



**REGIONE
PUGLIA**

**DIPARTIMENTO SVILUPPO
ECONOMICO, INNOVAZIONE,
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO
SEZIONE PROGRAMMAZIONE UNITARIA**



**Programma Operativo Puglia
FESR-FSE
2014-2020
CCI 2014IT16M2OP002
PIANO DI VALUTAZIONE
Art. 56 del Reg. (UE) n. 1303/2013**

**Scheda n. 19
Capacity building
Valutazione in itinere 14 – 20**

*A cura della dott.ssa Giovanna Pinto
con la collaborazione del prof. Giovanni Guzzardo*

Sommario

PREMESSA	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
1. IL DISEGNO VALUTATIVO	6
1.1 OGGETTO.....	6
1.2 FINALITÀ E DOMANDE DI VALUTAZIONE	7
1.3 METODOLOGIA E FONTI	9
1.4 PERIODO DI INDAGINE, FASI E CRONOPROGRAMMA	9
2. LO SCENARIO EUROPEO, NAZIONALE E REGIONALE	11
2.1 QUADRO UFFICIALE DI RIFERIMENTO PER LA <i>CAPACITY BUILDING</i> NEL PERIODO 2014 – 2020	11
3. IL SISTEMA PER LA <i>CAPACITY BUILDING</i> NEL PERIODO 2014 – 2020	16
3.1 OBIETTIVO TEMATICO 11 “RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE”	16
3.2 OBIETTIVO TEMATICO 2 “MIGLIORARE L’ACCESSO ALLE TECNOLOGIE DELL’INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, NONCHÉ L’IMPIEGO E LA QUALITÀ DELLE MEDESIME”	17
3.3 PROGRAMMI OPERATIVI E <i>CAPACITY BUILDING</i>	18
3.4 PIANI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO	19
3.5 <i>GOVERNANCE</i> NAZIONALE E REGIONALE.....	22
4. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE IN ITINERE	27
4.1 PIANI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO DELLA REGIONE PUGLIA.....	27
4.1.1 <i>PRA I fase, 2015 - 2017</i>	27
4.1.2 <i>PRA II fase, 2018 - 2020</i>	40
4.1.3 <i>Contributo del PRA all’avanzamento del POR Puglia: nesso causale?</i>	44
4.2 ASSE XI DEL POR PUGLIA FESR – FSE 2014 – 2020 E RISULTATO ATTESO 11.E.....	47
4.2.1 <i>Peculiarità</i>	47
4.2.2 <i>Avanzamento fisico e finanziario</i>	52
4.2.3 <i>Supporto alla governance multilivello</i>	53
4.2.4 <i>Complementarietà e sinergie</i>	58
5. LE INDICAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DEGLI STRUMENTI E DEI RISULTATI DA CONSEGUIRE	61

Premessa

Il presente rapporto è redatto nell'ambito dell'attuazione del Piano di Valutazione, Art. 56 del Reg. (UE) n. 1303/2013, del Programma Operativo Puglia FESR-FSE 2014-2020¹, CCI 2014IT16M2OP002. In tale ambito, nel corso del 2018 il Nucleo stabilisce che la valutazione “*Capacity building*” sia condotta al suo interno e che sia realizzata dalla dott.ssa Giovanna Pinto, che ne garantisce anche il coordinamento scientifico, con la collaborazione del prof. Giovanni Guzzardo.

Oggetto del presente rapporto è la valutazione *in itinere* dell'obiettivo specifico / risultato atteso 11.6 dell'Accordo di Partenariato Italia 2014 - 2020 “Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi” (obiettivo specifico / risultato atteso POR 11.e, azione 11.5) condotta sulla base dell'analisi del suo impianto, dell'implementazione delle azioni e dei primi effetti individuabili nel periodo in esame al fine di fornire indicazioni utili sulle attività da sviluppare e sull'ottimizzazione dei risultati da conseguire. In particolare, la ricerca verte sull'esperienza maturata tra il 2015 e il 2018 nell'ambito delle attività afferenti all'Asse XI “Capacità istituzionale e amministrativa” del POR Puglia 2014 – 2020, Asse finanziato dal Fondo sociale europeo, finalizzato al raggiungimento di diversi risultati tra cui quello in esame.

Si premette che le analisi e gli esiti presentati sono diretta rappresentazione e conseguenza delle informazioni disponibili alla data di riferimento della valutazione.

¹ *POR PUGLIA 2014 – 2020. Approvazione definitiva e presa d'atto della Decisione Europea (Decisione C(2015)5854 del 13 agosto 2015). Deliberazione di Giunta regionale n. 1735, 6 ottobre. Successivamente il Programma è stato oggetto di tre modifiche, approvate dalla Commissione con le decisioni di esecuzione C(2017) 2351 dell'11/04/2017, C(2017) 6239 del 14/09/2017, C(2018) 7150 del 23/10/2018 e di cui la Giunta regionale ha preso atto.*

Executive summary

Il rapporto è strutturato in tre parti. La prima fornisce gli elementi di scenario europei, nazionali e regionali funzionalmente utili alla seconda in cui si procede alla lettura e alla valutazione dello stato di attuazione dell'obiettivo specifico / risultato atteso 11.6 dell'Accordo di Partenariato Italia 2014 - 2020 "Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi" così come declinato dal POR Puglia FESR – FSE 2014 - 2020 (obiettivo specifico / risultato atteso POR 11.e, azione 11.5). A conclusione del lavoro si condividono alcune riflessioni volte a offrire indicazioni per l'ottimizzazione dei risultati da conseguire in materia di *capacity building*.

La programmazione europea 2014 – 2020 è caratterizzata da un elevato grado di attenzione verso il tema della capacitazione istituzionale. Per l'Italia tale materia diviene ancora più di rilievo per il rilancio dell'azione pubblica, quale elemento abilitante la crescita socioeconomica del territorio, così come evidenziato dai diversi documenti contenenti le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea al Paese. Tale rilevanza si mostra attraverso i documenti prodotti sul tema e gli strumenti messi in campo ai diversi livelli amministrativi e sottolinea l'importanza strategica sia per il raggiungimento degli obiettivi dei fondi strutturali europei che, più in generale, per l'innalzamento definitivo della qualità della macchina pubblica. Infatti, ispirandosi a tale caposaldo vengono costruiti l'Accordo di Partenariato, con l'obiettivo tematico 11 ad esso espressamente dedicato e il 2 di supporto alla digitalizzazione dei suoi processi, i diversi Programmi operativi, i Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) e le relative linee guida nazionali, le numerose sedi di *governance* multilivello.

Tra il 2015 e 2018 la Regione Puglia redige e approva due PRA, la cui implementazione ed evoluzione dimostrano la bontà dello strumento e allo stesso tempo la necessità di una sua continua messa a punto in base alle mutazioni dello scenario interno ed esterno della (alla) macchina amministrativa. Con particolare riferimento ai risultati al 31.12.2018 del POR, i Piani della Puglia sono da individuarsi, insieme ad altri fattori, quali elementi che concorrono alle buone performance fisiche e finanziarie del POR. Essi si inseriscono nel più ampio quadro dell'Asse XI, afferente all'obiettivo tematico 11, del Programma regionale a cui la Puglia dedica risorse significativamente maggiori del resto d'Italia e che, per strutturazione e scelte, si rivela Asse abilitante e sinergico sia all'interno del Programma che rispetto al sistema nazionale di riforma della pubblica Amministrazione.

Le lezioni di metà periodo apprese dalla presente valutazione permettono di confermare l'appropriatezza delle scelte intraprese e dell'azione implementata dalla Regione Puglia nella materia in questione e proprio in tal senso permettono di rilanciare alcuni punti di attenzione

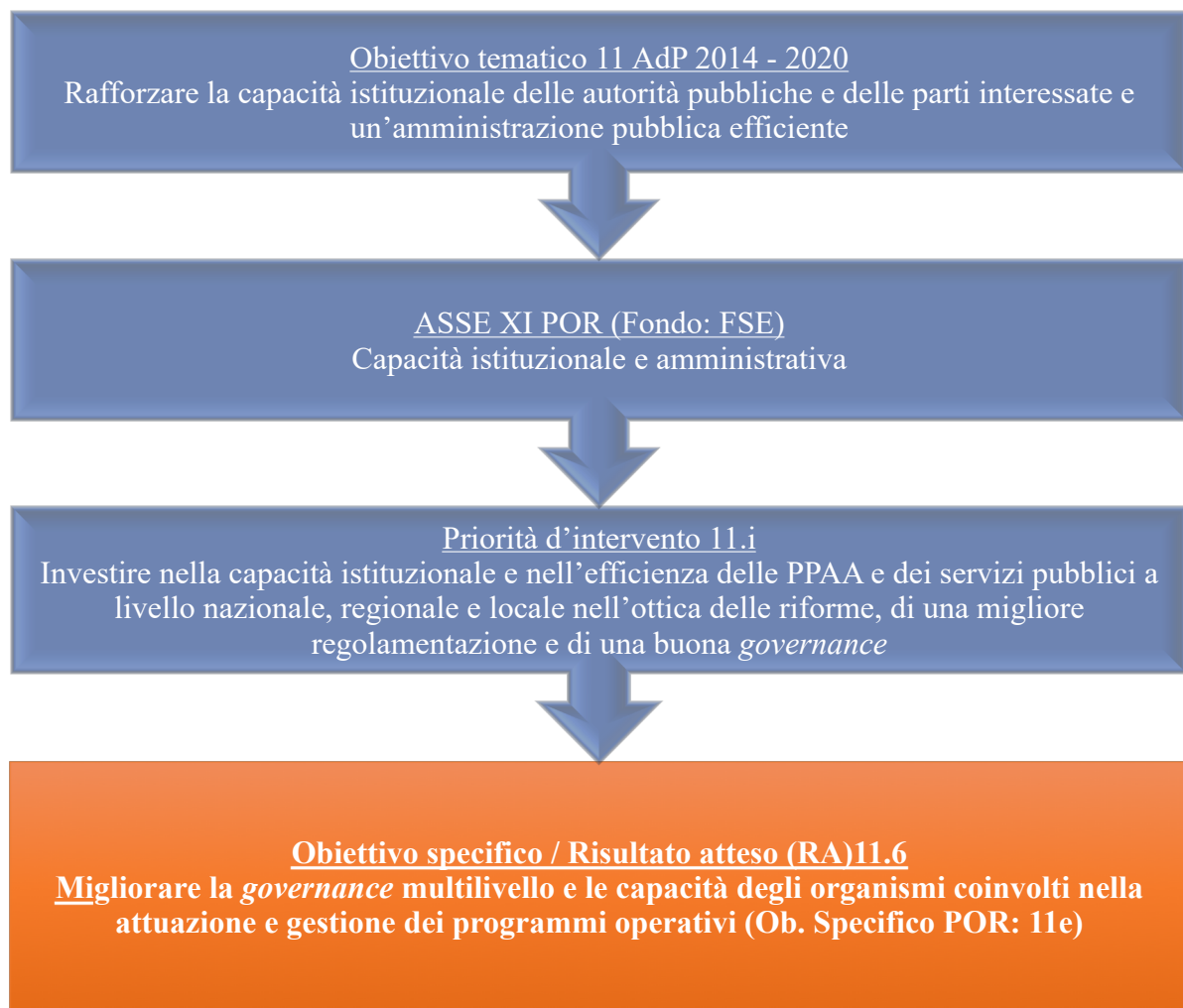
come: la fondamentale valenza del capitale umano, il peso di un forte *commitment* politico, l'adeguamento della valutazione della *performance* individuale, l'evoluzione delle metodologie di confronto con il Partenariato economico e sociale, il rafforzamento della cultura del risultato e l'adeguata diffusione della sperimentazione amministrativa intrapresa.

1. Il disegno valutativo

1.1 Oggetto

Il Piano di Valutazione alla scheda n. 19 prevede quale oggetto dell'indagine *in itinere* l'obiettivo specifico / risultato atteso 11.6 "Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi" così come identificato dall'Accordo di Partenariato 2014 – 2020 (*di seguito AdP*) per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei (Sie), corrispondente all'obiettivo specifico / risultato atteso 11e del POR Puglia FESR – FSE 2014 - 2020, le cui risorse sono assicurate dal Fondo sociale europeo. In particolare, l'oggetto si inquadra nella più ampia declinazione dell'obiettivo tematico (*di seguito OT*) 11 dell'Accordo – obiettivo focalizzato sul superamento delle criticità delle performance delle pubbliche Amministrazioni al fine di creare le condizioni ottimali per la crescita sociale ed economica del Paese - che trova la sua collocazione all'interno dell'Asse XI "*Capacity building*" del Programma Operativo Regionale (*di seguito POR*).

Tavola n. 1: l'oggetto della valutazione nei documenti ufficiali



1.2 Finalità e domande di valutazione

Attraverso l'analisi e la valutazione dell'attuazione del Piano di rafforzamento amministrativo (*di seguito PRA*) e più in generale di quanto in attuazione nell'ambito dell'obiettivo specifico / risultato atteso 11e, Asse XI, del POR Puglia FESR – FSE 2014 - 2020, la presente valutazione in itinere mira a fornire indicazioni utili per il miglioramento delle attività da sviluppare e per l'ottimizzazione dei risultati da conseguire.

In base a tale obiettivo e ai quesiti cui rispondere riportati nella scheda n. 19 del Piano, si sono individuati quattro temi di puntuale indagine, le relative aree di analisi e le domande di valutazione.

Tema A - L'attuazione del PRA e gli effetti sull'andamento del POR

Aree di analisi:

- avanzamento del Piano e gli effetti ottenuti in termini di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria
- adeguatezza dell'impianto e dell'articolazione del Piano rispetto alle sue finalità
- individuazione dei punti di debolezza del Piano e delle aree di possibile miglioramento

Domande valutative:

A che punto è l'attuazione del PRA in termini di raggiungimento dei target previsti? L'attuazione del PRA, ad oggi, ha realmente influenzato le performance procedurali e finanziarie del POR e più in generale il rafforzamento della capacità amministrativa dell'Ente regionale e degli Enti Locali? Le azioni inserite nel PRA rispondono realmente alle esigenze di innalzamento dei livelli di efficienza amministrativa e di efficacia finanziaria del POR e più in generale di rafforzamento del processo di capacitazione amministrativa? Quali sono le aree di criticità del PRA? Quali sono le aree di possibile miglioramento del PRA?

Tema B - L'attuazione dell'obiettivo specifico / risultato 11.6 atteso dell'AdP (POR: obiettivo specifico / risultato atteso 11.e, azione 11.5) dell'Asse XI e l'efficienza amministrativa e l'efficacia finanziaria nella gestione del POR Puglia Fesr-Fse 2014 – 2020

Aree di analisi:

- avanzamento dell'obiettivo specifico nel suo complesso ed effetti sull'implementazione del POR
- adeguatezza delle attività realizzate e/o in realizzazione rispetto all'obiettivo specifico
- individuazione delle aree di possibile miglioramento e di proposte di eventuali attività da avviare

Domande valutative:

Qual è il reale contributo che, ad oggi, le attività realizzate e/o in realizzazione nell'ambito dell'Asse XI hanno dato/stanno dando al raggiungimento dell'obiettivo specifico 11.e / risultato atteso “Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella

attuazione e gestione dei programmi operativi” per l’innalzamento delle performance amministrativa e finanziaria del POR? Le attività individuate sono considerate rispondenti alle finalità per cui sono state selezionate? Quali possibili azioni di miglioramento possono essere intraprese in relazione alle attività in corso? Quali ulteriori attività possono essere implementate nell’ambito dell’obiettivo specifico in questione?

Tema C - L’attuazione dell’obiettivo specifico / risultato atteso 11.6 dell’AdP (POR: obiettivo specifico / risultato atteso 11.e, azione 11.5) dell’Asse XI e la *governance* multilivello

Aree di analisi:

- avanzamento dell’obiettivo specifico / risultato atteso con particolare riferimento agli interventi messi in campo per all’attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato e al miglioramento della qualità della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile e tutti i portatori di interesse
- adeguatezza delle attività realizzate e/o in realizzazione rispetto al tema specifico
- individuazione delle aree di possibile miglioramento e di proposte di eventuali attività da avviare

Domande valutative:

Le attività finalizzate all’attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato e al miglioramento della qualità della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile e tutti i portatori di interesse, quali risultati stanno dando/hanno dato sia in termini di contributo complessivo allo sviluppo delle politiche di coesione che con particolare riguardo a aspetti quali ad esempio: capacità di dialogo tra le parti, capacità di collaborazione e cooperazione tra le parti, capacità di interpretazione e lettura critica comune dei dati territoriali, etc.? Quali possibili aree di miglioramento possono essere individuate per l’ottimizzazione delle attività in questione? Quali possibili ulteriori attività possono essere implementate?

Tema D - La complementarietà e le sinergie dell’obiettivo specifico / risultato atteso 11.6 dell’AdP (POR: obiettivo specifico / risultato atteso 11.e, azione 11.5) con gli altri obiettivi specifici dell’Asse XI, gli altri Assi del POR e con il PON “*Governance* e capacità istituzionale”

Aree di analisi:

- complementarietà con gli altri Assi del POR e con il PON “*Governance* e capacità istituzionale”
- sinergie con gli altri Assi del POR e con il PON “*Governance* e capacità istituzionale”

Domande valutative:

Ad oggi quali complementarietà e sinergie si rilevano con gli altri obiettivi specifici previsti dall’Asse XI? Ad oggi quali complementarietà e sinergie si rilevano con gli altri Assi del POR e in particolare con gli Assi II e XIII? Ad oggi si rilevano evidenti complementarietà e sinergie con PON “*Governance* e capacità istituzionale”?

1.3 Metodologia e fonti

La ricerca è stata condotta, funzionalmente, partendo dal quadro relativo alla programmazione e all'attuazione dell'obiettivo specifico 11.e del POR Puglia (11.6 AdP) al fine di ricostruire l'insieme di informazioni utili alle successive fasi di valutazione e di individuazione delle aree di possibile miglioramento: lo scenario europeo, nazionale e regionale strategico di riferimento, le risorse finanziarie appostate/impegnate/spese, procedimenti regionali attivati, modalità di selezione, numero e tipologia di beneficiari, tipologia di iniziative e progetti realizzati.

La valutazione in itinere è stata effettuata con metodologie basate sulla teoria TBE (Theory Base Evaluation) utilizzando tecniche di indagine qualitative - interviste con beneficiari, esperti, e stakeholder - e quantitative tramite la raccolta e l'elaborazione di dati presso banche dati regionali, nazionali ed europee, nonché messi a disposizione da Agenzie governative e Istituzioni competenti in materia, o direttamente reperiti per la loro successiva analisi con tecniche econometriche. Inoltre, si è proceduto alla consultazione di indagini statistiche disponibili, studi e analisi valutative già realizzate messe a disposizione da Enti di ricerca e valutazione europei, nazionali e regionali.

Tavola n. 2: le principali banche dati e materiali di monitoraggio, ricerca e valutazione disponibili

<u>Livello europeo</u>	<u>Livello centrale</u>	<u>Livello regionale</u>
<ul style="list-style-type: none">• <i>SFC (Sistema informativo per la gestione dei fondi comunitari)</i>• <i>Rapporti di valutazione indipendente dalla Commissione europea</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Rapporti Comitato di pilotaggio OT11/OT2</i>• <i>Rapporti di monitoraggio nazionale della Segreteria tecnica del Comitato per i PRA</i>• <i>OpenBDAP</i>• <i>BDU (banca dati unitaria dell'IGRUE – MEF)</i>• <i>Opencoesione</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Relazioni annuali di attuazione POR Puglia 14 - 20</i>• <i>Verbali del Comitato di Sorveglianza POR Puglia 14 - 20</i>• <i>Relazioni di monitoraggio regionale PRA</i>• <i>Mirweb</i>

1.4 Periodo di indagine, fasi e cronoprogramma

L'arco temporale considerato per la valutazione oggetto del presente rapporto è quello compreso tra l'approvazione da parte della Commissione europea del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 - Decisione C(2015)5854 del 13.08.2015 - e il 31.12.2018, data assunta anche in relazione alla verifica del rispetto della regola N+3 ai sensi dell'art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e del raggiungimento dei target ai fine dell'assegnazione della riserva di efficacia ai sensi degli artt. 20, 21, 22 e 96 dello stesso Regolamento.

La valutazione è stata condotta tra aprile 2018 e giugno 2019 con l'attuazione delle seguenti fasi e secondo il cronoprogramma riportato alla tavola n. 3:

- fase 1 (desk): temi e domande di valutazione, presentazione e confronto con il partenariato, costituzione dello steering group

- fase 2 (desk): analisi del quadro normativo, strategico e programmatico di riferimento
- fase 3 (desk): consultazione dei rapporti, relazioni, verbali, documenti di monitoraggio, reperimento ed elaborazione dati
- fase 4 (desk): predisposizione del canovaccio per le interviste semi-strutturate e selezione degli intervistati
- fase 5 (on the field): interviste e elaborazioni dati
- fase 6 (desk): stesura del rapporto finale di valutazione

Tavola n. 3: il cronoprogramma della ricerca valutativa

	2018					2019	
	2° bimestre	3° bimestre	4° bimestre	5° bimestre	6° bimestre	1° bimestre	2° bimestre
fase 1							
fase 2							
fase 3							
fase 4							
fase 5							
fase 6							

2. Lo scenario europeo, nazionale e regionale

2.1 Quadro ufficiale di riferimento per la *capacity building* nel periodo 2014 – 2020

La *capacity building* del periodo 2014 – 2020, in coerenza con il documento “Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”², si inserisce in un rinnovato quadro sul tema che la pone quale obiettivo trasversale e portante dell’intero periodo di programmazione. Ciò dimostrato anche dalla numerosità di documenti ufficiali di varia natura che ad essa sono dedicati o comunque fanno riferimento.

Tavola n. 4: i principali documenti ufficiali europei, nazionali e regionali in tema di *capacity building* per il periodo di programmazione 2014 – 2020

<i>Livello europeo</i>	<i>Livello centrale</i>	<i>Livello regionale</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategia Europa 2020 (2010)</i> • <i>Country position paper (2012)</i> • <i>Annual growth survey (2013)</i> • <i>Reg. (UE) n. 1303/2013</i> • <i>Reg. (UE) n. 1301/2013</i> • <i>Reg. (UE) n. 1304/2013</i> • <i>Ares (note), n. 969811 (2014)</i> • <i>Reg. (UE) n. 240/2014</i> • <i>CSRs (Community specific recommendations) (2013 - 2014)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Piano nazionale di riforma (2013)</i> • <i>Accordo di Partenariato (2014)</i> • <i>PON Governance e capacità istituzionale (2015)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>DGR 1146/2014, Protocollo Pes</i> • <i>DGR 1134/2015, PRA I fase</i> • <i>DGR 1518/2015, Maia (DPGR 443/2015 e smi)</i> • <i>DGR 1735/2015, POR Puglia 14-20</i> • <i>DGR 883/2016, modifiche PRA</i> • <i>DGR 217/2017, S.Mi.Va.P.</i> • <i>DGR 970/2017, Atto di organizzazione POR</i> • <i>DGR 1052/2017 Piano performance triennale 2017-2019</i> • <i>DGR 51/2018 Piano obiettivi strategici 2018-2020</i> • <i>DDGGRR varie, approvazione Piano performance - anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018</i> • <i>Atto Dirigenziale 39/2017 Si. Ge.Co. POR</i> • <i>DGR 1916/2018, PRA II fase</i> • <i>DGR 2429/2018 Regolamento interno relazioni partenariali program. reg. unitaria 2014-2020</i>

Nel 2012, la Commissione europea trasmette il *Position Paper* per l’Italia (nota Ares (2012) 1326063 del 9 novembre 2012), documento che avvia la predisposizione dell’AdP e dei Programmi Operativi per il periodo 2014-2020, sottolineando le principali criticità e sfide da affrontare con la nuova programmazione ed evidenziando per il Paese la necessità di un processo di rafforzamento della capacità amministrativa di gestione dei Fondi Strutturali Europei e più in generale dell’azione della pubblica Amministrazione. Nell’allegato al documento, vengono indicate le principali criticità della programmazione 2007 - 2013 e riportate alcune

² *EUROPA 2020. Per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010.

raccomandazioni per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, tra cui: centralizzare le verifiche di gestione sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione; assicurare stabilità a livello direttivo e di *staff* nell'ambito delle autorità di gestione e controllo; assicurare adeguata progettazione al fine di una più veloce fase attuativa; garantire un sistema di controllo efficiente ed efficace, confermandone in anticipo l'operatività.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013³ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, all'articolo 9 individua, tra gli 11 obiettivi tematici della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014 – 2020, l'OT11 “rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”. Lo stesso Regolamento all'articolo n. 123 e successivi declina le competenze e responsabilità delle autorità di gestione, certificazione e *audit* dei Programmi Operativi.

L'*Annual growth survey* 2013 evidenzia come la qualità dell'azione della pubblica Amministrazione abbia un impatto diretto sul contesto economico e come sia, quindi, fondamentale per la produttività, la competitività e la crescita del territorio. Il documento sottolinea tale legame e rileva chiaramente la necessità che gli Stati membri aumentino l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici, nonché la trasparenza e la qualità della pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario al fine dell'attuazione efficace della Strategia Europa 2020.

La Commissione europea con la nota Ares (2014) 969811 del 28 marzo 2014 chiede che tutte le Amministrazioni (Centrali e Regionali) titolari di programmi finanziati dai Fondi Strutturali Europei si dotino di un PRA che si fondi su cinque elementi base in relazione all'uso efficace ed efficiente delle risorse europee:

1. la capacità tecnica in termini di quantità e competenze del personale coinvolto;
2. l'assicurazione di standard di quantità in relazione ai tempi e alle modalità di realizzazione degli interventi;
3. il miglioramento di alcune funzioni trasversali determinanti per la piena e rapida realizzazione degli interventi;
4. la massima trasparenza delle azioni collegate al Programma Operativo;
5. l'individuazione dei “Responsabili della capacità amministrativa”.

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 17 dicembre 2013.

Le *Community specific recommendations* per l'Italia del 2013⁴ e 2014⁵ - Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/11) del 9 luglio 2013 e (2014/C 247/11) dell'8 luglio 2014 - richiamano l'Italia a una maggiore efficienza amministrativa e al potenziamento del coordinamento tra i livelli di governo.

Coerentemente con i citati documenti, l'AdP Italia 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei prevede che:

“- la strategia per l'obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” risponda ad una più ampia esigenza di riforma nazionale in materia puntando su due pilastri: l'uno afferente alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale in coerenza con le riforme contenute nel PNR e con le priorità indicate nei documenti della Commissione europea, l'altro al miglioramento complessivo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche;

- l'obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” sia attivato con un Programma Operativo Nazionale plurifondo FSE-FESR. In modo complementare e sinergico, si potranno finanziare interventi del FSE nei Programmi Operativi Regionali (POR);

- siano predisposti i Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) quali strumento operativo con cui tutte le Amministrazioni titolari di Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelerano, esplicitano e rendono operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione al fine di pervenire ad una più efficiente organizzazione della sua macchina amministrativa e al pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità ex ante;

- l'obiettivo tematico 2 “Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime” contribuisca alla “digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili (RA 2.2)” al fine di supportare l'innovazione nella Pubblica Amministrazione per l'erogazione di servizi a cittadini e imprese. La progettazione degli interventi si raccordi con le iniziative attuate nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11;

- la “Capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente - Esistenza di un quadro politico strategico inteso a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, compresa una riforma dell'amministrazione pubblica” quale condizionalità ex ante nazionale da soddisfare al fine della gestione dei fondi Sie;

- vi sia complementarietà e sinergia fra azioni dell'obiettivo tematico 11 e l'assistenza tecnica, in quanto i due ambiti pur nel rispetto delle loro differenti finalità - l'uno rivolto a supportare la riforma strutturale e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e il miglioramento

⁴ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, (2013/C 217/11), 9 luglio 2013.

⁵ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, (2014/C 247/11), 8 luglio 2014.

delle capacità amministrative e tecniche della Pubblica Amministrazione per l'attuazione delle politiche settoriali e l'efficace realizzazione degli investimenti pubblici, l'altro a sostenere il miglioramento delle capacità di gestione dei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE attraverso il supporto temporaneo alla carenza o assenza di competenze specifiche necessarie per raggiungere i risultati dei Programmi – convergano verso il potenziamento della capacità dei programmi cofinanziati con i fondi SIE di conseguire risultati visibili, rendicontabili e, ove possibile, quantificabili.”⁶

La nota n. 6778 dell'11 luglio 2014 del Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la Coesione - DPS dell'11 luglio 2014 trasmette alle Amministrazioni interessate “le linee guida per la definizione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)” e delinea i criteri, approcci, contenuti e schema da seguire a livello nazionale per la redazione del documento in questione.

In esecuzione dell'AdP, con decisione della Commissione europea C(2015)1343 final il 23.02.2015 viene approvato il PON “*Governance* e capacità istituzionale”, cofinanziato da FESR e FSE, Programma la cui finalità risiede nell'accompagnare, supportare e coordinare il pieno dispiegamento della strategia nazionale di *capacity building* con un adeguato coordinamento centrale che garantisca la concentrazione delle azioni su precisi e quantificati obiettivi di cambiamento. L'Autorità di Gestione viene individuata presso l'Agenzia per la coesione territoriale.

Nel 2015 la Giunta regionale prende atto della decisione della Commissione europea C(2015) 5854 del 13.08.2015 con cui viene dato il via libera al POR Puglia FESR-FSE 2014 – 2020, che, in coerenza con l'AdP, prevede gli Assi XI e II. Nello stesso anno a livello regionale si registrano due deliberazioni che sottolineano due importanti momenti sul fronte della capacitazione istituzionale: l'approvazione della deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 1518 con cui si adotta il nuovo modello organizzativo denominato “Modello Ambidestro per l'Innovazione della macchina Amministrativa regionale - *MAIA*” e l'approvazione della prima versione del PRA in seguito modificato proprio per renderlo pienamente aderente alla nuova strutturazione della macchina regionale. L'avvio dell'implementazione del POR 14 – 20 nonché del nuovo modello organizzativo determinano negli anni successivi una serie di atti ufficiali che ne sono diretta conseguenza e che ad essi si ispirano.

Il nuovo modello organizzativo MAIA è elemento determinante per le scelte in materia di rafforzamento della macchina amministrativa pugliese e il suo dispiegamento diviene fondamentale e allo stesso tempo caratterizzante per le scelte della Regione Puglia, in relazione a quanto previsto dal POR Puglia 2014 – 2020. Infatti, il progetto di revisione dell'intera

⁶ *Accordo di Partenariato 2014 – 2020 Italia*, Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2014) 8021 final del 29 ottobre 2014.

organizzazione dell'Amministrazione regionale introduce innovazioni importanti e sfidanti anche per la loro messa a regime in un contesto di operatività dell'Ente sui fondi strutturali e più in generale in un contesto di riforma nazionale della pubblica Amministrazione. Gli obiettivi di ottimizzazione dell'azione amministrativa e massimizzazione dell'efficacia degli interventi sono dichiarati raggiungibili grazie al nuovo disegno organizzativo concepito in linea con i tematismi nazionali ed europei e fondato sui seguenti criteri:

- “- rispetto del principio di separazione tra politica e gestione;*
- valorizzazione delle funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo;*
- rispetto dei principi di efficienza ed efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di programmazione anche mediante revisione periodica dell'assetto organizzativo;*
- articolazione delle strutture per funzioni omogenee, distinguendo tra strutture permanenti e strutture temporanee (di progetto);*
- semplificazione dei processi decisionali, secondo i principi della direzione per obiettivi;*
- ampia adattabilità alle dinamiche dell'ambiente di riferimento e crescita delle decisioni da assumere mediante i poteri del privato datore di lavoro;*
- collegamenti orizzontali, attraverso contatti diretti, sistemi informativi inter-funzionali, comitati temporanei, ruoli di integrazione, team di progetto;*
- garanzia di trasparenza e di imparzialità;*
- attenzione alle esigenze dell'utenza in ordine all'accesso agli uffici e verifica della qualità dei servizi prestati;*
- coinvolgimento, motivazione e valorizzazione del personale anche mediante adeguata e costante formazione”⁷*

In tale prospettiva si inserisce, altresì, il Sistema di misurazione e valutazione delle performance (SMiVAP), adottato nel 2017, preordinato ad individuare le nuove regole per la misurazione e valutazione della *performance* amministrativa e delle singole unità. Sul fronte della c.d. *performance* organizzativa, il documento evidenzia la necessità di concentrare la propria attenzione, tra l'altro, “sull'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, misurazione”, accanto a ciò il testo indica per quanto attiene le *performance* individuali - oltre che i documenti di programmazione finanziaria, di bilancio e settoriali - anche il PRA tra i documenti ufficiali con cui si integra e si raccorda. Entrambi tali indicazioni sottolineano il rafforzamento della corrispondenza tra l'azione delle diverse componenti della struttura organizzativa e il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

⁷ Testo coordinato dei Decreti del Presidente della Giunta Regionale n. 443 del 31.7.2015, n. 129 del 7.3.2016, n. 304 del 10.5.2016, n. 714 del 30.11.2016, n. 2 del 9.1.2017, n. 224 del 20.4.2017, n. 483 del 9.8.2017, n. 151 del 14.3.2018, n. 554 del 24.9.2018 e n. 556 del 25.9.2018, 15 novembre 2018, www.trasparenza.regione.puglia.it.

3. Il sistema per la *capacity building* nel periodo 2014 – 2020

Il rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei Fondi Strutturali Europei e più in generale dell'azione della pubblica Amministrazione viene quindi declinato a livello Italia, in base alle indicazioni dei documenti citati, attraverso un insieme di elementi di diversa natura (programmi, piani, interventi, comitati e cabine di regia) che sinergicamente concorrono al suo raggiungimento: gli Assi afferenti agli obiettivi tematici 11 e 2 dei Programmi operativi regionali e del Programma operativo nazionale “*Governance e capacità istituzionali*”, i PRA di cui ogni singola Amministrazione titolare di programmi finanziati da Fondi Strutturali europei si dota, la *governance* multilivello per garantire l'unitarietà dell'azione a livello nazionale.

3.1 Obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”

L'OT11 riveste un ruolo particolarmente rilevante al fine del dispiegamento ottimale delle politiche di sviluppo sul territorio nella programmazione europea del settennio in questione e ancor più per l'Italia, anche alla luce delle già citate raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo del 2013 e 2014 che inseriscono tale traguardo nel più ampio quadro di riforma amministrativa nazionale. Infatti, la strategia generale prevede che il miglioramento della macchina amministrativa venga legato ad un cambiamento strutturale di rilancio che attraverso un insieme di interventi su temi cruciali della *capacity building* - semplificazione amministrativa; trasparenza; prevenzione della corruzione; digitalizzazione e diffusione dell'*e-procurement*; efficienza, qualità e gestione delle performance; razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica e delle capacità della pubblica Amministrazione – determini un cambiamento di contesto per cittadini e imprese e per il rilancio competitivo del sistema Italia. In tal senso l'AdP del 2014, in coerenza con i Regolamenti europei, stabilisce che l'OT11 - con una dotazione di 800.162.162 € a valere sul FESR e sul FSE - sia incentrato su due pilastri: l'uno dedicato alla modernizzazione del sistema amministrativo, l'altro insistente sull'innalzamento delle sue *performance*. In particolare, il primo pilastro fa riferimento a due linee di intervento che agiscono sul cambiamento e l'innovazione del sistema della pubblica Amministrazione, in funzione della individuazione del contesto ottimale per il dispiegamento degli interventi di sviluppo nonché sul versante dell'innovazione e modernizzazione dei settori degli appalti pubblici e della giustizia. Il secondo pilastro prevede di intervenire sia sul potenziamento della componente amministrativa e dei soggetti direttamente coinvolti negli altri obiettivi tematici dell'Accordo che sul miglioramento stabile – messa a sistema - delle funzioni amministrative e tecniche fondamentali per l'attuazione delle politiche di investimento pubblico. Entrambi i pilastri concorrono al raggiungimento di puntuali risultati quali: incremento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici; riduzione degli oneri regolatori; miglioramento delle prestazioni della pubblica Amministrazione; miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica

Amministrazione; miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche Amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico.

L'Accordo, inoltre, sottolinea la complementarietà dell'OT11 con le azioni di assistenza tecnica e ne delinea, al contempo, le differenze: si evidenzia come nel primo caso si sia di fronte ad un rafforzamento strutturale della pubblica Amministrazione e nella seconda fattispecie si mettano in campo attività volte direttamente ad incrementare l'utilizzo anche qualitativo dei finanziamenti europei.

In tale contesto si inserisce l'invito all'ideazione e implementazione dei PRA individuati quali strumenti giuridico-operativi attraverso cui le pubbliche Amministrazioni portano a sistema la strategia di rafforzamento strutturale della propria capacità amministrativa, coniugandola con la prospettiva volta al miglioramento della capacità di gestione dei Programmi Operativi.

3.2 Obiettivo tematico 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime"

Nel dispiegamento di politiche, programmi e piani per il rafforzamento amministrativo non si può prescindere dall'apporto fondamentale riveniente dall'ict e, più in generale, da quanto riconducibile alla sfera dell'"agenda digitale" che pone le tecnologie al servizio dell'innovazione, intesa quale processo di cambiamento continuo per il miglioramento del sistema pubblico e per la crescita socioeconomica dei territori. In tal senso l'AdP, in coerenza con Europa 2020 e con l'"Agenda digitale europea"⁸, prevede l'OT2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime", al fine di favorire il dispiegamento delle condizioni infrastrutturali e dei servizi digitali e di ottimizzarne l'utilizzo da parte di cittadini e imprese. Nell'ambito dell'obiettivo i due risultati attesi relativi a "Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili" e a "Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e servizi digitali", elementi chiave per la partecipazione attiva e l'inclusione digitale e partecipazione in rete, evidenziano una stretta relazione con l'OT11. Tale relazione, già sottolineata nei documenti europei e nazionali di riferimento, trova concreta attuazione nella costituzione del Comitato di pilotaggio OT11 – OT2 e nella presenza di Assi dedicati ad entrambi gli obiettivi nel PON "Governance e capacità istituzionale", Programma cardine per il rafforzamento amministrativo nel periodo di programmazione 2014 - 2020. In particolare, i due risultati attesi, che attengono più in generale alla "strategia per la crescita digitale 2014 - 2020" approvata dal Governo italiano nel 2015 e richiesta dalla Commissione europea quale condizionalità *ex ante* nell'ambito della programmazione 14 – 20, si correlano al processo di rafforzamento amministrativo attraverso azioni per lo sviluppo e l'uso di servizi digitali nei diversi settori della pubblica Amministrazione

⁸ Un'agenda digitale europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 12.05.2010.

(sanità, giustizia, turismo, beni e attività culturali, competitività delle imprese), quali piattaforme nazionali e soluzioni tecnologiche di nuova generazione per la digitalizzazione e l'innovazione dei processi interni, per l'erogazione di servizi interoperabili di *e-government* e la trasparenza delle banche dati pubbliche, nonché metodologie e strumenti di supporto all'uso da parte di cittadini e imprese di tali servizi digitali anche per una più ampia partecipazione attiva dei corpi sociali alla vita democratica ed all'esercizio della funzione amministrativa.

3.3 Programmi Operativi e *capacity building*

Dando seguito a quanto stabilito nell'AdP, l'Italia predispone il Programma Operativo Nazionale espressamente dedicato al tema, il già citato PON "Governance e capacità istituzionale", e individua gli Assi per l'OT11 in altri quattro Programmi Operativi Nazionali (Inclusione; Legalità; Scuola; Spao) e in tutti i Programmi Operativi Regionali. Tranne eccezioni (Lombardia e Trento) tutti i programmi regionali presentano anche il contributo finanziario dell'OT2 relativamente alla crescita digitale. Al contrario, a livello nazionale l'OT11 non trova tale complementarità tematica in ben tre PON (Inclusione, Scuola, Spao) su cinque.

Tabella n.1: le risorse finanziarie OT11 e OT2 (al netto della banda ultralarga) nei Programmi Operativi così come approvati con decisione europea al 31.12.2018

Por	OT11	OT2 – Crescita digitale
Abruzzo	4.275.096,00 €	9.000.000,00 €
Basilicata	13.638.112,00 €	33.600.000,00 €
Bolzano	4.098.636,00 €	10.820.400,00 €
Calabria	16.394.835,00 €	30.597.554,70 €
Campania	25.110.000,00 €	189.083.667,00 €
Emilia-Romagna	1.572.500,00 €	13.614.214,00 €
Friuli-Venezia Giulia	3.980.560,00 €	1.738.336,80 €
Lazio	15.280.000,00 €	33.270.000,00 €
Liguria	1.772.724,00 €	21.000.000,00 €
Lombardia	20.000.000,00 €	-
Marche	11.139.184,00 €	12.412.110,00 €
Molise	416.669,00 €	9.707.590,00 €
Piemonte	2.500.000,00 €	53.500.000,00 €
Puglia	60.000.000,00 €	190.264.904,00 €
Sardegna	15.568.000,00 €	58.651.000,00 €
Sicilia	32.803.857,00 €	103.974.941,65 €
Toscana	5.863.706,00 €	32.940.756,00 €
Trento	2.089.620,00 €	-
Umbria	9.140.108,00 €	21.511.700,00 €
Valle d'Aosta	1.104.000,00 €	4.050.950,00 €
Veneto	22.920.956,00 €	45.000.000,00 €
Totale Por	269.668.563,00 €	874.738.124,15 €
Pon	OT11	OT2 – Crescita digitale
Governance e capacità istituzionale	638.687.910,00 €	89.962.230,00 €
Inclusione	9.933.976,00 €	-
Legalità	70.306.667,00 €	98.769.334,00 €
Scuola	130.726.277,00 €	-
Spao	98.884.222,00 €	-
Totale Pon	948.539.052,00 €	188.731.564,00 €
TOTALE Por + Pon	1.218.207.615,00 €	1.063.469.688,15 €

Fonte: elaborazioni NVVIP Regione Puglia su dati SFC al 20 febbraio 2019

Con un valore complessivo (FSE, FESR e cofinanziamento nazionale), aggiornato a fine 2018, pari a 780.755.322 €⁹, il PON “*Governance e capacità istituzionale*”, interviene sia con l’accompagnamento alla strategia di riforma amministrativa che con l’azione di coordinamento nazionale tra i diversi livelli di governo richiesta dalla Commissione europea. A tal fine, le risorse finanziarie - garantite in gran parte dall’OT11, con quasi 639 meuro, e accompagnate dal contributo dell’OT2 pari a circa 90 meuro – vengono distribuite tra i quattro Assi prioritari in cui il Programma è articolato. In particolare, l’Asse 1 “Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la pubblica Amministrazione” interviene sugli elementi fondamentali per il rafforzamento del processo di cambiamento amministrativo quali: la semplificazione, la riduzione dei costi e dei tempi delle procedure, le competenze per un’amministrazione efficiente, il potenziamento del sistema giudiziario e di legalità. L’Asse 2 “Sviluppo dell’*e-government*, dell’interoperabilità e supporto all’attuazione dell’Agenda Digitale” focalizza il proprio intervento sul versante digitale della capacità istituzionale agendo, grazie anche all’impiego dell’ict, sia sul fronte della domanda che su quello dei servizi e delle piattaforme immateriali del sistema pubblico. L’Asse 3 “Rafforzamento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico” insiste sull’efficienza del sistema pubblico per il miglioramento della gestione e attuazione delle politiche di coesione e sviluppo, grazie anche alla capacità di cooperazione e di sinergia dei diversi attori che intervengono nel processo, con particolare riguardo all’implementazione dei PRA. L’ultimo Asse opera sull’assistenza tecnica sia per una buona riuscita del Programma che, proprio in funzione della trasversalità tematica, per la piena attuazione dell’AdP.

I Programmi Operativi Regionali, con enfasi differenziata per regione e per area del Paese e in complementarità e sinergia con le risorse del Programma nazionale, dedicano all’OT11 una dotazione complessiva di 269,7 meuro (FSE e cofinanziamento nazionale) che è pari al 2,5% della disponibilità programmata nei POR FSE.

Alla stessa scala territoriale, prendendo in considerazione le risorse finanziarie appostate sulla crescita digitale (FESR e cofinanziamento nazionale) si evidenzia in termini assoluti un maggiore *effort* (875 meuro) sul tema, tuttavia è importante sottolineare che non tutte le azioni previste nell’ambito dei risultati attesi 2.2 e 2.3 dell’OT2 sono riconducibili al potenziamento della macchina amministrativa, in una logica di diretta complementarità tra i due obiettivi tematici.

3.4 Piani di Rafforzamento amministrativo

La definizione del Piano di rafforzamento amministrativo si riviene nell’AdP:

⁹ PON *Governance e capacità istituzionali*, Decisione di esecuzione C (2018) 7639 della Commissione del 13 novembre 2018.

“Il Piano di Rafforzamento amministrativo è lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell’attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l’azione per rendere più efficiente l’organizzazione della sua macchina amministrativa e il pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità ex ante.

Il PRA individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei Programmi operativi e al miglioramento dei processi trasversali da attuare con l’utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica, mettendo così in collegamento la strategia di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa con quella di miglioramento immediato di gestione dei Programmi.”¹⁰

Sicché gli elementi fondanti la costruzione del documento sono agevolmente individuabili nei profili strutturali di seguito elencati:

-focalizzazione sul miglioramento della gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali per pervenire alla loro efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria. Il PRA è direttamente finalizzato all’innalzamento del livello di gestione dei fondi FESR e FSE attraverso azioni concrete di semplificazione e rafforzamento;

*-distinzione e sinergia tra il processo di rafforzamento strutturale della pubblica Amministrazione e quello di miglioramento gestionale dei Programmi. Il PRA, pur incentrato sull’implementazione dei Programmi comunitari, interagisce e valorizza le azioni volte a promuovere e rafforzare i criteri di efficacia ed efficienza della *performance* amministrativa;*

*-impostazione c.d. “pragmatica”. Il PRA è uno strumento operativo con precise caratteristiche che lo rendano tali, quali: cronoprogramma, definizioni di ruoli e responsabilità, selezione di target definiti e quantificati da mettere in campo e parametrizzazione *ex ante* di effetti diretti e misurabili.*

In tal senso possono leggersi le linee guida 2014 del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione che forniscono alle pubbliche Amministrazioni interessate chiarimenti e indicazioni da seguire per la stesura e l’approvazione da parte della Commissione europea dei Piani I fase, di durata biennale, cogliendo l’occasione per una chiara definizione degli obiettivi del PRA:

“Gli obiettivi del PRA nel loro insieme mirano a realizzare i PO in un tempo compatibile a una rapida ed efficace esecuzione degli interventi di sviluppo, e a ridurre significativamente la durata delle attività di preparazione della spesa. Per ciascuno di questi elementi-chiave il PRA specifica le azioni, legislative, amministrative e/organizzative, che l’Amministrazione intende mettere in

¹⁰ Accordo di Partenariato 2014 – 2020 Italia, cit.

campo per assicurarne l'attuazione, i tempi previsti per le singole fasi di realizzazione, le responsabilità per ogni singola fase.”¹¹

Le linee guida, inoltre, pur evidenziando la necessità di applicazione di una metodologia e un format comuni allo stesso tempo sottolineano come ciò debba avvenire nel rispetto delle peculiarità di ciascun Ente e attraverso un processo strutturato di *governance* sia in fase di costruzione del documento che in fase di sua attuazione. Tra l'altro, il Dipartimento perimetra i tre ambiti entro cui selezionare le azioni da inserire nel Piano: semplificazioni legislative e procedurali, qualificazione e valorizzazione del personale, rafforzamento delle funzioni trasversali e gli strumenti comuni.

A giugno 2017 vengono poi diffuse le nuove linee guida, documento approvato dal Comitato di indirizzo per i PRA e dalla Segreteria tecnica dei PRA e condiviso con i responsabili PRA all'esito dell'incontro di maggio dello stesso anno. Il nuovo documento, partendo dall'analisi dell'esperienza della prima fase evidenzia gli elementi di miglioramento su cui lavorare, ribadisce e declina ulteriormente alcuni punti cardine relativi ad aree di intervento, livelli di responsabilità, concretezza dello strumento, orientamento ai risultati:

“Il PRA continuerà dunque a contribuire a:

- ridurre significativamente tempi e procedure per renderle compatibili con le regole comunitarie e con l'efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo;*
- semplificare e rendere trasparenti le procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi.*

La mobilitazione e l'impegno politico e amministrativo richiesti dal PRA sono importanti e obbligano i diversi attori ad assumersi responsabilità concrete e a garantire un orientamento costante al miglioramento.”¹²

Inoltre, gli elementi di innovazione introdotti evidenziano il ruolo fondamentale della valutazione declinandola su due modalità, l'una facente riferimento all'esercizio dell'autovalutazione da parte delle Amministrazioni quale metodologia per un “miglioramento continuo” dell'attività amministrativa e l'altra relativa all'attività di valutazione in itinere portata avanti dall'Agenzia per la coesione territoriale finalizzata alla *midterm review*.

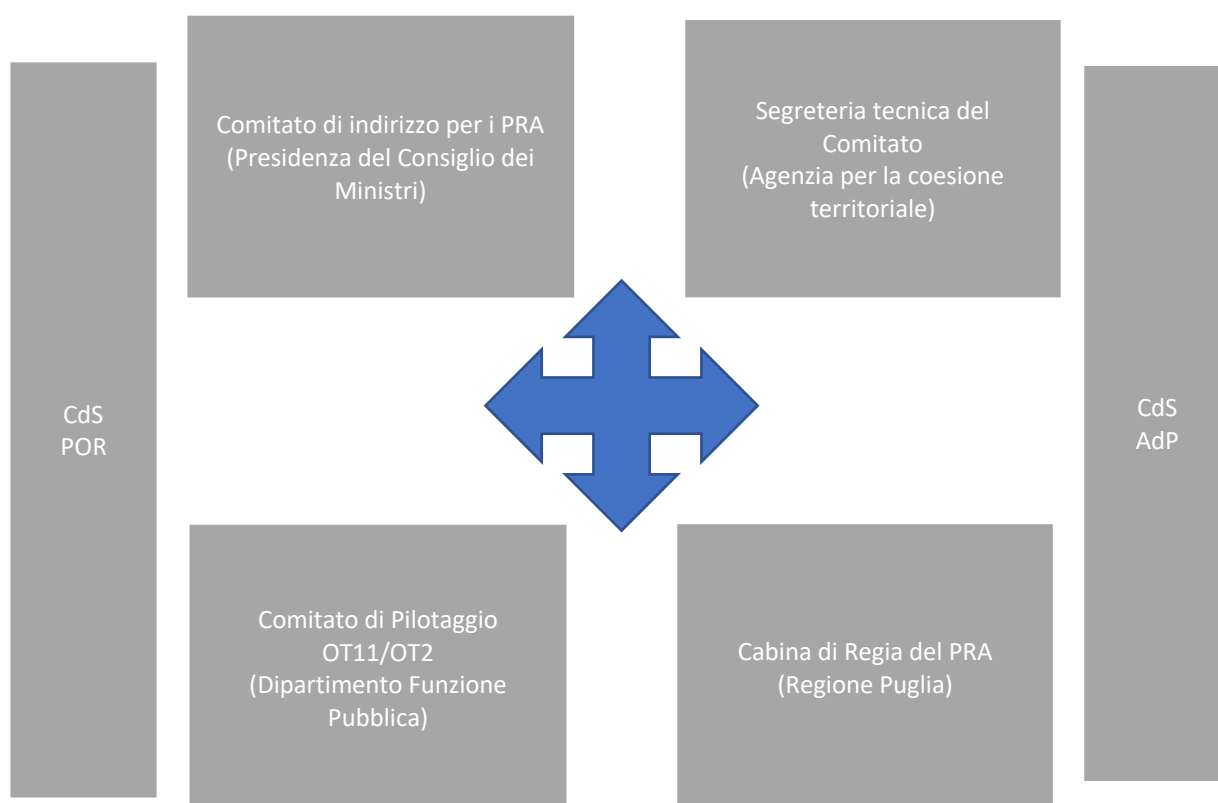
¹¹ *Linee guida per la definizione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)*, Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, 2014.

¹² *Linee guida per la redazione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) II Fase*, Agenzia per la coesione territoriale – Segreteria tecnica del comitato di indirizzo per i piani di rafforzamento amministrativo (PRA), 2017.

3.5 Governance nazionale e regionale

La trasversalità e il rilievo della capacitazione istituzionale nei Piani nazionali di riforma e nei documenti di programmazione 2014 – 2020, la complementarità e la sinergia con l’agenda digitale e l’assistenza tecnica, nonché la sua natura di componente fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi tematici sui diversi fondi Sie determinano un sistema di *governance* multilivello particolarmente complesso che trova la sua sistematizzazione in diversi organi e sedi ufficiali di indirizzo, monitoraggio e confronto sia a livello centrale che regionale.

Figura n. 1: la governance della capacity building



L’AdP indica che “a garanzia dell’efficacia dei PRA è prevista un’attività di indirizzo, coordinamento, sostegno, verifica presidiata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e dagli Uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in collaborazione con gli Uffici della Commissione europea”¹³. In attuazione di tali profili nel 2015, con Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito il “Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo”, coordinato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da: due rappresentanti della Commissione europea – uno per la direzione generale delle politiche regionali e urbane e l’altro

¹³ Accordo di Partenariato 2014 – 2020 Italia, cit.

per la direzione generale occupazione, affari sociali e inclusione – dal Capo del Dipartimento per la Funzione Pubblica, dal Capo Dipartimento per le politiche di coesione, il Direttore generale dell’Agenzia per la coesione territoriale, un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e da un rappresentante delle Regioni e Province autonome. Il Comitato si riunisce almeno due volte all’anno nei mesi di giugno e dicembre per allinearsi al monitoraggio dei PRA.

Nello stesso anno, con Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è costituita la Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui coordinamento è affidato all’Agenzia per la coesione territoriale e composta dai rappresentanti designati da ciascuna Amministrazione partecipante al Comitato stesso. Le funzioni della Segreteria attengono a:

- istruttoria tecnica per la determinazione degli indirizzi alle Amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi Operativi (PO) relativi alla definizione e attuazione dei PRA;
- analisi dello stato di definizione e attuazione dei PRA, con riferimento all'efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, alla chiarezza e alla realizzabilità degli impegni previsti, alla verificabilità dello stato di avanzamento nella realizzazione delle azioni previste in relazione ai rispettivi programmi e ai tempi di esecuzione nonché nell’individuazione dei fattori critici e delle corrispondenti soluzioni;
- istruttoria tecnica per la individuazione degli interventi di miglioramento dell'efficacia dei PRA, anche con riferimento agli indirizzi generali di semplificazione amministrativa e di buon andamento dell'Amministrazione pubblica;
- individuazione delle buone pratiche relative alla definizione e all'attuazione dei PRA e scambio delle relative esperienze, anche attraverso i network dei Responsabili dei Piani di Rafforzamento Amministrativo.

L’AdP, oltre che prevedere l’attività di indirizzo, coordinamento, sostegno e verifica dei PRA, che trova sistematizzazione nel suddetto Comitato, indica come necessario per l’attuazione della strategia nell’ambito dell’OT11 *“un forte coordinamento nazionale che assicuri il conseguimento dei risultati attesi attraverso la concentrazione delle azioni verso obiettivi di cambiamento definiti, rilevabili e, ove possibile, quantificabili”*¹⁴. Nel documento il sistema di *governance* a livello centrale è assicurato dalla costituzione del Comitato di pilotaggio che garantisce il coordinamento tra i diversi soggetti per la corretta ed efficace attuazione della strategia di rafforzamento della capacità amministrativa realizzata da tutti i Programmi. In fase di negoziato del PON *“Governance e capacità istituzionale”* su indicazione della Commissione europea, al fine di garantire la coerenza degli interventi con i processi di riforma e gli obiettivi prefissati, il presidio della strategia e dei relativi interventi viene ampliato individuando, oltre che gli interventi a valere sull’OT11, anche quelli tematicamente afferenti all’OT2 e viene

¹⁴ Accordo di Partenariato 2014 – 2020 Italia, cit.

attribuita la guida del Comitato di pilotaggio al Dipartimento per la Funzione pubblica. Conseguentemente, nel 2015, con Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene istituito il “Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 (capacità istituzionale) e OT2 (agenda digitale)”. Il Comitato è composto da: rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica, di cui uno con funzione di presidente; rappresentanti delle amministrazioni con funzioni di coordinamento dei Fondi strutturali (Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro); rappresentanti delle altre Amministrazioni centrali responsabili della gestione di Programmi Operativi che prevedono interventi nell’ambito dell’OT11 e dell’OT2; Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l’Unione europea; Agenzia per l’Italia Digitale per la componente di agenda digitale; rappresentanti delle Regioni, indicati dalla Conferenza Stato Regioni per le tre tipologie (più sviluppate, meno sviluppate, in transizione). Al Comitato partecipa, inoltre, la Commissione europea (Direzione Generale della politica regionale e urbana, Direzione Generale occupazione, affari sociali e inclusione). Le funzioni del Comitato di Pilotaggio sono individuate in:

- “- formula indirizzi per la definizione di procedure e criteri per la selezione delle operazioni finanziate nell’ambito dell’OT11 e dell’OT2, per la componente dell’agenda digitale;*
- coordina gli interventi previsti nell’ambito dell’OT11 e dell’OT2, per la componente dell’agenda digitale, in modo da garantire il presidio della strategia e la coerenza con i processi di riforma, anche in raccordo con le dinamiche legate al semestre europeo;*
- garantisce la demarcazione e promuove le sinergie tra gli interventi dei programmi operativi a valere su l’OT11 e la loro integrazione con gli interventi a valere sull’OT2, per la componente di agenda digitale, al fine di evitare ogni sovrapposizione tra gli interventi stessi e consentire l’attuazione efficace e tempestiva delle azioni di rafforzamento della capacità istituzionale a livello nazionale, regionale e locale;*
- esprime orientamenti, formula osservazioni e pareri e fornisce supporto tecnico sulla programmazione attuativa, per il miglioramento dell’efficacia degli interventi;*
- accompagna l’attuazione delle azioni, verificando che rispondano ad obiettivi chiari e risultati misurabili, evidenziando eventuali problematiche da affrontare e soluzioni da adottare;*
- esamina i dati di monitoraggio di tutte le azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa;*
- promuove valutazioni mirate “ex ante, in itinere, ex post” sull’efficacia degli interventi;*
- promuove la realizzazione di azioni e progetti nazionali e/o interregionali di dimensione e massa critica adeguati al conseguimento degli obiettivi e ove necessario, al conseguimento di obiettivi comuni a più Amministrazioni (es. network su tematiche orizzontali inerenti ai processi di cambiamento e di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni);*

- cura il coordinamento con i programmi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione e con le varie iniziative previste a livello nazionale in materia di riforma della Pubblica Amministrazione."¹⁵

Il primo PRA adottato dalla Regione Puglia, così come dispongono le linee guida del Dipartimento per le Politiche di Coesione, prevede una sede di "governo" del Piano individuata nella Cabina di Regia composta dal Responsabile del PRA, dall'Autorità di Gestione del POR, dal responsabile del fondo FSE, dall'Autorità di Audit, dal Dirigente del Servizio Personale e Organizzazione, dal Presidente dell'OIV (Organismo interno di valutazione delle performance). Le funzioni ad essa attribuite vengono così declinate:

"La Cabina di Regia promuove la formazione di appositi gruppi di lavoro su tematiche specifiche che coinvolgono i responsabili degli Assi interessati e le strutture competenti per il rilascio di pareri in materia di ambiente, difesa del suolo, paesaggio ecc., finalizzati a:

"- l'approvazione di regolamenti e linee guida finalizzati a indirizzare i soggetti attuatori verso contenuti e modalità di elaborazione dei progetti che ne migliorino la qualità accelerandone i tempi di autorizzazione e realizzazione;

- l'adozione di modulistica unificata da condividere in rete ai fini della semplificazione dei procedimenti, della trasparenza dell'informazione e della riduzione dei tempi di attuazione del programma;

- l'emanazione di linee guida per la fase di attuazione del Programma e l'organizzazione di seminari rivolti ai potenziali beneficiari.

La Cabina di Regia promuove periodiche riunioni con i responsabili degli Assi e le strutture competenti al rilascio di pareri per lo scambio di informazioni finalizzate a migliorare modalità e tempi di attuazione del Programma, nonché con l'Autorità di Gestione del Fesr ai fini della integrazione e valutazione delle relative sinergie e complementarità."¹⁶

Con l'approvazione in Giunta del nuovo PRA ad ottobre 2018, la composizione della Cabina di Regia viene confermata e vengono dettagliati i procedimenti di eventuale delega della presidenza e degli altri componenti dell'organo.

Inoltre, al sistema di *governance* dell'OT11 afferiscono sedi ulteriori ufficiali di confronto - il Comitato di Sorveglianza del POR Puglia, il Comitato di Sorveglianza dell'Accordo e relativi Sottocomitati - che, se pur non in via esclusiva, si occupano dell'avanzamento e delle eventuali criticità dei PRA e più in generale del tema del rafforzamento amministrativo nelle politiche dei

¹⁵ Istituzione del "Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 (capacità istituzionale) e OT2 (agenda digitale)", Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 24 febbraio 2015.

¹⁶ POR Puglia FESR-FSE 2014 - 2020. Piano di rafforzamento amministrativo (PRA). Modifica DGR 1134 del 26/05/2016, Deliberazione di Giunta regionale n. 883, 21 giugno 2016.

fondi strutturali 2014 – 2020. Infatti, il Comitato di Sorveglianza POR Puglia FESR-FSE 2014 – 2020, istituito ai sensi degli articoli 47, 48, 49, 110 del Regolamento generale (UE) n. 1303/2013, in ciascuna riunione dedica un punto all’ordine del giorno all’attuazione del PRA regionale e il Comitato di Sorveglianza dell’AdP 2014 – 2020, organo previsto dall’Accordo stesso, evidenzia una costante attenzione al tema trasversale del rafforzamento amministrativo e all’attuazione dei PRA espressa anche durante le sedute dei due sottocomitati “Monitoraggio e controllo” e “Mezzogiorno”.

4. I risultati della valutazione in itinere

4.1 Piani di Rafforzamento amministrativo della Regione Puglia

Tra il 2015 e 2018 la Regione Puglia redige e approva due PRA che, pur in continuità tra loro, mostrano caratteristiche differenti rivenienti da una serie di fattori che possono, schematizzando, ascrivere al confronto e agli indirizzi nazionali e europei in materia, al percorso di “crescita” amministrativa dell’Ente, alle diverse fasi del ciclo di attuazione della programmazione 2014 – 2020.

4.1.1 PRA I fase, 2015 - 2017

4.1.1.1 *Strutturazione e articolazione*

Il Piano¹⁷ è redatto dalla Regione Puglia sulla base delle indicazioni contenute nelle “Linee guida per la definizione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)”, fornite nel 2014 dalla Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i Piani di rafforzamento amministrativo, ai cui si conforma per contenuti e struttura. Esso intende perseguire una strategia d’intervento per il raggiungimento del seguente obiettivo: *“accrescere l’efficacia e l’efficienza della gestione dei fondi comunitari implementando le competenze e la capacità dell’organizzazione interna all’amministrazione regionale e rafforzando le relazioni di cooperazione con i beneficiari finali”*. Da tale macro obiettivo discendono gli obiettivi specifici che il documento si prefigge. Vale a dire: *“a) implementare a regime una più efficiente organizzazione della macchina amministrativa regionale; b) permettere di accumulare stabilmente capacità ed esperienza gestionale all’interno delle amministrazioni pubbliche coinvolte; c) ridurre significativamente tempi e procedure per renderle compatibili con le regole comunitarie e con l’efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo; d) semplificare e rendere ulteriormente più trasparenti le procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi”*. Alla stregua di tali obiettivi vengono individuate le priorità di rafforzamento amministrativo che agiscono sul versante delle competenze e delle tecnologie e che risultano essere:

- 1. Coinvolgimento del personale direttamente impegnato nell’attuazione del Programma.*
- 2. Coinvolgimento del partenariato istituzionale e socioeconomico*
- 3. Snellimento dei procedimenti autorizzativi*
- 4. Miglioramento delle capacità tecnico-progettuali dei beneficiari esterni (ambito FESR)*

Il Piano dichiara di voler raggiungere gli obiettivi prefissati declinandoli in base a due gruppi di destinatari (strutture regionali di gestione degli Assi e beneficiari esterni - ambito FESR) e articolandoli in ulteriori dieci target:

¹⁷ Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), cit.

a) Struttura regionale di gestione degli Assi:

- 1) individuazione dei tempi per gli adempimenti organizzativi necessari per l'entrata a regime della fase di attuazione del Programma (Criteri di selezione, Manuale delle Procedure, Sistema di gestione e controllo) misurati in gg solari (entro 90 gg dalla decisione di approvazione del POR);*
- 2) programmazione ed individuazione dei tempi da rispettare per l'avvio delle procedure di selezione delle operazioni, misurata in gg solari (entro 120 gg dalla decisione di approvazione del POR);*
- 3) riduzione dei tempi per la conclusione della fase di istruttoria e di ammissione a finanziamento, misurata in gg solari (da 30 a 105 in meno, con un target di riduzione medio del 40% circa, come mostrano i quadri di cui all'ALLEGATO C);*
- 4) riduzione dei tempi per la fase di validazione delle spese sostenute dai beneficiari, misurata in gg solari (da 20 a 70 gg in meno, con un abbassamento previsto medio del 15%, come evidenziato dai relativi campi dell'ALLEGATO C);*
- 5) aggiornamento continuo dei dati di monitoraggio mediante verifica mensile (piuttosto che bimestrale come attualmente avviene) della loro alimentazione a sistema, grazie all'inserimento di alert specifici, da mettere a punto entro 6 mesi dall'avvio del Programma;*
- 6) aggiornamento continuo dell'evoluzione dei dati di spesa, non solo ai fini delle scadenze di certificazione, mediante verifica costante e informatizzata della loro alimentazione, grazie all'introduzione di alert specifici da segnalare ai responsabili del data entry, da implementare entro 9 mesi dall'avvio del Programma (Decisione comunitaria di approvazione)*
- 7) aggiornamento periodico dell'andamento degli indicatori individuati come rilevanti ai fini dell'assegnazione della riserva di premialità, a partire dal 9° mese successivo all'avvio del Programma.*

b) Beneficiari esterni (ambito FESR):

- 8) riduzione dei tempi per la fase di progettazione degli interventi (30% grazie alla fluidificazione dei tempi dei provvedimenti autorizzativi necessari per la definizione esecutiva dei progetti);*
- 9) riduzione dei tempi intercorrenti tra la conclusione della progettazione e la fase di aggiudicazione definitiva (almeno riduzione del 40%, grazie al ricorso alla Stazione Unica Appaltante regionale);*
- 10) riduzione dei tempi concernenti l'aggiornamento dei dati di monitoraggio e la presentazione della documentazione di certificazione della spesa (50% grazie a ulteriori semplificazioni nelle procedure di accesso e caricamento dati nel sistema regionale).*

Il perseguimento di tali *target* è reso possibile dall'individuazione di venti azioni afferenti a tre ambiti di intervento di rafforzamento amministrativo quali: semplificazione legislativa e

procedurale, interventi sul personale, interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni (tavola n. 5). L'attuazione del Piano è temporalmente individuata in 24 mesi, a decorrere dalla data della decisione della Commissione europea inerente all'adozione del POR Puglia, quindi, di fatto, a partire dal 13 agosto 2015.

Tavola n. 5: l'articolazione e il cronoprogramma del PRA POR PUGLIA FESR-FSE 2014-2020 I fase

CRONOPROGRAMMA AZIONI PRA POR PUGLIA 2014-2020																											
	AZIONI	STRUTTURA REGIONALE RESPONSABILE	MESI																								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E PROCEDURALE	6.1.1.a - Mappatura strumenti legislativi regionali nelle aree di policy interessate dal PO	Servizio Legislativo Giunta Regionale																									
	6.1.1.b - Implementazione procedimenti di semplificazione normativa	Area organizzazione e riforma dell'amministrazione																									
	6.1.2.a - Utilizzo modulistica standard	Responsabili azione PO																									
	6.1.2.b - Semplificazione procedure di controllo																										
		Messa a punto strumenti semplificati e standardizzati	Autorità di Gestione																								
		Adozione e utilizzo strumenti standard	Responsabili azione PO																								
	6.1.2.c - Adozione opzioni di semplificazione dei costi		Responsabile del FSE																								
	6.1.2.d - Adozione di convenzioni/Protocolli d'Intesa con enti autorizzatori																										
		Prefetture	Gabinetto della Presidente della Giunta Regionale																								
		Direzioni Regionali MIBAC																									
	Enti previdenziali e assicurativi																										
	Agenzia delle Entrate																										
6.1.2.e - Attivazione centrale unica di committenza regionale		Servizio programmazione acquisti																									
INTERVENTI SUL PERSONALE	6.2.a - Rafforzamento dotazione organica uffici	Ufficio Reclutamento, Mobilità e Contrattazione																									
	6.2.b - Dotazione organica enti in house dedicata PO	Enti in house e Agenzie Regionali																									
	6.2.c - Attività di accompagnamento dell'Assistenza Tecnica specifica 2014-2020	Autorità di Gestione																									
	6.2.d - Erogazione formazione personale regionale già prevista dal Piano di Formazione biennio 2015-2016	Ufficio Amministrazione e Formazione del Personale																									
	6.2.e - Formazione su temi specifici richiesta da personale direttamente coinvolto sul P.O.R.		Autorità di Gestione																								
		Analisi dei fabbisogni Progettazione esecutiva delle attività Realizzazione interventi																									
	6.2.f - Formazione personale amministrazioni esterne alla Regione coinvolte nell'attuazione del P.O.R.		Autorità di Gestione																								
		Analisi dei fabbisogni Progettazione esecutiva delle attività Realizzazione interventi																									
	6.2.g - Rafforzamento informazione e pubblicità del PO		Servizio Comunicazione Istituzionale																								
	6.2.h - Istituzione dei Responsabili di fondo		Giunta Regionale																								
6.2.i - Integrazione del sistema di valutazione delle performance con i risultati del PO		Organismo Interno di Valutazione																									
INTERVENTI SULLE FUNZIONI TRASVERSALI E SUGLI STRUMENTI COMUNI	6.3.a - Centralizzazione e trasversalizzazione funzioni di controllo	Autorità di Gestione																									
	6.3.b - Implementazione nuove funzioni Sistema Informativo		Ufficio Monitoraggio del Servizio Attuazione del Programma																								
		Collegamento del sistema di contabilità regionale al sistema di monitoraggio Connessione fra DIOGENE e sistema informativo PO Collegamento fra sistema di costi standard e monitoraggio dell'avanzamento dei progetti Alert per segnalazione automatica scostamenti nei cronoprogrammi attuativi																									
	6.3.c - Avvio attività supporto (Task force) ai beneficiari del PO esterni alla Regione			Autorità di Gestione																							
		Sistema conoscitivo con condivisione delle prassi adottate Task force di accompagnamento all'avvio progetti																									
6.3.d - Implementazione del Codice di Condotta sul PES		Giunta Regionale																									

Fonte: POR Puglia FESR-FSE 2014 – 2020. Piano di rafforzamento amministrativo (PRA). Modifica DGR 1134 del 26/05/2016, Deliberazione di Giunta

Sul versante della responsabilità in ordine all'attuazione degli impegni presi di rafforzamento amministrativo, vengono distinti due livelli. Uno di natura politica, l'altro di natura tecnica: il Presidente della Giunta regionale e il Direttore del Dipartimento sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro (responsabile PRA). La *governance* del Piano, come già riportato, è assicurata dalla Cabina di Regia.

L'effort finanziario del POR dedicato all'implementazione del PRA è individuato in 20.000.000 €, di cui 6.000.000 € a valere sull'azione 11.5, così come definita nel POR, dell'obiettivo specifico / risultato atteso 11.e (11.6 AdP) e le restanti risorse a valere sull'Asse relativo all'assistenza tecnica.

Il Piano garantisce la pubblicità e la comunicazione necessarie attraverso informative durante i Comitati di Sorveglianza del POR, incontri periodici tra stakeholder, link sulla pagina POR del portale regionale e sezione dedicata all'interno del Rapporto annuale di attuazione.

4.1.1.2 Peculiarità dell'impianto e fattori di influenza

L'impianto del Piano nel suo complesso risulta caratterizzato dalla combinazione di alcuni elementi che gli conferiscono unicità permettendogli, pur in presenza dell'adesione al format nazionale, di rispondere a specifiche esigenze regionali al fine di garantire una maggior efficacia nel suo dispiegamento.

*Il Piano è connesso all'attuazione del nuovo modello organizzativo regionale MAIA, "Modello Ambidestro per l'Innovazione". Nel 2015, L'Ente regionale, con l'avvio della nuova architettura amministrativa, inaugura un importante periodo di "ristrutturazione" da cui il primo PRA viene fortemente influenzato, sia nella fase di ideazione che di attuazione. Il modello in questione, infatti, interviene sull'impianto complessivo prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di sei Dipartimenti - articolati in Sezioni e Servizi e facenti riferimento a temi strategici di livello nazionale ed europeo - e di nuove sedi di *governance* interna ed esterna all'Ente. Il PRA si incrocia e combina con tale importante processo di innovazione continua ancora in atto e ne è direttamente influenzato in termini di coerenza delle azioni selezionate, modalità e tempi di attuazione delle stesse. A tale proposito di particolare rilievo risultano alcuni temi del Piano: la reingegnerizzazione delle procedure alla base della semplificazione amministrativa, la modifica e la nuova introduzione di strumenti legislativi regionali, la stabilizzazione e la qualificazione del personale, l'integrazione del sistema di valutazione delle performance, la *governance* multilivello. Allo stesso tempo, il PRA diviene un agevole strumento per la sperimentazione del disegno riorganizzativo regionale alimentando, attraverso la verifica dei suoi effetti, il processo continuo di ridefinizione e aggiustamento di *Maia*.*

Il Piano biennale - articolato su quattro priorità, dieci target e tre ambiti di intervento – intende coprire il tema del rafforzamento amministrativo a 360° concentrandosi allo stesso tempo sulla selezione di precise attività da mettere in campo. Il documento ritiene di agire in maniera integrata sulle componenti interne ed esterne alla Regione con diverse tipologie di attività che fanno riferimento ai molteplici elementi condizionanti le fasi di attuazione del Programma operativo. Inoltre, per ciascuna delle tre direttrici di intervento - semplificazione legislativa e procedurale, interventi sul personale, interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni – l'Ente opera delle scelte puntuali e consapevoli in relazione alla tipologia azioni per intervenire sulle aree di maggiore criticità rilevate. Nella prima area (7 azioni) l'attenzione si concentra su normazione regionale in materia di policy europee attinenti agli obiettivi tematici del POR, strumenti per snellimento delle procedure e centrale unica di committenza per la

gestione degli appalti. Nel secondo ambito (9 azioni) prevede importanti azioni volte al potenziamento delle risorse umane coinvolte nell'implementazione del POR con riferimento sia all'incremento del personale che alla qualificazione dello stesso. Per l'ultima componente (4 azioni) sceglie interventi in grado di dispiegare i propri effetti sui principali attori della programmazione quali l'Ente regionale, i beneficiari esterni e il partenariato istituzionale e socioeconomico.

Il Piano correla esplicitamente il rafforzamento amministrativo con il processo di digitalizzazione in atto nell'Ente. L'approccio all'ict, quale modalità innovativa a supporto dell'efficienza della macchina amministrativa, risulta evidente nel documento sia attraverso l'importante azione espressamente dedicata al tema dell'informatizzazione del sistema di monitoraggio regionale – azione abilitante e servente le altre dedicate alla semplificazione amministrativa – che più in generale attraverso l'esplicitazione dei legami con gli interventi già implementati - come quelli relativi al sistema informativo territoriale a supporto delle autorizzazioni paesaggistiche e alle piattaforme di dialogo con i beneficiari per la gestione del ciclo degli avvisi - che sono considerati come fondamentale pre-condizione di partenza per una efficace attuazione del Piano.

Il Piano si integra con il sistema di valutazione delle performance individuali e organizzative regionali. Il PRA diviene il presupposto logico-giuridico e detta le invarianti cui si correlano l'assegnazione degli obiettivi e delle risorse, il monitoraggio costante dell'attività amministrativa, l'individuazione di eventuali interventi correttivi e la misurazione e valutazione degli obiettivi generali e specifici dell'Amministrazione. La rilevanza della necessaria correlazione tra il PRA e il sistema di valutazione trova conferma e sistematizzazione all'interno del documento che prevede un'azione su tale specifica tematica e richiede che la stessa venga conclusa entro 12 mesi dell'avvio del PO.

Il Piano assegna particolare valore alla governance interna. La composizione della Cabina di regia del PRA (Responsabile del PRA, Autorità di Gestione del POR, Responsabile del fondo FSE, Autorità di Audit, Dirigente del Servizio Personale e Organizzazione, Presidente dell'Organismo interno di valutazione delle performance) evidenzia un grado di interesse regionale verso lo strumento che va al di là del semplice assolvimento formale richiesto dai documenti ufficiali. Infatti, la scelta dei partecipanti, che per ruolo svolto apportano competenze tecniche e amministrative differenti e il cui operato comune può determinare un reale valore aggiunto, mette in luce un concreto interesse all'implementazione del Piano per giungere al rafforzamento della macchina amministrativa. Inoltre, la responsabilità tecnica, in capo al Direttore del Dipartimento "Sviluppo economico, innovazione, istruzione e formazione e lavoro" risulta in linea con l'attuale organizzazione dell'Ente che vede la figura individuata come

responsabile di una delle strutture regionali maggiormente in grado di operare sul tema del rafforzamento amministrativo in materia di programmazione sui fondi FESR e FSE.

Da segnalare taluni profili – di natura endogena ed esogena - che sembrano aver influenzato, anche se in misura diversa, le modalità e i tempi della fase attuativa del Piano. I più rilevanti di essi possono essere ricondotti a scelte e condizioni regionali, al più ampio contesto della regolamentazione europea in materia di fondi strutturali 2014 – 2020 e alla normativa italiana in materia di appalti pubblici, procedimento amministrativo e organizzazione della pubblica Amministrativa¹⁸.

Il processo di definizione del nuovo modello organizzativo regionale MAIA, “Modello Ambidestro per l’Innovazione” e la riforma delle Agenzie regionali e del disegno industriale delle società in house. Oltre ad essere una delle caratteristiche distintive alla base dell’impianto del PRA Puglia, la nuova organizzazione della Regione Puglia, per la sua impostazione “dinamica” nonché per la necessaria messa a regime, in fase di partenza ha determinato la necessità di adeguare ed aggiornare il documento già approvato in Giunta, con conseguente dilatazione della fase propedeutica al suo deciso avvio. Inoltre, nell’ampio disegno strategico di ridefinizione del sistema regionale si inserisce l’attuale processo di revisione istitutiva delle Agenzie Regionali e del ridisegno industriale delle Società in house che, visto il ruolo assegnato a soggetti in questione nell’ambito dell’attuazione del POR, ha in parte influenzato la qualità dell’azione espressamente dedicata agli enti in house nel Piano.

Il costante aggiornamento della normativa di riferimento. Il costante aggiornamento della normativa in materia di procedimento amministrativo e di organizzazione delle pubbliche Amministrazioni, la rimodulazione della disciplina dettata dal Codice degli appalti in ordine all’attività contrattuale della pubblica Amministrazione, le rilevanti modifiche introdotte dalla decretazione delegata di cui alla l. 7 agosto 2015, n. 124 (legge c.d. Madia), la riforma dei servizi pubblici locali e della dirigenza e gli effetti derivanti dalla implementazione a livello locale possono individuarsi quali fattori in grado di incidere – rallentando i percorsi avviati a livello regionale – sull’efficace concentrazione istituzionale e sulla ottimizzazione del meccanismo di governance multilivello, richiesti dalla programmazione economico-finanziaria europea con conseguenti ricadute sulle azioni del PRA.

La diversa priorità di avvio degli interventi POR per rispettare il raggiungimento dei target delle performance framework. Gli articoli n. 20, 21, 22 e 96 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevedono la possibilità per le Regioni virtuose di vedersi assegnate risorse aggiuntive in base al

¹⁸ L. n. 241 del 1990 e s.m.i.; D.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i.

livello di spesa ottenuto su ciascun Asse al 31.12.2018. Il raggiungimento dei target intermedi di Asse per l'assegnazione di tale riserva di efficacia influenza inevitabilmente le priorità di attuazione degli Assi con ripercussioni sui tempi e la successione logica delle azioni campione selezionate nel PRA nel caso in cui esse non coincidano con quelle su cui si è puntato per l'ottenimento del profilo di spesa.

La natura plurifondo del POR Puglia 2014 – 2020. La Regione Puglia è una delle poche Regioni italiane che ha ritenuto di cogliere la possibilità data dai Regolamenti europei di gestione comune di risorse finanziarie provenienti dal FESR e FSE. Tale importante sfida, che permette un'auspicabile sinergia tra i due fondi per una più efficace gestione e per il conseguimento ottimale dei risultati attesi, costituisce un elemento di novità e allo stesso tempo di maggiore complessità il cui rodaggio ha caratterizzato le scelte e la realizzazione del PRA determinando la sperimentazione di un modello di gestione amministrativa integrata tra i due fondi.

Il rilevante profilo di innovatività del PRA. Il Piano I fase, ponendosi quale nuovo strumento integrato di stimolo per l'efficientamento dell'azione amministrativa, in termini di metodologie di ideazione, gestione e monitoraggio, determina la sperimentazione di un nuovo approccio alla capacitazione istituzionale che influenza le scelte e l'implementazione delle azioni in esso contenute. Inoltre, l'esito positivo dell'implementazione del Piano è determinato in maniera importante dalla sua natura pragmatica che supera il livello strettamente strategico per passare ad un'agenda puntuale delle azioni da mettere in campo con un preciso cronoprogramma da rispettare. Ciò permette un più agile allineamento ai tempi della programmazione comunitaria nonché alle mutazioni dello scenario normativo di riferimento.

La regia e il coordinamento nazionale dei PRA. L'importante ruolo dei diversi soggetti centrali coinvolti da una parte determina un significativo valore aggiunto - individuabile nella condivisione dell'approccio e del processo, delle metodologie, del format, dei risultati comuni e delle azioni più idonee da mettere in campo - dall'altra costituisce un fattore di condizionamento delle scelte fatte dall'Amministrazione regionale. In termini di tempi di efficacia del Piano, 24 mesi, che risulta spesso troppo limitato rispetto alla portata delle attività da implementare e agli ambiti di intervento dati, che a volte non sembrano del tutto idonei ad accogliere le azioni individuate. Conseguentemente, ciò comporta un indebolimento della coerenza interna del Piano che, pur presente, risulta non sempre in linea con il quadro logico di riferimento.

4.1.1.3 Attuazione

Analizzando i dati resi disponibili dal monitoraggio del PRA I fase al 31.12.2017 si evidenzia che a fine 2017, data di ultimazione del PRA I fase, tutti i dieci target selezionati per la misurazione delle performance del Piano risultano conseguiti. Nel caso dei target i cui valori

attesi sono stati quantificati si registra un conseguimento inferiore di questi ultimi rispetto al preventivato (tabella n. 2). A tale proposito, tuttavia, è necessario fare due considerazioni di fondo:

- a. l'arco temporale di 24 mesi non permette di rilevare il completo dispiegamento degli effetti di tutte le azioni del PRA anche in considerazione della complessità del processo di cambiamento che il raggiungimento di alcuni target richiede;
- b. alcuni target risultano fortemente influenzati per loro natura dalle modifiche intervenute sul Codice degli Appalti con d.lgs. n. 50 del 2016.

Infatti, andando a verificare i target valorizzati che registrano i gap di conseguimento totale più importanti si evidenzia che i target n. 4 e n. 10 si ritengono parzialmente raggiunti in ragione dei tempi fisiologicamente necessari per la messa regime delle nuove procedure e che nel caso del n. 8 e n. 9 si è di fronte a dilatazione dei tempi dovuti al necessario rispetto delle novità intervenute a seguito del Decreto legislativo di modifica del Codice degli Appalti.

Tabella n. 2: lo stato di attuazione e il raggiungimento dei target del PRA I fase

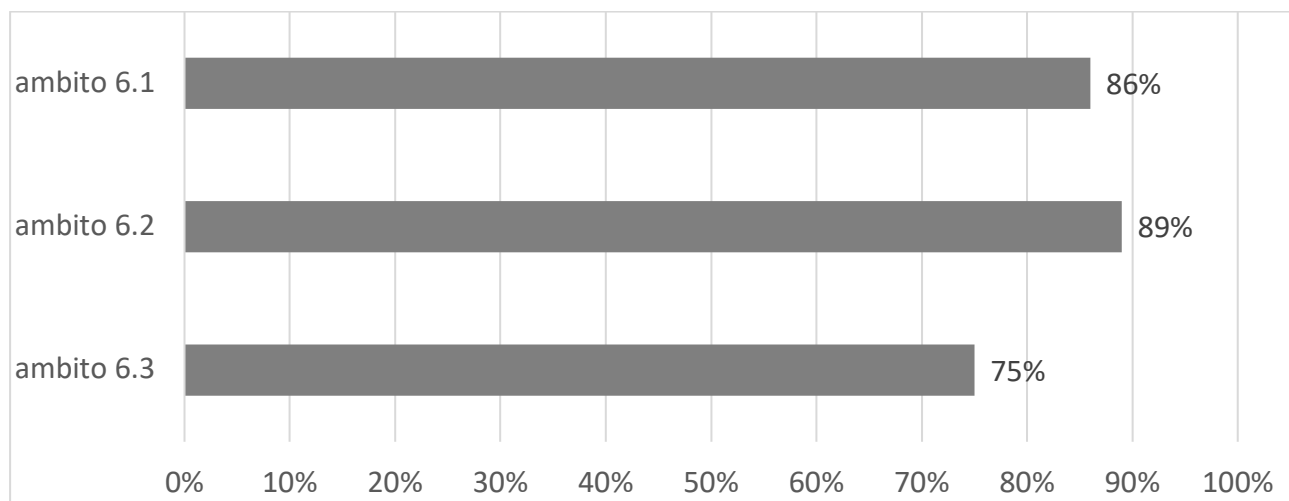
Target	Valore atteso	Valore raggiunto al 31.12.2017
1. Individuazione dei tempi per gli adempimenti organizzativi necessari per l'entrata a regime della fase di attuazione del Programma (Criteri di selezione, Manuale delle Procedure, Sistema di gestione e controllo) misurati in gg solari (entro 90 gg dalla decisione di approvazione del POR)	sì	sì
2. Programmazione ed individuazione dei tempi da rispettare per l'avvio delle procedure di selezione delle operazioni, misurata in gg solari (entro 120 gg dalla decisione di approvazione del POR)	sì	sì
3. Riduzione dei tempi per la conclusione della fase di istruttoria e di ammissione a finanziamento, misurata in gg solari (da 30 a 105 in meno, con un target di riduzione medio del 40% circa, come mostrano i quadri di cui all'ALLEGATO C)	-40%	-30%
4. Riduzione dei tempi per la fase di validazione delle spese sostenute dai beneficiari, misurata in gg solari (da 20 a 70 gg in meno, con un abbassamento previsto medio del 15%, come evidenziato dai relativi campi dell'ALLEGATO C)	-15%	-5%
5. Aggiornamento continuo dei dati di monitoraggio mediante verifica mensile (piuttosto che bimestrale come attualmente avviene) della loro alimentazione a sistema, grazie all'inserimento di alert specifici, da mettere a punto entro 6 mesi dall'avvio del Programma	sì	sì
6. Aggiornamento continuo dell'evoluzione dei dati di spesa, non solo ai fini delle scadenze di certificazione, mediante verifica costante e informatizzata della loro alimentazione, grazie all'introduzione di alert specifici da segnalare ai responsabili del data entry, da implementare entro 9 mesi dall'avvio del Programma (Decisione comunitaria di approvazione)	sì	sì
7. Aggiornamento periodico dell'andamento degli indicatori individuati come rilevanti ai fini dell'assegnazione della riserva di premialità, a partire dal 9° mese successivo all'avvio del Programma.	sì	sì
8. Riduzione dei tempi per la fase di progettazione degli interventi (30% grazie alla fluidificazione dei tempi dei provvedimenti autorizzativi necessari per la definizione esecutiva dei progetti)	-30%	-10%

9. Riduzione dei tempi intercorrenti tra la conclusione della progettazione e la fase di aggiudicazione definitiva (almeno riduzione del 40%, grazie al ricorso alla Stazione Unica Appaltante regionale)	-40%	-20%
10. Riduzione dei tempi concernenti l'aggiornamento dei dati di monitoraggio e la presentazione della documentazione di certificazione della spesa (50% grazie a ulteriori semplificazioni nelle procedure di accesso e caricamento dati nel sistema regionale)	-50%	-15%

Fonte: elaborazioni NVVIP Regione Puglia su dati monitoraggio Regione Puglia al 31.12.2017 PRA I fase

L'esame dell'avanzamento delle tre aree di intervento (grafico n. 1) al 31.12.2017 indica che nessuna di essa sembra soffrire problemi di attuazione in maniera significativa anche se l'ambito relativo agli interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni è quello che registra la minore percentuale di interventi conclusi a fine 2017, dato influenzato dalla presenza di sole 4 azioni. Nella specie, dall'analisi del grado di implementazione delle venti azioni previste dal Piano nel corso del biennio (grafico n. 2) emerge una fase di avvio condizionata dai fattori esogeni ed endogeni - già citati - su cui il Piano ha, comunque, dimostrato nel corso del biennio una rilevante capacità di recupero. Infatti, considerando il grado di realizzazione delle azioni selezionate si evidenzia che a fine del biennio risultano concluse 17 di esse, con un avanzamento complessivo pari all'85%. Tale dato è determinato dall'azione ancora in corso, con un avanzamento pari al 60% alla data della rilevazione, relativa alla centrale unica di committenza e alla mancata attivazione delle azioni volte ai beneficiari esterni su cui, tuttavia, si segnala l'attività dell'Autorità di Gestione finalizzata a sensibilizzare i soggetti in questione circa la possibilità di rendicontazione nell'ambito del quadro economico degli interventi di spese per il potenziamento della capacità amministrativa.

Grafico n. 1: l'avanzamento dei tre ambiti di intervento, percentuale di azioni completate a fine 2017



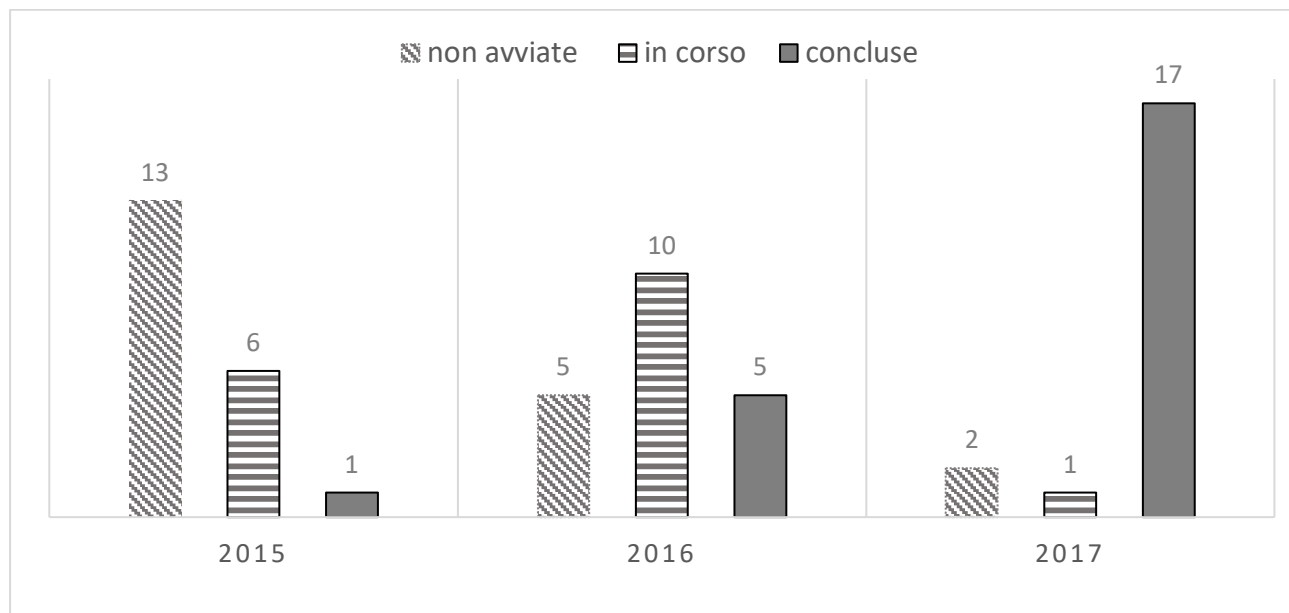
Ambito 6.1: interventi di semplificazione legislativa e procedurale (numero azioni previste: 7)

Ambito 6.2: interventi sul personale (numero azioni previste: 9)

Ambito 6.3: interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni (numero azioni previste: 4)

Fonte: elaborazioni NVVIP Regione Puglia su Relazioni monitoraggio Regione Puglia PRA I fase al 2015, 2016, 2017

Grafico n.2: l'avanzamento delle azioni 2015–2017



Fonte: elaborazioni NVVIP Regione Puglia su Relazioni monitoraggio Regione Puglia PRA I fase al 2015, 2016, 2017

4.1.1.4 Risultati trasversali e pratiche di maggiore effetto

I risultati trasversali ascrivibili al PRA I fase, che vanno al di là degli effetti oggettivamente registrati connessi all'efficacia finanziaria e all'efficienza amministrativa, possono essere ricondotti a quattro macroaree di seguito indicate:

- *rimodulazione e rinnovamento continuo della macchina organizzativa regionale.* Il processo di modifica strutturale dell'organizzazione regionale correla operativamente il piano organizzativo e quello strategico e programmatico, verso un modello flessibile che si ridefinisce in un continuo ciclo di verifica e adattamento alle mutate esigenze indotte dall'ordinamento europeo e nazionale e dalle spinte e sollecitazioni che richiedono i diversi settori dell'economia coinvolti nelle scelte pubbliche. E ciò in coerenza con le raccomandazioni europee e agli indirizzi formulati in occasione dell'adozione del già citato *Position Paper* della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi operativi che, nell'ambito di una delle priorità di finanziamento dei Fondi strutturali in Italia per il settennio 14-20, fa specifico riferimento all'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche nella gestione e attuazione dei programmi cofinanziati ed alla necessità di riformulare e ammodernare la macchina amministrativa. In tal senso, l'adozione delle nuove modalità organizzative (*MAIA*) ha consentito uno scambio proficuo dei diversi profili professionali, anche nell'ambito dei diversi cicli di programmazione e ha assicurato, temporalmente, la migliore allocazione delle risorse umane nell'ambito di maggior flessibilità ed economicità del personale regionale.

- *innalzamento del livello di consapevolezza dell'Amministrazione rispetto al processo di cambiamento da mettere in atto per il raggiungimento dei risultati attesi dalla programmazione europea.* Il processo di costruzione ed attuazione del PRA, attraverso una chiara definizione degli obiettivi che si intendono perseguire e delle conseguenti attività necessarie al fine di giungere ad un innalzamento complessivo del livello dell'organizzazione amministrativa, contribuisce in maniera significativa al confronto interno ed esterno all'Ente sul tema del cambiamento di paradigma necessario per raggiungere gli obiettivi di attuazione del Programma operativo. Sin dalla fase iniziale della programmazione di rafforzamento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nell'attuazione degli Assi europei si è riusciti a focalizzare gli obiettivi di maggiore impatto sistematico. Infatti, sia pur nella consapevolezza della complessità tecnica della materia da trattare, l'attenzione si è incentrata sulla ricerca di meccanismi e tecniche volte a superare le criticità, di carattere amministrativo e procedimentale, nella gestione degli strumenti attuativi.

- *avvio di un importante processo di potenziamento delle risorse umane.* In relazione alle risorse umane, quale fondamentale fattore di qualificazione dell'efficacia e dell'efficienza della Amministrazione regionale emerge una particolare tensione verso le capacità assunzionali della Regione Puglia, attuata sia attraverso procedure selettive sia attraverso le tecniche ordinarie di

stabilizzazione. In particolare, le strutture organizzative connesse ai responsabili di Asse risultano rafforzate, in termini di dotazione di personale, per una gestione ancor più efficiente dei Programmi operativi, pur nei limiti delle disposizioni vigenti in materia di *turnover*. Parallelamente, sono stati strutturati percorsi formativi, dedicati e specifici, con approfondimenti sulle tematiche più rilevanti in materia di programmazione finanziaria europea. Si è inteso così contribuire al rafforzamento amministrativo delle strutture regionali coinvolte nell'implementazione di alcune iniziative di particolare rilievo e complessità.

- costruzione di un quadro logico per la messa a sistema degli interventi e delle azioni in materia di organizzazione della macchina amministrativa. L'approccio comune nell'individuazione di aree d'intervento e nel dispiegamento di azioni aventi alla base l'obiettivo specifico del miglioramento dell'efficacia finanziaria ed efficienza amministrativa del sistema regionale determina sinergie ed effetti che si basano sulla capacità di interazione e correlazione degli strumenti, di volta in volta, adottati. La metodologia di intervento garantisce il coinvolgimento di tutti gli attori interessati nella gestione e realizzazione delle azioni previste dalla programmazione regionale unitaria, nonché la rilevazione degli effettivi bisogni espressi dal territorio, dalla comunità e dai beneficiari.

Le pratiche di maggiore effetto posso individuarsi in:

- Mappatura di strumenti legislativi regionali nelle aree di policy interessate dal PO. Emerge l'obiettivo raggiunto del *drafting* normativo, attraverso la mappatura di circa 1.100 leggi regionali, sistematizzate per *policy*, con una lettura aggregata in relazione alle competenze per materia delle Direzioni Dipartimentali e proposte per interventi migliorativi, sia in termini di modifica che di cancellazione di norme. Sono state così valorizzate, in ragione di una continuità nel senso della semplificazione legislativa le attività delle strutture legislative della Giunta e del Consiglio regionale, la sperimentazione di Testi unici o Codici, l'individuazione di due domini tematici, in un'azione pilota che restituisca elementi metodologici replicabili e di maggiore accessibilità per i cittadini e le imprese.

- Formazione dedicata. Le più recenti e frequenti modifiche del quadro normativo e regolamentare, nazionale ed europeo, hanno imposto processi di formazione continua dei dirigenti e funzionari regionali. Alla complessità del contesto di riferimento dell'azione amministrativa e all'innovazione dei processi di lavoro il Piano risponde con una adeguata pianificazione di interventi di formazione sul versante regionale. In particolare, si sono previsti corsi di formazione aventi ad oggetto temi nevralgici per la programmazione 2014 – 2020 su cui si sono riscontrate minori conoscenze e competenze.

-Azione in ambito digitale. Il processo di digitalizzazione ha provocato e sollecitato il ripensamento dei modelli classici di organizzazione amministrativa e posto in evidenza le problematiche scaturenti dalla gestione delle risorse tecnologiche, dai protocolli di acquisizione e di monitoraggio delle informazioni. Inoltre, la vita breve e l'immediata obsolescenza degli strumenti informatici implica la necessità di rinnovare costantemente la capacità tecnologica della macchina amministrativa. Tale approccio nel PRA risulta assunto alla base della qualità dei servizi pubblici digitali erogati ai cittadini nel rispetto dei vincoli di spesa. L'intervento sul sistema di monitoraggio regionale Mir si è prefisso, dunque, l'obiettivo di piena integrazione, interoperabilità ed evoluzione dei sistemi informativi regionali che concorrono alla gestione dei procedimenti amministrativi.

-Applicazione dei principi di trasparenza, informazione e comunicazione. Tali profili emergono evidenti e concorrono al raggiungimento dei risultati: il PRA è stato condiviso con il partenariato istituzionale e socioeconomico, così da centrare gli obiettivi strategici comuni. Successivamente pubblicato nell'apposita sezione del portale regionale è stato presentato al Comitato di Sorveglianza del POR per la necessaria presa d'atto. Della sua attuazione è stata data costante informazione sia nelle sedute del Comitato di Sorveglianza che mediante incontri periodici fra *stakeholder*. Il PRA ha, quindi, trovato spazi e coerenza con la strategia di comunicazione del Programma e con i suoi piani annuali di attuazione. L'integrazione tra gli strumenti di comunicazione del Programma e quelli più generali della comunicazione istituzionale della Regione Puglia ha valorizzato i contenuti del piano, anche attraverso l'attivazione di una sezione del portale regionale dedicata, immediatamente accessibile e consultabile.

-Implementazione di sistemi di aggiornamento, verifica e controllo interno. Tali sistemi interni del PRA meritano attenzione, infatti, al fine di garantire la qualità, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia delle misure di efficientamento amministrativo. Il responsabile tecnico del PRA insieme alle strutture preposte hanno: assicurato l'attuazione in un orizzonte temporale di due anni; verificato l'avanzamento delle previsioni di piano; indicato le azioni correttive necessarie; fornito le informazioni alle strutture di *governance* nazionale e supportato l'implementazione della sezione descrittiva all'interno delle Relazioni di attuazione annuale dei PO da presentare al Comitato di Sorveglianza nonché relazionato in merito durante le riunioni dello stesso; assicurato l'attuazione del processo di autovalutazione e lo svolgimento della valutazione esterna nell'analisi dell'avanzamento del PRA, in raccordo con le strutture di *governance* nazionale PRA.

4.1.2 PRA II fase, 2018 - 2020

4.1.2.1 Strutturazione e articolazione del Piano

All'esito della fase di iniziale sperimentazione del primo strumento finalizzato ad attuare la capacitazione della pubblica Amministrazione regionale (PRA), è stata avviata la redazione di un Piano ulteriore (PRA II fase), con l'obiettivo di ottimizzare i risultati già conseguiti e tener conto degli esiti del confronto costante con il livello nazionale ed europeo¹⁹.

In ragione della trasversalità tematica dei contenuti ed al fine di attuare il presupposto della *governance*, gli interventi da dispiegare nel secondo Piano di Rafforzamento sono stati condivisi con le diverse strutture organizzative della Giunta regionale e con il Segretariato generale del Consiglio, in base alle differenti sfere e ai peculiari ambiti di competenza istituzionale e amministrativa. In ordine a tale profilo la deliberazione di Giunta di approvazione del nuovo documento evidenzia – sul fronte della *governance* – che l'attuazione del PRA nel primo biennio ha risposto alla struttura ed agli obiettivi predeterminati: la responsabilità politica riconosciuta in capo al Presidente della Regione ha rappresentato un'indovinata collocazione sistematica e di sintesi politica; la responsabilità tecnica (in capo al Direttore del Dipartimento Sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro) ha valorizzato la coerenza delle scelte operate con il modello organizzativo *MAIA* e la funzione della stessa Autorità di Gestione del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 (individuata nel dirigente della Sezione Programmazione Unitaria); il ruolo affidato alla Cabina di Regia ha garantito una più efficace implementazione degli interventi programmati e la loro coerenza con la complessiva attività regionale. Il sistema di *governance*, così delineato, e di condivisione con le parti sociali - beneficiarie non ultime degli interventi di efficientamento amministrativo - costituiscono i presupposti logico-giuridici del PRA II fase: i contenuti dello strumento di pianificazione sono stati oggetto di discussione collegiale in seno al Comitato di Sorveglianza nel giugno 2018; i rappresentanti della Commissione europea e dell'Agenzia della Coesione hanno sottolineato il valore strategico del PRA e invitato lo stesso Partenariato socio economico e istituzionale ad offrire un contributo attivo al percorso di definizione dei contenuti e al successivo processo di attuazione.

Gli interventi volti ad incrementare i parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa regionale, declinati in coerenza con gli obiettivi individuati nel Piano di rafforzamento, sono così individuati e individuabili:

“- Sperimentazione della redazione di Testi unici, selezionando al massimo due domini tematici, in un'azione pilota che restituisca elementi metodologici replicabili;

¹⁹ Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) della Regione Puglia – II Fase – Biennio 2018/2019. Adozione. Deliberazione di Giunta regionale n. 1916, 30 ottobre 2018.

- *Formazione rivolta al personale regionale impegnato nella gestione/monitoraggio/controllo del Programma, su specifici fabbisogni connessi agli interventi di innovazione dei sistemi informativi e sulla loro interoperabilità;*
- *Redazione e approvazione di un Piano integrato di formazione del personale regionale;*
- *Qualificazione e specializzazione di un nucleo regionale di RUP;*
- *Progettazione e sviluppo di una piattaforma di e-learning multifunzionale dedicata ai RUP;*
- *Attivazione di Piani di attuazione finanziari;*
- *Attivazione di protocolli d'intesa con Agenzia delle Entrate, InfoCamere, Arachne, ANAC, per la condivisione di banche dati da interconnettere ai sistemi regionali di gestione contabile e documentale integrata e di monitoraggio;*
- *Il dispiegamento di nuovi sistemi informativi e servizi digitali evoluti per la gestione ed il monitoraggio degli interventi del POR;*
- *Istituzione del Gruppo di lavoro interistituzionale permanente di studio e ricerca, che coinvolge gli altri attori istituzionali del sistema pubblico, competenti sulle diverse materie di volta in volta prese in esame. Il Tavolo potrà offrire soluzioni di semplificazione e suggerire strumenti operativi a sostegno dei beneficiari del Programma;*
- *Attivazione nel portale por.regione.puglia.it di una sezione dedicata al Partenariato Economico e Sociale, per la condivisione di informazioni connesse all'implementazione del programma e al suo stato di attuazione, anche con l'obiettivo di agevolare e rendere tempestive le fasi di confronto.*"²⁰

Le fonti finanziarie del nuovo PRA - il cui periodo di attuazione è riconfermato in 24 mesi - sono individuate rispettivamente nell'Asse XI del POR (7.000.000 €) e nel PON "Governance e capacità istituzionali" (1.000.000 €) e solo in minima parte nel PAC "Governance e assistenza tecnica 2007 – 2013" (100.000 €).

4.1.2.2 Novità ed elementi di riflessione sull'impianto del nuovo Piano

Il documento pare incorporare l'esperienza del PRA I fase riconoscendone un ruolo di apripista e superandone taluni limiti e dissonanze emerse. In particolare, rilevano in termini positivi le considerazioni di seguito esposte:

- *Capitalizzazione delle "lezioni apprese". Il nuovo documento valorizza una serie di esperienze a livello regionale e nazionale quali: il consolidarsi del processo di MAIA, quale modello organizzativo flessibile con cui il Piano interagisce in maniera concreta e costante; il confronto*

²⁰ cit.: "Il Piano è stato inserito nel sistema informativo nazionale e, in esito del negoziato, in data 2 agosto 2018 la Segreteria Tecnica del Comitato ha comunicato che "il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II Fase della Regione Puglia è coerente con le linee guida II fase e con le indicazioni fornite, avendo superato la valutazione formale e sostanziale". Si è proposto alla Giunta regionale di prendere atto della validazione formale e sostanziale del documento e di adottare il PRA II Fase."

con la Commissione europea, con l’Agenzia per la coesione territoriale e con le altre Regioni sul tema del PRA e, più in generale, della riforma della pubblica Amministrazione; le performance finanziarie e fisiche del POR Puglia alla vigilia della verifica dei risultati di metà periodo.

- *Concentrazione su interventi significativi e traguardabili.* Il documento si focalizza su un numero inferiore di interventi rispetto alla I fase, passando dalle venti azioni ai dieci interventi con tredici attività da svilupparsi, declinati con una tempificazione che appare più realistica e coerente rispetto agli obiettivi da raggiungere. Inoltre, gli obiettivi – numericamente limitati – se conseguiti dispiegherebbero effetti rilevanti sul fronte dell’efficienza amministrativa finanziaria dei fondi strutturali, così innalzando la qualità del sistema pubblico pugliese.

- *Selezione di interventi più mirati e tecniche di attuazioni dettagliate.* Il PRA attuale dispiega attività con profili di effettiva concretezza per giungere al risultato di un maggiore efficientamento dell’apparato burocratico, di buone prassi nella gestione delle risorse finanziarie, di un più agevole accesso e conoscibilità della macchina amministrativa, di nuovi e significativi elementi di semplificazione nel rapporto tra Amministrazione, cittadini e imprese. Da tale impostazione discende una pianificazione di maggiore dettaglio, rafforzata anche nella sua coerenza interna, che traccia in maniera più nitida i beneficiari e i risultati – in termini di benessere socioeconomico - che si ritiene di conseguire.

- *Rafforzamento del sistema di misurazione del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento.* Nel nuovo Piano gli obiettivi di efficacia amministrativa ed efficienza finanziaria del Programma vengono declinati in maniera chiara ed inequivoca, con particolare riferimento agli indicatori per la loro misurazione: le tre macrofasi del ciclo di vita di progetto (procedure di attivazione, procedure di aggiudicazione, attuazione) per la performance amministrativa e la certificazione della spesa per l’efficacia finanziaria.

- *Presenza di interventi “core” in grado di agire come volano del PRA nel suo insieme.* Si tratta di interventi la cui attuazione - per novità, rilevanza e impatto diretto sull’efficacia finanziaria e efficienza amministrativa nella gestione del POR - riveste particolare valenza strategica per la positiva attuazione del Piano: sperimentazione della redazione di Testi Unici, qualificazione e specializzazione del nucleo regionale del RUP, attivazione di Piani di attuazione finanziari.

- *Consolidamento dell’approccio “digitale”.* Il documento diviene ancora più “digitale”; infatti, delle tredici attività da implementare ben sei prevedono contenuti in cui l’Ict è messa al servizio dell’innovazione della pubblica Amministrazione, sia in termini di interscambio di dati e informazioni che di nuovi servizi online.

-*Sinergia e complementarietà con il PON “Governance e capacità istituzionale” e il PAC “Governance e assistenza tecnica 2007-2013”.* Nel nuovo Piano si concretizza e rafforza, attraverso la presenza di interventi direttamente ascritti a Programmi nazionali di cui l’Agenzia per la coesione territoriale cura l’attuazione, la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali chiamati ciascuno per ruolo svolto a contribuire all’innalzamento della qualità della pubblica Amministrazione.

-*Conferma della “buona governance”.* Si mantiene la qualità della composizione della Cabina di Regia già presente nel precedente Piano, evidenziando la sensibilità dell’Ente al tema sia in relazione ai fondi strutturali ma, anche, più in generale, alla crescita del sistema dell’Amministrazione pubblica regionale.

Appaiono, tuttavia, alcuni elementi perfettibili di cui di seguito si dà atto.

-Il PRA prevede, esclusivamente, l’uso di indicatori per la misurazione di obiettivi di miglioramento relativi all’abbattimento dei tempi delle procedure e all’innalzamento dei profili di spesa. Tuttavia, sarebbe opportuno individuare indicatori di “clima e cultura amministrativa” per il monitoraggio dell’avanzamento dell’attività Amministrazione sotto profili che, pur non ancora idonei a produrre risultati tangibili nei termini dati, rilevino la “temperatura” del processo di cambiamento e innovazione in atto, rilevante nella prospettiva di poter più efficacemente ricalibrarne le azioni.

-Il respiro temporale di due anni, pur in coerenza con quanto stabilito dalle linee guida nazionali e con i tempi della programmazione 2014 - 2020, continua ad apparire limitante rispetto agli obiettivi che l’innovazione della macchina amministrativa deve darsi e rispetto ad un processo di ammodernamento costante che per definizione richiede un arco temporale più esteso.

-Alcuni temi restano sullo sfondo, ancora a causa dell’arco temporale considerato (24 mesi); si considerino, ad esempio, le previsioni relative alla centrale unica di committenza regionale e la riforma delle società in house che pure avrebbero potuto trovare una collocazione idonea nello strumento di pianificazione volto al rafforzamento dell’efficienza e dell’efficacia amministrativa.

-Il PRA, pur tenendo conto della natura di strumento operativo e di immediata attuazione, evidenzia, in alcuni passaggi, un’eccessiva “snellezza” e, talora, tratti – si direbbe - di “debolezza” nella correlazione tra gli interventi e le politiche e le strategie che concorre ad attuare.

- Il documento risente, ancora, di uno schema comune, condiviso e approvato a livello centrale, che se da una parte ne agevola e accelera la compilazione, dall'altra ne determina una sorta di standardizzazione che si risolve a discapito delle peculiarità dell'Ente.

- Dal punto di vista della trasparenza e della comunicazione, benché il documento faccia un notevole passo avanti rispetto al precedente, reca ancora elementi criptici che rendono poco agevole ai "non addetti ai lavori" l'individuazione, in maniera univoca e chiara, degli effetti tangibili e verificabili che andranno a determinarsi.

4.1.3 Contributo del PRA all'avanzamento del POR Puglia: nesso causale?

In relazione alle *performance* finanziarie di metà periodo per la programmazione 2014 – 2020 trovandosi per la Puglia di fronte a risultati positivi, diviene di particolare interesse indagare se vi sia una correlazione diretta tra il dispiegamento del PRA e i risultati ottenuti. Tuttavia, come noto, la metodologia utilizzata per la costruzione dei Piani di rafforzamento amministrativo si è basata nella prima fase sulla selezione *ex ante* di un campione di azioni su cui andare a monitorare l'avanzamento del Piano nel tempo grazie a indicatori oggettivi inerenti alla semplificazione amministrativa. Questo approccio, inevitabile e di per sé apprezzabile, non permette, quindi, di poter rintracciare in maniera univoca il legame tra i risultati complessivi ottenuti, nell'arco temporale considerato, in termini di avanzamento fisico e finanziario del POR Puglia e il dispiegamento dell'azione del Piano. In tal senso di seguito si dà conto dei risultati dell'avanzamento finanziario del POR di cui il PRA può essere considerato uno degli elementi di influenza quale concausa, quindi, del buon risultato intermedio conseguito. Lo stesso è stato determinato proprio dalla coesistenza di una serie di fattori quali: nuovo modello organizzativo regionale, nuovo sistema di gestione e controllo del POR, curva dell'esperienza nella gestione dei fondi strutturali, semplificazione regolamentare europea, implementazione del PRA.

L'analisi della performance finanziaria del POR Puglia fa riferimento a due possibili ambiti di indagine: l'una che compara i risultati finanziari di metà periodo raggiunti dalla Regione Puglia rispettivamente nei periodi 2007 – 2011 e 2014 - 2018, l'altra che confronta le performance finanziarie della Regione Puglia con quelle delle altre Regioni italiane al 31.12.2018. La prima metodologia, di cui pur si dà conto nel prosieguo, sconta il limite di una mutazione dello scenario economico generale e normativo di riferimento per i fondi strutturali nei due periodi di programmazione presi in esame che non permette una valutazione comparativa al di là del mero dato quantitativo. La seconda, al contrario, permette di portare avanti l'indagine con riferimento allo stesso contesto macroeconomico e regolamentare.

Tabella n.3: le performance finanziarie al 31.12.2011 dei POR Puglia FESR e FSE 2007 – 2013

POR Puglia	Risorse programmate (a)	Spesa certificata * (b)	Target N+2 art. 93 Reg. (UE) n. 1083/2006 ** (c)	Indice di capacità di spesa (b)/(a)	Indice di soddisfazione del target N+2 (b)/(c)
FESR	5.238.043.956,00 €	1.189.798.572,70 €	1.073.799.010,98 €	22,71%	110,80 %
FSE	1.279.200.000,00 €	261.613.035,37 €	235.372.800,00 €	20,45%	111,15 %
Totale	6.517.243.956,00 €	1.451.411.608,07 €	1.309.171.810,98 €	22,27%	110,86%

* importo totale della spesa ammissibile certificata sostenuta dai beneficiari

** Regolamento (UE) n.1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006

Fonte: elaborazione NVVIP Regione Puglia su dati rapporti annuali di esecuzione 2011 Puglia POR FESR e POR FSE e dati Opencoesione

Tabella n.4: la performance finanziaria al 31.12.2018 del POR Puglia FESR - FSE 2014 – 2020

POR Puglia	Risorse programmate (a)	Spesa certificata * (b)	Target N+3 art. 136 Reg. (UE)1303/2013 ** (c)	Indice di capacità di spesa (b)/(a)	Indice di soddisfazione del target N+3 (b)/(c)
FESR	5.576.140.094,00 €	1.017.518.231,91 €	1.091.120.224,00 €	18,25%	118,44%
FSE	1.544.818.898,00 €	274.810.455,12 €		17,79%	
Totale	7.120.958.992,00 €	1.292.328.687,03 €	1.091.120.224,00 €	18,15%	118,44%

*importo totale della spesa ammissibile certificata sostenute dai beneficiari

**Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17.12.2013

Fonte: elaborazione NVVIP Regione Puglia su dati Agenzia per la coesione territoriale al 2.01.2019 e SFC al 28.02.2019

Con i caveat precedentemente evidenziati, le tabelle n. 3 e 4 osservano il primo quadriennio dei due ultimi periodi di programmazione mostrando, pur in presenza di una diminuzione della capacità di spesa imputabile per lo più alle mutate regole in materia, un significativo aumento dell'“indice di soddisfazione del target”, quasi 8 punti percentuali, nel 2018 rispetto alla scadenza del 2011.

Tabella n.5: le performance finanziarie al 31.12.2018 dei programmi operativi regionali e nazionali FESR e FSE 2014 – 2020, indici di soddisfazione del target N+3 e di capacità di spesa

Por	Risorse programmate (a)	Spesa certificata al 31.12.2018 (b)	Target N+3 art. 136 Reg. (UE) 1303/2013 (c)	Indice di soddisfazione N+3 (b)/(c)	Indice di capacità di spesa (b)/(a)
Basilicata FESR*	550.687.552 €	131.939.096 €	88.887.093 €	148,43%	23,96%
Basilicata FSE	289.624.168 €	46.812.199 €	40.994.619 €	114,19%	16,16%
Calabria FESR-FSE*	2.378.956.841 €	420.266.792 €	363.180.427 €	115,72%	17,67%
Campania FESR*	4.113.545.843 €	651.632.487 €	649.432.040 €	100,34%	15,84%
Campania FSE*	837.176.347 €	140.795.982 €	97.056.001 €	145,07%	16,82%
Puglia FESR-FSE	7.120.958.992 €	1.292.328.687 €	1.091.120.224 €	118,44%	18,15%
Sicilia FESR*	4.273.038.791 €	719.050.487 €	675.010.981 €	106,52%	16,83%
Sicilia FSE*	820.096.428 €	118.003.852 €	96.703.284 €	122,03%	14,39%
regioni meno sviluppate	20.384.084.962 €	3.520.829.582 €	3.102.384.669 €	113,49%	17,27%
regioni in transizione	1.918.822.274 €	298.146.604 €	271.003.762 €	110,02%	15,54%
regioni più sviluppate	13.197.885.288 €	2.607.615.086 €	1.812.815.874 €	143,84%	19,76%
Totale Por	35.500.792.524 €	6.426.591.272 €	5.186.204.305 €	123,92%	18,10%
Totale Pon	17.770.673.034 €	3.321.757.781 €	2.942.091.379 €	112,90%	18,69%
Totale Por + Pon	53.271.465.558 €	9.748.349.053 €	8.128.295.684 €	119,93%	18,30%

*Tasso di cofinanziamento europeo pari o superiore al 75%

Fonte: elaborazione NVVIP Regione Puglia su dati Agenzia per la coesione territoriale al 2.01.2019 e SFC al 28.02.2019

L'esame della tabella n. 5 evidenzia che per quanto riguarda l'“indice di capacità di spesa” la Regione Puglia con il 18,15% risulta in linea con il dato nazionale, pari a 18,30%, e superiore alla media dell'area di riferimento di 1 punto percentuale. Da notarsi lo scostamento significativamente positivo del dato Puglia da quello di Regioni, Campania e Sicilia, per le quali sono state programmate in termini assoluti risorse che rimangono significative nonostante la diminuzione del cofinanziamento nazionale: 18,15% per la Puglia FESR-FSE rispetto al 16,01% della Campania FESR+FSE e al 16,43% della Sicilia FESR+FSE.

Tabella n.6: le performance finanziarie al 31.12.2018 dei programmi operativi regionali e nazionali FESR e FSE 2014 – 2020, la velocità di spesa

Programma operativo	Risorse programmate	% su totale risorse programmate (a)	Spesa certificata al 31.12.2018	% su totale spesa certificata (b)	Scostamento (b)-(a)
Basilicata FESR*	550.687.552 €	2,70%	131.939.096 €	3,75%	1,05%
Basilicata FSE	289.624.168 €	1,42%	46.812.199 €	1,33%	-0,09%
Calabria FESR-FSE*	2.378.956.841 €	11,67%	420.266.792 €	11,94%	0,27%
Campania FESR*	4.113.545.843 €	20,18%	651.632.487 €	18,51%	-1,67%
Campania FSE*	837.176.347 €	4,11%	140.795.982 €	4,00%	-0,11%
Puglia FESR-FSE	7.120.958.992 €	34,93%	1.292.328.687 €	36,71%	1,77%
Sicilia FESR*	4.273.038.791 €	20,96%	719.050.487 €	20,42%	-0,54%
Sicilia FSE*	820.096.428 €	4,02%	118.003.852 €	3,35%	-0,67%
regioni meno sviluppate	20.384.084.962 €	100,00%	3.520.829.582 €	100,00%	-
regioni in transizione	1.918.822.274 €	100,00%	298.146.604 €	100,00%	-
regioni più sviluppate	13.197.885.288 €	100,00%	2.607.615.086 €	100,00%	-
Totale Por	35.500.792.524 €	100,00%	6.426.591.272 €	100,00%	-
Totale Pon	17.770.673.034 €	100,00%	3.321.757.781 €	100,00%	-
Totale Por + Pon	53.271.465.558 €	100,00%	9.748.349.053 €	100,00%	-

*Tasso di cofinanziamento europeo pari o superiore al 75%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Agenzia per la coesione territoriale al 2.01.2019 e SFC al 28.02.2019

La tabella n. 6 evidenzia la velocità di spesa calcolata quale scostamento tra le percentuali rispettivamente di spesa certificata a fine 2018 e risorse programmate. Soffermandosi esclusivamente sull'area "regioni meno sviluppate" si nota come nel caso della Puglia si sia di fronte ad una velocità di spesa, pari al 1,77%, di gran lunga superiore alle altre Regioni del Mezzogiorno.

4.2 Asse XI del POR Puglia FESR – FSE 2014 – 2020 e risultato atteso 11.e

4.2.1 Peculiarità

Con ben 60.000.000 € a valere sul FSE, il POR Puglia è il Programma regionale che ha dedicato maggiori risorse finanziarie all'OT11. Analizzando i POR del Mezzogiorno con particolare riguardo a quelli che più si avvicinano all'importo complessivo dell'intero Programma multifondo pugliese (Sicilia e Campania) appare evidente un valore assoluto significativamente maggiore, segno della sensibilità al tema da parte dell'Amministrazione (tabella n. 7).

Tabella n. 7: le risorse finanziarie dedicate all'OT11 nei POR 2014 – 2020

<i>Por</i>	<i>OT 11 (a)</i>	<i>FSE (b)</i>	<i>% su FSE programmate (a)/(b)</i>	<i>FESR+FSE (c)</i>	<i>% su FSE+FESR programmate (a)/(c)</i>
Basilicata*	13.638.112 €	289.624.168 €	4,7%	840.311.720 €	1,6%
Calabria**	16.394.835 €	339.119.835 €	4,8%	2.378.956.841 €	0,7%
Campania**	25.110.000 €	837.176.347 €	3,0%	4.950.722.190 €	0,5%
Puglia	60.000.000 €	1.544.818.898 €	3,9%	7.120.958.992 €	0,8%
Sicilia**	32.803.857 €	820.096.428 €	4,0%	5.093.135.219 €	0,6%
regioni meno sviluppate	147.946.804 €	3.830.835.676 €	3,9%	20.384.084.962 €	0,7%
regioni in transizione + più sviluppate	121.721.759 €	7.114.575.761 €	1,7%	15.116.707.562 €	0,8%
Totale Por	269.668.563 €	10.945.411.437 €	2,5%	35.500.792.524 €	0,8%

* Tasso di cofinanziamento europeo pari al 50% FSE e al 75% FESR

**Tasso di cofinanziamento europeo pari o superiore al 75%

Fonte: elaborazione NVVIP Regione Puglia su dati SFC al 28.02.2019

Come emerge anche da uno studio condotto per conto della Commissione europea²¹, la Regione Puglia - in linea con la gran parte dei PO italiani - focalizza i suoi sforzi sulla priorità 11.i “investire nella capacità istituzionale e nell’efficacia delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell’ottica delle riforme, di una maggiore regolamentazione e di una buona *governance*”. Al contrario, per quanto riguarda la selezione dei risultati attesi da perseguire (tavola n. 6) fa scelte diverse dalle altre amministrazioni regionali, che preferiscono concentrarsi su un minor numero di obiettivi da perseguire, e decide così di coprire ben cinque risultati attesi / obiettivi specifici su sei previsti dall’AdP intervenendo in tal modo in maniera sistemica sui diversi nodi critici della macchina amministrativa con azioni trasversali e sinergiche:

- 11.a) (11.1 AdP) Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell’accesso ai dati pubblici
- 11.b) (11.3 AdP) Miglioramento delle prestazioni della pubblica Amministrazione
- 11.c) (11.4 AdP) Miglioramento dell’efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario
- 11.d) (11.5 AdP) Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell’azione della pubblica Amministrazione anche per il contrasto al lavoro sommerso
- 11.e) (11.6 AdP) Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nell’attuazione e gestione dei programmi operativi

²¹ Commissione europea, “La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014 – 2020, analisi comparativa tra obiettivo tematico 11, Piani di rafforzamento amministrativo e Assistenza tecnica nei programmi operativi del Fondo Sociale Europeo”, EMPL VT 2015-051 Volume 1, Ismeri Europa s.r.l..

Tavola n. 6: la selezione dei risultati attesi

PO	Aumento della trasparenza e dell'accesso ai dati pubblici	Riduzione degli oneri regolatori	Miglioramento delle prestazioni della pubblica Amministrazione	Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario	Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica Amministrazione anche per il contrasto al lavoro	Migliorare la governance multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nell'attuazione e gestione dei programmi operativi
Per la scuola	X		X		X	
Governance	X	X	X	X	X	X
Inclusione	X		X			
Politiche attive	X	X	X			
Legalità			X		X	
Valle d'Aosta			X			
Piemonte			X			
Lombardia	X		X	X		
Pa Bolzano	X		X			
Pa Trento			X			
Friuli V. Giulia			X			X
Veneto	X	X	X	X		
Liguria			X			
Emilia-Romagna			X			
Toscana	X		X			
Marche	X			X		
Umbria	X		X			X
Lazio	X		X			X
Abruzzo			X			
Molise			X			
Sardegna	X		X		X	
Campana			X	X	X	X
Puglia	X		X	X	X	X
Basilicata	X	X				
Calabria	X		X	X	X	
Sicilia				X		X
TOTALE	15	3	24	8	7	7

Fonte: Commissione europea, “La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014 – 2020, analisi comparativa tra obiettivo tematico 11, Piani di rafforzamento amministrativo e Assistenza tecnica nei programmi operativi del Fondo Sociale Europeo”, EMPL VT 2015-051 Volume 1, Ismeri Europa s.r.l.

La tavola evidenzia anche che la Regione Puglia, insieme a poche altre Amministrazioni, intende cimentarsi con il risultato atteso 11.e (11.6 AdP). Esso viene declinato con un’esplicita e forte attenzione alla creazione delle condizioni tecnico – amministrative ottimali per l’attuazione e la gestione del POR nelle sue diverse fasi tecniche e nell’esercizio delle diverse funzioni richieste dai Regolamenti comunitari. Relativamente alla *governance* multilivello è specificato come si intenda operare per la creazione delle migliori condizioni a scala regionale e locale per potenziare

l'”interoperabilità” tra i sistemi amministrativi territoriali e centrali le cui competenze e sinergie dovranno essere garantite dal PON *Governance* secondo quanto previsto dall'AdP e in sede di Comitato di pilotaggio OT11-OT2. Conseguentemente, i punti nevralgici su cui intervenire vengono così individuati:

*“- rafforzare le competenze del personale impegnato nella gestione dei fondi strutturali al fine di elevare i livelli di efficacia ed efficienza della spesa comunitaria;
- rendere più fluidi i processi di informazione relativi alle procedure e riuscire a risolvere tempestivamente le criticità che si sviluppano nella gestione;
- accrescere il grado di partecipazione del partenariato;
- rafforzare le competenze dei soggetti interessati dalla attuazione e dall'aggiornamento della Smart Puglia 2020 e Agenda Digitale Puglia 2020.”*²²

Al momento della stesura del Programma, le azioni dell'AdP prescelte e considerate attivabili e in linea con l'impostazione data all'obiettivo specifico / risultato atteso 11.e (11.6 AdP) sono individuate nell'ambito dell'azione 11.5 “Interventi di miglioramento della capacità di attuazione e gestione del programma operativo”, così come definita nel POR, in:

*“- (azione 11.6.3 AdP) Azioni di rafforzamento della trasparenza e della capacità di accompagnamento e attuazione dei programmi e delle strategie S3;
-(azione 11.6.5 AdP) Implementazione delle misure di riforma e di semplificazione amministrativa previste nei Piani di miglioramento tecnico-amministrativo adottati al fine di adeguare e potenziare le capacità delle amministrazioni impegnate nell'attuazione e gestione dei programmi cofinanziati;
-(azione 11.6.7 AdP) Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato [intensificando e migliorando la qualità e il grado di incisività della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini e tutti i portatori di interesse];
-(azione 11.6.9 AdP) Azioni mirate di rafforzamento delle competenze e di promozione e incentivo per il maggiore e pieno utilizzo delle centrali di committenza ed il ricorso alle stazioni uniche appaltanti centrali.”*²³

Le stesse fanno riferimento a possibili attività da attuarsi, quali:

“- implementazione dei “Piani di miglioramento tecnico-amministrativo” adottati al fine di adeguare e potenziare le competenze delle amministrazioni impegnate nell'attuazione e gestione dei programmi cofinanziati;

²² POR PUGLIA 2014 – 2020, cit.

²³ POR PUGLIA 2014 – 2020, cit.

- azioni finalizzate al rafforzamento delle competenze e della capacità di intervento delle strutture facenti capo all'Autorità di Gestione ed all'Autorità di Audit del Programma Operativo;
- azioni finalizzate all'attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato ed al miglioramento della qualità della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini e tutti i portatori di interesse;
- azioni mirate di rafforzamento delle competenze e di promozione e incentivo per il maggiore e pieno utilizzo delle centrali di committenza ed il ricorso alle stazioni uniche appaltanti;
- azioni rivolte al rafforzamento delle competenze dei soggetti interessati dalla attuazione e dall'aggiornamento della Smart Puglia 2020 e Agenda Digitale Puglia 2020.”²⁴

Attenzione, quindi, alle competenze operative e gestionali, alla semplificazione di processi e procedure, al coinvolgimento del partenariato combinata con un interesse volto al rafforzamento dei soggetti interessati dal quadro strategico di riferimento - *Smart Puglia 2020 e Agenda Digitale Puglia 2020* - in cui il POR si inserisce quale fondamentale strumento programmatico per lo sviluppo della coesione territoriale.

Il PRA viene, dunque, innestato all'interno del più ampio sistema di azioni attivabili per il rafforzamento amministrativo facendone laboratorio e leva fondamentale per il più generale potenziamento strutturale dell'Ente e dei diversi soggetti coinvolti nella gestione delle politiche di coesione, così sottolineando anche il ruolo pregnante dell'implementazione dei programmi europei nell'organizzazione regionale.

Da evidenziare, inoltre, come le opportunità date dall'innovazione tecnologica trovino spazio nel documento su tre importanti direttrici: strumento di supporto alla semplificazione e alla razionalizzazione dei processi e delle procedure, miglioramento delle informazioni e dei servizi pubblici resi a cittadini ed imprese, potenziamento delle capacità e delle competenze del personale.

L'Asse XI del POR Puglia, specificando a scala regionale quanto previsto nell'AdP, si rivela in definitiva un Asse abilitante e sinergico, infatti:

- agisce su tutta la p.A. promuovendo un miglioramento complessivo e strutturale che interessa anche le Amministrazioni esterne coinvolte nelle politiche di investimento pubblico legate ai fondi europei e nella gestione degli altri Assi del Programma;
- interviene sul tema della *governance* regionale multilivello con particolare riferimento al partenariato istituzionale e socioeconomico e alla qualità della concertazione;

²⁴ POR PUGLIA 2014 – 2020, cit.

- fa proprio il PRA, strumento di intervento diretto per il miglioramento della gestione dei fondi europei e ne finanzia alcuni ambiti;
- si pone a complemento dell'assistenza tecnica per l'avvio di un sistema permanente di rafforzamento del capitale umano e dell'organizzazione della p.A.;
- interagisce con l'Asse II "agenda digitale" per la modernizzazione della macchina amministrativa;
- si propone come volano per la diffusione della cultura e delle competenze in materia di strategie S3.

4.2.2 Avanzamento fisico e finanziario

Tabella n. 8: la performance finanziaria dell'OT11 nei POR 2014 – 2020 al 31.12.2018

<i>Por</i>	<i>Programmato (a)</i>	<i>Interventi Selezionati (b)</i>	<i>Spesa eleggibile (c)</i>	<i>(b)/(a)</i>	<i>(c)/(a)</i>	<i>(c)/(b)</i>
Basilicata - FSE*	13.638.112,00 €	9.597.455,52 €	2.452.989,56 €	70%	18%	26%
Calabria - FESR/FSE**	16.394.835,00 €	4.610.000,00 €	3.013.952,21 €	28%	18%	65%
Campania - ESF**	25.110.000,00 €	21.822.765,99 €	5.547.833,52 €	87%	22%	25%
Puglia - FESR/FSE	60.000.000,00 €	19.286.911,34 €	7.824.348,14 €	32%	13%	41%
Sicilia - FSE**	32.803.857,00 €	6.521.890,00 €	3.569.361,02 €	20%	11%	55%
regioni meno sviluppate	147.946.804,00 €	61.839.023 €	22.408.484 €	42%	15%	36%
regioni in transizione + più sviluppate	121.721.759,00 €	49.853.563,13 €	17.445.791,86 €	41%	14%	35%
Totale Por	269.668.563,00 €	111.692.585,98 €	39.854.276,31 €	41%	15%	36%

* Tasso di cofinanziamento europeo pari al 50% FSE / **Tasso di cofinanziamento europeo pari o superiore al 75%

Fonte: elaborazione NVVIP Regione Puglia su dati SFC al 28.02.2019

Al 31.12.2018, sul totale delle risorse finanziarie dedicate all'OT11 dal POR Puglia, 60.000.000 €, sul SFC si registrano interventi selezionati per 19.286.911,34 € e spesa eleggibile pari a 7.824.348,14 €, rispettivamente il 32% e il 13% della dotazione complessiva dell'Asse. In termini di spesa eleggibile rispetto alle altre Regioni del Mezzogiorno si evidenzia una maggiore capacità dell'Ente di trasformare le risorse per interventi selezionati in importi certificabili pur in presenza di significativi valori assoluti.

Al 31.12.2018 si registrano tre azioni attivate corrispondenti a dieci azioni dell'AdP. In particolare, risultano in realizzazione i seguenti interventi:

- "Puglia Log-in", costituito da una serie di sotto-interventi quattro dei quali inerenti l'ict a favore del rafforzamento della *capacity building* della pubblica Amministrazione e ricadenti nell'ambito dell'azione 11.1 del POR "Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati" così come definita nel POR e corrispondente all'attivazione delle azioni 11.1.1, 11.1.3 dell'AdP;

- “Legalità e inclusione sociale”, afferente all’azione 11.2 “Qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori, degli stakeholders della pubblica amministrazione” così come definita nel POR e corrispondente all’attivazione delle azioni 11.3.2, 11.3.3, 11.3.4, 11.3.6, 11.3.7 dell’AdP;
- “Capacità Istituzionale del Partenariato economico e sociale”, relativo all’azione 11.5 “Interventi di miglioramento della capacità di attuazione e gestione del Programma Operativo” così come definita nel POR e corrispondente all’attivazione delle azioni 11.6.5, 11.6.7, 11.6.9 dell’AdP.

L’intervento di diretto interesse per l’obiettivo specifico 11.e POR (11.6 AdP) - “Capacità Istituzionale del Partenariato economico e sociale” - compreso nell’azione 11.5 del POR è finanziato per un importo pari a 692.630 €.

È importante sottolineare che, benché dal punto di vista finanziario nel periodo 2015 - 2018 il RA 11.e (11.6 AdP) pesi il 9% sul totale degli interventi selezionati e il 4% della spesa dell’Asse, l’attivazione nel suo ambito del PRA concorre insieme ad ulteriori fattori all’”abilitazione” delle progettualità degli altri obiettivi tematici del Programma e alla conseguente buona performance finanziaria in termini di spesa certificata al 31.12.2018.

4.2.3 Supporto alla *governance* multilivello

Il processo di miglioramento dell’efficienza della p.A. e della *governance* multilivello, segue sinergicamente diverse linee di intervento: dalla riduzione degli oneri burocratici alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, dalla valorizzazione del principio di trasparenza (inclusi i provvedimenti relativi alla digitalizzazione), ad un rafforzamento delle modalità di intervento condivise, basate sul coinvolgimento dei territori e dei *networks* di attori strategici che su questo agiscono. In tale prospettiva deve essere letta la *figurae* del c.d. Partenariato Regionale Economico e Sociale (PES), finalizzato a promuovere il coinvolgimento delle rappresentanze delle forze economiche e sociali nel corso dell'intero ciclo di programmazione: impostazione, gestione sorveglianza e valutazione. Il Pes così garantisce rappresentatività, competenze e capacità di partecipazione attiva in tutte le fasi decisionali ed è costituito, dalle parti sociali, dai soggetti economici ed istituzionali presenti sul territorio.

Dall’analisi condotta sul versante attuativo dello scenario pugliese emerge — un processo di *governance* multilivello improntato ad una migliore qualità e incisività della consultazione, come evidenziato dall’AdP, nell’ottica di un sempre maggiore coinvolgimento attivo delle parti economiche e sociali, della società civile, e dei cittadini nel sistema di programmazione ed una intensa attività di concertazione promossa con il sistema delle Autonomie locali e con le parti economiche e sociali, in attuazione del Regolamento (UE) n. 1303 del 17 dicembre 2013 (art. 5,

comma 1)²⁵ e del “Codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e di investimento europei”²⁶.

Le iniziative intraprese dalla Regione Puglia, con riferimento al processo di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni, degli operatori, degli *stakeholders* della pubblica Amministrazione, nell’ambito dell’obiettivo specifico 11.e (11.6 AdP) non possono prescindere dall’analisi della produzione normativa degli ultimi anni della Regione Puglia in materia, la cui valutazione risulta largamente positiva. In ordine a tale profilo vengono in rilievo:

1) la legge regionale relativa alla partecipazione n. 28 del 13 luglio 2017 ed il regolamento di attuazione 10 settembre 2018, n. 13²⁷;

2) la legge regionale relativa alla disciplina giuridica delle c.d. *lobbies* n. 30 del 24 luglio 2017²⁸. La prima delle fonti richiamate contribuisce in maniera soddisfacente al miglioramento delle procedure di individuazione del partenariato economico-sociale e del “dialogo” tra le parti coinvolte nella programmazione economico-finanziaria, incentivando la partecipazione e concertazione del sistema delle Autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore ai processi di pianificazione regionale, anche attraverso percorsi formativi comuni, e rendendo trasparenti e condivise le decisioni pubbliche.

La disciplina dettata dalle norme in materia di “Portatori di interessi particolari”, che regola l’interazione tra decisori pubblici e corpi sociali (*lobbies*), induce, invece, al miglioramento delle politiche di coesione – con riferimento alla capacità di dialogo e cooperazione tra le parti – introducendo elementi di chiarezza nel rapporto tra Istituzioni e società, definendo funzionalmente un Registro pubblico recante le indicazioni delle *lobbies*, nel solco di una maggiore trasparenza che può – in parte – inquadrarsi nei principi (pubblicità e non discriminazione) recati dal “Codice di condotta europeo sul partenariato”.

Invero, con specifico riferimento agli atti di pianificazione e programmazione sin dal 2001, ai sensi degli artt. 4, comma 2 e 5 della legge regionale n. 28 del 16 novembre 2001, la Regione attua e promuove la più ampia partecipazione delle istanze di concertazione e partenariato ed assicura la partecipazione delle parti economiche e sociali alla definizione degli atti di programmazione.

Il procedimento partecipativo trova speculare attuazione anche in talune prassi dell’azione amministrativa, attraverso procedure leggibili e condivise che tengono conto dei diversi contesti e dell’intera “filiera istituzionale”, (includendosi, talora, anche “attori” non contemplati dal Protocollo di adesione originale, sulla scorta della peculiare tematicità dei profili oggetto di

²⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

²⁶ *Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione UE, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei*, 14 marzo 2014.

²⁷ *Legge regionale “Legge sulla partecipazione” n. 28/2017*, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 84, 17 luglio 2017.

²⁸ *Legge regionale “Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici” n. 30/2017*, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 88, 24 luglio 2017.

consultazione, vedi *infra*). In tal modo si tende ad assicurare un flusso di informazioni completo, tempestivo e trasparente, una utile e attiva partecipazione in tutte le fasi del processo: dalla consultazione alla preparazione, dall'implementazione, al monitoraggio alla valutazione dell'Asse e dei programmi e, più in generale, il rispetto degli obiettivi programmati assunti.

L'assunto precedentemente esposto emerge dall'analisi delle azioni amministrative in materia, con particolare riferimento ai cd. "tavoli tematici". L'articolazione del Pes, così come declinato sul territorio dalla Regione Puglia, individua nella concertazione il principio fondamentale su cui si fondano le scelte per le politiche di sviluppo regionale. La prefigurazione del raggiungimento di tale obiettivo passa attraverso la costruzione della compagine del Partenariato Economico e Sociale della Regione Puglia quale organismo che riunisce le realtà rappresentative delle parti sociali, le associazioni imprenditoriali e sindacali, i rappresentanti dell'economia sociale; tale compagine assume un ruolo fondamentale nella fase di programmazione, monitoraggio, sorveglianza e valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese nell'ambito dell'utilizzo dei fondi comunitari per il ciclo 2014-2020. Il Pes risulta – come si è già evidenziato - ulteriormente inclusivo: con riferimento a talune tematiche la concertazione è allargata, ad esempio, alle Camere di commercio la cui rappresentanza è affidata ad UnionCamere Puglia²⁹.

In concreto, il confronto con le parti sociali ed i soggetti economici ed istituzionali presenti sul territorio, sia per la definizione che per l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale, passa attraverso la standardizzazione di uno strumento di concertazione *sub specie* di Protocollo d'intesa³⁰, quale sede naturale e nel contempo privilegiata del processo concertativo in Puglia. La Regione si è, in quella sede, impegnata a migliorare le modalità ed i tempi del flusso informativo tra l'Amministrazione ed il Partenariato, allargando a nuovi soggetti la platea (Assemblea) della concertazione e della implementazione (si veda l'ulteriore protocollo ANCI)³¹. Il Protocollo prevede, altresì, la costituzione del Comitato di Monitoraggio Paritetico (CMP), individuato dall'Assemblea del Pes, all'esito dell'emanazione di un regolamento avente ad oggetto una metodologia di confronto e dialogo durante l'intero periodo di realizzazione degli interventi che renda evidente il contributo complessivo di tutte le parti – pubbliche e private - coinvolte³².

²⁹ Protocollo Anci Puglia-Pes, 2016 e relativo regolamento di attuazione del 9 novembre 2016, www.anci.puglia.it.

³⁰ Protocollo d'intesa approvato con Delibera di Giunta regionale 4 giugno 2014, n. 1146, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 95, 17 luglio 2014.

Più di recente vedasi il *Regolamento interno delle relazioni partenariali per il ciclo di programmazione unitaria 2014-2020*, approvato con Delibera di Giunta regionale n. 2429, 21 dicembre 2018, Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 17, 12 febbraio 2019.

³¹ Protocollo Anci Puglia-Pes, 2016, cit.

³² *Regolamento interno delle relazioni partenariali per il ciclo di programmazione unitaria 2014-2020* di cui al Protocollo d'intesa Regione Puglia-Partenariato economico e sociale, approvato con Delibera di Giunta regionale 21 dicembre 2018, n. 2429, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 17, 12 febbraio 2019.

In tale prospettiva deve leggersi, in primo luogo, l'intervento "Capacità Istituzionale del Partenariato economico e sociale", rientrante nell'azione 11.5 "Interventi di miglioramento della capacità di attuazione e gestione del Programma Operativo", così come definita nel POR comprendente le azioni 11.6.3, 11.6.5, 11.6.7, 11.6.9 dell'AdP. L'intervento fa parte della Convenzione siglata tra Regione Puglia e Ipres³³ e si prefigge l'obiettivo quello di assicurare l'attuazione del Protocollo d'Intesa tra la Regione Puglia e le parti economico-sociali, rafforzando la partecipazione del PES nelle fasi di attuazione, sorveglianza e valutazione del POR Puglia FESR-FSE 2014/2020 ed incrementando l'*empowerment* degli attori coinvolti e l'efficacia delle iniziative partenariali. A presupposto del rapporto convenzionale vi è l'obiettivo di incrementare l'efficacia delle azioni e degli strumenti che applicano il principio di partenariato nel processo di programmazione delle politiche della Regione Puglia. L'Istituto è stato impegnato nell'attuazione di quattro linee di attività: il supporto alle Autorità di Gestione per la definizione dei documenti afferenti ai programmi operativi; il supporto tecnico al Partenariato economico-sociale; il supporto per la comunicazione istituzionale ed i processi di partecipazione; l'osservatorio della programmazione regionale.

Al fine di rendere reale il percorso delineato dall'obiettivo specifico in valutazione sono state individuate le seguenti iniziative:

- 1) attuazione del Protocollo ANCI-Pes, relativamente all'obiettivo regionale della promozione delle "Città Partecipate";
- 2) previsione, negli strumenti di attuazione dei programmi operativi, di un coinvolgimento istituzionalizzato del Partenariato da parte degli Enti locali e degli altri soggetti territoriali titolari di competenze di programmazione, *infortiando* a sistema tecniche di dialogo anche nelle fasi di attuazione e monitoraggio delle iniziative a livello periferico;
- 3) previsione di un tavolo di semplificazione amministrativa e tecnica degli atti di programmazione con riferimento alla fase di attuazione del Piano di Rafforzamento amministrativo nella seconda versione. Nella specie il Pes è stato coinvolto ed ha attivamente partecipato al programma "Strategia regionale per la Specializzazione intelligente e Piano di Rafforzamento amministrativo"³⁴;
- 4) potenziamento delle attività di comunicazione e partecipazione, informazione e animazione locale, individuandosi nei meccanismi di costituzione del Pes una *vis* attrattiva nel processo delle politiche di coesione ed il conseguente coinvolgimento degli *stakeholder* sia nei processi partecipativi sia nell'utilizzo delle risorse disponibili.
- 5) potenziamento dell'area internet por.regione.puglia.it, così da rendere accessibili bandi, avvisi e un istituendo archivio documentale dedicato alle politiche di coesione regionale (cd. sistema Diogene);

³³ Delibera di Giunta regionale n. 468, 19 aprile 2016, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 468, 9 maggio 2016.

³⁴ Delibera di Giunta regionale 21 dicembre 2018, n. 2429, in Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 17, 12 febbraio.

- 6) incentivazione del dialogo tra Pes interregionali, con la finalità di attivare scambi di buone prassi tra pubbliche Amministrazioni in funzione di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, di modernizzazione della p.A., di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico, di progettare interventi di ampio respiro dando vita a *partnership* a livello interregionale e nazionale;
- 7) convocazione periodica di tavoli territoriali tematici.

Sul versante del risultato atteso (11.6) emerge, dunque, un'accentuazione del ruolo del partenariato in tutte le fasi in cui si articola il processo di sostegno comunitario, con un'attenzione particolare all'attuazione, alla valutazione e alla sorveglianza delle azioni di implementazione della programmazione. Definiti gli obiettivi di sviluppo e di coesione sociale, in vista della costruzione dei documenti strategici per la programmazione regionale le azioni poste in essere dalla Regione Puglia hanno consentito di trarre, dal confronto con il Pes, un contributo concreto alla costruzione delle scelte strategiche fondamentali.

Ancora in ordine ai profili del risultato atteso (11.6) le attività amministrative finalizzate al miglioramento della qualità della consultazione sono state indirizzate al superamento delle criticità di natura tecnica legate, ad esempio, ai profili inerenti alla capacità di interpretazione e lettura comune dei dati territoriali³⁵: in tal senso positiva è l'attività svolta da IPRES Puglia sul versante dell'animazione del Pes, del sostegno alle attività partenariali con la previsione di strumenti di lettura comune delle informazioni, in attuazione del Protocollo d'intesa (previsione di consultazioni cicliche, sottoscrizione di accordi tematici, etc.), del monitoraggio del processo partecipativo delle parti sociali.

Può, altresì, leggersi in questa prospettiva – ed anche nell'ottica dell'attuazione del Protocollo d'intesa – il meccanismo di concertazione a cui attinge l'Assessorato regionale allo Sviluppo Economico sul tema dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese pugliesi, al fine di sostenerne crescita e sviluppo. L'iniziativa - che consiste nella creazione di un Fondo che sostenga le aziende con sedi operative in Puglia e nell'emissione di obbligazioni, così da facilitare l'accesso al credito attraverso l'utilizzo di un canale alternativo rispetto a quello tradizionale bancario – garantisce il coinvolgimento e della partecipazione delle componenti del Partenariato, nell'ottica di una valorizzazione del ruolo istituzionale svolto dalle parti sociali e del potenziamento delle attività previste dal *Codice europeo* in ordine al miglioramento della consultazione dei portatori di interessi e della società civile e della circolazione delle informazioni.

Esempio ulteriore di *best practice* e di effettiva attuazione dell'obiettivo specifico POR 11.e e

³⁵ Tale profilo e lo studio delle eventuali inversioni di rotta cfr. i contributi dell' IPRES (Delibera di Giunta regionale n. 468, 19 aprile 2016, Bollettino ufficiale Regione Puglia n. 52, 19 maggio 2016).

dell'azione 11.5 si individua nel coinvolgimento del Pes nel monitoraggio del quadro generale dei servizi e delle strutture socio-educativi e socio-assistenziali per minori ed anziani presenti ed attivi, divisi per ambito territoriale, al fine di poter analizzare lo stato dell'offerta in relazione alla soddisfazione della domanda da parte dei cittadini pugliesi³⁶. L'attenzione al ruolo istituzionale del Partenariato si pone l'obiettivo di alimentare una riflessione sul sistema infrastrutturale e di servizi di *welfare* regionale e locale, al fine di concertare spazi di discussione e integrare le diverse tipologie di interventi ed azioni, ricercando un maggiore grado di omogeneità tra i diversi Ambiti territoriali, anche attraverso la costruzione di una rete di soggetti in grado di elaborare politiche di *empowerment* per le comunità, nella piena attuazione delle indicazioni europee sul tema del potenziamento del dialogo, collaborazione e cooperazione.

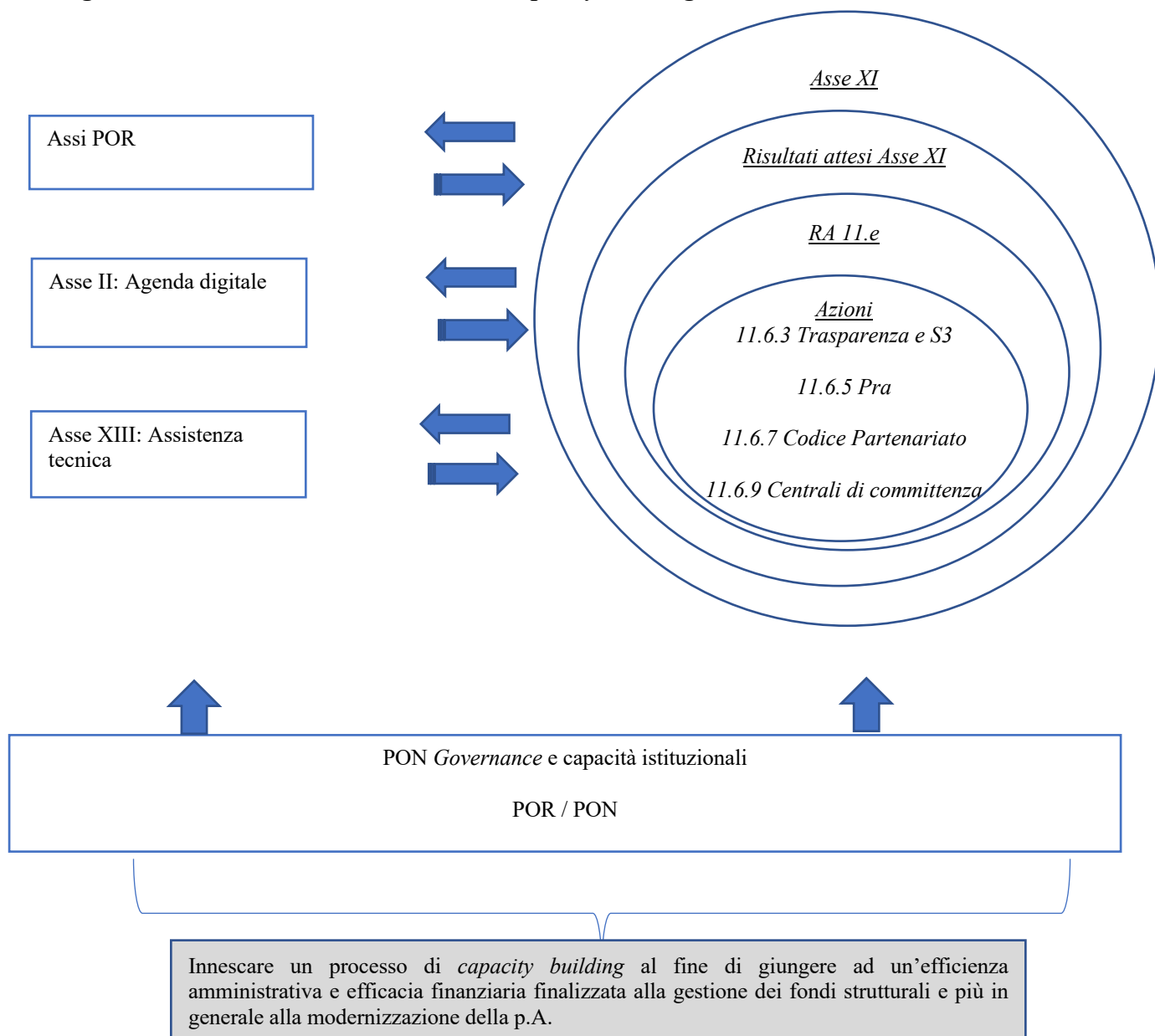
La Puglia – che non si discosta dal percorso seguito da altre Regioni – dispiega, dunque, interventi sistematici per superare eventuali criticità, finalizzando anche lo statuto di un Ente (Ipres) strumentale già esistente, tra le altre funzioni assolte, al potenziamento del ruolo istituzionale del Pes. Tale quadro composito permette alcune considerazioni. Sul fronte legislativo si registrano importanti progressi verso l'effettiva attuazione del *Codice* europeo: le leggi citate in tema di partecipazione e di *lobbying*, se – ed è ovvio – non incidono in maniera diretta sulle prescrizioni europee relative all'Asse XI – normano meccanismi partecipativi e di estrazione degli interessi coinvolti trasparenti, nella prospettiva di un quadro di regole semplificate, in cui il dialogo pubblico-privato sui temi della programmazione assume uno spessore sempre maggiore. Dall'analisi della prassi amministrativa regionale risultano, inoltre, valorizzate le metodologie e le azioni innescate con l'intento di istituzionalizzare il ruolo del Pes sia con la sottoscrizione del Protocollo d'intesa che con la convocazione periodica dei tavoli tematici territoriali IPRES. Da segnalare in fine che le attività di “circolarità”, “cooperazione” e “condivisione” con il tessuto istituzionale e socioeconomico delle informazioni, *ex ante* ed *in itinere*, relative agli strumenti di programmazione fisica e finanziaria, risultano non sempre valorizzate a pieno dai meccanismi di comunicazione telematica e dalle tecniche informatiche di “dialogo tra le parti” e di “lettura critica comune” dei dati territoriali.

4.2.4 Complementarietà e sinergie

Per quanto sin qui detto in relazione alla *governance* e ai contenuti dell'OT11, risulta evidente come l'attuazione dell'Asse XI e dell'obiettivo specifico/risultato atteso 11.e del POR Puglia (11.6 AdP) si inserisca all'interno di un sistema complesso per la *capacity building* (figura n. 2), in cui le diverse componenti programmatiche e attuative interagiscono e si completano a vicenda.

³⁶ *Rapporto IPRES 2017, www.ipres.it.*

Figura n. 2: l'architettura del sistema di capacity building



L'OT11 dell'AdP è, per definizione, servente rispetto agli altri obiettivi tematici, essendo deputato alla creazione delle migliori condizioni per la loro attuazione nei tempi e nei modi prescritti dai Regolamenti europei in materia di fondi strutturali. Dall'analisi si evince come nel caso della Puglia tale dipendenza strutturale sia potenziata dalle scelte effettuate nell'ambito dell'Asse XI in relazione ai risultati attesi da conseguire che, come detto, intervengono a 360 gradi sulle questioni critiche e coprono tutti i diversi aspetti concorrenti al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa incidendo, in tal modo, sull'implementazione degli altri Assi. Tale capacità dell'Asse si rintraccia nella sinergia tra le azioni afferenti ai numerosi obiettivi specifici/risultati attesi individuati che determina in tal modo la sua coerenza interna e ne moltiplica gli effetti. Ne è esempio il risultato atteso 11.a (11.1 AdP) "Aumento della

trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici" che con i suoi interventi in ambito ict concorre in maniera determinante al conseguimento dell'11.e (11.6 AdP).

Forte complementarità viene individuata con gli Assi II (Agenda digitale) e XIII (Assistenza tecnica). Infatti, nel primo caso, come già evidenziato, si rilevano numerosi ed espliciti riferimenti alla digitalizzazione della macchina amministrativa nell'Asse XI, nel secondo caso la *liason* è sancita nell'ambito del PRA I Fase che indica, esplicitamente, interventi afferenti sia l'OT11 che l'OT13 tracciandone il confine.

Oltre che sinergie e complementarità interne al Programma operativo regionale risultano evidenti i collegamenti con il PON "*Governance* e capacità istituzionali" nonché con gli altri PO. Infatti, l'AdP prescrive che il Programma nazionale svolga un ruolo portante rispetto all'attuazione dell'OT11 a scala regionale sia in una logica di completamento che di integrazione al fine di concorrere in maniera unitaria all'innalzamento dell'efficienza ed efficacia amministrativa del Paese. In tal senso, ne sono testimonianza i tavoli di confronto tra Amministrazioni centrali e regionali, attivati sia dalla Segreteria Tecnica PRA dell'Agenzia per la coesione territoriale e dal Comitato di Pilotaggio OT11 - OT2 che da altre Amministrazioni centrali coinvolte a seconda del tema specifico affrontato. Inoltre, la cooperazione e il coordinamento tra i due livelli istituzionali trovano spazio e concreta attuazione nel confronto sulla specifica progettualità selezionata nell'ambito del PON *Governance*, facente capo ai diversi soggetti pubblici centrali.

In tale quadro di interconnessione si inserisce, quindi, a pieno titolo il PRA - che diviene nel caso della Puglia un'azione dell'obiettivo tematico/risultato atteso 11.e (11.6 AdP) - il cui processo di costruzione e realizzazione costituisce un interessante laboratorio in termini di dinamiche concertative attivate e capacità di rendere evidenti i collegamenti sia tra i diversi Assi del POR che tra quest'ultimo e il PON *Governance*. Infatti, il PRA I fase della Puglia prova a mettere a sistema, assicurandone anche il finanziamento, interventi afferenti all'assistenza tecnica dell'Asse XIII e interventi di capacitazione istituzionale dell'Asse XI. Nel mentre, il PRA II Fase rende esplicito la complementarità e la sinergia con il Programma nazionale, prevedendo interventi realizzati dal PON dall'Agenzia per la coesione territoriale.

5. Le indicazioni per il miglioramento degli strumenti e dei risultati da conseguire

Il quadro sistematico innanzi esposto, oggetto di analisi e valutazione consente di trarre talune riflessioni, in chiave prospettica. I profili di seguito esposti potranno costituire per l'Amministrazione regionale utili elementi di riferimento per continuare ulteriormente nel processo di costante miglioramento degli strumenti da mettere in campo in funzione di una sempre crescente efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ed in funzione dell'ottimizzazione dei risultati da conseguire in materia di *capacity building*.

- L'ordinamento, anche in sede europea, sia sul versante dell'attuazione finanziaria che fisica degli obiettivi programmati e dei risultati attesi, continua ad evolvere decisamente verso il monitoraggio in *progress* della funzione amministrativa delle Regioni, sulla base di modelli e tecniche giuridiche ispirati a forme di razionalizzazione dell'agire amministrativo, in chiave di "risultato". In ordine a tale profilo è necessario, dunque, proseguire nell'attività di capacitazione della Amministrazione, anche in termini di "alta qualificazione e formazione continuativa" del personale e di efficientamento delle strutture burocratiche, in modo tale da coniugare tempi e risultati dell'organizzazione e degli uffici regionali. Ineludibile è, tuttavia, l'esigenza di una verifica costante che induca, eventualmente, a correttivi preordinati a tragguradare verso parametri di massima efficacia ed efficienza delle azioni intraprese. In tal senso, in particolare, si raccomanda nell'ambito dei contenuti del PRA di tenere alta l'attenzione sul bilanciamento tra la necessaria qualificazione del personale e la presenza di capitale umano adeguato in termini di numero, capacità e potenzialità espresse.
- Il PRA - e l'impatto derivante da tale istituto giuridico sull'assetto tradizionale dell'Amministrazione - ha quale presupposto che l'azione dei soggetti pubblici venga valutata preliminarmente, anche sul fronte degli impegni finanziari, in ordine ai futuri risultati sociali ed economici dalla tessa determinati. In questa prospettiva, il Piano interviene sul e nel(l') ordinamento organizzativo, dettando gli obiettivi di «sistema» e predeterminando gli strumenti e le azioni per il raggiungimento degli stessi, attraverso un rinnovato processo organizzativo. E' necessario, quindi, che le azioni intraprese abbiano alla base un profilo collaborativo tra organi politici e apparato dirigenziale, sulla scorta dei bisogni (sociali ed economici) di volta in volta emergenti, in un contesto nel quale appare evidente che la configurabilità del risultato in termini economici classici non può che derivare, innanzitutto, da un processo osmotico di relazione tra apparati e rappresentanze esecutive. In tal senso si raccomanda di perseverare nel confronto tra le due componenti per giungere a chiari indirizzi strategici che costituiscono la base dei target e delle azioni del

Piano e, soprattutto, determinano il riconoscimento dell'alta valenza del Piano all'interno dell'Amministrazione.

- Dall'analisi condotta emerge la valenza del Piano di rafforzamento amministrativo in termini di efficienza, non solo organizzativa ma anche relazionata a *budget* e *target* economici, e la conseguente correlazione di tale *figura juris* con i meccanismi di misurazione delle *performance* conseguite dal personale. In tale prospettiva, la verifica e la valutazione dell'attività dei funzionari amministrativi, a tutti i livelli, e delle funzioni apicali non può essere disgiunta da un'analisi dei risultati anche in termini di allocazione consapevole delle risorse (misurazione del raggiungimento di *target* finanziari, ad esempio). Si raccomanda, pertanto, di orientare l'azione anche verso la verifica dei risultati dell'attività amministrativa - individuati in termini di efficacia ed efficienza dell'azione e dell'organizzazione, complessivamente considerate - valorizzando tecniche valutative che associno alla tradizionale misurazione e rendicontazione del ciclo della funzione, metodologie di analisi *top down* e *bottom up* incentrate anche su indicatori e *target* di matrice economico-finanziaria, in relazione ai progetti selezionati ed alla c.d. "spesa certificabile".
- L'orientamento – oramai granitico - verso l'individuazione di risultati perseguibili e misurabili impone che a tale approccio si conformino tutti i documenti correlati all'attuale e futura programmazione. Il contributo e il valore del PRA passano, quindi, in maniera evidente dalla capacità che lo strumento ha di correlare le azioni e i relativi tempi in esso individuati ai risultati da conseguire. In tal senso, si raccomanda di rafforzare ulteriormente la relazione diretta tra obiettivi e risultati attesi del POR e priorità, *target*, attività e azioni del Piano, al fine di giungere ad un flusso logico inequivocabilmente chiaro e desumibile di quest'ultimo. Si raccomanda, inoltre, in tale contesto di focalizzare l'attenzione su cronoprogrammi congrui con i tempi della programmazione europea sui fondi strutturali e ancor più con il ciclo di vita degli interventi, tenendo conto dello scenario regolamentare europeo e nazionale in continuo divenire.
- I PRA, primo caso in Europa, pur focalizzati sull'efficacia finanziaria e sull'efficienza amministrativa per giungere al pieno raggiungimento degli obiettivi dei Programmi Operativi, costituiscono un'importante sperimentazione e una "buona pratica" per i risultati dispiegati nel loro pur breve periodo di vita. In tal senso, si raccomanda di valorizzare le azioni contenute nel Piano Puglia, dispiegando le stesse nel più ampio contesto dell'azione della macchina amministrativa regionale - in modo da divenirne prassi consolidata di gestione e manutenzione - per giungere all'auspicata riforma della pubblica Amministrazione, così come richiesto all'Italia anche dai documenti in materia dalla Commissione europea.

- Il contributo del Partenariato economico e sociale nel dispiegamento delle politiche di coesione diviene sempre più necessario e rilevante in termini sia di analisi e definizione delle istanze esterne all'Amministrazione che di costruzione, attuazione e valutazione degli investimenti. In tal senso si raccomanda di proseguire e rafforzare il processo di confronto, cooperazione e condivisione già in atto agendo su due fronti: innalzamento della qualità del dialogo tra le parti anche grazie all'uso di metodologie interattive che valorizzino i momenti di confronto; implementazione ed uso di piattaforme digitali collaborative atte al trasferimento di dati e informazioni, alla loro analisi e interpretazione in logica predittiva.