



FormezPA

PSC Piano Sviluppo
e Coesione
ABRUZZO 2000—2020

FSC Fondo per lo Sviluppo
e la Coesione

AUTOVALUTAZIONE

Misurazione della capacità amministrativa della Regione Abruzzo nell'attuazione degli interventi del PSC FSC 2000-2020 per migliorare le azioni di *capacity building*

Rapporto di Autovalutazione Finale



FormezPA



*«Se tu hai una mela e io ho una mela e ce le scambiamo,
alla fine abbiamo ciascuno una mela.
Ma se tu hai un'idea e io ho un'idea e ce le scambiamo,
alla fine abbiamo ciascuno due idee»*

GEORGE BERNARD SHAW

GLOSSARIO

AACC	Amministrazioni Centrali
AC	Accordi per la Coesione
ACB	<i>Administrative Capacity Building</i>
ACT	Agenzia per la Coesione Territoriale (N.d.R. Agenzia soppressa)
AdC	Autorità di Certificazione
AdG	Autorità di Gestione (dei Programmi comunitari)
AdP	Accordo di Partenariato
AIR	Analisi di Impatto della Regolamentazione
ANAC	Autorità Nazionale Anti-Corruzione
ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
APQ	Accordi di Programma Quadro
AR	Autorità Responsabile
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle PA
ARPC	Agenzia Regionale per la Protezione Civile
BDU	Banca Dati Unitaria (del sistema nazionale di monitoraggio)
CAM	Criteri Ambientali Minimi
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CdS	Comitato di Sorveglianza
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIPES	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile
CIS	Contratti Istituzionali di Sviluppo
DFP	Dipartimento della Funzione Pubblica (PCM)
D.G.R.	Delibera di Giunta Regionale
DL	Decreto Legge
D.Lgs.	Decreto Legislativo
DM	Decreto Ministeriale
DNSH	<i>Do No Significant Harm</i>
DP	Dipartimenti (della Regione Abruzzo)
DV	Domande di Valutazione
DipCOE	Dipartimento delle Politiche per la Coesione (PCM)
ECA	<i>European Court of Auditors</i>
EIPA	<i>European Institute of Public Administration</i>
EUPAN	<i>EUropean of Public Administration Network</i>
EVM	<i>Earned Value Management</i>
FAS	Fondo Aree Sottoutilizzate
FEAMPA	Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo
GUEE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
GURI	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IFEL	Istituto per la Finanza e l'Economia Locale
IGRUE	Ispettorato Generale Rapporti con l'Unione Europea (MEF)
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze

MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
NEB	<i>New European Bauhaus</i>
NEI	<i>Netherlands Economic Institute</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OCS	Opzioni di Costo Semplificate
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OdC	Organismo di Certificazione
OGV	Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti
PA	Pubblica Amministrazione
PAC	Politica Agricola Comunitaria
PBM	<i>Performance Based Budgeting</i>
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
PE	Progetto Esecutivo
PFTE	Progetto di Fattibilità Tecnico Economico
PIAO	Piano Integrato di Attività e Organizzazione
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PR	Programma Regionale
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
PRigA	Piano di Rigenerazione Amministrativa
PSC	Piano di Sviluppo e Coesione
PSR	Programmi di Sviluppo Rurale (NdR. periodo 2014-2020)
PUC	Protocollo Unico di Colloquio
RAA	Rapporto Annuale di Attuazione
RdI	Responsabile dell'Intervento
RdL	Responsabile di Linea
RGS	Ragioneria Generale dello Stato (MEF)
RIS3	<i>Research and Innovation Smart Specialisation Strategy</i>
RUA	Responsabile Unico dell'Attuazione
RUP	Responsabile Unico del Procedimento
R&I	Ricerca e Innovazione
SA	Soggetto Attuatore
SAD	Strumento di Attuazione Diretta
SI.GE.CO.	Sistema di Gestione e Controllo
SGP	Sistema Gestione Progetti
SMP	Sistema di Misurazione della Performance
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
TUEL	Testo Unico degli Enti Locali
VCM	Verifica di Controllabilità delle Misure
UE	Unione Europea
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>

INDICE

1. Introduzione	7
2. Il dibattito sulla capacità amministrativa come fattore abilitante della sana ed efficace gestione dei Fondi “per la coesione”	10
2.1. Il dibattito generale su politiche strutturali di sviluppo e capacità amministrativa	10
2.2. Le linee di indirizzo per le azioni di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2021-2027	14
3. Inquadramento generale degli interventi del Piano Sviluppo e Coesione (PSC) e del loro stato di attuazione	17
3.1. Quadro di riferimento dell’attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)	17
3.2. Articolazione e stato di attuazione degli interventi della Sezione Ordinaria del Piano Sviluppo e Coesione FSC	18
3.2. La distribuzione delle risorse finanziarie e degli interventi per aree tematiche	22
3.3. Un breve focus di analisi sulle opere pubbliche	24
4. Il framework metodologico	27
4.1 L’impostazione del Disegno di Valutazione	27
4.2 La scelta degli ambiti di indagine su cui focalizzare l’analisi	33
5. Le indagini della fase di osservazione	38
5.1. Impostazione generale delle indagini	38
5.2. L’analisi organizzativa della macrostruttura regionale	39
5.3. La <i>survey</i> generale effettuata tramite somministrazione di questionario semi-strutturato	42
5.4. Le interviste dirette con i direttori dei Dipartimenti, le interviste di gruppo con lo staff dell’AR e dell’OdC e il <i>workshop</i> tematico sulle opere pubbliche	43
6. I risultati delle analisi sulla capacità amministrativa potenziale	45
6.1. Dimensione quantitativa e competenze del personale regionale impegnato nell’attuazione: criticità e possibili azioni di sostegno	45
6.2. Organizzazione e risorse strumentali	49
6.3. Pianificazione strategica e attuazione degli interventi, coerenza con il quadro di <i>policy</i> generale e rapporti con i Soggetti Attuatori	56
6.4. Condizioni quadro abilitanti e dimensioni trasversali della capacità amministrativa	60
6.5. Criticità e buone pratiche nel coordinamento fra politica e amministrazione e fra i vari Dipartimenti	63
7. I risultati dell’approfondimento tematico su eventuali criticità della realizzazione di opere pubbliche finanziate dal FSC	69

8. Conclusioni e raccomandazioni sulle azioni di miglioramento della gestione degli interventi e di <i>capacity building</i>	74
8.1. <i>Ratio</i> della presentazione di conclusioni e raccomandazioni e ciclo di <i>policy making</i>	74
8.2. Rafforzamento della programmazione strategica	75
8.3. Rafforzamento della programmazione operativa	77
8.4. Rafforzamento delle fasi di selezione e di esecuzione degli interventi	79
8.5. Miglioramento del sistema di “sana gestione finanziaria” degli interventi e dei processi di monitoraggio e controllo	81
8.6. <i>Ratio</i> delle proposte sulle azioni di <i>capacity building</i>	84
9. Presentazione sintetica delle principali raccomandazioni riferite a ciascuna delle macro-fasi attuative	87
Allegati	89
I. Distribuzione delle responsabilità attuative fra i vari Dipartimenti per aree tematiche del PSC FSC	89
II. Il questionario utilizzato per la <i>survey</i> generale	90

1. Introduzione

Il presente **Rapporto** segna il completamento del percorso di “autovalutazione” della capacità amministrativa della Regione Abruzzo nell’attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) – ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) - dal 2000 al 2020.

Tale processo di “autovalutazione”, coordinato dall’Autorità Responsabile (AR) del Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) 2000-2020, come previsto nel Piano di Valutazione che è stato sottoposto all’attenzione del Comitato di Sorveglianza nella seduta del 22 Dicembre 2022 e adottato con Determina Dirigenziale n. DPA002/007 del 14/06/2023, è stato informato alla volontà di delineare successivamente un articolato processo di *capacity building* inteso a migliorare la capacità di gestione degli interventi finanziati in Abruzzo dal FSC.

Come viene evidenziato nel **Piano di Valutazione del PSC FSC** approvato dal Comitato di Sorveglianza e dal Dipartimento della Presidenza, «**l’esercizio dell’autovalutazione intende osservare dall’interno dell’Amministrazione l’andamento del PSC** per analizzare gli aspetti gestionali di attuazione, strategici e di avanzamento finanziario e verificare l’efficacia e la coerenza strategica rispetto ai risultati attesi a partire dalle azioni e dai singoli interventi attivati.

Il percorso di autovalutazione ha, dunque, la **finalità di contribuire al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza del processo implementato mediante l’elaborazione di indicazioni e suggerimenti utili in tal senso**» (Piano di Valutazione, p. 14).

Avendo fissato come punto di arrivo del percorso di autovalutazione la finalità appena evidenziata, **tre orientamenti operativi** lo hanno caratterizzato dall’inizio alla fine:

1. la volontà di considerare nella sua interezza il processo decisionale pubblico – il “ciclo di *policy making*” – in modo da capire meglio le criticità delle varie fasi di programmazione strategica, programmazione operativa, di attuazione e di valutazione *in itinere* e finale che caratterizzano anche, ovviamente, l’implementazione degli interventi finanziati dal FSC. L’analisi dell’intero “ciclo di *policy making*”, peraltro, è stata sviluppata abbracciando pienamente il paradigma di analisi “pluralista” che enfatizza come il potere politico e la capacità di influenzare le decisioni di *policy*, nelle democrazie mature, sono distribuiti fra più attori. La cogenza del paradigma “pluralista”, ovviamente, è particolarmente rilevante nel caso delle scelte strategiche inerenti ai Fondi “per la coesione” – Fondi Strutturali e FSC – che sono caratterizzati da sistemi di programmazione e di attuazione che si fondano su sistemi di governo multi-livello e sul coinvolgimento attivo nei processi decisionali dei partner economici e sociali, oltre che di quelli istituzionali¹;

2. la definizione della fase di “osservazione” – fase in cui si raccolgono dati e informazioni primarie e secondarie – come di una fase di “ascolto” in cui dare spazio, secondo modalità diverse illustrate

¹ Fra i più rilevanti contributi sul paradigma “pluralista” e sulla gestione del potere politico nelle democrazie mature di cui si è tenuto conto in sede di analisi, si richiamano: **Dahl R.A.** (1961); *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale U.P., Yale (New Haven); **Lindblom C.E.** (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*; The Free Press, New York; **Hecl H.; Wildavsky A.** (1974), *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*, McMillan, London.

Sul ciclo di *policy making* e sui processi decisionali pubblici la letteratura è sconfinata. Fra i contributi più significativi in Italiano si richiamano: **Bobbio L.** (1994); *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*; F. Angeli, Milano; **Lippi A.** (2007); *La valutazione delle politiche pubbliche*; Il Mulino, Bologna; **Dente B.** (2011); *Le decisioni di policy*; Il Mulino, Bologna.

nel capitolo 5, a punti di vista generali e a rilievi specifici di più attori coinvolti nella programmazione e nell'attuazione degli interventi finanziati dal FSC (direttore generale della Regione, direttori dei Dipartimenti e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Civile, Responsabili Unici dell'Attuazione – RUA – e controllori, dirigenti e staff dell'Autorità Responsabile e dell'Organismo di Certificazione ed anche, attraverso un *workshop* tematico sulla realizzazione delle opere pubbliche, a dei RUP dei Soggetti Attuatori e a dei Testimoni Privilegiati);

3. la formulazione di “suggerimenti” tenuto conto che la funzione primaria dell'analisi delle politiche pubbliche è quella di “dire la verità al potere”².

Le attività di autovalutazione realizzate nel corso del secondo semestre del 2023, coerentemente con la finalità di fondo e con le scelte operative appena illustrate, hanno consentito di:

- ✓ valutare la capacità di *leadership* e di management pubblico dei principali dirigenti regionali impegnati nella programmazione e nell'attuazione degli interventi (in particolare i Direttori dei Dipartimenti della macro-struttura regionale, ai quali è stata riservata una intervista diretta e i dirigenti del Servizio di Programmazione Nazionale del Dipartimento della Presidenza, Servizio per il quale è stato organizzato un workshop di valutazione partecipativa – aperto a tutto lo staff del Servizio - essendo l'Autorità Responsabile del PSC);
- ✓ ricostruire il quadro delle criticità nei rapporti fra le varie “unità organizzative” della macro-struttura regionale e, più nello specifico, nei rapporti fra AR, Dipartimenti e beneficiari;
- ✓ effettuare un'analisi oggettiva dell'adeguatezza delle competenze del personale regionale – a tutti i livelli della gerarchia organizzativa – rispetto alle molteplici mansioni da svolgere per presidiare al meglio le macro-fasi e le singole fasi di attuazione degli interventi ammessi a beneficio;
- ✓ delineare un quadro organico di criticità organizzative e gestionali rispetto alle quali definire una vasta azione di rafforzamento della capacità amministrativa.

Il presente Rapporto, infatti, ha in primo luogo l'obiettivo di condividere, in primis, con l'Autorità Responsabile del PSC FSC degli spunti di riflessione su come migliorare la gestione complessiva delle risorse umane e organizzative potenzialmente disponibili per l'attuazione del PSC e l'attuazione degli interventi e sulla cui base elaborare degli interventi mirati di rafforzamento dei sistemi di gestione e delle competenze organizzative e personali.

Gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa sono intesi a portare tutti gli attori territoriali a spendere le risorse disponibili per la coesione (incluse quelle del FSC):

- ✓ nei tempi previsti, riducendo i ritardi amministrativi;
- ✓ correttamente, riducendo al minimo le irregolarità della spesa;
- ✓ massimizzando l'efficacia e gli impatti strutturali degli interventi.

Gli interventi di *capacity building* – come illustrato più compiutamente nel par. 8.6 - vanno incardinati sui seguenti principi di fondo:

- ✓ differenziare adeguatamente le azioni di supporto sulla scorta dei fabbisogni specifici dei seguenti tre gruppi target: (i) dirigenti apicali e posizioni organizzative della Regione; (ii) funzionari della Regione; (iii) beneficiari (sostanzialmente i RUP dei progetti ammessi a beneficio);
- ✓ privilegiare le attività formative per il gruppo target dei dirigenti e delle posizioni organizzative e per quello dei funzionari della Regione. Le azioni formative a favore del personale regionale dovranno essere differenziate a seconda che vengano erogate a favore di: (i) dirigenti apicali della Regione (per i quali si profila l'esigenza di migliorare le capacità di *leadership*, le capacità di coordinamento delle risorse umane e, più in generale, le risorse manageriali, oppure a favore di

² Wildavsky A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston.

(ii) funzionari, per i quali sarà opportuno, specialmente se si tratta di risorse umane assunte da relativamente poco tempo, puntare maggiormente sul rafforzamento delle competenze tecniche (inerenti a principi, regole e criticità del sistema di gestione e controllo del FSC; alla normativa sugli aiuti di Stato e a quella inerente la contrattualistica pubblica e la realizzazione delle opere pubbliche)

- ✓ implementare le attività formative a favore del personale nella prospettiva che a queste possano seguire eventuali interventi di revisione del funzionigramma dei Dipartimenti e/o delle singole unità di personale, dal momento che, sovente, le migliori competenze acquisite nell'ambito delle azioni formative tendono a disperdersi nel tempo, o ad essere considerate irrilevanti se non vengono applicate in contesti migliorati anche a livello organizzativo e procedurale;
- ✓ definire i piani operativi sulle attività formative includendovi, oltre a contenuti specifici e modalità di erogazione, anche delle pertinenti attività di valutazione per capire, a distanza di un certo periodo di tempo, quali siano gli effetti non solo a livello di singole persone, ma anche a livello di performance organizzativa complessiva. Per la valutazione delle azioni formative – e, più in generale, delle azioni di *capacity building* - si suggerisce di adottare il ben noto modello di Kirkpatrick;
- ✓ per i beneficiari (per i RUP) è opportuno considerare la possibilità di implementare non solo delle azioni di *capacity building* con affiancamento *on the job* e con dei seminari tecnici *ad hoc*, ma anche delle azioni informative preliminari. Queste si rendono necessarie per il fatto che il percorso di autovalutazione ha fatto emergere chiaramente come molti beneficiari sono condizionati negativamente dalla mancanza di un quadro sufficientemente chiaro su vincoli normativi ed operativi, rendicontazione delle spese e controlli sugli interventi realizzati.

Il Rapporto di Autovalutazione è articolato come segue:

- ✓ il capitolo 2 illustra brevemente i termini essenziali del dibattito su capacità amministrativa e politiche strutturali di sviluppo;
- ✓ il capitolo 3 presenta sinteticamente background normativo e struttura del PSC FSC, facendo anche il punto sulla distribuzione dei progetti approvati per tipologia di azioni (realizzazione di opere pubbliche; acquisto di beni e servizi, regimi di aiuto e valorizzazione delle risorse umane), periodi di programmazione di approvazione e ambiti tematici del PSC;
- ✓ il capitolo 4 presenta i riferimenti metodologici del Disegno di Valutazione;
- ✓ il capitolo 5 passa in rassegna le principali tecniche di indagini utilizzate e presenta i risultati dell'approfondimento preliminare sulla macrostruttura tecnico-organizzativa della Regione Abruzzo;
- ✓ il capitolo 6 illustra le principali conclusioni e alcuni possibili correttivi del sistema complessivo di gestione del PSC;
- ✓ il capitolo 7 riporta gli esiti del focus di indagine sulle eventuali criticità riscontrate in sede di attuazione delle opere pubbliche, che è stato incardinato sullo scambio di pareri fra dirigenti e funzionari della Regione, alcuni RUP che hanno gestito rilevanti progetti infrastrutturali finanziati dal FSC e degli esperti (Testimoni Privilegiati) che ha avuto luogo tramite collegamento *online* il 28 Novembre u.s. con il supporto del Formez;
- ✓ il capitolo 8 propone le conclusioni e raccomandazioni che potranno costituire la base del processo di rafforzamento delle competenze per il miglioramento della performance amministrativa nella gestione del PSC FSC;
- ✓ il capitolo 9 riporta in termini sintetici le raccomandazioni articolate per ciascuna delle principali fasi dei processi attuativi del PSC FSC (programmazione strategica, programmazione operativa, selezione delle operazioni, attuazione, flussi finanziari, rendicontazione e controlli, monitoraggio e valutazione).

2. Il dibattito sulla capacità amministrativa come fattore abilitante della sana ed efficace gestione dei Fondi “per la coesione”

2.1. Il dibattito generale su politiche strutturali di sviluppo e capacità amministrativa

Il dibattito sulla capacità amministrativa è diventato, negli ultimi venti anni, più che mai attuale, a fronte della richiesta, espressa da diversi portatori di interesse, di una sempre maggiore capacità della Pubblica Amministrazione (PA) di fare di più con meno risorse.

Ciò detto, va da subito rimarcato che:

- ✓ non esiste una definizione univocamente riconosciuta di capacità amministrativa³;
- ✓ non esiste un framework analitico consolidato per misurare e valutare la capacità amministrativa;
- ✓ l’elaborazione di Linee Guida su misurazione della capacità amministrativa e conseguenti azioni di *capacity building* da parte delle principali Organizzazioni internazionali – incluse l’UE e l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) – e da parte di agenzie tecniche delle Nazioni Unite e dei Governi nazionali, in genere, si focalizza sul livello dei Governi centrali. Non esistono analisi approfondite inerenti ai livelli amministrativi sub-nazionali.

La capacità amministrativa è stata variamente definita nell’ambito della letteratura sull’efficacia delle politiche strutturali di sviluppo.

Il termine “*capacity building*” (o “*capacity development*”) si afferma progressivamente soprattutto nelle valutazioni dell’efficacia degli aiuti internazionali ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS), nella crescente consapevolezza che aiuti materiali, assistenza tecnica da parte di esperti e progetti infrastrutturali e di sviluppo socio-economico possono solo in parte correggere i problemi del sottosviluppo, se non affiancati da rilevanti interventi di capacitazione istituzionale.

L’attenzione per gli effetti di interventi di *capacity building* è andata aumentando a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso ed ha condotto, *inter alia*, a un progressivo affinamento dei modelli di *capacity building* adottati dalle agenzie di cooperazione allo sviluppo nazionali, ma anche dal *Development Programme* delle Nazioni Unite (UNDP). Il modello adottato da UNDP informerà ampiamente l’impostazione del processo di autovalutazione⁴.

La questione della capacità amministrativa per l’efficacia delle politiche pubbliche è ampiamente rilevante anche nell’ambito della politica di coesione dell’UE almeno a partire dalla fine degli anni Novanta, sull’abbrivio di:

³ In un contributo recentissimo pubblicato sulla prestigiosa rivista *Regional Studies* il 27 Novembre u.s. Bachtler e altri significativamente rimarcano: «*there is a lack of consensus on the definition of the administrative system for Cohesion Policy – whether it encompasses institutions or procedures under state control (government ministries or agencies responsible for policy coordination, management and implementation functions) or also the hierarchy of public and private actors that manage projects.*» (p. 2).

Cfr.: **Bachtler J.; Polverari L.; Domorenok E.; Graziano P.** (2023), *Administrative Capacity and EU Cohesion Policy: Implementation Performance and Effectiveness*, *Regional Studies*, 27.11.2023

⁴ Cfr. **UNDP** (2008a); *Capacity Development. Practice Note*, New York; **UNDP** (2008b); *Capacity Assessment. Practice Note*, New York.

- ✓ la definitiva affermazione del c.d. “*New Public Management*” (NPM), ossia un nuovo paradigma di gestione della PA inteso ad affiancare alla tradizionale gestione “*compliance based*” (orientata al rispetto delle norme di Diritto Amministrativo), una più orientata ai risultati⁵;
- ✓ la necessità di capire come sostenere al meglio il processo di rafforzamento amministrativo dei numerosi Paesi che, nella seconda metà del Novecento, gravitavano quasi tutti nella sfera di influenza geopolitica della ex Unione Sovietica, e che hanno aderito all’UE nel primo decennio del nuovo secolo.

Non è un caso che molti studi che hanno ampiamente indirizzato gli interventi della Commissione in materia di *capacity building* siano stati pubblicati nella prima decade del nuovo secolo e che diversi di essi muovessero da casi studio che riguardavano gli ex Länder orientali della Germania e i Paesi che sono entrati a far parte dell’UE nel 2004 e nel 2007, casi studio volti, tra l’altro, a definire delle strategie di capacitazione istituzionale⁶.

Fra questi studi, particolarmente significativo è quello realizzato nel 2002 dal **Netherlands Economic Institute (NEI)**, che definisce la capacità amministrativa sulla base di tre tipi di risorse:

- ✓ Risorse umane, ossia il personale che lavora presso le Amministrazioni Pubbliche o presso gli enti semi-pubblici, ma anche il personale aggiuntivo acquisito tramite *outsourcing* (consulenti privati), collocato ai vari livelli della *governance*. Queste devono essere adeguate alle attività da svolgere sia in termini numerici, sia in termini di competenze.
- ✓ Strutture organizzative, ossia l’assetto organizzativo delle Amministrazioni Pubbliche, ivi inclusa l’esistenza di reti, gruppi di lavoro, comitati volti ad assicurare un coordinamento multi-livello e orizzontale nell’attuazione delle politiche, l’armonizzazione delle procedure e l’efficienza delle operazioni.
- ✓ Sistemi e strumenti operativi, ossia i sistemi e gli strumenti necessari allo svolgimento delle funzioni di gestione, rendicontazione finanziaria, monitoraggio, reportistica e valutazione. Si contano tra questi i sistemi di monitoraggio; i software, gli hardware e le attrezzature specialistiche; i sistemi di comunicazione; intranet e siti web; le procedure e i modelli codificati per lo svolgimento di certe attività (ad es. modelli di valutazione di progetti richiedenti finanziamento pubblico, analisi costi-benefici, analisi di impatto ambientale, ecc.).

A tali tipologie di risorse, in studi successivi la Commissione ha aggiunto una quarta risorsa, ossia la capacità di *governance*⁷.

Le proposte operative per informare le attività di *capacity building* nell’ambito della programmazione dei Fondi “per la coesione” 2021-2027, elaborate negli anni recenti dall’OCSE e dalla Commissione Europea (si veda oltre), di fatto, continuano a valorizzare delle linee strategiche delle azioni di

⁵ I lavori più significativi che hanno fortemente catalizzato, all’inizio degli anni Novanta, il dibattito sull’applicazione di principi di gestione più orientati ai risultati nella PA e sul *New Public Management* (NPM) sono: **Hood C.** (1991), *A Public Management for all Seasons?*. *Public Administration*, 69, pp. 3-19; **Hood C.** (1995). *The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. Accounting, organizations and society*, 20(2-3). **Osborne D., Gaebler T.** (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA).

Per una critica del NPM si veda: **Borgonovi E.** (2018). *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme. Rivista Italiana di Public Management*, 1(2).

⁶ Si vedano, in particolare, **EIPA** (2000); *EU Structural Funds beyond Agenda 2000: Reform and Implications for Current and Future Member States*, Maastricht; **Netherlands Economic Institute** (2002); *Absorption Capacity for Structural Funds in the Region of Slovenia*. NEI Principal Report for the DG Regio, Rotterdam.

⁷ Cfr.: **European Commission** (2016), *EU Competency Framework for the management and implementation of the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund*, Brussels.

capacity building dettate dagli studi dei primi anni del nuovo secolo, in particolare le due direttrici di analisi che seguono:

1. vanno considerati due blocchi di fattori che condizionano efficacia ed efficienza degli interventi (Programmi) cofinanziati dai Fondi Strutturali:

1.1. **fattori dal lato dell’offerta (di fondi)** che molti autori hanno classificato in tre gruppi, definiti capacità macroeconomica (riferita, fondamentalmente, agli Stati), capacità finanziaria e capacità amministrativa;

1.2. **fattori dal lato della domanda**, riconducibili, di fatto, alla capacità dei potenziali beneficiari di accedere ai contributi (proponendo valide proposte progettuali) e di utilizzarli al meglio;

2. bisogna considerare con attenzione le varie fasi del *policy-making cycle* nell’ambito della politica di coesione dell’UE. In questa prospettiva, il riferimento metodologico principale continua ad essere il contributo dell’economista della *London School of Economics* Simona Milio (2007), che ha avuto il merito di andare oltre l’equazione per cui la “capacità amministrativa” veniva meramente intesa come “capacità di assorbimento” dei Fondi e, soprattutto, di associare le azioni di valutazione della capacità amministrativa e le proposte per il suo miglioramento alle principali fasi del *policy-making* che caratterizzano la politica di coesione dell’UE⁸. Come si evince dalla tabella 2.1, un aspetto centrale nell’approccio della Milio è la chiarezza nella definizione delle responsabilità decisionali.

Tabella 2.1 – Componenti chiave della capacità amministrativa secondo Simona Milio

Componenti chiave	Indicatori (parametri di riferimento)
Management	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chiarezza nella definizione dei ruoli ▪ Coordinamento e cooperazione fra i diversi responsabili
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulazione dei Programmi supportata da una valida Analisi SWOT ▪ Tempi di approvazione dei Programmi
Monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Set up</i> di un sistema di monitoraggio e di indicatori in linea con gli standard concordati ▪ Disponibilità di dati di avanzamento procedurale, fisico e finanziario
Valutazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborazione di Rapporti di Valutazione ▪ Integrazione di una cultura valutativa nei sistemi e nei metodi di programmazione e gestione

Fonte: Milio (2007), *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? con adattamenti*

Nei contributi di analisi più recenti su politiche pubbliche e capacità amministrativa si va sempre di più affermando l’orientamento a valutare la capacità amministrativa sulla base di tre parametri generali, riportati nella tavola sinottica che segue, elaborata sulla base e di un contributo di analisi recente di Andrea Lippi (fra i massimi esperti italiani di analisi e valutazione delle politiche pubbliche) e di un contributo del 2022 di Mendez e Bachtler⁹.

⁸ Cfr. **Milio S.** (2007). *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. Regional Studies*, 41(4): 429-442.

⁹ Cfr. **Lippi A.**; *Slide* dell’intervento al Seminario “Capacità amministrativa come misura e come strumento di governo e di direzione del PNRR” del 6 Giugno 2023, organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

Mendez C.; Bachtler J. (2022), *The Quality of Government and Administrative Performance: Explaining Cohesion Policy Compliance, Absorption and Achievements across EU Regions. Regional Studies*, 2.08.2022. In relazione a quest’ultimo contributo si evidenzia che gli autori: (i) usano come sinonimi capacità amministrativa e performance amministrativa; (ii) calcano la mano su rispetto della norma (compliance) e capacità di performance (sia rispetto all’utilizzo delle risorse finanziarie, sia rispetto alla capacità di raggiungere gli obiettivi quantificati).

Tabella 2.2 – Componenti chiave della capacità amministrativa secondo Andrea Lippi

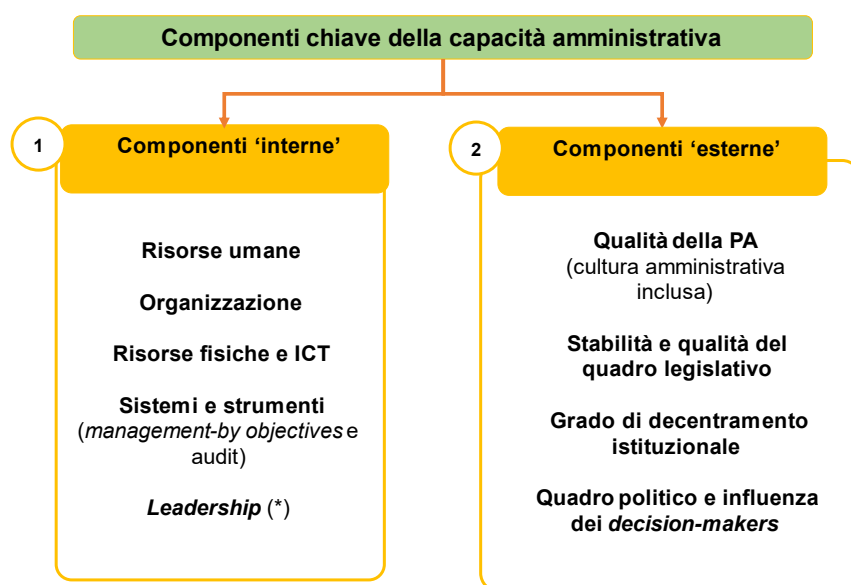
Capacità amministrativa	Descrizione
Capacità di <i>compliance</i>	Disponibilità di competenze, rispetto della norma, capacità di gestione di risorse umane e organizzative
Capacità di <i>performance</i>	Capacità di delineare delle strategie operative pertinenti Capacità di spesa Capacità di tradurre gli input in impatti significativi
Capacità di <i>governance</i>	Coordinamento delle strutture organizzative Promozione e coordinamento dell'innovazione amministrativa Coordinamento politico multilivello e con la società civile e le imprese

Fonte: Lippi (2023), con adattamenti

Nel recentissimo contributo di Bachtler e altri già citato in precedenza (pubblicato il 27 Novembre u.s. su *Regional Studies*), dopo aver messo in luce le difficoltà nel trovare una definizione condivisa di capacità amministrativa, vengono individuati due gruppi di componenti chiave:

- ✓ uno annovera le componenti “interne”;
- ✓ uno le componenti “esterne” (si veda la figura che segue)¹⁰.

Figura 2.1 – Componenti “interne” ed “esterne” della capacità amministrativa



(*) La *leadership* - riprendendo direttamente il testo in Inglese - viene definita come segue: “*goal-setting, vision, motivation, collective commitment*”

Fonte: Bachtler J.; Polverari L.; Domorenok E.; Graziano P. (2023), *Administrative Capacity and EU Cohesion Policy*

¹⁰ Nel corrente mese il Parlamento Europeo ha pubblicato un importante e utile studio sui fattori determinanti della “capacità di assorbimento” dei Fondi Strutturali, in cui tali fattori vengono raccolti in quattro cluster. Uno dei cluster raccoglie degli elementi qualificanti della capacità amministrativa che, in questo studio, vengono identificati nei seguenti: (i) inefficienti strutture istituzionali; (ii) gap nei percorsi di formazione/aggiornamento del personale impegnato nella gestione dei Fondi; (iii) scarsa capacità di motivare le risorse umane (*low workforce engagement*); (iv) procedure inadeguate per selezionare i progetti finanziabili; (v) insufficiente digitalizzazione delle procedure. Cfr.: **European Parliament – REGI Committe** (2023); *Absorption Rates of Cohesion Policy. Preliminary Study Results*; Brussels, December 2023.

I vari studi citati in precedenza hanno profondamente influenzato l'approccio alla capacitazione istituzionale nella gestione dei Fondi Strutturali nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Ciò detto, l'UE da diversi anni ha sviluppato delle riflessioni con riferimento al ciclo di *policy-making* e legislativo e alla gestione di tutte le risorse finanziarie del bilancio dell'UE che, indirettamente, trovano una eco anche nel dibattito su una gestione più efficace ed efficiente dei Fondi "per la coesione".

In questa luce, vanno ricordate due Iniziative che incidono ampiamente sia sui processi legislativi dell'Istituzioni europee, sia sulla gestione complessiva del sistema di finanza pubblica dell'UE:

- ✓ l'Iniziativa "EU budget focused on Results" (2015);
- ✓ l'Iniziativa "Better Regulation for Better Results", più nota come "Better Regulation Agenda" (2015).

Queste due Iniziative sono intese a rafforzare, nell'ambito del sistema di finanza pubblica dell'UE e di quello legislativo, l'orientamento a processi di formulazione e gestione delle politiche pubbliche "performance oriented" (in gergo si parla di "performance based budgeting"), processi che riecheggiano ampiamente i principi ispiratori del *New Public Management*¹¹.

Sarebbe opportuno che nelle strategie di *capacity building* inerenti alla gestione dei Fondi "per la coesione" venisse dedicato un certo spazio ad una migliore presentazione di presupposti e possibili applicazioni pratiche di queste due Iniziative dell'UE e dell'applicazione concreta dei sistemi di "performance based budgeting".

Questo anche per il fatto che, a seguito del Reg. (UE; Euratom) 2018/1046 – il Regolamento finanziario vigente – è stata introdotta una forma di sovvenzione palesemente informata ai principi del "performance based budgeting", ossia i "finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni".

2.2. Le linee di indirizzo per le azioni di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2021-2027

La Commissione Europea ha rilanciato le analisi sulle strategie di supporto alla capacità amministrativa delle Autorità impegnate nella gestione dei Fondi "per la coesione" in vista dell'avvio della programmazione 2021-2027, in particolare con un progetto pilota lanciato nel 2018 – *Roadmaps Administrative Capacity Building* - realizzato insieme all'OCSE¹².

I rapporti elaborati dall'OCSE al termine del progetto hanno posto in luce la necessità di concentrare l'attenzione sui fattori riportati nella figura che segue.

¹¹ A titolo di completezza va rimarcato che ambedue le Iniziative varate nel 2015, in realtà, muovono da sperimentazioni già avviate dall'UE e da un ampio dibattito internazionale sul "performance based budgeting" e sulla "better regulation". In merito alle Iniziative promosse nel tempo dall'UE sulla "better regulation" si veda: **Tafari L.** (2015), *Better Regulation for Better Results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*. Senato della Repubblica. Ufficio Valutazione di Impatto, Roma.

Fra i tanti contributi sui sistemi di "performance based budgeting", si vedano: **OECD** (2017), *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*; OECD Journal on Budgeting, volume 2017/1, Paris; **Sapala M.** (2018), *Performance Budgeting. A Means to Improve EUBudget*; EPRS-European Parliamentary Research Service, March 2018

¹² Cfr.: **OECD** (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Publishing, Paris

OECD (2021), *Administrative Capacity Building. Self-assessment Instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy*, OECD Publishing, Paris.

Fig. 2.2 - Le dimensioni della capacità amministrativa per migliorare gestione e “capacità di assorbimento” dei Fondi “per la coesione”



Fonte: OECD (2020) - *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*

L'intera analisi alla base del Rapporto di Autovalutazione è stata ampiamente informata a questo approccio dell'OCSE. Pertanto, le dimensioni di analisi maggiormente determinanti le conclusioni finali sono state:

- ✓ **le persone.** Le risorse umane, nell'impostazione dell'OCSE, sono la colonna portante di qualunque organizzazione e devono essere analizzate nella combinazione di competenze tecniche ed abilità trasversali (*soft skills* e attitudini). Nel contesto italiano non si possono non considerare anche le problematiche che scaturiscono dal palese sottodimensionamento degli organici della PA italiana e dal progressivo innalzamento dell'età media degli impiegati pubblici;
- ✓ **l'organizzazione,** da intendersi come un insieme di sistemi, strumenti, processi e di valori condivisi che permeano la cultura organizzativa. Queste variabili dovrebbero essere allineate con gli obiettivi strategici e sostenute da strutture di gestione snelle, per agevolare un processo decisionale efficace e consapevole;
- ✓ **la pianificazione strategica,** che prende in esame vari aspetti lungo l'intero ciclo d'investimento, dallo sviluppo della strategia alla pianificazione e selezione del progetto, la sua attuazione, la partecipazione dei portatori di interessi, il monitoraggio e la valutazione;
- ✓ la presenza di **condizioni quadro favorevoli alla realizzazione di politiche e investimenti** (condizioni “abilitanti”). È un elemento cruciale per la creazione di condizioni di contesto che consentano a tutti i livelli di governo di realizzare gli investimenti pubblici in modo efficace. Le condizioni quadro abilitanti, ai vari livelli di governo, includono un quadro fiscale favorevole al conseguimento degli obiettivi d'investimento perseguiti, una gestione finanziaria sana e trasparente, un utilizzo strategico degli appalti pubblici e un sistema normativo e legislativo chiaro e coerente.

Sulla scorta del progetto *Administrative Capacity Building (ACB)* condotto con il supporto dell'OCSE, la Commissione ha elaborato la Guida “**tabella di marcia per lo sviluppo delle capacità**”

amministrative”, che ha costituito la base analitica di riferimento per l’elaborazione tanto del Programma Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027 (PN CapCoe), quanto dei Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA)¹³.

La stessa Commissione lo definisce «un documento opzionale di natura strategica, che include azioni di ampia portata per lo sviluppo delle capacità di utilizzo e gestione dei fondi. Le tabelle di marcia non devono attenersi a un formato prestabilito e possono essere sviluppate per gli Stati membri o per singoli programmi» (si veda pagina 7 della Guida tradotta in Italiano).

Anche da questo documento di indirizzo operativo sono stati tratti degli utili elementi di riflessioni per migliorare le indagini e rendere più robusto e utile per l’Amministrazione il Rapporto di autovalutazione finale.

Box 2.1 - Le indicazioni sulle dimensioni di capacità amministrativa da sostenere della “tabella di marcia” della Commissione

Il documento della Commissione sulla “tabella di marcia” conferma le dimensioni di capacità amministrativa sulle quali incidere, già individuate dall’OCSE, che sono:

- ✓ le **strutture**, da intendere come la presenza di una struttura per l’organizzazione di un programma, che indichi chiaramente i compiti e le responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi intermedi e di altri organismi chiave e le rispettive interrelazioni; ciò determina in larga misura l’efficienza del meccanismo di attuazione del programma stesso;
- ✓ le **risorse umane**, che sono un fattore cruciale per garantire la tempestiva disponibilità di personale esperto, competente e motivato quale fattore cruciale per il successo nella gestione dei fondi;
- ✓ i **sistemi e gli strumenti**, da intendere come la disponibilità di strumenti, metodi, linee guida, manuali, sistemi, procedure, modulistica ecc. che agevolando il lavoro, possono contribuire a un funzionamento più efficace del sistema.

A tale riguardo, preme parimenti evidenziare che l’Accordo di Partenariato (AdP) nel paragrafo 9 indica i seguenti tre principali ambiti di intervento per un rafforzamento sistemico delle capacità amministrative:

- ✓ migliore l’organizzazione delle strutture;
- ✓ disponibilità e competenze delle risorse umane;
- ✓ procedure e strumenti necessari per rendere più efficace la gestione degli interventi.

¹³ Al momento, quindi, sono disponibili diverse note di orientamento metodologico della Commissione sulle azioni intese a rafforzare la capacità amministrativa nel corrente periodo di programmazione, fra le quali si richiamano:

European Commission (2017a), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. 2017 Edition*, Brussels.

European Commission (2017b), *EU Competency Framework for the management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, Brussels.

European Commission (2020), *Roadmap for Administrative Capacity Building. Practical toolkit*, Brussels.

3. Inquadramento generale degli interventi del Piano Sviluppo e Coesione (PSC) e del loro stato di attuazione

3.1. Quadro di riferimento dell'attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), concorre, insieme ai Fondi Strutturali europei, alla realizzazione degli obiettivi della politica di coesione, segnatamente quelli dell'art. 119 comma 5 della Costituzione riformata nel 2001.

Com'è noto il FSC – ex Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) – è stato caratterizzato da varie revisioni nel corso del tempo e da un progressivo allineamento a logiche di attuazione proprie dei Fondi Strutturali.

Questo ha comportato, tra l'altro, l'identificazione di tre periodi di programmazione di riferimento allineati a quelli della politica di coesione dell'UE (2000-2006; 2007-2013 e 2014-2020).

Il primo periodo (2000- 2006) è stato realizzato avvalendosi del *framework* istituzionale “Intesa Istituzionale di Programma e Accordi di Programma Quadro”. I programmi di investimento venivano con processi negoziali di cadenza annuale, innescati dalla legge di bilancio.

Le risorse del FSC 2000-2006 sono state destinate a investimenti pubblici in infrastrutture materiali ed immateriali, con interventi riconducibili all'Intesa Istituzionale di Programma sottoscritta nel 2000 tra il Governo nazionale e la Giunta Regionale, e all'erogazione di incentivi.

In quella fase il FSC si caratterizzava per logiche di programmazione, rendicontazione ed erogazione dei contributi ben di verse da quelle dei Fondi Strutturali.

È nel periodo di programmazione 2007-2013 che si è registrato un deciso allineamento delle logiche attuative del FSC a quelle dei Fondi Strutturali. Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, infatti, aveva previsto l'unificazione della programmazione delle politiche regionale, comunitaria e nazionale. Questo ha comportato, *inter alia*, l'adozione di un sistema unitario di monitoraggio che rendeva omogenee le modalità di rilevazione dei dati sull'attuazione degli interventi, le procedure di trasmissione dei dati e anche quelle inerenti ai controlli.

La Regione Abruzzo, attraverso il FSC, ha finanziato, nel periodo di programmazione 2007-2013, il Programma di Attuazione Regionale (PAR FSC 2007-2013 Abruzzo), comprensivo degli strumenti prescelti per il perseguimento dei propri obiettivi: Accordi di Programma Quadro (APQ) e Strumenti di Attuazione Diretta (SAD).

Nel periodo di programmazione 2014-2020, a livello nazionale, sono stati siglati appositi Accordi interistituzionali denominati “Patti per il Sud”, per colmare il gap esistente tra le aree del Paese, condividendo con i territori azioni e settori di intervento ritenuti maggiormente idonei a favorire il rilancio degli investimenti e dell'occupazione nel Mezzogiorno. All'interno del Patto per il Sud Abruzzo sono declinati Strumenti di Attuazione Diretta (SAD) e Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS).

All'originaria normativa intesa a disciplinare i “Patti per il Sud”, dettata dalle Delibere CIPE per le programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 (n.166/2007, nn. 25 e 26 del 2016 e n.26 del 2018), si è aggiunta una base normativa intesa specificamente a:

- ✓ riorganizzare degli interventi FSC in unico Piano di Sviluppo e Coesione (PSC), in primo luogo mediante il DL n. 34/2019, art. 44 per la “semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione”;

- ✓ fronteggiare l'emergenza sanitaria ed economica seguita alla diffusione del COVID-19 (ex DL n. 34/2020, artt. n. 241 e n. 242, rispettivamente inerenti "l'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-19" e il "contributo dei Fondi Strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19").

La Regione Abruzzo, di riflesso, ha adottato una serie di atti riguardanti la riprogrammazione delle risorse FSC, *in primis* la DGR 416/2020 recante "Accordo Regione- Presidenza Consiglio dei Ministri ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del decreto legge 34/2020".

A seguito della semplificazione normata con l'art. 44 del Decreto Legge 34/2019, il CIPESS con deliberazione n.21, seduta del 29/04/2021, ha approvato il Piano Sviluppo e Coesione (PSC) della Regione Abruzzo.

Nel nuovo PSC FSC Abruzzo sono confluiti gli interventi approvati nei cicli di programmazione FSC 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, nella sezione Ordinaria, mentre gli interventi riprogrammati per il sostegno all'economia a seguito della pandemia da Covid-19, ex DGR 416, sono entrati a far parte della Sezione Speciale (1 e 2).

Le attività di auto-valutazione sono circoscritte solo agli interventi della Sezione Ordinaria che, alla data del 31.12.2022, erano 3.425, la maggioranza dei quali – 1.829 - approvati nel periodo 2007-2013.

Recentemente l'AR ha aggiornato il quadro complessivo sull'attuazione degli interventi al 31.10.2023, presentando dei report sintetici aggiornati nel corso dell'ultimo Comitato di Sorveglianza (CdS) del PSC FSC tenutosi il 5 Dicembre u.s. Sulla base dei dati aggiornati, gli interventi finanziati dalla Sezione Ordinaria sono 3.785. In questo capitolo, tuttavia, alcune elaborazioni sui dati di monitoraggio, per motivi di tempo, sono riferiti ai dati precedentemente rilevati al 31.12.2022.

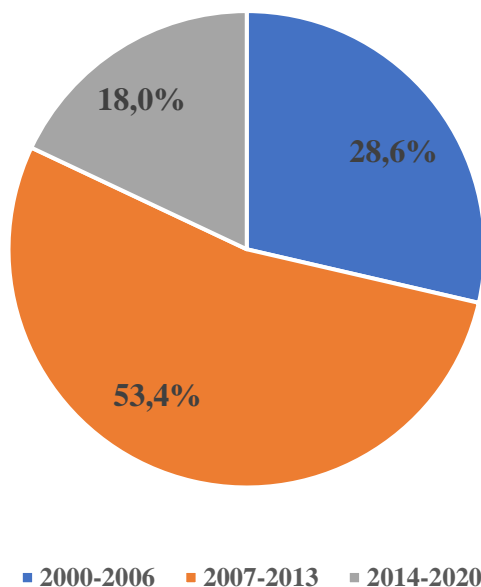
3.2. Articolazione e stato di attuazione degli interventi della Sezione Ordinaria del Piano Sviluppo e Coesione FSC

Le attività di autovalutazione sono circoscritte solo agli interventi della Sezione Ordinaria che, alla data del 31.12.2022, sono 3.425. La maggioranza di questi è stato realizzato mediante i c.d Strumenti di Attuazione Diretta (SAD) utilizzati a partire dal periodo 2007-2013. Ben 2.225 interventi (65% del totale) sono stati realizzati tramite gli SAD che, come attesta il nome, sono degli Strumenti attuativi programmati e gestiti direttamente dall'Amministrazione regionale.

Il grafico 3.1 restituisce la distribuzione degli interventi afferenti alla Sezione Ordinaria del PSC per periodi di programmazione. Come si può osservare la maggior parte degli interventi – 1.829 – sono stati approvati nel periodo 2007-2013.

Graf. 3.1 – Distribuzione dei progetti della Sezione Ordinaria approvati per periodo di programmazione. Dati aggiornati al 31.12.2022

Distribuzione dei progetti approvati per periodo di programmazione



Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

Il processo di autovalutazione, concentrandosi su durata, eventuali criticità ed efficienza dei procedimenti attuativi, è stato strutturato intorno a tre elementi basilari che incidono ampiamente sull'efficienza dei processi attuativi:

(i) **l'accurata ricostruzione di macro-processi e processi in cui si articola l'attuazione degli interventi**, nella consapevolezza che la c.d. "efficienza procedurale" incide ampiamente su "efficienza operativa" – capacità di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili – ed efficacia degli interventi (la base informativa fondamentale, a tal fine, è costituita da Sistema di Gestione e Controllo del PSC, Manuali sulle procedure attuative e "piste di controllo");

(ii) **tipologia di operazioni** (realizzazione di opere pubbliche, concessioni di aiuti economici a persone fisiche e giuridiche; altro...), dal momento che le varie tipologie di interventi presentano diversi livelli di complessità e/o delle specificità che incidono sull'attuazione;

(iii) **titolarità della responsabilità gestionale**. Le due forme di gestione di riferimento sono:

- ✓ **"titolarità regionale"**: operazioni per le quali una data Direzione (Dipartimento) regionale o un Ente strumentale (ente *in house*) è beneficiario diretto (attuatore) delle azioni;
- ✓ **"regia regionale"**: operazioni i cui soggetti attuatori sono enti esterni alla Amministrazione titolare dei Programmi pluriennali di politica economica – nel caso di specie gli interventi finanziati dal FSC - che vengono selezionati sulla base di procedura di evidenza pubblica e sono investiti della responsabilità di attuare gli interventi ammissibili a beneficio)¹⁴.

Per questo motivo nella tabella che segue si riporta la distribuzione per macro-tipologia e tipologia e per titolarità della gestione di tutti gli interventi della Sezione Ordinaria del PSC FSC, distribuzione che ha rappresentato un riferimento cardinale nell'intera impostazione dell'analisi.

¹⁴ Cfr.: Arista T. (2017), *Le modalità di attuazione di un Programma Operativo*, FormezPA, Roma; MEF-RGS (2007), *Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007-2013*; Roma.

Tabella 3.1 – Distribuzione dei progetti della Sezione Ordinaria approvati per natura degli interventi e per titolarità degli stessi. Dati aggiornati al 31.12.2022

Natura degli interventi	Titolarità degli interventi	Approvati	Conclusi	Conclusi/Approvati (in %)
Opere pubbliche	A titolarità regionale	41	27	65,9
	A regia	2.025	1.560	77,0
Acquisto di beni e servizi da parte della PA	A titolarità regionale	28	14	50,0
	A regia	930	772	83,0
Erogazione aiuti alle imprese	Erogazione aiuti a titolarità regionale	143	128	89,5
	Erogazione aiuti a regia (*)	129	115	89,1
Erogazione contributi alle persone a	Erogazione contributi a titolarità regionale	3	3	100,0
	Erogazione contributi a regia	126	59	46,8
Totale		3.425	2.678	78,2

(*) 32 interventi degli aiuti alle imprese a regia sono stati finanziati a valere del “Fondo Credito e Crescita – Migliorare l’accesso al credito delle PMI abruzzesi”

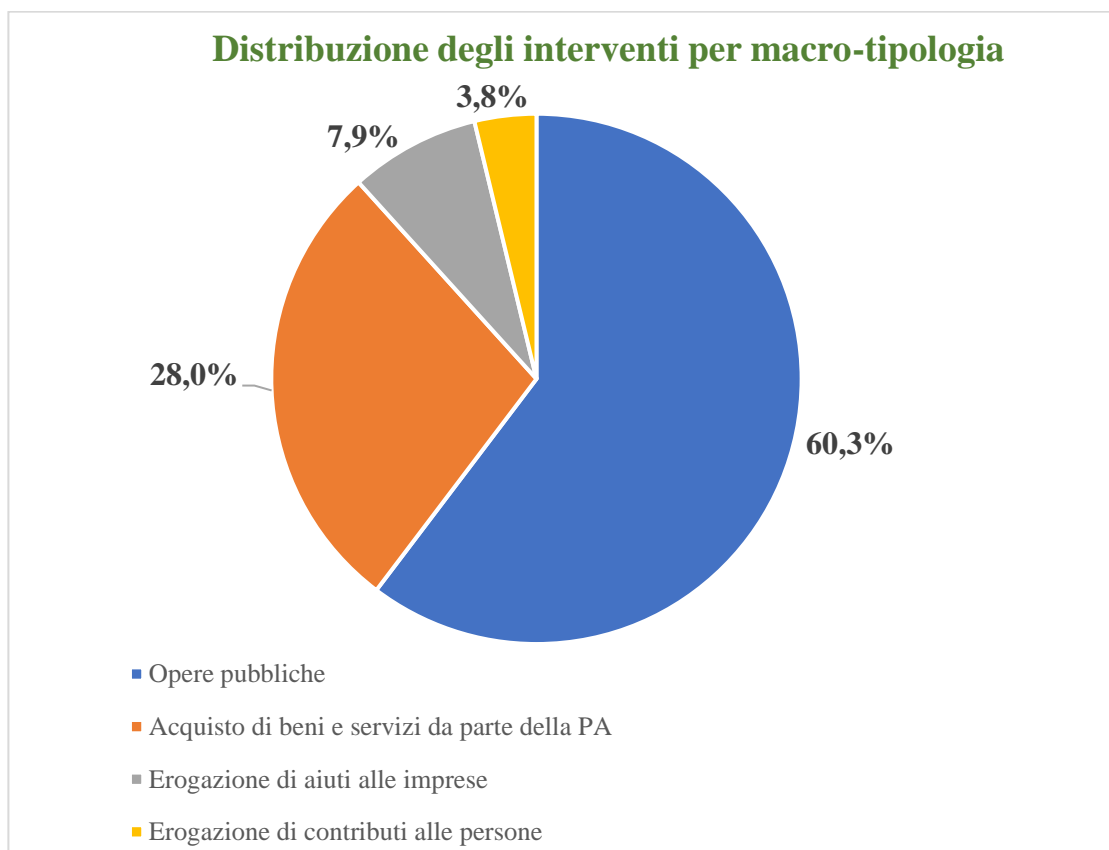
Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

Stante la necessità di migliorare ulteriormente la verifica della qualità dei dati immagazzinati su SGP, la distribuzione di cui sopra evidenzia che il 78,2% di tutti gli interventi del PSC FSC 2000-2020 è stato concluso. Appare significativo evidenziare che, per quanto concerne le opere pubbliche la quota di interventi conclusi è soddisfacente nel caso di gestione “a regia regionale” (77%), mentre risulta più debole per le opere pubbliche attuate “a titolarità regionale”.

A titolo di completezza si evidenzia che la distribuzione di cui sopra non riporta gli “interventi a sostegno allo sviluppo delle risorse umane” (formazione), che compaiono solo nella Sezione Speciale del PSC FSC.

Il grafico che segue riporta la distribuzione per macro-tipologia degli interventi approvati. Come si può osservare la grande maggioranza di questi è costituita da opere pubbliche. Relativamente modesta, di converso, è la quota dei regimi di aiuto, inclusi quelli attuati tramite strumenti rotativi (11,7% del totale, includendovi gli aiuti sia alle imprese sia alle persone fisiche).

Graf. 3.2 – Distribuzione dei progetti della Sezione Ordinaria approvati per macro-tipologia. Dati aggiornati al 31.12.2022



Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

Preme sottolineare che, guardando all'intero periodo 2000 – 2020, il Programma Attuativo Regionale 2007-2013 è quello che ha realmente finanziato l'area di *policy* "Competitività e RSTI - (Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione)" intervenendo sugli ostacoli all'innovazione, allo sviluppo del mercato dei capitali e al finanziamento delle imprese. Su questa area di *policy* non sono state allocate risorse pubbliche nei periodi 2000-2006 e 2014-2020. Quantunque i regimi di aiuto abbiano un peso alquanto limitato sul numero complessivo di progetti attuati, ve ne sono alcuni di assoluto rilievo, *in primis* il progetto "Campus dell'Innovazione Automotive e Metallmeccanica", progetto sovra-regionale che spicca sia per la rilevante entità delle risorse stanziare sia per il suo significativo contributo al raggiungimento di obiettivi regionali strategici.

Stante il fatto che tradizionalmente il FSC è stato focalizzato sulla realizzazione di opere pubbliche, non va trascurato che esso consente di coinvolgere nelle strategie di sostegno alla competitività del sistema produttivo anche le Grandi Imprese, opzione strategica di fatto preclusa dalla normativa sui Fondi Strutturali (normativa che, com'è noto, fino ai "regimi speciali" sugli aiuti di Stato varati per fronteggiare l'emergenza economica seguita alla pandemia precludeva assolutamente il sostegno al capitale circolante delle imprese e che, di fatto, consente il finanziamento di Grandi Imprese solo per determinate fattispecie di interventi).

3.2. La distribuzione delle risorse finanziarie e degli interventi per aree tematiche

A titolo di completezza va ricordato che l’attuazione del FSC ha registrato una rilevante razionalizzazione con il DL n. 34/2019 (c.d. “Decreto Crescita”) che ha messo ordine fra i molteplici strumenti di intervento approvati fino a quel momento ed ha previsto un unico piano operativo pluriennale – “Piano di Sviluppo e Coesione” – per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città Metropolitana titolare di interventi a valore del FSC (art. 44). Il FSC, in analogia ai Fondi Strutturali, sostiene interventi strutturali di carattere pluriennale.

Successivamente, la riforma del FSC, anche sull’abbrivio della L. 178/2020 (Legge di bilancio per il 2021), ha ricevuto ulteriore significativo impulso dalla Delibera CIPESS 2/2021 – rilasciata il 29 Aprile 2021 – che nell’articolo 2 e nell’Allegato II declina le seguenti 12 “**aree tematiche**” in cui devono essere articolati i PSC. Nella figura 3.1 – ripresa dal portale *OpenCoesione* - sono riportate “aree tematiche” e “settori” di intervento del PSC FSC¹⁵

Fig. 3.1 – Aree tematiche e Settori dei PSC FSC



Fonte: *Open Coesione*

¹⁵ Per una più ampia presentazione delle 12 “aree tematiche” si rinvia al Documento “Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027 Aree Tematiche e Obiettivi Strategici” che definisce appunto gli Obiettivi Strategici di aree tematiche e settori del FSC 2021-2027 disponibile sul portale del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio.

La tabella 3.2 riporta i dati aggiornati al 31.10.2023 e fornisce un quadro di insieme delle risorse stanziare per la Sezione Ordinaria – 1.863,706 milioni di Euro - per ciascuna delle aree tematiche del PSC FSC e anche la distribuzione per aree tematiche degli interventi approvati.

Come si può osservare, in termini di risorse stanziare per la Sezione Ordinaria le aree tematiche più rilevanti nell'ordine sono:

- 07. Trasporto e mobilità (con oltre 613 milioni di Euro, pari sostanzialmente a un terzo del totale).
- 05. Ambiente e risorse naturali.
- 06. Cultura.

Le aree tematiche in cui si concentra la quota più rilevante di interventi approvati nell'ordine sono:

- 05. Ambiente e risorse naturali (include il 24,88% degli interventi approvati).
- 06. Cultura (include il 23,12% degli interventi approvati).

Tabella 3.2 – Distribuzione delle risorse finanziarie del PSC e dei progetti della Sezione Ordinaria per aree tematiche al 31.10.2023. Importi espressi in milioni di Euro

Aree tematiche	Risorse stanziare		N. Interventi approvati	
	V.A. (mln di Euro)	%	N.	%
01 - Ricerca e innovazione	65,265	3,50	105	2,77
02 - Digitalizzazione	84,124	4,51	59	1,56
03 - Competitività imprese	149,676	8,03	463	12,20
04 - Energia	0,000	0,00	0	0,00
05 - Ambiente e risorse naturali	530,911	28,49	944	24,88
06 - Cultura	243,947	13,09	877	23,12
07 - Trasporti e mobilità	613,470	32,92	473	12,47
08 - Riqualificazione urbana	93,601	5,02	286	7,54
09 - Lavoro e occupabilità	0,000	0,00	0	0,00
10 - Sociale e salute	53,303	2,86	349	9,20
11 - Istruzione e formazione	11,581	0,62	198	5,22
12 - Capacità amministrativa	17,828	0,96	40	1,05
Totale	1.863,706	100,00	3.794	100,00

Fonte: Autorità Responsabile – Informativa presentata al CdS del PSC FSC del 5.12.2023

Come illustrato nel corso del CdS del 5 Dicembre u.s., sempre alla data del 31.10.2023, risultano 241 interventi in progettazione, 725 in esecuzione e 2.828 chiusi e/o in chiusura.

3.3. Un breve focus di analisi sulle opere pubbliche

Questo breve focus di analisi sulle opere pubbliche e la centralità che esse assumeranno nell'intero processo di autovalutazione sono motivati da più ragioni:

- ✓ coprono una quota rilevante degli interventi finanziati (60,3%);
- ✓ il nuovo sistema di *governance* del FSC delineato dal DL 124/2023 (“DL Sud “del 19 Settembre u.s.) definisce un nuovo sistema di definanziamento degli interventi molto più stringente e, soprattutto, ancorato alla capacità dei soggetti coinvolti nell’attuazione di rispettare i cronogrammi procedurali e finanziari di ciascun intervento o linea di azione (si vedano gli articoli 2 e 3 del “DL Sud”, convertito con L. 162/2023);
- ✓ è ben noto che, in Italia, fra i principali fattori di criticità della politica economica – e, nello specifico, dell’attuazione degli interventi della politica di coesione – vi è proprio la durata eccessiva nel completamento delle opere pubbliche¹⁶;
- ✓ la recente approvazione di un nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs. 36/2023) che, *inter alia*, recepisce alcune importanti semplificazioni del Codice in vigore dal 2016 introdotte con il DL 76/2020 e con il DL 77/2021, è intesa in primo luogo a rendere ancora più semplici gli appalti di opere pubbliche e di forniture e servizi e a ridurre i c.d. “tempi di attraversamento”.

Come si evince dalla tabella 3.3, le 2.066 opere pubbliche approvate si concentrano soprattutto sulle aree tematiche 05. Ambiente e risorse naturali e 06. Cultura, su cui si concentra, come detto, la quota più rilevante di tutti i progetti ammessi a beneficio.

Tabella 3.3. – Distribuzione delle opere pubbliche e di tutti i progetti della Sezione Ordinaria per aree tematiche. Dati rilevati al 31.12.2022

Aree tematiche	Opere pubbliche approvate		Progetti approvati	
	N.	%	N.	%
01 - Ricerca e innovazione	16	0,8	83	2,4
02 - Digitalizzazione	1	0,0	43	1,3
03 - Competitività imprese	140	6,8	416	12,1
04 - Energia	0	0,0	0	0,0
05 - Ambiente e risorse naturali	633	30,6	858	25,0
06 - Cultura	660	31,9	764	22,3
07 - Trasporti e mobilità	382	18,5	420	12,3
08 - Riqualificazione urbana	198	9,6	272	7,9
09 - Lavoro e occupabilità	0	0,0	0	0,0
10 - Sociale e salute	31	1,5	347	10,1
11 - Istruzione e formazione	3	0,1	188	5,5
12 - Capacità amministrativa	2	0,1	34	0,9
Totale	2.066	100,0	3.425	100,0

Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

¹⁶ Cfr.: Agenzia per la Coesione Territoriale (2018); *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*; Roma; Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022); *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*. Nota di Lavoro 2/2022, Roma.

Alla luce della forte concentrazione delle opere pubbliche su queste due aree tematiche (includono il 62,5% di tutte le opere pubbliche approvate), nella tabella che segue si riporta anche il dettaglio sulla distribuzione delle opere pubbliche approvate per i singoli settori di queste aree.

Come si può osservare, in assoluto i settori che annoverano il numero più elevato di lavori pubblici sono nell'ordine:

06.01 Patrimonio e paesaggio;

05.02 Risorse idriche.

Tabella 3.4 – Distribuzione delle opere pubbliche approvate per settori delle aree tematiche 05. Ambiente e 06. Cultura. Dati rilevati al 31.12.2022

SETTORI		N. Opere approvate
05.01	Rischio e adattamenti climatici	193
05.02	Risorse idriche	260
05.03	Rifiuti	95
05.04	Bonifiche	13
05.05	Natura e biodiversità	72
Totale Area 05	Ambiente e risorse naturali	633
06.01	Patrimonio e paesaggio	657
06.02	Attività culturali	3
Totale Area 06	Cultura	660

Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

La tabella che segue evidenzia come nel primo periodo di programmazione 2000-2006 si concentra il numero preponderante di opere pubbliche approvate (41% del totale).

Tabella 3.5 – Distribuzione delle opere pubbliche approvate per periodi di programmazione. Dati rilevati al 31.12.2022

Settori	Distribuzione delle opere pubbliche approvate per periodi	
	N.	%
2000-2006	848	41,0
2007-2013	608	29,4
2014-2020	610	29,5
Totale	2.066	100,0

Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

La tabella 3.6 fornisce ulteriori informazioni di cui si è tenuto in debita considerazione in sede di analisi e di conduzione delle interviste dirette con i Direttori dei Dipartimenti e del workshop di approfondimento sulle opere pubbliche del 28 Novembre scorso.

In precedenza – si veda la tabella 3.1 – si era posto in luce che il PSC FSC include solo 41 opere pubbliche gestite “a titolarità regionale”, delle quali ne sono state concluse 27.

Come si evince dalla tabella 3.6, dei restanti 2.025 lavori pubblici “a regia regionale”, il 64,9% ha come beneficiari/soggetti attuatori Comuni.

Le opere pubbliche “a regia regionale” attuate dai Comuni concluse sono l'81,6% del totale, dato superiore alla media generale (77%).

Tabella 3.6 – Distribuzione delle opere pubbliche approvate “a regia regionale” per beneficiari/soggetti attuatori. Dati rilevati al 31.12.2022

	Approvati	Conclusi	Conclusi/Approvati (in %)
Comuni	1.334	1.089	81,6
Altri Enti territoriali	691	471	68,2
Totale	2.025	1.560	77,0

Fonte: elaborazioni ns su dati di monitoraggio

4. Il *framework* metodologico

4.1 L'impostazione del Disegno di Valutazione

Il **Disegno di Valutazione** illustra le premesse di politica economica, gli obiettivi e i principali step operativi del processo di autovalutazione.

Il percorso di autovalutazione ha preso le mosse dalla consapevolezza che la misurazione e valutazione della capacità amministrativa delle Autorità che gestiscono i Programmi pluriennali di spesa assume una rilevanza specifica nell'ambito della politica di coesione europea, in quanto essa trova attuazione tramite programmi pluriennali di politica economica che sono multi-attore, multi-settore e ampiamente informati a principi di coinvolgimento dei portatori di interessi nella loro formulazione strategica

Questi elementi cardinali e il particolare sistema di governo multi-livello che caratterizzano la politica di coesione aumentano la complessità di procedure e controlli e, pertanto, rendono particolarmente rilevanti i fabbisogni e gli interventi di capacitazione amministrativa.

In tale direzione, come già accennato, sono numerosi gli studi e gli strumenti elaborati ed attuati dalla Commissione Europea per analizzare le criticità e promuovere l'acquisizione di livelli di capacità amministrativa necessari per garantire una efficace ed efficiente programmazione e attuazione delle politiche e dei compiti che competono alle Amministrazioni Pubbliche a livello nazionale, regionale e locale.

In merito a questi studi, preme evidenziare due aspetti.

In primo luogo, i modelli teorici e operativi proposti, sovente, non sono in grado di cogliere gli aspetti specifici dei contesti territoriali, concentrandosi su livelli, organismi e funzioni di livello centrale. Ancora oggi, infatti, si registra una mancanza di analisi e di strumenti che siano in grado di rilevare ed apprezzare le differenti necessità di rafforzamento amministrativo che possono esistere in diversi contesti e, soprattutto, ad un livello sub-nazionale e locale¹⁷.

In secondo luogo, la valutazione della capacità amministrativa è particolarmente problematica a causa dei seguenti elementi:

- ✓ è molto difficile definire la capacità amministrativa (e, quindi, stabilire l'oggetto stesso della valutazione);
- ✓ la valutazione andrebbe adeguatamente differenziata a seconda della macro-fase procedurale considerata, della tipologia di operazione e della titolarità dell'attuazione (e, quindi, è molto complessa);
- ✓ la valutazione andrebbe considerata essa stessa parte del processo di capacitazione amministrativa (in altri termini, dovrebbe essere introdotta nel sistema di gestione dei Fondi "per la coesione" un'autentica cultura valutativa);
- ✓ la valutazione dell'efficienza amministrativa e delle relative azioni di sostegno può facilmente essere confusa con gli audit della macchina amministrativa e degli interventi realizzati.

Sulla scorta della copiosa letteratura internazionale in materia di capacità amministrativa e anche di alcuni limiti delle indagini effettuate sugli interventi di *capacity building* appena richiamati, si ritiene

¹⁷ Cfr.: **Polverari L.** (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Fascicolo 3-4, Il Mulino, Settembre-Dicembre 2020.

Mendez C.; Bachtler J. (2022), *The Quality of Government and Administrative Performance: Explaining Cohesion Policy Compliance, Absorption and Achievements across EU Regions. Regional Studies*, 2.08.2022.

opportuno informare le indagini e la fase di giudizio finale per la stesura del Rapporto di Autovalutazione ai seguenti sei pilastri:

1. l'adozione della definizione di capacità amministrativa proposta nello studio del **Netherlands Economic Institute** (2002), già citato in precedenza: «*la capacità amministrativa può essere definita come la capacità e le abilità delle autorità centrali e locali di predisporre piani, programmi e progetti adeguati nella tempistica necessaria, di attuare programmi e progetti, di organizzare il coordinamento tra i principali attori, di espletare le procedure amministrative e di rendicontazione, di finanziare e supervisionare le implementazioni adeguatamente, di evitare le irregolarità per quanto possibile*»¹⁸.

2. La scelta del “modello di eccellenza” per le Pubbliche Amministrazioni europee **Common Assessment Framework (CAF)** delineato dall'**EUPAN (European Public Administration Network)** e dall'**EIPA (European Institute of Public Administration)** all'inizio del secolo (e che è stato oggetto di affinamenti successivi) quale modello di riferimento verso cui tendere con le attività di *capacity building*.

Si tratta di un modello ispirato ai principi del *Total Quality Management (TQM)*, inteso a rendere disponibile alle Pubbliche Amministrazioni europee un modello di autovalutazione e, al tempo stesso, un approccio alla attivazione di percorsi di apprendimento reciproco fra di esse.

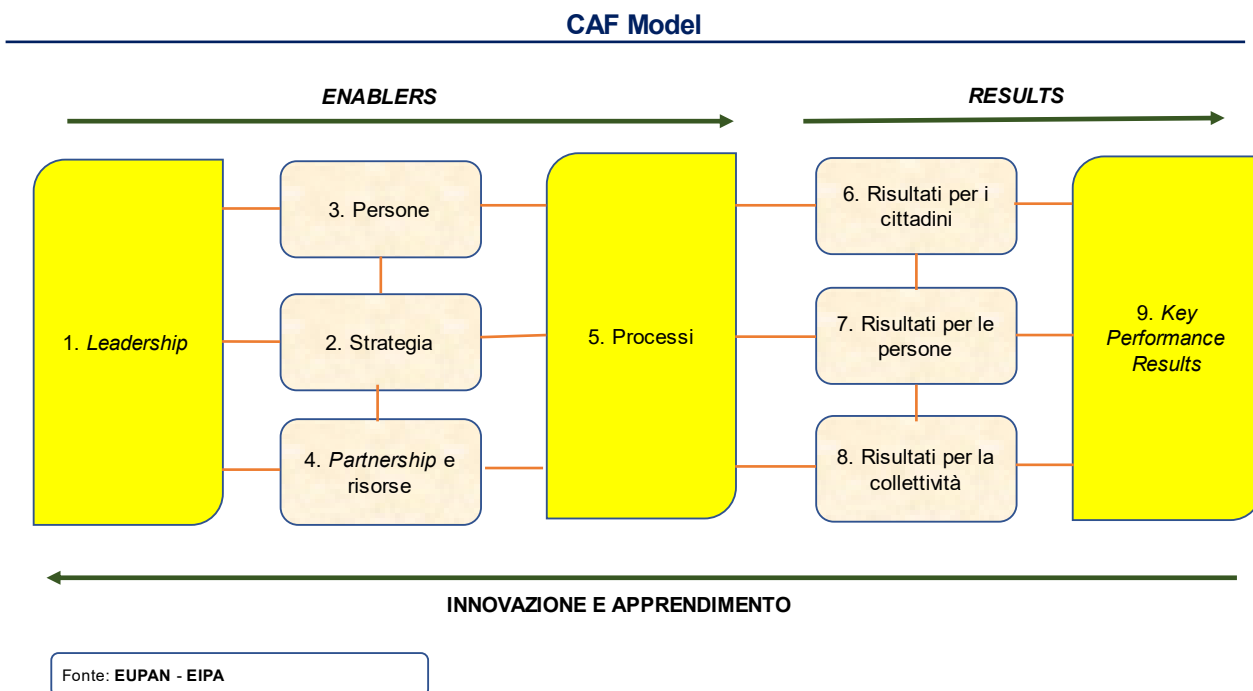
Il CAF è incentrato su:

- ✓ **otto principi di eccellenza** (orientamento ai risultati; focus sui bisogni dei cittadini; leadership; gestione dei processi; capacitazione e coinvolgimento delle persone; miglioramento continuo; sviluppo e coinvolgimento dei portatori di interessi; responsabilità sociale)¹⁹;
- ✓ **nove criteri di (auto)valutazione**, che si dividono in due blocchi (i) *enablers*; (ii) *results*. Come si può osservare nella figura 4.1 il CAF non presta solo attenzione ai risultati “interni” (per il personale), ma anche e soprattutto ai risultati “esterni” (per i cittadini e per la collettività nel suo complesso).

¹⁸ A livello internazionale si fa, sovente, riferimento anche alla seguente definizione di *capacity building* proposta dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: «processo attraverso il quale gli individui, i gruppi, le organizzazioni, le istituzioni e la società nel suo complesso incrementano la loro capacità di (i) eseguire funzioni, risolvere problemi ed ottenere dei risultati; (ii) affrontano i loro problemi di sviluppo tenendo conto del contesto e in maniera sostenibile». Cfr.: **OECD** (2006); *The challenge of capacity development. Working towards good practice*; OECD Publishing, Paris, p. 44; traduzione nostra.

¹⁹ Gli otto principi di eccellenza, di fatto, sono ripresi integralmente al “modello di eccellenza” della **European Foundation for Quality Management (EFQM)**, che costituisce il principale riferimento metodologico del CAF.

Figura 4.1. – Criteri di (auto)valutazione del *Common Assessment Framework* dell'EIPA



Sia il modello CAF, sia l'approccio che si è seguito per l'elaborazione del Rapporto finale sono ampiamente informati al “**modello delle 7S**” della McKinsey²⁰.

Il modello delle 7S è così definito in quanto i consulenti della McKinsey Peters e Waterman individuavano 7 fattori di successo delle organizzazioni che, in Inglese, iniziano con la lettera S.

Tre di questi fattori si identificano come fattori *hard* (*Strategy, Structure, Systems*).

Gli altri quattro fattori si possono definire fattori *soft* (*Staff, Skills, Style e Shared Values*).

Questo è un modello di riferimento rilevante dato che, in generale, nella PA italiana non si registrano solo problemi di mancanza di certe competenze specifiche, ma anche e soprattutto una certa demotivazione e una debole propensione a lavorare per obiettivi.

In altri termini, anche in vista delle azioni di capacitazione amministrativa che saranno varate dall'Autorità Responsabile del PSC FSC, si è ritenuto opportuno prestare particolare attenzione ai 4 fattori *soft* dell'approccio della McKinsey e sulla capacità di Direttori di Dipartimenti (e Posizioni Organizzative) di:

- ✓ motivare le persone;
- ✓ facilitare il dialogo costruttivo fra i membri dello staff (sia all'interno di uno stesso Dipartimento, sia fra quelli di Dipartimenti/Servizi diversi);
- ✓ rafforzare la propensione a lavorare per obiettivi.

In sostanza, l'approccio seguito, ben più di quello suggerito dalla Commissione con la Guida “**tabella di marcia per lo sviluppo delle capacità amministrative**”, ha prestato particolare attenzione ai primi due *enabler* del modello CAF, ossia *leadership* (capacità dei dirigenti pubblici di essere

²⁰ Cfr. **Peters T.J.; Waterman R.H.** (1982), *In search of excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*; HarperCollins Publishers, New York.

elementi catalizzatore dell'impegno complessivo dello staff e della sua capacità di lavorare per obiettivi) e strategia, da intendersi come capacità in senso lato di *management*²¹.

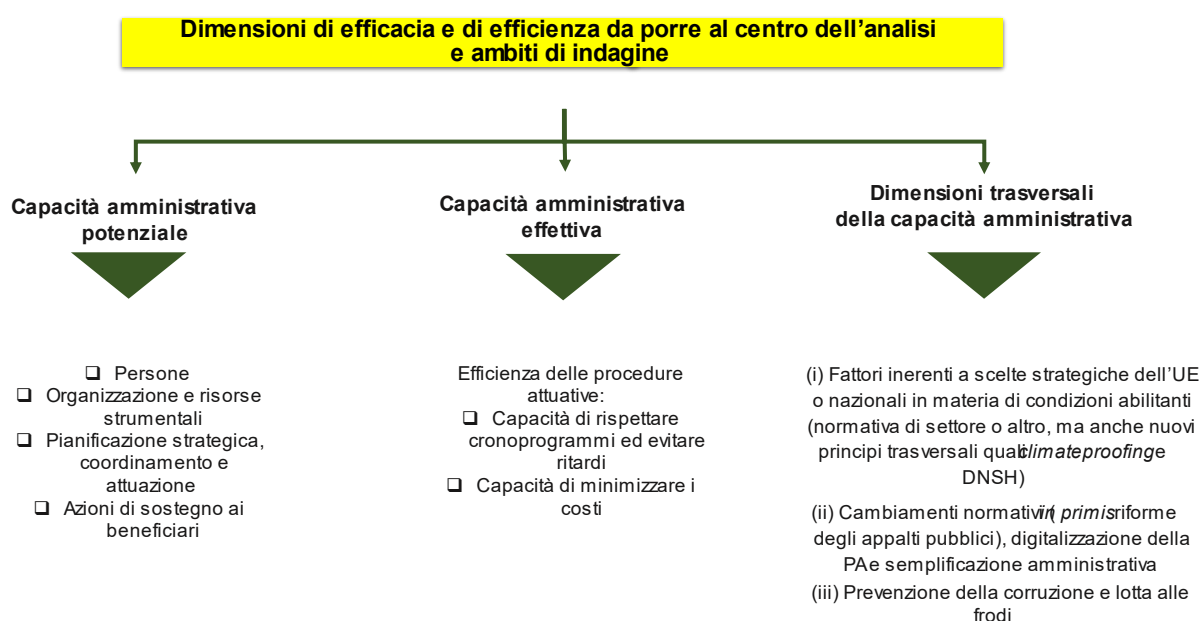
3. L'individuazione delle tre dimensioni di efficacia ed efficienza amministrativa riportate nella figura 4.2 quali assi portanti della capacità amministrativa.

La prima dimensione riguarda la capacità amministrativa potenziale che, di fatto, delinea una sorta di modello di riferimento nella gestione delle risorse pubbliche e degli interventi del FSC verso cui tendere con le azioni di capacitazione.

La seconda dimensione concerne la capacità amministrativa effettiva, come rilevabile in primo luogo sulla scorta di elaborazioni dei dati di monitoraggio volte a misurare: (i) la durata di macro-processi e processi attuativi (verifica della efficienza amministrativa); (ii) la capacità di minimizzare l'utilizzo di risorse per unità di output (capacità di ottimizzare l'utilizzo della finanza pubblica).

La terza dimensione di analisi concerne la valutazione dell'influenza di alcuni fattori trasversali – *in primis* le condizioni di contesto in senso lato - sulla capacità amministrativa dell'Autorità Responsabile del PSC FSC.

Figura 4.2 – Dimensioni di efficacia e di efficienza per la misurazione della capacità amministrativa



4. La scelta dei sette ambiti di indagine, definiti in primo luogo sulla scorta dei documenti metodologici elaborati dall'OCSE, riportati nella tabella 4.1 quali ambiti di approfondimento ineludibili per capire la capacità amministrativa.

²¹ Sui concetti di *leadership* e di *management* pubblico si vedano: **Peters B.G.** (1978); *The Politics of Bureaucracy: a Comparative Approach*; Longman, New York; **Ridolfi M.** (2019); *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della PA*; Rivista Italiana di Public Management, Vol. II n. 1/2019; **Lippi A.** (2022); *Modelli di Amministrazioni Pubbliche*, Il Mulino, Bologna; **Saporito R.** (2023); *Public leadership. Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, EGEA, Milano.

Tabella 4.1 – Dimensioni di efficacia e di efficienza amministrativa e ambiti di indagine

Dimensioni di efficacia ed efficienza	Ambiti di indagine	Elementi chiave da valutare (sub-ambiti)
1. Capacità amministrativa potenziale	<i>1.1. Persone (staff operativo e competenze)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Dotazione organica adeguata ✚ Competenze adeguate ✚ Formazione continua ✚ Clima organizzativo capace di valorizzare lo staff e sistema degli incentivi
	<i>1.2. Organizzazione e risorse strumentali</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Lay out e disponibilità di risorse strumentali ✚ Coordinamento interno e comunicazione ✚ Disponibilità di supporti e applicativi digitali che facilitano una gestione integrate delle procedure ✚ Adeguatezza dei sistemi informativi ✚ Attività di valutazione ✚ Definizione chiara di visione, compiti e responsabilità all'interno dei Dipartimenti
	<i>1.3. Pianificazione strategica, coordinamento e attuazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Priorità strategiche e interventi coerenti con il quadro di policy UE e nazionale ✚ Priorità strategiche e interventi coerenti con le istanze di sostegno a livello nazionale/regionale/locale ✚ Coordinamento multilivello degli interventi ✚ Elevata coerenza esterna con altri Programmi pluriennali di policy ✚ Engagement nei processi decisionali delle comunità locali
	<i>1.4. Azioni di sostegno ai beneficiari</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Linee guida adeguate sulle procedure e FAQs su procedure e criticità amministrative ✚ Seminari per i beneficiari ✚ Azioni di sostegno <i>on demand</i> ai beneficiari con particolare riguardo a: (i) formulazione dei progetti; (ii) processi di rendicontazione; (iii) piste di controllo e controlli sui progetti
2. Capacità amministrativa effettiva	<i>Efficienza amministrativa e operativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> (i) Durata di macro-processi e processi attuativi (efficienza amministrativa) (ii) Capacità di minimizzare i costi (efficienza operativa)
3. Dimensioni trasversali della capacità amministrativa	<i>3.1. Condizioni quadro abilitanti</i>	<ul style="list-style-type: none"> (i) Fattori inerenti a scelte strategiche dell'UE o nazionali in materia di condizioni abilitanti (normativa di settore o altro, ma anche nuovi principi trasversali quali <i>climate proofing</i> e DNSH) (ii) Cambiamenti normativi (in primis riforme degli appalti pubblici), digitalizzazione della PA e semplificazione amministrativa (iii) Prevenzione della corruzione e lotta alle frodi
	<i>3.2. Credibilità ed attuazione di meccanismi di premialità/penalità²²</i>	Eventuale applicazione di meccanismi di premialità/penalità già previsti dall'art. 2 del DL 88/20211

I sub-ambiti di indagine che sono stati posti a fondamento del questionario semi-strutturato usato per la *survey* generale e anche delle tracce di analisi utilizzate sia per le interviste individuali, sia per quelle di gruppo sono quelli del cluster 1 Capacità amministrativa potenziale e del cluster 3 Dimensioni trasversali della capacità amministrativa. Purtroppo, diversamente da quanto indicato nella bozza di Disegno di Valutazione elaborata a fine Settembre, non vi è stato modo di effettuare degli approfondimenti sulla capacità amministrativa effettiva, segnatamente sulla durata di macro-processi e processi attuativi di un campione di opere pubbliche. La ragione risiede nel fatto che il

²² L'art. 2 del DL 88/2011 fra i principi inerenti a programmazione e attuazione degli interventi richiama **qualità, tempestività ed effettivo conseguimento dei risultati.**

sistema SGP ha comportato molteplici criticità in sede di aggiornamento, rielaborazione e verifica della qualità dei dati di monitoraggio che, solo in questa fase, l'AR – con il proficuo supporto tecnico del DipCOE e con quello operativo dei RUA e dei Soggetti Attuatori che stanno aggiornando/completando la base di dati inerenti alla durata degli iter amministrativi - sta risolvendo, come chiaramente rappresentato nel corso del recente Comitato di Sorveglianza (CdS) del 5 Dicembre u.s.

Non vi è stato modo, pertanto, di impostare un sistema di rilevazione della durata dei procedimenti amministrativi.

Tale specifico approfondimento sarà effettuato nel 2024 nel corso dell'aggiornamento del Rapporto di autovalutazione (aggiornamento previsto dal Piano di Valutazione).

5. L'individuazione per ciascun ambito di indagine di un pertinente set di **Domande Valutative (DV)** focalizzate sugli elementi chiave da valutare riportati nella tabella precedente per la definizione degli strumenti/metodi di indagine e per completare la fase di giudizio con riferimento a dei fattori di successo raccomandati (benchmark per poter dare un giudizio ponderato);

L'esercizio dell'autovalutazione, infatti, per la sua natura particolare richiede necessariamente un set di **DV** – più articolato rispetto a quello riportato nel Piano di Valutazione – e un approccio valutativo che tengano ampiamente conto di:

- ✓ Distribuzione della titolarità delle funzioni gestionali all'interno dell'Amministrazione Regionale.
- ✓ Assetti organizzativi e procedure per l'attuazione degli interventi.
- ✓ Distribuzione dei progetti conclusi, finanziati e in corso di attuazione nelle quattro tipologie di azione principali: (i) opere pubbliche, (ii) acquisto di beni e servizi, (iii) concessione di aiuti; (iv) sostegno allo sviluppo delle risorse umane.
- ✓ Funzionamento ed efficacia del sistema di monitoraggio e del sistema dei controlli.

A ciascun ambito di indagine sono associate DV pertinenti tese a supportare la **valutazione**, realizzata sia attraverso una scala di giudizi, sia attraverso la richiesta di motivazioni ed evidenze alla base del giudizio espresso.

6. Il costante riferimento alle quattro **macro-fasi** (macro-processi) della gestione dei Programmi cofinanziati dai Fondi “per la coesione” delineate nei Manuali sulla gestione e sui controlli dei Fondi Strutturali rilasciati dal Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze che si possono applicare anche alla gestione degli interventi del FSC:

- ✓ **programmazione;**
- ✓ **selezione e approvazione delle operazioni;**
- ✓ **attuazione fisica e finanziaria delle operazioni;**
- ✓ **certificazione della spesa e circuito finanziario.**

Sulla scorta dei Manuali del MEF-RGS, si è tenuto conto del fatto che i macro-processi di cui sopra si differenziano in funzione di due criteri:

(i) tipologia di operazioni (realizzazione di opere pubbliche, concessioni di aiuti economici a persone fisiche e giuridiche; altro...), dal momento che le varie tipologie di interventi necessariamente presentano diversi livelli di complessità e/o delle specificità che incidono sull'attuazione;

(ii) titolarità della responsabilità gestionale. Le due forme di gestione di riferimento sono:

- ✓ **“titolarità regionale”** per quelle operazioni per le quali una data Direzione (Dipartimento) regionale o un Ente strumentale (ente *in house*) è beneficiario diretto (attuatore) delle azioni;

- ✓ **“regia regionale”** (i soggetti attuatori sono operatori esterni alla Amministrazione titolare dei Programmi pluriennali di politica economica – nel caso di specie gli interventi finanziati dal FSC - che vengono selezionati sulla base di procedura di evidenza pubblica e sono investiti della responsabilità di attuare gli interventi ammissibili a beneficio)²³.

4.2 La scelta degli ambiti di indagine su cui focalizzare l’analisi

La scelta degli ambiti di indagine è dettata da motivazioni assolutamente pragmatiche, soprattutto con riferimento alla dimensione “capacità amministrativa potenziale”.

Di fatto i quattro ambiti di indagine associati a questa dimensione sono riconducibili quasi integralmente ai quattro **“pilastri”** dello strumento – in formato excel – elaborato e reso disponibile dall’OCSE per l’autovalutazione delle Amministrazioni Pubbliche impegnate nella gestione degli interventi della politica di coesione (***Administrative Capacity Building Self Assessment Matrix***):

Pilastro 1 – Persone (People). Nell’ambito del processo di autovalutazione, attraverso la *survey* generale e le interviste dirette si è investigato su eventuali carenze di organico e/o di competenze e soprattutto su come cercare di valorizzare meglio le competenze del personale interno e di rafforzarne sia motivazioni e attitudini a lavorare per obiettivi, sia le competenze tecniche necessarie quotidianamente e le c.d. *soft skills*.

Anche in relazione a questi aspetti, oltre allo strumento ***Administrative Capacity Building Self Assessment Matrix*** dell’OCSE, si è preso come termine di riferimento la Guida elaborata nel 2017 dalla Commissione (*EU Competency Framework for the management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund*), che ha definito uno strumento di autovalutazione delle competenze necessarie per gestire gli interventi cofinanziati dai Fondi “per la coesione”, suddividendole in tre gruppi:

- ✓ **competenze manageriali** (*management competencies*), quali capacità di leadership e di delega, capacità di gestione delle questioni complesse e anche capacità di condurre relazioni istituzionali;
- ✓ **competenze operative** (capacità di assolvere funzioni tecniche specifiche connesse alla padronanza di materie complesse, quali la normativa sugli appalti, quella sui regimi di aiuto o anche alla capacità di saper implementare interventi particolari);
- ✓ **competenze professionali** che si possono inquadrare con le c.d. *soft skills* e/o con alcune rilevanti attitudini personali (capacità di *problem solving*, orientamento ai risultati etc.).

Pilastro 2 – Organizzazione (sistemi, strumenti e cultura organizzativa). Nel corso della valutazione, muovendo dalle indicazioni di metodo e operative dell’OCSE, si è effettuato una sorta di audit organizzativo e, più specificamente, sono stati approfonditi elementi di analisi quali i meccanismi di coordinamento interno e di comunicazione; la funzionalità dei sistemi informativi e, non ultimo, la capacità delle figure apicali di guidare lo staff con una visione chiara che indirizzi cultura organizzativa e lavoro quotidiano e di attribuire con chiarezza responsabilità ad uffici e staff interno. Un’attenzione particolare è stata dedicata alla funzionalità e all’efficacia dei sistemi informativi e di monitoraggio e alla qualità dei dispositivi di indirizzo operativo (Sistema di Gestione e Controllo, Manuale delle procedure, altre eventuali Linee Guida in uso a livello interno).

Pilastro 3 – Pianificazione strategica, coordinamento e attuazione. Questo ambito della valutazione è inteso in primo luogo ad accertare, in linea con lo strumento di autovalutazione dell’OCSE, in che misura Autorità Responsabile e Dipartimenti impegnati nell’implementazione

²³ Cfr.: **Arista T.** (2017), *Le modalità di attuazione di un Programma Operativo*, FormezPA, Roma; **MEF-RGS** (2007), *Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007-2013*; Roma.

degli interventi seguano un approccio strategico alla definizione delle priorità e alla selezione degli interventi da approvare; in che misura presidiano il coordinamento multi-livello degli interventi e il coinvolgimento di portatori di interessi e destinatari finali e, non ultimo, come si cerca di garantire la massima coerenza degli interventi con gli indirizzi di politica economica a livello europeo e nazionale ed anche con gli strumenti di governo territoriale vigenti a livello regionale, provinciale e comunale.

Pilastro 4 – Azioni di sostegno ai beneficiari. Questo ambito del percorso valutativo, in linea con gli indirizzi metodologici dell’OCSE, è stato funzionale a capire meglio le problematiche registrate dai soggetti attuatori e in che misura l’Autorità Responsabile possa contribuire a sviluppare in modo efficace le loro capacità.

Per quanto concerne la scelta degli altri ambiti di indagine, è sembrato del tutto naturale dare spazio ad altri *focus* di analisi che consentissero di rilevare:

- ✓ la durata di macro-processi e processi in cui si articola l’attuazione degli interventi, nella consapevolezza che la c.d. “efficienza procedurale” incide ampiamente su “efficienza operativa” – capacità di ottimizzare l’uso delle risorse disponibili – ed efficacia degli interventi (questo vale, in particolare, per le opere pubbliche);
- ✓ l’influenza degli elementi di contesto (condizioni quadro abilitanti) che possono incidere trasversalmente sul comportamento degli operatori e su efficienza ed efficacia. In generale, la verifica della adeguatezza delle condizioni quadro abilitanti richiede di valutare meglio qualità ed efficienza di norme - comunitarie, nazionali e regionali - e prassi amministrative consolidate che incidono sull’utilizzo delle risorse stanziare, ma anche il possibile impatto sul miglioramento delle procedure della digitalizzazione della PA e, non ultimo, di eventuali riforme sistemiche a livello UE o nazionale di alcune politiche pubbliche settoriali (si pensi alla rilevanza strategica che assume la Comunicazione COM (2023) 335 del 20 Giugno scorso della Commissione Europea, che illustra caratteristiche e conseguenze sui regimi di aiuto dell’UE della c.d. Piattaforma delle Tecnologie Strategiche per l’Europa – STEP o anche alla crescente attenzione richiesta a tutte le Autorità Pubbliche che gestiscono interventi finanziati dai Fondi “per la coesione” per l’applicazione di principi e valori dell’Iniziativa “*New European Bauhaus*”). Una particolare attenzione sarà riservata ai cambiamenti normativi recenti destinati a incidere ampiamente sull’attuazione degli interventi finanziati dal FSC: (i) entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici ex D.Lgs. 36/2023; e (ii) approvazione, nel corso del Consiglio dei Ministri del 7 Settembre scorso, del c.d. “decreto Sud” – Decreto Legge 124/2023 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 219 del 19 Settembre e convertito con L. 142/2023 - che prevede, *inter alia*, rilevanti innovazioni nella *governance* del FSC.

In estrema sintesi, il processo di autovalutazione implementato nel corso del secondo semestre del 2023, pertanto, è assolutamente coerente con l’approccio raccomandato dall’OCSE (segnatamente con i quattro “pilastri” del processo di autovalutazione) e, al tempo stesso, è ampiamente coerente con i c.d. Requisiti Chiave dei Sistemi di Gestione e Controllo per i PSC FSC:

- ✓ organizzazione;
- ✓ procedure (selezione, attuazione e controllo);
- ✓ sistema informativo e monitoraggio;
- ✓ misure antifrode e conflitto di interesse²⁴.

²⁴ Cfr.: **Agenzia per la Coesione Territoriale** (2021); *Linee guida per la definizione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Piani di Sviluppo e Coesione FSC*; Versione 1.0 del 15.09.2021, Roma.

L'approccio proposto nel presente Disegno di Valutazione è parimenti in linea con ulteriori affinamenti recenti del c.d. **“Barometro della capacità amministrativa”**. Il Barometro – elaborato nel 2012 da FormezPA – si configura come strumento di autovalutazione messo a punto per le Amministrazioni Pubbliche al fine di poter verificare il proprio grado di trasparenza individuando i propri punti di forza e di debolezza, attraverso il coinvolgimento attivo di funzionari e dirigenti in attività di autovalutazione e di pianificazione degli interventi di miglioramento da svolgere in specifiche azioni di formazione e sensibilizzazione previste dal progetto. Affinamenti recenti di questo strumento, valorizzando i documenti metodologici già richiamati dell'OCSE e della Commissione, identificano sei dimensioni di analisi rilevanti (si veda la figura 4.3):

1. Condizioni quadro abilitanti.
2. Beneficiari e Stakeholder.
3. Pianificazione strategica e coordinamento.
4. Processi e strumenti.
5. Struttura.
6. Risorse umane.²⁵

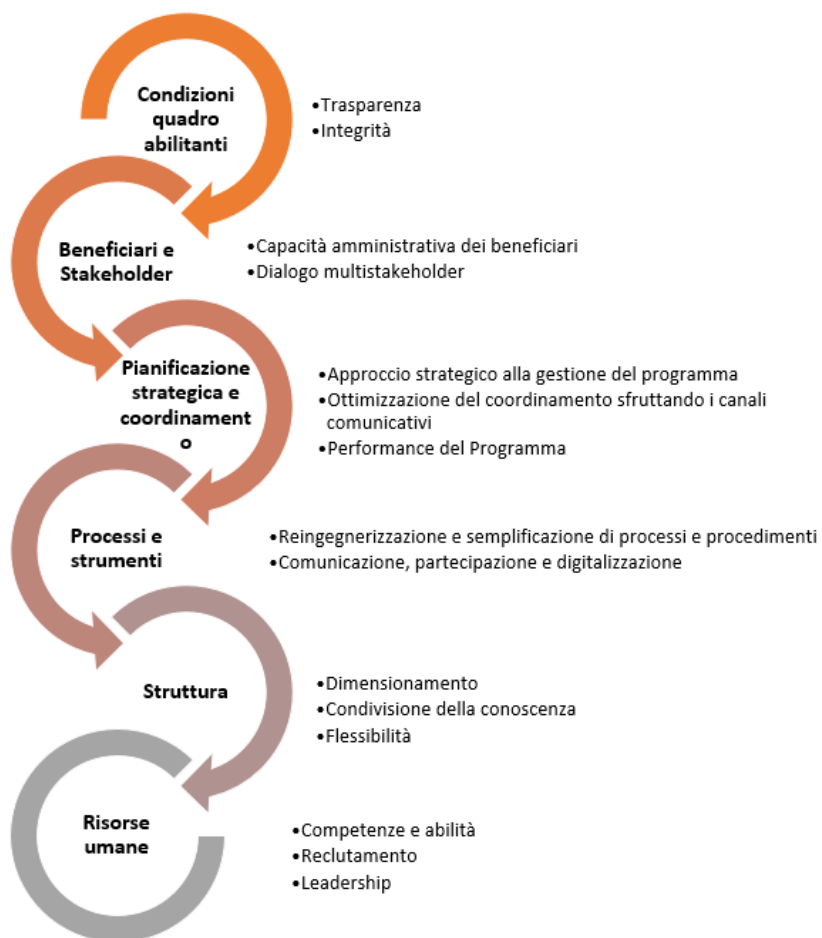
Alla luce di quell'esperienza, e considerando quanto finora illustrato, si è considerato fornire una prima declinazione delle varie dimensioni fin qui proposte a partire dagli studi più volte citati.

Il **Barometro della Capacità Amministrativa “rafforzato”** risponde a molteplici esigenze:

- ✓ rendere operativa la nozione di Capacità Amministrativa, articolandola in sei dimensioni;
- ✓ fornire alle amministrazioni uno strumento di facile utilizzo per analizzare il proprio grado di capacità amministrativa individuando i propri punti di forza e di debolezza;
- ✓ coinvolgere i funzionari e i dirigenti in attività di autovalutazione e di pianificazione degli interventi di miglioramento che possano, poi, essere implementati in maniera sinergica con quanto previsto dai PRiGA e dalle azioni del Programma Nazionale di capacitazione amministrativa (PN CapCoe 2021-2027).

Fig. 4.3 – Le dimensioni del Barometro della Capacità Amministrativa “rafforzato”

²⁵ Cfr.: **Russo M.R.** (2023), *Il barometro della capacità amministrativa per un'efficace attuazione dei fondi europei per la coesione*. Tesi di Master di II livello in Analisi e valutazione di impatto sociale, Dipartimento di scienze sociali, Università degli studi di Napoli Federico II.



Fonte: **Russo M.R.** (2023), *Il barometro della capacità amministrativa*

Nel Box 4.1, a titolo di completezza, si illustrano brevemente altri riferimenti metodologici e operativi di cui si è tenuto conto nella definizione del *framework* metodologico e dei supporti operativi per la misurazione e valutazione della capacità amministrativi.

Box 4.1 - Le “lezioni dell’esperienza” del Sistema di Misurazione della Performance della PA e dei Piani di Rafforzamento Amministrativo 2014-2020

Nel corso dell’elaborazione del Rapporto di autovalutazione finali si terranno in debita considerazione criticità e indicazioni operative da valorizzare delle seguenti esperienze:

- ✓ il “ciclo della performance” e il Sistema di Misurazione della Performance (SMP) in uso presso le Pubbliche Amministrazioni italiane, come delineate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio sull’abbrivio prima della “riforma Brunetta” del 2009 e poi della “riforma Madia” (2017). In sede di analisi, in particolare, si terrà conto del fatto che nelle **Linee Guida per il sistema di Misurazione e Valutazione della performance** rilasciate dal DFP nel Dicembre 2017 (p. 12), si evidenzia che «la misurazione e valutazione della performance si riferiscono ad unità di analisi differenti ma tra loro correlate: 1. amministrazione nel suo complesso; 2. singole articolazioni dell’Amministrazione; 3. processi e progetti, 4. individui. Le unità di analisi 1, 2 e 3 rientrano nel perimetro della performance organizzativa, mentre quando il focus si sposta sull’individuo si entra nel campo della sfera individuale». Questo significa che il Sistema di Misurazione della Performance presta la dovuta attenzione alla necessità di: (i) distinguere le *routine* (funzioni organizzative routinarie) e i progetti; (ii) considerare le diverse caratteristiche e le diverse competenze delle varie unità organizzative delle Amministrazioni Pubbliche;
- ✓ l’esperienza dei Programmi di Rafforzamento Amministrativo (PRA) del periodo 2014-2020, uno strumento inteso appunto a rafforzare la capacità dei soggetti attuatori di interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali (e, più in generale, da tutti i Fondi “per la coesione”), previsto dall’Accordo di Partenariato 2014-2020. Rilevanti “lezioni dell’esperienza” si possono trarre, in particolare, dalla Fase II dei PRA (periodo 2018-2020) che è stata caratterizzata da una maggiore focalizzazione su tre gruppi di priorità di intervento (rafforzamento della capacità di governo delle politiche; standardizzazione dei processi, degli strumenti e delle capacità; rafforzamento del sistema di *governance* multi-livello e degli stakeholders) e dall’introduzione/affinamento di una serie di indicatori intesi a misurare l’efficienza amministrativa in senso stretto (intesa, come già illustrato, come durata di macro-processi e processi dell’iter attuativo)²⁶.

26 Cfr.: **Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo**, (2017), *Linee Guida per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase*, Roma. **Agenzia per la Coesione Territoriale** (2019); *Linee guida per l’implementazione e l’utilizzo degli indicatori di performance - Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). II fase*; Roma.

5. Le indagini della fase di osservazione

5.1. Impostazione generale delle indagini

L'intero processo di autovalutazione, coerentemente con le direttrici fissate nel Piano di Valutazione e con quelle definite dall'AR, si è sviluppata secondo le seguenti fasi:

1. **strutturazione** (definizione del disegno valutativo e del piano delle indagini primarie)²⁷;
2. **analisi preliminari di quelle che, in gergo, vengono definite “condizioni di valutabilità”** (analisi dei dispositivi giuridici che disciplinano l'attuazione degli interventi finanziati dal FSC, degli atti di indirizzo programmatico, dei documenti di indirizzo operativo su gestione, monitoraggio e controlli degli interventi – Manuali sulle Procedure, Sistema di Gestione e Controllo e “piste di controllo” solo per citare i più rilevanti – e del sistema di gestione interno dei flussi informativi);
3. **analisi della macrostruttura regionale**;
4. **osservazione**, ossia raccolta di dati e informazioni primarie e verifica dei dati sull'attuazione fisica, procedurale e finanziaria come restituiti dal sistema di monitoraggio SGP.

La raccolta dei dati primari nello specifico è stata effettuata tramite:

- ✓ una rilevazione generale svolta tramite la somministrazione *online* di un questionario semi-strutturato (si veda il par. 5.3);
 - ✓ interviste dirette con i direttori dei Dipartimenti, con il direttore generale della Regione e con il direttore dell'Agazia Regionale per la Protezione Civile (ARPC);
 - ✓ tre workshop partecipativi (si veda il par. 5.34);
5. **giudizio**, ossia rielaborazione di tutte le informazioni primarie e secondarie raccolte e formulazione di un giudizio generale e di osservazioni mirate sulla capacità amministrativa dell'intera Amministrazione regionale nell'attuazione del PSC FSC.

Un elemento portante dell'intero processo di autovalutazione, ovviamente, è stata una accurata analisi *desk* di:

- ✓ la copiosa letteratura internazionale e nazionale in materia di *capacity building* (gli esiti di questa analisi sono già stati illustrati sinteticamente nel capitolo 2);
- ✓ i riferimenti giuridici ed operativi inerenti all'attuazione degli interventi cofinanziati dal FSC (per citare i principali, il DL 88/2011, le numerose Delibere CIPE/CIPESS che hanno perfezionato il quadro normativo e operativo di riferimento, le varie versioni del Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.) e del Manuale delle Procedure;
- ✓ i documenti programmatici ratificati da Regione Abruzzo e Governo centrale, gli Strumenti di Attuazione Diretta di alcuni progetti particolarmente significativi e i più recenti Rapporti Annuali di Attuazione;
- ✓ le Delibere di Giunta Regionale e i relativi Allegati che definiscono la macrostruttura regionale e le funzioni delle varie “unità organizzative” (segnatamente la D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023, avente ad oggetto: *Parziale revisione della macrostruttura della Giunta regionale. Riorganizzazione assetto organizzativo: “Direzione Generale” – Dipartimento “Presidenza”* –

²⁷ Allo scopo di migliorare il Disegno di Valutazione, approfondire in via preliminare alcuni elementi da approfondire emersi nel corso dell'analisi *desk* e definire meglio le indagini da effettuare, sono stati organizzati dei momenti di confronto diretto con l'AR ed anche, il 27 Luglio 2023, un incontro aperto, in modalità telematica, di presentazione del percorso di autovalutazione e degli strumenti di indagini, con lo staff dell'AR, con i RUA e con i controllori, nel corso del quale i soggetti coinvolti avevano già fornito preziose indicazioni.

Dipartimento “Risorse”) e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Regione Abruzzo (PIAO) per il periodo 2023-2025, approvato con DGR 78/2023 del 17.02.2023;

- ✓ i dati di monitoraggio sull’attuazione degli interventi accessibili attraverso il sistema di monitoraggio SGP ed altri dati recuperabili sul portale OpenCoesione.

5.2. L’analisi organizzativa della macrostruttura regionale

La valutazione sull’attuazione degli interventi finanziati dai Fondi “per la coesione” – incluso, ovviamente, il FSC – non può prescindere da una sorta di audit organizzativo delle varie “unità” (“strutture”) – nel caso della Regione Abruzzo, Dipartimenti, Servizi e Uffici – impegnate nell’attuazione degli interventi²⁸.

Il modello di gestione dei Fondi Strutturali, infatti, è imperniato su solidi principi organizzativi e di management pubblico che sono disciplinati dagli stessi Regolamenti, al punto che il sistema di gestione e controllo è basato sulle c.d. “piste di controllo” che, di fatto, sono degli autentici modelli organizzativi e di gestione.

Dal momento che anche per la gestione e per il controllo del FSC si è andati sempre di più nella direzione di un sistema di gestione e controllo analogo a quello dei Fondi Strutturali, una autovalutazione volta a guardare da dentro all’attuazione degli interventi del PSC non poteva esimersi da una attenta analisi della macrostruttura regionale e delle “piste di controllo” del PSC.

A tale riguardo si ricorda che, non a caso, le già citate *Linee guida per la definizione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Piani di Sviluppo e Coesione FSC* rilasciate nel 2019 dall’Agenzia per la Coesione Territoriale – ora riassorbita dal DipCOE – richiedono che nell’ambito del Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.):

- ✓ «l’organizzazione deve essere strutturata in modo da assicurare una chiara definizione e separazione delle funzioni degli organismi responsabili dell’attuazione e del controllo, la ripartizione delle funzioni all’interno di ogni organismo, la sorveglianza di eventuali funzioni delegate» (si veda p. 6);
- ✓ «la descrizione dell’organizzazione deputata alla gestione e al controllo comprende inoltre una rappresentazione grafica della struttura organizzativa complessiva con l’indicazione delle linee di flusso e le relazioni tra uffici, sia come Organigramma (struttura ad albero) sia come Funzioni gramma (tabella con uffici e numero indicativo delle risorse umane addette» (si veda p. 7).

L’analisi *on the desk* della macrostruttura regionale – effettuata anche considerando le informazioni ben organizzate e molto chiare riportate direttamente sul portale web della Regione Abruzzo - è stata particolarmente rilevante per due ordini di motivi:

- ✓ nella fase di “osservazione” ha consentito di perfezionare ed adattare meglio le tracce di analisi da seguire e da dibattere nel corso delle interviste con il direttore generale e con i direttori dei Dipartimenti e dei due *workshop* partecipativi che hanno riguardato l’AR e l’OdC;
- ✓ nella fase di “giudizio” ha consentito di capire meglio alcune criticità nella gestione complessiva del PSC e nella gestione delle relazioni inter-personali.

²⁸ Per un più ampio inquadramento delle “strutture” a vario titolo coinvolte nell’attuazione e nei controlli degli interventi si rinvia a: (i) Determinazione DPA002/16 del 15.04.2022 “PSC Abruzzo 2000-2020: individuazione delle Strutture organizzative regionali coinvolte, Responsabili di Linee d’Azione, Responsabili unici dell’attuazione e controllori di 1° livello della Sezione Ordinaria. Aggiornamento”; (ii) D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023 che ha rivisto la macrostruttura regionale; (iii) il Manuale delle Procedure generali che è in corso di completamento ed è stato reso disponibile informalmente dall’AR e (iv) il Manuale delle Procedure dell’OdC (aggiornato a Maggio 2023).

In sede di “giudizio”, ovviamente, la disamina complessiva del sistema organizzativo è stata basata non solo sull’analisi documentale preliminare, ma anche su alcuni rilevanti spunti di riflessione emersi nel corso delle interviste di profondità dirette, dei due workshop con AR e con OdC e sulle risposte ad alcuni quesiti del questionario somministrato a RUA e Controllori.

La macrostruttura regionale, come emerge dalla D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023 e dal PIAO 2023-2025 approvato con DGR 78/2023 del 17.02.2023, include:

- ✓ una Direzione Generale Regionale (DR);
- ✓ otto Dipartimenti, di cui due aventi funzioni generali e sei identificati per area tematica (DP);
- ✓ quattro Servizi orizzontali che si collocano in posizione autonoma rispetto ai Dipartimenti²⁹.

Gli Allegati alla D.G.R. n. 75/2023 riportano l’organigramma della DR e degli otto Dipartimenti, articolato in:

- ✓ Servizi;
- ✓ Uffici (in *line* e di supporto).

Il primo elemento di analisi che emerge è la complessità della struttura organizzativo-amministrativa che presidia l’attuazione del PSC FSC, dato che essa coinvolge di fatto tutti gli otto Dipartimenti.

Gli otto Dipartimenti coinvolti direttamente nell’attuazione del PSC FSC, come si evince dalla Tabella 5.1, sono articolati in 59 Servizi – con *a latere* i 3 Servizi dell’ARPC che, a partire dal 2019, si colloca in posizione autonoma rispetto ai Dipartimenti – e 254 Uffici, di cui 24 di supporto.

Un altro aspetto rilevante da considerare è che gli Uffici di alcuni Dipartimenti, di fatto, sono dislocati sull’intero territorio regionale (e non solo nei due capoluoghi “amministrativi” di L’Aquila e di Pescara).

Tabella 5.1 – Inquadramento sintetico dei Dipartimenti coinvolti nell’attuazione del PSC

DIPARTIMENTI	SERVIZI	UFFICI OPERATIVI	UFFICI DI SUPPORTO
DPA - Dipartimento Presidenza	3	9	3
DPB - Dipartimento Risorse	8	29	2
DPC - Dipartimento Territorio – Ambiente	7	27	2
DPD - Dipartimento Agricoltura	8	36	4
DPE - Dipartimento Infrastrutture - Trasporti	9	34	1
DPF - Dipartimento Sanità	9	26	4
DPG - Dipartimento Lavoro -Sociale	8	43	5
DPH - Dipartimento Sviluppo Economico Turismo	7	26	3
Totale	59	230	24

Fonte: D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023 e relativi Allegati

²⁹ I quattro Servizi che si collocano in posizione autonoma rispetto ai Dipartimenti sono:

- GAB Servizio autonomo "Gabinetto di Presidenza";
- ADA Servizio autonomo "Autorità";
- AVV Servizio autonomo "Avvocatura Regionale";
- CAP Servizio autonomo “Controlli e Anticorruzione”.

In sede di analisi di responsabilità organizzative in materia di attuazione del PSC FSC, oltre agli 8 Dipartimenti “verticali” – che, definendo gli Strumenti attuativi e dando corso agli iter amministrativi per la concreta realizzazione degli interventi, sono i soggetti principali dell’attuazione del PSC – va tenuto in debita considerazione il ruolo della Direzione Generale della Regione (DGR), che è articolata in 6 Servizi e 20 Uffici, di cui 2 sono Uffici di supporto. All’interno del **Servizio DRG011 Servizio PNRR, Aree Interne – Programma RESTART e Certificazioni**, infatti, è collocato l’**Ufficio Certificazione spesa Programmi europei e nazionali** che è formalmente identificata come Organismo di Certificazione dalla Determinazione DPA002/16 del 15.04.2022 “*PSC Abruzzo 2000-2020: individuazione delle Strutture organizzative regionali coinvolte, Responsabili di Linee d’Azione, Responsabili unici dell’attuazione e controllori di 1° livello della Sezione Ordinaria. Aggiornamento*” e dalla DGR n. 75/2023 di riorganizzazione della macrostruttura regionale³⁰.

E’ poi da considerare anche il ruolo dell’Agenzia Regionale di protezione Civile (ARPC) istituita con L.R. n. 46 del 20 dicembre 2019, per scorporo dal DPC – Dipartimento territorio e ambiente, che ha autonomia finanziaria, ma che rispetto all’FSC svolge prioritariamente il ruolo di soggetto attuatore.

In relazione all’attuazione della politica di coesione – europea e nazionale – assume un ruolo assolutamente cardinale il DPA - Dipartimento Presidenza, che esprime:

- ✓ l’Autorità di Gestione unitaria dei Programmi comunitari (Servizio DPA011 - AdG Unica FESR – FSE)
- ✓ l’Autorità Responsabile del PSC (Servizio DPA002 – Programmazione nazionale)³¹.

Un ruolo molto importante lo svolge anche il Dipartimento DPB Risorse. Al suo interno, infatti, si colloca il Servizio Bilancio Ragioneria – articolato in 7 Uffici – che, di fatto, presidia l’intero circuito finanziario del PSC FSC e dalla cui efficienza operativa, dunque, dipende la fluidità dei trasferimenti di risorse dal Governo centrale ai vari nodi del circuito finanziario, fino ai beneficiari finali. Il Servizio Bilancio Ragioneria inserisce e implementa i dati sul sistema contabile regionale TIN, che ha dei capitoli di entrata e di spesa espressamente dedicati al FSC³².

Nell’Allegato I al presente Rapporto si riporta, a titolo di completezza, la distribuzione delle responsabilità attuative fra i vari Dipartimenti per aree tematiche del PSC FSC.

³⁰ L’Ufficio svolge le attività relative alle funzioni ascritte all’Autorità di Certificazione dai Regolamenti e dalle disposizioni europee, dalle norme e dalle disposizioni nazionali, dai Sistemi di Gestione e Controllo e dai Manuali dei programmi europei nonché le attività relative alle funzioni ascritte all’Autorità di Certificazione/Organismo di Certificazione dalle norme e dalle disposizioni nazionali e dalla Delibera CIPESS n. 2/2021 del 29 aprile 2021.

³¹ Il Servizio DPA002 Programmazione nazionale è articolato in tre Uffici:

1. Ufficio Programmazione FSC;
2. Ufficio Programmazione 2021-2027;
3. Ufficio Consulenza, Monitoraggio e Verifica Contabile Risorse FSC.

Il terzo Servizio del DPA è il Servizio DPA005 - Riforme istituzionali e territoriali.

³² A titolo di completezza si ricorda che sono i RUA i centri di responsabilità dei capitoli di spesa dedicati agli interventi del PSC e l’AR, ovviamente, sovraintende a tutti i capitoli del bilancio regionale riservati al FSC, ma concretamente l’acquisizione delle risorse trasferite dal Governo centrale e il loro trasferimento ai nodi del circuito compete al Servizio Bilancio Ragioneria.

Sulla base della disamina del PIAO, degli allegati alla DGR n. 75/2023 e di ulteriori elementi di analisi acquisiti nel corso delle interviste con i Direttori si pongono in luce due aspetti critici della macrostruttura regionale che possono indebolire la capacità di gestione complessiva degli interventi:

- ✓ l'AR, essendo stata identificata nel Servizio Programmazione Nazionale del DPA, si colloca in una posizione della gerarchia organizzativa regionale inferiore a quella dei direttori dei Dipartimenti. Questo può rappresentare un elemento di difficoltà per l'efficace svolgimento del suo ruolo di coordinamento e di indirizzo dei Dipartimenti, tanto da suggerire una riflessione sulla possibilità di collocarla in posizione di autonomia rispetto ai Dipartimenti;
- ✓ i due Uffici regionali deputati ai controlli di I livello sull'utilizzo dei Fondi Strutturali e del FSC – Ufficio Controlli di I livello delle risorse comunitarie e Ufficio Controlli di I livello risorse nazionali e regionale - si collocano all'interno di uno degli 8 Dipartimenti "verticali" (segnatamente all'interno del DPH). Sarebbe preferibile che i due Uffici, considerando le funzioni da assolvere, fossero collocate o all'interno del DPA (e, quindi, in una posizione prossima a quella dell'AR e dell'AdG Unica FESR-FSE), oppure all'interno della Direzione Generale della Regione e, quindi, in una posizione prossima a quella dell'Ufficio **Certificazione spesa Programmi europei e nazionali** che, come predetto, svolge formalmente le funzioni di Organismo di Certificazione³³. A tale riguardo, va aggiunto che in sede di spoglio dei questionari compilati si è registrato anche un esplicito invito a istituire un Ufficio sui controlli in posizione autonoma rispetto ai Dipartimenti.

5.3. La *survey* generale effettuata tramite somministrazione di questionario semi-strutturato

La **survey generale** realizzata tramite la somministrazione di un questionario semi-strutturato a Responsabili di Linea/Responsabili Unici dell'Attuazione operativi presso i Dipartimenti impegnati nell'attuazione degli interventi finanziati dal FSC e ai controllori è stata il principale strumento per raccogliere dati e informazioni primari.

Il questionario è stato articolato in 4 Sezioni.

Le quattro Sezioni riprendono quattro dei sette ambiti di indagini riportati nella tabella 4.2 – dimensione quantitativa del personale e competenze; organizzazione e risorse strumentali; pianificazione strategica e coordinamento e condizioni abilitanti e dimensioni trasversali della capacità amministrativa - e quasi integralmente i corrispondenti sub-ambiti ivi riportati.

La figura 5.1 fornisce un inquadramento sintetico della struttura del questionario (alquanto articolato). Nella sua completezza esso viene riportato nell'Allegato II al presente Rapporto.

Complessivamente sono state inserite 31 domande, di cui:

- ✓ 21 domande chiuse con richiesta di giudizi su degli specifici item di indagine da esprimere su una scala di Likert da 1 a 5;

³³ L'Ufficio Controlli di I livello risorse nazionali e regionali svolge le seguenti attività istituzionali:

- ✓ Attività finalizzate alla certificazione della spesa;
- ✓ Controlli di primo livello di tutte le operazioni in ambito FAS/FSC;
- ✓ Controlli relativi ai finanziamenti connessi alla L.R. n. 77/2000;
- ✓ Monitoraggio e controllo investimenti turistici e culturali finanziati con risorse nazionali e/o regionali;
- ✓ Gestione del protocollo e della posta dell'Ufficio;
- ✓ Ogni altra attività attinente alle competenze dell'Ufficio assegnate dal Direttore.

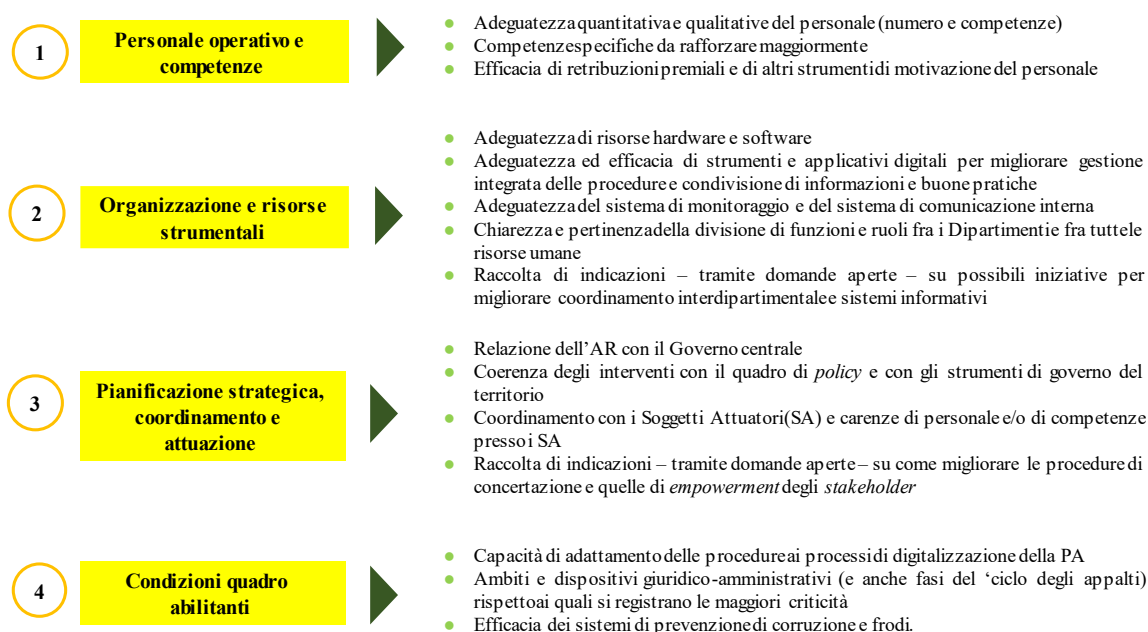
- ✓ 3 domande chiuse con richiesta di esprimere semplicemente una opzione di scelta binaria (Sì vs No);
- ✓ 4 domande chiuse con richiesta di indicare per degli item di scelta una graduatoria degli stessi;
- ✓ 3 domande aperte per richiedere dei pareri più strutturati (più un box finale per richiedere dei suggerimenti generali).

Il questionario è stato reso disponibile *online* a 46 RUA e controllori del PSC FSC.

È stato “aperto” il 20 Ottobre ed è stato definitivamente “chiuso” il 29 Novembre.

Hanno compilato in modo completo il questionario 33 degli individui coinvolti per un tasso di risposta del 71,7%.

Figura 5.1 – Presentazione della struttura del questionario usato per la *survey*



5.4. Le interviste dirette con i direttori dei Dipartimenti, le interviste di gruppo con lo staff dell'AR e dell'OdC e il *workshop* tematico sulle opere pubbliche

Stante la centralità delle informazioni primarie raccolte tramite la rilevazione generale, la fase di “osservazione” è stata completata con:

- ✓ le interviste di profondità al direttore generale della Regione, e ai direttori dei Dipartimenti *in line* (solo uno dei direttori non ha dato disponibilità a rilasciare una intervista diretta). E' stato poi intervistato anche il direttore dell'Agenzia regionale per la protezione Civile in qualità di stakeholder regionale principalmente per l'attuazione degli interventi. Le interviste dirette – realizzate sulla scorta di una traccia di analisi basata su ambiti e sub-ambiti di indagine illustrati nella tabella 4.2, ovviamente “personalizzata” a seconda del Dipartimento di appartenenza dell'intervistato - sono state molto utili per capire meglio la divisione delle competenze fra i vari Dipartimenti e fra le risorse umane, le relazioni inter-dipartimentali e i margini di miglioramento della macchina amministrativa;

- ✓ tre *workshop* partecipativi (interviste collettive), due dei quali focalizzati su AR e su OdC ed uno – tematico - sulle opere pubbliche finanziate dal PSC FSC.

Il *workshop* partecipativo con l’OdC, della durata di oltre 3 ore, si è svolto il 7 Novembre presso la sede principale della Regione a Palazzo Silone (L’Aquila) coinvolgendo dirigente e staff del **Servizio DRG011 Servizio PNRR, Aree Interne – Programma RESTART e Certificazioni**.

Il *workshop* partecipativo con l’AR, della durata di poco inferiore alle 3 ore, si è svolto il 14 Novembre, sempre presso la sede principale della Regione a L’Aquila, coinvolgendo dirigente e staff del **Servizio Programmazione Nazionale**.

Ambedue le interviste di gruppo con lo staff dei due Organismi cardine del SI.GE.CO. del PSC FSC (l’Organismo di Programmazione e quello di Certificazione) sono state focalizzate soprattutto sui seguenti aspetti:

- ✓ capacità di leadership e di gestione di risorse umane e strumentali nell’ambito dei due Organismi;
- ✓ adeguatezza numerica e di competenze tecniche e trasversali dello staff dei due Organismi;
- ✓ relazioni formali e sostanziali fra i due Organismi e fra questi e i Dipartimenti regionali;
- ✓ principali criticità delle procedure di attuazione, monitoraggio e controllo e possibili soluzioni.

Il *workshop* tematico è stato focalizzato su criticità attuative e potenziali buone pratiche nella realizzazione delle opere pubbliche (anche per sondare il campo su aspettative e possibili criticità del nuovo Codice dei contratti pubblici ex D.lgs. 36/2023).

Al *workshop*, che si è tenuto in modalità asincrona il 28 Novembre fra le 10.00 al 13.00, sono stati invitati:

- ✓ alcuni RUA (dirigenti dell’Amministrazione regionale);
- ✓ alcuni RUP di Soggetti Attuatori di alcuni interventi infrastrutturali molto rilevanti sul piano strategico e/o per dimensioni finanziarie;
- ✓ alcuni Testimoni Privilegiati.

I partecipanti che hanno effettivamente preso parte al *workshop* – in totale 8 – hanno fornito elementi di giudizio molto rilevanti su:

- ✓ le principali criticità attuative che condizionano negativamente l’operato dei RUP. In merito è emerso che le criticità maggiormente avvertite dai RUP, di fatto, non attengono tanto alle principali fasi del “ciclo degli appalti” (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzioni e collaudo finale) che, ovviamente, i RUP riescono a “controllare”, quanto ai carichi di adempimenti supplementari rispetto all’attuazione degli interventi comportati da raccolta e inserimento dei dati di monitoraggio su SGP (l’inserimento dei dati su SGP, infatti, compete direttamente ai RUP) e dai controlli (rispetto ai quali è stata rimarcata soprattutto la difficoltà di gestire i controlli di II livello, che, in alcuni casi, possono essere esperiti a distanza di anni dal completamento degli interventi);
- ✓ alcuni possibili miglioramenti operativi che dovrebbero essere implementati dall’AR;
- ✓ le possibili implicazioni concrete, negli anni a venire, di alcune rilevanti innovazioni del Codice degli Appalti (digitalizzazione dell’intero “ciclo degli appalti”, la rivalutazione del principio del risultato rispetto al principio di legalità; alcune ulteriori semplificazioni delle procedure di affidamento e vincolo della qualificazione delle stazioni appaltanti).

6. I risultati delle analisi sulla capacità amministrativa potenziale

6.1. Dimensione quantitativa e competenze del personale regionale impegnato nell'attuazione: criticità e possibili azioni di sostegno

Nelle Linee Guida dell'OCSE e della Commissione Europea sui processi di *capacity building* e nel modello *Common Assessment Framework* di EUPAN ed EIPA la dimensione quantitativa delle risorse umane e le loro competenze sono considerate essenziali per la performance delle Amministrazioni Pubbliche.

Questi aspetti sono stati ampliamente scandagliati nell'ambito sia della rilevazione generale presso RUA e controllori, sia delle interviste di profondità con i direttori di Dipartimenti.

Un primo inquadramento generale dell'adeguatezza numerica e in termini di competenze del personale impegnato nell'attuazione degli interventi del PSC è possibile grazie alle risposte alle prime cinque domande del questionario somministrato, tutte domande chiuse con richiesta di esprimere un giudizio sintetico su una scala di Likert da 1 (valutazione di non adeguatezza) a 5 (valutazione di massima adeguatezza).

Come si può osservare nella tabella 6.1, l'aspetto considerato maggiormente critico riguarda la consistenza sempre più ridotta degli organici che presidiano l'attuazione degli interventi (i rispondenti hanno espresso un giudizio medio di 2,15).

Le risposte ai quesiti specifici sull'adeguatezza di varie tipologie di competenze indicano una valutazione abbastanza soddisfacente delle competenze disponibili. Il giudizio medio, infatti, si attesta al di sopra di 3 per le competenze giuridico-amministrative, le *soft skill* e le competenze tecnico-ingegneristiche. Solamente per le competenze economiche-gestionali e quelle in materia di *project management* il giudizio medio si attesta su un valore inferiore a 3.

Questi risultati della *survey*, di fatto, hanno trovato conferma sia nelle interviste dirette, che nel corso dei due *workshop* con AR e OdC.

Tabella 6.1 – Valutazione sull'adeguatezza quantitativa e qualitativa delle persone impegnate nell'attuazione del PSC FSC e sull'efficacia delle retribuzioni premiali

Item di giudizio (Domande 1.1. - 1.5 e Domanda 1.8)	Giudizio medio
D.1.1. Adeguatezza numerica del personale	2,15
D.1.2. Adeguatezza delle competenze tecnico-ingegneristiche	3,06
D 1.3. Adeguatezza delle competenze giuridico-amministrative	3,33
D 1.4. Adeguatezza delle competenze economico-gestionali e di <i>project management</i>	2,88
D 1.5. Adeguatezza delle <i>soft skill</i>	3,33
D 1.8. Potenziale efficacia di retribuzioni premiali e altri incentivi personali	1,48

Nella tabella 6.1 è stato riportato anche il giudizio medio espresso dai rispondenti – su una scala di Likert da 1 a 5 - circa l'importanza di retribuzioni premiali e altri strumenti di incentivazione del personale. Come si può osservare, il giudizio medio si attesta sul valore davvero basso di 1,48.

L'interpretazione di questo giudizio medio così basso offre il destro per due ordini di riflessioni:

1. come argomentato molto bene dall'esperta di gestione delle Amministrazioni Pubbliche Raffaella Saporito (docente presso l'Università Bocconi e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA) nel recente saggio *Public Leadership* già citato, si possono avanzare delle fondate riserve sull'efficacia degli incentivi monetari per motivare maggiormente il personale pubblico. Molteplici studi sperimentali in merito, infatti, evidenziano che «gli incentivi hanno effetti meno prevedibili e

lineari di quanto possiamo immaginare. Conta [...] la loro magnitudo, in quanto hanno effetti depressivi sia se sono troppo modesti (rischio molto alto nel pubblico impiego), sia se sono troppo generosi, in quanto finiscono con il paralizzare la capacità di azione dei soggetti» (v. pp. 83-84);

2. sulla base dei riscontri delle interviste dirette con direttori dei Dipartimenti, il giudizio così modesto sull'efficacia degli incentivi economici si può interpretare più compiutamente se lo si inquadra rispetto al generale obiettivo di ogni persona – lavori essa in una azienda privata o in una organizzazione pubblica - di ricercare un soddisfacente bilanciamento fra retribuzione (inclusiva anche di eventuali premi finanziari), soddisfazione professionale e livelli di stress sul posto di lavoro. Nel corso di diverse interviste sono emersi due elementi a causa dei quali retribuzioni premiali e altri incentivi personali, necessariamente, risultano relativamente poco efficaci per raggiungere l'obiettivo di motivare maggiormente le risorse umane impegnate nella gestione del PSC FSC:

- ✓ i procedimenti amministrativi degli interventi del FSC – specialmente se posti in comparazione con quelli dei progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali, tradizionalmente fortemente disciplinati dai Regolamenti dell'UE – sono caratterizzati da maggiori elementi di incertezza che dilatano la discrezionalità di Posizioni Organizzative e funzionari, ma questo non è percepito come un elemento positivo (maggiore libertà di scelta), bensì come un elemento di forte stress personale (e anche organizzativo);
- ✓ fattori quali il sottodimensionamento dell'organico – che caratterizza AR, OdC e tutti i Dipartimenti - e la maggiore percezione dello stress personale associata alla gestione degli interventi del PSC incidono così fortemente sulle scelte dei percorsi di carriera che i direttori dei Dipartimenti faticano a selezionare posizioni organizzative che si assumano la responsabilità della gestione di strumenti attuativi e interventi finanziati dal FSC. In questa luce è molto significativa una chiosa – che si riporta circa alla lettera - di uno dei direttori intervistati: «quando si parla di FSC le persone cambiano espressione, si incupiscono».

Se si considerano sia le indicazioni del saggio della Saporito, sia gli spunti di riflessione raccolti nel confronto con diversi direttori è maggiormente comprensibile la valutazione dei rispondenti così modesta circa l'efficacia delle retribuzioni premiali.

Per approfondire meglio la questione dell'adeguatezza delle competenze del personale regionale nel questionario si è inserita, a seguire, una sorta di domanda di controllo (Domanda 1.6) in cui si chiedeva di ordinare alcune competenze specifiche (rilevanti in generale per la gestione degli interventi finanziabili dal FSC) secondo una scala di priorità su quelle maggiormente da rafforzare con interventi di supporto (seminari e/o supporto *on the job*).

Nella tabella 6.2 si riportano le frequenze con cui le competenze specifiche da rafforzare sono state collocate nella I e nella II posizione della graduatoria.

Come si può osservare, quantunque le competenze giuridico-amministrative siano ritenute soddisfacenti, 14 dei 33 rispondenti collocano le competenze in materia di contrattualistica pubblica tra quelle per le quali si ritiene più rilevante implementare delle azioni di supporto (7 dei rispondenti, peraltro, la collocano nella II posizione della graduatoria). Questo è da ricondurre, principalmente, a due aspetti:

- ✓ la rilevanza nell'ambito della programmazione del FSC dei lavori pubblici;
- ✓ la recente significativa revisione - ex D.Lgs. 36/2023 - del Codice degli Appalti.

Dai dati riportati nella tabella che segue emerge che le altre competenze rispetto alle quali i rispondenti avvertono maggiormente la necessità di azioni di rafforzamento sono:

- ✓ quelle tecnico-ingegneristiche;
- ✓ quelle giuridico-amministrative.

Sebbene dalle precedenti domande emerga la consapevolezza di un livello medio di competenze economico-gestionali e in materia di *project management* relativamente meno soddisfacenti, sono abbastanza pochi i rispondenti che le indicano fra quelle su cui intervenire con azioni di sostegno (solo 3 rispondenti le collocano nella I posizione della graduatoria).

Anche in merito alle competenze maggiormente da rafforzare i risultati della *survey* trovano sostanziale conferma nel corso delle interviste di profondità ai direttori dei Dipartimenti, anche se, ovviamente, le scale di priorità cambiano a seconda delle aree di intervento coperte dai Dipartimenti.

Tabella 6.2 – Competenze rispetto alle quali si ritiene più rilevante implementare delle azioni di rafforzamento

Competenze da rafforzare - D. 1.6	I posizione	II posizione
Competenze tecnico-ingegneristiche	6	5
Competenze in materia di aiuti di Stato	2	4
Competenze in valutazione degli investimenti agevolati	2	3
Competenze in materia di contrattualistica pubblica	14	7
Competenze giuridico-amministrative	4	7
Competenze economico-gestionali e in materia di <i>project management</i>	3	4
Competenze inerenti a nuovi principi orizzontali dei Fondi “per la coesione”	1	3
<i>Soft skills</i>	1	0

Dal momento che uno degli obiettivi qualificanti dell’intero processo di autovalutazione è quello di contribuire a definire un percorso specifico di rafforzamento delle competenze necessarie per una migliore gestione degli interventi del PSC FSC, nella Sezione I del questionario è stato inserito un quesito specifico inteso a raccogliere delle indicazioni sulle principali fasi dei procedimenti amministrativi per le quali si sono registrate più frequentemente criticità riconducibili a carenze di organico e/o a deficit di competenze, espresse secondo una scala di priorità.

Nella tabella 6.3 si riportano le frequenze con cui le **fasi dei procedimenti amministrativi maggiormente interessate da criticità** sono state collocate nella I e nella II posizione della graduatoria.

Tabella 6.3 – Fasi dei procedimenti amministrativi rispetto ai quali si sono registrate più frequentemente eventuali carenze quantitative e qualitative dell’organico

Fasi dei procedimenti amministrativi “critiche” - D. 1.7	I posizione	II posizione
Attivazione delle procedure di selezione/verifica dell’ammissibilità a beneficio degli interventi	6	7
Istruttoria delle domande di sostegno e selezione/verifica dell’ammissibilità a beneficio degli interventi	4	8
Attuazione degli interventi e costante verifica del rispetto del cronoprogramma da parte dei soggetti attuatori	9	9
Controlli	11	5
Gestione dei flussi finanziari	3	4

Come si evince dai dati riportati nella tabella 6.3 per 11 dei 33 rispondenti la fase “controlli” è quella da considerare più critica (la collocano in I posizione), seguita da “attuazione degli interventi e costante verifica del rispetto del cronoprogramma da parte dei soggetti attuatori” (collocata in I posizione da 9 rispondenti).

Anche considerando la frequenza con cui le fasi dei procedimenti amministrativi ritenute “critiche” dai rispondenti vengono collocate in II posizione, emerge chiaramente che le fasi appena richiamate sono ampiamente giudicate come quelle su cui focalizzare le azioni di capacitazione amministrativa. Di converso la gestione dei flussi finanziari è considerata la meno problematica.

L’importanza di azioni di *retraining* – anche in una prospettiva di formazione permanente – è stata rimarcata dai rispondenti nelle risposte alla domanda aperta sui possibili interventi per migliorare i sistemi informativi e in quella volta a raccogliere dei suggerimenti generali.

In base alle interviste dirette e alle indicazioni emerse nel corso delle due interviste collettive con AR e OdC, le evidenze raccolte con la *survey* – in particolare quelle riportate nella tabella 6.3 - vanno integrate con i seguenti spunti di riflessione:

1. i direttori dei Dipartimenti hanno piena contezza dell’importanza di un rafforzamento generale di *skill* professionali e suggeriscono di focalizzare seminari e altri interventi di supporto su aspetti procedurali e di gestione dei flussi finanziari che riguardano specificamente il FSC nell’ambito dell’iniziativa regionale Hub delle competenze³⁴;
2. alla luce di molteplici difficoltà comportate dal monitoraggio degli interventi – di cui si dirà tra breve – si ritiene molto rilevante rafforzare la capacità dei Soggetti Attuatori di alimentare correttamente il sistema SGP e di supportarli operativamente (questa esigenza, *mutatis mutandis*, è avvertita anche per lo staff dei Dipartimenti, sebbene i RUA non siano direttamente responsabili dell’inserimento dati);
3. i direttori dei Dipartimenti hanno segnalato l’importanza di una fase procedurale specifica che non era stata considerata esplicitamente in sede di stesura del questionario, che si potrebbe definire di programmazione “operativa” in cui, in base a Manuali delle procedure e altre Linee Guida, i RUA elaborano gli strumenti attuativi, prodromici all’attivazione delle procedure di selezione degli interventi. A tale riguardo si aggiunge anche che alcuni direttori gradirebbero una più intensa azione informativa generale sulle fasi amministrative che riguardano l’attuazione degli interventi del FSC (non tutti i direttori hanno piena contezza dell’esistenza e dei contenuti dei molteplici Manuali e delle Linee Guida di indirizzo operativo);
4. emerge la necessità di differenziare adeguatamente le iniziative di supporto (seminari e non solo) sulla base della profilatura di tre gruppi target:
 - ✓ direttori di Dipartimento e altri dirigenti in posizione apicale che si confrontano con i decisori politici sugli indirizzi strategici e li traducono in indirizzi operativi;
 - ✓ Posizioni Organizzative (*middle management*) e funzionari che svolgono funzioni operative;
 - ✓ RUP presso i Soggetti Attuatori.

³⁴ Hub delle competenze è un progetto di sistema di rafforzamento della PA abruzzese la cui gestione tecnica è stata affidata a FormezPA. Come si legge sul *leaflet* di presentazione del progetto «la Regione Abruzzo si è dotata di un progetto di sistema – Hub delle competenze – che coinvolge l’intero settore pubblico abruzzese, una cui parte consistente riferita alla politica di coesione europea viene attuata attraverso il Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRigA), approvato dalla Regione Abruzzo con la DGR n. 851 del 22.12.2022. L’azione di Hub delle competenze è ispirata da metodi e strumenti sviluppati in questi anni dalla Commissione Europea, dall’OCSE e dalle grandi organizzazioni internazionali».

Se si prendono come termine di riferimento i tre cluster di competenze – manageriali, operative e professionali - proposti nella Guida elaborata nel 2017 dalla Commissione (*EU Competency Framework for the management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund*), già richiamata nel Capitolo 4, si profila la necessità di:

- ✓ rafforzare soprattutto le competenze manageriali di direttori e altri dirigenti in posizioni apicali. Essi hanno solide competenze giuridico-amministrative e tecniche per presiedere le varie fasi delle procedure amministrative, ma diversi elementi di analisi raccolti nel 2023 indicano l'esigenza di migliorare la conoscenza generale del ciclo di *policy-making* e, soprattutto, le capacità di *leadership* e gestionali;
- ✓ rafforzare le competenze operative e professionali di Posizioni Organizzative e funzionari, essendo essi più direttamente coinvolte nelle varie fasi delle procedure attuative;
- ✓ realizzare ancor prima che delle azioni di supporto delle competenze operative e delle *soft skill* dei RUP e dello staff dei Soggetti Attuatori, delle azioni informative preliminari su contenuti specifici e criticità delle principali fasi dei procedimenti amministrativi, sui controlli e sulle *check-list* di controllo ed anche sul sistema di monitoraggio SGP.

6.2. Organizzazione e risorse strumentali

6.2.1. Dotazione di hardware e risorse funzionali a migliorare processi di lavoro e comunicazione interna

A fronte della crescente digitalizzazione delle procedure amministrative, è sembrato opportuno investigare non solo sulla disponibilità e sulla funzionalità delle risorse hardware, ma anche su quella di strumenti e applicativi digitali volti a facilitare una gestione integrata delle procedure e il flusso informativo interno a Uffici/Servizi/Dipartimenti.

Questi aspetti sono stati esaminati principalmente attraverso la rilevazione generale, inserendo nel questionario alcune domande chiuse con richiesta di giudizio sintetico su una scala di Likert da 1 a 5 (secondo un ordine che va dal giudizio più negativo a quello più positivo).

Due di queste sono focalizzate sul sistema di monitoraggio e sulla sua semplicità di utilizzo, questioni rispetto alle quali sono stati raccolti diversi elementi di giudizio anche nel corso delle interviste individuali e dei due *workshop* – quello con l'AR e quello con l'OdC – che sono stati incentrati su procedure attuative, circuiti finanziari e controlli e sistema di monitoraggio.

La Sezione 2 del questionario include anche una domanda aperta volta a raccogliere dei suggerimenti su azioni che potrebbero essere intraprese da AR e Dipartimenti per migliorare i sistemi informativi interni.

I dati riportati nella tabella 6.4 evidenziano che i rispondenti sono alquanto insoddisfatti della dotazione e della qualità dell'hardware disponibile (punteggio medio rilevato di 2,76), ma anche di strumenti e dispositivi digitali per integrare meglio le procedure, renderle più performanti e per migliorare i flussi informativi (quali sistemi informatici di gestione documentale e procedurale, software di *project management*, sistemi intranet e *repository online*).

Le criticità sul versante di disponibilità e utilizzo di strumenti e dispositivi digitali per migliorare le procedure hanno trovato conferma sia nel corso delle interviste dirette, sia nei due workshop richiamati sopra.

È significativa la seguente frase, sentita in più interviste: «si va avanti per faldoni (di documenti cartacei)».

Questa frase e altre considerazioni critiche sulla digitalizzazione delle procedure per l’attuazione e il controllo degli interventi del PSC lasciano intendere che l’intera macrostruttura regionale fatica ad adattarsi alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

Inoltre, è stata anche evidenziata da più parti l’esigenza di rafforzare l’interoperabilità dei molteplici sistemi informativi/database.

Tabella 6.4 – Disponibilità e qualità delle risorse hardware e di strumenti/dispositivi digitali per facilitare procedure e flussi informativi

Item (D 2.1 – 2.5 e D 2.11)	Giudizio medio
D 2.1 Risorse hardware e software	2,76
D 2.2. Strumenti operativi a disposizione per la standardizzazione delle procedure	2,61
D 2.3. Disponibilità di supporti e applicativi digitali che facilitano una gestione integrata delle procedure	2,18
D 2.4. Disponibilità di strumenti per la facilitazione dei flussi informativi	2,12
D 2.5. Sistema di monitoraggio	2,39
D 2.11. I sistemi informativi sono <i>user friendly</i> per tutti e facilmente utilizzabili	2,55

I giudizi medi dei rispondenti, come si può osservare nella tabella 6.4, sono alquanto severi anche in merito a funzionalità e facilità di uso del sistema di monitoraggio SGP (Sistema Gestione Progetti), che è stato oggetto di vari rilievi critici espressi direttamente nel corso delle interviste.

In merito al sistema di monitoraggio, le considerazioni principali che si possono all’attenzione dei decisori regionali sono le seguenti:

1. i giudizi critici espressi su principi e modalità di funzionamento del sistema SGP da parte di RUA e controllori (e dai direttori dei Dipartimenti nel corso delle interviste), di fatto, sono in primo luogo espressi in comparazione con quelli del sistema di monitoraggio dei Fondi comunitari. Il Reg. (UE) 2021/1061 – Regolamento sulle Disposizioni Comuni per i Fondi Strutturali 2021-2027 – disciplina chiaramente le attività di informazione, monitoraggio e di valutazione in diversi Titoli. Compatibilmente con le specificità del FSC, con le disposizioni del Manuale Utente SGP – elaborato dalla ex ACT - e altri aspetti tecnici inerenti alla trasmissione dei dati caricati sul Sistema Informativo Locale SGP a quello nazionale – di fatto ancora la Banca Dati Unitaria (BDU) gestita centralmente dal Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato del MEF, quantunque si stia lavorando al perfezionamento del nuovo sistema informativo REGIS – emerge l’esigenza di ridefinire l’architettura logica complessiva del sistema di monitoraggio del PSC FSC informandolo maggiormente a logiche di funzionamento del monitoraggio proprie dei Fondi comunitari “a gestione concorrente”. Soprattutto nel corso delle interviste dirette con i direttori dei Dipartimenti è emerso nitidamente, infatti, che il sistema di monitoraggio dei Fondi comunitari, quantunque non sia scevro da specifiche criticità, è ormai così conosciuto da essere considerato una sorta di benchmark di riferimento anche per il monitoraggio del PSC FSC³⁵;

³⁵ I giudizi severi sul sistema SGP sono certamente da ricondurre, almeno in parte, alle molteplici difficoltà operative che sono state comportate dalla c.d. “migrazione” dei dati a seguito del varo del PSC unico e dell’unificazione dei sistemi di gestione e di monitoraggio riferiti in precedenza a tre cluster di interventi approvati e inseriti nel Sistema Informativo Locale (cluster corrispondenti alle tre programmazioni 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020).

Le difficoltà operative comportate dalla “migrazione”, i disallineamenti dei dati attuativi che si sono registrati successivamente e le stesse difficoltà tecniche che l’AR – e gli esperti dell’Assistenza Tecnica – stanno incontrando nell’operare le correzioni all’interno del Sistema – tutte ben note al DipCOE e illustrate con la massima trasparenza anche in dei documenti tecnici presentati nel corso del CdS del PSC del 5 Dicembre u.s.

2. il sistema di monitoraggio – nonostante il grande sforzo di verifica su correttezza/qualità dei dati attualmente in corso – restituisce dei dati di avanzamento fisico, finanziario e procedurale non sempre attendibili. Presenta, inoltre, delle lacune per quanto concerne la corretta indicazione di alcune date che fanno da segnaposto del procedimento amministrativo (sovente quelle date vengono riportate dai RUP solo a distanza di tempo e, quindi, probabilmente, con delle inesattezze) soprattutto per il disinteresse per la trasmissione dei corretti dati di monitoraggio da parte dei RUP;

3. il sistema SGP è quasi unanimemente considerato un sistema poco *user-friendly*, che rende particolarmente *time-consuming* il caricamento e l'aggiornamento dei dati (funzioni che sono deputate ai Soggetti Attuatori). Stante il fatto che, con grande probabilità, vi sono a monte scelte poco felici a livello di architettura informatica, è comunque strettamente necessario che Giunta regionale, DPA ed AR realizzino una ampia campagna formativa – a livello di Dipartimenti e, a maggior ragione, a livello di Soggetti Attuatori – sul funzionamento di SGP, sulle modalità di caricamento e di aggiornamento dei dati attuativi e anche sulle principali criticità che si sono registrate nel corso del tempo;

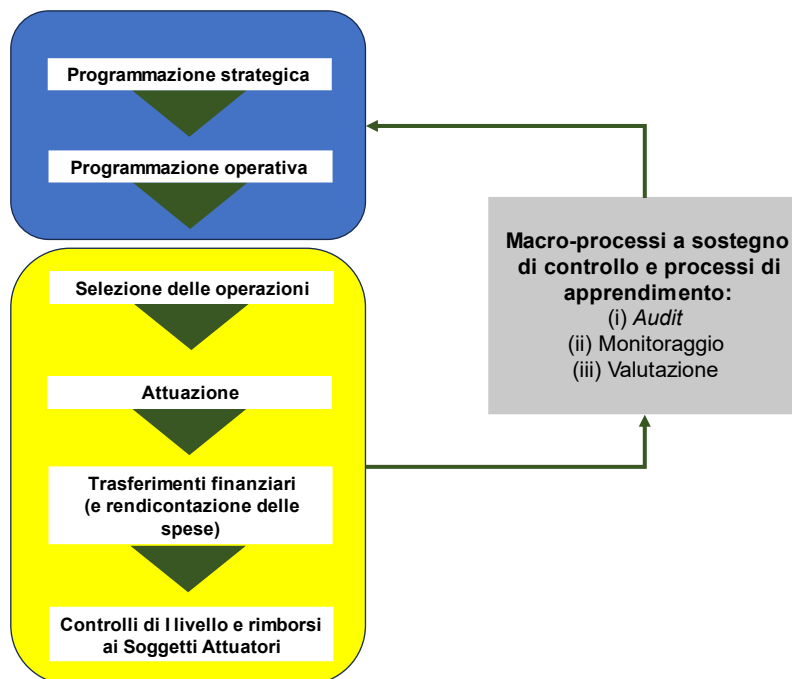
4. l'aspetto che desta maggiori preoccupazioni, tuttavia, è che il sistema di monitoraggio – aldilà dei limiti tecnici e della sua complessità d'uso – non è considerato dai RUA e, men che meno dai Soggetti Attuatori, uno strumento di controllo di gestione (si veda la figura 6.1).

Il caricamento dei documenti attestanti la corretta rendicontazione delle spese e quello dei dati di monitoraggio su avanzamento procedurale, fisico e finanziario viene considerato dai Soggetti Attuatori solo come un aggravio di lavoro e non, più correttamente, quale:

- ✓ *conditio sine qua non* per ricevere ulteriori *tranche* di finanziamento degli interventi e/o il saldo finale;
- ✓ strumento di *project management* e di controllo di gestione (un autentico cruscotto operativo a disposizione dei RUP – e anche dei RUA – per rilevare prontamente eventuali criticità attuative e anche, indirettamente, per correggere il proprio operato). La tempestiva disponibilità di dati di monitoraggio debitamente aggiornati, affidabili e facilmente rielaborabile, ovviamente, è fondamentale per consentire a decisore politico ed AR di indirizzare meglio le attività di programmazione e, soprattutto, quelle di riprogrammazione delle economie di risorse (sia le economie di risorse da gara, sia le risorse ritirate/recuperate).

– hanno comportato un ulteriore aggravio di lavoro per i RUA e per il personale dell'AR, che certamente pesa sui rilievi critici mossi al sistema di monitoraggio.

Fig. 6.1. – Audit, monitoraggio e valutazione come cruscotto operativo di controllo di gestione per gli interventi pluriennali di politica economica



I RUP – e anche, a livello gestionale, i RUA – dovrebbero prestare maggiore attenzione al fatto che il sistema di monitoraggio dovrebbe essere alimentato secondo i seguenti principi:

- ✓ registrare i tempi previsti ed effettivi delle procedure sin dalla fase iniziale (fase di programmazione antecedente a quella della progettazione nel caso del “ciclo degli appalti”) e non dalla data di emanazione dell’avviso di finanziamento. Questo è possibile anche per il monitoraggio degli interventi finanziati dal FSC. Il nodo della questione è che, finora, il FSC non è stato soggetto a dei vincoli temporali di attuazione stringenti analoghi a quelli dei Fondi Strutturali, per cui questo principio generale di “buona amministrazione” – definizione iniziale dei tempi di completamento dei procedimenti amministrativi e monitoraggio *in itinere* dei tempi effettivi di esperimento delle varie fasi procedurali – è sistematicamente disatteso. A questo riguardo preme evidenziare due aspetti: (i) il rispetto dei tempi di esperimento dei procedimenti amministrativi è considerato un principio generale di “buona amministrazione” già a partire dalla L. 241/1990 ed è stato successivamente rafforzato a più riprese (si veda il box 6.1); (ii) il “DL Sud” (convertito con L. 162/2023) dispone una forte revisione del sistema di *governance* del FSC, un significativo irrigidimento sulla verifica dei cronoprogrammi di attuazione e finanziari e “aggancia” il disimpegno delle risorse finanziarie proprio al mancato rispetto dei cronoprogrammi;
- ✓ definire indicatori e meccanismi di *alert* e *warning* per realizzare un monitoraggio “attivo” del rispetto dei tempi di esecuzione delle varie fasi (ossia, orientato ad una pronta revisione di interventi/procedure che registrano dei ritardi);
- ✓ effettuare delle elaborazioni di secondo livello dei dati anche in merito al rispetto (o meno) dei tempi previsti³⁶.

³⁶ Ciò detto, va anche considerato quello che si può ormai definire un autentico “stress da piattaforme telematiche”. In primo luogo vi è il problema che la stessa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi continua a far aumentare piattaforme di cui avere conoscenza e *UserName* e *PassWord* da ricordare. In secondo luogo, specialmente per i RUP vi

Box 6.1. - La definizione dei tempi di completamento dei procedimenti e il loro monitoraggio quali principi generali di “buona amministrazione”: la base normativa

L. 241/1990 Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso agli atti – L’art. 2 co. 2 dispone che “le Pubbliche Amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento il termine entro cui esso deve concludersi”.

L. 69/2009 Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile – L’art. 7 – “Certezza dei tempi di conclusione del procedimento amministrativo” – sostituisce integralmente l’art. 2 della L. 241/1990, fissa dei “tempi massimi” per la conclusione e aggiunge l’art. 2 bis “Conseguenze per il ritardo dell’Amministrazione nella conclusione del procedimento”.

DL 76/2020 Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale (convertito con L. 120/2020) – L’art. 12 (*Modifiche alla Legge 7 agosto 1990, n. 241*), andando ad incidere sull’articolo 2 della L. 241/1990 come novellato dalla L. 69/2009, aggiunge il seguente comma 4-bis: “Le Pubbliche Amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente”. Il DL 76/2020, peraltro, conferma l’esigenza di affiancare agli strumenti deterrenti e/o sanzionatori anche delle azioni di supporto alle PA, che consentano di prevenire, identificare in anticipo o eliminare i fattori rischio che possano comportare dei ritardi amministrativi.

D. Lgs. 36/2023 (Nuovo Codice degli Appalti) – L’art. 17 comma 3 puntualizza che “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti concludono le procedure di selezione nei termini indicati nell’allegato I.3. Il superamento dei termini costituisce silenzio inadempimento e rileva anche al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede, anche in pendenza di contenzioso”.

A titolo di completezza, si ricorda anche che lo stesso **D.Lgs. 88/2011** – che ha ribattezzato Fondo per lo Sviluppo e la Coesione l’ex FAS e ne ha definito i principi generali di *governance* e di attuazione – all’art. 6 “Contratto Istituzionale di Sviluppo”, comma 6, prevedeva già che “in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati ai sensi del presente Decreto, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma [...] il Governo, allo scopo di assicurare la competitività, la coesione e l’unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell’articolo 120, secondo comma, della Costituzione secondo le modalità procedurali individuate dall’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dagli articoli 5 e 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e dalle disposizioni vigenti in materia di interventi sostitutivi finalizzati all’esecuzione di opere e di investimenti nel caso di inadempimento di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai Contratti Istituzionali di Sviluppo e dalle concessioni nel caso di inadempimento dei concessionari di servizi pubblici, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il quale cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie per l’autorizzazione e per l’effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate”.

La modesta attenzione dei RUP (dei Soggetti Attuatori) per la rilevanza strategica delle attività di monitoraggio ha dei risvolti concreti molto negativi:

- ✓ la dilatazione dei cronoprogrammi attuativi non è solo da ricondurre a criticità concrete e ritardi nell’attuazione degli interventi, ma anche semplicemente al fatto che, quantunque questi siano

è da considerare che: (i) loro devono acquisire anche padronanza dell’architettura informatica e procedurale delle varie piattaforme su cui vanno “rendicontati” e tracciati i vari progetti, piattaforme che sono diverse a seconda della fonte di finanziamento dei progetti; (ii) devono ricordare una congerie di *UserName* e *PassWord*, dato che questi cambiano non solo a seconda delle piattaforme, ma anche delle Amministrazioni beneficiarie con cui i RUP collaborano.

stati conclusi, i RUP (Responsabili di Inserimento dei dati in SGP) tardano a caricare i documenti amministrativi necessari perché si possa chiudere definitivamente l'iter amministrativo e per rilevare e trasmettere i dati di monitoraggio finali;

- ✓ rallentamenti rilevanti anche nella maturazione delle spese inseribili dai RUA nelle Attestazioni di spesa e, a cascata, dall'AR nella Dichiarazione di spesa, oltre a un appesantimento dei carichi di lavoro delle risorse umane dell'AR e anche di quelle dell'Assistenza Tecnica. Spesso, infatti, esse devono dedicare parte del loro tempo di lavoro a continue *re-call* dei RUP per sollecitare aggiornamento e/o caricamento definitivo dei dati ed anche a supportarli direttamente, a distanza, in modo da rendere possibile il corretto caricamento.

Appare utile implementare maggiormente le attività di informazione indirizzate in primo luogo ai RUP (anche in concomitanza delle attività formative sull'architettura informatica e sulle criticità del sistema SGP) sull'importanza delle procedure di monitoraggio sia per controllo dell'attuazione degli interventi, sia per la chiusura anche a livello finanziario degli iter attuativi degli interventi.

Lo scambio di pareri informali presso la sede della Regione Abruzzo con risorse umane dell'AR e dell'Assistenza Tecnica ha fatto chiaramente emergere, infatti, che non appena si rendono conto che il completamento del caricamento dei dati è anche funzionale al trasferimento delle risorse finanziarie a favore dei Soggetti Attuatori, essi si attivano rapidamente.

Più in generale, la questione di un adeguato *upgrade* della digitalizzazione delle procedure amministrative e del sistema informativo si lega, ovviamente, a quello del rafforzamento delle competenze digitali del personale dell'Amministrazione regionale. Non è sicuramente un caso che:

- ✓ anche il PRigA 2021-2027 pone in luce come «questi due fattori sono strettamente integrati rispetto ad una finalità di rinnovamento radicale dei processi di gestione ed attuazione dei fondi, finalizzata all'efficienza dei programmi»;
- ✓ la maggioranza dei suggerimenti (delle richieste di supporto) raccolti con la domanda specifica sui possibili miglioramenti dei sistemi informativi si concentra su: (i) azioni informative e formative; (ii) richiesta di supporto *on the job* fornito da personale esterno con competenze informatiche; (iii) una maggiore sensibilizzazione del decisore politico su certe problematiche connesse alla digitalizzazione e alla carenza di competenze informatiche adeguate.

6.2.2. *Pertinenza della suddivisione di funzioni fra i Dipartimenti e fra le risorse umane impegnate nell'attuazione del PSC FSC*

Come è stato evidenziato nel capitolo 2, molteplici studi internazionali sull'efficiente utilizzo dei Fondi Strutturali e sulla capacità amministrativa hanno rimarcato l'importanza che siano chiaramente attribuite alle unità organizzative e alle risorse umane le funzioni specifiche da svolgere (si veda, in particolare, il contributo del 2007 dell'economista Simona Milio).

A tale riguardo, va anche ricordato come sia l'economia aziendale che la sociologia pongono in luce che l'assetto di una data organizzazione è volto, in primo luogo, a definire il sistema di divisione del lavoro interno³⁷.

In relazione a questi aspetti, i rispondenti al questionario hanno fornito un giudizio medio abbastanza alto circa la coerenza della attribuzione di funzioni ai vari Dipartimenti (indicata come

³⁷ Cfr.: **Spina G.** (2008); *La gestione dell'impresa. Organizzazione, processi decisionali, marketing, acquisti e supply chain*, Rizzoli Etas, Milano; **Picchieri A.** (2011); *Sociologia dell'organizzazione*, Ed. Laterza, Roma-Bari.

Organisational Breakdown Structure nel gergo del *project management*) con le competenze istituzionali degli stessi e con il disegno strategico del PSC (si veda la tabella 6.5).

Dalle elaborazioni dei questionari, inoltre, emerge come secondo i rispondenti i portatori di interesse e i beneficiari degli interventi hanno ampiamente contezza in merito a quali unità organizzative debbano rivolgersi per acquisire informazioni e chiarimenti.

Un giudizio medio soddisfacente viene espresso anche circa la chiarezza della suddivisione di compiti e responsabilità fra le persone dei vari Dipartimenti (il quesito ha richiesto espressamente di dare un giudizio con riferimento al Dipartimento di appartenenza, senza ulteriori specificazioni riferite a Servizi e/o Uffici).

Tabella 6.5 – Chiarezza della attribuzione di funzioni fra i Dipartimenti e della ripartizione di funzioni e ruoli fra le risorse umane all'interno dei Dipartimenti

Item (Domande 2.6 – 2.9)	Giudizio medio
D 2.6. Pertinenza degli obiettivi assegnati ai Dipartimenti	3,27
D 2.7. Chiarezza nella distribuzione delle responsabilità per gli operatori terzi	2,85
D 2.8. Chiarezza nella ripartizione (interna) di compiti e responsabilità fra le persone impegnate nella gestione degli interventi	3,00
D 2.9. Coordinamento attività delle risorse umane e comunicazione interna	3,06

Merita un *focus* di analisi specifico il riscontro dei rispondenti su efficacia delle azioni di coordinamento delle attività tramite riunioni periodiche, gruppi di lavoro o anche comunità di pratiche online all'interno dei Dipartimenti.

Il giudizio, infatti, è abbastanza soddisfacente, ma va approfondito tenendo parimenti conto dei seguenti elementi:

- ✓ le molteplici indicazioni su coordinamento interdipartimentale, capacità di *leadership* dei dirigenti apicali nelle varie unità organizzative della macrostruttura regionale, gestione delle risorse fisiche e di quelle umane e performance amministrativa emersi nel corso delle interviste dirette, del *workshop* con l'AR e di quello con l'OdC. Tali indicazioni tratteggiano un quadro meno roseo su capacità di coordinamento e di *empowerment* delle risorse umane;
- ✓ le indicazioni avanzate dai rispondenti alla domanda aperta 3.11 sulle possibili iniziative che dovrebbero intraprendere – in modo coordinato – AR e Dipartimenti per migliorare la performance amministrativa complessiva.

Tali temi vengono approfonditi nel paragrafo 6.5, che cerca di mettere insieme, organicamente, alcune riflessioni sul sistema organizzativo complessivo delineato per l'attuazione degli interventi finanziati dal FSC, capacità di *leadership* e capacità gestionali a livello di AR e di singoli Dipartimenti e, non ultimo, capacità di motivare e migliorare la *performance* delle risorse umane e, quindi, in ultima istanza, la *performance* amministrativa complessiva.

6.3. Pianificazione strategica e attuazione degli interventi, coerenza con il quadro di *policy* generale e rapporti con i Soggetti Attuatori

L'attuazione degli interventi finanziati dai Fondi “per la coesione” è ancorata a dei principi generali di “buona programmazione” e di “buona amministrazione” che, prendendo come livello giurisdizionale di riferimento quello regionale, si possono riassumere come segue:

- ✓ programmazione pluriennale degli interventi, secondo una logica di programmazione in più fasi, in genere indicata come “ciclo di *policy making*”;
- ✓ elevata coerenza esterna degli interventi selezionati quali prioritari a livello regionale con il quadro di *policy* generale (definito a livello di UE e di Governo centrale), per cui le priorità strategiche di politica economica dell'UE e del Governo centrale costituiscono dei termini di riferimento ineludibili per il programmatore regionale;
- ✓ sistema di programmazione e attuazione coordinato fra più livelli di governo, informato a principi generali di leale collaborazione istituzionale e di “buona amministrazione” (principio generale di partenariato istituzionale);
- ✓ coinvolgimento attivo dei portatori di interessi economici e sociali nella definizione di priorità strategiche di *policy* e interventi più rilevanti (principio di partenariato economico e sociale);
- ✓ adozione di un rigido sistema di “sana gestione finanziaria” degli interventi (“*sound financial management*”), informata a principi di economicità, efficacia ed efficienza riportati nella figura 6.2, sul cui rispetto vigilano a livello di UE la Corte dei Conti Europea e a livello nazionale la Corte dei Conti;
- ✓ previsione di un articolato sistema di controllo di gestione e di valutazione dei Programmi incardinato nei processi di audit, di monitoraggio e di valutazione.

Fig. 6.2. – La “sana gestione finanziaria” degli interventi della politica di coesione. Principio di “economia, efficacia ed efficienza”



(*) Il principio di 'economia, efficacia ed efficienza' è da sempre considerato un elemento fondamentale della c.d. 'sana gestione finanziaria' dei Fondi dell'UE. Cfr.: ECA (2019); *Delivering Performance in Cohesion*, Luxembourg.

L'AR del PSC FSC, di fatto, è investita della responsabilità – per conto della Giunta regionale – di presidiare il rispetto dei principi generali di “buona programmazione” e di “buona amministrazione” appena richiamati.

Le evidenze raccolte nella fase di “osservazione” indicano chiaramente che vi è una richiesta generalizzata di un rafforzamento delle azioni di coordinamento dell'AR.

La Sezione 3 del questionario, pertanto, è stata formulata in modo da approfondire le seguenti questioni: (i) la capacità dell'intera macrostruttura regionale di rispettare i principi di cui sopra; (ii) la capacità di indirizzo strategico e operativo dell'AR e (iii) le relazioni di questa con i Dipartimenti. Inoltre, dal momento che l'implementazione del PSC FSC coinvolge molteplici operatori nella veste di Soggetto Attuatore e, quindi, l'intera performance amministrativa nella gestione del PSC non dipende soltanto dalla capacità amministrativa della macrostruttura regionale, sono stati inseriti dei quesiti per raccogliere delle indicazioni sulle principali difficoltà incontrate dai Soggetti Attuatori. Al fine di capire meglio questi aspetti sono state ancora più importanti le altre attività intorno alle quali è stata strutturata la fase di “osservazione” del percorso di autovalutazione (interviste dirette e *workshop*).

Come si può osservare nella tabella 6.6. i rispondenti non hanno espresso un giudizio particolarmente positivo per quanto concerne le relazioni dell'AR (e dei Dipartimenti) con il Governo centrale, segnatamente con il DipCOE della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tabella 6.6 – Coordinamento interistituzionale del PSC FSC e coerenza degli interventi con il quadro di *policy* e con gli strumenti di governo del territorio

Item (D 3.1 – 3.3)	Giudizio medio
D 3.1. Coordinamento dell'AR con il DipCOE	2,64
D 3.2. Coerenza degli interventi con il quadro di <i>policy</i>	3,18
D 3.3. Coerenza con gli strumenti di governo del territorio	3,24

Anche nel corso delle interviste dirette e di quelle di gruppo con AR e OdC sono state evidenziate delle criticità nell'interlocuzione con il DipCOE, dal quale ci si attenderebbe dei feedback più pertinenti rispetto alle specifiche richieste di supporto tecnico. Anche laddove l'AR – a fronte di sollecitazione dei Dipartimenti su possibili soluzioni a delle criticità – riceve delle indicazioni dal DipCOE, queste non sempre vengono valutate come esaustive e/o realmente utili.

A tale riguardo va aggiunto che anche rispetto a questa criticità è sembrato evidente nel corso delle interviste dirette e dei *workshop* che dirigenti e funzionari sviluppano le proprie riflessioni ponendo il sistema di gestione del FSC – implicitamente o esplicitamente – in comparazione a quello dei Fondi Strutturali. Se si considera quanto sia abbastanza rigido il sistema di “buona amministrazione” dei Fondi Strutturali questo aspetto può sembrare paradossale, ma emerge chiaramente che in ambito FSC vengano richiesti, in analogia a quanto si riscontra in ambito Fondi Strutturali:

- (i) un sistema di gestione e di sorveglianza complessivo più rigido, a patto ovviamente che siano chiaramente definiti in modo puntuale responsabilità istituzionali e operative e funzioni specifiche dei vari attori;
- (ii) un insieme di dispositivi di indirizzo operativo (Manuali sulle procedure, documento sul SI.GE.CO. e Linee Guida) più puntuali e che tengano adeguatamente conto delle specificità del FSC³⁸;

³⁸ In merito ai dispositivi di indirizzo operativo, da più parti, sono state evidenziate tre grandi criticità:

(iii) la predisposizione di una griglia generale di criteri di selezione degli interventi;
 (iv) un'azione di indirizzo strategico e operativo – ancor più che un supporto tecnico *on the job* – molto più consistente e continuativa, sia da parte dell'AR, sia da parte del DipCOE. In questa luce, è significativo che uno dei direttori, nel corso dell'intervista, abbia chiaramente evidenziato che è certamente vero che la Commissione Europea indirizza ampiamente sia la programmazione strategica degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, sia la loro attuazione, riducendo di molto i margini di autonomia delle Autorità di Gestione (e dei Dipartimenti regionali), ma è anche vero che, nel caso di dubbi o di criticità, la Commissione Europea – direttamente o in sede di Comitato di Sorveglianza dei Programmi comunitari – fornisce anche dei *feedback* pertinenti e molto utili su come affrontare certi problemi.

Stante il fatto che il Rapporto è focalizzato sulla performance amministrativa della Regione Abruzzo, va rimarcato che la richiesta di maggiore supporto anche da parte del DipCOE è indicativo di una criticità di sistema che va oltre le competenze regionali. L'intero sistema di *multi-level governance* che implementa gli interventi del FSC dovrebbe essere più performante, a partire dal suo vertice, ossia il DipCOE.

Alcuni spunti di riflessioni emersi dalle interviste e dai *workshop* con AR e con OdC, infatti, confermano nitidamente che un sistema di *multi-level governance* – qual è anche quello che presiede l'attuazione del FSC – per essere performante richiede due condizioni abilitanti generali:

- ✓ la consapevolezza dei vertici del sistema che esso può essere complessivamente efficiente se e solo se tutti i livelli giurisdizionali sono efficienti (e, di converso, l'efficienza complessiva del sistema incide anche su quella dei singoli livelli giurisdizionali)³⁹;
- ✓ i livelli giurisdizionali sovra-ordinati che gestiscono gli strumenti di finanziamento della politica di coesione e coordinano l'implementazione degli interventi (il DipCOE nel caso del FSC), devono farsi promotori di strumenti di gestione e operativi condivisi e di attività comuni di *capacity building*, da indirizzare in primo luogo a quegli anelli del sistema complessivo che registrano performance meno soddisfacenti.

Va inoltre sottolineato che la collaborazione fra Istituzioni poste su diversi livelli giurisdizionali – sia nel caso dei Fondi Strutturali, sia in quello del FSC - è ampiamente appesantita da un eccesso di:

-
- ✓ crea molteplici difficoltà operative il fatto che i Manuali di riferimento – il Manuale sulle procedure e quello sul SI.GE.CO. - non siano stati ancora aggiornati. Inoltre, appare necessario aggiornare periodicamente i Manuali, specialmente considerando l'incessante cambiamento del quadro normativo;
 - ✓ è ampiamente discutibile che il Manuale sulle procedure e quello sul SI.GE.CO. del 2019 siano di fatto una sorta di adattamento degli omologhi dispositivi in uso per la gestione dei Programmi FESR e FSE del periodo 2014-2020;
 - ✓ Manuali, Linee Guida e soprattutto *checklist* di controllo dovrebbero essere illustrati diffusamente nell'ambito di campagne di informazione a beneficio dei Soggetti Attuatori.

La richiesta esplicita, in sostanza, è che i Manuali vengano aggiornati quanto prima, siano molto più dettagliati di quelli ancora vigenti e, non ultimo, siano pensati e realizzati per il FSC (e non siano un mero adattamento di quelli già in uso per i Programmi comunitari).

³⁹ Cfr.: **Scharpf F.** (1994); *Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union*; Journal of European Public Policy; N. 1/1994; pp. 201-242; **Hooghe L.; Marks G.** (2001); *Multi Level Governance and European Integration*; Boulder, Rowman and Littlefield; **Bagarani M., Bonetti A.** (2005); *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo dell'UE*; Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz); **Bagarani M., Bonetti A.; Zampino S.** (2009); *Multilevel governance e decentralizzazione: un'applicazione al caso italiano*; in: **Borri D.; Ferlaino F.** (a cura di); *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*; F. Angeli, Milano, pp. 261-284.

- ✓ Autorità indipendenti e, a livello decentrato, di altri soggetti istituzionali che vengono coinvolti operativamente nella realizzazione degli interventi (si pensi ad Ambiti territoriali di Ambito, Ambiti Territoriali Sociali, Consorzi di Bonifica, Enti Parco);
- ✓ passaggi amministrativi formali, che, inevitabilmente, vanno a radicare ulteriormente una certa propensione di fondo del personale pubblico al rispetto prioritario della “norma” (facendo passare in sub-ordine gli obiettivi di rafforzamento degli investimenti pubblici e dei benefici per i cittadini-utenti).

Il giudizio medio espresso dai rispondenti con riferimento alla coerenza degli interventi con il quadro di *policy* e con gli strumenti di governo del territorio regionali è alquanto elevato. Tali giudizi hanno trovato sostanziale conferma nel corso delle interviste con i direttori dei Dipartimenti, quantunque vada aggiunto che, in genere, gli interventi ammessi a beneficio non sono giudicati particolarmente innovativi.

In altri termini, la coerenza “esterna” degli interventi con il quadro di *policy* sovra-ordinato e con gli indirizzi strategici sovra-ordinati è una coerenza “passiva”, nel senso che ampia parte degli interventi ammessi a beneficio non fa altro che andare a dare corso a linee di politica economica della Regione che non si riesce a finanziare con il bilancio regionale o con altre fonti di finanziamento.

Il FSC, quindi, viene utilizzato in primo luogo per “completare” la programmazione regionale e non viene valorizzato come strumento con cui promuovere innovazione produttiva e sociale.

Un breve approfondimento sulle relazioni di RUA e controllori con i Soggetti Attuatori è stato impostato inserendo tre domande chiuse con risposta binaria sì/no.

Come si evince dai dati riportati nella tabella 6.7 – e come è stato anche confermato nel corso delle interviste dirette – non è molto diffusa la pratica di confrontarsi costantemente con i Soggetti Attuatori. La mancanza di un confronto diretto continuativo con i Beneficiari è un aspetto su cui l’AR dovrebbe assolutamente cambiare strategia, in quanto questo consentirebbe di:

- ✓ disporre di un quadro costantemente aggiornato sui cambiamenti in corso dei fabbisogni di intervento espressi da cittadini-utenti e gruppi di pressione. Questo darebbe modo al decisore politico e ai vertici apicali della macrostruttura regionale di migliorare i processi di programmazione iniziale degli interventi e anche i processi di riprogrammazione *in itinere* delle risorse “riacquisite” a seguito di economie di gara e/o di recuperi o ritiri di progetti “incagliati” (sia a causa di criticità oggettivi, sia a causa di errori amministrativi);
- ✓ alimentare un processo di apprendimento biunivoco, per cui l’AR e i RUA trasmettono conoscenze procedurali specifiche ai RUP necessarie per migliorare la loro capacità di gestione e di controllo degli interventi e, al contempo, acquisiscono elementi di conoscenza più dettagliati sulle criticità riscontrate dai RUP.

L’esigenza che AR e RUA rafforzino il confronto con i portatori di interesse e con i Soggetti Attuatori trova conferma anche nelle risposte alla domanda aperta 3.7, intesa a raccogliere suggerimenti su come migliorare la coerenza degli interventi con le domande di politiche pubbliche dei portatori di interesse e su come migliorare concretamente il “codice di condotta abruzzese” sul partenariato orizzontale.

Stante la circostanza che non tutti i rispondenti hanno fornito delle indicazioni pertinenti, due aspetti emergono con chiarezza:

- ✓ sarebbe di grande utilità organizzare dei tavoli di confronto permanente. Tali tavoli operativi, eventualmente, potrebbero essere organizzati su base tematica/settoriale, prendendo come termine di riferimento il c.d. “processo di scoperta imprenditoriale” che caratterizza la formulazione e l’attuazione della *Research and Innovation Smart Specialisation Strategy (RIS3)*,

che è stata introdotta nella base normativa per il periodo 2014-2020 della politica di coesione – e confermata nel periodo corrente – al fine di migliorare la programmazione degli interventi a sostegno della R&I e della competitività produttiva nell’ambito dei Programmi FESR. Il “processo di scoperta imprenditoriale”, concretamente, si svolge attraverso tavoli di lavoro fra principali operatori del sistema di ricerca, imprese più orientate alla ricerca e all’innovazione e decisori politici e dirigenti regionali apicali che favoriscono la concertazione delle principali traiettorie di sviluppo tecnologiche da considerare per tarare meglio gli interventi prioritari per rafforzare propensione alla R&I e competitività del tessuto produttivo);

- ✓ andrebbero anche organizzati degli incontri periodici fra RUA e portatori di interesse/Soggetti Attuatori⁴⁰.

I risultati dell’indagine riportati nella tabella 6.7 attestano anche come una ampia maggioranza dei rispondenti ritiene che:

- ✓ anche per i Soggetti Attuatori le difficoltà operative e i ritardi attuativi sono ampiamente da ricondurre al sottodimensionamento degli organici e sarebbe necessario definire dei momenti formativi e di aggiornamento in merito alle specificità del FSC, alle procedure di monitoraggio e ai controlli di I livello e, nella fase attuale, anche in merito alle principali novità del nuovo Codice degli Appalti;
- ✓ sarebbe utile definire dei meccanismi di premialità/penalità a carico dei Soggetti Attuatori intesi a promuovere una maggiore efficienza.

Tabella 6.7 – Rapporti con i Soggetti Attuatori e cause delle criticità attuative registrate da questi

Item (D 3.4 – 3.6)	SI'	NO	% Sì sul totale
D 3.4. Esistenza di tavoli di lavoro e/o momenti anche informali di confronto con i Soggetti Attuatori (SA)	9	24	27,3
D 3.5. Percezione di criticità attuative riconducibili a carenza di staff e/o di competenze dei SA	28	5	84,8
D 3.6. Utilità di eventuali sistemi di premialità/penalità a carico dei SA	28	5	84,8

6.4. Condizioni quadro abilitanti e dimensioni trasversali della capacità amministrativa

Le molteplici indagini e Linee Guida internazionali sugli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa delle Istituzioni pubbliche che gestiscono politiche pluriennali di sviluppo socio-economico rimarcano l’influenza dei fattori esterni anche sulla performance amministrativa.

In estrema sintesi, le Istituzioni pubbliche non devono tenere conto solo dei cambiamenti nel corso del tempo della “domanda potenziale di politiche pubbliche” di cittadini e gruppi di pressione, ma anche di quelli nel contesto politico-istituzionale, nell’orientamento generale della politica economica (scelta delle priorità di politica economica, politica *anti-trust*, scelte in materia di politica di bilancio e di deficit), nei processi di riforma amministrativi (revisioni dei sistemi di contabilità pubblica, semplificazioni delle procedure amministrative, digitalizzazione della PA) e, ovviamente, anche delle

⁴⁰ La rilevanza di un maggiore scambio di pareri e di informazioni fra le Istituzioni che gestiscono i Programmi pluriennali di spesa – e fra questi si può annovera il PSC FSC – e i Beneficiari era stata autorevolmente rimarcato dalla Corte dei Conti Europea in uno “*special report*” del 2018: ECA (2018); *Commission’s and Member States’ actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results*, Special Report 17/2018, Luxembourg.

modifiche nel quadro normativo, sia quello generale, che quello delineato da codici tematici e/o settoriali (si pensi, sia nella fase corrente, sia in prospettiva, alla rilevanza della recente riforma del Codice degli Appalti).

Questi elementi si possono definire “condizioni quadro abilitanti” e vanno tenuti in debita considerazione, in quanto costituiscono certamente delle componenti chiave “esterne” della capacità amministrativa (certamente lo sono rispetto alla c.d. capacità di *compliance*), come posto in luce da Bachtler e altri nel contributo già citato nel capitolo 2 che indica le seguenti componenti “esterne”: (i) qualità della PA; (ii) stabilità e qualità del quadro legislativo; (iii) grado di decentramento istituzionale; (iv) quadro politico e influenza dei decisori pubblici sull’azione amministrativa)⁴¹.

Come ricordato nel capitolo 4, nell’ambito del percorso di autovalutazione il focus dell’analisi è stato concentrato sull’influenza sull’attuazione del PSC FSC di tre ordini di fattori (esaminati soprattutto nel corso delle interviste con direttori dei Dipartimenti e del workshop tematico sulla realizzazione delle opere pubbliche):

- ✓ scelte strategiche a livello europeo e di Governo centrale sulle condizioni abilitanti e sulle priorità di *policy*;
- ✓ cambiamenti normativi (con un focus specifico sul nuovo Codice degli Appalti), riforme amministrative e digitalizzazione della PA;
- ✓ sistemi di prevenzione della corruzione e di contrasto delle frodi (a tale riguardo, si ricordi che le già citate Linee Guida dell’ex ACT sui Sistemi di Gestione e Controllo dei PSC FSC annoverano le misure antifrode e di prevenzione/mitigazione dei possibili conflitti di interesse fra i quattro requisiti chiave dei SIGE.CO.).

A questi aspetti, nel questionario semi-strutturato da compilare *online*, è stata dedicata una Sezione finale alquanto contenuta, con sole quattro domande chiuse, due delle quali richiedevano di fornire un giudizio su scala di Likert da 1 a 5 su capacità di adattamento delle routine dell’Amministrazione regionale alla digitalizzazione sempre più spinta delle procedure amministrative e sull’efficacia dei sistemi di prevenzione della corruzione e delle frodi.

Come si evince dai dati riportati nella tabella 6.8, lo spoglio dei questionari ha fatto emergere un quadro abbastanza confortante. I rispondenti hanno attribuito un giudizio medio pari a 2,97 per quanto concerne la capacità di adattamento delle procedure amministrative alla digitalizzazione della PA e un giudizio medio ancor più elevato per quanto concerne l’efficacia dei sistemi antifrode e di prevenzione della corruzione. Questi giudizi positivi hanno trovato sostanziale conferma nel corso delle interviste con i direttori.

Tabella 6.8 – Valutazione sulla capacità di adattamento delle routine alla digitalizzazione amministrativa e sull’adeguatezza dei sistemi di prevenzione di corruzione/frodi

Item di giudizio (Domande 4.1. e 4.4)	Giudizio medio
D.4.1. Capacità di adattamento delle routine interne alla digitalizzazione amministrativa	2,97
D 4. Adeguatezza dei sistemi di lotta alla corruzione e alle frodi	3,27

(*) Per ambedue gli item la scala di giudizio va da 1 (giudizio negativo) a 5 (giudizio pienamente positivo)

Le altre due domande della Sezione 4 sono state impostate come domande chiuse con richiesta di ordinare, secondo una scala che andasse dall’item più rilevante a quello meno rilevante, i seguenti elementi:

⁴¹ Cfr.: Bachtler J.; Polverari L.; Domorenok E.; Graziano P. (2023), *Administrative Capacity and EU Cohesion Policy*, op. cit.

- ✓ ambiti e dispositivi giuridico-amministrativi rispetto ai quali, in generale, il sistema di gestione e controllo registra le maggiori criticità (D 4.2);
- ✓ fasi classiche di programmazione/progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori pubblici che si sono rilevate – per gli interventi di natura infrastrutturale del PSC FSC – maggiormente problematiche (D. 4.3).

I risultati sui dispositivi giuridico-amministrativi più critici sono presentati nella tabella 6.9, in cui sono state riportate le frequenze con cui i dispositivi in parola sono stati collocati nelle tre posizioni della graduatoria dai rispondenti.

Come si può osservare la normativa sugli appalti è quella indicata quale la più critica, anche se principi e disciplina giuridica di nuovi principi orizzontali che condizionano l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali – segnatamente principio *Do No Significant Harm (DNSH)* e *climate proofing* – sono anch’essi considerati critici.

Tabella 6.9 – Dispositivi giuridico-amministrativi giudicati più critici

Item D. 4.2.	I posizione	II posizione	III posizione
Normativa sugli aiuti di Stato	5	16	12
Normativa sugli appalti	21	3	9
Normativa su nuovi principi orizzontali	7	14	12
Altro	0	0	0

Come si evince dalla tabella 6.10 fra le fasi classiche di affidamento ed esecuzione dei lavori pubblici, quelle che, a parere dei rispondenti, si sono rilevate particolarmente problematiche sono la fase di affidamento (collocata da 14 rispondenti nella prima piazza della graduatoria e da 6 nella seconda) e, a seguire, la fase di progettazione preliminare (indicata come la più critica da 8 rispondenti).

Questi giudizi dei rispondenti alla *survey* hanno trovato sostanzialmente conferma sia nelle indicazioni emerse nelle interviste dirette, sia in quelle avanzate dai Testimoni Privilegiati che hanno partecipato al *workshop* tematico sulla realizzazione delle opere pubbliche.

In estrema sintesi, stante la circostanza che l’art. 41 del D.Lgs. 36/2023 “Livelli e contenuti della progettazione” riduce a due i livelli di progettazione – Progetto di Fattibilità Tecnico-Economico (PFTE) e Progetto Esecutivo (PE) - al fine di ridurre i c.d. “tempi di attraversamento” e siano previste delle semplificazioni per quanto concerne la Conferenza dei Servizi che approva il PFTE, la fase di progettazione viene comunque considerata critica, sia in quanto è la fase in cui vanno raccolti dei pareri autorizzativi – attività questa che può risultare molto *time-consuming* – sia in quanto vi è contezza del fatto che, comunque, la qualità degli elaborati poi si riverbererà positivamente sui tempi di affidamento e anche su quelli di esecuzione.

Le preoccupazioni di rispondenti alla *survey* e Testimoni Privilegiati sulle possibili criticità della fase di affidamento non costituiscono certamente una novità, considerando quanto possano essere rilevanti le conseguenze sui RUP e sull’intero svolgimento del ciclo degli appalti di errori commessi in sede di messa a bando e di aggiudicazione delle opere pubbliche.

Tabella 6.10 – Fasi del ciclo dei lavori pubblici giudicate più problematiche

Item D. 4.3.	I posizione	II posizione
Progettazione preliminare (studi di fattibilità)	8	1
Progettazione definitiva	1	5
Progettazione esecutiva	5	4
Affidamento	14	6
Esecuzione dei lavori	4	13
Collaudo	1	4

6.5. Criticità e buone pratiche nel coordinamento fra politica e amministrazione e fra i vari Dipartimenti

Come già accennato in precedenza, l’assetto di una data organizzazione delinea un modello di divisione del lavoro, fra le unità organizzative e fra le risorse umane.

Questo significa che, dato l’assetto organizzativo delineato dalla macrostruttura regionale, il direttore regionale generale, i direttori dei Dipartimenti e i dirigenti a capo dei Servizi che hanno rilevanti responsabilità in materia di gestione dei Fondi “per la coesione”, ossia AdG Unica dei Programmi FESR – FSE, Servizio Programmazione Nazionale e OdC, devono svolgere con sapienza tre grandi funzioni:

- ✓ coordinare e migliorare efficacia ed efficienza di procedimenti amministrativi che, sovente, sono trasversali a più Dipartimenti/Servizi/Uffici, rispettando le funzioni organizzative che sono puntualmente enucleate negli Allegati alla D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023 (Allegati che, di fatto, definiscono il funzionigramma complessivo fino al livello degli Uffici). Questo richiede capacità manageriali e organizzative non indifferenti e, al contempo, una rilevante padronanza di principi e norme di “buona amministrazione”;
- ✓ coordinare le attività amministrative dei Dipartimenti/Servizi presidiati secondo “piani operativi” (modelli strategici) in grado di massimizzare l’uso efficiente delle risorse fisiche e ICT, delle risorse umane e anche di quelle relazionali e l’impegno delle risorse umane e, quindi, in ultima istanza, la capacità di creazione di valore pubblico. Questo richiede capacità di *leadership* e manageriali rilevanti;
- ✓ coordinare le attività quotidiane delle risorse umane che operano all’interno dei Dipartimenti/Servizi, trovare le giuste leve per richiedere sforzi aggiuntivi alle risorse umane di diretta affiliazione e anche quelle di altri Dipartimenti/Servizi, che devono necessariamente cooperare per dare corso a dei procedimenti amministrativi e, non ultimo, sostenere il loro aggiornamento professionale. Questo richiede capacità di *leadership*, motivazionali e anche di gestione di eventuali conflitti davvero ragguardevoli.

Per questo motivo, uno dei riferimenti cardine dell’intero percorso di autovalutazione è stato identificato nel modello *Common Assessment Framework* (CAF), che ha il pregio di:

- ✓ seguire principi e parametri di analisi organizzativa e strategica convenzionali molto di più di quanto non facciano vari studi sulla capacità amministrativa nell’uso dei Fondi “per la coesione” richiamati nel capitolo 2 e le Linee Guida della Commissione Europea;
- ✓ dare il giusto peso ai concetti di *leadership* e di strategia organizzativa (*management*), concetti che, sovente, in Italia non vengono pienamente compresi (o applicati correttamente) dai dirigenti apicali della PA. Il CAF enfatizza ampiamente il ruolo decisivo della (capacità di) *leadership* delle figure apicali per migliorare/ottimizzare la performance dell’intera organizzazione (si veda la tabella 6.11).

La (capacità di) *leadership* è un elemento di analisi (assolutamente portante) ampiamente trascurato nell'approccio dell'OCSE e della Commissione Europea.

Le Linee Guida dell'OCSE e della Commissione, infatti, hanno il pregio di delineare un approccio alla *capacity building* largamente informato alla natura specifica degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali e ai numerosi vincoli legislativi che ne condizionano i processi di programmazione e attuativi, ma di converso perdono completamente di vista alcuni tratti ineludibili dell'analisi strategica convenzionale.

Uno di questi è proprio l'importanza della *leadership* all'interno di ciascuna delle unità organizzative coinvolte nell'attuazione dei Programmi.

L'analisi della *leadership*, invece, è in sostanza il punto di partenza dell'analisi proposta dal CAF.

Tabella 6.11 – Criteri di valutazione *leadership* e strategia del modello CAF

Criteri		Sub-criteri
1.	LEADERSHIP	Capacità di plasmare progressivamente una visione e un sistema di valori in cui lo staff si riconosce e trae ispirazione
		Capacità di gestire l'organizzazione indirizzandola verso il miglioramento continuo (<i>kaizen</i>) e l'eccellenza
		Capacità di agire come figura da prendere ad esempio e di motivare
		Capacità di gestire le relazioni con i decisori politici e con altri stakeholders
		Capacità di migliorare la flessibilità generale dell'organizzazione
2.	STRATEGIA (qualità della strategia)	Capacità di cogliere e di adattarsi ad esigenze e aspettative dello staff e degli stakeholders esterni
		Capacità di monitorare la performance interna (anche in una prospettiva di benchmarking con altre organizzazioni)
		Strategia generale e approccio alla misurazione/stimolazione della performance sono riviste periodicamente con efficacia
		Capacità di comunicare la strategia e di condividere gli obiettivi con tutti i livelli dello staff interno

Fonte: EUPAN – EIPA con adattamenti

L'impressione che si trae dalle interviste dirette e dai workshop è che anche fra le figure apicali dell'Amministrazione regionale, in media, sia diffusa la propensione a ritenere, in linea con il modello weberiano di burocrazia, che:

- ✓ la *leadership* possa essere esercitata solo dal decisore politico che, di fatto, ha il potere e la legittimazione per definire una visione di lungo termine ed individuare le priorità di intervento;
- ✓ un dirigente non può far altro che assecondare i *desiderata* del decisore politico, in quanto quest'ultimo ha la legittimazione per formulare le scelte pubbliche.

In altri termini, l'immagine che si ricava dalle interviste è che vi sia una sorta di rassegnazione per cui il decisore politico avrebbe la forza di imporre visione di lungo termine e priorità e il dirigente si deve concentrare sull'amministrazione. In linea con l'archetipo weberiano di burocrate "senza volontà", un dirigente avrebbe la funzione prioritaria di eseguire gli indirizzi strategici fissati dalla "politica" di a rispettare pedissequamente la norma (può e deve distinguersi solo per la capacità di *management* pubblico).

Il processo di programmazione, pertanto, si rileva fortemente *top down* e ampiamente guidato dalle priorità di politica economica identificate dai decisori politici. Di riflesso, lo stesso novero di interventi da attuare con risorse del FSC è fortemente determinato dai decisori politici. In sostanza,

AR e Dipartimenti riescono solo a definire un potenziale “parco progetti” coerente con le priorità definite dal decisore politico.

Nel momento in cui si esamina una struttura organizzativa molto articolata e complessa, qual è la macrostruttura della Regione Abruzzo, si deve anche considerare che i vari Dipartimenti/Servizi potrebbero sviluppare nel tempo delle specifiche “culture organizzative” e, quindi, i dirigenti apicali della Regione chiamati a gestire procedimenti amministrativi inter-dipartimentali debbono anche saper gestire:

- ✓ diverse “culture organizzative” (in pratica, i diversi sistemi valoriali di riferimento);
- ✓ diversi cluster di competenze e di attitudini che, nel tempo, si sono sedimentati in ciascuno dei Servizi/Uffici, dal momento che quando si governano le strutture organizzative complesse si deve tenere conto non solo dei processi di apprendimento individuali, ma anche dei processi di apprendimento a livello di singole unità organizzative.

In sostanza, è necessario aprire la scatola nera della macchina amministrativa e considerare i “burocrati” per quelli che sono, ossia persone con delle volontà, delle strategie e dei sistemi di valori che ne condizionano motivazioni e operato.

Dal momento che è così rilevante gestire le relazioni fra più persone – ciascuna delle quali persegue delle deliberate strategie e ha attitudini e valori diversi – che si collocano su livelli organizzativi diversi della PA e che l’esercizio della *leadership* significa assicurare adesione e convergenza dei comportamenti dei membri dell’organizzazione, al fine di avviare un percorso di *empowerment* del personale pubblico regionale e di efficientamento della gestione del PSC FSC è strettamente necessario avviare, in primo luogo, una riflessione su quali siano i meccanismi di coordinamento e le leve di varia natura che i dirigenti in posizione apicale possono utilizzare più efficacemente.

Come è emerso dai risultati della *survey* fra RUA e controllori le leve economiche non sono considerate particolarmente rilevanti/efficaci.

A meno di non dover ricorrere a meccanismi di comando e controllo molto serrati, nell’ambito della Regione Abruzzo, pertanto, si dovrebbe agire soprattutto sulle leve motivazionali. In base alle indicazioni raccolte dai direttori e agli esiti dei workshop con le Autorità faro del PSC FSC, in effetti, sembra essere questo l’orientamento generale.

La narrativa “ufficiale” è che vi è un grande ricorso a meccanismi di *empowerment* delle risorse umane e di delega, che le unità organizzative sono tendenzialmente piatte e che i gruppi di lavoro sono animati da grande spirito di squadra.

Approfondendo la questione delle leve motivazionali, tuttavia, sono emersi due aspetti preoccupanti:

- ✓ se da un lato, in effetti, si è riscontrato che, singolarmente considerati, i Dipartimenti/Servizi si caratterizzano per comportamenti tendenzialmente cooperativi delle persone e un obiettivo orientamento “a fare squadra”, la stessa propensione “a fare squadra” si riscontra in misura molto minore a livello di intera macrostruttura regionale.;
- ✓ la stessa gestione coordinata di procedimenti amministrativi inter-dipartimentali e le relazioni “verticali” fra AR e Dipartimenti sono ampiamente condizionate in termini negativi da diverse “cultura organizzative” e diversi approcci al lavoro e all’assolvimento delle funzioni istituzionali e operative assegnate. In base alle evidenze emerse nelle interviste e nei workshop con le due unità organizzative centrali nell’attuazione del PSC FSC, emerge che ciascun Dipartimento cura con grande dedizione la “performance” e il segmento di PSC FSC di propria competenza e non si riscontra quella necessaria propensione a collaborare fra i vari Dipartimenti (e, sovente, anche fra i vari Servizi di uno stesso Dipartimento).

In più interviste è emerso chiaramente che se vi sono singole persone che provano a proporre delle soluzioni innovative o dei suggerimenti, queste sono sistematicamente etichettate come ingerenze nell'operato di altri (altri colleghi o Uffici, o Servizi o Dipartimenti).

Se coloro che propongono rilievi critici e soluzioni innovative per migliorare rischiano di essere ghettizzate dall'intero staff e, quindi, nel tempo, si allineano alle routine medie, a maggior ragione andranno incontro a cocenti delusioni se certe criticità o certe soluzioni innovative le portano all'attenzione dei decisori politici. Questi, com'è noto, hanno obiettivi diversi da quelli dei burocrati – ai quali demandano la traduzione in atti concreti – “offerta effettiva di politiche pubbliche” - della loro lettura della “domanda di politiche pubbliche” di cittadini e di gruppi di pressione - e non amano sentir parlare di problemi o di sperimentazione di nuove possibili soluzioni ai problemi collettivi.

Le ultime criticità evidenziate necessitano di un'adeguata attenzione dell'AR, e della stessa Giunta Regionale.

Problemi di mancanza di spirito cooperativo fra diversi Dipartimenti così rilevanti non possono essere affrontati dalla sola AR. Essi richiederebbero prima una adeguata sensibilizzazione del decisore politico su quanto la mancanza di cooperazione fra Dipartimenti incida molto negativamente su performance attuativa e impatti del FSC e poi una presa di posizione da parte della Giunta Regionale con Atti deliberativi.

In questa prospettiva, l'AR dovrebbe sensibilizzare decisore politico e Giunta su due punti specifici:

- ✓ l'esigenza di effettuare un ripensamento del sistema degli incentivi al personale che preveda, *inter alia*, che questi vengano "agganciati" alla disponibilità delle risorse umane a partecipare a gruppi di lavoro inter-dipartimentali su task specifici dell'attuazione del PSC (programmazione operativa degli interventi, gestione dei circuiti finanziari operando su interventi gestiti da più Dipartimenti e controlli di I livello). La creazione di gruppi "tematici" inter-dipartimentali in primo luogo costringerebbe necessariamente a superare certi steccati operativi che "tengono a distanza" i Dipartimenti l'uno dall'altro. In secondo luogo, progressivamente, tutte le persone avrebbero modo di capire meglio la genesi di certe indicazioni che, in precedenza, apparivano soltanto come delle "requisitorie" mosse da altre persone (o da altri Dipartimenti). In terzo luogo, e non meno importante, tutte le persone impegnate in gruppi di lavoro "tematici" inter-dipartimentali avrebbero modo di "completare" il loro profilo professionale semplicemente operando con persone che hanno un diverso background professionale o hanno costruito nel tempo altre specializzazioni;
- ✓ l'importanza di un forte rafforzamento delle competenze manageriali dei dirigenti apicali, per i quali andrebbero implementati dei seminari specifici inerenti tecniche e strumenti di *project management*, tecniche di gestione del tempo, *soft skill* e, non ultimo per importanza, tecniche di gestione dei conflitti inter-personali..

In questa luce, la Sezione 3 "Organizzazione e capitale umano" del PIAO 2023-2025 costituisce già un terreno fertile su cui innestare queste proposte formative innovative appena illustrate.

Il PIAO sottolinea che «l'obiettivo principale della formazione è il rafforzamento delle competenze esistenti, la valorizzazione delle aspettative e delle motivazioni di ciascuna unità di personale, nonché lo sviluppo di nuovi profili professionali. La valenza della formazione è quindi duplice: sviluppare le competenze individuali del personale e rafforzare l'amministrazione pubblica, nella prospettiva del miglioramento continuo della qualità dei servizi e del soddisfacimento delle attese dei cittadini e delle imprese» (v. p. 112). [...]

«Il conseguimento di tali obiettivi non può prescindere da una visione innovativa della formazione, che sappia cogliere e valorizzare i caratteri e gli aspetti distintivi delle singole realtà organizzative della Giunta Regionale, non solo capitalizzando le esperienze ed i modelli già consolidati da tempo, ma soprattutto innovando e sperimentando nuove formule per disegnare percorsi di formazione e di apprendimento sempre più personalizzati.

Per tale motivo è indispensabile:

- ✓ partire da una attenta analisi dei processi e quindi dei fabbisogni, che non può prescindere dallo scenario organizzativo di riferimento,
- ✓ coniugare la progettazione della formazione con gli obiettivi dell'Ente,
- ✓ ipotizzare metodiche diverse dalle usuali, privilegiando nuove tipologie formative (*webinar*, *e-learning*) rispetto all'erogazione di percorsi formativi secondo le metodologie tradizionali (aula, convegni, seminari),



FormezPA



- ✓ accertare l'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attraverso certificazione finale delle competenze acquisite» (v. p. 113).

7. I risultati dell'approfondimento tematico su eventuali criticità della realizzazione di opere pubbliche finanziate dal FSC

L'approfondimento inerente alla realizzazione delle opere pubbliche finanziate dal PSC FSC, di fatto, è stato imperniato sugli esiti del workshop aperto più soggetti portatori di conoscenze ed esperienze specifiche sul tema, realizzato *online* il 28 Novembre 2023 (tra le 10.00 e le 13.00).

Il workshop era stato pensato per stimolare un confronto sui temi fondamentali della programmazione e dell'attuazione del FSC e, più specificamente, su criticità e innovazioni che sono maturate nel corso del tempo in materia di realizzazione di lavori pubblici, partendo da punti di vista differenti. Per questo motivo erano stati invitati rappresentanti di tre tipologie di soggetti:

- ✓ dirigenti/funzionari regionali con rilevante esperienza nella programmazione e nell'attuazione di progetti finanziati con il FSC;
- ✓ beneficiari/attuatori di interventi (RUP);
- ✓ esperti esterni con comprovata esperienza nella gestione e monitoraggio di interventi FSC⁴².

Quantunque il focus dell'analisi fosse sulla realizzazione delle opere pubbliche, la partecipazione di esperte ed esperti con un lungo percorso professionale alle spalle (per molti iniziato in corrispondenza del periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi dell'UE "a gestione concorrente" e del FSC) ha consentito in primo luogo di raccogliere degli elementi di giudizio molto rilevanti di ordine sistemico sulla programmazione e sull'implementazione degli interventi del FSC nei tre periodi di programmazione "riuniti" dal PSC 2000-2020.

I più rilevanti sono i seguenti:

1. il passaggio dalla programmazione 2000-2006 a quella 2007-2013 segna una discontinuità rilevante nell'implementazione degli interventi cofinanziati dal FSC, per almeno due ordini di motivi:

- ✓ nel periodo 2000-2006 il sistema di gestione e controllo degli interventi era molto più snello. Questo significa che, se da un lato, *inter alia* non venivano affatto svolto dei controlli di I livello, dall'altro i processi di programmazione e di attuazione degli interventi erano molto di più orientati a raggiungere impatti significativi sulle dinamiche di sviluppo strutturale dell'Abruzzo. A partire dalla programmazione 2007-2013, la tendenziale uniformazione del sistema di gestione e controllo del FSC al modello fortemente "*compliance-based*" che caratterizza i Fondi dell'UE "a gestione concorrente" ha comportato un appesantimento dei carichi amministrativi sia per l'Amministrazione regionale, sia per i Soggetti Attuatori;
- ✓ nel primo periodo il novero degli strumenti attuativi, di fatto, è circoscritto agli Accordi di Programma Quadro (APQ) che, nel tempo, si sono rilevati essere gli strumenti più complessi, dal momento che coinvolgono più soggetti istituzionali e, soprattutto, comportano l'instaurazione di un rapporto di collaborazione con le Amministrazioni Centrali (AACC), rapporto che non sempre si è rilevato facile. Si può considerare positivo, in seguito, l'ampliamento degli strumenti e il forte ricorso agli SAD;

2. le criticità del sistema di monitoraggio degli interventi costituiscono una annosa questione che si trascina sin dal periodo 2000-2006 (a livello nazionale e non solo a livello regionale). I presenti, sostanzialmente, hanno richiamato delle criticità già rilevate nelle interviste dirette e negli altri due workshop (e, per quanto concerne i Soggetti Attuatori, sono state ribadite le rilevanti difficoltà a

⁴² Il workshop *online* è stato aperto dalla dirigente del Servizio Programmazione Nazionale (Autorità Responsabile del PSC FSC) e vi hanno partecipato anche esperti/e di FormezPA che hanno animato lo scambio di idee.

caricarvi i dati che riscontrano i RUP). Ovviamente non sono emerse soluzioni miracolistiche rispetto alle criticità del monitoraggio, ma si è rilevata una sostanziale convergenza di idee sulla necessità che esso venga considerato quale area operativa su cui l'AR debba focalizzare fortemente gli interventi di miglioramento dell'intero sistema di gestione e controllo;

3. il sistema di monitoraggio, pertanto, dovrebbe essere l'area operativa sulla quale concentrare anche le attività di Assistenza Tecnica da operatori/consulenti terzi. Anche nel corso del workshop del 28 Novembre è stata evidenziata l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'Assistenza Tecnica, rispetto alla quale ci sono state delle considerazioni che convergono sulla constatazione che le attività di supporto tecnico da terzi dovrebbero essere finalizzate a dare un valore aggiunto sostanziale ai processi di programmazione e di attuazione e non essere volte a compensare le carenze operative dell'Amministrazione da sottodimensionamento dell'organico. Ciò detto, a fronte delle molteplici difficoltà a inserire nella macchina amministrativa del nuovo personale in pianta organica, lo staff esterno comunque è assolutamente rilevante per una efficiente ed efficace attuazione degli interventi;

4. in sede di attuazione delle linee di indirizzo strategico del PSC in materia di infrastrutturazione del territorio e/o di azioni di rivitalizzazione delle aree urbane, uno dei problemi principali è costituito dalle difficoltà per un po' tutti i Soggetti Attuatori a costituire una "riserva" di progetti cantierabili (un "parco progetti" potenzialmente candidabili a fronte dell'emissione di avvisi di finanziamento e per i quali, nel caso vengano ammessi a beneficio, si potrebbero rapidamente mettere a terra le procedure di affidamento). Questo è un problema particolarmente rilevante soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni, caratterizzati da un marcato sottodimensionamento dell'organico complessivo e, di fatto, dall'affidamento della gestione dell'Ufficio Tecnico a RUP che non lavorano a tempo pieno per un dato Comune, bensì collaborano con più Amministrazioni pubbliche;

In merito a questo aspetto, più partecipanti al workshop hanno rimarcato che per ovviare, almeno in parte a questo problema, potrebbe essere certamente utile mettere a disposizione dei Soggetti Attuatori – in primo luogo i Comuni – dei finanziamenti *ad hoc* temporanei, attraverso fondi rotativi, con cui gli enti potrebbero sostenere le spese per consulenze esterne o per gli incentivi di funzioni tecniche al personale interno (di cui all'art. 113 del Codice degli Appalti del 2016) al fine di creare o ampliare una "riserva" di progetti cantierabili⁴³.

Va anche aggiunto, tuttavia, che di fatto uno strumento di questo tipo esiste su scala nazionale, presidiato dal DipCOE della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM). Si tratta del **Fondo di progettazione per la coesione territoriale**.

Il Fondo – istituito con DL 121/2021, convertito poi con L. 156/2021 – finanzia di fatto le spese di progettazione (e per i Comuni fino a 5.000 abitanti, l'elaborazione di Studi di Fattibilità) di (i) Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti, Province e Città Metropolitane di Umbria, Marche e delle otto Regioni del Mezzogiorno storico; (ii) Comuni fino a 30.000 abitanti che rientrano nella mappatura delle aree interne.

Oltre a questo strumento va anche considerato il **Fondo di copertura della spesa di progettazione prevista dall'articolo 1, commi da 51 a 58 della Legge 160/2019 (legge di bilancio per il 2020)**.

Il comma 51 dell'art. 1 della legge in parola dispone che: «al fine di favorire gli investimenti, sono assegnati agli enti locali, per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento

⁴³ A titolo di completezza si ricorda che il nuovo Codice degli Appalti prevede un rafforzamento dello strumento degli incentivi alle funzioni tecniche (si vedano art. 45 e Allegato I.10). Fra le altre cose, l'Allegato I.10 include fra le attività che possono essere oggetto di incentivi per funzioni tecniche del personale interno all'ente sia la redazione del PFTE, sia quella del progetto esecutivo.

energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade, contributi soggetti a rendicontazione nel limite di 85 milioni di euro per l'anno 2020, di 128 milioni di euro per l'anno 2021, di 320 milioni di euro per l'anno 2022, di 350 milioni di euro per l'anno 2023 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2031».

Il Fondo in parola è gestito dal Ministero dell'Interno e, recentemente, è stato rifinanziato con il DM 8 Novembre 2023 che ha definito le modalità di presentazione delle istanze di contributo per l'annualità 2024.

Pertanto, la riflessione da farsi è che, probabilmente, ancor prima che avviare delle azioni di *capacity building* in senso stretto a favore dei beneficiari, anche mediante attività di assistenza tecnica *on demand* sul posto, è parimenti opportuno avviare una campagna informativa per portare all'attenzione degli amministratori locali l'esistenza di certi strumenti di finanziamento finalizzati per dare continuità ad una attività di progettazione funzionale a concorrere con più possibilità di successo agli avvisi di finanziamento di opere pubbliche rilasciati a valere dei Programmi comunitari e del PSC FSC;

5. a fronte della sollecitazione a uno scambio di pareri sulla rilevante novità del nuovo Codice degli Appalti varato in primavera dell'obbligatorietà della "qualificazione" delle stazioni appaltanti (si vedano gli artt. 62-63 del D.Lgs. 36/2023) sono state avanzate delle riflessioni molto utili anche sull'annosa questione della collaborazione fra enti locali e sulla gestione associata delle funzioni di pubblica utilità come disciplinata dal Testo Unico sugli Enti Locali (TUEL).

Per quanto concerne le disposizioni degli artt. 62-63 sulla "qualificazione" delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti – obbligatoria per tutte le acquisizioni che superano l'importo di 500mila Euro a partire dal 1° Gennaio 2024 – e i possibili effetti sulle scelte di programmazione dei Comuni molto piccoli, le considerazioni rispetto alle quali vi è stata una sostanziale convergenza di vedute sono le seguenti:

- ✓ dovrebbe "alleggerire" i carichi di lavoro in capo ad enti ampiamente sottodimensionati e chiaramente in affanno e, al tempo stesso, implica che la responsabilità della gestione degli affidamenti con più complesse procedure di evidenza pubblica viene trasferita a stazioni appaltanti o centrali di acquisto qualificate più attrezzate sia in termini di staff, sia probabilmente in termine di competenze. Inoltre, il fatto che gli Operatori Economici selezionati si dovrebbero confrontare con stazioni appaltanti più solide, dovrebbe costituire un deterrente di possibili loro comportamenti opportunistici;
- ✓ non dovrebbe incidere negativamente sulla programmazione e sulla realizzazione di interventi di più modeste dimensioni tecnico-economico da parte dei Comuni più piccoli, visto che la soglia di affidamento per cui scatta l'obbligo di delegare l'affidamento a stazioni "qualificate" (500mila Euro) è ampiamente superiore alla media degli importi degli affidamenti generalmente da Comuni di più piccole dimensioni.

Ciò detto, è stato anche riconosciuto che, a tutt'oggi, la gestione associata delle funzioni è una grande incompiuta nel panorama delle riforme amministrativa del paese.

Tale questione e le sue implicazioni per un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse del FSC si profilano come aspetti che dovrebbero essere approfondite ulteriormente sia dall'AR, sia dalla Giunta Regionale;

6. da più parti, nel corso del workshop, è stato evidenziato che molti enti continuano a ricevere – nel caso dei controlli e non solo – delle richieste di trasmissione di documenti già inviati in precedenza. Questo, ovviamente, rallenta ulteriormente le procedure ed è fonte di ulteriore stress per degli staff che, notoriamente, sono ridotti all'osso.

L'aspetto davvero sconveniente in merito al quale si invitano ad una riflessione l'AR e anche la Giunta Regionale è ancora più rilevante ed è connesso alla non soddisfacente digitalizzazione delle procedure amministrative. Il fatto che si persista nel chiedere l'invio di documenti già richiesti è un chiaro segnale che quantomeno uno dei pilastri della c.d. "PA digitale", ossia il principio "*once only*" è chiaramente disatteso dalle prassi operative dell'Amministrazione regionale.

Le considerazioni specifiche inerenti alla realizzazione delle opere pubbliche sono esposte a seguire, raggruppate per principali fasi del "ciclo degli appalti", ossia programmazione, progettazione, affidamento delle opere, esecuzione, collaudo finale e messa in funzione⁴⁴.

Programmazione e progettazione. In questa articolata fase propedeutica all'affidamento, le criticità principali concernono:

- ✓ l'acquisizione di pareri e autorizzazioni (rilasciati da sovrintendenza, enti vari per la compatibilità dell'opera con le reti di erogazione di servizi di pubblica utilità o con vincoli paesaggistici e altri vincoli);
- ✓ il passaggio da una versione quasi schematica della proposta di progetto ammessa a beneficio – in alcuni casi poco più di un "quadro economico" – al progetto cantierabile;
- ✓ la scarsa disponibilità di liquidità per dare corso alle varie fasi dell'attività di progettazione fino alla versione cantierabile del progetto (questione già discussa in precedenza).

Affidamento. Le criticità principali concernono:

- ✓ una gestione delle procedure di gara più orientata alla legalità e alla trasparenza che non al risultato (anche per il timore che i procedimenti possano restare incagliati da eventuali ricorsi di Operatori Economici esclusi dall'affidamento). A tale riguardo è stato valutato positivamente il fatto che il nuovo Codice degli Appalti enfatizzi ampiamente il "principio del risultato", in quanto è certamente della massima importanza la piena liceità delle procedure, ma è anche opportuno che stazioni appaltanti e RUP possano recuperare dei margini di discrezionalità e, soprattutto, siano meno condizionate da atteggiamenti di "burocrazia difensiva" per non incorrere in procedimenti giudiziari a seguito di eventuali errori⁴⁵;
- ✓ una certa "disattenzione" – dettata dai carichi di lavoro dei RUP e dai tempi contingentati per la conclusione delle procedure di appalto e non certo da mancanza di diligenza – per la verifica dei requisiti oggettivi degli Operatori Economici che partecipano alla gara (verifica del fascicolo virtuale delle ditte candidate e/o delle dichiarazioni di cui agli articoli 80-83 del Codice degli Appalti del 2016 su requisiti, eventuali illeciti professionali o condanne e tracciabilità finanziaria).

⁴⁴ Dal momento che la valutazione riguarda gli interventi del periodo 2000-2020 è sembrato continua a fare riferimento al Titolo III Pianificazione, programmazione e progettazione del Codice degli Appalti del 2016, che articola la progettazione in tre fasi:

- ✓ Progetto di fattibilità Tecnico - economico (Art. 23, commi 5 e 6 del D.lgs. n. 50/2016).
- ✓ Progetto definitivo (Art. 23, co. 7 del D.lgs. n. 50/2016).
- ✓ Progetto esecutivo (Art. 23, co. 8 del D.lgs. n. 50/2016).

⁴⁵ Appare utile ricordare che nel **Rapporto Osservatorio RUP 2023** – elaborato da una cordata di enti di ricerca costituita da ITACA, SNA IFEL con la collaborazione di ANAC, Rete degli Osservatori regionali dei Contratti Pubblici e CONSIP per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; rilasciato la scorsa primavera – viene evidenziato che i RUP coinvolti nell'indagine che hanno fornito delle risposte valide considerano le criticità relative all'eccessiva mole di adempimenti a fini di vigilanza, monitoraggio e trasparenza quelle più rilevanti in assoluto.

Esecuzione. Sulle problematiche che possono ritardare la fase attuativa in senso stretto – ampiamente note e dibattute - non ne sono state evidenziate alcune specifiche all’esecuzione delle opere finanziate con il FSC. Ciò detto, si portano all’attenzione due considerazioni di cui tenere memoria:

- ✓ i RUP hanno ampiamente presente l’importanza di completare le opere nei tempi stabiliti dalle Determinazioni a contrarre e poi dai contratti con le ditte appaltatrici, ma, purtroppo, rispetto ai vincoli di tempo vi è meno attenzione da parte degli Operatori Economici. Questi ultimi, infatti, hanno ampiamente contezza che nel caso di contenziosi non è assolutamente conveniente per le stazioni appaltanti di procedere alla risoluzione dei contratti. Una siffatta scelta, infatti, inciderebbe molto negativamente sui tempi necessari per chiudere il “ciclo degli appalti”;
- ✓ i ritardi attuativi, soprattutto nel caso delle opere di rilevanti dimensioni tecnico-ingegneristiche, generano degli “effetti valanga” per cui vengono ulteriormente dilatati i tempi di completamento delle opere (e vengono aumentati i costi da sostenere). Le stazioni appaltanti, infatti, dovranno considerare e valutare delle perizie di variante – tecnica ed economica – e, a cascata, procedere a delle integrazioni contrattuali e, quindi, in ultima istanza si accumuleranno ulteriori ritardi.

Un aspetto trasversale significativo che è emerso dal workshop è che, a fronte di una grande concentrazione dei media sull’affidamento degli appalti e sulla semplificazione amministrativa di questa fase, gli addetti ai lavori sottolineano ampiamente quanto nella fase iniziale acquisizione di pareri autorizzativi, elaborazione del progetto esecutivo e rispetto di altri adempimenti burocratici “pre-gara” siano fattori altrettanto problematici ai fini del contenimento della durata complessiva del ciclo degli appalti.

Un altro aspetto trasversale rimarcato dai presenti che si porta all’attenzione dell’AR concerne l’esigenza di realizzare delle attività informative a favore dei beneficiari (a favore dei RUP) su *ratio* e implementazione dei controlli e, soprattutto, sui contenuti delle *Check List*.

8. Conclusioni e raccomandazioni sulle azioni di miglioramento della gestione degli interventi e di *capacity building*

8.1. *Ratio* della presentazione di conclusioni e raccomandazioni e ciclo di *policy making*

All'inizio del paragrafo 6.3 si è rimarcato come l'attuazione degli interventi finanziati dai Fondi "per la coesione" sia ancorata a dei principi generali di "buona programmazione" e di "buona amministrazione" che, in questo capitolo, vengono presi quali termini di riferimento per proporre una serie di raccomandazioni all'AR (e anche alla Giunta Regionale):

- ✓ sistematizzazione del processo di programmazione considerando costantemente le fasi del c.d. ciclo di *policy making*;
- ✓ rafforzamento della verifica della coerenza esterna degli interventi con il quadro di *policy* generale e con i principali documenti di programmazione pluriennale che interessano l'Abruzzo (*in primis* i Programmi comunitari);
- ✓ più ampio coinvolgimento attivo dei portatori di interessi economici e sociali nella definizione di priorità strategiche del PSC (del futuro Accordo per la Coesione ex "DL Sud" convertito con L. 162/2023), interventi più rilevanti e obiettivi qualificanti dei principali avvisi di finanziamento (i partner economici e sociali non vanno coinvolti attivamente solo all'inizio; bisogna considerare che, nel corso del tempo, cambiano condizioni di contesto e fabbisogni di supporto espressi dai portatori di interessi);
- ✓ miglioramento del sistema di "sana gestione finanziaria" degli interventi;
- ✓ rafforzamento del sistema di controllo di gestione e di valutazione del PSC (del futuro Accordo per la Coesione) e dei singoli interventi, incardinato sugli strumenti di "controllo di gestione" audit, monitoraggio e valutazione.

Il ciclo di *policy making* (traducibile come "ciclo di formulazione delle politiche pubbliche"), di fatto, si configura come l'applicazione ai processi decisionali pubblici della c.d. teoria del "ciclo del progetto", per cui i processi di scelta pubblica – analogamente a quanto si fa per i progetti - possono essere articolati in più fasi concatenate, vista la natura di per sé iterativa e circolare del ciclo di *policy making* (si veda la tabella 8.1).

Tutte le fasi sono essenziali. Tuttavia, in genere, decisori politici e dirigenti apicali della PA tendono a concentrarsi sulla fase di programmazione strategica e di implementazione⁴⁶.

Questo *bias* dei dirigenti pubblici italiani si è riscontrato anche per la Regione Abruzzo.

Ai vari livelli di responsabilità, direttori di Dipartimenti e altri dirigenti apicali faticano a "vedere" la formulazione e l'attuazione degli interventi finanziati come un processo circolare (a "vedere", appunto, il ciclo di *policy making*).

Peraltro, vi è una forte propensione dei vari Dipartimenti a concentrarsi solo sul "segmento" di procedimento amministrativo (o sul tema di *policy*) di loro competenza.

Questo è da ricondurre più che a un pedissequo rispetto del mandato istituzionale conferito a ciascuna unità organizzativa con la riorganizzazione della macrostruttura regionale operata a Febbraio 2023, ai limiti dei processi di comunicazione e di cooperazione inter-dipartimentali esposti nel par. 6.5.

⁴⁶ Per una spiegazione molto chiara delle principali fasi del *policy making*, si vedano: **Lippi A.** (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna; **European Commission** (2021), *Better Regulation Guidelines*. SWD (2021) 305 final, Brussels.

Tab. 8.1 Il ciclo di *policy making*

Fasi	Principali azioni
Agenda setting	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Identificazione dei problemi e loro inserimento nell'agenda politica ✚ Consultazione degli stakeholder ✚ Identificazione (e valutazione preliminare) di tutte le possibili soluzioni ✚ Elaborazione di una "teoria del cambiamento" che consenta di prevedere i possibili impatti delle azioni sui problemi
Programmazione strategica e implementazione	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Identificazione e valutazione <i>ex ante</i> delle possibili soluzioni ✚ Selezione delle politiche pubbliche e degli strumenti con cui attuarle ✚ Atti deliberativi e amministrativi ✚ Implementazione (esecuzione delle procedure amministrative e finanziamento)
Controllo e valutazione	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Audit ✚ Monitoraggio ✚ Valutazione
Analisi e adozione di nuove iniziative di <i>policy</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Analisi delle lezioni dell'esperienza ✚ Verifica dell'applicabilità delle lezioni dell'esperienza al nuovo contesto di <i>policy</i> (<i>fitness check</i>) ✚ Adozione di nuove iniziative di <i>policy</i>

Il nodo della questione è che questo è, certamente, un segnale che evidenzia alcune carenze organizzative che rischiano di appesantire anche il carico di stress personale del personale coinvolto. Questo significa che le disfunzioni organizzative incidono negativamente sia sulla performance dei singoli individui, che su quella dei procedimenti amministrativi (che vengono rallentati di conseguenza e indeboliti sul piano qualitativo).

Le opzioni di miglioramento che l'AR – e anche del decisore politico e della Giunta Regionale, trattandosi di questioni molto rilevanti rispetto alle quali è necessaria un'assunzione di responsabilità al livello di Giunta – devono considerare sono le seguenti:

- ✓ impostare la programmazione strategica e la programmazione operativa degli interventi secondo una logica iterativa come definita dal ciclo di *policy making*;
- ✓ adottare, di conseguenza, una sorta di piano operativo del PSC FSC (o, se si preferisce, dell'Accordo per la Coesione che verrà adottato ex "DL Sud", convertito con L. 162/2023), da sigillare politicamente con D.G.R., che espliciti chiaramente le varie fasi di attuazione degli interventi, secondo la prospettiva delineata dal ciclo di *policy making*;
- ✓ effettuare una sorta di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) di tutti gli interventi del PSC FSC per cui, a partire dal funzioni-gramma della macrostruttura regionale definito con la D.G.R. n. 75/2023 del 16.02.2023 e dalle disposizioni del PIAO 2023-2025 si verificano non solo le responsabilità dei vari Dipartimenti/Servizi/Uffici nell'attuazione del PSC/AC, ma anche eventuali funzioni specifiche aggiuntive da intestare alle unità organizzative e i carichi di lavoro aggiuntivi comportati da PSC/AC per le unità organizzative e per le risorse umane;
- ✓ Avviare una campagna di sensibilizzazione/informazione, ai vari livelli gerarchici della macrostruttura regionale, sulla necessità di operare maggiormente secondo piani di lavoro informati alla logica del ciclo di *policy making*, sugli esiti della valutazione preliminare su funzioni e carichi di lavoro aggiuntivi comportati per tutte le unità organizzative e, non ultimo, sulla necessità di rafforzare propensione alla cooperazione e allo scambio di pareri e di buone pratiche all'interno della macrostruttura regionale, cercando di mettere da parte personalismi e logiche di azione da clan.

8.2. Rafforzamento della programmazione strategica

La programmazione strategica degli interventi – selezione delle priorità di *policy* e degli interventi strategici da inserire nel PSC FSC – si caratterizza per i seguenti elementi:

- ✓ una coerenza soddisfacente con quadro di *policy* sovraordinato e con gli strumenti di pianificazione territoriale, ma che discende soprattutto da un processo di “coordinamento programmatico”, ossia da un processo di «collegamento a posteriori tra i contenuti di strumenti programmatici esistenti, con i conseguenti rischi di duplicazioni o sovrapposizioni»⁴⁷;
- ✓ la selezione di interventi strategici nel complesso poco orientati all’innovazione tecnologica e sociale;
- ✓ l’assenza di un vero processo di coinvolgimento “attivo” dei portatori di interesse (in altri termini il processo di programmazione strategica si profila come eccessivamente *top down*).

I suggerimenti che si portano all’attenzione di AR e Giunta Regionale sono:

- ✓ rafforzare la programmazione strategica dando maggiormente fiducia alle indicazioni e alle richieste di supporto dei portatori di interesse, tramite l’istituzione di tavoli di lavoro tematici (in modo da coinvolgere diverse categorie di portatori di interesse nel confronto su determinate azioni di *policy*), da riunire periodicamente. I tavoli di lavoro dovranno essere coordinati da direttori dei Dipartimenti e altri dirigenti apicali della Regione;
- ✓ coinvolgere maggiormente anche nella fase di programmazione strategica i vari Dipartimenti;
- ✓ puntare a rafforzare ulteriormente la coerenza esterna del PSC FSC (del futuro Accordo per la Coesione) con i principali documenti di programmazione economica pluriennale in corso di attuazione e con gli strumenti di governo del territorio, tenendo conto degli orientamenti strategici definiti nel PIAO 2023-2025. A tal fine si raccomanda di effettuare una autentica valutazione *ex ante*, che includa una Sezione dedicata, nello specifico, alla verifica della coerenza programmatica fra aree tematiche e interventi di valenza strategica del PSC (del futuro AC) e priorità di *policy* di altri strumenti programmatici (in primo luogo i Programmi comunitari). In altri termini, si tratta di passare da una logica di “coordinamento programmatico” ad una di “finalizzazione programmatica”, caratterizzata da «la convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche verso l’orizzonte comune della generazione di Valore Pubblico»⁴⁸.

⁴⁷ Cfr.: **Deidda Gagliardo E.; Saporito R.** (2021); *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico*; Rivista Italiana di Public Management, Vol. IV n. 2/2021; p. 200.

⁴⁸ Cfr.: **Deidda Gagliardo E.; Saporito R.** (2021); *Op. Cit.*; p. 201.

8.3. Rafforzamento della programmazione operativa

Una volta adottato con D.G.R. un documento sul ciclo di *policy making* dell'attuazione del PSC (futuro AC) che rappresenti, di fatto, un piano operativo del documento programmatico, appare opportuno che vengano adottati anche dei piani operativi relativi ai singoli interventi (piani che dovranno essere elaborati dai Dipartimenti ed approvati dai direttori dei Dipartimenti, previa consultazione con l'AR).

Il piano operativo relativo ai singoli interventi:

1. definisce l'intero ciclo di *policy making* per ciascuno degli interventi;
2. identifica le azioni amministrative da implementare nell'intero periodo di programmazione;
3. assegna puntualmente le responsabilità degli interventi alle varie unità organizzative e, quindi, ai loro dirigenti (nel gergo del *project management* si definisce *Organisational Breakdown Structure*);
4. adotta un sistema di controllo complessivo dell'attuazione informato al principio generale che, a monte, si definiscono in modo organico i tre elementi fondamentali che si devono costantemente monitorare secondo un approccio integrato – presentato nel box 8.1 - noto come approccio dell'*Earned Value Management* (EVM);
 - ✓ tutte le attività elementari da implementare per ciascun intervento, debitamente suddivise per macro-fasi e fasi di attuazione (nel gergo del *project management* si definisce *Activity Breakdown Structure* o anche *Work Breackdown Structure*);
 - ✓ un cronoprogramma che tenga adeguatamente conto delle stime preliminari sulla durata delle varie macro-fasi e fasi attuative, fissando delle scadenze temporali intermedie (*milestone*) al termine di ciascuna delle fasi attuative (anche prevedendo dei ritardi “di tolleranza” accettabili);
 - ✓ un piano finanziario da rappresentare con tre tabelle distinte: (i) una riporta la distribuzione per attività amministrativa elementare delle risorse finanziarie allocate per ciascun intervento; (ii) una reca la distribuzione per ciascuna fase del processo attuativo delle risorse finanziarie; (iii) una con la distribuzione per annualità (approccio convenzionale).
5. fissa degli obiettivi di realizzazione fisica (indicatori di realizzazione quantificati) e di realizzazione finanziaria (indicatori di spesa quantificati) al termine di ciascuna annualità compatibili con le stime sulla durata delle macro-fasi attuative. Peraltro, anche il rispetto delle stime sulla durata di macro-fasi e fasi attuative va enucleato fra gli obiettivi (in altri termini, le stime sulla durata delle fasi attuative vanno considerati alla stregua di indicatori di efficienza amministrativa)⁴⁹.

Affinchè una siffatta impostazione della pianificazione operativa sia sufficientemente fondata e affidabile sono strettamente necessarie anche:

1. una valutazione *ex ante* dei possibili rischi amministrativi e operativi che potrebbero ritardare l'attuazione degli interventi e minare il raggiungimento di target quantificati per gli indicatori fisici e di target finanziari, e, ovviamente, l'impatto socio-economico;
2. l'elaborazione di un piano operativo per mitigare i rischi nel caso in cui si dovessero manifestare concretamente;
3. una stima dell'impatto amministrativo di ciascun intervento a livello di Servizi e di Uffici;
4. una stima dei carichi di lavoro – quantificabili in giornate di lavoro *Full Time Equivalent* (FTE) - comportati da ogni intervento per ciascuna unità di personale (o, quantomeno, per ciascuno degli Uffici).

⁴⁹ Questi indicatori di efficienza amministrativa (durata delle fasi attuative), peraltro, dovrebbero essere assunti quali termini di riferimento per la definizione degli obiettivi della performance individuale e di quelli delle singole unità organizzative e consentire, quindi, di ricalibrare di riflesso il sistema degli incentivi personali.

Box 8.1 - L'approccio *Earned Value Management (EVM)* per il controllo strategico dei progetti e degli interventi dei Programmi complessi di politica economica

Il monitoraggio interno sull'attuazione dei progetti si concentra su quello che viene indicato come “principio di Economia, Efficacia ed Efficienza” (si veda il par. 6.3).

L'approccio convenzionale si basa su degli indicatori di efficienza – relativa alla capacità di mobilitare le risorse nella quantità e qualità necessarie e acquisendole al miglior prezzo possibile e di minimizzare i costi per unità di output – e degli indicatori di efficacia, che vengono in genere riportati nella reportistica come “indicatori di avanzamento”, in quanto misurano *in itinere* l'andamento (grado di attuazione progressivo) dei progetti. La logica di fondo di un siffatto approccio basato su *Key Performance Indicators (KPI)* è fondamentalmente la seguente:

- ✓ sulla base di una attenta verifica delle condizioni di partenza (*baseline*), come parte integrante del processo di definizione del progetto si fissano gli obiettivi finali da raggiungere, in termini di output da realizzare e di *outcome* (intesi come miglioramento delle capacità di fare e delle condizioni di vita generali dei destinatari finali). Per gli indicatori di output si quantificano dei valori target finali da raggiungere (com'è noto, non è metodologicamente corretto associare degli indicatori e dei valori target quantificati a risultati/impatti dei progetti, dal momento che per stimare il raggiungimento o meno di risultati e impatti è necessario ricorrere a tecniche di analisi più complesse);
- ✓ si quantificano dei valori target intermedi per gli output (in genere si fissano più target, in corrispondenza di date intermedie fra quella di partenza e quella di chiusura del progetto) e per gli avanzamenti di spesa
- ✓ in corrispondenza delle date previste, per i vari indicatori di avanzamento quantificati, si calcolano gli scostamenti rilevati (approccio generale “*distance to target*”).

Il giudizio che si può trarre con l'approccio KPI è un giudizio che è focalizzato su ciascuno dei KPI (approccio “a silos”).

L'approccio *Earned Value Management (EVM)* – indicato anche come *Earned Value Analysis (EVA)* – è fondato non tanto sull'idea di misurare il trend degli indicatori di avanzamento fissati inizialmente e misurare gli scostamenti in determinate fase intermedie fra valori realizzati di quegli indicatori, bensì su una logica di misurazione molto più ancorata agli elementi fondamentali del c.d. “*triple constraint*” dei progetti (portata, budget e tempi di completamento delle attività).

Il valore aggiunto dell'*Earned Value Management (EVM)* è quello di consentire di combinare le molteplici dimensioni di misurazione e di valutazione *ongoing* dei progetti. Infatti, l'*Earned Value Management* (o *Earned Value Analysis*), come si legge a pagina 18 della seconda edizione (2011) della Guida del Project Management Institute *Practice Standard for Earned Value Management*, «è uno strumento di gestione inteso a integrare portata (*scope*), piano temporale di attività (*schedule*) e risorse, per misurare in termini oggettivi l'avanzamento del progetto e per fare previsioni sugli *outcome*».

In altri termini, l'approccio *Earned Value Management* consente di avere, *in itinere*, un cruscotto di monitoraggio sull'avanzamento fisico del progetto e sull'efficienza attuativa (realizzazione fisiche e quantità di risorse impiegate), sul rispetto della tempistica prevista in fase di programmazione e sul suo avanzamento finanziario.

Questo per il fatto che tale approccio al controllo non si limita a considerare gli scostamenti nei costi rilevati in corso d'opera, o quelli nelle realizzazioni fisiche, ma prende in considerazione simultaneamente tutti gli elementi-chiave del c.d. “*triple constraint*” dei progetti.

La tecnica dell'EVM consente parimenti, *in itinere*, di fare previsioni su possibili ritardi nell'esecuzione e completamento di un dato progetto e/o su aumenti dei costi complessivi del progetto.

L'applicazione pratica dell'EVM si fonda su tre variabili-chiave calcolabili in qualsiasi definito momento temporale fra inizio e fine del progetto:

- ✓ *Planned Value (PV)*, altrimenti definito *Budget Cost of Work Scheduled (BCWS)*;
- ✓ *Actual Cost (AC)*, altrimenti definito *Actual Cost of Work Performed (ACWP)*;
- ✓ *Earned Value (EV)*, altrimenti indicato come *Budget Cost of Work Performed (BCWP)*.

In questo caso l'uso di termini e acronimi Inglesi è più che mai utile per spiegare in termini sintetici queste variabili-chiave.

La variabile fondamentale **Earned Value** (alla lettera “valore guadagnato”) viene indicata anche come *Budgeted Cost of Work Performed*, in quanto “misura” in termini finanziari il lavoro (in senso lato) già completato (“*work performed*”), applicando i costi unitari delle risorse impiegate riportati nel piano finanziario iniziale (“*budgeted cost*”) e non quelli effettivamente sostenuti a consuntivo.

Nell'ambito della programmazione operativa si può anche collocare l'elaborazione di quei dispositivi di indirizzo operativo – Manuali, Linee Guida varie e “piste di controllo” – che creano un ponte fra programmazione strategica e concreta attuazione degli interventi e relativi sistemi di gestione e controllo.

Come si è evidenziato nel capitolo 6, da più parti viene richiesto l'aggiornamento del Manuale sulle procedure, del SI.GE.CO. e delle “piste di controllo”.

Viene considerata ampiamente discutibile, inoltre, l'operazione effettuata in passato di elaborare tali documenti adattando, di fatto, quelli approvati per i Programmi comunitari FESR e FSE.

A tale riguardo si raccomanda di:

- ✓ informare la nuova versione di Manuali, SI.GE.CO. e “piste di controllo” alle caratteristiche specifiche del FSC;
- ✓ spiegare con più dovizia di particolari, rispetto alle precedenti versioni, procedure e criteri dei controlli di I livello e “piste di controllo”;
- ✓ impostare “piste di controllo” e SI.GE.CO. tenendo conto della classificazione dei macro-processi in funzione dei due criteri già discussi in precedenza: (i) tipologia di operazioni (o, se si preferisce, “natura” delle operazioni), ossia: opere pubbliche, acquisto di beni e servizi, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli beneficiari (di fatto regimi di aiuto) e azioni di valorizzazione delle risorse umane; (ii) titolarità della responsabilità gestionale, distinguendo azioni “a regia” e azioni “a titolarità regionale”. Considerando questi criteri, di fatto, sarà opportuno elaborare otto diverse piste di controllo⁵⁰.

8.4. Rafforzamento delle fasi di selezione e di esecuzione degli interventi

Nelle interlocuzioni con i direttori dei Dipartimenti e dell'ARPC è emersa chiaramente la richiesta di rafforzare l'intero ciclo di *policy making* degli interventi e coordinare meglio le concrete scelte operative a livello di Dipartimenti dotando la programmazione del FSC di un documento di orientamento comune sui criteri di selezione dei progetti (in analogia a quanto è previsto dai Regolamenti dell'UE per i Fondi “a gestione concorrente”).

⁵⁰ Come veniva evidenziato nelle Linee Guida del 2007 (non aggiornate successivamente) del **MEF-RGS** - *Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007-2013* (si vedano pp. 83-84) - «le diverse combinazioni dei due suddetti criteri determinano la seguente classificazione dei macro-processi gestionali:

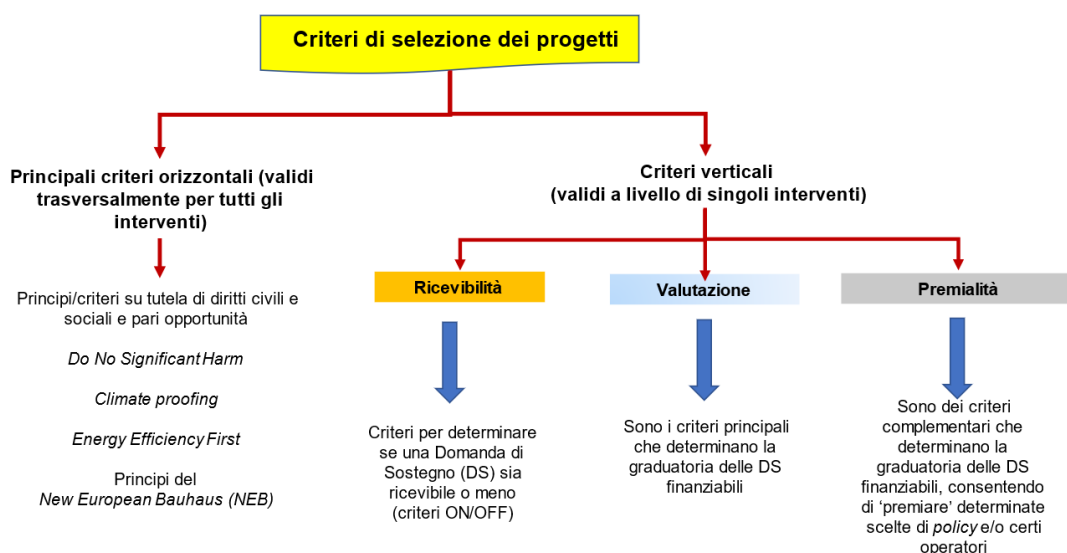
- realizzazione di opere pubbliche a titolarità;
- realizzazione di opere pubbliche a regia;
- acquisizione di beni e servizi a titolarità;
- acquisizione di beni e servizi a regia;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli beneficiari a titolarità;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli beneficiari a regia;
- formazione a titolarità;
- formazione a regia».

Di riflesso, le raccomandazioni che si portano all'attenzione dell'AR sono le seguenti:

1. elaborare un documento – da approvare in sede di Comitato di Sorveglianza – che riporti i criteri di selezione dei progetti da ammettere a beneficio di riferimento per tutti gli interventi, seguendo la prassi consolidata nell'ambito dei Fondi dell'UE "a gestione concorrente" di includere:

- ✓ criteri di selezione orizzontali, validi per tutti gli interventi;
 - ✓ criteri di selezione verticali validi per i singoli interventi, in genere articolati in tre cluster (criteri di ricevibilità, di valutazione e di premialità). I criteri di selezione verticali, ovviamente, andranno adeguatamente differenziati a seconda della tipologia degli interventi (si veda la figura 8.1);
2. inserire fra i criteri di valutabilità e di premialità dei criteri che promuovano innovazione tecnologica, organizzativa e sociale.

Fig. 8.1 – Inquadramento logico dei criteri di selezione dei progetti da ammettere a beneficio



(*) Per Domande di Sostegno si intendono le proposte di progetto candidate

Per quanto concerne le possibili azioni di rafforzamento dell'attuazione degli interventi, va tenuto conto dell'esigenza di contribuire a migliorare:

- ✓ la performance attuativa della macrostruttura regionale;
- ✓ la performance dei Soggetti Attuatori.

Il percorso di autovalutazione – essendo appunto un'autovalutazione coordinata dall'AR – è stato incardinato sulla disamina della performance amministrativa dell'Amministrazione regionale e ha considerato solo marginalmente criticità e potenziali punti di forza dell'attuazione dei progetti ammessi a beneficio da parte dei Soggetti Attuatori.

Le raccomandazioni, pertanto, sono anch'esse focalizzate sulla macrostruttura regionale e ricalcano i suggerimenti già espressi nel par. 6.5, avanzati sulla base del riscontro di criticità preoccupanti a livello di comunicazione e di cooperazione fra le singole unità organizzative:

- ✓ **sperimentare la creazione di gruppi di lavoro inter-dipartimentali.** Questa sperimentazione è auspicabile sia in quanto il ciclo di *policy* degli interventi, o, più semplicemente, i procedimenti amministrativi, sono generalmente inter-dipartimentali, sia in quanto questo potrebbe,

progressivamente, migliorare la capacità di dialogo e la propensione alla cooperazione delle persone. Si tratta di una scelta rilevante orientata a una revisione più generale della macrostruttura regionale che, necessariamente, andrebbe implementata progressivamente, ma è anche una scelta strettamente necessaria, in quanto è possibile «immaginare azioni nuove, comportamenti organizzativi differenti, solo se cambiano le chiavi di lettura con le quali si interpretano i fattori interni ed esterni all'organizzazione»⁵¹;

- ✓ **migliorare le capacità di leadership e di coordinamento dei gruppi di lavoro dei dirigenti apicali** (in primo luogo i direttori dei Dipartimenti), in quanto «leadership significa capacità di fornire una direzione e una visione per il futuro, unendo le persone intorno a quella visione e poi motivandole e ispirandole a intraprendere un'azione»⁵².

Nel corso della fase di “osservazione” è stata rilevata una diffusa richiesta di potenziare l'Assistenza Tecnica da parte di operatori qualificati terzi. Pertanto, si raccomanda all'AR di ampliare il mandato di operatori/risorse umane che sono incaricate di funzioni di Assistenza Tecnica, includendovi anche funzioni supporto alla programmazione strategica e alla programmazione operativa (il mandato, attualmente, è circoscritto a funzioni di supporto al monitoraggio, alla fluidità dei circuiti finanziari e ai controlli).

Alcuni suggerimenti su come cercare di supportare più ampiamente e meglio i Soggetti Attuatori sono riportati nel paragrafo 8.6 che tratta le azioni di *capacity building*.

8.5. Miglioramento del sistema di “sana gestione finanziaria” degli interventi e dei processi di monitoraggio e controllo

Il percorso di autovalutazione non ha fatto emergere criticità particolarmente rilevanti per i circuiti finanziari. Invece, sono emerse problematiche un po' preoccupanti per i processi di monitoraggio e, soprattutto, per i controlli di I livello.

Per quanto concerne modalità di rendicontazione delle spese, rimborsi ai beneficiari e fluidità dei circuiti finanziari si raccomanda quanto segue:

- ✓ per la rendicontazione delle spese applicare, laddove tecnicamente fattibile, le Opzioni di Costo Semplificate, segnatamente le tabelle standard di costi unitari, che comportano indubbiamente una forte riduzione di attività amministrative e relativi oneri sia per i Soggetti Beneficiari sia per le Istituzioni che gestiscono i finanziamenti (il nodo della questione è che si tratta di opzioni di rendicontazione delle spese ampiamente applicate alle c.d. “azioni alle persone”, quali attività formative, borse di studio per ricercatori impegnati in attività di R&I, ma ben più difficilmente applicabili ad attività ben più complesse quali la realizzazione di opere pubbliche);
- ✓ verificare a livello di Giunta Regionale la fattibilità di una innovazione rilevante nell'operatività del Servizio DB014 Bilancio Ragioneria del Dipartimento Risorse, che gestisce il sistema contabile regionale TIN e, di fatto, gestisce i flussi finanziari dal DipCOE verso la Regione (e, in ultima istanza) verso i Soggetti Attuatori. Il Servizio opera secondo il principio *First In First Out* delle pratiche da evadere (delle richieste di trasferimento di risorse finanziarie) ed anch'esso è sempre più condizionato negativamente da un forte sottodimensionamento dell'organico. Gli inevitabili ritardi nel trasferimento di risorse finanziarie ai Dipartimenti penalizzano soprattutto

⁵¹ Cfr.: Saporito R. (2023), *Public Leadership*, Op. Cit. (p. 157).

⁵² Cfr.: Kotter J.P.; Akhtar V; Gupta G. (2021a); *Change – How organisations achieve hard-to-imagine results in uncertain and volatile times*, Wiley and Sons, Hoboken (New Jersey). Si veda p. 136 dell'edizione in lingua italiana del 2022.

la fluidità dei circuiti finanziari dei Fondi dell'UE "a gestione concorrente" e del FSC, per i quali sono previste delle stringenti scadenze temporali per l'impegno e la liquidazione delle risorse stanziare (per il FSC in passato non era così, o meglio non vi erano rigidi controlli sull'effettivo rispetto di determinate scadenze, ma sull'abbrivo del "DL Sud" certamente vi dovrà essere molta più attenzione per il rispetto delle scadenze). In altri termini, la Giunta Regionale dovrebbe valutare l'opzione di introdurre una "corsia preferenziale" per il trasferimento di risorse finanziarie a valere dei Fondi dell'UE e del FSC.

Per i processi di monitoraggio, come discusso nel capitolo 6, le criticità si addensano soprattutto sui malfunzionamenti e sulla complessità delle procedure di caricamento dei dati che interessano il sistema SGP.

Si tratta di problematiche che, ovviamente, vanno oltre responsabilità e funzioni specifiche dell'AR che, in questa fase, si sta facendo diligentemente carico dell'esigenza, fortemente avvertita, di eliminare gli scarti di alcuni dati di monitoraggio inerenti ai progetti approvati, da ricondurre in parte a delle disattenzioni di caricamento dei dati dei RUP ed in parte ai problemi comportati dalla "migrazione" dei dati successiva al compattamento di tre tornate di programmazione (tre cluster di dati di monitoraggio) in un unico "programma" (il PSC).

Ciò detto, al fine di rafforzare e qualificare le attività di monitoraggio e valutazione si raccomanda all'AR di:

- ✓ definire un sistema di indicatori "di programma" per poter effettuare delle valutazioni metodologicamente fondate su efficacia ed efficienza del FSC, facendo tesoro della congerie di Linee Guida elaborate nel tempo dalla stessa Commissione Europea per migliorare il sistema degli indicatori di riferimento per il monitoraggio e la valutazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi dell'UE "a gestione concorrente";
- ✓ impostare un sistema di monitoraggio e controllo integrato dei singoli interventi informato all'approccio *Earned Value Management* (EVM).

Il percorso di autovalutazione ha fatto emergere numerose criticità delle attività di controllo di I livello, alcune delle quali si configurano come criticità sistemiche e, quindi, non direttamente affrontabili dall'AR. Si fa riferimento, nello specifico al fatto che i controlli vengono eseguiti, spesso, a distanza di un certo lasso di tempo dalla rendicontazione degli SAL e/o della richiesta di saldo finale dei progetti. Questo implica due conseguenze problematiche:

- ✓ se vi sono degli errori o delle criticità nell'esecuzione dei procedimenti amministrativi – siano essi lievi, o se siano essi così problematici da comportare la necessità di procedere alla richiesta di restituzione di risorse trasferite ai Soggetti Attuatori e non usate correttamente – questi vengo rilevati con grande ritardo. Ciò, inevitabilmente, crea delle difficoltà *in primis* sul piano politico-amministrativo (procedere a delle revoche di risorse o a delle richieste di restituzione di risorse a certi Soggetti Attuatori – in primo luogo piccoli Comuni con situazioni di bilancio fragili – potrebbe significare determinare il tracollo finanziario di quei beneficiari);
- ✓ i controlli eseguiti a distanza di tempo implicano parimenti che, sovente, nel mentre si sono avvicinati i RUP, oppure vi è stato un avvicendamento del personale amministrativo-finanziario degli enti beneficiari (se si considerano i Comuni, nel mentre potrebbero anche essere cambiati i Sindaci). Questo significa che possano essere andati perduti dei documenti rilevanti, oppure che siano andate perdute le *UserName* e *PassWord* di accesso a delle piattaforme telematiche che erano state usate per la rendicontazione degli interventi e la conservazione degli atti pubblici probanti della correttezza dei procedimenti amministrativi e del regolare utilizzo delle risorse trasferite. Recuperare tutti i documenti, di conseguenza, può risultare alquanto problematico e,

comunque, implica un ulteriore allungamento dei tempi di completamento degli iter amministrativi e dell'erogazione del saldo finale ai Soggetti Attuatori.

Altre criticità, invece, dovrebbero essere contrastate con più determinazione dall'AR:

- ✓ sia in base a una disamina diretta delle *Check List* di controllo, sia in base ad alcune indicazioni puntuali raccolte nel corso delle interviste e dei due workshop con le Autorità faro del PSC FSC, gli item di controllo non si possono considerare sufficienti per garantire l'esecuzione di controlli esaustivi;
- ✓ i controllori, per vari motivi, tendono a non compilare i “campi per osservazioni”, il che riduce di molto la valenza informativa delle *Check List*;
- ✓ da più parti è stata segnalata l'utilità di due innovazioni procedurali inerenti ai controlli di facile applicabilità: (i) la distribuzione ai Soggetti Attuatori delle *Check List* di controllo per sensibilizzarli e renderli maggiormente edotti su fasi ed elementi specifici dei procedimenti amministrativi considerati particolarmente rilevanti da AR, OdC e RUA; (ii) definire e aggiornare costantemente un file excel che riporti le casistiche su errori/imprecisioni rilevati più frequentemente nel corso dei controlli.

Di conseguenza, le raccomandazioni che si sottopongono all'attenzione dell'AR – da realizzare previa consultazione con l'OdC - sono le seguenti:

- ✓ rafforzare le *Check List* di controllo riportando degli item di verifica aggiuntivi;
- ✓ dare mandato ai controllori di compilare con diligenza e in modo completo i “campi per osservazioni” delle *Check List*;
- ✓ distribuire agli enti beneficiari le *Check List* di controllo e implementare anche delle iniziative di presentazione (e di scambio dei pareri) su contenuti e modalità dei controlli, aventi quali target in primo luogo i RUP;
- ✓ impostare e aggiornare costantemente un file excel che riporti i casi critici più ricorrenti registrati nel corso dei controlli negli anni precedenti.

A titolo di completezza si porta all'attenzione dell'AR quella che si può considerare una autentica “buona pratica” in materia di valutazione *ex ante* dei rischi e di controlli di regolarità. Si tratta della c.d. Verifica di Controllabilità delle Misure (VCM) sviluppata nel corso della programmazione 2014-2020 (2014-2022 se si tiene conto della proroga comportata dalla pandemia) degli interventi di sviluppo rurale della PAC.

Dal momento che, come illustrato nel capitolo 6, molteplici dirigenti considerano il sistema di gestione e controllo dei Fondi dell'UE “a gestione concorrente” – Fondi Strutturali, FEAMPA e FEASR – un termine di riferimento rilevante anche per indirizzare e cercare di migliorare l'implementazione del FSC, al fine di impostare un possibile modello di analisi *ex ante* dei rischi e di riferimento per i controlli dei progetti finanziati si può certamente prendere ad esempio la Verifica di Controllabilità delle Misure (VCM), che è stata applicata nel periodo 2014-2020 alle Misure (agli interventi) dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziati dal FEASR⁵³.

La corretta applicazione della VCM richiede di definire prima:

- ✓ elementi generali degli interventi (delle Misure), quali beneficiari e relativi dati strutturali; ambiti territoriali coperti dagli interventi e caratteristiche essenziali degli interventi;
- ✓ Criteri di Ammissibilità, Impegni e Altri Obblighi (riassunti con l'acronimo ICO) da rilevare con riferimento alle Domande di Sostegno e alle Domande di Pagamento;

⁵³ La VCM è stata di fatto confermata per gli interventi a sostegno dello sviluppo rurale anche nell'ambito della rinnovata PAC 2023-2027.

- ✓ gli Elementi di Controllo (EC) che verranno applicati a ciascun intervento (o, più precisamente, a ciascuno degli ICO).

Quanto sopra significa che, a monte, per ciascun intervento, si ha modo di:

- ✓ definire la *Check List* di Controllo;
- ✓ effettuare una stima preliminare dei rischi amministrativi e attuativi.

Si invita l'AR a prendere in considerazione la sperimentazione di un sistema analogo alla VCM anche per gli interventi finanziati dal FSC.

8.6. *Ratio* delle proposte sulle azioni di *capacity building*

Gli interventi di *capacity building* devono essere incardinati sui seguenti principi di fondo:

- ✓ differenziare adeguatamente le azioni di supporto sulla scorta dei fabbisogni specifici dei seguenti tre gruppi target: (i) dirigenti apicali e posizioni organizzative della Regione (maggiormente impegnati nel management pubblico in senso stretto); (ii) funzionari della Regione (più direttamente impegnati nella gestione concreta dell'intero "ciclo di vita" degli interventi); (iii) beneficiari (sostanzialmente i RUP dei progetti ammessi a beneficio);
- ✓ privilegiare le attività formative per il gruppo target dei dirigenti e delle posizioni organizzative e per quello dei funzionari della Regione; invece, per i beneficiari sarebbe necessario, ancor prima, implementare delle azioni informative;
- ✓ per quanto concerne le azioni formative a favore del personale regionale, queste dovranno essere differenziate a seconda che vengano erogate a favore di: (i) dirigenti apicali della Regione (per i quali si profila l'esigenza di migliorare le capacità di *leadership*, le capacità di coordinamento delle risorse umane e, più in generale, le risorse manageriali, come si indica più chiaramente nel box 8.2), oppure a favore di (ii) funzionari, per i quali sarà opportuno – specialmente se si tratta di risorse umane assunte da relativamente poco tempo – puntare maggiormente sul rafforzamento delle competenze tecniche (principi, inerenti a regole e criticità del sistema di gestione e controllo del FSC; alla normativa sugli aiuti di Stato e a quella inerente la contrattualistica pubblica e la realizzazione delle opere pubbliche);
- ✓ implementare le attività formative a favore del personale nella prospettiva che a queste possano seguire eventuali interventi di revisione del funzionigramma dei Dipartimenti (e, di riflesso, anche delle singole unità di personale), dal momento che, sovente, le migliori competenze acquisite nell'ambito delle azioni formative tendono a disperdersi nel tempo, o ad essere considerate irrilevanti se non vengono applicate in contesti migliorati anche a livello organizzativo e procedurale (questo elemento di riflessione, come già accennato in precedenza, trapela anche dalla Sezione 3 del PIAO 2023-2025, laddove a p. 113 viene rimarcato che bisogna «partire da una attenta analisi dei processi e quindi dei fabbisogni, che non può prescindere dallo scenario organizzativo di riferimento»);
- ✓ per i beneficiari andrebbero implementate non solo delle azioni di *capacity building* con affiancamento *on the job* e con dei seminari tecnici *ad hoc*, ma anche delle azioni informative preliminari. La ragione di questa proposta risiede nel fatto che il percorso di autovalutazione ha fatto emergere chiaramente che molti beneficiari sono condizionati negativamente dalla mancanza di un quadro sufficientemente chiaro su vincoli normativi ed operativi, rendicontazione delle spese e controlli sugli interventi realizzati. Per quanto concerne i contenuti sarà opportuno privilegiare un rafforzamento della capacità gestionale di alcuni interventi, attraverso l'attivazione di percorsi di accompagnamento volti a velocizzare l'attuazione dei progetti e, più specificamente, la gestione degli appalti. Inoltre, per i beneficiari, essendo questi i principali responsabili dell'alimentazione del sistema di monitoraggio, risulta stringente anche una azione

informativa e formativa sul sistema SGP e sulle modalità di inserimento, controllo di qualità e validazione de dati.

- ✓ definire i piani operativi sulle attività formative includendovi, oltre a contenuti specifici e modalità di erogazione, anche delle pertinenti attività di valutazione per capire, a distanza di un certo periodo di tempo, quali siano gli effetti non solo a livello di singole persone, ma anche a livello di performance organizzativa complessiva.

Box 8.2. – Focus sulle azioni formative a favore dei dirigenti regionali

Per le risorse umane che ricoprono figure apicali nella tecno-struttura regionale e nel processo di creazione di Valore Pubblico perseguito con l’attuazione del PSC FSC (in primo luogo i direttori dei Dipartimenti e i dirigenti dei Servizi dell’Amministrazione regionale investiti delle funzioni di Autorità Responsabile e di Organismo di Certificazione) si profilano come strettamente necessarie azioni di supporto intese a rafforzare non tanto le loro competenze tecniche, assolutamente di prim’ordine, quanto le loro capacità di *leadership* e di *management* pubblico⁵⁴.

Questo implica, fra l’altro, una maggiore focalizzazione delle azioni formative e di aggiornamento professionale sulle c.d. *soft skills* e sulle capacità manageriali (anche con dei seminari *ad hoc* su gestione del tempo, capacità di formulare visioni strategiche e capacità negoziali e di gestione dei conflitti).

L’idea di fondo che muove queste proposte è che «l’oggetto cruciale dell’apprendimento organizzativo sono i comportamenti e non solo gli strumenti. Sebbene sia impossibile immaginare un dirigente pubblico che riesce a svolgere il suo mestiere senza nessuna competenza tecnica di bilancio, allo stesso tempo l’uso che farà dei dati di bilancio, il modo in cui li interrogherà, nonché la sua capacità di costruzione del bilancio e di negoziazione, sono strettamente collegati all’apprendimento di comportamenti organizzativi coerenti. Pertanto, nel supportare il proprio gruppo ad adottare nuovi strumenti di *management* è utile che il *focus* del leader sia sulle pratiche che abilitano, più che sull’ortodossia del loro utilizzo»⁵⁵.

Un siffatto orientamento delle azioni di supporto consentirebbe non solo di migliorare la gestione delle risorse umane ed organizzative disponibili, ma anche di contribuire a migliorare il processo di formulazione delle scelte strategiche che, al momento, appare fortemente *top down* ed eccessivamente condizionato dai *desiderata* dei decisori politici.

Per quanto concerne la valutazione degli effetti delle azioni di formazione/aggiornamento professionale si suggerisce di adottare il modello di Kirkpatrick, modello sperimentato sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso e ampiamente applicato sia dalle imprese commerciali, sia da organizzazioni pubbliche che implementano delle attività di aggiornamento delle competenze del personale quale parte di un più articolato percorso di *change management*, concentrandosi su quattro livelli valutativi – si veda la tabella che segue – per cui le attività di formazione del personale conducono, per stadi successivi, a una maggiore efficacia delle organizzazioni⁵⁶.

⁵⁴ Le azioni di aggiornamento professionale dei dirigenti apicali, comunque, sono strettamente necessarie anche per quanto concerne i contenuti tecnici, alla luce della pratica di far ruotare periodicamente i dirigenti pubblici sulla scorta della normativa anticorruzione che, inevitabilmente, implica una forte dispersione delle competenze acquisite nel tempo.

⁵⁵ Cfr.: Saporito R. (2023), *Public Leadership*, Op. Cit. (p. 157).

⁵⁶ Cfr.: Kirkpatrick D. (1994). *Evaluating training programs: the four levels*. Berrett-Koehler Publishing, San Francisco; Kirkpatrick D. (1996). *Revisiting Kirkpatrick’s four-level-model*. Training & Development, 1, 54-57.

Tab. 8.2 - Il modello di Kirkpatrick per la valutazione degli effetti delle attività formative

	Livelli valutativi	Misurazione
Individui	Gradimento (<i>Reaction</i>)	Si registra la soddisfazione espressa dai partecipanti alla formazione
	Apprendimento (<i>Learning</i>)	Si stima il miglioramento delle competenze personali e della performance individuale
	Comportamento (<i>Behaviour</i>)	Si verifica l'effettiva applicazione sul lavoro delle nuove/migliorate competenze
Organizzazione	Performance organizzativa (<i>Results</i>)	Si stima il miglioramento della performance organizzativa a seguito della formazione

Come già accennato in precedenza, sarebbe opportuno definire un autentico piano operativo delle attività formative che preveda già l'ipotesi che queste siano accompagnate e rafforzate da un percorso di "reingegnerizzazione" delle procedure amministrative e delle prassi operative.

Tutte le persone che operano in una data organizzazione, infatti, sono in genere più propense a mettere in pratica le nuove competenze in contesti organizzativi e operativi rinnovati e migliorati.

I cambiamenti a livello organizzativo e di prassi operative, ovviamente, richiedono tempo, vanno gestiti con grande cautela e, non meno importante, devono coinvolgere ampiamente tutte le risorse umane, che si dovranno sentire tutte pienamente coinvolte nel processo di cambiamento.

Quale modello di gestione del cambiamento organizzativo e di prassi operative si propone quello perfezionato - a partire dagli anni Novanta - da John Kotter (si veda la tabella 8.3)⁵⁷.

Tab. 8.3 - Modello John Kotter – Gli 8 step del cambiamento

1	Creare un senso di urgenza per stimolare organizzazione e staff al cambiamento
2	Formare una coalizione di guida del cambiamento
3	Formulare una visione strategica per motivare al cambiamento e definire il punto di approdo del cambiamento
4	Arruolare un ampio gruppo di persone disponibili al cambiamento e comunicare la visione
5	Rendere possibili le azioni di cambiamento rimuovendo gli ostacoli
6	Generare vittorie nel breve termine (per rafforzare la propensione al cambiamento)
7	Sostenere l'accelerazione del cambiamento, consolidando i successi
8	Istituzionalizzare il cambiamento, ancorando saldamente propensione all'innovazione nuove pratiche alla cultura organizzativa

Fonte: Kotter (1996); Kotter (2008)

⁵⁷ Cfr.: **Kotter J.P.** (1996); *Leading change*; Harvard Business School Press, Harvard (MA); **Kotter J.P.** (2008); *A sense of urgency*; Harvard Business School Press, Harvard (MA); **Kotter J.P.; Akhtar V; Gupta G.** (2021a); *Change – How organisations achieve hard-to-imagine results in uncertain and volatile times*, Wiley and Sons, Hoboken (New Jersey); **Kotter J.P.; Akhtar V; Gupta G.** (2021b); *Is your organisation surviving change – Or thriving in it?*; Harvard Business Review. August 13, 2021.

9. Presentazione sintetica delle principali raccomandazioni riferite a ciascuna delle macro-fasi attuative

La tavola sinottica che segue riporta in termini sintetici le principali raccomandazioni all'AR distribuite per macro-fasi attuative.

Tab. 9.1 – Principali raccomandazioni per ciascuno dei macro-processi attuativi

Macro-fase	Raccomandazioni
Programmazione strategica	Adottare un documento sul “ciclo di <i>policy making</i> ” dell’attuazione del FSC in Abruzzo approvato dalla Giunta Regionale per definire meglio interventi prioritari e loro processo attuativo (una sorta di piano operativo)
	Rafforzare la coerenza esterna degli interventi con i principali programmi pluriennali di spesa (<i>in primis</i> i Programmi comunitari)
	Coinvolgere maggiormente i portatori di interesse nel processo di programmazione
	Coinvolgere maggiormente Dipartimenti e ARPC
Programmazione operativa	Definire dei piani operativi per singoli interventi (elaborati e approvati dai direttori dei Dipartimenti, previa consultazione dell’AR)
	Differenziare le schede sugli interventi a seconda della loro “natura”
	Effettuare per ciascuno degli interventi una analisi dei rischi
	Stimare dell’impatto sull’attività amministrativa dei singoli interventi informata alla logica dell’AIR
	Stimare le giornate di lavoro <i>Full Time Equivalent</i> comportate dai singoli interventi per Ufficio/persona
	Migliorare Manuale delle procedure e SI.GE.CO. tenendo maggiormente conto di: (i) “natura” degli interventi, (ii) modalità di gestione – a regia o a titolarità – degli interventi
Selezione delle operazioni	Definire un sistema generale di criteri di selezione per il PSC
	Inserire criteri di selezione che premino l’innovazione tecnologica e quella sociale
Attuazione	Migliorare comunicazione e cooperazione fra i vari Dipartimenti
	Creare gruppi di lavoro “tematici” inter-dipartimentali
	Ampliare/rafforzare il mandato di operatori/consulenti esterni che forniscono Assistenza Tecnica ai Dipartimenti e all’ARPC
	Potenziare il supporto tecnico ai Soggetti Attuatori
Circuiti finanziari, rendicontazione e controlli	Applicare, laddove tecnicamente fattibile, le Opzioni di Costo Semplificate alla rendicontazione delle spese
	Verificare la fattibilità di un sistema operativo per il Servizio DB014 Bilancio Ragioneria che dia priorità all’attivazione dei flussi finanziari inerenti ai Fondi “per la coesione” (Fondi per i quali sono previste scadenze stringenti)
	Rafforzare le <i>Check List</i> di controllo, inserendo nuovi <i>item</i> e “campi per osservazioni” più vincolanti
	Richiedere ai Controllori di elaborare con più cura i “campi per osservazioni” delle <i>Check List</i>
	Distribuire ai SA le <i>Check List</i> di controllo al momento della ratifica degli Atti di concessione e organizzare dei seminari informativi sui contenuti dei controlli
	Elaborare dei file excel che riportano le casistiche su errori/imprecisioni rilevati più frequentemente nel corso dei controlli

(continua)

(segue)

Macro-fase	Raccomandazioni
Monitoraggio e valutazione	Definire un pertinente sistema di indicatori per il PSC
	Definire un sistema di monitoraggio e controllo dei singoli interventi informato all'approccio dell' <i>Earned Value Management</i>
	Emendare il Piano di Valutazione e inserire la valutazione sistematica del rispetto dei piani operativi (di fatto dei cronoprogrammi attuativi) per tutti gli interventi approvati

La tavola sinottica che segue riporta in termini sintetici le principali raccomandazioni all'AR sulle attività di *capacity building*.

Tab. 9.2 – Principali raccomandazioni per le azioni di *capacity building* e supporto tecnico

Azione	Raccomandazioni
Formazione	Differenziare adeguatamente i contenuti delle attività formative per gruppi target (dirigenti apicali della Regione; posizioni organizzative e funzionari)
	Per dirigenti apicali e posizioni organizzative puntare soprattutto a rafforzare <i>soft skill</i> , capacità di <i>leadership</i> e capacità manageriali
	Focalizzare la formazione operativa per i funzionari su principi, regole e criticità del FSC, sulla normativa generale sugli aiuti di Stato e su quella inerente alla contrattualistica pubblica
	Definire per le varie azioni formative un sistema di valutazione degli effetti su competenze e performance operativa – a livello individuale e di Uffici – informato al modello di Kirkpatrick
Altro (con focus sui Soggetti Attuatori)	Implementare campagne informative/formative rivolte ai SA sull'importanza di <u>monitoraggio e controlli quali cruscotti operativi del controllo generale degli interventi</u>
	Implementare campagne informative/formative rivolte ai SA – in particolare ai Comuni più piccoli – sulla disponibilità di fondi per sostenere la progettazione di interventi infrastrutturali (gestiti dal DipCOE e dal Ministero dell'Interno)
	Implementare seminari in presenza per i SA su <i>Check List</i> di controllo e sul sistema di monitoraggio SGP
	Implementare seminari in presenza per i SA con esercizi pratici focalizzati su innovazioni e semplificazioni amministrative inerenti ai contratti pubblici, sulla redazione dei bandi e sulla "contabilità dei lavori pubblici", e sul c.d. <i>Building Information Modelling</i> (con riferimento ai lavori pubblici) e su approcci/metodi di valutazione degli investimenti (con riferimento ai regimi di aiuto)
	Realizzare webinar <i>online</i> sui temi di cui sopra
	Prevedere almeno un giorno a settimana di supporto a distanza con servizio <i>help desk</i>
	Aggiornare costantemente delle <i>Frequently Asked Questions</i> rese disponibili <i>online</i> sulle criticità attuative e sulle relative possibili soluzioni

Allegati

I. Distribuzione delle responsabilità attuative fra i vari Dipartimenti per aree tematiche del PSC FSC

Aree tematiche	Dipartimenti
01 - Ricerca e innovazione	DPH - Dipartimento Sviluppo economico - Turismo DPG - Dipartimento Lavoro - Sociale DPA - Dipartimento Presidenza DPD - Dipartimento Agricoltura
02 - Digitalizzazione	DPB - Dipartimento Risorse
03 - Competitività imprese	DPH - Dipartimento Sviluppo economico - Turismo DPA - Dipartimento Presidenza DPD - Dipartimento Agricoltura
04 - Energia	-
05 - Ambiente e risorse naturali	DPC - Dipartimento Territorio - Ambiente APC - Agenzia Regionale di Protezione Civile DPH - Dipartimento Sviluppo economico - Turismo DPA - Dipartimento Presidenza DPE - Dipartimento Infrastrutture - Trasporti DPD - Dipartimento Agricoltura
06 - Cultura	DPH - Dipartimento Sviluppo economico - Turismo DPA - Dipartimento Presidenza DPC - Dipartimento Territorio - Ambiente
07 - Trasporti e mobilità	DPC - Dipartimento Territorio - Ambiente DPA - Dipartimento Presidenza DPB - Dipartimento Risorse DPH - Dipartimento Sviluppo economico - Turismo DPE - Dipartimento Infrastrutture - Trasporti
08 - Riqualificazione urbana	DPC - Dipartimento Territorio - Ambiente DPB - Dipartimento Risorse DPA - Dipartimento Presidenza DPG - Dipartimento Lavoro - Sociale
09 - Lavoro e occupabilità	-
10 - Sociale e salute	DPA - Dipartimento Presidenza DPG - Dipartimento Lavoro - Sociale DPF - Dipartimento Sanità
11 - Istruzione e formazione	DPA - Dipartimento Presidenza DPG - Dipartimento Lavoro - Sociale
12 - Capacità amministrativa	DPA - Dipartimento Presidenza DPB - Dipartimento Risorse

II. Il questionario utilizzato per la *survey* generale

SEZIONE 1 **PERSONALE OPERATIVO E COMPETENZE**

1.1. Ritiene che il numero del personale assegnato ad assolvere alle mansioni specifiche previste per l'attuazione degli interventi finanziati dal FSC al Dipartimento si possa considerare
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguato; 2= poco adeguato; 3= abbastanza adeguato; 4= molto adeguato; 5= assolutamente adeguato).

	1	2	3	4	5

1.2. Ritiene che le competenze tecniche (p. es. competenze tecnico-ingegneristiche) del personale del Dipartimento impegnato nell'attuazione degli interventi del FSC si possano considerare
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguato; 2= poco adeguato; 3= abbastanza adeguato; 4= molto adeguato; 5= assolutamente adeguato).

	1	2	3	4	5

1.3. Ritiene che le competenze giuridico-amministrative del personale del Dipartimento impegnato nell'attuazione degli interventi del FSC si possano considerare
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguato; 2= poco adeguato; 3= abbastanza adeguato; 4= molto adeguato; 5= assolutamente adeguato).

	1	2	3	4	5

1.4. Ritiene che le competenze economico-gestionali e in materia di *project management* del personale del Dipartimento impegnato nell'attuazione degli interventi del FSC si possano considerare
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguato; 2= poco adeguato; 3= abbastanza adeguato; 4= molto adeguato; 5= assolutamente adeguato).

	1	2	3	4	5

1.5. Ritiene che le c.d. *soft skills* (p. es. attitudini al lavoro di gruppo e capacità relazionali/di mediazione dei conflitti) del personale del Dipartimento impegnato nell'attuazione degli interventi del FSC si possano considerare
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguato; 2= poco adeguato; 3= abbastanza adeguato; 4= molto adeguato; 5= assolutamente adeguato).

	1	2	3	4	5

1.6. Rispetto a quali delle seguenti competenze specifiche ritiene sia più rilevante implementare delle azioni di rafforzamento delle competenze.

Si prega di ordinare in ordine crescente con numeri da 1 a 7 dove 1 è maggiormente prioritario e 7 poco prioritario.

- competenze tecnico-ingegneristiche;
- competenze specifiche in materia di aiuti di Stato
- competenze in valutazione degli investimenti agevolati;
- competenze in materia di contrattualistica pubblica;
- competenze giuridico-amministrative;
- competenze economico-gestionali e in materia di *project management*;
- competenze inerenti a nuovi principi orizzontali dei Fondi “per la coesione” (principio “non arrecare un danno ambientale significativo”, *climate proofing*, principi del *New European Bauhaus*);
- soft skills*.

1.7. Rispetto a quali processi amministrativi presidiati dal Dipartimento si sono registrate più frequentemente eventuali carenze quantitative del personale e/o delle competenze:

Si prega di ordinare in ordine crescente con numeri da 1 a 7 dove 1 è maggiormente prioritario e 7 poco prioritario.

- attivazione delle procedure di selezione/verifica dell’ammissibilità a beneficio degli interventi;
- istruttoria delle domande di sostegno e verifica dell’ammissibilità a beneficio degli interventi;
- attuazione degli interventi e costante verifica del rispetto del cronoprogramma da parte dei soggetti attuatori;
- controlli;
- gestione dei flussi finanziari.

1.8. Retribuzioni premiali ed altri strumenti di incentivazione del personale impegnato nell’attuazione degli interventi finanziati dal FSC si possono considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non efficaci; 2= poco efficaci; 3= abbastanza efficaci; 4= molto efficaci; 5= assolutamente efficaci).

	1	2	3	4	5

SEZIONE 2 ORGANIZZAZIONE E RISORSE STRUMENTALI

2.1. La dotazione di risorse hardware (computer, stampanti, altro) e quella di software informatici rispetto alle mansioni specifiche assegnate per l'attuazione degli interventi finanziati dal FSC si possono considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguate; 2=poco adeguate; 3=abbastanza adeguate; 4=molto adeguate; 5= assolutamente adeguate).

	1	2	3	4	5

2.2. Gli strumenti operativi a disposizione per la standardizzazione delle procedure (ad esempio linee guida, manuali, schemi di riferimento, etc.) si possono considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguata; 2=poco adeguata; 3=abbastanza adeguata; 4=molto adeguata; 5= assolutamente adeguata).

	1	2	3	4	5

2.3. La disponibilità di supporti e applicativi digitali che facilitano una gestione integrata delle procedure (ad esempio sistemi di e-procurement, software di *project management*, sistemi di gestione documentale e procedurale) si possono considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguata; 2=poco adeguata; 3=abbastanza adeguata; 4=molto adeguata; 5= assolutamente adeguata).

	1	2	3	4	5
sistemi di e-procurement					
software di <i>project management</i>					
sistemi di gestione documentale					
sistemi di gestione procedurale					

2.4. La disponibilità di strumenti per la facilitazione dei flussi informativi (ad esempio *repository*, intranet, app di collaborazione, etc.) si può considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguata; 2=poco adeguata; 3=abbastanza adeguata; 4=molto adeguata; 5= assolutamente adeguata).

	1	2	3	4	5

2.5. Il sistema di monitoraggio si può considerare?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non adeguata; 2=poco adeguata; 3=abbastanza adeguata; 4=molto adeguata; 5= assolutamente adeguata).

	1	2	3	4	5

2.6. Ritiene che gli obiettivi specifici assegnati al Suo Dipartimento siano pertinenti con le sue competenze istituzionali e siano coerenti con il disegno strategico complessivo del PSC FSC?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non pertinenti; 2=poco pertinenti; 3=abbastanza pertinenti; 4=molto pertinenti; 5= assolutamente pertinenti).

	1	2	3	4	5

2.7. Portatori di interessi e beneficiari degli interventi hanno perfettamente chiaro quali unità organizzative contattare per acquisire informazioni pertinenti sugli interventi e sulle modalità di assegnazione delle risorse disponibili?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (da 1= poco chiaro a 5= molto chiaro).

	1	2	3	4	5

2.8. Ritiene che nel Suo Dipartimento compiti e responsabilità delle persone impegnate nella gestione degli interventi finanziati dal FSC siano definiti in modo chiaro e completo?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (da 1= poco chiaro a 5= molto chiaro).

	1	2	3	4	5

2.9. Ritiene che nel Suo Dipartimento coordinamento delle attività (tramite riunioni periodiche, gruppi di lavoro *ad hoc* o anche comunità di pratiche *on line*) e comunicazione interna si possano giudicare efficaci?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (da 1= poco efficace a 5= molto efficace).

	1	2	3	4	5

2.10. Cosa potrebbero fare insieme Autorità Responsabile del PSC FSC e Dipartimenti per migliorare il coordinamento interno?

Si prega di fornire una indicazione sintetica con un testo di non più di 5 righe o con un elenco puntato e numerato. Grazie

2.11. Il sistema di monitoraggio e i sistemi informativi sono *user friendly* e facilmente utilizzabili anche da persone meno portate per l'uso di dispositivi e software informatici?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (da 1= poco user friendly a 5= molto user friendly).

	1	2	3	4	5

2.12. Cosa potrebbero fare insieme Autorità Responsabile del PSC FSC e Dipartimenti per migliorare i sistemi informativi interni?

Si prega di fornire una indicazione sintetica con un testo di non più di 5 righe o con un elenco puntato e numerato. Grazie

SEZIONE 3

PIANIFICAZIONE STRATEGICA, COORDINAMENTO E ATTUAZIONE

3.1. I meccanismi di coordinamento e le relazioni inter-istituzionali con l’Autorità Responsabile del PSC e con Ministeri competenti per materia si possono considerare?

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non soddisfacenti; 2= poco soddisfacenti; 3= abbastanza soddisfacenti; 4= molto soddisfacenti; 5= assolutamente soddisfacenti).

	1	2	3	4	5

3.2. In che misura i progetti della Sezione Ordinaria del PSC FSC approvati finora si possono considerare coerenti con: (i) politiche dell’UE; (ii) indirizzi programmatici del Governo centrale che caratterizzano la politica di coesione nazionale (segnatamente agenda urbana e SNAI); (iii) indirizzi programmatici regionali

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non coerenti; 2=poco coerenti; 3=abbastanza coerenti; 4=molto coerenti; 5= assolutamente coerenti).

	1	2	3	4	5

3.3. In che misura i progetti della Sezione Ordinaria del PSC FSC inerenti alla realizzazione di opere pubbliche si possono considerare coerenti con gli strumenti di governo del territorio (regionale e provinciali) e con altri strumenti urbanistici

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non coerenti; 2=poco coerenti; 3=abbastanza coerenti; 4=molto coerenti; 5= assolutamente coerenti).

	1	2	3	4	5

3.4. A parte i momenti di confronto istituzionale – in primo luogo il Comitato di Sorveglianza del PSC FSC – esistono dei tavoli di lavoro e/o momenti anche informali di confronto con i soggetti attuatori per capire direttamente i cambiamenti *ongoing* dei fabbisogni dei territori e/o le principali criticità attuative?

SI NO

3.5. Nel corso del tempo si sono registrate delle criticità attuative e dei ritardi nel completamento degli interventi che si possono attribuire specificamente a delle carenze – di staff, di competenze, di hardware e software - dei Soggetti Attuatori?

SI NO

3.6. Ritiene che potrebbe essere utile introdurre dei sistemi di premialità/penalità a carico dei Soggetti Attuatori sulla base della verifica della loro performance attuativa?

SI NO

3.7. In che modo si potrebbero rendere i progetti approvati dal PSC FSC più coerenti con i fabbisogni dei portatori di interessi e migliorare le procedure di concertazione e di *empowerment* di tutti i potenziali beneficiari?

Si prega di fornire una indicazione sintetica con un testo di non più di 5 righe o con un elenco puntato e numerato. Grazie

SEZIONE 4

ADEGUATEZZA DELLE CONDIZIONI QUADRO ABILITANTI E ALTRE DIMENSIONI TRASVERSALI DELLA CAPACITA' AMMINISTRATIVA

4.1. In che misura le unità organizzative dell'Amministrazione regionale hanno saputo adattare agevolmente le routine interne ai processi di "digitalizzazione" delle procedure amministrative
Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (da 1=non si sono adattate agevolmente a 5= si sono adattate senza alcun problema)

	1	2	3	4	5

4.2. Quali sono gli ambiti e i dispositivi giuridico-amministrativi rispetto ai quali – in generale – il sistema di gestione e controllo del PSC registra le maggiori difficoltà:
Si prega di ordinare in ordine crescente con numeri da 1 a 7 dove 1 è maggiormente prioritario e 7 poco prioritario.

- normativa sugli aiuti di stato;
- normativa sugli appalti di lavori e servizi;
- normativa in forte evoluzione e nuovi principi orizzontali legati alla tutela del patrimonio ambientale e al contrasto ai cambiamenti climatici (principio *Do Not Significant Harm, Climate Proofing* e altri);
- altri (specificare in termini sintetici).

Si prega di fornire una indicazione sintetica con un testo di non più di 5 righe o con un elenco puntato e numerato. Grazie

4.3. Con riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche, quale delle fasi classiche di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici si è rilevata particolarmente problematica a causa di criticità del quadro normativo e/o di colli di bottiglia amministrativi:

Si prega di ordinare in ordine crescente con numeri da 1 a 7 dove 1 è maggiormente prioritario e 7 poco prioritario.

- progettazione preliminare (studi di fattibilità);
- progettazione definitiva;
- progettazione esecutiva;
- affidamento;
- esecuzione dei lavori
- collaudo e messa in funzionalità

4.4. I sistemi di prevenzione della corruzione e di lotta alle frodi si possono considerare

Si prega di esprimere un giudizio su una scala da 1 a 5 (1= non efficaci; 2= poco efficaci; 3= abbastanza efficaci; 4= molto efficaci; 5= assolutamente efficaci).

	1	2	3	4	5

4.5. Si prega di illustrare eventuali considerazioni utili sui processi che sottendono la gestione del PSC 2000-2020

Si prega di fornire una indicazione sintetica con un testo di non più di 5 righe o con un elenco puntato e numerato. Grazie