

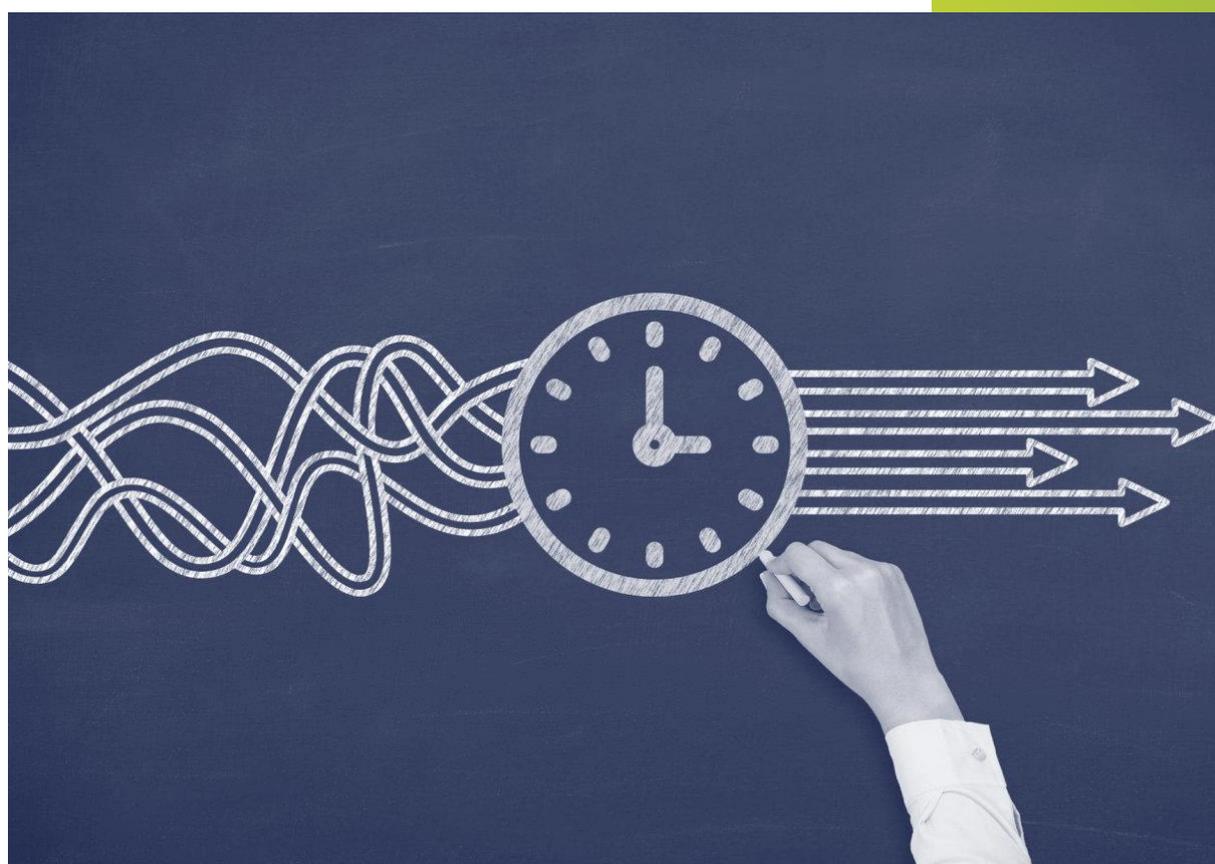


UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
legalità | 2014.2020



Rapporto sulla capacità di governance – parte 2 – Relazione di sintesi

Servizio di valutazione del PON Legalità 2014-2020

30 giugno 2022



ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE **irs** **opts**

Sommario

VALUTAZIONE SULLA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI DEI BENEFICIARI	3
FOCUS ASSISTENZA TECNICA	4
FOCUS PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVA	5
VALUTAZIONE SULLA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE	7

VALUTAZIONE SULLA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI DEI BENEFICIARI

Durante l'attuazione del PON **sono stati introdotti diversi strumenti e procedure finalizzati a ridurre il carico amministrativo in capo ai beneficiari** nella logica di una maggiore efficienza e semplificazione del Programma. Quelli che assumono rilievo ai fini valutativi sono riconducibili a tre fattispecie: (i) l'adozione di Opzioni di costo semplificato (artt. 67 e 68 Reg. (UE) n. 1303/2013) a partire dal 2018; (ii) l'attivazione di task force territoriali attraverso il servizio di Assistenza Tecnica, sempre a partire dal 2018; (iii) l'introduzione del sistema informativo "ERA" avvenuta all'inizio del 2022. Tali fattispecie sono state oggetto di un'analisi valutativa basata sui risultati di un'intensa attività di campo che ha coinvolto l'intera platea dei beneficiari (attraverso un questionario somministrato con metodo CAWI¹), un'ulteriore selezione di questi (attraverso un focus group mirato) e il personale dell'Amministrazione (tramite interviste dirette).

Il quadro di sintesi di tali analisi rimanda ad un Programma che vede un complesso di adempimenti amministrativi in capo ai beneficiari che, associato ad una loro capacità amministrativa mediamente limitata², rallenta l'attuazione dei progetti, soprattutto dal punto di vista finanziario laddove la fase di rendicontazione delle spese risulta quella più critica. Gli sforzi compiuti dall'Amministrazione nel corso del tempo hanno avuto il pregio di offrire strumenti concreti (le Opzioni di costo semplificato e il Sistema Informativo ERA) ovvero forme di supporto (su tutte le task force territoriali) **che hanno generato effetti positivi anche se non sempre risolutivi**.

Più in dettaglio, **le Opzioni di costo semplificato** in fase di rendicontazione, laddove applicate, **hanno portato ad un tangibile effetto positivo** sia dal lato dei beneficiari che da quello dell'Amministrazione soprattutto in fase di controllo della spesa. **Si evidenzia, tuttavia, che si tratta di uno strumento poco utilizzato** all'interno del parco progettuale del Programma, trovando riscontro principalmente in progettualità dell'Asse 4, in ragione di Avvisi Pubblici che prevedevano esplicitamente ai fini della rendicontazione l'utilizzo di opzioni di semplificazione, a cui si aggiungono progettualità isolate negli Assi 5 e 7. L'utilizzo limitato si spiega con l'eterogeneità di tipologie di intervento finanziate dal Programma, che nella maggior parte dei casi prevedono attività difficilmente riconducibili ad un modello di costo standardizzabile (si pensi ad es. agli interventi sul tema della videosorveglianza dell'Asse 2 piuttosto che agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati previsti nell'Asse 3).

Le Task force territoriali, sebbene non siano propriamente inquadrabili come uno strumento di riduzione degli oneri amministrativi, hanno consentito di sviluppare un positivo modello di avvicinamento tra i beneficiari e le strutture amministrative del Programma impattando positivamente nella fluidificazione dei processi amministrativi come confermato sia dai beneficiari, che ne hanno apprezzato l'impatto lungo tutte le fasi progettuali, che da parte dell'Amministrazione che ha potuto usufruire di un interlocutore diretto che facesse anche da

¹ Complessivamente il 30% dei beneficiari a cui è stato somministrato il questionario ha risposto a tutte le domande proposte.

² Come emerso nel Rapporto sulla capacità di governance – parte 1 redatto dal presente RTI e trasmesso all'Amministrazione in data 31 marzo 2022.

filtro con i beneficiari stessi. Anche se permangono situazioni in cui l'intervento delle task force non è stato risolutivo³, **il giudizio nel complesso è certamente positivo e questo modello andrebbe in futuro, se possibile, replicato anche al di fuori dell'ambito della programmazione comunitaria ed entrare nella gestione ordinaria.** In tal senso, la possibilità per il futuro ciclo di programmazione 2021-2027, di accompagnare il PON con un Programma Complementare (POC) in cui far confluire risorse destinate anche a beneficiari territoriali (esclusi, invece dal prossimo PON⁴), potrebbe costituire occasione quantomeno per confermare il supporto offerto dalle Task force territoriali, così da non disperdere una buona prassi che si è sviluppata all'interno dell'attuale Programma.

Sul nuovo sistema informativo ERA (Electronic Reporting Automation), a causa della sua solo recente implementazione, **risulta prematuro esprimere un giudizio.** Il sistema risulta, infatti, ancora poco utilizzato e, sebbene apprezzato da chi vi ha avuto accesso, la sua introduzione nella fase conclusiva dei progetti si è rivelata per diversi beneficiari come un appesantimento ulteriore della loro attività gestionale. Un'effettiva valutazione potrà essere possibile solo dopo che sarà trascorso un periodo di tempo sufficiente ad estendere l'utilizzo del nuovo sistema informativo ad una più ampia platea di beneficiari e quindi anche di fattispecie progettuali, stante l'eterogeneità di tipologie di intervento finanziate dal Programma.

FOCUS ASSISTENZA TECNICA

La valutazione sulla capacità della governance del Programma ha dovuto necessariamente tenere conto del ruolo che, all'interno dell'architettura operativa dell'Amministrazione titolare, viene svolto dai servizi di Assistenza Tecnica. Ruolo che viene, in maniera pressoché unanime (tanto dai beneficiari quanto dalla stessa Amministrazione), riconosciuto come essenziale ai fini dell'attuazione del Programma. La presenza di un articolato gruppo di lavoro soggetto ad un coordinamento unitario e composto da professionalità e figure specialistiche altrimenti non disponibili nell'Amministrazione ha rappresentato un valore tangibile. In particolare, ci si riferisce alla sua estrinsecazione a livello territoriale, attraverso le Task Force menzionate sopra.

Cionondimeno, sarebbe auspicabile che in futuro ci fosse un rafforzamento delle capacità e competenza dell'Amministrazione pubblica, in generale e non solo nel caso specifico del Ministero titolare del PON Legalità, al fine di scongiurare un effetto di possibile dipendenza da questo tipo di servizi che permeano nei fatti tutte le attività svolte durante la gestione di un Programma comunitario, anche in ragione di cronici deficit di personale qualificato nella Pubblica Amministrazione.

³ Come rilevato nel Rapporto sulla capacità di governance – parte 1, sebbene l'intervento delle task force abbia costituito una risposta efficace ai ritardi nella gran parte dei casi, permangono delle situazioni in cui il loro intervento non è stato risolutivo (in particolare nei casi dei ritardi attuativi registrati sull'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere a tutte le esigenze degli Enti Locali beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha inciso pesantemente sulle criticità riscontrate dalle Prefetture beneficiarie nell'attuazione dei progetti).

⁴ La bozza attualmente in discussione del nuovo Programma dovrebbe essere presentata alla CE, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, nel mese di luglio 2022, con una dotazione contenuta in circa 250 milioni di euro. Il nuovo PON non coinvolgerà beneficiari attivi a livello territoriale.

FOCUS PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVA

Il Focus sul PRA (Piano di Rafforzamento Amministrativo) si è posto l'obiettivo di analizzare⁵ lo stato di attuazione dei vari interventi di rafforzamento amministrativo previsti dal Ministero dell'Interno per la gestione del PON Legalità 2014-2020, al fine di verificare come le varie azioni abbiano contribuito a ridurre le criticità e a favorire una maggiore efficienza gestionale.

La struttura del PRA è costruita intorno al *concetto di macro-attività*, che riguarda le fasi di gestione, per ciascuna delle quali sono state qualificate le principali *criticità*, concernenti essenzialmente i tempi e la complessità delle procedure. Su questa base sono stati definiti gli *interventi di rafforzamento amministrativo* e i correlati *obiettivi di miglioramento*, da monitorare con un articolato sistema di indicatori.

Dalle evidenze rilevate, risulta che **le misure del PRA sono state tutte attuate e le attività realizzate hanno contribuito a migliorare alcune problematiche, ad esempio sul versante dei controlli, sostenendo l'attuazione dei progetti nel territorio grazie alle già menzionate task force e al tutoring.**

In sintesi, le misure hanno riguardato:

- **Interventi di semplificazione**, mediante riorganizzazione del sito, supporto metodologico rivolto a beneficiari e funzionari amministrativi sulla gestione delle fasi progettuali, adozione dell'Opzione di costo semplificato (strumento che però ha avuto poche applicazioni, come specificato nel paragrafo precedente), monitoraggio e sostegno all'attività di controllo (attività che ha registrato dei miglioramenti, grazie anche al supporto dell'Assistenza Tecnica);
- **Interventi sul personale**, per rafforzare le competenze degli uffici preposti alla gestione e al controllo del Programma, con corsi e seminari su varie tematiche e attività di *training on the job*;
- **Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni**, sicuramente le misure più importanti rivolte ai beneficiari, attraverso: il cosiddetto "monitoraggio rafforzato", con piani annuali di attuazione, task force territoriali e tutoring rivolti ai beneficiari territoriali (servizi dell'AT percepiti come utili ed efficaci); la progettazione e lo sviluppo del sistema informativo ERA (entrato in funzione nel 2022, per il quale sono percepite potenzialità di semplificazione, ancora da concretizzarsi). Da citare anche la previsione di strumenti di attuazione del Codice di condotta del partenariato, di cui è responsabile l'AdG del PON Governance e Capacità istituzionale, dove risultano realizzate alcune attività.

Rispetto a tali interventi, è opportuno citare dei fattori di contesto che hanno influito sul percorso di attuazione. Tra i più rilevanti si citano, la riprogrammazione del 2018 che ha comportato un maggiore numero e complessità dei progetti e l'emergenza Covid-19, che ha richiesto vari adattamenti.

In ogni caso, **permangono alcuni ambiti di criticità ed è tuttora segnalata dai beneficiari una complessità procedurale**, soprattutto nella fase di attuazione e di selezione del soggetto

⁵ Per rispondere alle domande di valutazione sono state utilizzate diverse fonti: documentazione di riferimento (PRA I/2015 e PRA II/2018, relazioni di monitoraggio, SiGeCo e informative al CdS), interviste con testimoni privilegiati, indagine CAWI, indicatori di efficienza amministrativa sui processi.

attuatore. Occorre inoltre segnalare alcune **differenze per Asse** emerse rispetto al conseguimento degli obiettivi di riduzione dei tempi procedurali, ambito dove influisce la capacità amministrativa dei beneficiari, come confermato anche dagli indicatori di efficienza amministrativa appositamente calcolati: infatti, l'indicatore sul "tempo medio di controllo" risulta più elevato per gli assi 3, 4 e 7, caratterizzati da progetti parcellizzati a livello territoriale e che richiedono una complessa interazione con i beneficiari per richieste di chiarimento e integrazione.

Dato il quadro suindicato, rispetto al PON attuale **sembrano necessari, da un lato, ulteriori interventi di semplificazione e supporto mirato in questo momento di chiusura, dall'altro un rafforzamento nell'utilizzo del nuovo sistema informativo** mediante l'attivazione di un help desk dedicato, come emerso nel focus group con i beneficiari di approfondimento dei risultati dell'indagine CAWI e nell'intervista con l'Ufficio controlli.

Per la nuova programmazione, dato che i beneficiari saranno enti con elevata capacità amministrativa, si segnalano i seguenti interventi da inquadrare nell'ambito dei nuovi PRIGA (i Piani di Rigenerazione Amministrativa), tenendo presente il percorso di trasformazione digitale avviato:

- Attività formative e di assistenza tecnica, con particolare riferimento alle fasi di presentazione e attuazione dei progetti e di selezione del soggetto attuatore, prevedendo anche un supporto nell'utilizzo del nuovo sistema informativo.
- Interventi di semplificazione nella fase di attuazione, tenendo conto della digitalizzazione dei processi correlata al nuovo sistema informativo (razionalizzazione della modulistica, facilitazioni nella condivisione dei documenti, ecc.) e rafforzamento nell'utilizzo di alcuni strumenti già applicati nell'attuale Programma, come i controlli semplificati nelle gare Consip e le metodologie per i controlli campionari mediante analisi del rischio.
- Impostazione di un adeguato sistema di monitoraggio continuo dei processi digitalizzati, anche per individuare interventi di adeguamento del sistema informativo coerenti con le esigenze;
- Promozione di strategie e strumenti di knowledge sharing con altre amministrazioni e beneficiari, valorizzando esperienze di rete già effettuate, per condividere metodologie, strumenti e basi dati utili per la semplificazione delle procedure, attraverso linee guida, protocolli di cooperazione applicativa e soluzioni ritenute innovative.

Infine, riguardo alla governance sull'attuazione del futuro PRIGA, si evidenzia la necessità di impostare processi di monitoraggio più efficaci rispetto a quanto fatto sull'attuale PRA. Nell'attuazione dell'attuale PRA si sono evidenziate infatti alcune criticità nel monitoraggio degli indicatori di efficienza amministrativa in esso definiti, per il quale non è stato possibile, fra l'altro, approfondire il processo di rilevazione. Questo fattore ha limitato la possibilità di verificare l'evoluzione nel tempo e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei tempi procedurali: pertanto, con il supporto dell'Assistenza Tecnica sono stati calcolati ulteriori indicatori, a livello di Asse, che rappresentano una proxy di quelli individuati in sede di PRA.

VALUTAZIONE SULLA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE

La scelta degli strumenti prioritariamente utilizzati nell'ambito della Strategia di comunicazione appare coerente con le fasi di attuazione del Programma e, di conseguenza, con gli obiettivi comunicativi pertinenti in ciascuna di esse. Se nei primi due anni di implementazione i principali sforzi si sono concentrati sulla creazione del sito web e la realizzazione di eventi territoriali per far conoscere il Programma e le opportunità di finanziamento ad esso connesse, nelle ultime annualità gli strumenti di comunicazione principalmente attivati sono stati i canali social, alimentati anche da una significativa produzione di materiali audio visivi, nell'intento di divulgare le informazioni sulle azioni finanziate e sensibilizzare circa i risultati da esse conseguiti, insieme alla realizzazione di seminari e workshop di supporto ai beneficiari effettivi.

Per quanto concerne l'efficacia delle iniziative di comunicazione intraprese, questa è stata effettuata attraverso un'analisi degli indicatori di realizzazione e di risultato della Strategia di comunicazione, definiti (e ridefiniti nel tempo) dall'Amministrazione in modo coerente con le diverse azioni attivate, e un'indagine svolta dal Valutatore presso i beneficiari del Programma. Sebbene la valutazione di efficacia risenta della mancanza della definizione, per ciascun indicatore, dei valori obiettivo (target) da raggiungere nei vari anni di implementazione⁶, gli elementi raccolti consentono comunque di formulare giudizi basati su evidenze.

In particolare, dall'analisi effettuata si rilevano **diversi elementi che consentono di esprimere un giudizio complessivamente positivo rispetto all'implementazione della Strategia di Comunicazione.**

In primo luogo, dall'indagine svolta presso i beneficiari del Programma⁷ emerge che i **rispondenti si ritengono in gran parte informati sia circa le azioni co-finanziate dal PON sia rispetto al ruolo dei Fondi Strutturali di Investimento Europei (SIE).** Il 66% dei beneficiari che hanno risposto all'indagine si ritiene, infatti, molto o abbastanza informato circa le azioni cofinanziate dal PON e il 71% circa il ruolo dei Fondi SIE. I rispondenti delle Amministrazioni centrali ed organi dipendenti si dichiarano in quasi la totalità dei casi⁸ molto o abbastanza informati. Con riferimento agli ambiti di intervento del Programma, i beneficiari finanziati attraverso gli assi di inclusione sociale (Assi 3, 4 e 7), mostrano una minore consapevolezza di quanto finanziato dal Programma in termini di contrasto alla corruzione e di presidio tecnologico del territorio (tematiche affrontate dagli Assi 1 e 2), e di miglioramento delle competenze della PA (tematica su cui si focalizza l'Asse 5).

I buoni risultati complessivi circa la conoscenza del Programma sembrano essere in gran parte generati dall'utilizzo di un buon sito web del Programma. **il sito web risulta, coerentemente con gli obiettivi della Strategia, lo strumento utilizzato con maggiore frequenza** dai beneficiari per il reperimento di informazioni sul Programma, con la quasi totalità dei rispondenti all'indagine che dichiara di utilizzarlo (72 beneficiari su 79 rispondenti) e circa due beneficiari su cinque (30 in totale) che affermano di visitarlo almeno una volta al mese⁹. Da

⁶ I risultati attesi degli indicatori della Strategia di Comunicazione sono stati indicati, nell'ambito dei Piani di Comunicazione, solo per due periodi di implementazione (aprile 2018 - dicembre 2018 e giugno 2019 - maggio 2020).

⁷ Alla chiusura dell'indagine sono state raccolte 79 risposte, facenti capo a 75 enti e 88 progetti, che rappresentano rispettivamente il 30% dei beneficiari e il 27% dei progetti finanziati dal PON Legalità 2014-2020.

⁸ 8 rispondenti su 9 totali appartenenti a questa categoria.

⁹ Utilizzano il sito web ulteriori 42 beneficiari che dichiarano di visitarlo raramente (meno di una volta al mese).

un'analisi specifica del sito web, si conferma la **semplicità di individuazione del sito del Programma e la presenza di tutte le relative informazioni di rilievo**. La pagina “Comunicazione” del sito, tra tutte quelle “di primo livello”, è quella con la frequenza di rimbalzo¹⁰ inferiore (14% nel 2021), indicando come la gran parte degli utenti che hanno visualizzato per prima questa pagina, hanno poi proseguito la navigazione all'interno del sito anziché uscire. Questo è da considerarsi senz'altro come un segnale positivo dell'efficacia dei contenuti comunicativi trasmessi tramite il sito, che invogliano il visitatore a informarsi ulteriormente. Seppur con una minore frequenza, si registra una fruizione comunque significativa degli eventi e dei materiali informativi cartacei, utilizzati da poco più della metà dei beneficiari intervistati.

In quanto alla comunicazione verso il grande pubblico, condotta dai beneficiari, le analisi evidenziano la presenza di margini di miglioramento. **Dall'indagine emerge inoltre una buona soddisfazione dei beneficiari rispetto agli strumenti di supporto operativo forniti per l'adempimento degli obblighi di comunicazione messi a disposizione dall'AdG**: la quasi totalità dei beneficiari che conosce le Linee guida agli obblighi di comunicazione (62 beneficiari) e il Manuale di identità visiva (37 beneficiari), considera entrambi gli strumenti molto o abbastanza utili¹¹. **La stragrande maggioranza dei beneficiari dei progetti partecipanti all'indagine ritiene di avere contribuito a diffondere le informazioni del Programma**. Il 71% dei rispondenti dichiara di avere contribuito “molto” o “abbastanza” alla diffusione di informazioni sul PON Legalità, specialmente la totalità degli Enti del terzo settore e la stragrande maggioranza (78%) delle Amministrazioni centrali. **Tuttavia, il 24% del campione ha contribuito poco ed il 5% non ha mai svolto attività di comunicazione**. Tra gli strumenti di comunicazione più frequentemente utilizzati per informare e sensibilizzare il pubblico in merito alla realizzazione dei progetti finanziati dal PON Legalità, si evidenzia una pagina dedicata sul proprio sito web (42% dei rispondenti), Facebook (41%), cartellonistica ed affissioni (38%) ed incontri e seminari (35%).

¹⁰ La frequenza di rimbalzo indica la percentuale di sessioni di una sola pagina, ossia di sessioni in cui la persona esce dal sito dalla stessa pagina in cui è entrata.

¹¹ 16 beneficiari dichiarano di non conoscere i due documenti.