecnica introdotta e alle disposizioni del nuovo Accordo di Partenariato, ancora in via di definizione<sup>183</sup>. La prossima generazione dei Piani di Rafforzamento dovrà essere definita con modalità tali da integrarsi senza sovrapposizioni o discordanze con gli altri strumenti, mantenendo contemporaneamente la propria specificità e la dimostrata validità.

---

<sup>183</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 52.

## Capitolo 3

### I Piani di Rafforzamento Amministrativo: l'esperienza di Friuli Venezia Giulia e Sicilia

#### 1. L'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo nella Regione Friuli Venezia Giulia

##### 1.1. La capacità amministrativa della Regione Friuli Venezia Giulia e le criticità iniziali

Il Friuli Venezia Giulia, nell'ambito dell'attuale politica di coesione europea, risulta classificato nella categoria delle Regioni più Sviluppate, ovvero con un PIL pro capite superiore al 90% della media dell'UE. La Regione si presentava all'appuntamento della redazione del proprio Piano di Rafforzamento Amministrativo con dei risultati relativamente soddisfacenti in merito all'esecuzione dei propri programmi operativi regionali. All'inizio 2014, infatti, il Friuli Venezia Giulia registrava percentuali di attuazione finanziaria del Fondo FESR in linea con la media degli altri programmi operativi regionali, mentre raggiungeva livelli di pagamenti del Fondo FSE superiori al dato percentuale nazionale<sup>184</sup>. Nel complesso, quindi, la performance della Regione risultava positiva in termini di gestione dei fondi, raggiungendo valori non troppo distanti dalle medie europee<sup>185</sup>.

L'esperienza della programmazione 2007-2013 non era stata, ad ogni modo e nonostante i risultati di attuazione, esente da problematiche. Tra le criticità maggiori, particolarmente urgente risultava essere stata la situazione del personale. I dipendenti coinvolti nei processi di gestione dei fondi erano stati sottoposti a pesanti carichi di lavoro nell'attuazione dei POR FESR e FSE (specialmente per le risorse impegnate nelle strutture regionali attuatrici del POR FESR, ovvero i Servizi di Linea), anche a causa di come spesso questi ultimi non fossero incaricati, primariamente ed esclusivamente, dello svolgimento di attività in tale ambito<sup>186</sup>. La Regione aveva dovuto confrontarsi, peraltro, con le misure di blocco del turnover e spending review imposte a seguito della crisi del debito pubblico del 2011, che avevano impedito di acquisire nuove risorse e le competenze specialistiche necessarie. Queste carenze di personale risultavano aver ostacolato fortemente il processo implementativo dei programmi operativi regionali, causando ritardi nelle procedure e rallentando l'attività

---

<sup>184</sup> Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, *Relazione Annuale 2014 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, 2015, pp.104-116.

<sup>185</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

<sup>186</sup>Ibidem.

delle strutture attuatrici. Tale problematica rischiava, oltretutto, di essere amplificata ulteriormente alla luce delle previsioni di pensionamento dei dipendenti regionali per gli anni successivi al 2014, che, una volta concretizzatesi, avrebbero potuto aggravare le criticità derivanti dalle ristrettezze numeriche del personale coinvolto nell'implementazione dei fondi<sup>187</sup>.

Se nel caso del POR FSE l'utilizzo dell'Assistenza Tecnica aveva permesso di realizzare attività di formazione e supporto per il personale, insistendo su aspetti quali la redazione degli avvisi pubblici o la conoscenza della programmazione europea, all'interno del POR FESR il supporto fornito era stato meramente "quantitativo"<sup>188</sup>. Le linee di finanziamento dell'Assistenza Tecnica FESR avevano infatti contribuito ad alleggerire il carico lavorativo finanziando attività di consulenza e affiancamento operativo, ma non si erano tradotte nella trasmissione di competenze al personale coinvolto, soprattutto in settori critici quali gli appalti pubblici e gli aiuti di Stato. Peraltro, le stesse iniziative formative si erano caratterizzate per un approccio prettamente teorico, risultando spesso non funzionali all'acquisizione di conoscenze pratiche per la risoluzione di problematiche effettivamente riscontrabili nelle diverse fasi attuative (ad esempio, nelle procedure di rendicontazione o di primo controllo).

Nel corso della programmazione 2007-2013, l'amministrazione friulana, proprio al fine di alleggerire il carico di lavoro cui erano soggette le strutture regionali, aveva deciso di delegare diverse funzioni a Organismi Intermedi. Questo aveva contribuito a responsabilizzare maggiormente gli uffici regionali nell'attività di controllo e supervisione, ma all'esercizio delle deleghe erano corrisposte forti difficoltà da parte degli enti locali coinvolti nell'attività di gestione, a causa della scarsità delle risorse umane e finanziarie a disposizione e di assetti organizzativi poco compatibili con le nuove funzioni acquisite.

Anche l'organizzazione delle stesse strutture regionali non aveva facilitato l'implementazione dei programmi operativi, in particolare del POR FESR. Per l'attuazione di quest'ultimo, infatti, la gestione delle risorse era stata affidata alle diverse Direzioni Regionali competenti nelle materie afferenti ai diversi Assi e Obiettivi del programma. Un'organizzazione risultata conseguentemente decentralizzata, poco fluida e difficile da coordinare (a differenza di quanto stabilito per la gestione del POR FSE, in cui gli uffici coinvolti erano stati concentrati nell'unica struttura della Direzione Regionale competente nelle materie di politiche di lavoro e formazione professionale), che l'amministrazione segnalava come un'ulteriore criticità strutturale nell'attuazione del programma<sup>189</sup>.

Tra le principali fonti di ritardo nell'attuazione dei programmi operativi vi era stata anche la scarsa "armonizzazione di contenuti e tempistiche tra norme e procedure regionali", cui era corrisposto l'arrivo di un elevato numero di domande di finanziamento incomplete o a rischio irregolarità, necessitanti di ulteriori

---

<sup>187</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

<sup>188</sup> Ibidem.

<sup>189</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

attività di istruttoria, che avevano finito per allungare le tempistiche per la selezione dei progetti e dei beneficiari. Anche le disposizioni contenute nei bandi, peraltro, sembravano aver costituito un ostacolo, in quanto risultate spesso complesse e difficili da interpretare, aumentando conseguentemente il rischio di errore sia per i beneficiari che per l'amministrazione stessa, nonché le possibilità di andare incontro a contenziosi<sup>190</sup>.

In merito all'attività di valutazione, era risultato particolarmente problematico il coordinamento tra il Piano Unitario di Valutazione della politica regionale di sviluppo "PUV", e i piani di valutazione dei singoli POR. Tale difficoltà ha comportato un certo disallineamento di questi ultimi rispetto al PUV, con episodi di sovrapposizione dei procedimenti amministrativi ed ostacoli nella raccolta e nell'analisi dei dati, anche a causa della scarsa interoperabilità tra i sistemi informatici utilizzati.

In tal senso, i Servizi Regionali avevano segnalato diverse carenze dell'amministrazione sul lato della strumentazione comune. In particolare, i sistemi di informazione, comunicazione e controllo si erano dimostrati ancora parzialmente arretrati e inefficienti. Gli strumenti informativi per l'elaborazione e la conservazione delle informazioni erano risultati, inoltre, poco accessibili e "userfriendly", oltre che scarsamente integrati con le altre funzioni di gestione (raccolta delle domande, istruttoria, predisposizione degli atti).

Per far fronte a tali difficoltà di coordinamento e interoperabilità degli strumenti, il Friuli-Venezia Giulia aveva già costituito, nel dicembre 2014, una "Cabina di Regia" per le diverse strutture regionali attuatrici<sup>191</sup>. Tale Cabina di Regia sarebbe stata responsabile del monitoraggio e dell'analisi dell'attuazione dei POR, e avrebbe svolto un ruolo di indirizzo e impulso per la risoluzione delle criticità riscontrate nell'implementazione dei fondi. Le riunioni di quest'organo avrebbero permesso, inoltre, di affrontare in un'unica sede e con tempistiche condivise tali problematiche.

Sul lato degli oneri amministrativi, i costi medi per i beneficiari friulani risultavano essere positivamente inferiori rispetto alla media europea. Un simile dato indicava come l'azione di rafforzamento amministrativo volte alla riduzione degli oneri amministrativi dovesse essere indirizzata prevalentemente a ridurre le incombenze dell'amministrazione regionale, più che i costi per i beneficiari. Infine, sul POR FESR sembrava aver inciso particolarmente l'assenza di strumenti normativi/pianificatori per l'attuazione del programma stesso, una mancanza che aveva comportato ritardi e limiti nella concreta attuazione di diverse delle linee operative da esso previste.

---

<sup>190</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

<sup>191</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, Delibera di Generalità della Giunta Regionale, n. 2566 del 19 dicembre 2014.

## 1.2. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo I Fase del Friuli Venezia Giulia

Questo quadro delle criticità riscontrate nel corso della programmazione 2007-2013 (inserito, in ottemperanza alle Linee Guida Nazionali, nell'apposita sezione sul "Contesto Organizzativo, Legislativo e Procedurale") avrebbe costituito il punto di partenza per lo sviluppo del Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione. Come priorità specifiche da perseguire nel proprio PRA, il Friuli-Venezia Giulia declinava<sup>192</sup>:

- La modernizzazione e l'efficientamento dell'amministrazione;
- Un maggior coordinamento per l'implementazione dei programmi operativi, puntando sul consolidamento della "Cabina di Regia";
- La riduzione degli oneri amministrativi e il risparmio delle risorse per l'amministrazione, razionalizzando e semplificando le procedure amministrative;
- Il potenziamento e l'armonizzazione, nonché il miglioramento dell'accessibilità, dei sistemi informativi e di controllo;
- Il rafforzamento del personale volto all'acquisizione di competenze specialistiche, sia tramite l'inserimento di nuove risorse che attraverso ulteriori iniziative di formazione;
- Il miglioramento della qualità della spesa dei Fondi SIE attraverso la riorganizzazione dei sistemi di valutazione, accanto alla riconfigurazione delle procedure di selezione dei progetti;
- L'allestimento di attività di rafforzamento della capacità amministrativa anche a favore di altri attori del sistema implementativo, ovvero Organismi Intermedi e Beneficiari finali.

Queste priorità, come previsto dalle Linee Guida, venivano articolate in un set di obiettivi di miglioramento, quantificati, ove possibile, con dei target da raggiungere tramite gli interventi predisposti dal PRA. Una prima categoria riguardava gli obiettivi "trasversali" ai diversi programmi operativi regionali.

Si stabiliva, in primo luogo, di consolidare il coordinamento tra le strutture identificate come Autorità di Gestione e le altre Direzioni responsabili dell'attuazione delle singole linee di intervento dei programmi attraverso il rafforzamento della sopracitata Cabina di Regia. Quest'ultima avrebbe visto potenziato il proprio ruolo di supervisione dell'attuazione dei programmi e di indirizzo per la risoluzione delle criticità. Il target previsto per tale intervento prevedeva che la Cabina di Regia avrebbe dovuto riunirsi almeno due volte all'anno, riservando comunque la possibilità per quest'organo di attivarsi all'emergere di eventuali problematiche segnalate dalle Autorità di Gestione.

Un secondo obiettivo generale riguardava il rafforzamento del personale, che, in accordo con le priorità individuate, sarebbe stato perseguito attraverso due filoni di intervento. In primis, si sarebbe provveduto all'avvio di procedure selettive pubbliche, sfruttando la deroga al blocco del turnover garantita dal legislatore nazionale al fine di consentire l'assunzione di risorse qualificate a tempo determinato nell'ambito dei fondi

---

<sup>192</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

SIE. Nello specifico, si mirava ad ampliare la dotazione organica delle strutture regionali tramite l'assunzione di almeno 19 unità entro il 2015. Tali procedure sarebbero state finanziate attraverso il ricorso all'Assistenza Tecnica. Contemporaneamente, la Regione avrebbe intensificato le attività di formazione del personale, che avrebbero riguardato un ampio spettro di tematiche (applicazione della normativa in ambito appalti, riduzione degli oneri amministrativi, aggiornamento della lingua inglese, conoscenza della programmazione europea, gestione e controllo). Si sarebbe cercato di promuovere, tuttavia, attività formative più mirate e volte allo sviluppo di capacità di risoluzione dei problemi più ricorrenti all'interno delle procedure attuative.

Il potenziamento dell'attività di valutazione delle politiche regionali, in risposta alle esigenze di coordinamento in tale ambito, sarebbe stato perseguito cercando di rafforzare il già costituito Gruppo di Coordinamento. L'attività di valutazione sarebbe stata ulteriormente supportata tramite la definizione di un sistema di monitoraggio unico. L'amministrazione regionale si prefiggeva anche di intervenire ampliando la standardizzazione della modulistica e l'informatizzazione delle procedure, garantendo l'accesso diretto da parte di tutte le strutture regionali coinvolte ai sistemi informatici delle Autorità di Gestione.

Quanto all'ambito organizzativo, occorre premettere che gli interventi previsti dal PRA si sarebbero innestati su un processo di riorganizzazione interna, già avviato nel corso del 2013, volto alla razionalizzazione dell'organigramma degli uffici e ad assicurare una maggiore funzionalità delle strutture. Nell'ambito del PRA, tale ridisegno organizzativo sarebbe stato sostenuto con procedure di redistribuzione del personale e di mobilità interna. Con riferimento agli obiettivi di miglioramento in ambito FESR, si prevedeva di continuare sulla scia di tale riorganizzazione delle strutture coinvolte nell'attuazione delle diverse linee di intervento, assegnando l'Autorità di Gestione alla struttura direzionale incaricata della gestione di più del 50% delle risorse del fondo<sup>193</sup>. Peraltro, proprio per far fronte a tale problematica, nel processo di definizione del POR FESR, ad inizio periodo, le azioni incluse nel programma erano state sostanzialmente dimezzate, passando da 33 a 16.

Sempre in ambito FESR, l'obiettivo di semplificazione delle tempistiche nelle fasi di Selezione, Controllo e Rendicontazione, veniva quantificato con un target di riduzione del 30% dei tempi per le relative procedure. In particolare, per le procedure di selezione si prevedeva di assottigliare i tempi delle istruttorie tramite l'introduzione di procedure "a due tappe" per incentivi complessi<sup>194</sup>. Queste si sarebbero articolate facendo seguire ad una prima verifica di ammissibilità e funzionalità dell'operazione, una seconda fase di perfezionamento della proposta, implementando così un filtro alle domande e assicurando una maggiore ottimizzazione dei tempi. Veniva previsto, altresì, un intervento per la standardizzazione delle procedure di selezione attraverso l'adozione di bandi standard entro il 31 dicembre 2015, oltre che la realizzazione di linee guida apposite per il personale e l'allestimento di un sistema informatizzato per l'acquisizione delle domande.

---

<sup>193</sup> Nello specifico, si trattava della Direzione centrale attività produttive, commercio, cooperazione, risorse agricole e forestali, cui competeva, inoltre, la definizione e la gestione delle politiche di sviluppo.

<sup>194</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.

La definizione di un modello di bando standard avrebbe consentito di contrastare anche le criticità inerenti alle difficoltà interpretative delle disposizioni presenti nei bandi e negli avvisi pubblici. Sarebbe stata valutata, infine, entro l'effettiva adozione dei bandi, la possibilità di elaborare avvisi tematici/settoriali per scremare maggiormente le domande ricevute sulla base della materia oggetto della gara.

Con riferimento invece alle procedure di rendicontazione, controllo e liquidazione dei contributi, l'amministrazione intendeva promuovere un maggiore utilizzo delle opzioni di costo semplificato, elaborare strumenti di manualistica e linee guida sulle metodologie di controllo (anche con ricorso alla consulenza di soggetti esterni), e semplificare le checklist di controllo integrandole nel sistema informatico regionale inerente. Alla riduzione dei tempi di controllo, rendicontazione ed erogazione del saldo avrebbe contribuito anche un intervento di riassetto interno e di reclutamento di nuove figure, finanziato tramite le risorse dell'Assistenza Tecnica.

Anche all'interno del POR FESR 2014-2020 veniva prevista la delega ad Organismi Intermedi (tra cui Unioncamere e i Comuni di Trieste, Pordenone, Udine e Gorizia) di funzioni di gestione e controllo dei fondi afferenti ad alcune delle Azioni in cui il programma si articolava. L'esperienza della programmazione 2007-2013 aveva però persuaso l'amministrazione regionale a ridurre il ricorso a tale soluzione, tanto che nell'ambito del POR FSE non avrebbe designato alcun Organismo Intermedio. Inoltre, l'identificazione di questi enti delegati sarebbe stata definita solo a seguito di una verifica della capacità amministrativa e finanziaria di questi ultimi (come previsto dall'art 123, comma 7 del Regolamento generale UE n.1303/2013). Funzionale ad un'efficace attività degli Organismi Intermedi sarebbe stata l'adozione, entro il 2016, del nuovo Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) del programma operativo FESR, che avrebbe dovuto migliorare e semplificare l'attività delle strutture incaricate della gestione.

La riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari finali sarebbe stata perseguita realizzando una serie di misure di semplificazione nel brevissimo periodo (scadenza a dicembre 2016, un anno prima della conclusione della fase biennale), che avrebbero riguardato la documentazione da fornire per poter accedere ai fondi e lo stesso sistema dei controlli. Inoltre, un ulteriore intervento di semplificazione comprendeva la definizione di linee guida e manuali per facilitare la partecipazione dei beneficiari ai processi di selezione. La Regione si proponeva anche di organizzare seminari informativi per potenziare le capacità progettuali dei soggetti partecipanti alle gare, e di completare un intervento per l'informatizzazione della trasmissione di dati tra l'amministrazione regionale e questi ultimi.

Nell'ambito degli interventi su strumenti comuni e funzioni trasversali, la Regione friulana stabiliva di approntare un sistema informatico unico per la gestione delle pratiche cofinanziate, entro la conclusione della prima fase PRA. In tal senso, l'amministrazione regionale avviava, in ambito FESR, un progetto per rendere il relativo sistema informativo più accessibile e connesso con gli altri strumenti regionali. Il sistema informativo del FSE sarebbe stato invece completamente sostituito con un nuovo strumento, sempre votato alla trasversalità, all'interoperabilità e all'accessibilità.

Al di fuori degli interventi direttamente rivolti alla gestione dei fondi SIE, la Regione si proponeva di perseguire, con il proprio PRA, una maggiore centralizzazione nel settore degli appalti pubblici, costruendo sulle iniziative avviate già negli anni precedenti. Ad esempio, nell'area dei lavori pubblici, la Regione aveva già costituito una struttura di coordinamento, la "Rete delle Stazioni Appaltanti", nell'intento di assicurare una maggiore standardizzazione delle procedure e l'applicazione uniforme della normativa di settore. Il PRA avrebbe quindi incluso un intervento di attivazione di una piattaforma telematica per lo svolgimento delle procedure d'appalto relative ai lavori pubblici, a supporto della Rete, da realizzare entro il 2016. Nell'area degli acquisti di beni e servizi, la creazione della Centrale Unica di Committenza Regionale, avvenuta nelle more della sopracitata operazione di riorganizzazione, aveva già consentito di avviare un ulteriore processo di centralizzazione a livello regionale, consentendo di trarre vantaggio dalle economie di scala assicurate da tale sistema. In tal senso, il PRA prevedeva, in una prima fase, di consolidare le attività centralizzate di committenza a favore della Regione, per poi estendere la centralizzazione anche a favore delle autonomie locali, entro il 2016.

Con riferimento specifico al POR FSE, dove, come visto, le criticità riscontrate erano state decisamente minori, gli obiettivi di miglioramento riguardavano prevalentemente la riduzione delle tempistiche di controllo. In particolare, la Regione intendeva accorciare i tempi di approvazione dei rendiconti dei progetti ad un massimo di 90 giorni, mentre dell'erogazione del saldo sarebbe dovuta avvenire entro i 30 giorni seguenti la verifica del rendiconto. A completare gli obiettivi del FSE vi sarebbe stata l'estensione dell'informatizzazione delle procedure anche per le operazioni che non avessero carattere formativo (queste ultime già relativamente digitalizzate), e assicurare una maggiore dematerializzazione nella trasmissione dei dati tra amministrazione e beneficiari, completando, così, l'insieme delle procedure informatizzate ed eliminando progressivamente il supporto cartaceo.

Nel complesso, l'analisi del PRA I Fase del Friuli Venezia Giulia porterebbe a confermare il riscontro delle principali problematiche individuate a livello centrale ad esito del monitoraggio e della valutazione al termine del primo biennio. In effetti, emerge, nella configurazione del piano, un certo disallineamento tra gli interventi previsti e gli obiettivi di miglioramento, nonché un rischio di sovrapposizione tra interventi stessi e target (ad esempio, "l'adozione di un modello di bando standard", "la realizzazione misure di semplificazione"), sebbene questi ultimi risultassero comunque collegati a delle scadenze temporali chiaramente individuate. È da sottolineare, inoltre, come diversi degli interventi e degli obiettivi inseriti nel PRA finissero per esulare dalla gestione dei fondi europei, risultando solo indirettamente collegati all'attuazione dei programmi operativi (ad esempio, le operazioni di centralizzazione in materia di appalti; il potenziamento delle attività di valutazione delle politiche regionali, del personale e dei dirigenti).

Nonostante questi aspetti, il monitoraggio al termine della prima fase riportava un'ottima performance dell'amministrazione del Friuli-Venezia Giulia nella conclusione degli interventi, la cui realizzazione era stata previsto, per tutti quelli adottati, entro agosto 2017. La percentuale di completamento degli interventi

pianificati raggiungeva infatti l'88%, un risultato perfettamente coincidente con la media delle regioni più sviluppate<sup>195</sup>. Nello specifico, i sei interventi previsti per la riduzione delle tempistiche nelle procedure di selezione e istruttoria (30% dei tempi in meno rispetto alla programmazione 2007-2013) erano stati completati nel primo anno di attuazione, con quattro dei quali completati in anticipo e due in ritardo<sup>196</sup>. Il raggiungimento degli obiettivi prefissati, tuttavia, risultava essere meno positivo, fermandosi al 53% dei target previsti all'interno del PRA. Un risultato, occorre evidenziarlo, comunque superiore della media delle altre regioni più sviluppate e della media nazionale<sup>197</sup>.

### 1.3. La seconda Fase PRA nel Friuli Venezia Giulia: una configurazione particolare

Nell'autunno 2018, con Delibera n. 1726 del 21 settembre, la Giunta Regionale friulana adottava il suo secondo Piano di Rafforzamento Amministrativo. Lo strumento era stato definito partendo dai risultati dell'autovalutazione sulla prima fase PRA, un esercizio che aveva consentito di rilevare una serie di criticità che l'amministrazione regionale si proponeva di affrontare e risolvere nel corso della seconda fase. Peraltro, il nuovo piano si poneva in forte continuità con il precedente PRA, in quanto dall'esercizio di autovalutazione era emersa la necessità di riproporre il perseguimento delle stesse finalità del PRA I Fase (modernizzazione dell'amministrazione e efficientamento organizzativo, accrescimento della qualità della spesa etc.).

L'autovalutazione, tuttavia, aveva posto l'accento anche su altri elementi, che esulavano in parte dall'implementazione dei programmi operativi regionali finanziati dai fondi FESR e FSE. In continuità con il primo PRA, la Regione si proponeva di potenziare ulteriormente il Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, nonché di continuare sul percorso di sviluppo di strumenti informatici. Erano emerse, infatti, esigenze di un maggior presidio dei processi amministrativi sui fondi SIE e di ulteriore rafforzamento delle competenze tecniche, giuridiche ed economiche del personale (con particolare attenzione alla Direzione Ambiente ed Energia). Al di fuori dell'area dei POR, si ponevano istanze per l'inclusione nel PRA di interventi a favore del PO Interregionale Italia-Slovenia, in cui la Regione friulana era coinvolta. L'amministrazione si prefiggeva, infine, di introdurre un nuovo sistema informatizzato di e-appalti e la realizzazione di attività di innovazione e supporto per gli sportelli unici delle amministrazioni locali<sup>198</sup>.

In coerenza con quanto definito dalle Linee Guida per l'adozione dei PRA seconda fase, l'amministrazione friulana delineava all'interno della sezione "Contesto Organizzativo, Legislativo e Procedurale" le criticità rilevate durante la precedente esperienza. Iniziando dal personale, sia nel processo di

---

<sup>195</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA*, Rapporto di Sintesi, Settembre 2018, Roma.

<sup>196</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, ISMERI, *Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione, 2014-2020*, I Rapporto di valutazione esteso, Maggio, 2017, p.75.

<sup>197</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA*, Rapporto di Sintesi, Settembre, 2018, Roma.

<sup>198</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Seconda Fase*, adottato con Delibera di Giunta Regionale n. 1726 del 21/09/2018.

attuazione del POR FESR che del POR FSE si era registrata, nuovamente, una persistente carenza degli organici delle strutture attuative e la necessità di intervenire ulteriormente sul rafforzamento delle risorse umane, da realizzare anche attraverso la continuazione e il potenziamento delle iniziative di formazione mirate, anche per favorire l'aggiornamento delle conoscenze sulla programmazione comunitaria. Con specifico riferimento al POR FSE, si riteneva prioritario l'avvio di un processo ulteriore di riorganizzazione amministrativa, assicurando un presidio maggiore delle diverse funzioni di gestione del programma.

Il PRA I Fase aveva consentito di sostituire il sistema informativo del POR FSE, che però risultava ancora carente in termini di interoperabilità con gli altri applicativi informatici regionali, causando un netto rallentamento dei tempi amministrativi di gestione. Più positiva invece la valutazione sul sistema informativo del POR FESR, sebbene permanessero dei progressi da compiere per il raggiungimento della piena integrazione con gli altri strumenti dell'amministrazione, in particolare con il sistema contabile. Anche i sistemi informatici per le attività di monitoraggio e valutazione risultavano ancora non adeguati, e lo strumento di interfaccia con i beneficiari sembrava aver causato sensibili ritardi nelle procedure di erogazione, disagi per gli operatori e i soggetti partecipanti alla selezione nella fase di inserimento dei dati<sup>199</sup>.

È interessante notare una prima particolarità di questo secondo Piano di Rafforzamento Amministrativo del Friuli Venezia Giulia, ovvero come gli interventi completati durante la prima fase sembrassero esser stati in grado di superare tutte le problematiche afferenti alla semplificazione legislativa procedurale. Tale scelta risulta rilevante, considerando quanto quest'area fosse centrale per gli obiettivi di rafforzamento della capacità amministrativa così come definiti dalle Linee Guida della Segreteria Tecnica sin dalla prima fase. Ad ogni modo, in virtù degli ottimi risultati ottenuti nel biennio precedente, l'amministrazione decideva di non inserire nel nuovo piano interventi specificatamente rivolti a tale area.

Riproducendo la struttura del primo PRA, la Regione individuava, quindi, due obiettivi di miglioramento comuni ad entrambi i programmi operativi regionali: la digitalizzazione integrale dei flussi documentali e il rafforzamento delle risorse umane impegnate nella gestione dei fondi, ovvero il personale delle Autorità di Gestione, delle Strutture Regionali Attuative e degli Organismi Intermedi. Il raggiungimento di entrambi gli obiettivi avrebbe contribuito tanto all'efficienza amministrativa, accorciando i tempi delle procedure e i flussi operativi, quanto all'efficacia finanziaria, sia in termini di esecuzione finanziaria dei programmi regionali che per qualità della spesa.

Passando agli obiettivi individuati per i singoli programmi operativi regionali, la Regione si prefiggeva di migliorare la performance amministrativa nell'attuazione del POR FESR attraverso due azioni. La prima era il potenziamento dei controlli, attraverso la creazione di un gruppo di controllo ad hoc e in aggiunta rispetto al personale già disponibile, specializzato su appalti pubblici e aiuti di Stato. Al rafforzamento del personale avrebbe provveduto la seconda azione di formazione specialistica e aggiornamento sull'utilizzo della

---

<sup>199</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Seconda Fase*, adottato con Delibera di Giunta Regionale n. 1726 del 21/09/201

strumentazione tecnica e sulla conoscenza della normativa giuridica. Questo obiettivo di specializzazione del personale veniva identificato come particolarmente funzionale all'aumento del livello di spesa certificata del programma.

Nell'ambito del POR FSE si stabilivano, invece, obiettivi di miglioramento molteplici. L'efficienza amministrativa sarebbe stata perseguita ricercando una maggiore razionalizzazione e standardizzazione, l'integrale digitalizzazione dei flussi documentali, il potenziamento degli strumenti di valutazione e monitoraggio, migliorando il coordinamento, e, similmente al POR FESR, prefiggendosi obiettivi di irrobustimento della dotazione organica e del personale con sviluppo delle competenze e inserimento di risorse qualificate.

Come esposto all'interno del secondo capitolo, con la seconda fase PRA le esigenze di razionalizzazione e omogenizzazione degli interventi era stata perseguita introducendo due Interventi Standard Nazionali comuni a tutte le amministrazioni, e un paniere di Standard Locali da cui selezionare gli interventi sulla base delle esigenze delle singole Autorità di Gestione. Accanto a queste due categorie, veniva prevista la possibilità di introdurre interventi Locali specifici.

Ed è proprio su quest'ultima categoria che l'Amministrazione friulana costruiva il suo set di interventi sul personale. In particolare, si prevedeva un intervento Locale (area Processi e Procedure) di rafforzamento dei compiti di Controllo nell'ambito del POR FESR, cui venivano collegate tre attività di inserimento di risorse selezionate tramite concorso pubblico per Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Strutture Regionali Attuative e Organismi Intermedi. Gli interventi sul personale per il POR FSE avevano invece carattere più trasversale. Le attività collegate al primo intervento, rivolto generalmente al rafforzamento del personale delle strutture coinvolte, erano costituite dal reclutamento tramite procedura pubblica di personale per gli uffici operanti nelle procedure di selezione, di programmazione e redazione dei bandi, di rendicontazione e certificazione della spesa. Il secondo intervento per il potenziamento del presidio alla gestione e al monitoraggio prevedeva invece una sola attività di riorganizzazione del personale. Alle esigenze di maggiore presidio emerse all'interno dell'autovalutazione avrebbe fatto da attore centrale, nuovamente, la Cabina di Regia. Quest'ultima avrebbe continuato ad indirizzare strategicamente l'attuazione delle attività previste, in collaborazione il nuovo Gruppo di Lavoro Interdirezionale del PRA, istituito per supportare la Cabina nel monitoraggio e nell'individuazione di criticità, anche in ottica della revisione intermedia.

Per gli Interventi su Funzioni Trasversali e Strumenti Comuni, invece, la Regione selezionava due Standard Locali. L'amministrazione regionale avrebbe dovuto infatti elaborare e adottare un piano annuale di attuazione, che coinvolgesse anche i controlli contabili, per garantire una maggiore organizzazione e pianificazione in tale ambito. In secondo luogo, il Friuli Venezia Giulia si impegnava ad implementare il

software “Arachne” per l’analisi dei rischi e la prevenzione delle frodi nella selezione e la valutazione dei progetti dei beneficiari<sup>200</sup>. Entrambi gli interventi sarebbero stati a costo zero.

L’assenza di previsioni per le semplificazioni normative e procedurali e i pochi interventi previsti nelle altre due tipologie collegate ai POR veniva fortemente compensata dall’approccio particolare seguito dall’amministrazione del Friuli-Venezia Giulia nella definizione dell’Allegato B del proprio PRA II fase. Occorre ricordare come l’Allegato B di questa nuova edizione dei piani avrebbe dovuto costituire la sezione dedicata agli interventi non direttamente collegati all’implementazione dei fondi strutturali. Tale sezione, con ben 24 interventi costruiti per far fronte a tutte le criticità emerse dall’esercizio di autovalutazione, faceva sì che il PRA del Friuli Venezia Giulia risultasse essere il primo in Italia per numero di interventi previsti<sup>201</sup>.

Gli interventi dell’Allegato B spaziavano su diverse Direzioni e strutture (DC Lavoro, istruzione e famiglia, Direzione Ambiente e Energia, il Nucleo di Valutazione della Direzione Finanze e Patrimonio, la struttura di coordinamento generale SUAP, gli Uffici Tavolari), nonché sul Programma Operativo Interregionale Italia – Slovenia. Si prevedevano interventi di rafforzamento del personale con assunzioni a tempo determinato, attività di formazione e riorganizzazione, mentre su Funzioni Trasversali e Strumenti Comuni la Regione si proponeva di introdurre nuovi sistemi informativi, di adottare strumenti di Business Intelligence istituendo un osservatorio dei fabbisogni formativi (selezionando quindi uno dei 13 Standard Locali), e sperimentando, più in generale, modelli e pratiche innovative in diversi ambiti.

Nel complesso, l’ampio contenuto dell’Allegato B del PRA II Fase del Friuli-Venezia Giulia testimoniava la volontà della governance regionale di sfruttare il piano come strumento per rafforzare l’amministrazione regionale nel suo insieme, rivolgendo particolare attenzione agli interventi sul personale e sugli strumenti di gestione. Questo contribuisce a spiegare anche il dato finanziario sulla copertura di circa metà delle spese per il PRA attraverso risorse ordinarie del bilancio regionale, mentre l’Assistenza Tecnica aveva finanziato prevalentemente gli interventi previsti al di fuori dell’Allegato B<sup>202</sup>.

#### 1.4. Monitoraggio e Valutazione del PRA II Fase

Dal monitoraggio sul completamento degli interventi emergeva un’ottima performance dell’amministrazione friulana nell’attuazione del PRA II Fase. Al 31 agosto 2020 tutti le nuove azioni previste risultavano esser stati completate, compreso un ulteriore intervento adottato durante la mid term review, collegato a 4 attività poi completate nel corso del 2020<sup>203</sup>. L’avvio di nuove azioni attraverso questo momento di revisione intermedio

---

<sup>200</sup> Lo Standard Locale selezionato corrispondeva al “Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di strumenti informatizzati per la selezione dei beneficiari e la valutazione dei progetti”

<sup>201</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OECD, 2020, p. 35.

<sup>202</sup> Ivi, p. 38.

<sup>203</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Friuli Venezia Giulia - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Marzo, 2021

fa emergere un'altra particolare caratteristica del PRA del Friuli-Venezia Giulia, ovvero il suo inquadramento come strumento estremamente flessibile, dinamico ed adattabile, volto ad affrontare le mutate esigenze che l'amministrazione regionale si fosse ritrovata ad affrontare<sup>204</sup>.

Elemento contraddistintivo della conduzione del PRA del Friuli Venezia Giulia era stata anche l'individuazione, tra le attività collegate agli interventi, di best practice da segnalare. Una di queste era stata l'istituzione di un Centro di Competenza regionale per la semplificazione che avrebbe supportato non solo lo Sportello Unico per le Attività Economiche comunali, ma anche quello dei Servizi, prevedendo la realizzazione di programmi di formazione per l'apprendimento di competenze innovative e specifiche per le strutture regionali e per le amministrazioni locali. In tal senso, anche l'attività di digitalizzazione degli sportelli unici, con la realizzazione di un software modulare, veniva segnalata come buona pratica, peraltro condivisa da altre regioni con cui il Friuli-Venezia Giulia aveva avviato un processo di scambio e confronto sulle rispettive iniziative. Infine, la Regione aveva promosso, in continuità con quanto previsto nel primo piano, un'attività a costo zero di semplificazione delle "check list" per i controlli di primo livello sulle operazioni finanziate tramite fondi europei, introdotta in occasione della mid-term review e realizzata in collaborazione con gli esperti contabili dell'Ordine Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (ODCEC), che hanno garantito supporto tramite formazione "on the job" per tutti i programmi operativi cofinanziati da risorse europee<sup>205</sup>.

#### 1.5. Conclusioni sull'esperienza del Friuli Venezia Giulia

A completamento dell'analisi sullo sviluppo dei Piani di Rafforzamento Amministrativo nel Friuli-Venezia Giulia, tra prima e seconda fase, è possibile affermare che l'amministrazione regionale abbia riconosciuto la validità dello strumento PRA. Questo aspetto è emerso dall'attenzione e dalla volontà di trarre vantaggio da alcune delle funzionalità contraddistintive messe a disposizione dai Piani (ad esempio la midterm review, la condivisione di best practice, il coordinamento), nonché dall'ottima performance regionale in termini di completamento degli interventi tanto nella prima che nella seconda fase.

Durante la prima fase, l'amministrazione aveva previsto interventi concentrati sulla semplificazione e sulla razionalizzazione delle procedure (anche e soprattutto in termini di durata), sul rafforzamento del personale, sul miglioramento del coordinamento delle strutture e sullo sviluppo dei sistemi informativi. Il PRA prima fase risultava ancora focalizzato prevalentemente sui processi di implementazione e gestione dei fondi strutturali, con una specifica attenzione per le procedure di controllo che sarebbero state ancora più

---

<sup>204</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OECD, 2020, p. 38.

<sup>205</sup> Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Friuli Venezia Giulia - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Marzo, 2021

enfaticamente nel corso della seconda fase. L'amministrazione aveva, inoltre, fatto forte affidamento sulla creazione di strutture di coordinamento e sulla costituzione di gruppi di lavoro congiunti per fare rete tra le diverse iniziative previste.

Per l'avvio della seconda fase, l'amministrazione regionale si era basata fortemente sull'esercizio di autovalutazione condotto a termine della prima fase PRA, e aveva costruito il Piano di Rafforzamento Amministrativo II fase in diretta continuità con gli interventi previsti dal precedente piano. La Regione ha anche sfruttato la possibilità di revisione offerta dalla mid term review, che ha consentito di introdurre nuovi interventi e attività ulteriori rispetto a quelli previsti e già completati nel 2018. Tale riprogrammazione degli interventi rende palese la volontà della Regione di configurare lo strumento in modo da assicurarne la flessibilità e l'adattabilità rispetto al mutare delle esigenze dell'amministrazione.

In tal senso, il Piano di Rafforzamento Amministrativo, in particolare durante la seconda fase, era stato interpretato in maniera relativamente peculiare da parte dell'amministrazione friulana, tanto da poter individuare un certo discostamento da alcuni degli indirizzi della Segreteria Tecnica. L'aspetto più evidente è che a fronte di una netta separazione tra gli interventi rivolti ai fondi strutturali e le azioni per il rafforzamento dell'amministrazione nel suo complesso, dal volume dell'Allegato B del PRA II fase emerge l'intenzione di allestire un set di azioni potenzialmente in grado di intervenire sulle criticità di tutte le procedure e di tutte le strutture regionali, indipendentemente dal collegamento con la gestione dei fondi europei. Stando a quanto riportato nella valutazione a termine della seconda fase biennale, infatti, la stessa configurazione della governance regionale dei PRA, che prevedeva che la gestione e il coordinamento delle iniziative dovesse avvenire presso la Direzione generale, consentiva di godere di una "visione dall'alto" su tutte le esigenze di rafforzamento di cui l'amministrazione necessitasse<sup>206</sup>. Un approccio che ha permesso al Friuli-Venezia Giulia di evitare, tramite il proprio PRA, eventuali duplicazioni degli interventi di potenziamento della capacità amministrativa tra le strutture coinvolte nella gestione dei fondi e le altre.

La seconda fase aveva sicuramente riproposto la concentrazione degli interventi su criticità come la debolezza del personale, in termini tanto quantitativi che qualitativi, nonché sul potenziamento dei sistemi informativi e sulla digitalizzazione, cui si accompagnava una certa enfasi sui controlli di primo livello. Il contenuto del PRA II fase denota, tuttavia, una minore attenzione, rispetto al primo piano, per Organismi Intermedi e beneficiari, soprattutto in riferimento alla previsione di azioni di sostegno e capacity building per questi ultimi. Un risultato dovuto, probabilmente, alla trasversalità dei PRA della Regione, che come sottolineato prevedeva azioni che guardavano oltre il rafforzamento della capacità amministrativa nella sola gestione dei fondi.

La peculiarità della seconda fase PRA del Friuli Venezia Giulia non minava, tuttavia, il contributo dell'amministrazione alla rete collaborativa costruita a livello centrale per l'iniziativa. Al contrario, la Regione

---

<sup>206</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OECD, 2020, p.39.

si era dimostrata fortemente coinvolta nella collaborazione con le altre regioni, in particolare quelle meno sviluppate, attraverso lo scambio di esperienze nell'ambito della Rete dei Responsabili PRA e il confronto su elementi specifici dell'attuazione dei POR, segnalando, come visto, le pratiche, tra quelle adottate, che si erano rivelate di maggiore efficacia.

## 2. L'iniziativa PRA nella Regione Sicilia

### 2.1. La capacità amministrativa e le difficoltà implementative in Sicilia: le condizioni di partenza

La Regione Sicilia, classificata nella categoria delle regioni meno sviluppate, e, per questo, ricevente ingenti quantità di fondi dalla programmazione europea, ha storicamente riscontrato una forte difficoltà nell'implementazione delle risorse SIE. Nel 1993, al termine del primo ciclo di programmazione europea, la regione aveva speso appena il 39% delle risorse dell'Obiettivo 1, mentre nel dicembre 1999 risultava implementato il 40% dei fondi assegnati dalla programmazione 1994-1999<sup>207</sup>. Lo stesso andamento si sarebbe poi riproposto, per la Regione Sicilia, nella programmazione 2000-2006 e nel ciclo 2007-2013, con un livello di spesa del 59,4% delle risorse FESR e del 55,89% delle risorse FSE dell'Obiettivo Convergenza nel dicembre 2013<sup>208</sup>. Sebbene i ritardi nell'attuazione dei programmi operativi rappresentino una criticità da superare per tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione dei finanziamenti, nel caso della Regione siciliana assicurare l'integrale assorbimento dei fondi europei diviene un imperativo cruciale, in virtù della perdurante mancanza di risorse che affligge la Regione, causata anche dalla necessità di ottemperare al ripiano del disavanzo pregresso (in tal senso, è indicativo il dato sulla spesa d'investimento della Regione, che nel Documento di Economia e Finanza 2018/2020 risulta integralmente sostenuta dai finanziamenti della politica di coesione europea)<sup>209</sup>.

La lentezza nell'attuazione dei programmi regionali aveva caratterizzato anche la programmazione 2007-2013<sup>210</sup> e l'amministrazione siciliana, coinvolta nell'iniziativa dei piani di rafforzamento amministrativo, si ritrovava ad esaminare e sintetizzare le criticità riscontrate di natura sia trasversale a più linee di intervento nell'ambito degli stessi programmi, che specifiche. Proprio in virtù di questa difficile situazione di partenza, monitorata con una certa attenzione da parte dell'Unione Europea, il processo di adozione del Piano di Rafforzamento Amministrativo siciliano si era rivelato particolarmente complesso e

---

<sup>207</sup> R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2005, pp. 131-132.

<sup>208</sup> Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, *Relazione Annuale 2014 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, 2015, pp. 57-60.

<sup>209</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, Luglio, 2018, p.54.

<sup>210</sup> D. Gandolfo, *Europe of Freedom and Direct Democracy (EFD2)*, *I Fondi europei in Sicilia - Come sono stati spesi i Fondi europei 2007-2013?*, 2015.

laborioso, includendo diversi scambi e momenti di confronto con la Commissione, per poi venir approvato, tardivamente, nell'ottobre del 2016.

I principali ostacoli al processo attuativo nel settennio 2007-2013 erano stati già evidenziati all'interno di diversi rapporti e analisi del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIPP), e venivano raggruppati, nella sezione apposita del PRA, in tre categorie: le debolezze di carattere procedurale; le criticità in ambito organizzativo e strutturale (sia per la Regione che per gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione); le carenze degli strumenti comuni ai diversi programmi e nelle funzioni trasversali dell'Amministrazione.

La frammentazione delle procedure di attuazione e gestione dei fondi, cui si accompagnava una pervasiva disomogeneità dei singoli bandi e avvisi, era stata una delle maggiori cause di ritardo durante la programmazione 2007-2013. L'amministrazione siciliana aveva riscontrato difficoltà prevalentemente nelle fasi di selezione, con procedimenti spesso eccessivamente complessi e farraginosi sin dalla definizione dei criteri di scelta dei beneficiari, nonché nella fase di controllo. La Regione segnalava, infatti, una certa ridondanza procedurale derivante dalla sovrapposizione tra i controlli di primo livello (imposti dalla normativa europea) e quelli della Ragioneria e della Corte dei conti (previsti dall'ordinamento nazionale)<sup>211</sup>.

Il basso livello di coordinamento tra l'Autorità di Gestione del POR FESR e le altre strutture responsabili dell'attuazione dei programmi, aveva rappresentato una problematica rilevante su cui intervenire. Tuttavia, la Regione aveva iniziato ad affrontare il tema del coordinamento solo nei mesi finali della programmazione 2007-2013, e restavano aperti ampi margini di intervento. Gli stessi dipartimenti attuatori non erano stati in grado di fornire indicazioni e supporto adeguati ai beneficiari, spesso altrettanto carenti in termini di capacità amministrativa, specialmente gli enti locali, nel momento in cui erano stati chiamati ad attuare e gestire le operazioni selezionate. Ad aver inficiato sul completamento delle procedure relative ai beneficiari era stata anche la scarsa fluidità dei circuiti finanziari tra amministrazione, beneficiari stessi e soggetti attuatori. Infine, la Regione siciliana segnalava l'allarmante inadeguatezza degli Organismi Intermedi selezionati, carenti su tutti i fattori determinati per una gestione efficiente dei fondi SIE (risorse umane, strumentazione a disposizione, strutture, capacità di coordinamento etc.).

Le debolezze della Regione siciliana di carattere organizzativo e strutturale riguardavano soprattutto le competenze e i numeri del personale. I due dipartimenti individuati come Autorità di Gestione dei due programmi operativi regionali (Dipartimento regionale della Programmazione per il FESR, Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale per il FSE) necessitavano di importanti operazioni di rafforzamento delle risorse umane, spesso coinvolte anche nelle attività ordinarie dell'amministrazione, al di fuori della gestione dei fondi SIE, e di conseguenza rallentate nell'acquisizione e nello sviluppo delle competenze necessarie (particolarmente carenti sembravano essere le conoscenze specialistiche finalizzate

---

<sup>211</sup> Regione Sicilia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Siciliana*, Delibera di Giunta Regionale n. 333 del 24/10/2016.

alla realizzazione della strategia Europa 2020). Questo aveva limitato l'efficacia delle iniziative di formazione e di aggiornamento, considerando anche la rapida evoluzione delle norme sull'attuazione dei programmi. Gli interventi del PRA relativi al personale si sarebbero dovuti quindi innestare, inevitabilmente, su un processo di riorganizzazione degli uffici, già avviato a termine della programmazione 2007-2013, e avrebbero dovuto cercare di affinare il collegamento tra i sistemi di performance, organizzativi e individuali, e il perseguimento degli obiettivi dei programmi operativi regionali.

L'amministrazione esternava inoltre una certa preoccupazione per l'impatto negativo degli oneri amministrativi, tanto sulle strutture regionali che sui beneficiari, specialmente in ambito autorizzativo. I sistemi informativi dei POR, denominati "Caronte" e "Caronte FESR", erano stati solo parzialmente adeguati alla trasmissione digitale dei dati, così come previsto dalla normativa europea, ed avevano risentito del generale ritardo dell'amministrazione siciliana nell'attuazione del Codice nazionale dell'Amministrazione Digitale. Un ritardo che aveva, conseguentemente, inciso anche sulla trasparenza e la pubblicità dell'attuazione dei POR in Sicilia, che a loro volta non avevano facilitato la promozione del partenariato, ancora poco sviluppato nell'isola<sup>212</sup>.

Infine, il PRA evidenziava il tema degli interventi antifrode e della protezione degli interessi finanziari dell'UE, sul quale l'amministrazione regionale avrebbe dovuto rinnovare i propri sforzi, in quanto elemento particolarmente attenzionato dalle istituzioni europee. La normativa sulla programmazione prevedeva infatti l'obbligo di adozione, da parte delle Autorità di Gestione, di adeguati strumenti di prevenzione e contrasto alle irregolarità e all'appropriazione fraudolenta dei fondi (art 72, lettera h, Regolamento recante Disposizioni Comuni 1303 2013).

## 2.2. Il Piano di Rafforzamento Amministrativo I Fase della Sicilia

Partendo dalle criticità analizzate nel corso dell'esercizio di autovalutazione, l'amministrazione siciliana delineava, in ottemperanza alle Linee Guida per la redazione del PRA, i propri obiettivi di miglioramento, suddivisi seguendo la stessa categorizzazione utilizzata per le debolezze individuate, e prevedendo per ciascuno di essi un target ove possibile quantificato. Cominciando dall'ambito delle procedure, per far fronte alle esigenze di coordinamento si prevedeva di riuscire a standardizzare le procedure riducendo del 20% la durata media delle fasi attuative. Con riferimento specifico ai processi di selezione, si prevedeva di ridurre del 30% i tempi medi per la pubblicazione degli avvisi. Funzionale al raggiungimento di tali target sarebbe stata la predisposizione di manuali destinati agli uffici competenti, aggiornando quelli già introdotti per il POR FSE. L'intervento cardine, tuttavia, sarebbe stata la definizione di un piano annuale di attuazione degli assi e delle

---

<sup>212</sup> Regione Sicilia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Siciliana*, Delibera di Giunta Regionale n. 333 del 24/10/2016.

linee di intervento dei programmi operativi FESR e FSE, identificando chiaramente tempistiche e responsabilità.

In ambito controlli, l'amministrazione si proponeva di ridurre di 15 giorni i passaggi delle procedure di sorveglianza sui quali non dovessero intervenire altre strutture di controllo diverse da quelle regionali. Agli obiettivi di razionalizzazione delle procedure avrebbe contribuito anche la diminuzione del numero di controlli preventivi durante la fase di selezione, velocizzando il recepimento della Legge Regionale 123/2011, anch'essa funzionale alla semplificazione dei controlli preventivi. Infine, la Regione sarebbe intervenuta fornendo linee guida agli uffici in modo da chiarire modalità, documentazione necessaria e tempi di controllo di Ragionerie Centrali e Corte dei conti.

I circuiti finanziari inerenti all'esborso dei fondi strutturali sarebbero stati velocizzati, con un target di 60 e 90 giorni, rispettivamente per FSE e FESR, come limite temporale massimo dal ricevimento della richiesta di pagamento all'erogazione effettiva. All'accelerazione avrebbe contribuito principalmente la diffusione delle opzioni di costo semplificato per tutti gli assi prioritari del POR FSE, e, ove possibile, alle azioni del POR FESR, con un parallelo intervento di formazione del personale su questi innovativi strumenti di contabilità.

Per supportare i beneficiari, si stabiliva come obiettivo principale il miglioramento della chiarezza degli indirizzi trasmessi a questi ultimi, tramite la diffusione di un "Manuale per i beneficiari" a tutti i soggetti selezionati. Ai beneficiari sarebbero state rivolte anche delle apposite iniziative di formazione e l'avvio di un servizio specifico per il supporto tecnico. Gli interventi previsti a tal fine poggiavano, anche nel caso siciliano, sulla predisposizione e sull'aggiornamento dei manuali di attuazione dei programmi operativi, introducendo una modulistica standard valida per tutti gli sportelli unici a servizio dei beneficiari. Quanto agli Organismi Intermedi, invece, la Regione Sicilia si trovava davanti alla necessità di migliorare il processo di selezione degli enti cui delegare le funzioni, per evitare di ricadere nella trappola della debolezza amministrativa di questi ultimi. Per porre rimedio a tale criticità, l'amministrazione puntava a semplificare lo schema di convenzione con gli enti selezionati, rendendolo tuttavia più vincolante rispetto al raggiungimento di obiettivi temporali di attuazione ed esecuzione finanziaria.

Come accennato, gli obiettivi in ambito organizzativo e strutturale sarebbero stati collegati al processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'intero apparato dell'amministrazione siciliana (art.49 della L.r. 15/05/2015 n.20) che sarebbe stato completato nel corso del 2016. Il Regolamento Presidenziale di riordino dell'assetto strutturale avrebbe completato l'iter avviato, provvedendo alla ridefinizione delle piante organiche, a sua volta basata sui fabbisogni dei singoli uffici e sulla complessità dei compiti cui questi fossero preposti<sup>213</sup>. In tal senso, un primo obiettivo era costituito dal rafforzamento della funzione di coordinamento dell'Autorità di gestione tramite l'attribuzione a quest'ultima di un numero adeguato di risorse umane. Il

---

<sup>213</sup> Decreto del Presidente della Regione D.P. n. 12 del 14.06.2016.

potenziamento del personale sarebbe passato anche attraverso la realizzazione di attività di formazione, ricomprese all'interno di due cicli di addestramento.

Il Piano avrebbe previsto anche la ridefinizione del sistema di gestione e valutazione della performance, attraverso l'approvazione di un Piano triennale della Performance maggiormente collegato al raggiungimento degli obiettivi strategici dei programmi operativi, nonché all'attuazione del PRA stesso. La supervisione di questo strumento sarebbe stata affidata ad un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), la cui costituzione faceva parte degli interventi inseriti all'interno del PRA.

La pianificazione settoriale avrebbe giocato un ruolo centrale anche nell'area degli strumenti comuni e delle politiche generali, in quanto si stabiliva, come target, di adottare almeno quattro piani concentrati sui settori legati ai programmi operativi entro il 2017, tra cui un piano pluriennale per la competitività e i servizi alle imprese produttive. A supporto del piano, la Regione intendeva standardizzare la modulistica delle procedure dello Sportello Unico per le attività produttive, approntando, inoltre, ulteriori attività di formazione per tutto il personale regionale sulle modalità di semplificazione su tali procedure, nonché in tema di aiuti di Stato e sul nuovo Codice degli Appalti.

L'arretratezza dell'amministrazione regionale sulla digitalizzazione portava a definire tre obiettivi di miglioramento per i sistemi informativi dei programmi operativi, inserendo come target e interventi: implementazione di funzioni per l'accesso online ai finanziamenti, con la creazione di un portale unico che consentisse di svolgere tutte le attività propedeutiche alla selezione online; l'integrazione e la progressiva interoperabilità dei sistemi dei PO con gli altri sistemi regionali e le banche dati nazionali (ANAC, BDA); l'introduzione del sistema SIAFS come database delle irregolarità registrate nell'attuazione delle operazioni avviate, accompagnato da un protocollo d'intesa con l'ANAC.

Infine, alle esigenze di miglioramento di organizzazione e gestione del partenariato avrebbe fatto fronte l'attivazione di almeno due azioni per lo sviluppo delle competenze necessarie per condurre e promuovere iniziative di partecipazione, cui avrebbe contribuito anche l'avvio di un progetto di Open Government per favorire trasparenza e pubblicità. In tale ambito, gli interventi inseriti nel PRA prevedevano l'accesso pubblicizzato alle informazioni sullo stato di completamento di tutte le procedure inerenti all'attuazione dei programmi (dalla selezione alla rendicontazione) sul sito istituzionale, e l'avvio di attività formative, con particolare riferimento al Codice di Condotta Europeo del Partenariato.

Complessivamente, il Piano di Rafforzamento Amministrativo siciliano aveva identificato chiaramente le principali criticità, prevedendo azioni di miglioramento in praticamente ogni ambito dei processi di implementazione dei Fondi SIE, facendo forte riferimento agli indirizzi europei e prefiggendosi di superare le forti lacune in ambito procedure, organizzazione e digitalizzazione. Nonostante questo, è evidente una certa sovrapposizione, anche nel caso della Regione Sicilia, tra obiettivi di miglioramento, interventi e target. I target, in particolare, non sempre risultavano adeguatamente misurabili, mentre molti degli interventi inseriti apparivano poco mirati, di carattere piuttosto generale e scarsamente approfonditi (es. intervento 1.4

“Potenziare, dopo l’entrata in vigore del nuovo Regolamento di riorganizzazione, gli Uffici delle due Autorità di Gestione”; intervento 3.3 “Aggiornare il personale regionale sul nuovo Codice degli Appalti”).

### 2.3. Precondizioni e Sviluppo del PRA II Fase della Regione Sicilia

A conclusione del monitoraggio nazionale di agosto 2017, la Sicilia risultava essere la seconda Regione, tra quelle meno sviluppate, per percentuale di completamento degli interventi previsti (74%), assicurando una buona velocità nella categoria delle semplificazioni, mentre si registrava un certo ritardo per i 12 interventi sugli strumenti trasversali<sup>214</sup>. Ad una buona performance di completamento degli interventi previsti corrispondevano, tuttavia, statistiche non eccelse sul raggiungimento dei target con scadenza ad Agosto 2017, in quanto nessuno di essi veniva raggiunto. Va considerato, tuttavia, che la Regione siciliana aveva previsto il traguardo della maggioranza dei target (17) entro dicembre dello stesso anno, contrariamente alla maggioranza delle altre Autorità di Gestione che aveva segnato come termine di scadenza il mese di agosto<sup>215</sup>. Una scelta derivante dalla tardiva adozione del primo piano e dalla consapevolezza, da parte dell’amministrazione regionale, della necessità di assicurare tempistiche sufficientemente lunghe per le strutture della Regione coinvolte nell’attuazione degli interventi del PRA.

Il livello di attuazione dei programmi operativi della Regione risultava però, al termine del 2017, particolarmente preoccupante. All’interno della Relazione sul rendiconto della Regione siciliana del 2018, la Corte dei conti segnalava l’*“allarmante ritardo”* dell’amministrazione nella spesa dei fondi europei, tale da palesare il rischio di disimpegno delle risorse. Con rispetto al fondo FESR, infatti, si registravano pagamenti per il solo 0,15% delle risorse disponibili (la media delle regioni italiane meno sviluppate corrispondeva al 4,64%), mentre meno critica risultava la situazione del fondo FSE, che raggiungeva una percentuale dei pagamenti al 3,21%<sup>216</sup>.

Il 2018, prima scadenza della programmazione rispetto alla quale dover assicurare il raggiungimento dei target di spesa intermedi per evitare il disimpegno delle risorse, avrebbe quindi costituito un momento fondamentale per realizzare un’inversione di rotta rispetto alle annualità precedenti. Un primo set di correttivi ha riguardato la revisione dei programmi operativi, con la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del POR FESR (dal 25% al 20%), e la conseguente ricollocazione delle risorse nazionali sul Programma Operativo Complementare 2014-2020. All’accelerazione della spesa contribuiva anche l’imputazione al POR FESR di due Grandi Progetti, e l’allargamento della platea dei beneficiari per stimolare la domanda per specifiche categorie di operazioni. Infine, venivano implementate forme di assistenza retrospettiva (progetti

---

<sup>214</sup> Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA*, Rapporto di Sintesi, Settembre 2018, Roma.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, Luglio, 2018, p.54.

retrospettivi) per entrambi i Fondi ad operazioni già finanziate da strumenti nazionali, nel rispetto delle normative europee sulla coerenza di queste ultime con gli obiettivi della programmazione<sup>217</sup>. Data, inoltre, l'identificazione delle cause del ritardo di attuazione dei POR 2014-2020, ancora una volta, nella debolezza delle strutture organizzative, delle competenze professionali e specialistiche del personale nonché la ristrettezza numerica delle risorse umane, il secondo set di correttivi non poteva che essere collegato alla realizzazione del nuovo Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Sicilia.

Come le altre Autorità di Gestione, a termine della prima fase PRA l'amministrazione siciliana veniva coinvolta nel secondo percorso di autovalutazione, organizzato dalla Segreteria Tecnica, al fine di analizzare i risultati conseguiti e le criticità riscontrate nel biennio precedente. Un esercizio, come visto, propedeutico all'avvio della seconda fase dei piani. L'amministrazione ha arricchito tale processo coinvolgendo in una serie di incontri tutti i dipartimenti responsabili della gestione dei fondi SIE, in cui questi ultimi venivano chiamati a riportare, per tramite di un questionario specifico, problematiche e impatto delle azioni adottate durante la prima fase PRA<sup>218</sup>. Sulla base dei risultati di questo processo strutturato di self-assessment e del monitoraggio del primo biennio, la Regione tracciava nella sezione apposita del nuovo Piano di Rafforzamento Amministrativo le condizioni e le esigenze di partenza per la scelta degli obiettivi da perseguire e degli interventi da attuare.

Partendo dal contesto organizzativo, un primo elemento da analizzare riguardava il completamento del processo di riorganizzazione avviato tramite la Legge Regionale 9/2015 sopracitata. Sebbene tale iniziativa fosse stata ritenuta fondamentale e propedeutica anche all'attuazione dei programmi operativi 2014-2020, nei fatti l'impatto del processo di ridisegno sulle strutture coinvolte nella gestione dei fondi SIE, in termini soprattutto di mobilità interna, era stato minimo<sup>219</sup>. L'aumento delle difficoltà derivanti dalle numerose novità normative introdotte dalla nuova programmazione chiamava invece ad un riequilibrio del personale impiegato dall'amministrazione negli uffici coinvolti nella gestione. Il numero di risorse umane in questi uffici continuava, infatti, a risultare esiguo se rapportato al carico di lavoro e al numero complessivo dei dipendenti della Regione. Gli stessi interventi formativi avrebbero coinvolto anche il personale delle altre strutture, periferiche e regionali, non legate alla gestione dei fondi europei, proprio al fine di favorire futuri processi di riorganizzazione e mobilità interna.

La normativa europea, come visto, aveva portato ad includere nel primo PRA siciliano numerosi interventi di potenziamento dei sistemi informativi e di ampliamento della digitalizzazione soprattutto negli scambi di informazioni e documentazione tra amministrazione e beneficiari<sup>220</sup>. Nonostante queste azioni, tuttavia, rimanevano ampi spazi di miglioramento e molti degli obiettivi prefissati dalla Regione a inizio

---

<sup>217</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto della regione siciliana esercizio 2018*, Dicembre, 2019, p. 506.

<sup>218</sup> Regione Sicilia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase della Regione Siciliana*, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 384 del 19/10/2018.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> Art 133 Reg. UE 1303 2013.

programmazione non erano stati raggiunti. Nella fase di selezione e di presentazione della documentazione l'utilizzo della modalità cartacea non era ancora stato superato integralmente, mentre i sistemi informatici allestiti non erano risultati adeguati a garantire una dematerializzazione efficiente del processo di attuazione dei programmi operativi (e quindi non in grado di ridurre gli oneri per i beneficiari). La mancanza di mezzi di trasmissione idonei, si segnalava, continuava a frenare la gestione dei processi in cui fossero coinvolte alcune categorie di beneficiari particolarmente deboli in termini di capacità amministrativa, come gli enti locali. Inoltre, l'obiettivo di garantire la piena interoperabilità dei diversi sistemi informativi era stato raggiunto solo in parte con gli interventi del primo PRA, risultando essere un'operazione particolarmente complessa, considerando, peraltro, le preesistenti difficoltà della Regione nel garantire forme di scambio automatico di dati<sup>221</sup>.

La semplificazione della cornice legislativo/regolamentare rimaneva centrale per la strategia di rafforzamento regionale, e si segnalava l'importanza di intervenire ancora sulle procedure di autorizzazione per i beneficiari. La Regione si proponeva anche di continuare sul percorso di razionalizzazione dei controlli, compresi quelli di livello preventivo, che il PRA prima fase aveva avviato riorganizzando e riducendo alcuni degli step procedurali previsti dai programmi operativi. Gli interventi avviati in ambito coordinamento e presidio delle strutture coinvolte nella gestione dei programmi necessitavano, invece, di essere completati tramite ulteriori misure. In particolare, l'amministrazione avrebbe dovuto perfezionare il collegamento tra il Piano di performance, nonché del relativo sistema di valutazione, con gli obiettivi della programmazione. Ciò avrebbe consentito, se accompagnato da un sistema adeguato di incentivi, di introdurre meccanismi virtuosi per porre rimedio agli ingenti carichi di lavoro registrati dal personale.

Con riferimento, infine all'ambito procedurale, la complessa articolazione e le dimensioni dei programmi operativi regionali chiamavano ad ulteriori sforzi di razionalizzazione e standardizzazione delle procedure, sulla scia degli interventi intrapresi nel corso della prima fase (predisposizione di schemi bandi tipo, diffusione di manuali aggiornati e linee guida, estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato). Per quanto riguarda i beneficiari, le difficoltà croniche in termini di capacità progettuali, amministrativa e finanziaria erano state solo parzialmente affrontate attraverso gli interventi formativi e di agevolazione introdotti dal primo PRA. Soprattutto per gli enti locali, quindi, l'amministrazione si impegnava ad estendere il numero delle attività di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità amministrativa rivolti a questi ultimi (in qualche modo anticipando gli indirizzi per i PRA della programmazione 2021-2027).

---

<sup>221</sup> Regione Sicilia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase della Regione Siciliana*, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 384 del 19/10/2018.

## 2.4. Il PRA II Fase della Regione Sicilia: tra ritardi e nuovi interventi

Le criticità individuate si riflettevano, quindi, sugli obiettivi di miglioramento contenuti nel piano, rivolti, come da Linee Guida nazionali, all'innalzamento dei livelli di efficienza amministrativa e di efficacia finanziaria. La prima sarebbe stata perseguita attraverso interventi mirati sulle procedure relative alla fase di selezione e istruttoria, in decisa continuità con il PRA prima fase. Nella strategia di accelerazione delle procedure sarebbero stati presi maggiormente in considerazione anche Organismi Intermedi e beneficiari. L'amministrazione regionale prevedeva, infatti, di concentrare alcune azioni del PRA sul velocizzare non solo le tempistiche di selezione ma anche l'attuazione e l'effettiva realizzazione dei progetti scelti, contribuendo anche al potenziamento di questi enti nella gestione delle procedure di appalto per il completamento delle operazioni. La seconda variabile chiave sarebbe stata la parallela semplificazione delle procedure nelle fasi di gestione e rendicontazione delle operazioni selezionate, cui sarebbe corrisposta la riduzione, da parte dei beneficiari, dei tempi di attuazione dei progetti, e la velocizzazione dei controlli da parte dell'amministrazione.

La pluralità di interventi sottesi al conseguimento di una maggiore efficienza amministrativa sarebbe stata funzionale anche al perseguimento dell'altro obiettivo di miglioramento previsto dalla seconda fase, ovvero l'efficacia nell'esecuzione finanziaria dei programmi operativi siciliani. Assieme ad un sistema di governance rafforzato e maggiormente strutturato, le azioni adottate avrebbero permesso, nelle intenzioni dell'amministrazione, di incrementare il livello di spesa, migliorando anche la complementarietà tra i POR e le altre iniziative promosse dalla politica di coesione, nonché con gli altri programmi di investimento per le politiche di sviluppo.

Il PRA II Fase conteneva quindi 19 interventi, vedendo sostanzialmente dimezzato il numero previsto dal primo piano, che avrebbero coperto tutte le tipologie identificate nella seconda fase (semplificazione legislativo/procedurale, personale e strumenti comuni/funzioni trasversali). Di questi, ben 8 interventi venivano selezionati tra gli Standard Locali proposti dalle Linee Guida nazionali, la maggior parte dei quali in netta continuità con gli interventi avviati nella prima fase, scelta motivata anche dal fatto che molti di questi non erano stati completati.

Gli interventi si concentravano ampiamente sulla semplificazione legislativo/regolamentare e procedurale, con particolare attenzione alla fase di selezione. In quest'ultima si sarebbe proseguito con la standardizzazione di bandi e avvisi, estendendo l'utilizzo di schemi tipo e riducendo la richiesta di documentazione cartacea sia eliminando alcuni step e adempimenti, che promuovendo la dematerializzazione della trasmissione dei materiali necessari. Il PRA prevedeva anche di continuare a favorire l'estensione dell'uso delle opzioni di costi semplificati, funzionale all'abbattimento degli oneri per amministrazioni e beneficiari, soprattutto nei processi di rendicontazione afferenti al fondo FSE.

Nella fase di attuazione e gestione delle operazioni, l'amministrazione si proponeva di intervenire revisionando gli strumenti di modulistica standard già presenti, attraverso un aggiornamento rispetto alle

novità in ambito regolamentare/normativo. L'estensione di moduli standardizzati sarebbe stata perseguita con particolare attenzione all'ambito delle procedure gestite dagli Sportelli Unici delle Attività Produttive, in una prospettiva di riqualificazione funzionale di questi ultimi. In tal senso, il PRA II fase prevedeva anche l'avvio di un processo di mappatura della normativa vigente relativa al POR FESR, con specifica attenzione alla regolazione delle attività produttive. Per la realizzazione di questo insieme di azioni, l'amministrazione siciliana decideva di selezionare tre Standard Locali tra quelli suggeriti dalla Segreteria Tecnica<sup>222</sup>. Tutti gli interventi di semplificazione legislativo – procedurale risultavano essere a costo zero e articolati in una sola attività.

Il piano si concentrava poi sulle criticità persistenti nell'organizzazione e nell'efficienza del personale, prevedendo in primo luogo di rafforzare il ruolo delle Autorità di Gestione nel coordinare e controllare l'operato degli uffici coinvolti nell'attuazione dei programmi operativi. Un intervento di rafforzamento della governance che sarebbe stato accompagnato dall'istituzione di un "Tavolo Permanente" per il coordinamento tra le diverse politiche di sviluppo regionali. L'amministrazione sarebbe stata chiamata anche ad un'analisi dell'impatto dell'operazione di riassetto organizzativo delle strutture regionali, realizzata con la sopracitata Legge Regionale 9/2015, e gli interventi del PRA avrebbero dovuto operare in sinergia con tale operazione. In particolare, il piano predisponeva il completamento di un'attività di revisione organizzativa degli uffici preposti al controllo di primo livello. Tra le operazioni riferite al potenziamento del personale impegnato nell'attuazione della programmazione, sarebbe rientrata anche un'attività di analisi, mappatura e reingegnerizzazione dei processi dell'Amministrazione, il cui completamento si sarebbe rivelato funzionale all'inserimento di ulteriori interventi in sede di futura rimodulazione del PRA II Fase.

Un aspetto cruciale, come visto, continuava ad essere la formazione del personale. La Regione inseriva quindi diversi interventi per migliorare competenze e prestazioni delle risorse umane, interventi che avrebbero dovuto adattarsi ad eventuali modifiche della normativa, all'evolversi dell'attuazione dei programmi operativi siciliani e concentrarsi sulle tematiche più innovative presenti in questi ultimi. La Regione avrebbe infatti partecipato, in ottemperanza allo Standard Nazionale, ai corsi nazionali per lo sviluppo delle competenze comportamentali nella pubblica amministrazione. Si prevedeva anche di avviare corsi di formazione basati su metodologie innovative (intervento locale) e di ampliare la partecipazione ai corsi, come accennato, anche al personale degli uffici periferici. La realizzazione di progetti che avrebbero permesso di accedere, in caso di realizzazione, a premialità e trattamenti accessori avrebbe costituito un'ulteriore attività di valorizzazione delle competenze.

Gli interventi sul personale riferibili all'efficacia attuativa dei programmi operativi sarebbero stati realizzati in complementarietà con le azioni previste dall'Allegato B, che si concentravano soprattutto sulla

---

<sup>222</sup> Adozione/estensione dell'utilizzo di schemi di Bandi tipo / Avvisi; Realizzazione/estensione di modalità e processi di mappatura di norme e regolamenti; Adozione/estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione comunitaria.

normativa degli appalti, in continuità con le attività realizzate nel corso della prima fase. Le attività di supporto e rafforzamento delle competenze in tale ambito avrebbero coinvolto anche le strutture periferiche e le amministrazioni locali nei processi di gestione ed esecuzione in materia di lavori pubblici. Infine, si prevedeva di realizzare ulteriori attività di rafforzamento delle competenze funzionali all'applicazione della normativa UE in materia di aiuti di Stato, e per la diffusione di capacità di valutazione nelle strutture regionali al fine di rafforzare questa specifica attività del ciclo di policy, troppo spesso trascurata o mal condotta.

La tipologia di interventi più corposa era quella relativa alle funzioni trasversali e agli strumenti comuni agli uffici direttamente o indirettamente coinvolti nella gestione dei fondi SIE. Come sottolineato, l'amministrazione decideva di insistere su ulteriori operazioni di potenziamento e adeguamento dei sistemi informativi, tanto in termini di utilizzo, per facilitare la selezione dei beneficiari, che per garantire una piena interoperabilità tra i diversi strumenti, interni ed esterni. Quanto al primo aspetto, il PRA II fase selezionava lo Standard Locale per l'informatizzazione della fase di selezione e valutazione dei progetti, e prevedeva due attività per garantire l'accessibilità e la gestione online dei bandi relativi ai fondi FESR e FSE. Si prevedeva, inoltre e nuovamente, un intervento specifico per il potenziamento dell'interoperabilità dei sistemi informativi, sebbene dalle attività collegate non fosse possibile capire quali azioni concrete si prevedesse di adottare a tal fine.

L'amministrazione selezionava anche l'intervento Standard Locale per l'implementazione di piani annuali di attuazione delle singole azioni dei programmi operativi, con cronoprogrammi puntuali per ognuna di esse su un orizzonte di tempo pluriennale, andando a completare e perfezionare l'intervento previsto nel primo piano. Quest'operazione sarebbe stata collegata alla contestuale adozione dello Standard Locale di perfezionamento e aggiornamento dei piani di performance, la cui definizione e valutazione sarebbero state collegate, sulla scia dei propositi del PRA I fase, al raggiungimento degli obiettivi strategici dei programmi operativi. La performance attuativa dei programmi operativi sarebbe stata inoltre posta sotto verifica, insieme al sistema di gestione, come intervento locale previsto dal PRA.

Infine, il piano si sarebbe concentrato maggiormente sul supporto ai beneficiari ed agli Organismi Intermedi, tramite specifiche attività trasversali di formazione, affiancamento e tutoring, dalla fase di selezione a quella di monitoraggio, cui si aggiungevano, come preannunciato, gli interventi previsti all'interno dell'allegato B per l'accrescimento delle conoscenze della normativa di appalti pubblici, aiuti di Stato e procedimenti amministrativi autorizzativi.

## 2.5. Monitoraggio e Autovalutazione del PRA II Fase Siciliano

Nel corso del 2020, anno di prevista conclusione del Piano di Rafforzamento Amministrativo, la Regione Siciliana ha apportato una rimodulazione del proprio PRA tramite Deliberazione n. 95 del 19 marzo 2020. La decisione ha comportato la previsione di ulteriori interventi e attività da concludere entro il termine del 2020,

sulla base dei risultati della sopracitata attività di analisi, mappatura e reingegnerizzazione dei processi dell'Amministrazione, attività inserita nel piano e successivamente realizzata nel corso del 2019. Nello specifico, si decideva di costituire quattordici "Cantieri di Lavoro" ovvero dei programmi che proponessero interventi in diversi ambiti, sostanzialmente sovrapponibili con le aree di intervento dei PRA (semplificazione dei processi, introduzione di nuovi sistemi formativi, aggiornamento della normativa). Non a caso, si prevedeva di inserire alcuni degli interventi individuati nei Cantieri di Lavoro nella rimodulazione stessa, per definire le nuove azioni di rafforzamento amministrativo.

Tramite questa modifica, all'intervento del PRA inerente allo sviluppo dell'interoperabilità tra i sistemi informativi della Regione venivano aggiunte due attività: l'aggiornamento del sistema contabile e la definizione di un sistema unico di monitoraggio online. Contemporaneamente, si decideva di collegare un'ulteriore attività all'intervento sui Piani della Performance, rivolta all'implementazione di un sistema informatico innovativo per la gestione del ciclo della performance<sup>223</sup>. Infine, aumentavano gli stanziamenti per le attività da svolgere a supporto dei beneficiari, un'attività cruciale agli occhi di una amministrazione sempre più consapevole delle condizioni critiche della capacità amministrativa degli enti locali siciliani.

A termine del 2020, la Regione concludeva l'ultimo monitoraggio disponibile sulle attività avviate all'interno del PRA seconda fase<sup>224</sup>. L'amministrazione regionale riportava, all'interno della relazione del monitoraggio, anche una sintesi delle difficoltà riscontrate nell'attuazione del proprio Piano di Rafforzamento Amministrativo. In particolare, la realizzazione di molti interventi era dipesa da competenze diversificate e distribuite eterogeneamente tra le strutture incaricate della definizione delle procedure giuridiche di attuazione. Inoltre, ai ritardi che già avevano contraddistinto l'implementazione degli interventi del PRA si era aggiunto l'impatto della crisi pandemica del 2020, cui si era solo parzialmente fatto fronte tramite l'adozione di modalità di lavoro a distanza. Era risultato difficile, infine, concludere interventi in ambiti contraddistinti da continui aggiornamenti/normativo regolamentari, per i quali era risultato inevitabile rinviare la scadenza prefissata.

In merito alla semplificazione procedurale, risultavano conclusi gli interventi di diffusione delle opzioni di costo semplificato all'interno del FSE e l'estensione e l'aggiornamento degli schemi di bandi e avvisi tipo, contestualizzati in funzione della tipologia di attività, che la Regione segnalava come best practice in virtù dell'efficacia nello snellimento delle procedure. Restando in ambito procedure, la mappatura del quadro regolatorio per i sistemi produttivi e l'adozione di modulistica standardizzata da parte del Centro Regionale di competenza per la semplificazione amministrativa, pur essendo interventi con una scadenza indicata, risultavano essere in realtà operazioni identificate dalla Regione come continuative, essendo peraltro collegate alle deliberazioni in materia di attività commerciali delle Conferenze Unificate. La modulistica standardizzata approvata in tale sede, infatti, avrebbe costituito la base per l'elaborazione della modulistica

---

<sup>223</sup> Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) 2014/2020 - II Fase - Modifiche e integrazioni* approvato con delibera di Giunta Regionale n. 95 del 19/03/2020.

<sup>224</sup> Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Siciliana - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Febbraio, 2021.

regionale, da adeguare alle disposizioni regionali settoriali in ambito commerciale. Infine, l'attività inserita in sede di riprogrammazione dei Cantieri di Lavoro, risultava, ovviamente, appena avviata e ancora da concludere<sup>225</sup>.

Per l'area del personale, solo due interventi risultavano conclusi (nello specifico lo Standard Nazionale e, sebbene in ritardo, le attività collegate al potenziamento dell'organico dei dipartimenti coinvolti nell'attuazione del programma FESR), anche a causa della tardiva adozione degli atti necessari per il completamento delle azioni previste dal PRA in tale ambito<sup>226</sup>. Questo avrebbe comportato, per molti di esse, l'individuazione di nuove date per la conclusione, alcune delle quali fissate anche oltre il 2021. Le attività di rafforzamento del personale si concretizzavano nel progetto "Nuovi percorsi di sviluppo della capacità amministrativa della Regione Siciliana", che prevedeva, accanto agli interventi di supporto specialistico alle Autorità di Gestione FSE e FESR, anche azioni di miglioramento delle competenze trasversali del personale dell'amministrazione siciliana nel suo insieme<sup>227</sup>. In aggiunta, in sede di riprogrammazione, nel 2020 la regione aveva un'ulteriore attività di supporto tecnico per la formazione del personale, finalizzata alla costituzione di Gruppi Interni di supporto al "Progetto Ambiente", volto a sua volta a realizzare progettualità in ambito ambientale.

Gli interventi su Funzioni Trasversali e Strumenti comuni, come visto, comprendevano un'azione sul potenziamento dell'interoperabilità, che aveva portato all'avvio di un progetto per la definizione di un apposito sistema regionale di interscambio "Siope", concluso nel 2020. Al contrario, la conclusione dell'intervento sul potenziamento dei sistemi informatici per le procedure di accesso veniva rinviata al marzo 2022. Anche le operazioni sull'originario piano di attuazione erano state concluse, ma l'avvento dell'epidemia di Covid-19 e la conseguente riprogrammazione del POR FESR avevano spinto l'amministrazione siciliana ad apportare ulteriori modifiche al piano di attuazione, che risultava ancora in fase di approvazione da parte dei vertici politici regionali al momento di pubblicazione del monitoraggio finale del 2020.

L'implementazione di piani per la performance collegati al raggiungimento degli obiettivi strategici inerenti alla gestione dei fondi si inseriva nel contesto di approvazione del nuovo Piano triennale della Performance della Regione Sicilia per il 2020-2022. Il PRA aveva promosso l'avvio di attività di supporto alla predisposizione di tale piano, nell'intento di favorire l'inserimento di obiettivi e processi di valutazione collegati alla programmazione europea, attività che, tuttavia, stando al monitoraggio del dicembre 2020, restavano ancora da concludere. Occorre sottolineare, però, come all'interno del documento del piano adottato con Decreto Presidenziale n. 617 del 19 novembre 2020, già risultavano due obiettivi triennali relativi all'attuazione dei PRA, di cui il primo di sostegno agli enti locali siciliani quali beneficiari dei POR FESR e

---

<sup>225</sup> Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Siciliana - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Febbraio, 2021.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

<sup>227</sup> Il progetto è stato organizzato in collaborazione con Formez PA, d'intesa con il Dipartimento dell'Istruzione e Formazione professionale e in raccordo con il Dipartimento Funzione Pubblica Regionale.

FSE (Programmazione triennale 2019-2021), ed il secondo volto ad accrescere le competenze del personale regionale (Programmazione triennale 2020-2022). Tali elementi confermano la volontà della Regione di attuare questo specifico intervento del PRA, sebbene esso non risulti ancora concluso.

Le attività di formazione per i beneficiari, specialmente per gli enti locali, erano continuate nel corso della pandemia, anche attraverso lo svolgimento tramite modalità a distanza, realizzando webinar, servizi di help desk e linee guida. Tuttavia, neanche queste iniziative risultavano concluse, andando oltre le scadenze inizialmente previste. Peraltro, nell'ambito del sopracitato progetto di rafforzamento del personale "Nuovi Percorsi" si prevedeva che i corsi per lo sviluppo delle capacità amministrativa coinvolgessero anche il personale degli enti locali beneficiari. Anche l'intervento di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi risultava avviato ma non ancora concluso nel 2020, considerando che l'apposita linea di finanziamento dell'Assistenza Tecnica era stata attivata solo nel luglio 2019. Il completamento delle attività ad esso collegate era stato fissato per il 2021.

Infine, gli interventi previsti nell'Allegato B, non strumentali al conseguimento dei target di efficienza ed efficacia nell'attuazione dei fondi SIE, risultavano per la maggior parte ancora in stato di attuazione. Nello specifico, solo l'intervento di potenziamento della funzione di valutazione risultava completato, con la realizzazione di eventi formativi tramite il supporto del NVVIP della Regione siciliana. Peraltro, la rimodulazione aveva consentito l'inserimento un intervento di accelerazione del processo di rilascio delle autorizzazioni ambientali, rivolto in parte anche ad accelerare l'esecuzione finanziaria del POR FESR, e un nuovo intervento volto all'implementazione di strumenti innovativi di comunicazione e organizzazione del lavoro (smart working, team work management, ecc.).

## 2.6. Conclusioni sull'esperienza dei PRA in Sicilia

A termine di tale ricostruzione del percorso dei Piani di Rafforzamento Amministrativo in Sicilia, è possibile constatare come i vertici dell'amministrazione della Regione Siciliana abbiano accolto l'iniziativa dei PRA con un certo impegno politico-amministrativo. Una volontà derivante, con ogni probabilità, anche dall'attenzione riposta tanto a livello nazionale che europeo sull'importanza di accelerare il tasso di assorbimento dei fondi strutturali in una regione che contrapponeva ad un ingente ammontare di risorse destinate una difficoltà cronica nella spesa di queste ultime. Alla volontà di implementare i Piani di Rafforzamento Amministrativo era tuttavia corrisposta una certa lentezza nel completamento degli interventi di entrambi le fasi, con ritardi tanto nell'avvio che nel rispetto delle scadenze prefissate. Ritardi dovuti sì a processi di negoziazione particolarmente lunghi, che, come visto, hanno coinvolto anche la Commissione Europea, ma anche a criticità nell'attuazione concreta degli interventi, con una difficoltà applicativa emersa soprattutto nella seconda fase, che ha comportato la perdita di oltre un anno del biennio previsto per il completamento del nuovo PRA.

Il caso dei PRA siciliani ha visto registrare anche una certa continuità tra prima e seconda fase, con una forte attenzione alla configurazione di interventi diretti principalmente all'implementazione dei programmi operativi regionali e dei fondi SIE. Va sottolineato che tale continuità è dipesa anche dalla necessità di riprendere interventi rimasti inattuati nel corso della prima fase. Ad ogni modo, la Regione aveva aderito fedelmente agli indirizzi della Segreteria Tecnica per la configurazione del proprio PRA seconda fase, di fatto dimezzando gli interventi previsti, e contribuendo alla loro standardizzazione rispetto agli altri PRA regionali selezionando diversi Interventi Standard Locali, sebbene alcuni, come l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato e di bandi e avvisi tipo, fossero già stati inclusi nel primo piano.

Il PRA II fase è stato, inoltre, finalizzato ad assicurare un maggiore raccordo tra i diversi programmi di spesa regionali, cercando di integrare il perseguimento degli obiettivi di attuazione dei programmi operativi all'interno della pianificazione di performance regionale. Tanto il PRA prima fase che il successivo piano avevano peraltro incluso interventi di potenziamento (come quelli sulla strumentazioni comuni, sulle autorizzazioni amministrative in ambito ambientale) che avrebbero impattato sul funzionamento di tutta l'amministrazione regionale. Da questi elementi è possibile ipotizzare come nelle intenzioni della Regione siciliana il PRA sarebbe dovuto divenire parte integrante dell'attività amministrativa siciliana, collegandosi agli altri strumenti di pianificazione regionale e alle altre politiche di sviluppo.

Un aspetto, questo, desumibile anche dal forte investimento economico fatto sul Piano di Rafforzamento Amministrativo siciliano. Quest'ultimo, infatti, con una mobilitazione di circa 23 milioni di euro per la realizzazione del PRA II Fase, copriva da solo l'8,4% delle risorse destinate all'intera iniziativa dei piani di seconda generazione a livello nazionale. Nello specifico, la maggioranza degli interventi era stato finanziato tramite l'Assistenza Tecnica del Fondo FESR (in particolare le attività sul personale coinvolto nell'attuazione del POR afferente a tale fondo) e del Fondo FSE. Da quest'ultimo, tuttavia, venivano attivati circa 4 milioni di euro dalle linee di finanziamento dell'OT 11, un ammontare rilevante (il PRA, con tali risorse, occupa circa il 12,5% delle risorse afferenti a tale obiettivo tematico del POR FSE), che certifica l'intento regionale di sfruttare il secondo piano per intervenire anche su criticità trasversali alle diverse strutture dell'amministrazione<sup>228</sup>.

È interessante notare come, a fronte di importanti finanziamenti per la realizzazione del PRA siciliano, nel corso della seconda fase non siano state utilizzate risorse dal bilancio ordinario della Regione. In effetti, anche le attività e gli interventi aggiunti con la riprogrammazione del 2020 sono stati finanziati con le risorse nazionali del Programma Operativo Complementare 2014-2020. Questi dati sulle fonti di finanziamento degli interventi attuati suggeriscono un disegno del PRA II Fase Siciliano configurato in modo da non gravare eccessivamente sul bilancio regionale, ma sul quale investire comunque con risorse importanti per rafforzare

---

<sup>228</sup> S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OECD, 2020, p.29.

la capacità amministrativa di una Regione che risulta in un certo senso strategica per la politica di coesione italiana.

Il ritardo nell'avvio della seconda fase e nella conclusione degli interventi al termine del 2020 ha indirettamente favorito la possibilità di modificare “in corsa” il PRA siciliano, assicurando di fatto l'adattabilità dello strumento a nuove esigenze inserendo ulteriori interventi e attività attraverso l'opportunità fornita dalla riprogrammazione. Quest'ultima, prevedendo l'inserimento di interventi con scadenze che andavano inevitabilmente oltre il termine del biennio della seconda fase, consente di desumere anche la volontà, da parte dell'amministrazione siciliana, di continuare a puntare su questo strumento di rafforzamento amministrativo, testimoniando una certa fiducia e impegno nell'iniziativa. Peraltro, il PRA Siciliano ha posto sin dalla prima fase una certa attenzione al ruolo dei beneficiari, in particolare degli enti locali, a causa della critica situazione gestionale e amministrativa di questi ultimi. Un indirizzo perseguito anche dal PRA seconda fase e dalla riprogrammazione del 2020, che hanno incluso diversi interventi a favore dei comuni siciliani, e che si pone in linea con le prospettive avanzate a livello centrale dalla Segreteria Tecnica per la programmazione 2021-2027.

### 3. Confronto tra i due casi e considerazioni finali

I Piani di Rafforzamento Amministrativo delle regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia hanno permesso di raffrontare due esperienze in contesti diversi, ma accomunate da elementi simili. Sebbene infatti le due amministrazioni differissero per la performance attuativa dei programmi operativi, per l'ammontare di risorse europee destinate, nonché, banalmente, per la dimensione territoriale/geografica, le criticità da superare afferivano, in realtà, agli stessi ambiti (sebbene con diversa intensità), come ad esempio: numeri e competenze del personale, organizzazione delle strutture, lunghezza delle procedure afferenti alle diverse fasi attuative, inadeguatezza dei sistemi informativi e della relativa interoperabilità, debolezza degli Organismi Intermedi selezionati.

Allo stesso modo, molti degli interventi previsti nei rispettivi PRA I Fase avevano natura comune: la riduzione dei tempi nelle procedure di selezione e controllo, l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato, ed il costante perseguimento della standardizzazione di documentazione e attività tramite la diffusione di linee guida, manuali, avvisi e bandi tipo. Tuttavia, già da questi primi due documenti strategici è possibile individuare alcune differenze che si sarebbero poi ampliate nel corso della seconda fase. Come visto, infatti, il Friuli Venezia Giulia poneva nel proprio PRA una specifica attenzione al processo di centralizzazione delle procedure di appalto, che avrebbe avuto impatto anche al di fuori della gestione delle risorse UE, nonché una decisa azione di coordinamento tramite il rafforzamento della Cabina di Regia. La Regione Siciliana aveva invece affrontato nel primo piano le questioni inerenti alla pianificazione dell'attuazione dei POR (prevedendo sin dall'inizio interventi per l'introduzione di obiettivi collegati ai fondi SIE nel piano di performance

regionale e predisponendo un piano di attuazione delle linee di intervento dei programmi operativi) e aveva rivolto diverse azioni di supporto ai beneficiari comunali.

Un'evidente differenza ha riguardato anche il livello di realizzazione dei propri PRA. Se il Friuli Venezia Giulia era riuscito ad assicurare ottime percentuali di completamento dei propri interventi e risultati nella media di raggiungimento dei target previsti, la Sicilia, anche a causa del ritardo nell'avvio del proprio piano, non era riuscita a concludere molti dei suoi interventi, tanto da doverli riproporre in sede di definizione del secondo piano. Tuttavia, nei PRA I Fase di entrambe le regioni si erano registrate problematiche simili nella configurazione di interventi e target, in entrambi i casi poco specifici e funzionali. Problematiche coincidenti con quelle individuate dalla Segreteria Tecnica in un'ottica nazionale e complessiva, che avrebbero portato, come sottolineato più volte, alle modifiche introdotte nella seconda fase.

Ed è proprio nei PRA II Fase che l'esperienza delle due regioni differisce maggiormente. Se infatti la Regione siciliana ha configurato il proprio secondo piano con forte aderenza alle linee guida nazionali, selezionando diversi Standard Locali, prevedendo azioni più specificatamente rivolte alla capacità amministrativa nel settore dei fondi SIE, il PRA della Regione friulana se ne discostava con più decisione. Il Friuli Venezia Giulia, come visto, aveva inserito i propri interventi prevalentemente all'interno dell'Allegato B, differenziandoli nettamente da quelli rivolti all'attuazione dei POR, e prevedendo di declinare il proprio PRA II Fase in maniera da operare su più aspetti dell'attività amministrativa regionale. Al contempo, mentre il PRA siciliano prevedeva di continuare ad intervenire sulla semplificazione normativa, regolamentare e procedurale, la Regione del Friuli Venezia Giulia segnalava l'assenza di necessità di inserire ulteriori azioni di rafforzamento in tale ambito. Occorre ribadire, infine, la rinnovata attenzione dell'amministrazione siciliana sulle operazioni di affiancamento, supporto e rafforzamento per i beneficiari, in particolare degli enti locali, un aspetto interessante e preso in forte considerazione a livello centrale nell'ottica del futuro dei piani.

D'altra parte, anche l'attuazione dei piani nel corso della seconda fase aveva registrato tempistiche e modalità diverse tra le due regioni. L'amministrazione friulana era infatti riuscita ad arrivare all'appuntamento della midterm review nella condizione di aver realizzato tutti gli interventi previsti nel secondo PRA, sfruttando tale occasione per inserire nuove attività e procedere alla rapida condivisione delle best practice individuate. Al contrario, la Regione siciliana arrivava al 2020 con diversi interventi non realizzati ed ha dovuto riprogrammare il proprio piano sia per individuare nuove scadenze che per adattare le azioni previste all'emergenza della pandemia di Covid-19.

In conclusione, per entrambe le regioni si segnalano dei risultati positivi che l'iniziativa dei PRA ha permesso di raggiungere, come l'adozione e lo sviluppo dei sistemi informatici regionali, il maggior coordinamento tra le strutture coinvolte, l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato e la riduzione dei tempi delle procedure (almeno, stando ai risultati del monitoraggio). Certamente, soprattutto nel caso della Regione Sicilia, in virtù delle risorse attribuite e delle persistenti difficoltà implementative, gli interventi di rafforzamento amministrativo e accelerazione della spesa dovranno continuare anche nel corso

della successiva programmazione. La necessità di garantire continuità all'esperienza dei PRA emerge anche dagli indirizzi europei, con la Commissione che ha valutato positivamente in più circostanze l'iniziativa e che ha collaborato con le due regioni nella definizione dei rispettivi interventi. Sarà interessante osservare se la definizione di nuovi Piani di Rafforzamento o strumenti simili comporterà il perseguimento della strada intrapresa dal Friuli Venezia Giulia, con un forte adattamento ai contesti regionali a scapito della standardizzazione degli interventi, o se la Segreteria Tecnica privilegerà l'omogeneità e la razionalizzazione delle azioni previste, estendendo l'ambito degli interventi di potenziamento della capacità amministrativa degli enti locali, come sembra suggerire l'esperienza siciliana.

## Conclusione

Il quadro dell'implementazione dei fondi SIE emerso dal primo capitolo ha evidenziato la natura e la rilevanza delle difficoltà nella spesa di queste risorse, tanto al livello europeo che, nello specifico, a livello italiano. Difficoltà che si sono concretizzate, nella storia della politica di coesione, in consistenti ritardi nell'attuazione dei programmi operativi, con un'allarmante lentezza soprattutto nei primi anni dei cicli di programmazione, cui sono stati contrapposti interventi per accelerare la spesa che, soprattutto nel nostro paese, hanno inficiato notevolmente sulla qualità e l'efficacia dell'utilizzo dei fondi (per citarne alcuni, la rimodulazione dei tassi di cofinanziamento, i progetti retrospettivi, la redistribuzione delle risorse sui programmi operativi già più performanti).

La consapevolezza progressivamente acquisita dalle istituzioni europee sull'impatto di una debole capacità amministrativa delle autorità incaricate della gestione dei fondi sulla negatività delle performance di spesa ha portato, soprattutto a partire dalla programmazione 2007-2013, ad intervenire sia tramite modifiche regolamentari (ad esempio, con un maggior collegamento tra Assistenza Tecnica e il supporto alle amministrazioni) che con iniziative e progettualità per rafforzare strutture, strumenti, risorse umane e governance nei paesi più in difficoltà.

Le amministrazioni italiane, in tal senso, all'inizio della programmazione 2014-2020 si trovavano in una situazione di particolare fragilità. Criticità comuni a tutte gli enti incaricati della gestione erano la presenza di procedure estremamente lunghe, farraginose, scarsamente digitalizzate ed eterogenee, con bandi, avvisi, indicazioni e documentazione estremamente diversificati (anche a causa della mancanza di un'adeguata mappatura delle norme e regole vigenti, spesso anch'esse ipertrofiche), cui derivavano pesanti oneri amministrativi tanto per i beneficiari che per le amministrazioni stesse; un personale incardinato nelle strutture di gestione falciato dalle misure del blocco del turnover, sottoposto a pesanti carichi di lavoro e spesso non aggiornato o non in possesso delle adeguate competenze specialistiche e conoscenze della normativa di riferimento; strumenti informativi inadeguati, tecnologicamente arretrati e difficilmente dotati di un'adeguata interoperabilità con gli altri strumenti regionali/nazionali; bassi livelli di coordinamento all'interno e all'esterno delle strutture, comportanti rischi di sovrapposizione e rallentamento delle attività, nonché una carente propensione al monitoraggio e alla valutazione dei risultati da raggiungere nell'attuazione dei programmi operativi.

Lo strumento prescelto all'interno dell'Accordo di Partenariato per affrontare le difficoltà implementative italiane e la critica capacità amministrativa di molte delle amministrazioni incaricate della gestione è stata l'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, cuore dell'analisi di questo elaborato e oggetto della verifica di congruità e aderenza alla teoria della capacità amministrativa e degli indirizzi europei. Quanto al primo aspetto, si procederà valutando ognuna delle quattro componenti della capacità

amministrativa così come individuate a conclusione del quadro teorico di riferimento. Tanto nella prima che nel corso della seconda fase, i PRA sono intervenuti massivamente sul supporto e il rafforzamento del personale, avviando corsi di formazione e percorsi di “learning on the job”, sfruttando i finanziamenti dell’AT per inserire nuove risorse, diffondendo strumenti a supporto delle ordinarie attività come manuali e linee guida, promuovendo meccanismi virtuosi di incentivazione all’interno di piani della performance. Sebbene non sempre con i risultati e le modalità sperate, come emerso dall’analisi dei casi studio del Friuli Venezia Giulia e della Sicilia, le operazioni di rafforzamento del personale sono state centrali per le amministrazioni italiane, nonché per la governance centrale che ha previsto che i due Standard Nazionali, comuni e obbligatori per tutte i PRA, fossero entrambi volti al potenziamento delle competenze dello staff.

Sul lato delle Strutture, i Piani di Rafforzamento Amministrativo hanno insistito sulla dimensione del coordinamento tra gli uffici coinvolti nella gestione dei fondi e gli altri uffici delle amministrazioni, come testimoniato dall’istituzione della Cabina di Regia friulana o dall’incremento delle risorse attribuite all’Autorità di Gestione siciliana per ottemperare alle funzioni in questo ambito. Sul coordinamento l’iniziativa dei PRA ha insistito anche a livello centrale con la creazione della Rete dei Responsabili e l’organizzazione dei gruppi di lavoro su tematiche specifiche e la condivisione di best practice. Alcuni PRA sono inoltre intervenuti per garantire una maggiore chiarezza dei ruoli e una netta suddivisione delle responsabilità, nella volontà di evitare sovrapposizioni e disfunzionalità. Anche questo intento è emerso chiaramente dai casi studio esaminati, in cui entrambe le regioni hanno basato gli interventi del proprio PRA su processi di riorganizzazione e redistribuzione dei compiti tra gli uffici. Sulla trasparenza e la pubblicità, aspetto su cui le teorie europee della capacità amministrativa insistono particolarmente, i PRA hanno previsto interventi di potenziamento soprattutto nei processi di interfaccia e relazione con i beneficiari, nonché l’introduzione di piani di attuazione dei programmi operativi 2014-2020, funzionali ad una maggiore trasparenza delle procedure implementative dei programmi operativi. Per gli stessi PRA, peraltro, sono stati previsti diversi meccanismi funzionali alla trasparenza, con la costruzione di un portale apposito contenente documenti come le linee guida, i PRA regionali e nazionali, rapporti nazionali di sintesi del monitoraggio. Più difficile risulta esser stato, invece, garantire una certa flessibilità nella gestione del personale e delle risorse finanziarie, nonostante i processi riorganizzativi favoriti tra la prima e la seconda fase, anche a causa delle misure di spending review e la necessità di concentrare gli interventi di rafforzamento su ambiti ritenuti più determinanti. Parallelamente, l’indirizzo europeo di garantire maggiore stabilità e continuità ha rappresentato un altro obiettivo difficilmente perseguibile da uno strumento che mirava invece ad instillare un processo e una cultura di cambiamento nelle amministrazioni coinvolte. Va tuttavia enfatizzato come, sulla base anche da quanto emerso dall’intervista con il Dottor Minervini, gli interventi del PRA non avrebbero dovuto costituire interventi ad hoc dettati dalla necessità di mero adempimento agli indirizzi centrali, quanto strumenti che apportassero modifiche durature e tracciassero un percorso di miglioramento continuativo anche nel corso delle successive programmazioni.

Nella categoria dei Sistemi e degli Strumenti rientrano la maggioranza degli interventi previsti dai PRA. Un blocco prioritario delle iniziative dei piani ha infatti riguardato le procedure inerenti alle diverse fasi attuative, dalla selezione ai controlli, dalla rendicontazione al monitoraggio. La standardizzazione e la razionalizzazione dei procedimenti al fine di ridurre le tempistiche e alleggerire gli oneri amministrativi (nonché quelli sui beneficiari) sono stati perseguiti con una vasta gamma di mezzi, molti dei quali in linea con i suggerimenti europei, quali la diffusione di linee guida, manuali, l'utilizzo delle opzioni semplificate di costo, la mappatura delle norme e regolamenti (al fine di assicurare una maggiore coerenza nell'applicazione delle regole, come suggerito dalla teoria della capacità amministrativa), la definizione di avvisi e bandi tipo. Anche la definizione dei piani di attuazione e il collegamento degli obiettivi strategici dei programmi operativi ai piani di performance sono stati funzionali all'efficientamento dei tempi nelle procedure. Tutte le appena riportate tipologie di interventi sono state enfatizzate nel corso della seconda fase, venendo inserite tra gli Standard Locali che le amministrazioni avrebbero dovuto selezionare. Altre azioni di rafforzamento sono risultate essere particolarmente diversificate ed adattate agli specifici contesti amministrativi, andando anche oltre quanto esplicitamente raccomandato dalle istituzioni europee. È il caso delle procedure "a due tappe" della regione friulana o gli interventi di riduzione dei controlli di primo livello nell'amministrazione siciliana.

Nella stessa componente della capacità amministrativa rientrava anche la categoria degli strumenti informativi e della dematerializzazione di documenti e materiali, su cui i Piani di Rafforzamento Amministrativo hanno concentrato sforzi rilevanti. Dalla semplice lettura delle linee guida, e come desumibile dai PRA delle regioni casi studio, emerge la consapevolezza da parte della pubblica amministrazione italiana della centralità della digitalizzazione e la modernizzazione dei propri strumenti, che nell'ambito dei fondi SIE significa ridurre gli oneri amministrativi, aumentare l'accessibilità e la trasparenza dei programmi operativi e la fluidità dei circuiti finanziari. Gli interventi previsti hanno puntato sul potenziamento dei sistemi di interfaccia con i beneficiari, la promozione di bandi online e il superamento della documentazione cartacea, l'ammodernamento e la fruibilità dei sistemi informativi dei diversi PO, il rafforzamento dell'interoperabilità e della comunicabilità tra i diversi sistemi ICT (con particolare accento su quelli contabili e di monitoraggio), anche rispetto alle banche dati centrali. Nella seconda fase si è anche cercato di puntare su sistemi innovativi di business intelligence, nonché sull'allestimento di sistemi anti-frode e di contrasto alle irregolarità.

Infine, per la componente della Governance, come sottolineato, l'iniziativa dei piani ha creato una piattaforma di confronto e scelta condivisa come la Rete dei Responsabili, che ha permesso alle diverse Autorità di Gestione di venire a conoscenza delle rispettive criticità e buone pratiche, e di costruire in collaborazione lo sviluppo futuro dei PRA. Come più volte enfatizzato, i Piani di Rafforzamento Amministrativo non sono tuttavia riusciti a includere nel sistema di governo e decisione dell'iniziativa enti come gli Organismi Intermedi, ed anche l'estensione ai beneficiari delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa è stata sostanzialmente minimale. Il coinvolgimento dei partner nelle diverse fasi di configurazione e attuazione dei Programmi Operativi è stato sponsorizzato da parte della Segreteria Tecnica

(introducendo, peraltro, uno Standard Nazionale per l'attuazione del Codice di Partenariato), ma complessivamente gli interventi in tale ambito erano risultati limitati e scontavano la scarsa competenza delle amministrazioni nella conduzione di iniziative partecipative.

Complessivamente, quindi, la configurazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo tra I e II Fase ha assicurato l'avvio e la realizzazione di una vasta gamma di azioni di rafforzamento incidenti su tutte le componenti indicate dal relativo quadro teorico come funzionali al possesso di un'adeguata capacità amministrativa nella gestione dei fondi. Questo nonostante la presenza minoritaria di interventi su certe dimensioni quali il partenariato e l'inclusione di tutti gli enti della filiera attuativa, verso le quali comunque si prevede, come visto, di ampliare la copertura dell'iniziativa PRA. Oltre al riferimento alla teoria della capacità amministrativa, in sede di definizione dell'ipotesi dell'elaborato si è deciso di indagare anche su quanto siano stati fedeli gli strumenti di rafforzamento amministrativo italiani rispetto agli indirizzi europei.

L'esito della ricerca ha in realtà rivelato un sorprendente ribaltamento di tale impostazione. Non solo infatti, i PRA si sono posti in precisa coerenza con quanto stabilito dalle indicazioni della Commissione nel corso della negoziazione dell'Accordo di Partenariato, ma hanno costituito un'esperienza unica e tutta italiana a livello europeo, che nella sua evoluzione, e in primis nel passaggio alla seconda fase, hanno riscontrato un forte interesse delle istituzioni sovranazionali. La rilevanza dall'iniziativa dei PRA italiani è stata tale da costituire un punto di riferimento per l'avvio di numerosi progettualità e programmi di rafforzamento della Commissione. Non solo, molte delle caratteristiche contraddistintive dei PRA sono state riproposte all'interno delle proposte regolamentari per la prossima programmazione 2021-2027, a conferma della rilevanza dell'iniziativa italiana e di allineamento con le priorità di rafforzamento amministrativo individuate dall'Unione Europea (ne sono un esempio l'inserimento di un meccanismo di performance per il rimborso dell'Assistenza Tecnica, la trasversalità del rafforzamento amministrativo rispetto al solo perseguimento dell'OT11, la possibilità di finanziare ulteriori interventi di potenziamento della capacità amministrativa rispetto a quelli inizialmente previsti).

L'ultimo aspetto oggetto di indagine di questo elaborato era la convinzione e l'impegno profuso dalle amministrazioni italiane nell'attuazione di questi strumenti di rafforzamento amministrativo. La ricerca ha rivelato elementi interessanti. Il rischio palesatosi ad inizio della prima fase era che le autorità coinvolte guardassero alla redazione e al completamento dei PRA come un mero adempimento ad un progetto voluto a livello centrale (un'attitudine iniziale il cui riscontro è stato testimoniato anche all'interno dell'intervista con il Dottor Minervini). Tuttavia, l'impianto della governance dei PRA (che imponeva l'individuazione di un responsabile tecnico nei più alti livelli dell'amministrazione e l'adozione da parte dei vertici politici quali Ministri o Presidenti di Regione) e la costruzione di un sistema di continua condivisione e confronto sui progressi raggiunti hanno comportato il passaggio ad un atteggiamento diverso da parte degli enti coinvolti.

Soprattutto nel corso della seconda fase, le amministrazioni hanno sfruttato le possibilità e le risorse offerte dai piani per allestire interventi di miglioramento tanto nella gestione dei fondi che nel resto delle

strutture amministrative. Questo aspetto è emerso chiaramente nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia, che ha completato celermente tutti gli interventi della seconda fase e ha sfruttato la midterm review per introdurre ulteriori e importanti interventi di rafforzamento. La Regione Sicilia, che invece ha riscontrato più difficoltà nel completamento delle operazioni inserite nei propri piani, ha tuttavia rimarcato il proprio impegno nell'iniziativa collegando gli obiettivi strategici della gestione ai propri piani di performance regionali e traguardando i nuovi interventi inseriti con la riprogrammazione anche oltre il 2021, a testimonianza della convinzione sulla longevità e futuribilità dell'iniziativa PRA. Elementi emersi anche nel corso dell'autovalutazione finale delle amministrazioni, che segnalavano la preoccupazione per il rischio di mancata "cristallizzazione" e consolidamento degli interventi realizzati, avanzando inoltre proposte per una maggiore inclusione di beneficiari e Organismi Intermedi di cui rimarcavano la debolezza amministrativa. Una volontà di miglioramento e proseguimento dell'iniziativa che sembrano evidenziare una certa convinzione della potenzialità e dell'efficacia dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

A conclusione della ricerca, possiamo quindi affermare che i Piani di Rafforzamento Amministrativo abbiano previsto interventi e operazioni in forte aderenza con quanto suggerito dalla teoria della capacità amministrativa, agendo su tutte le componenti funzionali al rafforzamento della gestione dei fondi (sebbene, ovviamente, con diversa intensità e non in maniera definitiva e nell'impossibilità di poter emettere un giudizio onnicomprensivo sull'efficacia dell'iniziativa, che risulterebbe prematuro), e in linea con gli indirizzi europei, tanto da costituirne una base di riferimento. L'impegno politico/amministrativo delle amministrazioni coinvolte risulta, inoltre, esser cresciuto rilevantemente nel corso delle due fasi, il che porta a confermare l'ipotesi effettuata nel progetto di ricerca. Tale conferma rinvia, tuttavia, a ulteriori spunti di riflessione e ricerca sull'implementazione dei Fondi SIE e sul rafforzamento della capacità amministrativa del nostro paese nella futura programmazione, che meriterebbero di essere approfonditi nel corso dei prossimi anni, in virtù del momento storico rivoluzionario per i rapporti finanziari tra Unione Europea e Italia. I fondi SIE e, più in generale, i fondi comunitari, non solo consentono di sostenere finanziamenti per progetti e iniziative in linea con le priorità sovranazionali, ma, come visto, concorrono anche alla possibilità di trasformare e innovare le stesse amministrazioni pubbliche che ne sono responsabili. Carpirne potenzialità e soluzioni per un'implementazione efficace rappresenta, a giudizio dell'autore, una sfida cruciale e irrinunciabile per assicurare uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

## Appendice

### **Intervista al Dottor Minervini, Funzionario dell’Agenzia di Coesione, Ufficio 5 di Staff - Autorità di Gestione del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020**

**Roma, 24 Maggio 2021**

*1) Prima di iniziare, quale è stata la sua esperienza con l’Agenzia di Coesione, con la programmazione dei fondi europei e con i Piani di Rafforzamento Amministrativo?*

Io ho iniziato a lavorare con l’Agenzia per la Coesione Territoriale, in particolare con l’Ufficio 5 di Staff, incaricato di svolgere le competenze di Autorità di Gestione del PON Governance 2014-2020, dal 2016, in particolare nell’unità di monitoraggio e rendicontazione del PON. Il PON Governance si occupa di tutti gli aspetti legati al finanziamento di interventi e progetti utili al rafforzamento della capacità amministrativa della pubblica amministrazione. In particolare, nel periodo di programmazione 2014-2020 si è focalizzato sul finanziamento di iniziative alle amministrazioni centrali, principalmente ministeri, enti centrali. Quindi il mio rapporto con il rafforzamento della capacità amministrativa inizia già nel 2016, nell’ambito delle attività ordinarie di gestione monitoraggio e controllo del PON. Nel frattempo, l’Ufficio 5 di Staff è stato anche incaricato di partecipare all’attività della Segreteria Tecnica dei PRA. Dal 2018 io ho prestato supporto e sostenuto l’attività di questo organo per quanto concerne l’impostazione e l’avvio della seconda fase dei piani, quindi la costruzione delle linee guida metodologiche, il supporto documentale per l’attuazione di questa seconda fase PRA.

Nello specifico, mi sono occupato di sviluppare una delle principali novità dei PRA II fase, ovvero la progettazione e messa in campo di un sistema di indicatori di performance per misurare e valutare gli effetti degli interventi e delle azioni di rafforzamento dei piani delle singole pubbliche amministrazioni. Si inseriva, quindi, una componente che permettesse di valutare, nel medio periodo, se gli interventi stessero producendo effetti su dimensioni amministrative particolari, principalmente gli aspetti amministrativi legati alle tempistiche di attivazione delle risorse e ammissione al finanziamento dei progetti, di affidamento di lavori e servizi utili alla realizzazione di attività previste dai progetti, di completamento degli stessi e in termini di performance di spesa. Partendo dall’analisi degli elementi più critici, si è costruito, in condivisione con la Rete dei Responsabili PRA, un set di indicatori agganciati agli interventi di rafforzamento previsti dai piani. Nel corso dell’attuazione, tramite tale collegamento tra iniziative di rafforzamento e indicatore di performance siamo andati a monitorare come tempistiche e performance amministrative venissero influenzate dalle iniziative stesse. Dal 2018 ho quindi seguito più nello specifico tutte le vicende dei PRA II Fase, completati al 31/12/2020 con l’ultimo monitoraggio di piani e interventi inseriti.

2) *I Piani di Rafforzamento Amministrativo hanno costituito uno strumento innovativo a livello europeo. Al termine della programmazione 2014-2020, tuttavia, il contesto di riferimento è molto cambiato. L'Unione Europea ha avviato diverse iniziative per il rafforzamento della capacità amministrativa, e ha pianificato di modificare i regolamenti della programmazione, in particolare le norme sull'assistenza tecnica (importante fonte di finanziamento per i PRA). Alla luce degli indirizzi europei e al termine della programmazione 2014-2020 e delle prime due fasi PRA, quali prospettive si pongono per i Piani di Rafforzamento Amministrativo e quali sono le principali traiettorie di sviluppo dell'iniziativa?*

Come diceva correttamente, ci sono delle grosse differenze tra l'attuale programmazione 2014-2020 e quello che avverrà nel ciclo 2021-27. È vero, i PRA sono stati seguiti con grande attenzione dalla Commissione Europea, basti pensare che è stata un'esperienza tutta italiana. Solo il paese Italia, infatti, ha deciso di avviare, anche sulla base di una serie di analisi ed esercizi di autovalutazione per individuare elementi di debolezza nell'attuazione dei PO, tale iniziativa di rafforzamento, seguita e guardata con grande attenzione. Soprattutto la seconda fase è stata oggetto di particolare interesse, tanto è vero che molti degli elementi in via di introduzione per la programmazione 2021-2027 in tema di rafforzamento amministrativo, sono stati direttamente ispirati da alcuni elementi metodologici e alcuni strumenti introdotti nei PRA italiani. Nella programmazione 2014-2020 il rafforzamento amministrativo era molto focalizzato all'interno di un obiettivo tematico, l'OT11 per finanziare interventi di rafforzamento delle pubbliche amministrazioni degli Stati Membri. Vigeva, quindi, una forte perimetrazione degli interventi in tale ambito, focalizzati su target specifici. Nella programmazione 2021-2027 la Commissione ha voluto invece rivoluzionare l'approccio, a mio modo di vedere, con l'intenzione di liberare la capacità amministrativa distribuendola trasversalmente e orizzontalmente su tutti gli OT tematici. La nuova programmazione prevede 5 policy di sviluppo al posto delle 10 della precedente programmazione, e dalle bozze regolamentari si evince come le iniziative di rafforzamento amministrativo potranno essere finanziate nell'ambito di tutte e cinque le politiche, e quindi direttamente all'interno degli obiettivi dei singoli programmi delle singole amministrazioni. La Commissione ha quindi inteso dotare di una certa universalità gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa, ponendoli al centro di un interesse forte specifico da attribuire a tutti i paesi membri. Questo è il primo grande cambiamento, non più un perimetro specifico ma il perseguimento del rafforzamento amministrativo nell'ambito di tutte le politiche di investimento all'interno dei programmi comunitari. A prescindere che il programma o l'amministrazione si occupi di digitalizzazione, ambiente, ricerca o aiuti alle imprese, è sempre possibile e opportuno prevedere interventi trasversali di rafforzamento.

Il secondo elemento è una conferma di quello già previsto nell'attuale programmazione, ovvero la possibilità di finanziare la capacità amministrativa attraverso le risorse dell'AT (ogni programma ha comunemente un asse funzionale al finanziamento di iniziative di AT a supporto del programma), che rimane quindi un canale classico con cui procedere alla copertura di queste iniziative.

Una terza grande novità, che dà il senso di come la Commissione voglia spingere sulla capacità amministrativa delle amministrazioni, è l'introduzione, tramite art 32 del Regolamento Generale, della possibilità di finanziare ulteriori iniziative di potenziamento amministrativo non già comprese nell'ambito delle politiche di sviluppo o dell'AT, ovvero dei due casi precedenti, incentivando le amministrazioni a farlo con delle coperture finanziarie ulteriori. Una sorta di incentivo "overcap", sulle risorse disponibili qualora l'amministrazione pianifichi e programmi degli interventi specifici di rafforzamento della capacità amministrativa. È interessante notare come il circuito finanziario che starebbe dietro questi interventi non sarebbe legato alla spesa, in maniera classica. L'Unione Europea, infatti, non coprirebbe finanziariamente tali interventi nel momento in cui lo stato membro dimostri di aver sostenuto la spesa, quanto piuttosto di aver raggiunto degli specifici risultati, degli impatti positivi.

Torna la logica degli indicatori di performance sperimentati in ambito PRA. Si introduce, cioè, un elemento di rendicontazione delle attività di capacità amministrativa, non legato al mero assorbimento delle risorse, ma esclusivamente al raggiungimento di specifici risultati, volti a verificare che gli interventi abbiano portato a un beneficio per la PA.

Questi tre elementi danno il senso di come nella programmazione 2021-2027 i temi di rafforzamento amministrativo vengano messi al centro dei ragionamenti sulle politiche di coesione. L'esperienza italiana diventa una best practice.

Il ruolo futuro dei PRA non è ancora ben definito. Sicuramente possono divenire uno strumento, un complemento di programmazione utile a programmare e tenere traccia di tutte le iniziative che le amministrazioni vorranno realizzare, proprio attraverso la facoltà prevista dall'art 32 della proposta regolamentare, I Piani dovrebbero quindi includere tutti quegli interventi di capacità amministrativa copribili tramite il finanziamento non collegato ai costi. Una simile opportunità si rivela utile anche per garantire ulteriori risorse alle amministrazioni che si impegnano in tale ambito. Si prospetta, in conclusione, una forte centralità degli interventi di rafforzamento nella nuova programmazione, a testimonianza di una maturità più alta rispetto al tema.

*3) La componente della performance nell'esperienza dei piani di rafforzamento amministrativo è stata variamente perseguita dalle diverse Autorità di Gestione. Nel corso della seconda fase, è stato inserito tra gli Interventi Standard Locali selezionabili l'implementazione, nei piani di performance delle amministrazioni coinvolte, di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi. Nello specifico, in che modo le Amministrazioni hanno inteso realizzare tale intervento, tra quelle che lo hanno selezionato? Con quali esiti? Come si intende rafforzare questo specifico collegamento in futuro?*

Sicuramente occorre sottolineare come sia quasi un atto dovuto agganciare ad un piano delle performance di un dirigente pubblico che si occupa di fondi comunitari degli obiettivi legati al programma e all'ampio sistema

di gestione e controllo dello stesso. È la naturale evoluzione di un percorso di maturazione e consapevolezza delle strutture che si occupano della programmazione comunitaria. Le performance, le tempistiche, l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa in tale ambito devono essere al centro dell'azione amministrativa.

Lo Standard Locale è stato inserito nei PRA, accolto all'interno dei piani di rafforzamento, ma a mio personale avviso un obiettivo di performance e servizio legato alle politiche comunitarie è solo un tassello di un processo più ampio di avanzamento su questi temi. Non deve essere inteso come un intervento a sé stante che se introdotto aiuta le performance e la capacità amministrativa dell'ente nella spesa pubblica e nell'efficace utilizzo dei fondi, ma un elemento che deve stare alla fine di una filiera di interventi e iniziative e che deve necessariamente servire a misurare quanto completato.

Spesso in passato si è proposto un problema, ci si è resi conto che la capacità amministrativa dovesse costituire un passaggio e una maturazione di natura culturale. Non pensare che gli strumenti di rafforzamento amministrativo fossero solo dei meri adempimenti, ma che questi si dovessero trasformare in un impegno concreto, comune e condiviso per migliorare tutta la macchina amministrativa e una gestione dei fondi che nelle precedenti programmazioni aveva registrato una certa fatica per motivi sia interni che esterni alle amministrazioni. Ben vengano piani di performance e obiettivi di servizio inerenti. Essi non costituiscono però interventi risolutivi, ma iniziative complementari da agganciare da interventi più ampi sull'intera amministrazione e che poi devono risultare utili in maniera concreta, seria e misurabile ai fini della valutazione delle attività svolte, senza avere paura di individuare gli aspetti che non hanno funzionato, per apprendere lezioni per il futuro. Non tutti gli interventi di rafforzamento si rivelano sempre efficaci, ma è importante avere la capacità di riconoscerlo e intercettarlo, per modificare e migliorare l'azione nel futuro.

Io personalmente sono quindi favorevole a tali tipo di intervento e lo Standard Locale è stato funzionale a permettere a tutti di accoglierlo nel proprio piano, per poi specificarlo e articolarlo nelle relative attività, diverse per ogni amministrazione. Ma esso deve rappresentare un intervento parte finale di un complesso di iniziative più ampie e preventive, perché non si può pensare di migliorare le capacità amministrative con un singolo piano di performance del personale.

*4) I principali destinatari degli interventi dei PRA sono state le stesse amministrazioni titolari. Al termine delle prime due fasi, è emerso come pochi siano invece stati gli interventi rivolti a rafforzare la capacità amministrativa di Organismi Intermedi ed enti locali beneficiari. Tale elemento rappresenta una criticità che si intende affrontare? E se sì, in che modo è possibile “estendere” i PRA anche a questi soggetti?*

Questo è sicuramente uno dei grandi temi centrali che stiamo affrontando proprio in queste settimane in tema di rafforzamento amministrativo per il 2021-2027. Piccola premessa personale. Le esperienze che abbiamo fatto sulla programmazione 2014-2020 in ambito PRA ci restituiscono un'eredità informativa e conoscitiva che permetterà di lavorare su alcuni fronti specifici. Il primo, classico, è quello di continuare a lavorare su una

cultura del cambiamento insieme alle amministrazioni, per superare la fisiologica ritrosia al cambiamento e gli approcci conservativi rispetto a procedure e prassi consolidate nel tempo. Quando si parla di capacità amministrativa si deve lavorare con le persone, con le strutture, con i responsabili all'interno delle amministrazioni per superare alcune resistenze culturali verso la sperimentazione di elementi innovativi o verso la modifica di ciò che non funziona al meglio.

In secondo luogo, occorre lavorare sul capitale umano, perché il rafforzamento amministrativo alla fine passa dalle persone che svolgono nel concreto le attività. Il personale deve sentirsi ingaggiato nella missione istituzionale che sta svolgendo. Il terzo tema è inerente alla strategia, cominciando a spostare l'attenzione sul rafforzamento, invece di concentrarsi sull'aggiungere risorse, o sulla formazione (elemento pur sempre rilevante), perché a volte le iniziative devono invece passare per delle razionalizzazioni, dei percorsi che al contrario sono di sottrazione. Ad esempio, gli strumenti informativi, che per anni sono proliferati nei diversi livelli frammentando le informazioni e aumentando gli oneri amministrativi invece di aiutare. Dobbiamo lavorare sulla semplificazione dei processi, spesso farraginosi, con tempi minimi tecnici e fisiologia di difficoltà insista nella costituzione stessa del processo, frammentato e coinvolgente numerosi uffici. Anche la semplificazione dell'apparato di norme e regole può far fronte all'ipertrofia normativa che condiziona l'attività amministrativa a tutti i livelli.

Il quarto elemento è proprio l'esigenza di iniziare in maniera ancora più decisa a verticalizzare gli interventi. Nei precedenti anni ci si è molto concentrati, correttamente, a lavorare sul rafforzamento delle Autorità di Gestione, degli organismi di controllo e coordinamento, e sulle strutture, gli uffici e gli amministratori con responsabilità di gestione e governo della "macchina". Ma ciò che è maggiormente desumibile dall'esperienza dei PRA e dai nuovi orientamenti comunitari per la programmazione 2021-2027, anche in relazione quello cui si sta assistendo in tema di PNRR che impegnerà il nostro paese nei prossimi anni in alcune decisive riforme strutturali del paese, è l'imperativo di mettere al centro della nostra attività gli enti locali. Anzitutto, essi sono elementi decisivi nella filiera di gestione e spesa delle politiche comunitarie. È parziale rafforzare solo gli elementi centrali senza intervenire su elementi della catena che finiscono per diventare veri e propri colli di bottiglia. L'investimento in efficienza e capacità agli altri livelli viene reso parzialmente efficace nel momento in cui il circuito di attuazione e finanziario di realizzazione degli interventi passa per il livello locale. Inoltre, nei prossimi anni gli enti locali saranno i veri centri di costo di tutti gli interventi di un ingente massa di finanziamenti e interventi strutturali decisivi per il nostro paese (PNRR).

Tutti questi elementi ci impongono di spostare la riflessione e l'attenzione sul livello locale, poiché negli anni passati sono stati meno al centro degli interventi di rafforzamento e poiché fisiologicamente meno strutturati in termini di personale, strumentazione, competenze e esperienze su questi temi. Nel corso dei prossimi anni, ma in realtà sin dagli arbori della programmazione 2021-2027, gli enti locali saranno i principali destinatari delle iniziative di rafforzamento, con vari modelli e modalità. Quantomai oggi c'è la convinzione di dover rafforzare questo livello territoriale per far sì che tutta la filiera di governo funzioni in maniera

corretta. La grande numerosità di enti e amministrazioni locali necessitano di interventi che non possono essere, a mio avviso, a goccia, specifici e dedicati per il singolo ente, ma occorre avere l'abilità di costruire modelli standard, trasversali, buoni per tutti.

Il tema della standardizzazione e della semplificazione è una delle chiavi per arrivare a intercettare in maniera più diffusa possibile le esigenze delle amministrazioni a livello locale, normalizzando procedure, definendo modelli comuni e utilizzabili per tutti gli enti o comunque per gruppi di enti omogenei per esempio a livello territoriale. Rafforzare anche le competenze con strumenti digitali, non la classica formazione in loco ma anche supporti fruibili in maniera asincrona dalle varie strutture degli enti locali, come anche il rafforzamento del personale che è un problema centrale per queste amministrazioni (sebbene non sia l'unico). Senz'altro le iniziative in tale ambito, anche per rispondere al blocco del turnover, aiuteranno le amministrazioni locali con nuove risorse umane, più giovani, necessari anche per prontezza alla ricezione delle continue complessità che la nostra società e il nostro lavoro ci pongono davanti in maniera esponenziale. Tutti questi interventi servono a dare forza a quello che diceva lei e le confermo l'assoluto interesse per passare da una dimensione principalmente orizzontale (amministrazioni centrali, autorità di gestione, enti di governo e coordinamento) ad una dimensione verticale che intercetti l'"ultimo miglio" dell'attuazione delle politiche, dove sta la spesa, gli uffici che sono stazioni appaltanti nell'affidamento dei servizi, e che seguono le gare d'appalto per l'aggiudicazione di lavori e servizi professionali. È uno dei grandi temi e delle grandi sfide per la prossima programmazione in termini di rafforzamento.

5) *I PRA II Fase hanno cercato di garantire una maggiore uniformità e standardizzazione degli interventi dei piani, anche in termini di concentrazione sulle criticità più direttamente afferenti la gestione dei fondi SIE. Alcune regioni, come nel caso del Friuli Venezia Giulia, hanno tuttavia declinato il proprio PRA in modo da renderlo uno strumento per rafforzare elementi trasversali alle diverse procedure regionali, configurando un Allegato B, sezione in cui vengono posti gli interventi non collegati a obiettivi di rafforzamento per la gestione dei fondi SIE, particolarmente corposo. Questo spunto mi spinge a chiedere: L'esperimento dei PRA è stato qualcosa in cui le amministrazioni italiane hanno creduto? Nel futuro, si spingerà per una maggiore standardizzazione o si andrà maggiormente incontro alle priorità dei diversi contesti amministrativi?*

Per quanto riguarda l'aspetto di standardizzazione della seconda fase, c'è stata una volontà precisa di cercare ove possibile di standardizzare una serie di interventi di rafforzamento, suddividendoli in alcuni interventi nazionali che venivano fatti a livello centrale e di cui beneficiavano tutte le amministrazioni, e in interventi Standard Locali, definiti in un catalogo nazionale inseribili dalle amministrazioni nei propri PRA e potendo articularli in sotto-azioni sulla base delle specifiche esigenze. Infine tramite gli interventi Locali e quelli inseriti nell'allegato la B si garantiva la possibilità di progettare e pianificare interventi specifici e personali.

L'esigenza e la volontà di standardizzazione sono state forti anche perché rispetto alla seconda fase ci si è resi conto della necessità di avere elementi compartivi, di costruire un sistema di verifica e monitoraggio di quello che si stava facendo, degli effetti dell'attività. Per farlo, si doveva partire da una base comune, ovvero la costruzione di una serie di interventi di rafforzamento che in tutti i casi potessero essere validi e trasversali a tutte le amministrazioni, perché attenevano a criticità e problematiche legate all'attuazione dei fondi e dei programmi operativi comuni a tutto il sistema paese. In primo luogo, si è inteso mitigare la grande frammentazione e personalizzazione della precedente gestione. Allo stesso tempo però si è data l'opportunità di costruire propri interventi di rafforzamento, perché è vero che è necessario costruire per quanto possibile modelli astratti e trasversali e buoni per tutte le diverse amministrazioni, ma è anche vero che naturalmente tali modelli scontano dei limiti per essere validi e trasversali a tutti, in quanto ovviamente non sono perfetti per tutti, considerando anche l'ampia eterogeneità tra amministrazioni e territori nel nostro paese, in taluni casi molto spinta, con esigenze e situazioni diverse, e le possibilità sono varie. Non si voleva quindi limitare le amministrazioni nella loro capacità e voglia di progettare interventi di rafforzamento molto calzati e calati sulla loro realtà.

Con riferimento all'impegno delle autorità coinvolte, sicuramente un elemento che noi abbiamo verificato agli inizi è che in taluni casi i PRA fossero stati approcciati come un adempimento. Nelle sue primissime fasi, infatti, esso costituiva un'operazione che veniva richiesta a livello centrale e le amministrazioni erano chiamate ad organizzare per rispondere ad un'esigenza più del livello centrale che del territorio. Per cercare di invertire tale approccio, molto culturale oltre che amministrativo e pratico, anzitutto si è costruito la Rete dei Responsabili PRA, una comunità di pratica insieme alle amministrazioni, ove i referenti operativi amministrativi dei PRA, con le loro strutture di supporto, davano vita a una comunità in continuo contatto. All'interno della Rete, abbiamo costruito insieme gli elementi dei piani di rafforzamento II Fase e le linee guida, gli indicatori di performance, tutti elementi che non sono stati calate dall'alto. Un sistema di continua condivisione e confronto sulle esigenze messo insieme. Inoltre, si sono avviati una serie di tavoli tecnici su tematiche come il monitoraggio, i controlli, i sistemi di semplificazione dei costi, tutti aspetti centrali in tema di rafforzamento, in modo da costruire gli interventi passo dopo passo insieme. Questo ha aumentato moltissimo il coinvolgimento, l'interesse, e la partecipazione delle pubbliche amministrazioni su questi percorsi.

Tanto è vero che molte amministrazioni, ad oggi, cercano l'agenzia per aggiornamenti, per conoscere gli orientamenti futuri. Una sensibilità e un'attenzione amministrativa al tema molto forte, forse anche per l'avvio della nuova programmazione e le necessità di conoscenza e confronto sulle novità. Ad ogni modo, a mio avviso, le amministrazioni sentono di far parte di un percorso di cambiamento che è comune ai vari livelli. Ulteriore sforzo è quello di cui discutevamo, ovvero di coinvolgere tutti i livelli di gestione, andando anche aldilà delle Autorità di Gestione e degli uffici centrali, ma anche Organismi Intermedi e quantomeno i grandi beneficiari come città metropolitane e comuni più grandi.

## Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: centrato obiettivo, target di spesa raggiunti da tutti i programmi*, Sito Agenzia per la Coesione Territoriale, News, 2020
- J. Bachtler, K. Olejniczak, A. Smeriglio, P. Śliwowski, *Administrative Capacitybuilding And Eu Cohesion Policy*, EPRC European Policies Research Center, Glasgow, 2016, p. 29.
- J. Bachtler, H. Todling, C. Hamza, S. Kah, C. Mendez, A. Radzyner, *Implementation Of Cohesion Policy 2014-2020: Preparations And Administrative Capacity Of Member States*, Study Requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels, 2014, pp.76-77.
- J. Bachtler, L. Polverari, C. Assirelli Pnadolfi, C. Mendez, M. Ferry, V. S. Esteban, J. Ogilvie, *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building in the 2014-2020 Period*, Final Report to the EU Commission DG REGIO, EPRC, Red2Red, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p.5.
- S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 134.
- F. Bartoli, P. Boffo, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, Formez PA, Maggio, 2015, pp. 66-67.
- S. Boeckhout et al., *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, NEI Regional and Urban Development, Rapporto per la Commissione Europea - DG REGIO, 2002.
- A. Bruzzo, M. Barca, " *La capacità amministrativa nella gestione delle politiche di coesione: analisi della performance di spesa dei fondi SIE, a livello europeo e italiano, a fine 2018, cioè al quinto anno del periodo di programmazione 2014-2020*", University of Ferrara, Department of Economics, 2019, p. 9.
- G. Centurelli, *Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Aprile, 2019, p. 1006.
- G. Centurelli, *I Piani di Rafforzamento Amministrativo. Lo strumento italiano per migliorare la capacità amministrativa della PA nelle politiche di sviluppo*, Forum PA, 2017
- G. Centurelli, *La nuova programmazione dei fondi strutturali - il post 2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Marzo, 2018, p.8.
- A. Ciffolilli , L. Greunz , A. Naldini, T. Ward, E. Wolleb, *Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013 - Synthesis of National Reports 2013*, Applica, ISMERI, A report to the European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2014 p.61.
- Commissione Europea, *Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2019*, Commission staff working paper, Directorate-General for Budget, 2020
- Commissione Europea, *Annual Growth Survey 2013*, Comunicazione dalla Commissione Europea, Brussels, 2012, p.12.
- Commissione Europea, *Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*, Comunicazione dalla Commissione Europea, Brussels, 2013, p.5.

- Commissione Europea, *Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020*, Rif. Ares(2014)2275929, 2014
- Commissione Europea, *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2012
- Commissione Europea, *Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2016, pp. 11-12.
- Commissione Europea, *European Structural and Investment Funds 2014-2020 2018 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2017*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2019, p.3.
- Commissione Europea, *First report on economic and social cohesion 1996*, Working Document, 1996, p. 118.
- Commissione Europea, *Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: Testi e Commenti Ufficiali*, DG REGIO, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015
- Commissione Europea, *Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2021
- Commissione Europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015, p.7.
- Commissione Europea, *Il Codice europeo di condotta sul partenariato*, Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Gennaio, 2014.
- Commissione Europea, *La politica di coesione 2007-2013 — Osservazioni e testi ufficiali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2007.
- Commissione Europea, *Position Paper dei Servizi della Commissione sulle preparazioni dell'Accordo di Partenariato dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020*, Rif. Ares (2012) 1326063, 2012
- Commissione Europea, *Relazione per paese relative all'Italia 2019*, Allegato D, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, Febbraio, 2019.
- Commissione Europea, *Strategic Report 2013 – Programme implementation 2007-2013, Factsheet: Institutional Capacity Building*, Brussels, 2013, p.2.
- Commissione Europea, *Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2019
- Commissione Europea, *Strengthening of Good Governance and Administrative Capacity for Cohesion Policy - Pilot Action in cooperation with the OECD*, Factsheet, DG REGIO in collaborazione con l'OCSE, 2020.
- Consiglio Europeo, *Raccomandazione Del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, Comunicazione, Brussels, 2013
- Corte dei Conti Europea, *Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio, 2013/C 331/01*, Bruxelles, 2013. p. 176.
- Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale, n. 17*, Bruxelles, 2018

- Corte dei Conti, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, *Relazione Annuale 2014 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, 2015
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, Luglio, 2018, p.54.
- Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della regione siciliana esercizio 2017*, Sintesi, Luglio, 2018, p.54
- Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, *Relazione sul rendiconto della regione siciliana esercizio 2018*, Dicembre, 2019, p. 506.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, 2014
- M. Di Rienzo, *La partecipazione nella programmazione 2014-2020*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Luglio, 2017, p.5.
- Evaluation Team, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) - Evaluation Final Report Ex post evaluation of the delivery system (Work package 12)*, KPMG, PROGNOSES, Rapporto per la Commissione Europea, DG REGIO, Publications Office of the European Union, 2016, p. 145.
- *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) - Task 3 Country Report Italy*, Applica, ISMERI Europa, Cambridge Economica Associates, September, 2016, p.16.
- D. Gandolfo, *I Fondi Strutturali europei 2007-2013 in Italia: un'analisi delle criticità*, Dissertation thesis, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Economia e statistica agroalimentare, 26 Ciclo, p.43.
- D. Gandolfo, Europe of Freedom and Direct Democracy (EFD2 ), *I Fondi europei in Sicilia - Come sono stati spesi i Fondi europei 2007-2013?*, 2015.
- IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Ottava edizione, 2018, p. 23.
- IFEL, Fondazione ANCI, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Decima edizione, 2020, p. 22.
- ISMERI, *La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014-2020 - Volume 1*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016.
- L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea, La Programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2016
- S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442
- Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, *Piano Sud 2030 Sviluppo e Coesione per l'Italia*, pp. 50-51.
- Ministro per il Sud e La Coesione Territoriale, *Rapporto sull'azione di governo del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale Giuseppe Provenzano*, Febbraio, 2021.
- M. Nicolaj, *Le opzioni di semplificazione dei costi*, Formez PA, Dipartimento della Funzione Pubblica, Agosto, 2017, p. 3.

- OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy; Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Report, 2020
- L. Polverari, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n° 63, April, 2020, p. 71.
- L. Polverari, J. Bachtler, M. Ferry, C. Mendez, J. Ogilvie, *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period, Final Report to the European Commission: Compendium of Practices*, European Policies Research Center, DG Regio, Publications Office of the European Union, 2020.
- Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1052 del 29/05/2015.
- Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Seconda Fase*, adottato con Delibera di Giunta Regionale n. 1726 del 21/09/2018.
- Regione Friuli Venezia Giulia, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Friuli Venezia Giulia - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Marzo, 2021
- Regione Friuli Venezia Giulia, ISMERI, *Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione, 2014-2020*, I Rapporto di valutazione esteso, Maggio, 2017, p.75.
- Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Siciliana*, Delibera di Giunta Regionale n. 333 del 24/10/2016.
- Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase della Regione Siciliana*, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 384 del 19/10/2018.
- Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) 2014/2020 - II Fase - Modifiche e integrazioni* approvato con delibera di Giunta Regionale n. 95 del 19/03/2020.
- Regione Siciliana, *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Siciliana - Relazione Attività Sessione Monitoraggio 31/12/2020*, Febbraio, 2021.
- Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, *Linee Guida per la definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)*, Luglio, 2014.
- Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, *Linee Guida per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Giugno, 2017.
- Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *VI Rapporto di Monitoraggio PRA, Rapporto di Sintesi*, Settembre 2018, Roma
- Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), *Rapporto di Sintesi dei risultati del Self Assessment dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)*, Dicembre, 2017.
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *I Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020*, Settembre, 2020, p.10.
- T. Ward, E. Wolleb, *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 cofinanced by the ERDF (OBJECTIVE 1 AND 2)*, Synthesis Report, Applica, ISMERI Europa, 2009, p. 26

## Riassunto

L'implementazione dei fondi stanziati per la politica di coesione ha rappresentato una sfida difficile da sormontare sin dai primi cicli di programmazione europea. Gli Stati Membri, sebbene con una certa variabilità, avevano infatti registrato forti ritardi nella spesa delle risorse europee, mettendo a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi di convergenza e crescita alla base della politica di coesione. Una problematica che aveva portato la Commissione all'introduzione della regola del disimpegno (N + 2), secondo la quale gli Stati Membri avrebbero dovuto spendere le risorse impegnate entro un limite massimo di tempo (inizialmente due anni), pena la perdita di possibilità di utilizzo dei fondi. Una previsione che avrebbe dovuto contribuire a velocizzare l'avanzamento dei pagamenti lasciando comunque agli Stati Membri un margine di tempo certo per evitare di vedere disimpegnate le risorse.

Tra i fattori principali dei bassi tassi di assorbimento, era stata individuata sin da subito la debole capacità amministrativa delle autorità incaricate della gestione dei fondi SIE, in termini di Risorse Umane, Strutture, Strumenti e Governance. Gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa sono rimasti tuttavia settoriali e limitati all'interno della programmazione europea fino alla programmazione 2007-2013, con un ruolo centrale dell'Assistenza Tecnica per la gestione dei fondi SIE, le cui risorse avrebbero finanziato interventi di supporto e potenziamento delle amministrazioni titolari di programmi operativi. Nonostante tali interventi, tuttavia, l'assorbimento dei fondi europei all'indomani della programmazione 2007-2013 era stato nuovamente soggetto a difficoltà e ritardi. Un risultato che portava la Commissione alla definizione di un nuovo assetto strategico per la programmazione 2014-2020 per il rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi, puntando sull'introduzione di meccanismi di performance, un obiettivo tematico specificatamente preposto al miglioramento delle pubbliche amministrazioni negli Stati membri, approfondendo ed ampliando il ruolo delle linee di finanziamento dell'Assistenza Tecnica per gli interventi sugli enti incaricati della gestione e della spesa. Tali innovazioni non sono riuscite, tuttavia, ad incidere sostanzialmente sui livelli di spesa della programmazione 2014-2020, e alle perduranti difficoltà implementative la Commissione rispondeva avviando un ampio numero di iniziative, informate dalla letteratura e dall'esperienza maturata sul tema della capacità amministrativa, per favorire direttamente il potenziamento delle amministrazioni titolari di programmi operativi (tra le quali, la Task Force for Better Implementation (TFBI), il programma TAIEX-REGIO PEER 2 PEER, il progetto pilota "Frontloading Administrative Capacity Building"...).

L'Italia è stata, storicamente, uno dei paesi maggiormente afflitti dalla lentezza nell'implementazione delle risorse messe a disposizione dalla politica di coesione e dai cicli di programmazione europea, registrando pessime performance nei periodi 1988-1993 e 1994-1999. Nel corso della programmazione 2000-2006 e 2007-2013 il nostro paese è riuscito ad evitare il disimpegno delle risorse, al prezzo di un evidente sacrificio della qualità della spesa attraverso meccanismi di accelerazione accordati con la Commissione Europea come i

“progetti coerenti”; la rimodulazione delle risorse assegnate ai diversi assi prioritari degli strumenti di programmazione e il trasferimento di risorse dai programmi operativi in difficoltà attuativa a quelli più performanti; la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionali. Un approccio che ha caratterizzato anche la programmazione 2014-2020, in cui l'Italia è riuscita a raggiungere i target di spesa previsti per le annualità 2018, 2019 e 2020, nonostante le perduranti difficoltà nell'assorbimento e la necessità di adattare la spesa allo scoppio della pandemia di Covid-19.

Nel nostro paese il problema della capacità amministrativa per la gestione dei fondi risultava essere particolarmente acuto, costituendo un fattore strutturale della lentezza dell'assorbimento delle risorse europee. Nel processo di definizione dell'Accordo di Partenariato, il dialogo tra la Commissione e l'Italia ha fatto emergere la necessità di un processo di analisi delle criticità esistenti nelle amministrazioni, rendendo più efficace l'utilizzo del supporto dell'Assistenza Tecnica, troppo spesso non in grado di incidere sui livelli di implementazione del nostro paese. Dall'analisi delle criticità sarebbe dovuta scaturire la configurazione di misure coordinate e pianificate di rafforzamento della capacità amministrativa. La risposta italiana alle indicazioni della Commissione si è concretizzato nell'avvio dell'iniziativa dei Piani di Rafforzamento di Amministrativo (PRA), previsti e definiti all'interno dell'Accordo di Partenariato.

I PRA costituiscono dei documenti operativi adottati dalle amministrazioni titolari di programmi operativi nazionali e regionali, volti a pianificare e configurare interventi di rafforzamento su tutte le componenti ritenute determinanti per il potenziamento della capacità amministrativa quali il personale, la semplificazione delle procedure, la modernizzazione degli strumenti informativi, il coordinamento tra le strutture. La prima fase dei piani, di durata biennale, prevedeva l'individuazione di obiettivi di miglioramento, basati sulla ricostruzione del proprio quadro organizzativo, legislativo e procedurale di riferimento, ripercorrendo il percorso effettuato nella programmazione 2007-2013 ed evidenziando le difficoltà riscontrate e le criticità su cui intervenire. Alla scelta degli interventi per il perseguimento degli obiettivi di miglioramento sarebbe dovuta corrispondere la definizione di target misurabili e standard qualitativi. I PRA avrebbero potuto attingere, ai fini della realizzazione delle azioni previste, tanto all'Assistenza Tecnica che all'OT11 (tenendo conto della diversa finalità delle due fonti di finanziamento), potendo comunque inserire interventi a costo zero come le semplificazioni normative e il ridisegno organizzativo.

In termini di governance dei piani, le amministrazioni avrebbero dovuto individuare un Responsabile Politico del PRA, quale il Ministro per i le autorità nazionali e il Presidente di Regione nel caso degli enti regionali, che avrebbe garantito un alto impegno politico amministrativo per la realizzazione degli interventi previsti dal piano. Parallelamente, ogni amministrazione avrebbe dovuto indicare un Responsabile Tecnico, coincidente con una figura di alto livello amministrativo, con esperienza nella gestione dei programmi operativi e funzionalmente indipendente rispetto all'ufficio dell'Autorità di Gestione. I Responsabili Tecnici sarebbero stati coordinati dalla Segreteria Tecnica dei PRA, organismo centrale con funzioni di indirizzo, istruttoria e valutazione, che avrebbe guidato lo sviluppo dell'iniziativa e affrontato gli ostacoli all'efficacia

dei piani. Inoltre, i responsabili amministrativi sarebbero stati riuniti periodicamente all'interno della Rete dei Responsabili PRA, al fine di aumentare la collaborazione, lo scambio delle esperienze e delle best practices. La stessa Commissione Europea avrebbe partecipato attivamente, con propri rappresentanti, alla definizione e all'attuazione dell'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

Il dicembre 2017 vedeva la conclusione della prima fase dei PRA, i cui risultati sono stati raccolti all'interno di rapporti di sintesi di monitoraggio della Segreteria Tecnica, che hanno permesso di valutarne l'attuazione e l'efficacia realizzativa. Le operazioni di rafforzamento si erano concentrate prevalentemente sulla semplificazione e la standardizzazione delle procedure delle diverse fasi implementative, e sul personale, con attività di formazione e riorganizzazione delle risorse umane. Dall'analisi del rapporto di sintesi del monitoraggio del 2017 emerge un buon livello di completamento degli interventi previsti, sebbene con una netta differenza tra le regioni più sviluppate, più performanti, e le altre categorie regionali. Alla realizzazione degli interventi previsti non corrispondevano, tuttavia, alte percentuali di raggiungimento dei target prestabiliti all'interno dei PRA all'avvio dell'iniziativa. Peraltro, gli interventi inseriti avevano raggiunto un numero estremamente alto, risultando estremamente eterogenei tra loro e difficili da monitorare e riportare. Si registrava anche un certo rischio di sovrapposizione tra interventi e target, spesso poco differenziati e non collegati in maniera chiara e corretta. Infine, la dimensione partenariale e il confronto con beneficiari e parti sociali non erano stati particolarmente perseguiti, con gli interventi concentrati prevalentemente sulle strutture delle amministrazioni titolari. Tutti questi elementi evidenziavano la necessità di migliorare la configurazione e i processi di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

Al termine della prima fase, le amministrazioni titolari dei piani sono state inoltre coinvolte in un processo di autovalutazione, coordinato dalla Segreteria Tecnica, che ha evidenziato ampi spazi di perfezionamento dei PRA. L'inadeguatezza delle competenze del personale, l'arretratezza dei sistemi informativi, la complessità procedurale e la lunghezza delle tempistiche avevano continuato ad inficiare il processo di erogazione dei fondi SIE, e le amministrazioni segnalavano la necessità di insistere ulteriormente con le azioni di rafforzamento in questi ambiti.

Alla luce degli elementi emersi nel corso della prima fase, la Segreteria Tecnica, in condivisione con le amministrazioni titolari, decideva di avviare una seconda fase dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

La nuova configurazione dei piani, promossa attraverso le linee guida della Segreteria Tecnica, avrebbe perseguito una maggiore standardizzazione e semplificazione degli interventi, introducendo tre categorie: gli interventi Standard Nazionali, Standard Locali e Locali. I primi sarebbero stati scelti, configurati e definiti interamente a livello nazionale, e le amministrazioni avrebbero dovuto esclusivamente realizzare le attività prestabilite per il loro completamento. Nello specifico, la Segreteria Tecnica configurava come Standard Nazionali l'Attuazione del Codice di Partenariato, introdotto dalla Commissione nel 2014, e un intervento di formazione per lo sviluppo delle competenze comportamentali del personale delle amministrazioni coinvolte.

Gli interventi Standard Locali avrebbero invece costituito un “paniere” di operazioni, individuate a livello centrale, che le singole amministrazioni avrebbero dovuto selezionare, potendo anche decidere di non attivare un intervento incluso in questa categoria sulla base delle esigenze effettive dell’ente. Tra gli interventi Standard Locali, una certa attenzione meritano le Opzioni semplificate dei costi, che, permettendo di calcolare la spesa ammissibile per l’accesso ai fondi attraverso metodologie di calcolo ex ante, e non sulla base dei costi reali, avrebbero contribuito ad aumentare notevolmente la celerità dei processi di rendicontazione della spesa. L’estensione delle opzioni di costo semplificato ad un maggior numero di procedure, contribuisce inoltre all’abbattimento degli oneri amministrativi tanto per le Autorità di Gestione che, soprattutto, per i beneficiari. Ulteriori interventi Standard Locali prevedevano la mappatura della normativa vigente, la standardizzazione di bandi e avvisi pubblici, la definizione di piani annuali di attuazione dei programmi operativi e il collegamento dei piani di performance delle amministrazioni agli obiettivi strategici della programmazione.

Le amministrazioni avrebbero deciso anche in che modo articolare e specificare gli interventi inseriti nel proprio PRA, definendo le “Attività”, una novità della seconda fase che avrebbe consentito di configurare operazioni propedeutiche alla realizzazione degli interventi. L’ultima categoria di operazioni, gli interventi Locali, avrebbero permesso alle amministrazioni di inserire nei propri PRA azioni di rafforzamento individuate in maniera autonoma, sulla base del proprio contesto di riferimento, garantendo la possibilità di rispondere non solo alle sfide ed alle esigenze comuni individuate a livello centrale, ma anche alle criticità specifiche della rispettiva realtà amministrativa.

Per ovviare alle problematiche legate alla definizione dei target, questi ultimi sarebbero stati ricondotti a due tipologie: i target per l’efficienza amministrativa e quelli relativi all’efficacia finanziaria. Per misurare il completamento degli interventi e la performance nel raggiungimento dei target, la seconda fase avrebbe automatizzato e centralizzato il calcolo degli indicatori. Questo avrebbe permesso di valutare gli effetti prodotti sulle componenti amministrative oggetto di intervento, e la definizione in condivisione con la Rete dei Responsabili avrebbe permesso di definire indicatori coerenti con le criticità registrate nella fase di autovalutazione.

La nuova configurazione dei PRA avrebbe anche cercato di suddividere più nettamente gli interventi rivolti al rafforzamento della gestione e dell’implementazione dei fondi SIE da quelli indirizzati a un potenziamento delle attività amministrative dell’ente nel loro complesso e non collegate direttamente all’attuazione dei programmi operativi. Questi interventi sarebbero stati inseriti all’interno di una sezione apposita del piano, l’Allegato B, e consentivano di conservare una componente di trasversalità nei PRA II Fase.

Venivano avviati quindi 31 Piani di Rafforzamento Amministrativo, con un numero di interventi complessivo quasi dimezzato, a conferma della riuscita del processo di standardizzazione e razionalizzazione avviato con la seconda fase. I risultati del secondo processo di autovalutazione, previsto al termine del 2020, hanno confermato la volontà condivisa tra le amministrazioni titolari dei PRA di avviare percorsi di

potenziamento e formazione del personale. Anche la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure erano continuate nel corso della seconda fase, attraverso la diffusione di bandi e schemi tipo, l'utilizzo di linee guida, l'adozione delle opzioni di costo semplificato. In continuità, ma con maggiore attenzione, con la prima fase, le amministrazioni avevano perseguito la digitalizzazione e l'ammodernamento dei sistemi informativi, rafforzando anche l'interoperabilità tra i diversi strumenti informatici contabili, di controllo e monitoraggio. Infine, in controtendenza rispetto alla prima fase, gli interventi dei PRA avevano coinvolto maggiormente la dimensione esterna agli enti di gestione, includendo nella strategia di rafforzamento anche amministrazioni locali come Organismi intermedi e Beneficiari.

L'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, ed in particolare la seconda fase, ha costituito un'iniziativa innovativa, ed è stata seguita con particolare attenzione da parte della Commissione Europea, che ne ha apprezzato il focus sul potenziamento della capacità amministrativa, il sistema di coordinamento e governance multilivello (supportato dalla Rete dei Responsabili PRA), la previsione di sessioni di monitoraggio e di momenti di autovalutazione. Diviene cruciale, anche stando a quanto sottolineato dalle amministrazioni in sede di autovalutazione, preservare gli effetti positivi scaturiti dagli interventi previsti dai PRA, che avevano tentato di innestare un processo di vero e proprio cambiamento culturale nelle amministrazioni coinvolte. Peraltro, le strategie di rafforzamento sul personale, sui sistemi informativi, di accelerazione delle procedure e potenziamento del coordinamento implementate nel corso delle due fasi si erano rivelate necessarie ma non sufficienti a superare l'insieme delle problematiche presenti in tali ambiti. Dare continuità all'esperienza dei piani anche nella seconda fase rappresenta quindi un imperativo cruciale.

Ad ogni modo, la seconda fase dei piani, sebbene più mirata e efficace nella razionalizzazione degli interventi inseriti nei documenti operativi, non era stata esente da criticità, e con l'avvio della nuova programmazione 2021-2027 anche per i Piani di Rafforzamento amministrativo si prospetta un percorso di ulteriore evoluzione. In primo luogo, le disposizioni regolamentari per il nuovo ciclo della politica di coesione modificano le modalità di supporto alla capacità amministrativa tramite l'eliminazione dell'Obiettivo Tematico 11 e rendendo tale priorità trasversale ai nuovi obiettivi strategici delle politiche di sviluppo. L'accesso all'assistenza tecnica sarebbe verrà garantito attraverso un tasso forfettario, mentre veniva introdotto un meccanismo premiale per l'accesso ai fondi per il rafforzamento della capacità amministrativa, collegati alla performance delle Autorità di Gestione. I nuovi Piani di Rafforzamento Amministrativo dovranno quindi insistere sul percorso di definizione di indicatori specifici collegati ai risultati, pianificando con altrettanta cura gli interventi a costo zero, vista la possibilità di compensazione economica tramite meccanismi non collegati ai costi.

Accanto al potenziamento della dimensione di performance nei piani, un secondo, fondamentale driver di sviluppo per i PRA è l'estensione degli interventi in essi previsti alle amministrazioni locali coinvolti nell'implementazione dei fondi SIE nel ruolo di Organismi Intermedi o di beneficiari. Nonostante l'inserimento di alcune azioni di supporto a questi enti, i piani avevano coinvolto solo parzialmente le

amministrazioni locali esterne alla struttura dell'Autorità di Gestione. Eppure, la debolezza amministrativa di Organismi Intermedi e beneficiari aveva costituito un ostacolo importante all'attuazione dei programmi operativi, in quanto attori cruciali nella filiera implementativa e centri di spesa e stazioni appaltanti nella realizzazione delle operazioni finanziati con i fondi SIE. In tal senso, gli indirizzi della Commissione Europea e della Segreteria Tecnica prospettano una maggiore verticalizzazione degli interventi dei PRA, includendo anche azioni di potenziamento sugli enti locali. Un potenziamento che dovrebbe configurare azioni standardizzate (similmente a quanto previsto per le amministrazioni titolari dei piani) che garantiscano omogeneità al rafforzamento del vasto numero di enti locali presenti nel nostro paese e coinvolti nell'attuazione dei programmi operativi.

Infine, una specifica traiettoria per lo sviluppo dei PRA dovrebbe riguardare non solo il potenziamento, ma anche l'armonizzazione dei diversi sistemi informativi, nazionali e regionali. I piani dovranno ridurre l'eccessiva eterogeneità di questi sistemi, che ha inficiato l'implementazione dei fondi e il coordinamento delle strutture producendo diseconomie e aumentando il rischio di errori.

Per i Piani di Rafforzamento Amministrativo risulterà fondamentale anche garantire un'efficace integrazione con gli altri strumenti di supporto alla capacità amministrativa inclusi in altre iniziative come il Piano di Rigenerazione Amministrativa previsto dal Piano Sud e le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'analisi dell'iniziativa dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è stata approfondita tramite lo studio di due casi regionali, ovvero le esperienze di Friuli Venezia Giulia e Sicilia. Le due regioni si caratterizzavano per una diversa situazione di partenza in termini di capacità di assorbimento dei fondi strutturali, e appartengono a due diverse categorie della politica di coesione (regione meno sviluppata la Sicilia, regione più sviluppata il Friuli Venezia Giulia). Risultano quindi particolarmente funzionali ad un approfondimento sull'esperienza dei PRA in diversi contesti amministrativi e territoriali.

Il Friuli Venezia Giulia aveva registrato una performance positiva nell'implementazione dei fondi della programmazione 2007-2013, anche in relazione ai risultati delle altre Autorità di Gestione in Italia. La Regione aveva comunque riscontrato diverse problematiche, principalmente inerenti al personale e all'organizzazione delle strutture incaricate della gestione. A questi due elementi si aggiungevano la complessità delle procedure e delle disposizioni contenute nei bandi, l'arretratezza dei sistemi informativi ed esigenze di maggiore coordinamento tra gli uffici coinvolti nell'implementazione dei programmi operativi.

Chiamata ad adottare un proprio Piano di Rafforzamento Amministrativo, la Regione Friuli Venezia Giulia inseriva quindi nel documento operativo interventi per la formazione e l'assunzione di personale, e di potenziamento della Cabina di Regia, struttura di coordinamento tra i diversi uffici regionali. In ambito procedurale, la Regione perseguiva l'obiettivo di semplificazione tramite l'adozione di bandi standard e la diffusione di linee guida, prevedendo di raggiungere un target di riduzione del 30% della durata dei processi di selezione. Sin dalla prima fase, inoltre, il Friuli Venezia Giulia decideva di estendere l'utilizzo delle opzioni

di costo semplificato, snellendo le procedure di controllo e rendicontazione. Il PRA avrebbe anche insistito sull'ammodernamento degli strumenti informativi dei POR FESR e FSE, e sulla maggiore digitalizzazione delle procedure.

A termine della prima fase, il Friuli Venezia Giulia registrava ottime percentuali di realizzazione degli interventi inseriti nel proprio PRA, e il livello di raggiungimento dei target, sebbene parziale rispetto a quanto prefissato originariamente, risultava comunque superiore rispetto ai risultati delle altre regioni più sviluppate e della media nazionale.

Il caso del Friuli Venezia Giulia assume una certa rilevanza alla luce del PRA II Fase della Regione, adottato nel corso del 2018. La configurazione di questo secondo piano si caratterizzava infatti per un elemento particolare: la maggioranza degli interventi inseriti nel piano miravano al rafforzamento dell'amministrazione regionale nel suo insieme, caratterizzandosi quindi per una natura trasversale e solo indirettamente legata al rafforzamento della gestione dei fondi SIE. Sebbene infatti la Regione avesse inserito azioni di rafforzamento che continuavano il percorso della prima fase, con interventi sul personale, l'innovazione dei sistemi informatici e l'elaborazione di un piano annuale di attuazione, più della metà degli interventi venivano inseriti all'interno dell'Allegato B, la sezione del documento che, come accennato, includeva le attività non direttamente collegate all'implementazione dei fondi. Nell'ottica della Regione, quindi, il piano avrebbe costituito uno strumento per rafforzare l'amministrazione nel suo complesso, con interventi trasversali su personale e strumentazione. La peculiarità del PRA II Fase non ha indebolito l'impegno dell'amministrazione nell'attuazione degli interventi, che nell'agosto 2020 aveva concluso tutti le azioni previste, incluse quelle aggiunte in sede di mid term review, avvenuta nel 2018. Un impegno testimoniato anche dalla condivisione con le altre regioni di diverse best practice segnalate. In conclusione, il PRA del Friuli Venezia Giulia si è caratterizzato per una forte flessibilità rispetto alle mutevoli esigenze del contesto di riferimento e per una vocazione al potenziamento dell'amministrazione regionale nel suo insieme, aspetto che non ha minato, tuttavia, il completamento e l'attuazione del piano.

La Regione Sicilia si affacciava alla programmazione 2014-2020 con forti difficoltà in termini di implementazione dei fondi europei, concretizzatesi in una preoccupante lentezza nella spesa delle risorse destinate. Il PRA I Fase della Regione, elaborato dopo un lungo processo negoziale con la Commissione Europea, prevedeva interventi su tutte le componenti funzionali al miglioramento della gestione dei fondi, tra i quali: la formazione e la specializzazione del personale; la predisposizione di linee guida e di un piano annuale di attuazione per velocizzare le procedure; l'estensione delle opzioni di costo semplificato; iniziative di supporto ai beneficiari; la maggiore interoperabilità tra i sistemi informativi e la digitalizzazione delle procedure.

Il completamento degli interventi previsti dal PRA non aveva però ancora permesso di migliorare il tasso di assorbimento dei fondi, che a termine del 2017 risultava essere particolarmente preoccupante e in "allarmante ritardo", stando alle segnalazioni della Corte dei Conti. Coinvolta in un processo di

riprogrammazione delle risorse e del tasso di cofinanziamento al fine di accelerare la spesa, la Sicilia si ritrovava quindi a dover introdurre ulteriori, determinanti correttivi all'interno del proprio PRA II Fase.

Adottato con un certo ritardo, il piano insisteva sulla standardizzazione delle procedure tramite la predisposizione di bandi e schemi tipo e limando il numero di passaggi previsti. L'amministrazione selezionava altri due interventi Standard Locali di mappatura normativa e l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato. Con riferimento al personale, il PRA avrebbe avviato nuove attività di formazione, procedendo parallelamente ad un processo di analisi dei processi amministrativi e delle risorse umane in essi coinvolte. Accanto ad interventi per l'accelerazione della modernizzazione e della interoperabilità dei strumenti informativi, la Regione decideva di integrare maggiormente i propri piani di performance con le priorità strategiche dei piani operativi.

Una caratteristica interessante del PRA II Fase Siciliano è stata l'inserimento di diversi interventi di supporto a beneficiari ed Organismi Intermedi per l'attuazione dei programmi operativi, un approccio strategico che sottintende la consapevolezza dell'importanza del rafforzamento di questi enti e anticipa le priorità che contraddistinguono la prossima generazione di Piani di Rafforzamento Amministrativo. L'attuazione del piano si era comunque rilevata, nuovamente, problematica, e la scadenza per molti degli interventi in esso previsti era stata rinviata al 2022. Tuttavia, questo ha consentito di modificare e adattare le azioni previste dal PRA alle nuove problematiche ed esigenze riscontrate dall'amministrazione.

Nonostante le similari esigenze in termini di rafforzamento del personale, standardizzazione delle procedure e potenziamento dei sistemi informativi, il completamento dei rispettivi Piani di Rafforzamento Amministrativo si è rivelato una sfida di diversa difficoltà per le due regioni oggetto di studio. Peraltro, la configurazione dei PRA II Fase di Sicilia e Friuli Venezia Giulia è stata particolarmente diversa. Se infatti il secondo PRA siciliano ha aderito pienamente agli indirizzi delle linee guida, adottando diversi interventi Standard Locali e rivolgendosi prevalentemente alla capacità amministrativa per la gestione dei Fondi SIE, il piano del Friuli Venezia Giulia è stato interpretato come uno strumento in grado di migliorare l'attività di tutta l'amministrazione regionale, e non solo l'implementazione dei programmi operativi.

Le esperienze delle due regioni consentono, peraltro, di intravedere alcune traiettorie di sviluppo per i Piani di Rafforzamento amministrativo, come il supporto ai beneficiari e la necessità di riuscire a coniugare le esigenze di standardizzazione con la flessibilità e l'adattabilità agli specifici contesti amministrativi che i PRA possono garantire. Inoltre, nonostante le differenze in termini di capacità di realizzazione degli interventi, i due casi hanno testimoniato l'alto impegno politico-amministrativo di entrambe le regioni nell'attuazione dei piani, anche nel percorso siciliano, in cui l'amministrazione ha comunque sfruttato le opportunità offerte dal PRA puntando sulla valorizzazione della dimensione della performance e confidando nel proseguimento dell'iniziativa anche oltre il 2020.

L'analisi dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, prima a livello centrale e poi approfondendo i casi della regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia, ha evidenziato una netta continuità e aderenza degli interventi

previsti da questi strumenti con l'impianto teorico della capacità amministrativa e con gli indirizzi della Commissione Europea. Le strategie di miglioramento della gestione dei fondi hanno insistito su tutte le componenti individuate come determinanti a livello sovranazionale (Risorse umane, Sistemi e Strumenti, Strutture e Governance), al punto da suscitare un forte interesse da parte delle istituzioni europee e costituire un punto di riferimento per le iniziative della prossima programmazione 2021-2027. L'evoluzione dei PRA e l'efficacia nel rafforzamento della capacità amministrativa saranno elementi cruciali per un sostanziale e auspicabilmente determinante miglioramento dei tassi di assorbimento e della qualità dell'implementazione dei fondi SIE nel nostro paese.