



REGIONE UMBRIA

GIUNTA REGIONALE

Servizio di valutazione relativo a programmi e azioni cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (POR FSE 2014 – 2020)

CIG 7929278733

CUP I94I19000000009

RTI

ECOTER – ESA - EVALUE

<h2>Valutazione Tematica</h2> <h3>Piano di Rafforzamento Amministrativo</h3>
--

Dicembre 2020

INDICE

1. PREMESSA E ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO	3
2. EXECUTIVE SUMMARY	4
3. IL CONTESTO DI REALIZZAZIONE DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO	11
3.1. IL CONFRONTO FRA L'UMBRIA E LE ALTRE REGIONI EUROPEE	13
3.2. ASSETTO ORGANIZZATIVO REGIONALE E GOVERNANCE DEL PRA	14
3.3. ATTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PO AI SERVIZI REGIONALI E AVANZAMENTO DELL'ATTUAZIONE: I DOCUMENTI DI INDIRIZZO ATTUATIVO (D.I.A.)	15
3.4. LE RIPROGRAMMAZIONI DEL POR	17
4. I CONTENUTI E LA STRUTTURA DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO DELL'UMBRIA	21
4.1. RICOSTRUZIONE DELLE FASI DI ATTUAZIONE DEL PRA	21
4.2. ARTICOLAZIONE DEL PRA 2.0	24
4.3. RICOGNIZIONE DEL SET DI INDICATORI DEL PRA	30
5. EVIDENZE DAL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DALLE INTERVISTE AI TESTIMONI PRIVILEGIATI	33
5.1. EVIDENZE DAL SISTEMA DI MONITORAGGIO PRA	33
5.1.1. <i>Interventi di semplificazione legislativa e procedurale</i>	33
5.1.2. <i>Interventi sul personale</i>	37
5.1.3. <i>Interventi trasversali e sugli strumenti comuni</i>	43
5.1.4. <i>Allegato B Interventi specifici</i>	46
5.2. GLI ESITI DELL'INDAGINE DIRETTA	49
6. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE	57
7. CONCLUSIONI, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI	61
APPENDICE: ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI	63

TABELLE

<i>Tabella 1 - Caratteristiche e dimensioni del Regional Competitiveness Index 2019</i>	<i>13</i>
<i>Tabella 2 - Piano finanziario POR FSE Umbria 2014-2020 – variazioni a seguito delle riprogrammazioni</i>	<i>20</i>
<i>Tabella 3 - Interventi di semplificazione legislativa e procedurale.....</i>	<i>25</i>
<i>Tabella 4 - Interventi sul personale</i>	<i>26</i>
<i>Tabella 5 - Interventi trasversali e sugli strumenti comuni</i>	<i>27</i>
<i>Tabella 6 - Interventi specifici</i>	<i>29</i>
<i>Tabella 7 - Indicatori del PRA relativi al POR FSE</i>	<i>31</i>
<i>Tabella 8 - Partizione delle ore di formazione integrata con D.G.R. n. 1572 del 28/12/2018.....</i>	<i>40</i>
<i>Tabella 9 - Sintesi in chiave valutativa delle interviste ai testimoni privilegiati e delle osservazioni on desk.....</i>	<i>50</i>

Il Rapporto di Valutazione Tematica sul Piano di Rafforzamento Amministrativo è stato predisposto dal RTI Ecoter–ESA–E Value nell’ambito del servizio di valutazione delle azioni finanziate dal FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria.

Per la redazione del Rapporto di valutazione è stato impegnato un Gruppo di lavoro così articolato:

- ❖ Comitato scientifico: Dott. Stefano Di Palma (coordinatore del servizio), Prof. Massimo Bagarani, Dott. Fabrizio Scotti
- ❖ Ricercatori: Dott. Fabio Landi, Dott. Gabriele Levi, Dott. Luca Lo Basso, Prof. Massimiliano Longo, Dott. Matteo Maestripietri.

1. PREMESSA E ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO

Il presente Rapporto costituisce la restituzione dell'attività valutativa - svolta dal RTI Ecoter-ESA-E Value - del Piano di Rafforzamento Amministrativo del POR FSE Umbria 2014-2020.

L'attività di valutazione, sulla base delle premesse metodologiche riportate nell'Offerta Tecnica e nel successivo Disegno di Valutazione consegnato a gennaio di quest'anno, si è dovuta adeguare a un contesto fortemente condizionato dalla diffusione del contagio e dalle misure restrittive che hanno contrassegnato questi mesi.

In ogni caso, l'attività svolta dal gruppo di lavoro, messo in campo dal RTI per la valutazione del PRA, ha cercato di valorizzare al massimo dati e informazioni disponibili e di allineare le analisi al continuo mutamento delle condizioni di attuazione del Programma FSE, rese necessarie da una più decisa focalizzazione nell'uso delle risorse del programma al contrasto dell'emergenza.

Da questa prospettiva, i contenuti di questo Rapporto riflettono il duplice obiettivo di realizzare quanto previsto dall'Offerta Tecnica e dal Disegno di Valutazione e di evidenziare gli effetti degli eventi sull'attività amministrativa nella gestione dei programmi operativi.

In sintesi, il Rapporto si articola come segue:

- la ricostruzione del contesto di realizzazione del PRA, dando conto dell'assetto di *governance* del PRA, del quadro delle responsabilità attuative, degli *step* di riprogrammazione che si sono succeduti negli ultimi anni (cap. 3);
- i contenuti e la struttura del PRA, attraverso l'analisi di quanto è avvenuto nelle fasi di attuazione del PRA, dei quattro ambiti di intervento (semplificazione, personale, funzioni trasversali, ciclo di performance) e la ricognizione del *set* di indicatori tesi a definire un percorso di miglioramento delle funzioni amministrative (cap. 4);
- le evidenze del sistema di monitoraggio del PRA e dell'indagine diretta presso testimoni privilegiati, che hanno rappresentato, insieme al dettaglio delle azioni in cui si è sviluppato il Piano, la base conoscitiva – quantitativa e qualitativa – sulla quale è stato possibile istruire l'esercizio valutativo del Piano (cap. 5);
- le risultanze dell'attività di valutazione, organizzate attorno ai concetti di rilevanza, efficacia/efficienza, impatto, che costituiscono la struttura di riferimento della domanda valutativa (cap. 6);
- la traduzione in termini di conclusioni, suggerimenti e raccomandazioni che emergono dall'attività di valutazione e che possono definire un percorso di consolidamento degli esiti derivanti dall'attuazione del Piano, anche nella prospettiva della prossima fase di programmazione 2021-2027 (cap. 7).

In appendice sono elencati gli atti e i documenti che hanno fatto da strumento servente alla ricostruzione dei contenuti del PRA e alla sua valutazione.

2. EXECUTIVE SUMMARY

Il contesto di realizzazione del PRA

Lo scenario di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è molto ampio e si riferisce ai programmi considerati nell'ambito del generale processo di riforma e cambiamento strutturale verso il quale sono state orientate le politiche del Paese al fine di recuperare potenziale di crescita, aumentare l'occupazione e garantire percorsi consolidati di sviluppo. Mai come in questa fase, alla conclusione dell'anno 2020 caratterizzato dall'emergenza COVID-19, lo scenario è in movimento e i riflessi sull'implementazione delle iniziative di riforma e sul loro impatto sono necessariamente ancora incerti.

La Commissione tra le quattro Raccomandazioni specifiche 2020¹ indirizzate all'Italia, ha ribadito l'opportunità di proseguire con iniziative in grado di assicurare l'efficacia della Pubblica Amministrazione, riconoscendo al contempo alcuni progressi ottenuti nel dar seguito alle Raccomandazioni specifiche 2019. Pertanto, il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della PA si conferma essere un obiettivo di importanza cruciale per contribuire a una *migliore gestione dei fondi UE* per il raggiungimento dei risultati e il potenziamento degli impatti delle politiche pubbliche, ed è in questa chiave che nell'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 sono state individuate le linee di indirizzo strategico nell'ambito dell'Obiettivo Tematico (OT) 11.

Con specifico riferimento al POR FSE 2014-2020 dell'Umbria, la struttura del Programma ha recepito pienamente l'impostazione delineata nell'AP, ricostruendo a valere sull'Asse 4 – Capacità istituzionale amministrativa - il nesso tra l'OT 11 e la priorità di investimento 11.1, anche in relazione all'esigenza di rivedere i processi di programmazione e attuazione in una prospettiva che tenga conto della centralità della semplificazione amministrativa, della riduzione degli oneri a carico di cittadini e imprese, dell'uso efficiente ed efficace delle risorse e dell'introduzione di modalità di controllo e valutazione per programmi e progetti.

Sono state due le fasi attuative del PRA², la prima delle quali si è conclusa nel 2018 ed è stata sottoposta ad esercizio di autovalutazione indipendente all'interno della stessa Amministrazione con esiti complessivamente soddisfacenti sul piano dell'implementazione, mentre la seconda fase ha preso avvio con l'adozione del PRA 2.0³ in relazione all'evoluzione dei contesti legislativi, organizzativi e procedurali che, in termini di *governance*, hanno determinato alcune sostanziali variazioni.

Infatti, in base alla D.G.R. 891 del 02/08/2018, conformemente allo *standard* nazionale e in continuità con la Fase I, sono stati individuati il Responsabile Politico e il Responsabile Attuativo del PRA. La medesima D.G.R. specifica inoltre che il Responsabile Attuativo del PRA si avvale, per le attività inerenti all'esecuzione (ivi comprese quelle relative al monitoraggio, al controllo e valutazione), della Sezione "Ciclo della performance, supporto tecnico amministrativo OIV e rafforzamento amministrativo". L'assetto organizzativo così definito è stato in seguito modificato con D.G.R. n. 21 del 22/01/2020 e con le ulteriori modifiche organizzative seguite all'avvicendamento politico intervenuto nel 2019.

¹ Semestre europeo 2020: Raccomandazioni specifiche per paese, COM (2020) 500 final (testo proposto dalla Commissione il 20 maggio 2020 e approvato dal Consiglio il 20 luglio 2020).

² Il PRA è stato adottato dalla Regione Umbria con DGR n. 1622 del 09.12.2014 e modificato con DGR n. 1762 del 22.12.2014.

³ L'adozione del PRA 2.0 è avvenuta con DGR n. 891 del 02.08.2018.

I contenuti e la struttura del PRA

Il PRA Fase I di Regione Umbria si è concentrato, nel primo biennio di attuazione, sull’inserimento e l’avvio della formazione di nuove figure professionali a tempo determinato nell’ambito dei servizi coinvolti nell’attuazione dei PO. Parallelamente alle attività connesse con l’inserimento del personale, nell’ambito della Fase I si sono inoltre svolte attività mirate alla formazione dei neoassunti (nel quadro del Piano di Formazione Integrato regionale); alla semplificazione, armonizzazione e standardizzazione delle procedure, focalizzandosi sulle singole azioni.

Il PRA 2.0 di Regione Umbria, coerentemente con il percorso nazionale, è suddiviso in tre ambiti di intervento, corrispondenti alle principali finalità individuate *in itinere*, oltre che a valle del completamento della Fase I: semplificazione legislativa e procedurale; interventi sul personale; interventi sulle funzioni trasversali e comuni. A questi tre principali ambiti se ne aggiunge un quarto, definito nell’Allegato B del Piano, dedicato agli “*ulteriori interventi e target di miglioramento PRA*” e consistente nella “Definizione e messa a regime del ciclo di *performance* in attuazione del D.Lgs. n. 150/ 2009”, da realizzarsi per quanto attiene al PRA attraverso l’attività di sviluppo e revisione del sistema di valutazione della *performance* stessa.

Un importante elemento di innovazione del PRA 2.0 è costituito dalla definizione di un sistema di monitoraggio che si avvale, oltre che di una reportistica quadrimestrale per ciascun intervento alimentata dalle relazioni dei responsabili, di un *set* di “*target* di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria” per ciascuno dei PO interessati dal Piano. I *target* individuati sono espressi attraverso indicatori suddivisi per categoria (di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria) e per ambito di applicazione (procedure di attivazione; procedure di aggiudicazione; attuazione dei progetti). Per ciascuno è prevista l’individuazione di un valore *target*, espresso in termini di scostamento rispetto alla situazione iniziale.

Evidenze del sistema di monitoraggio e delle interviste dirette ai testimoni privilegiati

Gli *standard* che definiscono modalità e strumenti per il monitoraggio del PRA 2.0 sono riconducibili al sistema nazionale descritto nelle *Linee Guida per l’implementazione e l’utilizzo degli indicatori di performance del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase*.

La componente del sistema di monitoraggio dedicata alla raccolta delle relazioni dei responsabili regionali PRA 2.0 risulta completa e in generale la qualità del sistema di monitoraggio e le prestazioni informative degli indicatori si ritengono soddisfacenti e contribuiscono alla crescita della capacità di osservazione centrale e locale sulle dinamiche attuative. Nell’esercizio di valutazione del PRA 2.0 di Regione Umbria, tali relazioni sono state analizzate per verificarne l’esaustività ai fini informativi connessi alla ricostruzione delle diverse categorie di interventi e alla loro implementazione. La periodicità quadrimestrale delle rilevazioni è ritenuta adeguata a monitorare lo stato di avanzamento delle diverse iniziative, riportandone l’attuazione, gli atti, le risorse e i risultati conseguiti. Contengono inoltre un corredo di note dedicate alle motivazioni degli eventuali ritardi rispetto a quanto programmato, attraverso le quali è possibile ricavare indizi su come i principali fenomeni esogeni (politico - organizzativi, sanitari) ed endogeni (strettamente connessi all’attuazione dei PO dei quali il PRA 2.0 è assieme parte integrante e strumento di capacitazione) abbiano influenzato lo svolgimento delle iniziative stesse.

Nel corso della rilevazione di campo condotta nell’ambito dell’esercizio di valutazione è stato somministrato un questionario al personale regionale che, per il ruolo ricoperto e le funzioni svolte relativamente all’attuazione del PRA, è stato individuato quale “testimone privilegiato” in grado di chiarire le problematiche oggetto dell’indagine fornendo un’angolazione visuale interna all’Amministrazione e, quindi, complementare rispetto a quella del valutatore.

Le considerazioni in esito all’indagine diretta rivolta ai testimoni privilegiati si concentrano nei punti seguenti:

- appare consolidato il ruolo effettivo e quello potenziale del PRA come strumento di miglioramento dell'azione amministrativa. Da un lato, risulta condivisa la necessità di “organizzare” in maniera completa ed efficace la risposta alle criticità che accompagnano da anni la programmazione in Italia lungo tutte le fasi di intervento dei Fondi Strutturali. Dall'altro lato, si rintraccia una chiara consapevolezza, da parte di chi ha responsabilità di attuazione dei programmi operativi, del percorso di miglioramento che il PRA ha di fatto messo in evidenza per l'Umbria, operando in questo modo un'adeguata declinazione dei fattori critici che caratterizzano la pubblica amministrazione a livello nazionale e regionale (criticità degli interventi organizzativi sull'Amministrazione, il mancato / tardivo allineamento dei sistemi informatici, la complessità della normativa relativa agli appalti e al bilancio) e focalizzando l'attenzione sugli elementi specifici di criticità che accompagnano la “macchina amministrativa” nella gestione dei programmi, nella loro attuazione e nelle inevitabili riprogrammazioni.
- Si afferma l'importanza e la centralità della formazione, soprattutto attraverso i risultati conseguiti nei confronti del personale neo-assunto e nei confronti degli enti e degli organismi intermedi (*tutoring*). Motivo di apprezzamento da parte dei testimoni privilegiati è rappresentato dall'adozione di strumenti innovativi per misurare e supportare l'attività amministrativa (ciclo della *performance*, banca dati Arachne, opzioni semplificate di costo).
- Si attende, in generale, un contributo positivo del PRA su elementi centrali del vissuto del personale amministrativo e della struttura decisionale come lo stress organizzativo e le necessità di semplificazione. Su questi aspetti la riflessione viene proiettata sulla programmazione 2021-2027, con l'auspicio che la messa a regime dei risultati ottenuti in questi anni attraverso il PRA possa costituire una base di apprendimento utile a una migliore gestione dei Fondi.

Le risultanze dell'attività di valutazione del PRA

La disponibilità di informazioni desumibili dalle relazioni di monitoraggio e dalle indagini dirette consente di formulare un giudizio valutativo puntuale focalizzato sulla coerenza (in termini di appropriatezza, rilevanza, adeguatezza degli interventi) e sull'efficacia (in termini di effettiva attuazione degli stessi) del PRA di Regione Umbria. L'esito valutativo è stato articolato in base ai criteri componenti la domanda di valutazione e di seguito sinteticamente illustrato evidenziando, da un lato, le componenti critiche/fabbisogni di partenza e, dall'altro, la valutazione a seguito dell'implementazione del Piano:

Fabbisogni di rafforzamento dell'Amministrazione e criticità di partenza:

- disallineamento tra il livello strategico (implementazione del quadro finanziario del PO) e il livello attuativo (definizione di bandi e avvisi ed impegno dei capitoli di bilancio), inteso soprattutto in termini di obiettiva carenza di personale dotato delle competenze necessarie a gestire le fasi connesse con la programmazione comunitaria;
- tempi lunghi della programmazione territoriale, anch'essi funzione, nella lettura regionale, della qualità delle competenze e della quantità del personale in relazione alle funzioni di competenza degli enti e degli Organismi intermedi;
- frammentazione delle responsabilità di attuazione nel contesto organizzativo regionale, sia rispetto ai Risultati Attesi dei PO, che alle fasi procedurali necessarie la effettiva certificabilità della spesa, ed in particolare rispetto ai controlli;
- mancanza di modelli comuni per le procedure in relazione agli *output* attesi, quali per esempio modelli di procedure per le opere pubbliche e l'acquisto di beni e servizi delle Agende urbane, aggravato dalla

proliferazione di strumenti di *policy* nel FESR e da inadeguati metodi e criteri di modulazione degli interventi FSE, in relazione ad un'offerta formativa che risulta invece particolarmente frazionata.

Valutazione in base al criterio della rilevanza e della coerenza

In termini generali, la coerenza e la rilevanza del Piano, nel suo complesso e a livello dei singoli interventi che lo compongono, vengono analizzate in base alla documentazione che ne definisce i presupposti, individuando le aree di criticità nell'attuazione dei PO e determinando la necessità dell'intervento in base ai fabbisogni così individuati: l'aderenza e l'adeguatezza delle misure rispetto a tali fabbisogni determinano infatti l'idoneità degli strumenti a conseguire i risultati attesi

In base alla costruzione del Piano, dal punto di vista della coerenza e della rilevanza di quanto pianificato per rispondere alle criticità, i punti di forza emersi nel corso dell'analisi fanno riferimento a tre aree principali:

1. l'impegno nell'adeguamento delle competenze delle risorse umane, in continuità con la prima fase: se con la prima fase la Regione si è confrontata con l'esigenza di acquisire il personale, con la seconda la formazione dei neoassunti è risultata la condizione necessaria al loro impiego a favore dell'attuazione dei PO in un contesto nel quale, tra i principali fattori di ritardo, la carenza di personale qualificato gioca un ruolo primario;
2. l'inclusione di tutti i soggetti le cui attività influenzano l'attuazione dei PO, in particolare gli OO.II. e i comuni;
3. l'integrazione del Piano con gli altri strumenti per migliorare la gestione manageriale dell'Amministrazione, focalizzati sulla pianificazione e sul controllo di gestione (monitoraggio, scostamenti, aggiustamento delle operazioni per il raggiungimento dei *target*): i cronoprogrammi, l'Action Plan e il ciclo di *performance*.

Valutazione in base al criterio dell'efficacia/efficienza

La valutazione dell'efficacia del PRA si concentra sull'osservazione e la misurazione dell'effettiva realizzazione degli interventi e del conseguimento dei relativi risultati attesi, attraverso variabili connesse con gli obiettivi stabiliti per il PRA nel suo complesso e per ciascuno degli interventi che lo compongono.

In assenza dei dati ricavabili direttamente attraverso il sistema di monitoraggio PRA, l'efficacia del Piano in termini di miglioramento della *performance* amministrativa non è immediatamente misurabile: pertanto, sono state individuate delle *proxy* che consentono, indirettamente, di formulare un giudizio valutativo fondato sugli elementi riscontrabili e disponibili al momento della redazione.

Il criterio di efficienza e la relativa domanda valutativa attengono ai rapporti tra risorse utilizzate (finanziarie e di tempo) e obiettivi raggiunti nella "Fase 2". Le variabili osservate includono:

- i dati finanziari del PRA;
- i tempi delle procedure di attuazione del PRA;
- la presenza di eventuali innovazioni di processo / procedura emerse nel contesto dell'intervento.

In piena coerenza con l'impianto nazionale dei PRA, i Piani sono a "costo zero" (salvo in alcuni casi specifici e principalmente a gestione nazionale) e si riferiscono a un periodo di attuazione standardizzato e dunque sostanzialmente analogo per tutti; pertanto, per una valutazione di efficienza nel senso proprio del termine (migliore o peggiore utilizzo delle risorse disponibili in relazione ai risultati raggiunti) si ritiene utile accorpate le considerazioni relative a questo criterio nell'ambito della valutazione espressa in risposta alla domanda valutativa sull'efficacia, che a tali risultati fa direttamente riferimento.

Attraverso questa prospettiva di analisi è possibile affermare che il PRA 2.0 della Regione Umbria è stato sostanzialmente e positivamente realizzato, nonostante gli ostacoli determinati da condizioni di contesto

oggettivamente esogene (modifiche pervasive dell'assetto organizzativo regionale; deviazione di risorse dedicate dovuta all'evento sismico; da ultimo, restrizioni alla mobilità imposte dall'emergenza sanitaria legata al COVID-19).

Se si assume tuttavia, quale *proxy* dell'efficacia del PRA, l'avanzamento dei Programmi la cui attuazione costituisce lo scopo del Piano stesso, nel periodo oggetto della presente valutazione si registra che i PO regionali marcano notevoli ritardi. Sarebbe tuttavia improprio inferire che questo sia conseguenza dell'attuazione del PRA: le motivazioni del ritardo, leggibili attraverso le RAA dei Programmi, evidenziano che il livello di raggiungimento dei *target*, pur ridefiniti dopo le riprogrammazioni intercorse tra il 2018 e il 2019 e le conseguenti riallocazioni, sono state determinate da fattori di natura diversa, che nello specifico caso del FSE scontano quale aggravante la mancata messa in operatività dell'O.I. ARPAL.

Rivolgendo quindi lo sguardo sul livello della dimensione organizzativo – amministrativa, le cui migliori costituiscono sostanzialmente gli “outcome” degli interventi del PRA, il Piano della Regione Umbria ha al contrario raggiunto risultati considerevolmente positivi e cruciali alla capacitazione dell'ente. Infatti, l'Amministrazione, attraverso gli interventi programmati, ha:

- acquisito e formato le risorse di personale necessarie all'attuazione dei Programmi, coprendo le aree di fabbisogno di competenze correttamente individuate in relazione alle specificità delle operazioni finanziate con i POR;
- definito, standardizzato e messo a sistema le procedure relative ai macro – processi che caratterizzano l'attuazione dei Programmi;
- adottato (anche se in maniera più accentuata sul POR FESR) strumenti di controllo di gestione e di verifica dei risultati in termini di *performance* del personale.

Risultati positivi, seppure di minore entità in quanto in diversa misura perfezionabili, sono inoltre stati raggiunti con l'estensione (seppur parziale e relativamente tardiva) delle opzioni di costo semplificato al FESR, con il supporto amministrativo agli OO.II. e ai comuni.

Rispetto all'adeguamento delle competenze del personale sul sistema informativo SIRU, il cui risultato è di portata limitata nonostante l'intervento sia stato attuato in coerenza con quanto programmato (e abbia anzi necessitato di essere ampliato anche attraverso un incremento della dotazione finanziaria), si ribadisce che il punto di maggiore criticità è lo stato di funzionalità del sistema stesso, che determina a cascata la formazione necessaria per adeguare il personale alle modifiche apportate.

Valutazione in base al criterio dell'impatto

La valutazione in termini di impatto può procedere soltanto *ex post*, con risultati consolidati a distanza del periodo di realizzazione di Piano o dei Programmi. E' però utile avere come riferimento un *benchmark* e una base di riferimento temporale costruiti intorno a misure e indicatori che rappresentino, in questo caso, il tema della capacità amministrativa e del livello qualitativo delle istituzioni.

A supporto di questa prospettiva di analisi può essere utile riportare come si colloca la regione rispetto al *Regional Competitiveness Index 2019* (RCI). Attraverso l'utilizzo di oltre 70 indicatori, l'RCI fornisce un'immagine comparabile e multiforme del livello di competitività per tutte le regioni dell'UE.

L'analisi del RCI, dei suoi tre sub-indici e delle 11 dimensioni *ivi* considerate, aiuta a evidenziare i punti di forza e di debolezza di ciascuna regione con la possibilità di confrontare ciascuno di essi con la media dell'UE o dei suoi pari.

In base al RCI Index, la Regione Umbria si posiziona al quindicesimo posto sulle 21 partizioni di livello NUTS-2 rispetto alla componente relativa al sotto – indice di funzionamento delle istituzioni, con un valore pari a

13.4 (la media nazionale è 18.9, mentre i valori estremi sono compresi tra 27.56 per la Provincia Autonoma di Bolzano e 5.08 per la Regione Calabria). Il posizionamento dell'Umbria rispetto alle regioni europee con caratteristiche socio – economiche simili (le regioni cd. “peer”) peggiora ulteriormente passando al penultimo posto su 9: la media dei punteggi infatti si alza a 25 per la presenza di 5 valori superiori al 50 (di cui due superiori al 70) registrati nelle regioni del Nord Europa.

In prospettiva, può essere opportuno tenere in osservazione l'evoluzione e l'andamento di queste analisi, considerando soprattutto il fatto che la prossima edizione del RCI Index è attesa per il 2022 e che il prossimo *step* per la valutazione delle iniziative di capacitazione amministrativa entreranno a far parte dell'aggiornamento della valutazione in itinere prevista al 2022, quando ci potrà avvalere anche dell'attualizzazione di analisi di *benchmark*.

Conclusioni, suggerimenti e raccomandazioni

La valutazione tematica ha determinato esiti che hanno permesso la formulazione delle seguenti conclusioni nell'ambito delle quali sono espressi anche i relativi suggerimenti e raccomandazioni:

- Garantire continuità alle attività per il rafforzamento amministrativo anche nella fase di definizione e di avvio dell'attuazione dei POR della programmazione 2021 - 2027, disegnando tuttavia in modo più organico le sue componenti secondo logiche che centralizzino negli stessi attori le responsabilità relative a insiemi omogenei di attività (nel caso dei PRA 2.0 avviati nel 2018, per esempio, gli interventi sui cronoprogrammi, sugli strumenti di controllo di gestione quali l'Action Plan e i Piani di *performance*). Questo dovrebbe risultare più facilmente realizzabile proprio nel periodo di programmazione 2021-2027, in quanto il tema della capacità amministrativa sarà integrato con gli obiettivi settoriali dei PO: non sarà in altri termini più necessario connettere il rafforzamento amministrativo con un obiettivo a sé stante, ma sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun Obiettivo di Policy, sulla base quindi degli specifici fabbisogni.
- Capitalizzare, nella definizione e nell'attuazione dei PO della programmazione 2021 - 2027, quanto realizzato in termini di standardizzazione procedurale e di riconduzione ad “operazioni – tipo”, sia nell'ambito degli interventi di semplificazione (i.e. interventi 6.1) che in quelli sul personale (i.e. interventi 6.2, con particolare riguardo per la formazione e la manualistica): l'investimento compiuto è stato oneroso in termini di tempo e di risorse (specie se raffrontato al livello di attuazione che ha determinato la riprogrammazione del POR FSE nel 2018) ed ha prodotto risultati che in ultima analisi hanno determinato le condizioni perché le operazioni che saranno selezionate nei PO della imminente nuova programmazione possano essere governate e attuate senza ritardi dovuti alla mancanza di competenze e strumentazione adeguata; questo, per lo meno, stante l'attuale, tendenziale mantenimento dell'*acquis* programmatico leggibile nelle bozze (*final version*) dei nuovi Regolamenti proposti dalla Commissione, e a condizione che dal punto di vista organizzativo non avvengano ulteriori modifiche con effetti pervasivi simili a quelli prodotti a partire dal 2019.
- Al punto precedente si aggancia il tema del proficuo utilizzo delle risorse assunte nell'ambito del PRA 1.0, specificamente selezionate (sulla base delle competenze pregresse sulle tematiche dell'attuazione del POR) e allo scopo formate, sia nell'ambito del PFI che attraverso le iniziative specifiche: i profili che ne sono derivati dovrebbero rimanere, dal punto di vista organizzativo, connessi con le tematiche della programmazione comunitaria, sia per contribuire efficacemente alla chiusura della programmazione in corso che per definire e attuare quella imminente. Pertanto, sarebbe opportuno attivare procedure e strumenti atti a favorire e valorizzare l'investimento nelle competenze e nelle risorse svolto dall'Amministrazione regionale rivolto ai profili, ove possibile adeguando percorsi dedicati al mantenimento alle strutture regionali e agli organismi intermedi delle risorse umane che hanno svolto attività di supporto all'attuazione dei PO.

- Proseguire nell'integrazione strutturale, nell'ambito del Piano della *performance*, degli obiettivi direttamente connessi all'attuazione dei POR. Il processo, attivato al momento della presente valutazione per due annualità, ha finora visto una netta e maggiore integrazione degli obiettivi legati alle misure finanziate con il FESR rispetto al FSE, e ha riguardato i *target* finanziari, alcuni *target* procedurali e, in minor misura, quelli fisici.
- Connessa con la precedente, si formula anche la raccomandazione di completare il processo, pur avviato, di adozione dell'Action Plan per la pianificazione, il monitoraggio e l'eventuale riallocazione delle risorse appostate sulle misure programmate sul POR FSE, attraverso la preventiva adozione dei cronoprogrammi delle singole misure, si fonda sulle medesime considerazioni di efficacia ed efficienza.
- Infine, ulteriormente connesso al punto precedente si suggerisce di prevedere che l'Action Plan finalizzato alla realizzazione puntuale, in linea con i tempi programmati di realizzazione, del POR FSE+ 2021 - 2027, sia sviluppato contestualmente alla definizione del Programma e all'approvazione dell'eventuale DIA ad esso relativo e che, fin dall'adozione, sia chiaramente legato con gli obiettivi del prossimo Piano della *performance*. L'esperienza maturata nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, unicamente relativa al POR FESR, dimostra infatti che l'Action Plan consente di intervenire sul Programma in modo tempestivo, riallocando le risorse sulle misure più performanti e garantendo maggiore efficacia nell'attuazione fisica e nella spesa ad essa collegata, come accaduto nel 2018.

3. IL CONTESTO DI REALIZZAZIONE DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

Lo scenario di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo è molto ampio e si riferisce ai programmi considerati nell'ambito del generale processo di riforma e cambiamento strutturale verso il quale sono state orientate le politiche del Paese al fine di recuperare potenziale di crescita, aumentare l'occupazione e garantire percorsi consolidati di sviluppo⁴. Per l'Italia - che necessita di un maggiore impulso all'innalzamento del grado di coesione territoriale, economica e sociale - la riforma della PA e il suo potenziamento nei confronti di territori, cittadini e imprese rappresenta un fattore essenziale, tanto più in presenza di nuove incertezze sul fronte economico legate alle conseguenze dello scoppio della pandemia da SARS-Cov-2 e dalla successiva e drammatica emergenza sanitaria.

Mai come in questa fase, alla conclusione dell'anno 2020 caratterizzato dall'emergenza COVID-19, lo scenario è in movimento e i riflessi sull'implementazione delle iniziative di riforma e sul loro impatto sono necessariamente ancora incerti. Tuttavia, occorre evidenziare il notevole sforzo compiuto dall'Italia per rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche, riconosciuto dalla stessa Commissione Europea (CE) che nel *Country Report*⁵ del 2019 ha convenuto che "l'Italia ha stanziato 1,2 miliardi di euro, l'importo più elevato nell'UE, per rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni a vari livelli e promuovere una stretta cooperazione con le parti interessate. Queste risorse si concentrano sul miglioramento, la semplificazione e la modernizzazione delle procedure e dell'organizzazione della PA (...)".

Più recentemente, la Commissione tra le quattro Raccomandazioni specifiche 2020⁶ indirizzate all'Italia, ribadisce anche l'esigenza di perseguire un miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e dell'efficacia della Pubblica Amministrazione, pur riconoscendo come in tale ultimo ambito si siano registrati alcuni progressi nel dar seguito alle Raccomandazioni specifiche 2019. A tale indicazione si legano anche gli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale di Riforma (PNR) 2020⁷ che, illustrando la strategia di riforma per le aree prioritarie, individua nella quarta area le priorità di azione volte a rispondere alle raccomandazioni del Consiglio Europeo nonché a influenzare positivamente l'Italia nel posizionamento rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030. In particolare, il PNR 2020 individua la semplificazione amministrativa e normativa quale "fulcro del rilancio della macchina amministrativa" che si impegna, appunto, a rilanciare attraverso politiche volte alla semplificazione e riduzione di oneri amministrativi, riqualificazione del capitale umano, digitalizzazione delle procedure e innovazione.

Ne discende che il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della PA si confermi essere cruciale per facilitare il conseguimento dei risultati e il potenziamento degli impatti delle politiche pubbliche, contribuendo a migliorare la gestione dei fondi UE⁸.

I Piani di Rafforzamento Amministrativo sono strumenti operativi previsti nell'Accordo di Partenariato e diretti a favorire il miglioramento complessivo delle prestazioni della Pubblica Amministrazione. Tali strumenti possono essere considerati tra i principali elementi atti a favorire il raccordo tra il miglioramento della strategia per l'attuazione e gestione dei Programmi Operativi e il rafforzamento strutturale della capacità amministrativa. Attraverso i PRA sono promossi e armonizzati una serie di interventi orientati al cambiamento

⁴ Cfr. la descrizione del quadro di riferimento della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 illustrata nel PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

⁵ COM (2019) 150 final - Relazione per paese relativa all'Italia – 2019.

⁶ Semestre europeo 2020: Raccomandazioni specifiche per paese, COM (2020) 500 final (testo proposto dalla Commissione il 20 maggio 2020 e approvato dal Consiglio il 20 luglio 2020).

⁷ Il PNR 2020 costituisce la sezione III del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 (<https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>) approvazione del 24/04/2020 e relativa nota di aggiornamento del 14/10/2020 che definisce il perimetro di finanza pubblica nel quale sono iscritte le misure della Legge di bilancio 2021.

⁸ Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 08/07/2014, punto 3 (GUUE C247/60 del 29/07/2014).

strutturale della PA e al perseguimento dell'efficacia nella *governance* multilivello nell'attuazione delle politiche di sviluppo, per il successo delle quali è fondamentale la cooperazione istituzionale, orizzontale e verticale, e il coinvolgimento del partenariato.

E' questa la prospettiva che si rinviene nel *Position Paper* della Commissione Europea (CE) e nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) come recepita nell'Accordo di Partenariato (AP) che precisa le linee di indirizzo strategico per l'Obiettivo Tematico (OT) 11.

In particolare, la strategia di rafforzamento poggia su tre pilastri: il primo mirato alla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale, il secondo volto al miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, il terzo orientato a favorire la capacità di *governance* multilivello con ricadute anche sulla capacità degli organismi coinvolti nell'attuazione dei programmi operativi.

Con specifico riferimento al PO FSE Umbria, la struttura del Programma recepisce pienamente l'impostazione delineata nell'AP ricostruendo a valere sull'Asse 4 – Capacità istituzionale amministrativa - il nesso tra l'OT 11 e la priorità di investimento 11.1⁹; una scelta motivata anche dall'esigenza di rivedere i processi di programmazione e attuazione in una prospettiva che tenga conto della centralità della semplificazione amministrativa, della riduzione degli oneri a carico di cittadini e imprese, dell'uso efficiente ed efficace delle risorse e dell'introduzione di modalità di controllo e valutazione per programmi e progetti.

La Commissione con nota ARES (2014) 969811 del 28.03.2014 ha invitato tutte le Regioni a compiere una verifica amministrativa delle competenze e della capacità di gestione delle AdG e degli O.I. nello svolgimento delle attività legate alla programmazione e, conseguentemente, ad elaborare specifici Piani di Rafforzamento Amministrativo. La Regione Umbria si è pertanto dotata, con D.G.R. n. 1622 del 9/12/2014 (modificata con D.G.R. n. 1762 del 22/12/2014), di un Piano di Rafforzamento Amministrativo finalizzato a rafforzare le capacità di gestione dei fondi comunitari da parte delle AdG e di tutte le strutture coinvolte nell'attuazione degli interventi cofinanziati.

L'attuazione è stata stabilita per fasi e la prima si è conclusa nei primi mesi del 2018 e sottoposta a *self assessment* da parte dell'OIV, istituito ai sensi della L.R. n. 13/2000. La seconda fase del piano è stata avviata nel corso del 2018 con l'approvazione della D.G.R. n. 891 del 02/08/2018 e la conseguente definizione del PRA 2.0 con il quale sono stati delineati interventi di semplificazione legislativa e procedurale che riguardano l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato, la centralizzazione dei controlli (attraverso l'adesione al progetto nazionale del Consiglio nazionale dei commercialisti), il rafforzamento della capacità di previsione di spesa dei programmi, lo svolgimento di interventi di rafforzamento del personale, l'adozione di iniziative sulle funzioni trasversali (es. l'Action plan) e sugli strumenti comuni (l'affiancamento agli O.I.) e alla realizzazione di attività di *tutoring* rivolte ai beneficiari (accompagnamento *on the job* ai comuni delle aree interne e delle zone sociali).

⁹ La priorità 11.i si riferisce all'investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance* (Cfr. Accordo di Partenariato 2014-2020 – All. IV – Scheda di raccordo tra risultati attesi e priorità di investimento FSE).

3.1. IL CONFRONTO FRA L'UMBRIA E LE ALTRE REGIONI EUROPEE

Il confronto con le altre regioni europee consente di posizionare l'Umbria in relazione ai processi generali di sviluppo e a quelli specifici che riguardano le direttrici di crescita socioeconomica nel panorama più vasto dell'Unione Europea.

A supporto di questa prospettiva di analisi può essere utile esaminare come si colloca la regione rispetto al Regional Competitiveness Index (RCI). Come viene ricordato nella pagina web della Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Regional-Competitiveness-Index-2019>) “La competitività regionale è la capacità di una regione di offrire un ambiente attraente e sostenibile affinché le imprese e i residenti possano vivere e lavorare. Lanciato nel 2010 e aggiornato ogni tre anni, l'indice di competitività regionale (RCI) consente alle regioni di monitorare e valutare il proprio sviluppo nel tempo e rispetto ad altre regioni. L'indice di competitività regionale (RCI) misura i principali fattori di competitività dal 2010 per tutte le regioni di livello NUTS-2 nell'Unione europea”.

Attraverso l'utilizzo di oltre 70 indicatori, “l'RCI fornisce un'immagine comparabile e multiforme del livello di competitività per tutte le regioni dell'UE. Il livello subnazionale descritto dal RCI consente la valutazione delle disuguaglianze dei livelli di competitività tra le regioni e il monitoraggio delle prestazioni nel tempo a un livello spaziale disaggregato. Nella maggior parte dei casi, il livello regionale è molto più adatto che guardare solo a livello nazionale. L'RCI dovrebbe essere considerato come uno strumento per assistere nella progettazione di politiche migliori e nel monitoraggio della loro efficacia.

Essendo un concetto multidimensionale e complesso, il miglioramento della competitività richiede lo sforzo coordinato di molti attori diversi. L'analisi del RCI, dei suoi tre sotto-indici e delle 11 dimensioni aiuta a evidenziare i punti di forza e di debolezza di ciascuna regione con la possibilità di confrontare ciascuno di essi con la media dell'UE o dei suoi pari.

Il RCI è uno strumento unico, comparabile e trasparente per i decisori nazionali e locali responsabili delle strategie di sviluppo regionale, in particolare nel contesto della politica di coesione”.

Tabella 1 - Caratteristiche e dimensioni del Regional Competitiveness Index 2019

L'edizione 2019 del RCI presenta le seguenti caratteristiche:

- tiene traccia delle prestazioni di 268 regioni a livello NUTS-2 in 28 Stati membri dell'UE (7 “capital regions” sono state considerate con le rispettive aree metropolitane);
- comprende 74 indicatori selezionati da una serie di 84 indicatori (alcuni utilizzati nel 2016 sono stati sostituiti);
- seguendo lo stesso quadro e la stessa metodologia delle precedenti edizioni, gli indicatori sono raggruppati in 11 dimensioni di competitività che catturano concetti rilevanti per la produttività e lo sviluppo a lungo termine.

A loro volta, queste 11 dimensioni sono organizzate in tre sotto-indici:

- SUB-INDICE DI BASE: Istituzioni, Stabilità macroeconomica, Infrastrutture, Sanità, Istruzione di base;
- SUB-INDICE DI EFFICIENZA: Istruzione superiore e apprendimento permanente, Efficienza del mercato del lavoro, Dimensioni del mercato;
- SUB-INDICE INNOVAZIONE: Capacità di risposta tecnologica, Complessità aziendale, Innovazione.

La maggior parte dei valori degli indicatori disponibili copre il periodo 2015-2017 (alcuni sono recenti fino al 2018, mentre alcuni altri risalgono al 2014).

Per l'Umbria i risultati di *benchmark* hanno prodotto il seguente profilo:

- La regione si posiziona al 184° posto su 268 regioni e aree metropolitane sulla base dell'Indice di Competitività Regionale. In termini numerici il livello dell'Indice per l'Umbria è 43,49 nel *range* da 0 a 100 e comunque in diminuzione rispetto all'edizione 2016 del RCI (-0,44);
- L'Umbria si posiziona al 152° posto su 268 regioni e aree metropolitane per livello del prodotto interno lordo pro capite espresso in parità di potere d'acquisto (PPS). Nel *range* da 0 a 100, il valore umbro del Pil pro capite è *pari*83. Dati 5 livelli di sviluppo economico, con 1 che corrisponde al livello più basso e 5 al livello più elevato, l'Umbria si colloca al livello 3.
- Le cosiddette “Peer Regions” e cioè le regioni che presentano un certo grado di omogeneità con l'Umbria sono: Cipro; Abruzzo; Mecklenburg-Vorpommern (GER); Derbyshire and Nottinghamshire, Northumberland and Tyne and Wear, Dorset and Somerset (UK); Liegi (BEL); Northern and Western (IRL); Auvergne, Bourgogne, Basse-Normandie, Nord-Pas de Calais, Poitou-Charentes, Corsica (FRA) e Castilla y León (SPA);
- Con riferimento al Sub-Indice di base (con livello medio pari a zero e corrispondente all'intero aggregato europeo a 28 stati), la regione si colloca al di sotto (-0,54) e ciò accade con tutti gli ambiti che concorrono a costruire il Sub-Indice, tranne che per l'ambito sanitario; per istituzioni e educazione di base la performance dell'Umbria è inferiore a quella delle regioni omologhe;
- Il Sub-Indice di Efficienza (sempre con riferimento al livello medio europeo pari a zero) è anch'esso negativo (-0,39), sebbene in linea con quanto accade nelle regioni affini; particolarmente debole la performance che riguarda l'istruzione superiore e l'apprendimento permanente, mentre risultano in linea gli ambiti dell'efficienza del mercato del lavoro e della dimensione di mercato;
- Negativo è anche il Sub-Indice relativo alla dimensione dell'Innovazione (-0,41) e in quest'ambito l'Umbria presenta livelli di performance inferiori a quelli delle *peer regions*, in particolare per ciò che riguarda la capacità di risposta tecnologica (-0,79).

In termini temporali, la posizione relativa dell'Umbria, sulla base del RCI, non muta rispetto alle precedenti edizioni dell'Indice (2010, 2013, 2016), mentre peggiora, tra il 2010 e il 2019, quella dell'Italia e quella di altre regioni come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, ma anche l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Lazio. Sempre fra il 2010 e il 2019, l'unico territorio che migliora la propria posizione relativa è la Provincia Autonoma di Trento, già in progressivo miglioramento nell'edizione del 2013 dell'Indice.

In termini di competitività, dunque, l'Umbria sembra aver perso spinta negli ultimi anni e comunque non appare in grado di tenere il passo con le altre regioni europee che presentano condizioni di contesto analoghe. A far da peso nella rincorsa verso un maggior grado di capacità competitiva proprio quegli ambiti in cui il fattore umano e, in particolare, la disponibilità di competenze adeguate diventa centrale: istituzioni, istruzione, capacità di risposta all'innovazione tecnologica.

3.2. ASSETTO ORGANIZZATIVO REGIONALE E GOVERNANCE DEL PRA

La *governance* del PRA Fase 2 ha subito, nel corso del periodo in valutazione, alcune sostanziali modifiche.

In base alla D.G.R. 891 del 02/08/2018 infatti, conformemente allo *standard* nazionale e in continuità con la Fase I, sono stati individuati il Responsabile Politico e il Responsabile Attuativo del PRA¹⁰. La medesima

¹⁰ Rispettivamente, l'allora Presidente della Giunta regionale e il Direttore p.t. della Direzione Regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo.

D.G.R. specifica inoltre che il Responsabile Attuativo del PRA si avvale, per le attività inerenti all'esecuzione (ivi comprese quelle relative al monitoraggio, al controllo e valutazione), della Sezione "Ciclo della performance, supporto tecnico amministrativo OIV e rafforzamento amministrativo".

Inoltre, il Responsabile Attuativo del PRA utilizza per l'esercizio delle sue funzioni le risorse assegnate alla propria Direzione, nonché le necessarie risorse esterne acquisite a valere sulla dotazione degli Assi di Assistenza Tecnica dei PO FESR e FSE, del PSR FEASR e dell'Asse capacità istituzionale e amministrativa del PO FSE (OT 11).

L'assetto organizzativo così definito è stato in seguito modificato con D.G.R. n. 21 del 22/01/2020 e con le ulteriori modifiche organizzative seguite all'avvicendamento politico intervenuto nel 2019.

Questi fattori hanno comportato che le competenze della Direzione Risorse Umane Finanziarie e Strumentali. Affari Generali e Riforme, Turismo e Agenda Digitale, ivi comprese quelle relative all'Autorità di Gestione FESR e FSE siano prevalentemente confluite nella Direzione Risorse, Programmazione, Cultura, Turismo attribuita, a partire dal gennaio 2020, al Direttore della stessa Direzione, al quale è stata conferita anche il ruolo di Responsabile Attuativo del PRA. Tale decisione è stata assunta *"tenendo conto dello stretto collegamento, sia in termini di governance che di esecuzione del PRA, con l'Autorità di Gestione dei PO FSE e FESR. Ciò al fine di garantire l'esecuzione del PRA 2.0 anche in considerazione dei numerosi adempimenti cui far fronte"*.

Anche in questa nuova configurazione, il Responsabile attuativo continua ad essere coadiuvato dalla Sezione Ciclo della Performance, supporto tecnico amministrativo OIV e rafforzamento amministrativo assegnata al Servizio Organizzazione, Gestione e Amministrazione del Personale.

Le modifiche organizzative intercorse a cavallo tra il 2018 e il 2020 sono quindi, nel complesso, risultate pervasive anche rispetto all'attuazione del POR. Dal confronto tra l'organigramma regionale nei due periodi, infatti, risultano differenti, per numero e competenze, sia le direzioni regionali (dalle cinque del 2018 alle quattro del 2020¹¹) che, a cascata, i rispettivi servizi. In termini di impatto sulla attuazione dei POR tali modifiche, ricostruibili attraverso la comparazione dei rispettivi Documenti di Indirizzo Attuativo (D.I.A.) hanno riguardato la maggior parte dei Servizi regionali titolari di interventi cofinanziati con il POR.

3.3. ATTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PO AI SERVIZI REGIONALI E AVANZAMENTO DELL'ATTUAZIONE: I DOCUMENTI DI INDIRIZZO ATTUATIVO (D.I.A.)

In base alla complessiva impostazione della programmazione FSE nel periodo 2014-2020, con D.G.R. n. 430 del 27/03/2015 la Giunta Regionale ha adottato la prima versione del Documento di Indirizzo Attuativo (DIA¹²) relativo al Programma.

Il documento, insieme al Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co) del POR, costituisce un elemento centrale per la *governance* di Programma: tra le altre cose, esso definisce infatti le relazioni tra il Programma e le specifiche organizzative regionali, fornendo il quadro delle responsabilità attuative poste a carico dei Servizi e della programmazione fino al livello di dettaglio degli specifici interventi.

¹¹ La riduzione diviene esecutiva con l'organigramma aggiornato al 1° luglio 2019, in seguito alle modifiche intercorse con il citato avvicendamento del vertice politico regionale.

¹² Il DIA illustra, da un lato, la pianificazione attuativa e di indirizzo per tutte le strutture dirigenziali della Giunta Regionale ivi individuate quali responsabili di attuazione di interventi; dall'altro, imposta la programmazione degli interventi e i relativi tempi di attuazione al fine di garantire il rispetto dei target intermedi e finali indicati nel relativo Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

In conseguenza di ciò, il Documento è soggetto a tutti gli aggiornamenti determinati sia dalle variazioni dell'assetto organizzativo che dalle riprogrammazioni del POR; le principali modifiche e i relativi atti sono brevemente riportati nel seguito:

- con D.G.R. n. 192 del 29.02.2016, è stato aggiornato dell'elenco delle strutture responsabili di attuazione degli interventi specifici dell'asse I "Occupazione" e II "Inclusione Sociale e lotta alla povertà", e la variazione della dotazione finanziaria relativa ad alcuni interventi specifici ricompresi nella priorità di investimento 9.1;
- con D.G.R. n. 285 del 21.03.2016 è stata ulteriormente aggiornata, per l'Asse I "Occupazione", l'attribuzione delle strutture responsabili di attuazione degli interventi specifici e, per alcuni di essi (ricompresi nella priorità di investimento 8.1 - RA 8.5), la dotazione finanziaria per il periodo 2014-2020 ad invarianza dell'ammontare complessivo di risorse per priorità. Questo aggiornamento ha comportato l'adeguamento del calcolo degli indicatori di output e finanziari ai fini del Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- con D.G.R. 792 del 11.07.2016 sono state modificate le dotazioni finanziarie degli interventi specifici finanziabili sull' IV "Capacità Istituzionale ed Amministrativa";
- con D.G.R. n. 1494 del 12.12.2016, a seguito della riorganizzazione degli assetti organizzativi e dirigenziali¹³, vigente dal 1° maggio 2016, è stato adeguato il "Quadro generale di attribuzione delle responsabilità di attuazione degli interventi specifici" alle modificate competenze funzionali delle strutture dirigenziali della Giunta Regionale. Inoltre, è stato aggiornato lo scenario analitico di attuazione per il periodo 2014-2020 per gli Assi I "Occupazione" e IV "Capacità istituzionale ed amministrativa", mediante l'introduzione di nuovi interventi specifici e la variazione della dotazione finanziaria di altri già previsti, adeguando di conseguenza il calcolo degli indicatori di output e finanziari ricompresi del Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- con D.G.R. n. 240 del 19.03.2018 sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni al documento adeguandolo al nuovo assetto organizzativo della Regione;
- con D.G.R. n. 538 del 06.05.2019 sono state apportate ulteriori integrazioni e revisioni che prendono in considerazione le modifiche organizzative fino alla data del 30.04.2019;
- con D.G.R. n. 231 del 01.04.2020, si è proceduto infine all'adeguamento indotto dalla proposta di riassegnazione della riserva dovuta alla riprogrammazione del 2019; alle esigenze di aggiornamento emerse dal confronto partecipato con ciascun RdA/O.I. nel corso del 2019 e del 2020 (e in particolare l'indicazione del quadro delle responsabilità di attuazione delegate all'OI ARPAL); tale ultimo aggiornamento esplicita inoltre l'esigenza di quantificare nuovamente i *target* fisici e finanziari del PO.

¹³ Interventuti con D.G.R. n. 391/2016.

3.4. LE RIPROGRAMMAZIONI DEL POR

Il PO Umbria FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 *final* del 12.12.2014¹⁴.

Il Programma è stato successivamente riprogrammato con l'introduzione, nell'ambito del paragrafo 4.3 "Approccio integrato allo sviluppo territoriale", dell'utilizzo dello strumento ITI – Investimento Territoriale Integrato (art. 36 Reg. UE n. 1303/2013) per la realizzazione del "Progetto Integrato d'Area per il Trasimeno" (Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2017) n. 5669 del 09.08.2017), di cui la Giunta Regionale ha preso atto con D.G.R. n. 986 del 06/09/2017.

Nel 2018 è stata avviata una ulteriore riprogrammazione inerente alla modifica delle allocazioni finanziarie fra Assi e priorità di Investimento e la revisione dei target finanziari e fisici al 2018 e al 2023 relativi al Quadro della *Performance*. Ai fini di una verifica sulla concentrazione tematica, da parte del valutatore si è ritenuto di utilizzare proprio l'allocazione di risorse scaturita a seguito della riprogrammazione approvata con Decisione C(2018) 7929¹⁵ del 21.11.2018¹⁶ che ha previsto una ripartizione finanziaria per Asse, priorità e intervento specifico più in linea con l'evoluzione dei fabbisogni e del contesto di *policy* rispetto al disegno originario del programma. Per l'Asse 4 tale ripartizione ha determinato un ammontare di risorse pari a € 9.140.108, il 3,85% sul valore complessivo (il 4% rispetto agli altri Assi del POR, al netto dell'Assistenza Tecnica).

Con Decisione di esecuzione C(2019) 5636 *final* del 24.07.2019 sono stati individuati i programmi operativi e le priorità i cui *target* intermedi, ripartiti per Fondo e per categoria di regioni, sono stati conseguiti o non conseguiti, evidenziando, in riferimento al POR Umbria FSE 2014-2020, che l'Asse I "Occupazione" non ha conseguito il proprio *target* intermedio. Pertanto, con D.G.R. n. 1072 del 24.09.2019 è stata preadottata la proposta di riassegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione; La procedura di modifica si è conclusa con la Decisione di esecuzione C(2020) 1662 *final* del 12.03.2020, di cui la Giunta Regionale ha preso atto con D.G.R. n. 209 del 25.03.2020.

Successivamente, in esito alle iniziative per contrastare gli effetti della pandemia SARS-Cov-2 e fornire una risposta in chiave anticrisi, sono intervenute ulteriori variazioni del Piano finanziario: la Dec. C(2020) 7422 *final* del 22.10.2020 che sancisce l'adozione del piano di contrasto all'emergenza COVID-19 e, infine, una modifica alle dotazioni delle priorità 9.1 e 9.4 all'interno dell'Asse 2 la cui approvazione è stata comunicata al 30.11.2020.

Come precedentemente accennato, ai fini della presente valutazione si è ritenuto di esaminare il rilievo assunto dall'Asse 4 nel quadro della strategia complessiva del POR FSE e della relativa concentrazione tematica, pertanto, si è ritenuto opportuno effettuare una ricognizione delle vicende che hanno determinato l'attuale dotazione di risorse appostate sull'Asse 4 – "Capacità istituzionale e amministrativa", considerando dapprima l'allocazione registrata a seguito della riprogrammazione approvata con Decisione C(2018) 7929¹⁷ del 21.11.2018, che aveva rivisitato le ripartizioni finanziarie per Asse, priorità e intervento specifico, allineandole

¹⁴ Regione Umbria ha preso atto della Decisione della Commissione con D.G R. n. 118 del 02.02.2015

¹⁵ La diversa allocazione finanziaria legata alla riprogrammazione C(2018) 7929 ha comportato una revisione dei *target* finanziari e fisici della performance favorendo il conseguimento dei relativi obiettivi di efficienza ed efficacia.

¹⁶ Con DGR n. 1425 del 10.12.2018 si è preso atto della Decisione di modifica.

¹⁷ La diversa allocazione finanziaria legata alla riprogrammazione C(2018) 7929 ha comportato una revisione dei *target* finanziari e fisici della performance favorendo il conseguimento dei relativi obiettivi di efficienza ed efficacia.

maggiormente all'evoluzione dei fabbisogni e del contesto di *policy* rispetto al disegno originario del programma¹⁸.

Le risorse allocate a valere sull'Asse 4 nel periodo 2018 -2020, qui considerato, sono diminuite del 17% e il loro peso sul totale della dotazione del POR è passato dal 3,85% al 3,20% (se si considera il piano finanziario al netto delle dotazioni dell'Asse 5 – “Assistenza tecnica”, l'Asse 4 passa dal 4% al 3,2%).

Dalla ricostruzione delle diverse rimodulazioni del Piano finanziario, alla luce delle dinamiche attuative del Programma e dall'evoluzione del contesto (come condizionato dalle misure intraprese nel corso del 2020 per contrastare l'emergenza COVID-19), si evidenzia che le modifiche che sono state apportate non hanno determinato variazioni o particolari criticità in termini di contributo del POR alla realizzazione della strategia UE né al conseguimento dei suoi obiettivi.

Sulla base della ripartizione del Piano finanziario qui assunto come riferimento dell'analisi, approvato con Dec. C(2018) 7929, all'Asse 4 erano state attribuite risorse per un ammontare di € 9.140.108, il 3,85% sul valore complessivo del programma (il 4% rispetto agli altri Assi del POR, al netto dell'Assistenza Tecnica).

Con una successiva modifica del Programma¹⁹, avvenuta nel corso del 2019 e legata alla riassegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione (a causa del mancato conseguimento del *target* intermedio della *performance* riferito all'Asse 1 – Occupazione del POR FSE²⁰) non sono state apportate variazioni alla consistenza dell'Asse 4, sia in termini di risorse che di concentrazione tematica²¹.

Tuttavia, nel corso del 2020, a seguito dello scoppio della pandemia legata al COVID-19 e della grave emergenza sanitaria, l'Unione Europea ha intrapreso importanti misure²² mirate a contrastarne gli effetti, che si sono sostanziate in una serie di iniziative e modifiche regolamentari orientate a favorire una celere mobilitazione di risorse comunitarie verso settori e categorie maggiormente esposte alle criticità dell'emergenza COVID-19.

Pertanto è in questo quadro che, con riferimento al POR FSE, è intervenuta la D.G.R. n. 348 del 08/05/2020 con la quale si è formulata la proposta di una ulteriore rimodulazione del Programma per contrastare l'emergenza COVID-19. In sostanza, sono state determinate le risorse “non vincolate” ovvero disponibili²³ per

¹⁸ Il POR FSE Umbria 2014-2020, nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”, è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 9916 del 12.12.2014 e, prima delle modifiche sancite con Dec. C(2018)7929 *final* del 21.11.2018, era stato modificato con Dec. C(2017)5669 *final* del 09.08.2017.

¹⁹ Sulla base della Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2019)5636 *final* del 24.07.2019 che individua i programmi operativi e le priorità i cui target intermedi, ripartiti per fondo, sono stati o meno conseguiti.

²⁰ Nel dettaglio, la quota di riserva non conservata dall'Asse 1, per complessivi € 7.849.446, è stata ceduta dalle priorità 8.2 e 8.5 in favore delle priorità 9.1 (Asse 2) e 10.1, 10.2, 10.3 (Asse 3).

²¹ L'Asse 4 concentra la sola priorità 11.1 e a livello di revisione del quadro del target della *performance* al 2023, in occasione della riprogrammazione è stato aggiornato l'indicatore di output relativo al “numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale” portando il valore obiettivo da 34 a 33 unità.

²² Tra le diverse azioni e iniziative messe in campo dall'UE, si vedano in particolare le CRII e CRII+, le modifiche apportate con i Reg. (UE) 2020/460 e 2020/558, le modifiche apportate con il “quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza Covid-19” con le COM C(2020) 1863 e C(2020) 2215, nonché le indicazioni del 03.04.2020 della DG EMPL sulla tipologia di misure che possono essere mobilitate nell'ambito del FSE e IOG per affrontare la crisi COVID-19.

²³ Tra le risorse vincolate sono state ricomprese: quelle costituite dagli impegni contabili di bilancio giuridicamente vincolanti/programmati, i fabbisogni programmati da ARPAL (sia quale O.I che per le residue attività in avvalimento), gli impegni stabiliti dagli accordi stipulati con l'Unione dei Comuni del Trasimeno per l'attuazione delle Aree Interne e Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA

Asse e priorità di investimento, ricavando 52.879.882,46 euro da impiegare per interventi di contrasto all'emergenza e di ripartenza del sistema socioeconomico²⁴. Relativamente all'Asse 4 sono state rese disponibili risorse per 1.549.362 euro che hanno portato l'ammontare complessivo allocato per la priorità 11.1 del POR a 7.590.744 euro.

Alla luce dell'esigenza di intraprendere una azione coordinata tra Stato e Regioni per contrastare efficacemente l'emergenza COVID-19 e mitigarne gli effetti sanitari, economici e sociali, si è concordato di utilizzare i fondi FESR e FSE come una delle principali fonti finanziarie in funzione anticrisi, anche in relazione alle modifiche apportate dai Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558. Pertanto con il c.d. Accordo Provenzano²⁵, il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e la Regione Umbria hanno concordato di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi originariamente programmati dai PO, interessando risorse per un ammontare di 98,60 milioni di euro.

La riprogrammazione di tali somme è stata rivolta a far concorrere la relativa quota di risorse allocate nei PO, al finanziamento di cinque priorità (emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale). Al contempo, allo scopo di consentire alla Regione Umbria di riorientare le risorse dei PO e garantire la copertura di progetti non più finanziati dai fondi strutturali europei, è stata assicurata una opportuna riprogrammazione della quota del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) attribuita alla Regione Umbria e l'attivazione di un Programma Operativo Complementare (POC), nel quale confluiscono le risorse nazionali di cofinanziamento²⁶ destinate a implementare le iniziative già attivate nei PO FSE e FESR. Con la D.G.R. n. 614 del 21/07/2020 viene approvato lo schema dell'Accordo Provenzano e confermato l'ammontare della quota di risorse deprogrammate a valere sul FSE, pari a 52,40 milioni di euro.

La D.G.R. n. 664 del 29/07/2020, con riferimento a quanto definito con D.G.R. n. 348/2020 del 8/5/2020 (approvata dall'Assemblea regionale in data 09/06/2020), sancisce il piano regionale anti COVID-19 e le relative priorità di intervento, attivando la proposta di riprogrammazione²⁷ del 05/08/2020 che a reso disponibili risorse pari a 52.879.882,46 euro a valere sul POR FSE.

La rimodulazione finanziaria tra Assi e priorità di intervento non ha determinato variazioni in termini di contributo del Programma alla realizzazione della strategia dell'UE né al conseguimento dei suoi obiettivi. In particolare, lo spostamento di risorse ha interessato l'Asse I – "Occupazione" e l'Asse 4 - "Capacità istituzionale e amministrativa" che hanno ceduto risorse a favore dell'Asse 2 - "Inclusione sociale", dell'Asse 3 – "Istruzione e Formazione" e dell'Asse 5 – "Assistenza tecnica". A seguito della rimodulazione finanziaria

dell'Agenda Urbana, i fabbisogni legati agli interventi di capacitazione istituzionale e di attuazione del PO FSE e il completamento di dispositivi e interventi a valere sugli Assi 2 (zone sociali) e 3 (relativamente a dispositivi formativi e dell'istruzione con programmazione periodica/pluriennale/basata su normativa nazionale).

²⁴ In sintesi, le risorse rese disponibili sono state orientate verso: i) il sostegno a lavoratori autonomi (categoria non coperta adeguatamente dagli interventi a carattere nazionale), ii) un supporto diversificato ai diversi livelli del percorso educativo e di istruzione formale con anche una finalità di conciliazione tra esigenze di cura e tempi di lavoro, iii) alcuni interventi mirati a sostegno delle categorie svantaggiate della popolazione, iv) una prima azione di importo significativo con la quale il FSE concorre alla ripartenza del sistema socioeconomico regionale.

²⁵ Accordo di riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 del D.L. 34/2020 (convertito in Legge n. 77 del 17/07/2020) tra il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e la Regione Umbria.

²⁶ La Regione Umbria ha optato per aderire alla richiesta di cofinanziamento al 100% dei fondi comunitari sulle domande di pagamento che verranno trasmesse alla Commissione Europea nel periodo contabile dal 1/7/2020 al 30/6/2021.

²⁷ Approvata con Dec. C(2020) 7422 del 22.10.2020 e determinata dall'adozione del piano di contrasto all'emergenza COVID-19 avvenuta con DGR 348 e 664 del 2020.

l'Asse 4 ha subito una riduzione del 17% delle dotazioni che sono passate a pesare dal 3,85% al 3,20% sul totale del Programma.

La rimodulazione successiva del piano finanziario, sottoposta all'approvazione urgente con procedura scritta nel mese di novembre 2020 e approvata con comunicazione²⁸ del 30/11/2020, è intervenuta per operare una variazione tra priorità all'interno dello stesso Asse (dalla priorità 9.1 alla 9.4 nell'Asse 2) e, pertanto, non determina alcuna variazione nella concentrazione relativa tra gli Assi del Programma ma solo a livello delle singole priorità dell'Asse interessato.

La tabella seguente riassume le variazioni delle dotazioni finanziarie²⁹ tra gli Assi del POR in esito alle riprogrammazioni intervenute successivamente alla Dec. C(2018) 7929 del 21.11.2018 (tab. 2).

Tabella 2 - Piano finanziario POR FSE Umbria 2014-2020 – variazioni a seguito delle riprogrammazioni

Asse	Dec. C(2018) 7929		Dec. C(2020) 1662		Dec. C(2020) 7422		Riprogramm. 20.11.2020	
	Dotazione finanziaria (euro)	%	Dotazione finanziaria (euro)	%	Dotazione finanziaria (euro)	%	Dotazione finanziaria (euro)	%
1. Occupazione	112.134.936	47,21	104.285.490	43,90	77.157.084	32,48	77.157.084	32,48
2. Inclusione sociale e lotta alla povertà	52.343.990	22,04	53.949.990	22,71	67.709.262	28,51	67.709.262	28,51
3. Istruzione e formazione	54.883.674	23,11	61.127.120	25,73	75.570.560	31,82	75.570.560	31,82
4. Capacità istituzionale e amministrativa	9.140.108	3,85	9.140.108	3,85	7.590.744	3,20	7.590.744	3,20
5. Assistenza tecnica	9.026.094	3,80	9.026.094	3,80	9.501.152	4,00	9.501.152	4,00
TOTALE	237.528.802	100	237.528.802	100	237.528.802	100	237.528.802	100

²⁸ La modifica non richiede una decisione comunitaria ma l'approvazione del CdS e la successiva notifica alla Commissione Europea, ai sensi dell'art. 96 par. 11 Reg. (UE) 1303/2013.

²⁹ A partire dal Piano finanziario del POR come risultante da Dec. C(2018) 7929 del 21.11.2018, il confronto è stato effettuato con il Piano finanziario come da riprogrammazioni approvate con Dec. C(2020) 1662 del 12.03.2020, Dec. C(2020) 7422 final del 22.10.2020 e successiva modifica del 20.11.2020 (comunicazione di approvazione del 30.11.2020).

4. I CONTENUTI E LA STRUTTURA DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO DELL'UMBRIA

Nel periodo di programmazione 2014-2020 il tema delle capacità di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione delle amministrazioni titolari di PO è divenuta, per l'Italia, centrale a causa dell'incidenza di tali processi sull'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei Programmi, anche alla luce dei livelli di attuazione dei PO registrati nel corso della Programmazione 2007 - 2013.

Rispetto a questo tema, la strategia nazionale di cui all'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia è consistita nella previsione di uno specifico strumento a valere, in parte, sulle risorse dedicate all'Obiettivo Tematico 11. Tale strumento ha trovato precisa declinazione nei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) di ciascuna amministrazione titolare di PO. Non per tutte le azioni definite in ambito PRA è stata prevista un'apposita dotazione finanziaria: data la natura di alcuni degli interventi necessari, infatti, le Amministrazioni avrebbero dovuto realizzare alcuni dei miglioramenti attesi "a costo zero", in quanto la natura delle azioni richieste rientrava nell'ambito degli ordinari processi organizzativi da parte delle Amministrazioni stesse. All'atto pratico, l'osservazione dell'attuazione dei PRA a livello nazionale e delle Regioni evidenzia che, laddove gli interventi da realizzarsi necessitavano di una provvista finanziaria, le Amministrazioni hanno appostato risorse prendendole dalle più varie fonti (le risorse di assistenza tecnica dall'Asse IV dei Programmi FSE sulla capacità istituzionale, dagli Assi riferiti all'agenda digitale dei Programmi FESR e da risorse ordinarie dei propri bilanci³⁰), cosa che si è verificata anche nel caso del PRA della Regione Umbria.

Attraverso i PRA, che hanno una durata biennale, ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi esplicita, con riferimento a cronoprogrammi definiti, le azioni per rendere più efficiente l'organizzazione e i connessi processi, in base alle caratteristiche della propria "macchina amministrativa".

4.1. RICOSTRUZIONE DELLE FASI DI ATTUAZIONE DEL PRA

Il PRA Fase I di Regione Umbria si è concentrato, nel primo biennio di attuazione, sull'inserimento e l'avvio della formazione di nuove figure professionali a tempo determinato nell'ambito dei servizi coinvolti nell'attuazione dei PO.

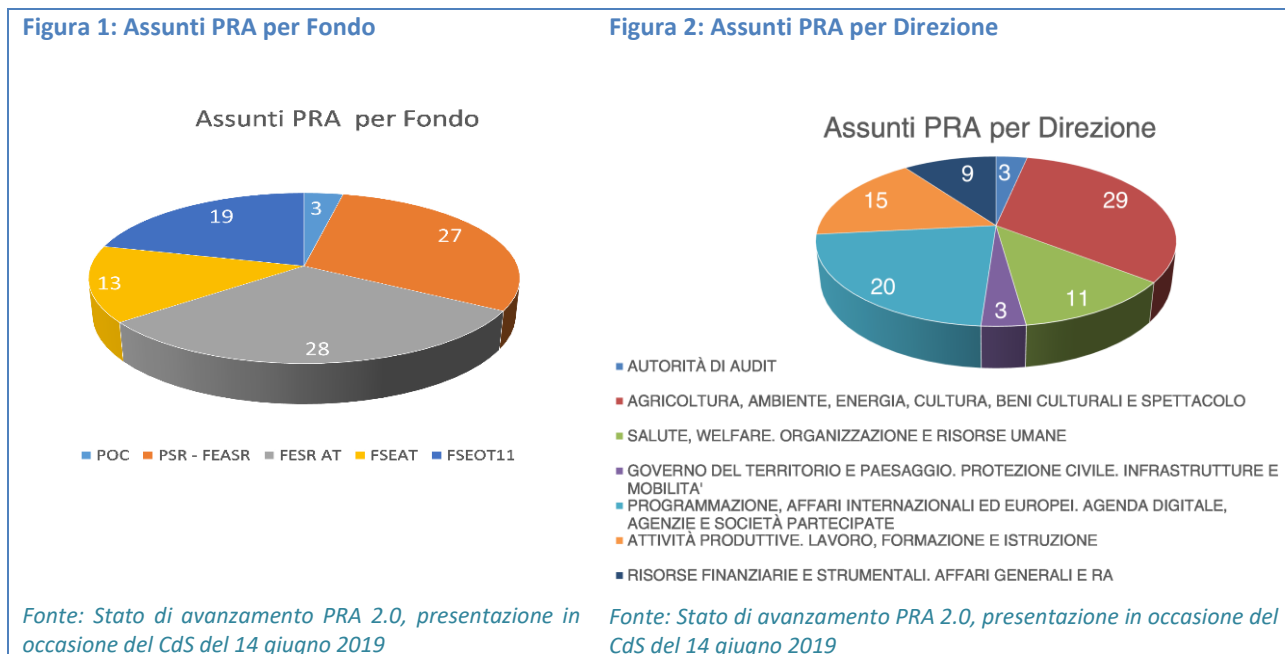
Nello specifico, nel corso del 2018 è stato completato l'iter amministrativo delle procedure di reclutamento e, nel 2019, è stata effettivamente portato a compimento l'inserimento delle nuove figure professionali; nello stesso anno ha inoltre avuto luogo l'avvio dell'attività di formazione relativa alle competenze richieste dalle rispettive posizioni, nell'ambito del Piano Formativo Integrato regionale.

Alla data del Comitato di Sorveglianza del 14 giugno 2019 risultavano assunte 90 unità su 94 complessivamente selezionate (di cui 75 in Categoria D e 15 in Categoria C), successivamente completamente integrate in organico. Coerentemente con il fabbisogno di personale dedicato all'attuazione dei PO, i

³⁰ Aspetto invariato a cavallo delle due fasi del PRA. Sul punto si vedano:

- Rispetto alla fase I: VI Rapporto di monitoraggio PRA - Rapporto di sintesi del monitoraggio dei piani di rafforzamento amministrativo (PRA) (dati al 31 agosto 2017), Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, 2018.
- Rispetto alla fase II: La dimensione territoriale delle politiche di coesione - Stato di attuazione e ruolo di comuni nella programmazione 2014 - 2020, IFEL - Fondazione ANCI, 2020.

neoassunti sono stati interamente attribuiti ai Servizi regionali cui sono attribuite misure a valere sui Programmi o all'AT, secondo la seguente distribuzione per Fondo e per Direzione (figg. 1-2):



Per quanto attiene il presente rapporto di valutazione, dal punto di vista finanziario, le risorse del FSE - OT11 hanno sostenuto l'assunzione al 31.05.2019 di 19 unità, per un corrispondente impegno di spesa (al 31.05.2019) pari ad €2.062.355,74 ed una spesa sostenuta al 31.12.2018 pari a €516.336,09. Relativamente alle risorse FSE AT (Assistenza Tecnica), il personale assunto risultava (al 31.05.2019) pari a 13 unità, per un impegno di spesa pari ad €1.251.744,30 ed una spesa sostenuta al 31.12.2018 pari a €300.843,74.

Parallelamente alle attività connesse con l'inserimento del personale, nell'ambito della Fase I si sono inoltre svolte attività mirate:

- alla formazione dei neoassunti, nell'ambito del Piano di Formazione Integrato regionale³¹;
- alla semplificazione, armonizzazione e standardizzazione delle procedure, focalizzandosi sulle singole azioni. L'intervento, che si è concretizzato in generale nella redazione di piste di controllo, *check-list*, manualistica, in alcuni casi è stata specificamente rivolta a far fronte alle criticità derivanti dall'applicazione della normativa a determinate tematiche; tra queste sono da segnalare i modelli di procedure per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisto di beni e servizi nell'ambito delle Agende Urbane.

³¹ Con D.G.R. n. 277 /2017 la Giunta regionale ha approvato il Piano Formazione Integrato (PFI) 2017/2020, che è stato oggetto di successivo aggiornamento con D.G.R. n. 1572 del 28/12/2018, nella quale è stato previsto un incremento di risorse finanziarie di circa €225.000,00 (passando da €1.143.025,00 a €1.367.533,00). Il PFI viene attuato tramite pacchetti formativi focalizzati su diverse attività, distinte per metodologie sulla base delle schede operazione-tipo del Manuale Generale delle Operazione FSE-GEO (aula – laboratori – seminari). La realizzazione è stata affidata al soggetto *in house* Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica – Villa Umbra- quale soggetto attuatore di cui alla D.G.R. 1332/2015. Al PFI e al suo ruolo nell'ambito del PRA è dedicato un paragrafo nella sezione successiva.

La Fase I si è conclusa con un'attività di autovalutazione compiuta dall'Amministrazione per dare conto degli esiti del processo di inserimento e di semplificazione / standardizzazione, oltre che per definire le attività che sarebbero entrate a far parte della successiva Fase II. Tale esercizio di autovalutazione ha messo in evidenza i principali elementi di criticità che, dal punto di vista dell'attuazione, presentavano le maggiori, potenziali criticità rispetto all'attuazione dei PO; tra questi, per quanto rilevante ai fini della presente valutazione, si evidenziano in particolare:

- l'adeguatezza degli strumenti normativi generali e settoriali necessari all'attuazione del PO FSE a fronte, tuttavia, della necessità da parte dell'AdG di un maggiore presidio delle previsioni di spesa e dei relativi flussi finanziari. Il documento di autovalutazione sul punto precisa, inoltre, che per quanto attiene alle normative connesse con la riduzione degli oneri amministrativi nei procedimenti, per il FSE³² la Regione, sin dalla programmazione 2007-2013, ha applicato i costi *standard* alle azioni formative; la semplificazione è proseguita con l'adozione dei costi standard per i servizi al lavoro e della metodologia delle somme forfettarie per gli incentivi occupazionali. Da questa considerazione è discesa la necessità di estendere, nel corso della successiva Fase II, le attività relative alla riduzione degli oneri amministrativi esclusivamente al PO FESR;
- la necessità di rafforzamento delle attività di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi (per entrambi i PO). Le forme di partenariato attuate con gli EELL con funzioni di O.I. hanno, in particolare, scontato le difficoltà legate all'inesperienza di tali soggetti delle procedure di gestione dei fondi strutturali, con particolare riferimento, anche se non esclusivamente, alle problematiche connesse all'utilizzo dei relativi sistemi informativi (SIRU);
- la necessità di proseguire e rafforzare le attività di *tutoring* a favore dei beneficiari, che si sostanzia principalmente in un accompagnamento "on the job" finalizzato ad accelerare l'implementazione, da parte dei Comuni, della gestione delle funzioni associate, con particolare riferimento ai Comuni coinvolti nelle Aree interne e nelle Zone sociali³³;
- l'avvio, a partire dal 2018, delle azioni riguardanti l'applicazione del ciclo di *performance* di cui al D. Lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii., che rientrerà nel PRA Fase II nell'ambito delle azioni specifiche individuate dall'Amministrazione per rafforzarne l'impatto (allegato B del PRA 2.0).

L'esercizio di autovalutazione ha, infine, dato atto del fatto che l'approccio dell'intervento è *stato condiviso dai componenti del Comitato che hanno altresì valutato positivamente i risultati raggiunti in fase di conclusione del PRA 1.0, nel rispetto dei tempi che l'Amministrazione si era prefissata. Di tali risultati è stata data comunicazione attraverso i canali istituzionali regionali, sia in fase di preparazione dei documenti che a conclusione dei lavori del Comitato*³⁴.

³² Autovalutazione del PRA Fase I, documento interno messo a disposizione dal Responsabile Attuativo del PRA.

³³ Per la regione Umbria 5 comuni sono Organismi Intermedi per l'Agenda urbana (Asse VI), così come l'Unione dei comuni dell'ITI Lago Trasimeno e i 12 comuni capofila per le Aree interne, per una dotazione complessiva pari a circa 35,6 milioni di euro, di cui 30,8 relativi al FESR e 4,7 Milioni di euro a valere sul FSE. Nel FSE i comuni capofila delle Zone sociali sono i principali attuatori dell'Asse Inclusionione sociale, che contribuisce anche all'Agenda urbana. Complessivamente, sono interessati dai PO quasi l'80% dei comuni della regione.

³⁴ Autovalutazione del PRA Fase I, *ivi*.

4.2. ARTICOLAZIONE DEL PRA 2.0

Il PRA 2.0 di Regione Umbria, coerentemente con il percorso nazionale, è suddiviso in tre principali ambiti di intervento, corrispondenti alle principali finalità individuate *in itinere*, oltre che a valle del completamento della Fase I:

- semplificazione legislativa e procedurale;
- interventi sul personale;
- interventi sulle funzioni trasversali e comuni.

A questi tre principali ambiti se ne aggiunge un quarto, definito nell'Allegato B del Piano, dedicato agli "ulteriori interventi e target di miglioramento PRA" e consistente nella "Definizione e messa a regime del ciclo di performance in attuazione del D. Lgs. n. 150/2009", da realizzarsi per quanto attiene al PRA attraverso l'attività di sviluppo e revisione del sistema di valutazione della *performance* stessa.

All'interno di ciascun ambito sono a loro volta previsti specifici interventi; a ciascun intervento sono associati, se del caso, indicatori e risorse finanziarie³⁵.

I complessivi quattro ambiti del PRA 2.0 compongono un insieme articolato di interventi, alcuni di quali tra loro interconnessi e/o che presuppongono l'avvio/ avanzamento di altri, come nel caso delle attività di formazione / task force per i comuni e per gli OO.II. e in quello dell'adozione dei cronoprogrammi, legati all'adozione dell'Action Plan e in parte, presupposto per l'applicazione del ciclo di performance. Nel dettaglio, tali interventi sono:

Ambito 1: semplificazione legislativa e procedurale

In ambito di semplificazione, il Piano prevede tre principali interventi che mirano alla standardizzazione (con la conseguente riduzione delle tipologie) e al ridisegno, anche attraverso l'esternalizzazione nel caso dei controlli, delle procedure. A questi interventi quali vengono associati specifici indicatori di monitoraggio in termini di avanzamento procedurale dei POR e definite le date di completamento previste. Questo ambito di interventi comprende:

- l'estensione dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione comunitaria in alcune materie FESR, con particolare riferimento alle spese ammissibili del personale (soprattutto nell'ottica delle operazioni finanziate sull'Asse I del PO FESR);
- la sperimentazione della centralizzazione dei controlli attraverso l'adesione al progetto nazionale del Consiglio nazionale dei commercialisti;
- il rafforzamento della capacità di previsione di spesa dell'AdG, introducendo specifiche procedure di aggiornamento da parte dei Servizi responsabili delle attività. Con questo intervento il Piano mira a introdurre forme di coordinamento interno interdipartimentale e tra servizi e strumenti di *project management* che consentano all'AdG di coordinare il lavoro dei Servizi sulla base di cronoprogrammi monitorati e aggiornati periodicamente. Questo intervento è legato a quello in ambito più trasversale, finalizzato a introdurre i Piani Annuali di Attuazione, che di fatto costituiscono la cornice programmatica entro la quale i singoli cronoprogrammi trovano sistematico inquadramento³⁶; inoltre,

³⁵ Per due delle iniziative incorporate nel PRA 2.0 le risorse allocate rientrano nelle disponibilità di Amministrazioni centrali: Fondo di Rotazione Programma Azione Coesione Governance e AT 2007-2013 (per l'attività di Rafforzamento competenze in organizzazione pubblica comportamentale) e PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (per le attività connesse con l'Attuazione del Codice di Condotta del Partenariato e lo sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo).

³⁶ Il nesso funzionale tra le due attività è chiaramente esplicitato, per esempio, nel dispositivo della D.G.R. del 04/02/2019, n. 94., dove si specifica che *La Regione Umbria [...] ha deciso di continuare con l'applicazione dello strumento Action* Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA

per gli stessi motivi, questo intervento risulta propedeutico all'implementazione del Piano della Performance.

Il Piano incorpora anche alcune delle principali attività propedeutiche alla realizzazione degli interventi, alle quali tuttavia non sono associati, come anticipato, indicatori, scadenze e risorse. Nel complesso, gli interventi in tema di semplificazione dei processi e delle procedure (e i relativi indicatori, laddove applicabili), sono rappresentati nel Piano approvato al 02/08/2018 (tab. 3):

Tabella 3 - Interventi di semplificazione legislativa e procedurale

Intervento	Attività	Indicatore	Data completamento	Responsabile	Fonte	Importo
Adozione / estensione uso schemi di bandi / avvisi	Definizione e applicazione CS a spese personale	N/A	N/A	ADG Fesr	Costo zero	0,00€
Realizzazione / estensione mappatura norme e sistematizzazione		N/A	N/A			0,00
Adozione / estensione uso Opzioni di Costo Semplificate	Definizione e applicazione costi standard alle spese del personale	FESR_FIN01	31/12/2018	ADG Fesr	Costo zero	0,00€
Progetto Nazionale controlli di I livello	Sperimentazione centralizzazione controlli	FESR_FIN01 FSE_FIN01	31/12/2019	Responsabile PRA	Costo zero	0,00€
Rafforzamento capacità previsione spesa	Introduzione cronoprogrammi e monitoraggio avanzamento	FESR_PATT01 FSE_PATT01	31/12/2019	Responsabile PRA	Costo zero	0,00€

Fonte: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Umbria (allegato a D.G.R. 891 del 02/08/2018)

plan per l'accelerazione della spesa 2019-2023 del POR FESR 2014-2020, approvato con la DGR n. 84/2017, che consiste nell'attuazione delle seguenti fasi:

1. determinazione dei cronoprogrammi a livello di singola azione;
2. monitoraggio del rispetto dei cronoprogrammi;
3. eventuali azioni correttive (periodico), che consistono in una variazione (in aumento o in diminuzione) delle risorse programmate e stanziare nel bilancio regionale per la singola Azione, con l'obiettivo di adeguarne la dotazione all'effettivo fabbisogno;
4. eventuali proposte di riprogrammazione del POR da sottoporre al Comitato di Sorveglianza del Programma.

Con lo stesso atto è stato dato mandato all'Autorità di Gestione del POR FESR 2014-2020 di procedere per ogni singolo anno alla definizione puntuale dell'Action plan e al suo aggiornamento di concerto con i Responsabili delle Azioni, prevedendo altresì il coordinamento di eventuali riprogrammazioni.

Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA

Ambito 2: interventi sul personale

Gli interventi sul personale si concentrano su due finalità interconnesse: l'aggiornamento e l'omogeneizzazione delle competenze professionali del personale, con particolare riguardo per i neoassunti nell'ambito del PRA prima fase, e la redazione/ aggiornamento della manualistica operativa per l'attuazione delle operazioni. Le attività previste nel PRA 2.0 consistono quindi in:

1. laboratori formativi finalizzati alla riprogettazione e uniformazione delle competenze relative alle procedure e la connessa stesura degli strumenti operativi;
2. allineamento delle competenze del personale neoassunto con il piano PRA I fase alle esigenze degli uffici cui sono stati assegnati.

Ad esse si aggiungono una formazione specifica sul Sistema Informativo regionale per l'attuazione del FSE (SIRU) e un'attività di rafforzamento delle competenze di organizzazione pubblica comportamentale. La tabella seguente riporta per ciascun intervento indicatori, scadenze pianificate e, ove applicabile, fonti di finanziamento (tab. 4).

Tabella 4 - Interventi sul personale

Intervento	Attività	Indicatore	Data completamento	Responsabile	Fonte	Importo
Sviluppo delle competenze comportamentali nelle PA	Rafforzamento competenze in organizzazione pubblica comportamentale	FESR_PATT01 FSE_PATT01	31/12/2018	UDG Programma Azione Coesione Governance e AT 2007-2013	FdR Progr. Azione Coesione Governance e AT 2007-2013	100.000€
Riprogettare le procedure	Aula / laboratori Manuali operativi	FESR_PATT01 FESR_FIN01 FSE_FIN01	31/12/2019	Dirigente Serv. Organizzazione Gestione e Amministrazione Personale	OT11	350.000,0€
Allineamento competenze neoassunti	Aggiornamento fabbisogno competenze / formazione in aula	FESR_PATT02 FSE_PATT02 FESR_FIN01 FSE_FIN01	31/12/2019	Dirigente Serv. Organizzazione Gestione e Amministrazione Personale	OT11	40.000,00€
Formazione utilizzatori SIRU	Formazione frontale	FSE_FIN01	31/10/2018	ADG FSE	Costo zero	0.00€

Fonte: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Umbria (allegato a D.G.R. 891 del 02/08/2018)

Ambito 3: interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni

Il terzo ambito comprende gli interventi destinati, oltre che al personale regionale, anche agli esterni interessati dall'attuazione dei POR: Comuni e Organismi Intermedi, in primis. In questo ambito ricadono:

1. l'attivazione di Piani annuali di attuazione, da attuarsi attraverso l'introduzione stabile dell'Action plan del FESR per l'accelerazione della spesa come strumento di pianificazione annuale e la revisione delle modalità di gestione dei flussi finanziari attraverso una maggiore centralizzazione della programmazione delle risorse in bilancio;
2. il rafforzamento delle attività di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi attraverso gruppi di lavoro tra Regione e Autorità urbane, con particolare attenzione al completamento dei SiGeCo degli OI interessati e a supporto alle Autorità urbane;
3. la realizzazione di attività di tutoring a favore dei beneficiari, che si sostanzia principalmente in un accompagnamento on the job finalizzato ad accelerare l'implementazione, da parte dei Comuni, della gestione delle funzioni associate, con particolare riferimento ai Comuni coinvolti nelle Aree interne e nelle Zone sociali.

Complessivamente, tali interventi e i relativi indicatori, scadenze e risorse sono riportati nella tabella 5:

Tabella 5 - Interventi trasversali e sugli strumenti comuni

Intervento	Attività	Indicatore	Data completamento	Responsabile	Fonte	Importo
Sviluppo strumenti di Business Intelligence - supporto processi decisionali		N/A	N/A			
Attivazione/implementazione di piani annuali di attuazione	Adozione permanente Action Plan accelerazione spesa	FESR_PATT01 FSE_PATT01	31/12/2018	Responsabile PRA	Costo zero	0,00€
Attivazione/implementazione nei piani di performance di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi		N/A	N/A			0,00€
Realizzazione/rafforzamento di attività di tutoring a favore dei beneficiari compreso tematiche amministrativo-contabili	Task force per i Comuni beneficiari	FESR_FIN01, FSE_FIN01, FESR_PATT02, FSE_PATT02	30/06/2019	Responsabile PRA	Costo zero	0,00€

Intervento	Attività	Indicatore	Data completamento	Responsabile	Fonte	Importo
Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di strumenti informatizzati per selezione beneficiari e valutazione progetti		N/A	N/A			0,00€
Realizzazione/ rafforzamento affiancamento a favore Organismi Intermedi	1) gruppi di lavoro/task force per OI	FESR_FIN01, FSE_FIN01, FESR_PATT02, FSE_PATT02	30/06/2019	Responsabile PRA	Costo zero	0,00€
Istituzione/ rafforzamento strumenti operativi unitari coordinamento politiche di sviluppo comprese quelle di coesione.		N/A	N/A			0,00€.
Sviluppo/integrazioni/evoluzioni di funzioni di interoperabilità tra il sistema di scambio elettronico dei dati dell'AdG e il sistema di contabilità		N/A	N/A			0,00€
Sviluppo aree Beneficiari per condivisione atti, faq, documentazione, news, Opendata, etc.		N/A	N/A			0,00€
Sviluppo sistemi gestione procedimenti amministrativi (es.: workflow documentale, conservazione sostitutiva, etc...)		N/A	N/A			0,00€
Attuazione Codice di Condotta del Partenariato - Sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo	BDU Partenariato PO italiani Monitoraggio Codice Europeo di Condotta sul Partenariato Strumenti e metodi per: selezione partner e legittimazione azione partenariale	FESR_PATT01, FESR_ATT01, FSE_PATT01, FSE_ATT01	31/12/2018	AdG PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020	OT 11 – PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020,	1.000.00€

Fonte: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Umbria (allegato a D.G.R. 891 del 02/08/2018)

Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA

Ambito 4: ulteriori interventi e target di miglioramento PRA (Allegato B)

Lo sviluppo/revisione del sistema di valutazione della *performance*, nell'ambito dell'applicazione della normativa nazionale sul ciclo di performance³⁷, entra a far parte del PRA 2.0 in quanto intrinsecamente connesso allo sviluppo e al miglioramento del processo di programmazione e controllo.

Le finalità dell'intervento (gestire più efficacemente le risorse e i processi organizzativi, indirizzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui e rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici, incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo) coincidono di fatto con alcuni degli obiettivi generali dello stesso PRA. Attraverso questo intervento, in sostanza, la Regione Umbria allinea tra loro i due strumenti sinergici³⁸.

Il Piano della Performance assume, nel contesto del PRA regionale, un ruolo centrale in quanto:

- concorre all'integrazione di alcuni obiettivi connessi con l'avanzamento attuativo dei POR nell'ambito, più ampio, degli obiettivi assegnati per Direzione Regionale;
- dispone una misurazione sistematica del raggiungimento di tali obiettivi, attraverso il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP).

L'intervento specifico ed il correlato indicatore (numero di Piani di Performance e connesse relazioni³⁹) è di seguito rappresentato (tab. 6):

Tabella 6 - Interventi specifici

Intervento	Attività	Indicatore	Data completamento	Responsabile	Fonte	Importo
Definizione e messa a regime ciclo di performance in attuazione del D. lgs. n. 150/2009	Rafforzamento competenze in organizzazione pubblica comportamentale	PPF	31/12/2019	Dirigente Servizio Organizzazione, Gestione e Amministrazione del Personale	Costo zero	0,00€-

Fonte: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) Regione Umbria (allegato a D.G.R. 891 del 02/08/2018)

³⁷ D. lgs 150/2009 e ss.mm.ii.

³⁸ Le motivazioni dell'intervento si evincono dal dispositivo in D.G.R. n. 349 del 16 aprile 2018, con cui è stato istituito il gruppo di lavoro per definire l'intero percorso finalizzato ad implementare il ciclo di performance dall'annualità 2019.

³⁹ L'indicatore PPF - Redazione Piano di Performance e Relazione, espresso in numero di Piani messi a regime, ha un valore di baseline pari a 0 e un valore target pari a 2. La Relazione annuale sulla performance è il documento, redatto ai sensi dell'articolo 10, c.1, lett. b, del decreto legislativo 150/09 e s.m.i., con cui l'Amministrazione rendiconta a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, per ciascuno degli obiettivi contenuti nel Piano delle Performance i risultati raggiunti al 31 dicembre.

4.3. RICOGNIZIONE DEL SET DI INDICATORI DEL PRA

Il principale elemento di innovazione del PRA 2.0 è costituito dalla definizione di un sistema di monitoraggio che si avvale, oltre che di una reportistica quadrimestrale per ciascun intervento, alimentata dalle relazioni dei responsabili, di un set di “target di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria” per ciascuno dei PO interessati dal Piano.

Il set degli indicatori previsti dalla fase 2 è costruito con l’esplicita finalità di fornire alle AdG un “cruscotto di monitoraggio” focalizzato sugli snodi procedurali nei quali si possono manifestare ritardi e/o disallineamenti tra i tempi di attuazione programmata ed effettiva dei PO. I valori che essi misurano costituiscono dunque anche, nel loro complesso, una misurazione di efficacia delle attività del PRA, le cui finalità possono sintetizzarsi proprio nella riduzione di tali ritardi e disallineamenti di attuazione dei PO (ad esempio rilevando se le fasi di programmazione e pubblicazione degli avvisi sono in linea con i tempi previsti, se i termini per la conclusione delle istruttorie vengono rispettati, se la verifica delle rendicontazioni e in generale dei controlli risultano coerenti coi quanto programmato, eccetera) e se contribuiscono a ridurre le aree di incertezza amministrativa che determinano i ritardi di attuazione.

In questo senso dunque, l’intera famiglia di indicatori di “efficienza amministrativa” previsti dal sistema di monitoraggio PRA informa sinteticamente piuttosto sull’efficacia del Piano, dal momento che nessuno di essi attiene alla relazione tra risorse finanziarie impiegate e i risultati ottenuti attraverso gli interventi.

I target individuati sono espressi attraverso indicatori suddivisi per categoria (di efficienza amministrativa ed efficacia finanziaria) e per ambito di applicazione (procedure di attivazione; procedure di aggiudicazione; attuazione dei progetti). Per ciascuno è prevista l’individuazione di un valore target, espresso in termini di scostamento rispetto alla situazione iniziale.

Gli standard che definiscono modalità e strumenti per il monitoraggio del PRA sono riconducibili al sistema nazionale descritto nelle *Linee Guida per l’implementazione e l’utilizzo degli indicatori di performance del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) II fase*⁴⁰. Tale standardizzazione è il risultato dell’elaborazione, in seno al Gruppo Tecnico – Indicatori, costituito da rappresentanti della Segreteria Tecnica del PRA, da referenti del Mef - IGRUE e rappresentanti delle Amministrazioni titolari di PRA, delle risultanze del monitoraggio dei PRA “I fase”, nel cui contesto erano affiorate alcune criticità, quali:

- l’onerosità del reperimento informativo sugli avanzamenti procedurali;
- l’eterogeneità delle iniziative e disomogeneità dei target definiti a livello di singolo PRA;
- la difficoltà comparativa dei dati di monitoraggio e del livello di conseguimento dei target.

Il sistema di monitoraggio della fase II prevede specifiche migliorie per far fronte a tali criticità, in particolare nell’ambito del regime del popolamento e dell’aggiornamento dei dati che alimenta il sistema degli indicatori⁴¹.

⁴⁰ Documento redatto dall’Agenzia della Coesione Territoriale - Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Le linee guida, pubblicate in prima versione in concomitanza con gli atti di adozione dei PRA 2.0 (dicembre 2017), sono state progressivamente aggiornate fino alla versione 2.4 del 31 luglio 2019, attualmente disponibile. La documentazione relativa è scaricabile all’indirizzo: <http://www.pra.gov.it/documentazione-nazionale/>

⁴¹ Secondo la citata manualistica della Segreteria Tecnica, infatti: *“Il nuovo sistema di rilevazione e monitoraggio dei dati presuppone innovative modalità di reperimento e aggiornamento delle informazioni oggetto di analisi utilizzando le opportunità offerte dagli strumenti di Information Technology e la cooperazione informativa con il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Igrue. La prima fase dei PRA prevedeva infatti una compilazione manuale delle informazioni attraverso file excel che venivano implementati a seguito del reperimento delle informazioni di dettaglio presso i diversi Dipartimenti/Uffici responsabili di tali iniziative. L’implementazione di tali dati nella fase II del PRA, anche grazie all’utilizzo del Portale PRA 2.0, sarà principalmente garantita dall’alimentazione di tali informazioni in Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA*

Come illustrato dalle Linee Guida, il ruolo del Responsabile Attuativo regionale del PRA nell'alimentazione consiste principalmente nell'integrazione dei dati procedurali eventualmente mancanti affinché il sistema fornisca, in automatico, il valore dell'indicatore da monitorare⁴². Per quanto riguarda il FSE il set di indicatori individuato nell'allegato C del PRA 2.0 è riportato nella tabella seguente.

Tabella 7 - Indicatori del PRA relativi al POR FSE

FSE		
INDICATORI DI EFFICIENZA AMMINISTRATIVA		
IN MERITO ALLE PROCEDURE DI ATTIVAZIONE		
FSE_PATT01	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA DI PROGRAMMAZIONE PROCEDURE	SCOSTAMENTO
FSE_PATT01.1	Programmazione della procedura - verifica dei tempi di programmazione e predisposizione della procedura dall'avvio delle attività di predisposizione degli atti fino all'approvazione dello schema di bando/avviso/ecc.	0
FSE_PATT01.2	Avvio della procedura - verifica dei tempi di pubblicazione/comunicazione della procedura dalla data di approvazione alla data di effettivo avvio	0
FSE_PATT02	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA DI COMPLETAMENTO PROCEDURE	SCOSTAMENTO
FSE_PATT02.1	Velocità delle procedure - verifica del tempo di apertura della procedura verso l'esterno, dalla data di avvio fino a quella di chiusura	0
FSE_PATT02.2	Pubblicazioni delle graduatorie - verifica del tempo di istruttoria delle proposte pervenute valutando il tempo di pubblicazione delle graduatorie dalla data di fine della procedura	-25.0%
IN MERITO ALLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE		
FSE_PAGG01	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA DI PROGRAMMAZIONE PROCEDURE	SCOSTAMENTO
FSE_PAGG01.1	Accessibilità della procedura - verifica dei termini di apertura al pubblico della procedura dal momento di pubblicazione fino alla scadenza	0
FSE_PAGG02	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA DI AGGIUDICAZIONE PROCEDURE	SCOSTAMENTO
FSE_PAGG02.1	Definizione dell'aggiudicazione provvisoria - verifica dei tempi necessari per l'aggiudicazione provvisoria dalla data di scadenza della procedura	0
FSE_PAGG02.2	Definizione dell'aggiudicazione definitiva - verifica dei tempi necessari per l'aggiudicazione definitiva dalla data di scadenza della procedura	0
FSE_PAGG02.3	Completamento delle procedure di aggiudicazione - verifica dei tempi intercorsi tra l'aggiudicazione provvisoria e l'aggiudicazione definitiva	0

maniera, per quanto possibile, automatizzata con i dati consolidati all'interno del Sistema Nazionale di Monitoraggio (Banca Dati Unitaria - Protocollo Unico di Colloquio 2014-2020). Ove per alcuni specifici dati non fosse immediatamente disponibile un tracciato dati completo e omogeneo si provvederà all'alimentazione di dati con modalità semi-automatica”.

⁴² Linee guida per l'implementazione e l'utilizzo degli indicatori di performance (cit), pag. 15: “la principale fonte di alimentazione degli indicatori di performance saranno le informazioni recuperate in automatico dalla Banca Dati Unitaria del Mef-IGRUE, con particolare riferimento alle informazioni inerenti le procedure di attivazione e di affidamento registrate a livello di singolo PO, in via sperimentale e transitoria, qualora il portato informativo utile a tale calcolo, non sia immediatamente completo o fruibile, sarà fornito un apposito strumento/supporto/tracciato per la valorizzazione dei valori richiesti e necessari al calcolo”.

FSE_PAGG03	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA ESECUZIONE CONTRATTO	SCOSTAMENTO
FSE_PAGG03.1	Stipula contratto - verifica dei tempi intercorsi per la stipula del contratto dall'aggiudicazione definitiva	0
FSE_PAGG03.3	Termini di consegna attività - verifica del rispetto dei tempi di consegna effettiva rispetto ai termini di consegna programmati	0
FSE_PAGG04	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA VERIFICA CONTRATTO	SCOSTAMENTO
FSE_PAGG04.4	Ultimazione effettiva - verifica del tempo intercorso tra l'ultimazione delle attività previste da contratto e la certificazione amministrativa di completamento	0
IN MERITO ALL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI		
FSE_ATT01	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA PER L'AVVIO DEI PROGETTI	SCOSTAMENTO
FSE_ATT01.1	Tempi di avvio del progetto - verifica dei tempi effettivi di avvio delle attività progettuali dalla conclusione della procedura di attivazione	0
FSE_ATT01.2	Realizzazione attività - tempistica di completamento delle attività progettuali dall'avvio alla conclusione dell'operazione	0
FSE_ATT01.3	Previsioni di completamento - verifica della differenza tra i tempi previsti di completamento delle attività e quelli effettivi di chiusura delle operazioni	0
FSE_ATT02	PERFORMANCE AMMINISTRATIVA PER L'ESECUZIONE DEI PROGETTI	SCOSTAMENTO
FSE_ATT02.7	Attribuzione finanziamento - verifica dei tempi di attribuzione del finanziamento (solo per Aiuti)	0
FSE_ATT02.8	Esecuzione investimenti/attività - verifica dei tempi di esecuzione dell'investimento oggetto di finanziamento (solo per Aiuti)	0
INDICATORI DI EFFICACIA FINANZIARIA		
IN MERITO ALL'EFFICACIA FINANZIARIA		
FSE_FIN01	PERFORMANCE FINANZIARIE	SCOSTAMENTO
FSE_FIN01.1	Avanzamento di spesa - verifica della percentuale di impegno di spesa effettivamente liquidato	47.06%
FSE_FIN01.2	Ammissibilità della spesa - quota ammissibile dei pagamenti registrati	0
FSE_FIN01.3	Certificazione di spesa - verifica delle quote di pagamento certificato sul totale registrato	0

Fonte: Piano di Rafforzamento Amministrativo Regione Umbria

Come già anticipato, tale sistema di monitoraggio non risulta popolato né a livello nazionale né a livello delle altre regioni italiane, per cui allo stato attuale non è possibile apprezzare o confrontare, attraverso gli indicatori associati alle iniziative, le correlazioni tra avanzamento del PRA e attuazione dei PO⁴³.

⁴³ La dimensione territoriale delle politiche di coesione - Stato di attuazione e ruolo di comuni nella programmazione 2014 - 2020, IFEL - Fondazione ANCI, 2020. A pag. 51 il rapporto evidenzia che *su questo punto la difficoltà di misurare indicatori specifici di risultato delle azioni di rafforzamento amministrativo è accentuata dal fatto che nelle azioni di monitoraggio previste per tutti i programmi di investimento pubblico la parte relativa al monitoraggio procedurale, con la precisa e puntuale indicazione dei tempi di avvio e fine delle fasi procedurali legate all'attuazione di un Programma o di un progetto, è generalmente sistematicamente trascurata o alimentata ex-post.*

5. EVIDENZE DAL SISTEMA DI MONITORAGGIO E DALLE INTERVISTE AI TESTIMONI PRIVILEGIATI

5.1. EVIDENZE DAL SISTEMA DI MONITORAGGIO PRA

La componente del sistema di monitoraggio dedicata alla raccolta delle relazioni dei responsabili regionali PRA 2.0 risulta completa, contrariamente a quanto rilevato per il sistema degli indicatori di efficienza e di efficacia attuativa.

Nell'esercizio di valutazione del PRA tali relazioni sono state analizzate e sono risultate esaurienti ai fini informativi connessi con la ricostruzione dell'attuazione. Per ciascuna iniziativa, esse riportano i principali stati di avanzamento, gli atti, le risorse e i risultati conseguiti nello svolgimento di ciascuna iniziativa e per ciascun quadrimestre.

Contengono inoltre un corredo di note dedicate alle motivazioni degli eventuali ritardi rispetto a quanto programmato, attraverso le quali è possibile ricavare indizi su come i principali fenomeni esogeni (politico - organizzativi, sanitari) ed endogeni (strettamente connessi all'attuazione dei PO dei quali il PRA 2.0 è assieme parte integrante e strumento di capacitazione) abbiano influenzato lo svolgimento delle iniziative stesse.

I seguenti paragrafi forniscono una sintesi ragionata delle relazioni, derivante dalla lettura e dal confronto tra quanto registrato a sistema dalla Regione Umbria, con le informazioni raccolte attraverso il questionario somministrato ai "Testimoni privilegiati". La descrizione dell'avanzamento è preceduta, per ciascuna area di intervento del PRA, da una sintesi delle relative conclusioni valutative, ricavate all'applicazione dei criteri previsti nella Domanda di Valutazione.

5.1.1. Interventi di semplificazione legislativa e procedurale

Gli interventi di semplificazione legislativa e procedurale di cui all'area di intervento specifica sono stati attuati soltanto in parte:

- il Progetto per la centralizzazione dei controlli a regia nazionale, in particolare, non ha visto alcun sostanziale progresso oltre alla fase preparatoria, con la conseguenza che i controlli e il relativo onere amministrativo sono rimasti in capo alle strutture titolari di azioni dei POR.

Il dato contribuisce, insieme ad altri fattori, a spiegare i motivi per cui le attività di formazione previste nell'ambito di intervento 5.1.2 (interventi sul personale) sono state progressivamente ampliate e abbiano integrato, all'interno dei moduli formativi, una quota crescente di tematiche connesse alla rendicontazione, alla regolarità della spesa, alle connessioni tra domande di pagamento e gestione del bilancio regionale. Il tema viene approfondito nella sezione dedicata a tale ambito di attività;

- per quanto attiene strettamente all'ambito della semplificazione, e in particolare l'adozione delle opzioni semplificate di costo (OCS) previste dagli artt. 67 e 68 del Reg. (UE) 1303/2013 e ss.mm.ii. e integrazioni e dell'art. 14 del Reg (UE) 1304/2013, l'intervento programmato nel PRA 2.0 è stato attuato. Tale ampliamento dell'utilizzo delle OCS ha interessato tuttavia, nel periodo in valutazione, due bandi del POR FESR e nessuna azione a valere sul POR FSE;
- rispetto all'ultimo intervento previsto in ambito di semplificazione, ovvero l'adozione permanente dei cronoprogrammi, i principali elementi fattuali utili alla valutazione consistono:
 - nel fatto che essi sono stati attuati soltanto in riferimento al POR FESR;

- nel fatto che essi costituiscono la prima fase dell'intervento "Adozione permanente dell'Action Plan per l'accelerazione della spesa del FESR ed estensione al FSE" (che rientra nell'ambito degli interventi 5.1.3. "strumenti trasversali");
- nell'adozione dello strumento dell'Action Plan soltanto in ambito FESR.

A completamento del quadro sintetico descritto, dal quale emergerebbe un disallineamento sostanziale su quanto programmato in ambito PRA rispetto alla semplificazione programmata del POR FSE, devono tuttavia essere sottolineati due ulteriori elementi, riscontrati nell'analisi dell'attuazione degli interventi sul personale (5.1.2) e nell'ambito degli strumenti trasversali (5.1.3).

Infatti, sebbene l'ottica dell'analisi e della valutazione sull'attuazione del PRA segua per costruzione del Disegno di Valutazione l'impostazione formale del Piano, è opportuno non sottostimare le attività che Regione Umbria ha comunque evidentemente realizzato, in coerenza con le finalità sostanziali di semplificazione del PRA 2.0, a prescindere dalla categoria entro la quale tali iniziative sono state realizzate. Tra queste si segnalano in particolare:

- ✓ gli interventi di effettiva semplificazione che sono stati attuati attraverso la standardizzazione operata mediante la manualistica e alcune attività laboratoriali. Di tali attività si dà atto nella sezione dedicata (interventi 5.1.2)
- ✓ l'estensione di tali interventi, oltre che rispetto ai procedimenti in capo a Regione Umbria, anche a quelli delegati ad altre amministrazioni nei ruoli di OI/attuatori della SNAI/attuatori dell'Agenda Urbana. Di tali attività si parla nella sezione 5.1.3.

Intervento 1): definizione e applicazione dei costi standard alle spese per il personale

L'attività prevede che l'adozione e l'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi in ambito FESR, dal momento che per quanto riguarda il FSE tali opzioni risultavano già tra le prassi amministrative regionali consolidate a partire dal periodo di programmazione 2007 - 2013: l'utilizzo delle opzioni semplificate è stato infatti, nel periodo di programmazione 2014 - 2020, esteso dalle sole azioni formative ai servizi al lavoro e agli incentivi occupazionali.

Nel periodo in valutazione, l'utilizzo dei costi *standard* è stato esteso a misure finanziate con il POR FESR (Assi I⁴⁴ e III). Tuttavia, sulla base delle interviste ai testimoni privilegiati sul punto è emerso che il tema dei costi *standard* è avvertito come particolarmente importante per garantire che l'attuazione dei procedimenti finanziati con i POR rispetti le scadenze programmatiche; l'utilizzo non capillare di tali opzioni deriverebbe dall'assenza di basi dati in grado di supportare le AdG nella definizione e nell'approvazione delle tabelle *standard* di costi unitari e degli importi forfettari per le operazioni⁴⁵.

Non essendo previsto nel PRA 2.0 alcun intervento volto alla ulteriore estensione delle opzioni semplificate in materia di costi nel contesto del POR FSE⁴⁶, questo ambito di attività non è stato ulteriormente approfondito nel presente rapporto di valutazione.

⁴⁴ Con D.D. n. 7480 del 17/07/2018 è stata approvata l'adesione alla metodologia di calcolo per l'applicazione delle tabelle dei costi standard unitari per la rendicontazione delle spese del personale dei progetti di ricerca e sviluppo sperimentale.

⁴⁵ Nell'ambito delle indagini dirette condotte nel corso della valutazione è stata rilevato che da parte dell'Amministrazione regionale si riterrebbe opportuno "estendere i costi al maggior numero di attività FSE e FESR" e pertanto sarebbe "importante anche il contributo nazionale con la creazione di banche dati e studi che supportino le Regioni nella definizione dei costi standard in aree in cui non hanno sufficienti storicizzazioni".

⁴⁶ L'unico indicatore attribuito a questa attività rientra tra quelli di efficacia finanziaria del POR FESR (FESR_FIN01.1).

Intervento 2): Progetto Nazionale controlli di I livello

L'intervento prevede la sperimentazione della centralizzazione dei controlli, sia in ambito FESR che FSE, attraverso l'adesione al progetto nazionale del Consiglio nazionale dei commercialisti, finalizzato alla riduzione dei tempi relativi alle procedure richieste dalla normativa comunitaria. Dal punto di vista operativo, il progetto prevede l'esternalizzazione dei controlli, da attuarsi mediante la definizione di un elenco di professionisti dai quali l'Amministrazione regionale può attingere a partire dal 2021 attraverso la selezione immediata dei professionisti e l'affidamento di incarichi a rotazione (con l'evidente finalità della creazione di standard di controllo omogenei su tutto il territorio regionale).

I risultati attesi del progetto, oltre che in termini di riduzione del tasso di errore e di contrasto e prevenzione delle frodi comunitarie concorrono, secondo l'impostazione del sistema degli indicatori del PRA 2.0, all'avanzamento della spesa attraverso la verifica della percentuale di impegno di spesa effettivamente liquidato ed espressa attraverso gli indicatori di efficacia finanziaria FESR_FIN01.1 e FSE_FIN01.1.

Per il periodo in valutazione il monitoraggio evidenzia che all'avvio delle attività (presentazione del progetto presso il Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. il 06.02.2019; incontro presso Regione Umbria con i referenti dell'Ordine dei Commercialisti, l'AdC FSE e FESR ed il Dirigente del Servizio Ragioneria e fiscalità regionale in data 19.02.2019) è seguita una interruzione dovuta all'emergenza sanitaria; alla data dell'ultima relazione di monitoraggio quadrimestrale esaminata (30/04/2020) non sono indicati ulteriori avanzamenti del progetto.

Intervento 3): rafforzamento capacità di previsione della spesa attraverso l'introduzione di cronoprogrammi dei singoli procedimenti

Rientra nel PRA, nell'ambito degli interventi per la semplificazione, legislativa e procedurale, l'azione intrapresa da Regione Umbria con D.G.R n. 94 del 04/02/2019, con la quale ha trovato continuazione l'applicazione dell'Action plan per l'accelerazione della spesa 2019-2023 del POR FESR 2014-2020⁴⁷, che consiste nell'attuazione delle seguenti fasi:

- determinazione dei cronoprogrammi a livello di singola azione;
- monitoraggio sul rispetto dei cronoprogrammi e sugli scostamenti;
- eventuali azioni correttive (periodico), che consistono in una variazione (in aumento o in diminuzione) delle risorse programmate e stanziare nel bilancio regionale per la singola Azione, con l'obiettivo di adeguarne la dotazione all'effettivo fabbisogno;
- eventuali proposte di riprogrammazione del POR da sottoporre al Comitato di Sorveglianza del Programma.

L'intervento specificamente rivolto all'adozione dei cronoprogrammi rientra, quindi, nel più ampio contesto dell'Action Plan, di cui costituisce la fase iniziale.

Dalle relazioni di monitoraggio emerge che l'attività di adozione dei cronoprogrammi ha visto, nel periodo a cavallo del luglio 2019, una fase di pianificazione, realizzata attraverso il confronto⁴⁸ tra alcune delle strutture

⁴⁷ Approvato originariamente con DGR n. 84/2017.

⁴⁸ "In data 16 luglio 2019 si è tenuto un seminario avente ad oggetto la "Pianificazione periodica della spesa FSE e FESR" al quale sono stati invitati alcuni RdA del FSE e del FESR durante il quale gli RdA del FESR hanno presentato l'Action Plan e gli effetti positivi dello strumento in termini di gestione e di programmazione della spesa nonché per fornire ai RdA un metodo di programmazione e attuazione delle azioni di propria competenza. Durante l'incontro sono stati, inoltre, presentati gli strumenti della pianificazione annuale degli avvisi POR FSE della Regione Toscana e della Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, nonché i risultati della valutazione della pianificazione annuale. Infine, sono state ipotizzate possibili evoluzioni dell'Action Plan del POR FESR e si è ragionato sulle modalità di estensione del Servizio di Valutazione POR FSE 2014 – 2020 della Regione Umbria - Valutazione Tematica PRA

coinvolte nell'attuazione dei POR FESR e FSE, finalizzato alla definizione degli standard attuativi, anche sulla base di casi - benchmark di altre regioni che già hanno adottato e portato a regime lo strumento dell'Action plan.

Ad essa è seguita una fase esecutiva, sancita dall'adozione dell'Action Plan per l'accelerazione della spesa del FESR avvenuta con DD 2511 del 20/03/2020, nella quale entro il 31/12/2019 l'attività specificamente relativa ai cronoprogrammi risultava essere stata attuata⁴⁹.

Gli effetti positivi sul funzionamento amministrativo regionale, sulla base di quanto ricostruibile dalle relazioni di monitoraggio, possono essere ricondotti principalmente all'ambito delle prassi organizzative: l'Action plan consiste di per sé in un sistema di pianificazione e controllo di gestione che adotta le logiche comunemente considerate, dalla letteratura economico – manageriale, lo standard per una corretta gestione nell'ambito dell'impresa. L'attenzione posta sul monitoraggio, inteso come strumento finalizzato al tempestivo aggiustamento delle operazioni per raggiungere i risultati dell'organizzazione, è rimasta relativamente estranea al contesto pubblico nazionale nonostante il legislatore nazionale sia intervenuto sulla materia con continuità (per quanto non sempre con uniformità di approccio), almeno a partire dagli anni '90 del secolo scorso⁵⁰. Con l'adozione dell'Action Plan le prassi organizzative che discendono dall'adozione delle logiche manageriali appaiono tuttavia ben comprese⁵¹ dall'Amministrazione, ed in grado di uniformare progressivamente, se adottate stabilmente, la proceduralizzazione sottostante all'attuazione.

Non si è invece completato, nel periodo in valutazione, l'intervento specificamente rivolto al FSE, nonostante i lavori preparatori siano stati avviati e abbiano coinvolto gli RdA di entrambi i Programmi. Dalle relazioni di monitoraggio emerge che la definizione e l'attuazione dell'Action Plan per il POR FSE rientra tra le priorità della Regione Umbria per il ciclo di programmazione 2021 - 2027.

metodo dell'Action Plan alla gestione del POR FSE anche in rapporto ai nuovi regolamenti 2021 -2027 dei fondi SIE".
Fonte: Relazione di monitoraggio PRA, 31/08/2019.

⁴⁹ La Relazione di monitoraggio PRA al 31/12/2019 riporta che “È stata efficacemente attuata la modalità di programmazione e gestione attraverso riunioni periodiche/Action Plan monitorati periodicamente, in tal modo si è assicurato il raggiungimento dei target di spesa prefissati al 31/12/2019”.

⁵⁰ Sul tema si prendano in considerazione per lo meno: il D. Lgs. 29/1993 e successivamente il D. Lgs. n. 165/2001 per l'introduzione della distinzione tra indirizzo politico e indirizzo tecnico- gestionale e la responsabilità dei dirigenti sull'efficienza e la correttezza della gestione; la L. 59/1997 e le successive modifiche ed integrazioni per le deleghe alle Regioni rispetto agli obblighi di semplificazione; la L. 94/1997 per la riforma del bilancio statale nell'ambito del rinnovamento delle PA secondo principi di snellimento e semplificazione delle procedure; il D. Lgs. 279/1997 per l'introduzione del concetto di responsabilizzazione nella gestione della spesa e quindi del controllo tra risorse – obiettivi – risultati – costi; il D. Lgs. 286/1999 per il potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

⁵¹ Nell'allegato alla D.G.R. 94/2019 si evidenziano gli aggiustamenti intervenuti tra l'adozione dell'Action plan del 2018 e quelli del 2019: “[...] Tuttavia l'applicazione dell'Action plan non è stata utile ai fini dell'implementazione di un metodo di lavoro delle strutture regionali che consentisse di evitare la concentrazione delle operazioni di certificazione della spesa a ridosso delle scadenze imposte dallo Stato nazionale e dalla Commissione europea, ovvero luglio e dicembre 2018. In considerazione di ciò, l'Autorità di Gestione del Programma intende programmare le scadenze per la certificazione della spesa durante tutto l'anno in modo da avere carichi di lavoro più congrui per tutti i Servizi coinvolti nell'attuazione del Programma. Pertanto, si ravvisa la necessità di adottare un Action Plan con un approccio unitario (e condiviso) di progettazione di dettaglio per l'attuazione delle singole linee di Azione, comprensivo di tutti i passaggi propedeutici all'avvio delle procedure e alla generazione di progettualità e quindi di spesa.”

5.1.2. Interventi sul personale

Complessivamente, gli interventi sul personale hanno costituito la principale famiglia di interventi di rafforzamento amministrativo della Regione Umbria nella fase II del PRA. Essi sono stati sviluppati in coerenza e in continuità con l'impostazione già delineata nella prima fase, focalizzata sulle procedure per l'acquisizione delle risorse umane impiegate nel consolidare le strutture regionali responsabili dell'attuazione dei POR.

Al di fuori del ruolo – piuttosto marginale - dell'intervento relativo allo sviluppo delle competenze comportamentali nella PA, la programmazione delle iniziative di formazione (incorporate nel più ampio contesto del Piano Formativo Integrato) si è concentrata sulla copertura capillare dei fabbisogni di competenze necessarie per l'attuazione dei Programmi.

L'analisi dei fabbisogni specifici è stata aggiornata, anche attraverso il coinvolgimento diretto degli RdA, ed ha contribuito a definire percorsi formativi strettamente allineati con le esigenze operative delle Strutture regionali interessate dall'attuazione dei POR. Tali esigenze operative hanno incluso gli aspetti connessi con 'utilizzo del Sistema Informativo del FSE (SIRU), rispetto al quale le relazioni di monitoraggio e le interviste ai "Testimoni privilegiati" hanno evidenziato la necessità di adeguamenti *in itinere* causati da rilevanti aggiornamenti del S.I. stesso, intervenuti primariamente nel corso del 2019. La effettiva, piena funzionalità del S.I. - che esula dall'intervento attuato *strictu sensu* in ambito PRA - rimane uno degli aspetti critici rispetto all'attuazione dei Programmi ed in particolare del POR FSE: nel periodo oggetto di valutazione l'adeguamento del sistema ha comportato rilevanti oneri amministrativi legati al caricamento a sistema di procedure pregresse e all'aggiornamento delle competenze rese necessarie dalle modifiche funzionali.

Se complessivamente l'intervento sul personale è risultato fondamentale nella messa a sistema della "macchina amministrativa" regionale ed ha consentito la piena integrazione dei neoassunti nei processi di attuazione dei POR i risultati ultimi dell'investimento potranno essere pienamente apprezzati con la piena messa a regime degli interventi del POR FSE, che sulla base delle RAA di pertinenza risulta frenata dai fattori che esulano dagli interventi di mero rafforzamento amministrativo ed includono la incompleta attuazione dei processi di delega agli OO.II., in particolare relativi all'Asse I del Programma.

Intervento 1: Sviluppo delle competenze comportamentali nella PA.

Questa iniziativa, prevista nel quadro della II fase di attuazione dei PRA quale intervento standard di carattere nazionale e attribuito in termini di responsabile all'Unità di Gestione del Programma Azione e Coesione /PON Governance e Assistenza Tecnica, aveva come oggetto programmato lo studio e l'applicazione delle tecniche derivanti dalle scienze cognitive e comportamentali nei diversi settori delle politiche pubbliche.

Le relazioni di monitoraggio indicano che lo svolgimento delle sessioni, rivolte alle AdG e ai Responsabili PRA, ha interessato il periodo compreso tra il giugno 2018 e il febbraio 2019; dalle interviste con i referenti di Regione Umbria non risulta che l'attività abbia coinvolto il personale regionale, per cui l'iniziativa non viene presa in considerazione nel quadro della presente valutazione.

Intervento 2: Riprogettazione delle procedure - attività laboratoriali e d'aula; elaborazione di manuali operativi

Fin dalla definizione del disegno del PRA 2.0, l'intervento formativo ha assunto una valenza centrale nell'ambito del Piano regionale: la quota maggiore di risorse per singolo intervento stanziata sull'OT 11 nell'ambito del PRA 2.0 (pari a €350.000,00) risulta impiegata nelle attività mirate alla formazione del personale e alla redazione della manualistica propedeutica alla gestione di tutte le fasi (programmazione,

attuazione, controlli) delle operazioni finanziate con i POR

Le attività di formazione specifica sono state integrate nel più ampio contesto del Piano Formativo Integrato (PFI) regionale, all'interno del quale sono state aggiornate⁵², in termini di contenuti specifici, sulla base dell'evoluzione delle necessità operative di attuazione dei POR e in funzione delle modifiche organizzative intervenute a partire dal 2019. Tale aggiornamento ha comportato, a cavallo tra il 2018 e il 2019, a un'integrazione finanziaria del PFI (da 1.143.025,00€ a 1.367.533,00€, a valere sull'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" del POR FSE).

Attraverso le relazioni di monitoraggio e i contenuti del PFI aggiornato è possibile ricostruire le principali tematiche oggetto della formazione, tenuta attraverso attività d'aula e laboratoriali, nel cui contesto i partecipanti hanno condiviso specifici obiettivi operativi (per es: la redazione di manuali di procedura), individuati nell'ottica di potenziare le capacità attuative dei POR. Per quanto attiene il PO FSE, tra queste si segnalano in particolare:

- Manuale Generale delle Operazioni (GE.O.) FSE;
- Modelli di programmazione per le misure di "Politiche di Inclusione e lotta alla povertà";
- Implementazione del Manuale Generale delle Operazioni per la parte relativa alle politiche di inclusione sociale;
- Impostazione strategica del quadro normativo regionale relativo alle politiche di apprendimento, del lavoro e per la creazione d'impresa.

Con la citata integrazione del PFI, la ripartizione programmata delle ore di formazione aggiuntiva per ambito di competenze risulta sostanzialmente orientata verso il miglioramento della performance regionale rispetto all'attuazione dei POR. In particolare:

- oltre un terzo delle ore di formazione programmata sono relative all'area "specialistica", che include il progressivo adeguamento del Si.Ge.Co, le procedure di rendicontazione, la standardizzazione dei bandi e degli avvisi, le integrazioni del sistema di controllo informatizzato (funzionalità di Arachne), la predisposizione del Manuale Generale delle Operazioni FSE, i controlli di I° livello e in loco;
- nell'ambito delle aree "giuridica" il peso preponderante delle attività è dedicato alla trasparenza e all'anticorruzione, ai regimi di aiuto e alla semplificazione amministrativa;
- nell'area "economico - finanziaria" hanno un peso rilevante i temi della gestione delle risorse UE e dei profili fiscali e contributivi sull'ammissibilità della spesa;
- nell'area "organizzazione" sono state definite attività specifiche relativamente alla riduzione dei tempi procedurali, la programmazione integrata, il codice di condotta del partenariato; una quota sensibile di quest'area è inoltre dedicata agli aspetti organizzativi e comunicazionali legati all'introduzione del ciclo di performance.

Analizzando alcuni dei risultati prodotti dell'attività formativa e laboratoriale che rientrano nel PFI è inoltre possibile verificare che essa ha sostanzialmente coperto e messo a sistema nella manualistica (GE.O⁵³, in particolare) l'insieme degli aspetti normativi e procedurali sottesi alla totalità delle operazioni finanziate con

⁵² Il Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale ha effettuato, nei mesi di ottobre e novembre 2018, una rilevazione dei fabbisogni formativi per il biennio 2019/2020. Dall'analisi di tali fabbisogni e tenuto conto di quanto previsto nel PRA 2.0, è stato approvato con D.G.R. n. 1572 del 28/12/2018, un aggiornamento e uno sviluppo del Piano Formativo Integrato.

⁵³ Si fa riferimento alla rev. n. 4 del 27 novembre 2019 per competenza rispetto all'oggetto e al periodo in valutazione.

il PO FSE regionale. Trattandosi di nodi procedurali e di diritto che, nel corso dell'attuazione dei PO, risultano tra i fattori generalizzati di ritardo rispetto al programmato, da questo punto di vista il contributo di GE.O all'attuazione risulta idoneo a creare le condizioni per non accumulare strutturalmente ritardi nella preparazione e nell'esecuzione delle operazioni.

Si elencano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni degli aspetti più significativi affrontati nel manuale:

- la determinazione del costo orario del personale dipendente⁵⁴, ed in particolare quello interno, che presenta una notevole rilevanza in termini di tempi del procedimento per tutte le operazioni che coinvolgono sia i privati in forma organizzata che le PA (nel caso dei POR di Regione Umbria, ad esempio, una parte rilevante delle operazioni che coinvolgono i Comuni nell'ambito delle attività di OO.II, o in tema di Agenda urbana);
- le tematiche relative all'impresa (impresa unica, dimensione d'impresa, stato di difficoltà), che in sede di applicazione dei principali Regolamenti connessi con gli aiuti di stato (*de minimis*, esenzione) risultano in sede di controllo istruttorio di ammissibilità, in taluni, casi estremamente gravosi in termini di onere amministrativo, a causa della non piena corrispondenza tra tali categorie concettuali, necessarie per l'attribuzione di agevolazioni a valere sui Fondi SIE, con quelle tipicamente utilizzate nell'applicazione della normativa nazionale -che tradizionalmente informano le prassi organizzative delle Amministrazioni titolari di PO; per gli stessi motivi, risulta talvolta rilevante l'impatto di tali categorie sia rispetto al periodo di conclusione del procedimento amministrativo, sia in sede di eventuale contenzioso⁵⁵, anche in virtù dell'onerosità dei procedimenti di revoca;
- la tipizzazione delle operazioni (di cui alla parte seconda "Quadri di operazioni-tipo") e della connessa modulistica (parte quarta, "allegati") di fatto contribuisce a dare sostanza alla standardizzazione perseguita con gli interventi di semplificazione delle procedure (sezione 6.1 del PRA "interventi di semplificazione legislativa e procedurale") e alla formazione (attività 6.2, "interventi sul personale"), fornendo al contempo quella "cassetta degli attrezzi" che il personale coinvolto nell'attuazione del PO necessita.

Infine, si segnala che nell'ambito delle attività formative d'aula e laboratoriali e nell'ambito di quelle di affiancamento ai Comuni sono inoltre stati realizzati i Si.Ge.Co. dei 5 Comuni individuati come OO.II., di cui più ampiamente illustrato nella sezione 6.3 - interventi trasversali.

In conclusione, è possibile riscontrare che il ridisegno e l'ampliamento del PFI sono stati complessivamente indirizzati a perseguire quel livello di capacitazione del personale regionale necessario a realizzare le finalità del PRA 2.0 in termini di attuazione dei POR. Questo risulta vero a maggior ragione quando si consideri che il PFI non ha coinvolto soltanto il personale interno ma, coerentemente con le finalità e il disegno del PRA e le attività previste nell'area di intervento 6.3, il target dei fruitori è stato ampliato con il coinvolgimento, in parte già avviato nel PFI approvato nel 2017, degli organismi intermedi del PO FESR e dei Comuni beneficiari del PO FSE (si veda la sezione dedicata).

Il quadro complessivo dell'integrazione del PFI operata con D.G.R. 1572/2018 è rappresentato in tabella 8:

⁵⁴ Di cui alla nota EGESIF_14-0017 relativamente all'art. 68 *bis*, par. 2, del Reg (UE) 1303/2013 e ss.mm.ii.

⁵⁵ Emblematica in questo senso la risoluzione della vertenza Nerea SpA contro Regione Marche, nei confronti di Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale SpA, di cui alla sentenza C/245-16 della Corte di Giustizia europea del 6 luglio 2017, relativa un'agevolazione a valere su risorse FESR concessa e in parte liquidata nel 2011 (e revocata, secondo quanto stabilito dalla Corte, illegittimamente nel 2015).

Tabella 8 - Partizione delle ore di formazione integrata con D.G.R. n. 1572 del 28/12/2018

Piano Formativo Integrato 2017/2020 - aggiornamento e sviluppo 2019-2020		
AREA GIURIDICA		
Regimi di aiuto	30	1,17%
Semplificazione amministrativa	30	1,17%
Normativa impresa unica	16	0,63%
Accesso civico	16	0,63%
Trasparenza e anticorruzione	100	3,91%
Gestione del contenzioso	20	0,78%
Normativa Appalti (aggiornamenti normativi, applicazioni e procedure)	40	1,56%
Il partenariato pubblico, privato e le nuove linee guida ANAC n. 9/2018	20	0,78%
SUBTOTALE	272	10,63%
AREA ORGANIZZAZIONE		
Riduzione tempi di procedimento	66	2,58%
La programmazione integrata	16	0,63%
Codice di condotta del partenariato	50	1,95%
Innovazione sociale	58	2,27%
Tecniche di progettazione comunicazione organizzativa finalizzate al potenziamento ciclo della performance	50	1,95%
Contenuti specifici di programmazione	20	0,78%
Novità introdotte dal ciclo della performance nell'organizzazione della Giunta regionale e sistemi di valutazione e	24	0,94%
Metodologie di valutazione/valutazione controfattuale	10	0,39%
Valutazione dell'innovazione	60	2,34%
Animazione coaching-comunità di pratiche	110	4,30%
Governance tra le Regioni e gli ambiti territoriali	16	0,63%
SUBTOTALE	480	18,76%
AREA COMUNICAZIONE		
Percorso personalizzato nell'ambito del potenziamento della governance degli aspetti generali e settoriali della	100	3,91%
SUBTOTALE	100	3,91%
AREA ECONOMICO-FINANZIARIA		
Flussi di entrata e uscita delle risorse finanziarie e relativa rendicontazione	130	5,08%
Gestione risorse UE e co-finanziamenti	66	2,58%
Profili fiscali e contributivi sull'ammissibilità della spesa	70	2,74%
Gestione del bilancio (D.Lgs. 118/2011 - aspetti specifici e casi operativi)	80	3,13%

Opzioni di costo semplificato	20	0,78%
Valutazione, selezione e approvazione delle operazioni	10	0,39%
Valutazione di sostenibilità economica a medio termine degli interventi	60	2,34%
SUBTOTALE	436	17,04%
AREA EUROPA		
Adempimenti per la chiusura della Programmazione 2014/2020	30	1,17%
Diritto dell'Unione Europea ed evoluzione del quadro normativo comunitario	50	1,95%
Negoziato politica di coesione 2021/2027 e quadro regolamentare Programmazione comunitaria 2021/2027	30	1,17%
SUBTOTALE	110	4,30%
AREA LINGUISTICA		
Corso di lingua inglese tecnica per lettura documentazione comunitaria	100	3,91%
SUBTOTALE	100	3,91%
AREA SETTORIALE (Specialistica)		
Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co)	148	5,78%
Adempimenti gestionali attività formative (FSE)	50	1,95%
Procedure di rendicontazione degli enti in house	20	0,78%
Standardizzazione bandi e avvisi pubblici	50	1,95%
Arachne e verifiche gestionali	24	0,94%
Manuale Generale delle Operazioni FSE	128	5,00%
Manuali operativi e gestionali per le attività finanziate dai Fondi SIE	150	5,86%
Controlli di 1° Livello e controlli in loco	316	12,35%
SUBTOTALE	886	34,62%
AREA INFORMATICA		
Aggiornamento competenze informatiche	40	1,56%
Sistemi informativi per la gestione e per il controllo delle operazioni	115	4,49%
Licenza d'uso e open data legate alle esigenze dei portali regionali	20	0,78%
SUBTOTALE	175	6,84%
TOTALE GENERALE	2.559	100%

Fonte: elaborazione su dati Regione Umbria

Si annota infine che, in termini di apprezzamento degli interventi formativi da parte dei partecipanti, Regione Umbria ha somministrato, per ogni pacchetto formativo e per ciascuna edizione, un questionario relativo alla soddisfazione rispetto agli aspetti contenutistici e a quelli connessi con l'organizzazione degli interventi. I partecipanti hanno espresso i propri giudizi attraverso una scala di valutazione qualitativa (da 1, "pessimo" a 4 "ottimo"), facendo registrare (rispetto a tutte le schede fornite nel contesto della presente valutazione) una media compresa tra i 3 e i 4 punti.

Intervento 3: Allineamento delle competenze dei neoassunti - attività di aggiornamento dei fabbisogni di competenze e formazione in aula

Le attività di formazione del personale neoassunto in attuazione del PRA 1.0 costituiscono, nel disegno del PRA 2.0 del 2018, la seconda voce di costo gravante sull'OT11⁵⁶ del POR FSE, a testimonianza dell'importanza attribuita dall'Amministrazione ad un inserimento quanto più rapido ed efficace dei profili assunti. In base alle relazioni di monitoraggio, peraltro, l'allineamento delle competenze è avvenuto tenendo conto dei fabbisogni specificamente individuati dai Dirigenti del Servizio di appartenenza.

La tempistica dell'intervento ha risentito della complessità della selezione e dell'inserimento dal punto di vista amministrativo, derivanti anche dalla numerosità dei candidati; questi fattori hanno contribuito all'avvio, in una prima fase, di un *set* di attività rivolto a soltanto 20 neoassunti. E' stato soltanto nel periodo compreso tra l'aprile e l'agosto 2019 che le attività di formazione hanno interessato tutte le nuove risorse, cui sono state rivolte sia attività formative "di base" che quelle contenute nel PFI già integrato con D.G.R. 1572/2018 (di cui all'intervento 2, cui si rimanda).

Intervento 4: Formazione per gli utilizzatori del sistema informativo del FSE (SIRU)

L'avvio dell'intervento si è concentrato, nella fase di avvio, sul riallineamento (caricamento) delle procedure di attivazione originariamente non a sistema, oltre che sull'attivazione delle nuove procedure, con lo scopo di completare tale fase entro il 31/12/2018.

L'attività formativa oggetto dell'intervento ha, nel tempo, subito alcuni rallentamenti connessi con le riprogrammazioni delle risorse e con l'aggiornamento del PFI (all'interno del quale questo intervento si colloca); in ogni caso, le relazioni di monitoraggio attestano che sono state avviate le attività relative all'implementazione dell'utilizzo di sistemi informativi non legati unicamente al riallineamento documentale ma anche alla gestione e controllo delle operazioni finanziarie afferenti il POR FSE e il POR FESR (rispettivamente per il sistema SIRU FSE e SMG FESR). La revisione dei fabbisogni formativi derivante dalla revisione del PFI (v. sopra, Intervento 2) ha in seguito⁵⁷ condotto alla programmazione di ulteriori attività, per un numero complessivo di 115 ore e 6 corsi, anche in conseguenza dell'aggiornamento del sistema informativo intervenuto nel corso del 2019⁵⁸ riguardante il monitoraggio fisico, finanziario e procedurale delle operazioni. L'iniziale disallineamento tra le funzionalità del sistema informativo e l'attuazione dei PO ha in parte contribuito non soltanto allo slittamento delle relative attività di formazione ma anche ai complessivi risultati di attuazione dei PO⁵⁹. Sempre a tale circostanza si lega la necessità di dedicare una quota rilevante dell'impegno del personale neoassunto al caricamento a sistema degli atti e dei documenti relativi ad azioni già attuate, comportando una minore disponibilità delle risorse per il supporto all'attuazione delle operazioni⁶⁰.

Si segnali d'altro canto che nel contesto della formazione riguardo il SIRU hanno trovato attuazione anche interventi originariamente non programmati (per quanto qui rilevante: interventi specifici per i neoassunti nell'ambito del PRA e interventi su specifiche tematiche tra cui, su richiesta delle AdG, il sistema informativo ARACHNE).

⁵⁶ Il PRA 2.0 individua l'importo di 40.000,00€ a carico dell'OT11.

⁵⁷ Successivamente al 28/12/2018, data della D. G. R. n. 1572 di aggiornamento del PFI.

⁵⁸ Cfr. RAA 2019.

⁵⁹ Esplicita sul punto una testimonianza raccolta nel corso dell'attività di indagine condotta attraverso i questionari sottoposti ad alcuni "Testimoni privilegiati": "Un limite iniziale all'attuazione dei PO regionali è stata l'implementazione in forte ritardo dei sistemi informatici e, successivamente, la necessità di formazione per l'utilizzo dei medesimi".

⁶⁰ Anche su questo punto si segnala il parere concorde di alcuni Testimoni Privilegiati, secondo i quali tra attività nelle quali sono coinvolti *principalmente* i neoassunti rientrano il "caricamento dati in Siru, controlli di I livello sia on desk che in loco, attività di ragioneria (ADC e liquidazione contributi), fase di gestione progetti formativi e del sociale".

L'aggiornamento dei pacchetti formativi relativi al sistema informativo è quindi stato attuato in modo dinamico, sulla base dell'emergere di nuovi fabbisogni (anche legati all'evoluzione normativa) e si è focalizzata in misura progressivamente maggiore sugli aspetti operativi di gestione. Come risulta dalle testimonianze raccolte nel corso dell'attività di indagine valutativa, questo aspetto ha consentito di migliorare progressivamente non soltanto gli aspetti legati *stricto sensu* al sistema informativo, ma anche a quelli connessi con le funzionalità che i moduli informatizzati addizionali apportano in termini di adempimenti connessi con diverse fasi di attuazione.

Nel caso del sistema ARACHNE, per esempio, le ricadute positive si sono registrate su tutto l'iter procedurale delle verifiche propedeutiche alla concessione: se alcuni dei Testimoni Privilegiati intervistati hanno individuato un generico miglioramento *"a livello di controllo"*, in quanto il sistema *"ha fornito la possibilità all'amministrazione di essere in possesso di informazioni utili alla verifica"*, altri hanno individuato alcuni degli specifici elementi di miglioramento, quali *"la verifica delle autodichiarazioni di possesso dei requisiti di PMI o Grande Impresa e qualifica impresa unica e per tutte le informazioni relative a soggetti e/o situazioni a rischio frode"* e la *"valutazione del rischio per il corretto campionamento delle attività da sottoporre a controllo"*, sottolineando quindi, complessivamente, un impatto positivo sull'intero processo di controllo.

L'ultima relazione di monitoraggio nel periodo in valutazione (al 30/04/2020) fornisce evidenza del fatto che gli interventi formativi sul SIRU FSE, a costo zero, si erano già conclusi al 31/08/2019. In questo contesto è emersa la necessità di realizzare ulteriori attività formative sui sistemi informativi nonché l'ampliamento della sfera soggettiva dei destinatari, anche in virtù del fatto che la padronanza delle funzionalità delle procedure informatiche è condizione necessaria per la corretta rendicontazione e, quindi, per un efficace avanzamento della spesa.

5.1.3. Interventi trasversali e sugli strumenti comuni

Rispetto a quanto programmato nel PRA 2.0, l'adozione permanente degli Action plan e le attività di rafforzamento -anche attraverso l'affiancamento o l'intervento di task force- a favore dei beneficiari /OO.II. sono stati avviati, conseguendo nel periodo in valutazione diversi livelli di attuazione. In particolare:

- l'Action plan del POR FESR è stato adottato ed è entrato a regime. Le relazioni di monitoraggio attestano che gli obiettivi stabiliti nei relativi cronoprogrammi sono stati raggiunti e che lo strumento è stato funzionale alla tempestiva individuazione dei ritardi di attuazione del PO.
- Risulta invece non attuato, l'Action Plan del FSE, di cui è registrata unicamente una fase di avvio;
- l'affiancamento ai comuni beneficiari e agli OO.II. è stato avviato ma non può considerarsi concluso: l'intervento ha conseguito risultati non omogenei rispetto alla base territoriale.

Il rallentamento è ascrivibile a fattori di diversa natura:

- in parte legati alla complessità dell'individuazione, anche a causa di un dettato normativo non percepito come chiaro ed esaustivo, delle funzioni comuni da accorpate (sono registrate nel periodo alcune variazioni rispetto a quanto programmato, alcune delle quali recenti), alla difficoltà di trasferire il personale dei comuni interessati in uffici diversi dedicati alle funzioni da accorpate;
- in parte connessi con motivi di ordine organizzativo (derivanti anche dagli avvicendamenti politici).

Intervento 1: Adozione permanente dell'Action plan per l'accelerazione della spesa FESR ed estensione al FSE

Per quanto il PRA 2.0 della Regione Umbria prevedesse fin dalla fase di definizione nel 2018 che il processo di adozione dell'Action Plan portasse, oltre che all'adozione strutturale nel contesto del POR FESR, anche all'estensione dello strumento al POR FSE, rispetto a quest'ultima - nel corso del periodo in valutazione - le Relazioni di monitoraggio attestano unicamente l'avvio di alcuni incontri propedeutici alla effettiva operatività.

Di tali attività viene descritto lo stato di avanzamento nel paragrafo dedicato all'adozione dei cronoprogrammi (attività 5.1.1, iniziativa 3), che dell'adozione dell'Action Plan costituiscono la fase iniziale.

Intervento 2: Realizzazione / rafforzamento di attività di tutoring a favore dei beneficiari - task force per i Comuni beneficiari + Intervento 3: Realizzazione / rafforzamento di attività di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi

I due interventi, differenziati rispetto ai *target*, vengono trattati unitamente in questo paragrafo a causa della sostanziale sovrapposizione delle attività che li compongono.

Dalle relazioni di monitoraggio emerge che l'iniziativa del PRA 2.0 ha supportato principalmente, attraverso un'attività di affiancamento prestato dal personale regionale (tra cui il personale neoassunto nella prima fase del PRA):

- la stesura dei nuovi SI.GE.CO dei cinque comuni individuati come OO.II per l'Agenda Urbana; di questi, tre hanno superato la verifica di adeguatezza;
- il caricamento degli atti e dei dati relativi all'attuazione del FESR, resa possibile dalla messa a regime delle sezioni dei rispettivi sistemi informativi (SMG)⁶¹;
- la formazione, somministrata dal Consorzio SUAP, finalizzata ad accompagnare il processo di gestione associata delle funzioni per i destinatari nell'ambito dell'I.T.I Trasimeno e per i comuni delle tre Aree Interne.

Nell'ambito di quest'ultima area di attività, l'intervento del PRA ha contribuito ad individuare e far emergere alcune delle criticità che hanno determinato il ritardo rispetto all'attuazione programmata nel contesto della Strategia Aree Interne⁶². Nel periodo in valutazione non tutti gli interventi risultano dunque completati, a causa di fattori di tipo diverso. Tra questi appaiono rilevanti le modifiche progettuali richieste dai beneficiari⁶³, quelle connesse con le conseguenze dell'avvicendamento politico intervenuto in corso di attuazione anche nell'ambito dei comuni beneficiari e, da ultimo, le restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria.

⁶¹ Relazione di monitoraggio al 30/04/2018.

⁶² L'intervento, secondo quanto di vinca dal combinato disposto di quanto riportato nella RAA 2018 e nelle Relazioni di monitoraggio PRA del periodo, ha contribuito a far emergere alcune delle criticità derivanti dall'allineamento delle funzioni associate dei comuni: "gli interventi programmati nel 2018 rispetto a nuove gestioni associate tra Comuni hanno fatto emergere una significativa complessità in fase di progettazione e la necessità di intervenire con più importanti momenti di concertazione". L'intervento del PRA ha consentito in particolare, attraverso le attività di formazione e affiancamento, di individuare:

- la necessità di un adeguamento delle convenzioni tra l'AdG e gli O.I., che hanno portato a "definire forme di garanzia in favore dell'AdG in caso di mancato avanzamento della spesa da parte dei Comuni, ed in virtù di modifiche ai target apportate dalla Commissione, si è determinato un cambiamento sull'impianto dispositivo che regola l'attuazione degli interventi";
- le criticità derivanti dall'accorpamento di aree vaste con anche 20 comuni "che limitano di fatto lo svolgimento di funzioni di carattere secondario (servizi), rendendo vana la finalità dell'intervento nella sua interezza".

⁶³ L'Unione dei comuni del Trasimeno ha richiesto la rimodulazione del progetto rispetto ad alcune voci del piano finanziario e una riduzione delle funzioni che si prevedeva di associare, passando dalle 11 programmate a 8.

Risultano completamente attuate alcune attività, tra cui quelle laboratoriali e di formazione programmate presso l'Unione dei Comuni Terre dell'Olio del Sagrantino, rispetto alla quale è stato avviato il supporto specifico finalizzato all'accorpamento di funzioni e servizi fondamentali (creazione o rafforzamento di uffici unici per la gestione, in forma associata, di funzioni e servizi fondamentali⁶⁴) e per la creazione e rafforzamento di uffici unici per la gestione in forma associata di funzioni e servizi.

Si segnala tuttavia che quest'area di intervento, programmata rispetto a un più ampio gruppo di comuni beneficiari, nel periodo in valutazione risulta sostanzialmente in ritardo a causa delle lungaggini connesse con la definizione delle funzioni di cui accorpate la gestione tra i comuni.

Intervento 4: Attuazione del codice di Condotta del Partenariato - sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo

Questa linea di intervento rientra tra le iniziative centrali, nelle responsabilità dell'AdG del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020, ed è stata programmata a valere su risorse dello stesso PO.

Dalle relazioni di monitoraggio emerge che l'intervento, previsto secondo l'articolazione di due principali filoni di attività (messa a sistema di una banca dati unitaria sul partenariato e sviluppo di strumenti e metodi per l'individuazione e la verifica della legittimazione di partner):

- l'intervento non risulta avviato fino al luglio 2018, data alla quale l'AdG del PON Governance e Capacità Istituzionale ha notificato l'ammissione del Progetto "Officina Partenariato – Laboratorio per l'attuazione del Codice Europeo di condotta sul Partenariato" (che include le due attività inserite nell'intervento Standard Nazionale "Attuazione Codice di Condotta del Partenariato - Sviluppo di modalità di co-gestione partenariale delle politiche di sviluppo) l'intervento a valere sull'Asse III (azione 3.1.3) del PON; questo dato sull'avanzamento viene riportato nella Relazione di monitoraggio al 31/12/2018;
- nel periodo intercorrente tra tale data di avvio (formalmente indicata) a quello oggetto della successiva relazione quadrimestrale di monitoraggio (30/04/2019), è stata prevista la creazione di una nuova linea di intervento riguardante l'accompagnamento al processo di costruzione dell'Accordo di Partenariato 2017-2021. È stato inoltre programmato il potenziamento delle attività rivolte al partenariato, che vede adesso sia le previste azioni a sostegno dell'attuazione del Codice di Condotta relative alla programmazione 2014-2020 in differenti aree tematiche, sia un consistente supporto a tutti i soggetti coinvolti nel sistema di azione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 nel percorso di preparazione dei programmi e nella partecipazione al processo negoziale dell'Accordo;
- l'approvazione da parte dall'AdG del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 della modifica progettuale è avvenuta il 19 giugno 2019.

L'intervento dunque, per quanto qui rilevante, non ha interessato il PRA 2.0 della Regione Umbria relativamente all'attuazione dei POR FESR e FSE 2014 - 2020, interessando invece le attività relative alla Programmazione del periodo 2021 - 2027.

⁶⁴ Di cui al DL 95/2012, art.19 lettera a), convertito in L. 135/12, e ss.mm.ii.

5.1.4. Allegato B Interventi specifici

Il processo con cui Regione Umbria ha dato applicazione al ciclo di performance in applicazione al D. lgs. 150/2009, nel periodo oggetto del presente rapporto di valutazione, è caratterizzato dall'approvazione di alcuni degli atti propedeutici alla sua sistematica applicazione e alla conclusione delle attività previste nella prima annualità. Dal punto di vista degli atti di approvazione, in particolare:

- con D.G.R. n. 57 del 21/01/2019 è stato adottato il Sistema di Misurazione e valutazione della Performance (SMVP)
- con D.G.R. n. 87 del 28/01/2019 è stato approvato il Piano della Performance 2019 - 2021
- con D.G.R. n. 353 del 25/03/2019 è stato approvato l'allegato operativo per il 2019
- con D.G.R. n. 326 del 30/04/2020 è stato approvato il Piano della Performance 2020 - 2022
- con D.G.R. n. 455 del 10/06/2020 è stato approvato l'allegato operativo per il 2020
- con D.G.R. n. 515 del 24/06/2020 è stata approvata la Relazione sulla performance anno 2019

Per quanto non sia possibile evincere direttamente, dall'esclusiva comparazione tra le relazioni di monitoraggio del PRA, l'effettiva portata dell'iniziativa rispetto agli obiettivi di rafforzamento amministrativo e dei connessi risultati attesi, dall'analisi documentale di dettaglio sul Piano e sulla Relazione risultano tuttavia evidenti le strette interconnessioni del piano con le attività del PRA, propedeutiche all'accelerazione della spesa sui fondi strutturali, segnatamente attraverso l'individuazione di:

- obiettivi trasversali relativi alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione e alla dematerializzazione degli atti, dei quali si individuano valori target (espressi in percentuale dei servizi regionali per ogni Direzione che semplificano/digitalizzano/dematerializzano almeno un procedimento o procedura);
- obiettivi individuali relativi alle specifiche aree di intervento del PRA, tra cui (a titolo esemplificativo e non esaustivo):
 - elaborazione dei Si.Ge.Co. relativi alle Aree Interne
 - attuazione dei laboratori formativi di capacità istituzionale dei Comuni
 - supporto per il raccordo e l'utilizzo dei sistemi informativi per l'attuazione del PO FSE (migrazione dei dati)
 - adempimenti di obblighi regolamentari rispetto agli OO.II
 - realizzazione di specifiche azioni co-finanziate con il PO FSE.

Nel complesso, la formulazione degli obiettivi e la loro attribuzione restituiscono chiara evidenza dell'avvio di un processo di integrazione strutturale tra il piano della *performance* con alcune misure del POR, sia a livello trasversale (ovvero dell'intera organizzazione regionale) che individuale (ovvero di Direzione e, in tale ambito, di Missione).

Risultano inoltre evidenti le interconnessioni operative tra l'attuazione del ciclo di performance e le altre iniziative specifiche del PRA non finanziate con il POR (segnatamente: l'Action Plan per l'accelerazione della spesa e i connessi cronoprogrammi): nell'Allegato tecnico al Piano, il raggiungimento di alcuni obiettivi è esplicitamente subordinato all'adozione dei cronoprogrammi.

Analizzando e filtrando gli obiettivi assegnati nel Piano in base alla rilevanza per l'attuazione del POR, si riscontra, tra l'altro, che:

- rispetto agli obiettivi trasversali, tutte le Direzioni hanno visto assegnate e raggiunto (in alcuni casi superato) i propri *target* in termini di semplificazione/ digitalizzazione / dematerializzazione delle procedure;
- rispetto agli obiettivi individuali:
 - sono stati attribuiti e raggiunti nel 2019 gli obiettivi relativi:
 - all'Agenda Urbana (attuazione dei laboratori formativi di capacità istituzionale dei Comuni coinvolti nell'attuazione dell'Agenda Digitale. Monitoraggio e nuova elaborazione della Smart City Index delle Città di Agenda urbana);
 - all'Area Interna Nord Est Umbria (Sottoscrizione Accordo di Programma Quadro Nord Est Umbria);
 - all'operatività dell'OI ARPAL dal punto di vista dell'interoperabilità del sistema informativo e delle procedure (Supporto specialistico per raccordo e utilizzo dei sistemi informatizzati finalizzati alla autonoma attuazione del PO FSE. Adeguamento del DIA rispetto all'Organismo Intermedio Individuato (ARPAL));
 - alla semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti, funzionali all'attuazione e alla acquisizione digitale di tutte le fasi procedurali a prescindere dalla fonte di finanziamento (a titolo esemplificativo: la revisione e potenziamento del sistema di protocollazione e archiviazione digitale e, in generale tutti gli interventi per la digitalizzazione dei procedimenti);
 - al consolidamento attività finalizzate allo studio universitario attraverso risorse POR FSE, alla messa a bando delle risorse per sostenere i processi di acquisizione delle competenze digitali e di innovazione da parte degli occupati nelle PMI, l'attivazione di corsi biennali ITS.

La lettura sinottica degli Allegati Operativi approvati, per il 2019 e il 2020, mostra inoltre una progressiva e crescente integrazione tra gli obiettivi di Missione e quelli di attuazione del POR, che tengono conto del mutato contesto attuativo (tra cui la riassegnazione della riserva di *performance* e le procedure per dotare ARPAL della piena operatività quale OI) nonché della riprogrammazione delle misure a fronte dell'emergenza sanitaria; ne emerge l'attribuzione di una sempre maggiore rilevanza per la capacità di gestione dei fondi SIE con un relativo incremento della numerosità degli indicatori che misurano i progressi nell'attuazione del POR (sia in termini di procedure che di *target* di beneficiari/progetti).

Infine, la rassegna degli obiettivi del 2020 consente di osservare che, mentre per il POR FESR sono esplicitati, per determinate azioni (prevalentemente finanziate sugli assi III e, a seguire, I e IV) gli obiettivi legati alle misure per il raggiungimento dei *target* fisici di attuazione (imprese che ricevono sostegno/finanziamenti; investimenti delle PMI), la medesima tipologia di obiettivi è sostanzialmente assente per quanto riguarda l'attuazione del POR FSE. Tuttavia, deve essere dato atto che tale sbilanciamento riflette anche lo stato di attuazione dell'Asse 1 del POR FSE⁶⁵ e la rimodulazione legata al mancato raggiungimento dei *target* di spesa in occasione della verifica del quadro di efficacia, oltre che le attuali conseguenze dell'emergenza sanitaria.

Attraverso la seguente elencazione, qui opportunamente selezionata, si evidenzia come il Piano di Performance 2020 leghi esplicitamente il successo dell'azione amministrativa al perseguimento di obiettivi di attuazione della programmazione comunitaria:

⁶⁵ “Gli impegni e i pagamenti presentano percentuali di avanzamento inferiori alla media del Programma risentendo ancora della riorganizzazione delle strutture regionali e dell'istituzione dell'agenzia ARPAL Umbria che ha indotto un periodo di transizione nella programmazione e realizzazione degli interventi dell'Asse. Non si è ancora concluso il percorso di definizione e approvazione del Si.Ge.Co. di ARPAL Umbria, individuata quale Organismo Intermedio, finalizzato alla relativa attribuzione di responsabilità nella programmazione attuativa, selezione, gestione, monitoraggio, rendicontazione, controllo e attestazione di alcuni interventi specifici [...]”. Fonte: RAA 2019.

- Capacità di gestione dei fondi EU 2014-2020 in termini di impegni (percentuale impegnato su stanziato) e di spesa (percentuale speso su impegnato);
- Proposta di riprogrammazione POR FSE 2014-2020 a seguito dell'emergenza COVID-19;
- Attività a supporto dell'AdG per l'espletamento delle procedure necessarie all'approvazione della Riprogrammazione, riallineamento del Documento di Indirizzo Attuativo (D.I.A.) a seguito della deliberazione della proposta di riprogrammazione del POR FSE, aggiornamento del SI.GE.CO. POR FSE 2014-2020, anche a seguito delle modifiche organizzative intercorse e dei possibili impatti legati all'emergenza Covid-19;
- Aggiornamento del sistema informativo SIRU FSE a seguito delle modifiche organizzative intercorse e della riprogrammazione legata all'emergenza Covid-19;
- Aggiornamento della Convenzione sottoscritta con l'Organismo Intermedio ARPAL Umbria a seguito della Riassegnazione della riserva di performance agli Assi performanti del POR FSE 2014-2020;
- Valutazione dell'adeguatezza del Si.Ge.Co. ARPAL OI rispetto al Si.Ge.Co. del POR FSE 2014- 2020;
- Elaborazione interventi volti ad aumentare la capacità organizzativa e progettuale degli Enti locali mediante l'utilizzo dei Fondi FSE 2014-2020 anche in risposta alle necessità intervenute a causa dell'emergenza Covid-19;
- Capacità di gestione del progetto POR FSE 2014-2020 "Creazione e rafforzamento di uffici unici per la gestione, in forma associata, di funzioni e servizi fondamentali di cui al DL 95/2012, art.19 lettera a), convertito in L. 135/12, e s.m.i." Unione dei Comuni Terre dell'Olio e del Sagrantino;
- Realizzazione di incontri di presso gli istituti superiori per azione informativa e di disseminazione riguardante il POR FSE 2014-2020;
- tre indicatori afferenti all'area "Accelerazione procedure attuazione Aree interne" (non esplicitamente connessi con le azioni co - finanziate dal col FSE, ma in ogni caso funzionali all'attuazione della SNAI che esso sostiene pro quota);
- Piano Sviluppo e Coesione - ricognizione e analisi dati per definizione quadro risorse FSC disponibili, anche in funzione di eventuali riprogrammazioni dei POR FESR e FSE per fronteggiare l'emergenza da COVID 19;
- due indicatori afferenti all'area "Implementazione di uno strumento di monitoraggio finanziario relativo all'utilizzo dei Fondi UE 2014_2020", espressi in termini di numero di report prodotti;
- Previsione di premialità nei criteri di valutazione delle domande afferenti al bando per le Imprese Culturali e Creative su fondi POR FESR 2014-2020 Asse III Azione 3.2.1;
- Concessione finanziamenti alle PMI che realizzano investimenti innovativi finalizzati all'introduzione di nuovi prodotti e/o processi produttivi (POR FESR 2014-2020 - Azione 3.4.1) o a perseguire un utilizzo razionale dell'energia da fonte rinnovabile (POR FESR 2014 - 2020- Azione 4.1.1)
- Proroga Avviso Pubblico per l'internazionalizzazione delle imprese e dei professionisti -- anno 2019 -- a seguito riprogrammazione finanziaria POR FESR 2014-2020 (Asse III Azione 3.3.1-- e messa in sicurezza della operatività per garantire le domande pervenute (connesso al medesimo bando è presente inoltre l'indicatore Acquisizione istanze e verifica di ammissibilità);
- Approvazione di n. 2 progetti di animazione per creare un ambiente favorevole all'innovazione del sistema regionale attraverso la partecipazione a piattaforma e a reti di specializzazione tecnologica (Azione 1.2.1. del POR FESR 2014 - 2020); alla medesima azione è associato anche un indicatore di monitoraggio, valutazione e rendicontazione dei medesimi progetti)
- Analisi dei conti elaborati dall'AdC; organizzazione, svolgimento e conclusione degli audit dei conti per il POR FESR 2014 - 2020 e per il POR FSE 2014 - 2020
- Quattro indicatori connessi all'obiettivo "Audit Comunitario - attività di chiusura dei conti e validazione dei Pacchetti di Affidabilità relativi al periodo contabile C5 POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020;
- Effettuazione degli audit di sistema - POR FSE;
- Campionamento delle operazioni per i PO FESR e FSE e conclusione delle attività di controllo su un numero definito di operazioni (per entrambi i fondi).

5.2. GLI ESITI DELL'INDAGINE DIRETTA

L'analisi valutativa si è arricchita dei dati e delle informazioni rilevate attraverso una indagine diretta rivolta a testimoni privilegiati mediante interviste basate su un questionario contenente domande a risposta multipla e domande a risposta libera. All'indagine hanno partecipato cinque membri del personale regionale, selezionati per il ruolo ricoperto e le funzioni svolte relativamente all'attuazione del PRA 2.0 e, pertanto, individuati quali "testimoni privilegiati" in grado di interpretare le problematiche oggetto dell'indagine da un'angolazione visuale interna all'Amministrazione e, quindi, complementare rispetto a quella del valutatore.

Il questionario è stato costruito tenendo in considerazione la Domanda Valutativa e le variabili oggetto di analisi; i quesiti sono stati suddivisi in sei sezioni, omogenee al proprio interno per tematica, tenendo in considerazione l'articolazione delle iniziative del PRA.

Un elemento comune a tutte le sezioni è la modalità di formulazione del quesito che ha assunto la forma di una richiesta di opinione basata sulla percezione del fenomeno indagato, finalizzata a indicare al valutatore anche eventuali tracce non desumibili attraverso la ricerca *on desk* e a suggerire possibili discrepanze, elementi di attenzione o esperienze rilevanti rispetto a quanto riportato, ad esempio, nelle relazioni di monitoraggio.

Come accennato, le sezioni entro le quali sono stati accorpati i diversi quesiti sono corrispondenti all'articolazione degli interventi del PRA e nella tabella seguente si illustra, per ciascuna sezione, la valutazione che emerge dalla messa a sistema delle risposte fornite dai testimoni privilegiati alle varie domande unitamente alle osservazioni del monitoraggio e dall'analisi sulla rilevanza e sull'implementazione del Piano:

Tabella 9 - Sintesi in chiave valutativa delle interviste ai testimoni privilegiati e delle osservazioni on desk

Sezioni di approfondimento dell'indagine	Sintesi valutativa delle risultanze dell'indagine diretta e delle osservazioni on desk
1 - Valutazione a livello generale del PRA	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La messa a sistema delle indicazioni provenienti dai testimoni privilegiati per determinare una valutazione complessiva del PRA, porta a tracciare un quadro sostanzialmente positivo, sia in relazione al contributo del Piano nell'attuazione del Programma FSE in generale, sia in relazione al ruolo svolto dal Piano nell'ampliamento della sfera d'azione del FSE e dell'uso integrato dei Fondi SIE. ❖ Emergono, nelle riflessioni dei testimoni privilegiati, tutte le criticità riscontrabili a ogni livello della pubblica amministrazione italiana, sia a livello centrale, sia a livello locale. Anche per quanto riguarda il PRA, così come da altre iniziative dedicate al miglioramento della qualità del settore pubblico, da questo strumento ci si attende una funzione quasi "salvifica" che possa risolvere i fattori limitanti dell'azione amministrativa come la complessità normativa (soprattutto per quanto riguarda gli appalti), la moltiplicazione e la sovrapposizione dei centri decisionali, la scarsa comunicazione interna, l'inadeguatezza dei sistemi informativi. ❖ Questa elencazione, che come si è detto, riflette una condizione riscontrabile in maniera estesa nella pubblica amministrazione italiana nel suo svolgimento ordinario, trova nell'ambito dell'attuazione dei programmi operativi dei Fondi SIE una particolare acutizzazione dovuta alla complessità oggettiva delle procedure. Allo stato attuale, la congiuntura straordinaria segnata dall'emergenza sanitaria, sta ulteriormente stressando le strutture amministrative, determinando un impatto che rischia di vanificare parte dei risultati già raggiunti dal Piano di Rafforzamento Amministrativo.
2 - Interventi di semplificazione	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'iniezione di innovazione prodotta dall'adozione di strumenti finalizzati alla semplificazione (opzioni semplificate di costo, banca dati Arachne) è accolta positivamente dai testimoni privilegiati. Si segnalano tre dimensioni lungo le quali è possibile apprezzare un contributo positivo degli strumenti innovativi: analisi del rischio, prevenzione frodi, controlli. Da questa prospettiva, si rintraccia la volontà di adottare soluzioni che possano rafforzare l'impegno alla semplificazione, sfidando nello stesso tempo le patologie dell'immobilismo che si nascondono dietro agli eventuali ritardi nell'attuazione degli interventi (deresponsabilizzazione, incertezza nelle decisioni, indeterminazione nella previsione e degli esiti attesi).
3 - Interventi sul personale	<ul style="list-style-type: none"> ❖ I processi formativi – basati su un'adeguata analisi dei fabbisogni – sono visti, nell'ottica dei testimoni privilegiati, come centrali e strettamente legati al necessario inserimento di personale. Da questo punto di vista, il ruolo del Responsabile di Azione, come principale attore della determinazione delle competenze da sviluppare all'interno delle strutture di gestione dei programmi operativi, traspare in maniera chiara dalle risposte raccolte nell'indagine. ❖ La scommessa che riguarda la qualità del capitale umano a disposizione delle strutture passa necessariamente per un progressivo innalzamento della qualità dei processi formativi e dell'individuazione precisa delle competenze da immettere nell'attuazione dei programmi. Alta è di conseguenza l'attesa nei confronti del personale neoassunto e nelle competenze di cui questo personale è portatore. ❖ Fra le categorie di intervento nella formazione sono valutati positivamente dai testimoni privilegiati il potenziamento degli interventi per OO.II. e per i Comuni, l'allineamento delle competenze dei neoassunti attraverso la formazione di base e specialistica, la formazione degli utilizzatori del SIRU.

Sezioni di approfondimento dell'indagine	Sintesi valutativa delle risultanze dell'indagine diretta e delle osservazioni <i>on desk</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Per quanto riguarda la percezione del miglioramento delle capacità sono stati comunque apprezzati gli interventi su <i>project management</i> del processo amministrativo, velocizzazione delle prassi di programmazioni e riprogrammazione, razionalizzazione competenze del personale, efficienza nel monitoraggio, trasparenza degli atti e <i>accountability</i> amministrativa, interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni.
4 - Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	<ul style="list-style-type: none"> ❖ L'implementazione dei Piani Annuali di Attuazione rappresenta uno strumento utile per garantire qualità ai processi dedicati ai Programmi Operativi. Questi strumenti, nell'opinione dei testimoni privilegiati, sembrano rispondere in particolare alle esigenze di organizzazione del lavoro attraverso una più chiara identificazione dei <i>target</i> da raggiungere e una migliore individuazione dei carichi di lavoro rispetto alle scadenze regolamentari europee e nazionali. In entrambi i casi diventa evidente la necessità di disporre di un quadro di certezza nella programmazione delle attività come efficace antidoto allo <i>stress</i> derivante da un'incompleta visione delle cose da fare e delle scadenze da rispettare. ❖ Sempre con riguardo alle funzioni trasversali, in questo ambito è anche presa in considerazione l'attività di <i>tutoring</i> nei confronti degli Organismi Intermedi che rischiano di essere percepiti come un soggetto "esterno" alla struttura organizzativa regionale. Di qui la necessità di rafforzare gli elementi di condivisione e di allineare il "linguaggio" della programmazione, di standardizzare i procedimenti con l'obiettivo di innalzare la capacità attuativa del programma.
5 - Allegato B del PRA 2.0: ciclo di <i>performance</i> in attuazione D.lgs 150/2009 (sviluppo/revisione del sistema di valutazione della <i>performance</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La logica della <i>performance</i> contiene in sé la capacità di far convergere comportamenti e attività verso obiettivi definiti. La misurazione della <i>performance</i> consente di determinare in maniera oggettiva gli obiettivi da raggiungere. Da questo punto di vista si attendono progressi nella semplificazione delle procedure, nella capacità di spesa dei beneficiari, nella responsabilizzazione dei diversi soggetti che concorrono alla gestione dei processi di attuazione. Su questo aspetto emerge ancora una volta la percezione degli Organismi Intermedi e dei Comuni come interlocutori sui quali agire per migliorare l'attuazione dei programmi. ❖ In ogni caso, la logica della <i>performance</i> contribuisce alla costruzione di una visione condivisa che riduce gli spazi di indeterminatezza che indeboliscono i meccanismi di coordinamento fra soggetti per forza di cose eterogenei.

L'indagine diretta in dettaglio

L'indagine diretta rivolta ai testimoni privilegiati è stata condotta attraverso la somministrazione del questionario contenente 18 domande. Le informazioni di carattere qualitativo così acquisite si caratterizzano per la percezione del personale coinvolto nell'attuazione del PRA 2.0 che consente di arricchire il giudizio valutativo e di rileggere le relazioni di monitoraggio e le risultanze delle altre osservazioni *on desk* attraverso la lente di chi ha partecipato, direttamente o indirettamente, alla realizzazione delle iniziative del PRA 2.0.

Da una lettura integrata e trasversale delle risposte fornite al questionario emergono in sostanza almeno tre considerazioni.

- ❖ In primo luogo, appare consolidata, nelle riflessioni dei testimoni privilegiati, il ruolo effettivo e quello potenziale del PRA come strumento di miglioramento dell'azione amministrativa.

Da un lato, risulta condivisa la necessità di “organizzare” in maniera completa ed efficace la risposta alle criticità che accompagnano da anni la programmazione in Italia, lungo tutte le fasi di intervento dei Fondi Strutturali. Dall'altro lato, si rintraccia una chiara consapevolezza, da parte di chi ha responsabilità di attuazione dei programmi operativi, del percorso di miglioramento che il PRA ha di fatto messo in evidenza per l'Umbria, operando in questo modo un'adeguata declinazione dei fattori critici che caratterizzano la pubblica amministrazione a livello nazionale e regionale (criticità degli interventi organizzativi sull'Amministrazione, il mancato / tardivo allineamento dei sistemi informatici, la complessità della normativa relativa agli appalti e al bilancio) e focalizzando l'attenzione sugli elementi specifici di criticità che accompagnano la “macchina amministrativa” nella gestione dei programmi, nella loro attuazione e nelle inevitabili riprogrammazioni..

- ❖ In secondo luogo, si afferma l'importanza e la centralità della formazione, soprattutto attraverso i risultati conseguiti nei confronti del personale neoassunto e nei confronti degli enti e degli organismi intermedi (*tutoring*). Motivo di apprezzamento da parte dei testimoni privilegiati è rappresentato dall'adozione di strumenti innovativi per misurare e supportare l'attività amministrativa (ciclo della performance, banca dati Arachne, opzioni semplificate di costo).

- ❖ In terzo luogo, si attende in generale un contributo positivo del PRA su elementi centrali del vissuto del personale amministrativo e della struttura decisionale come lo stress organizzativo e le necessità di semplificazione. Su questi aspetti la riflessione viene proiettata sulla prossima programmazione 2021-2027, con l'auspicio che la messa a regime dei risultati ottenuti in questi anni attraverso il PRA possa costituire una base di apprendimento utile a una migliore gestione dei Fondi.

Si riportano di seguito, per ciascuna sezione e per domanda, le sintesi dei giudizi espressi.

Sezione 1 - valutazione generalista del PRA (la sezione comprende domande relative alla percezione degli intervistati rispetto al Piano nel suo complesso, ai benefici che ne derivano e alle principali criticità).

La sezione comprende domande relative alla percezione degli intervistati rispetto al Piano nel suo complesso, ai benefici che ne derivano e alle principali criticità.

Domanda 1 - A livello generale, come giudica il contributo che il PRA – suddiviso nelle sue aree principali – ha dato e sta dando al funzionamento del Programma? (è richiesto un giudizio compreso tra un minimo di 1 e un massimo di 4).

Giudizio di sintesi espresso è stato pari a 2.

Domanda 2 - Quali sono stati, in base alle sue conoscenze, gli utenti che hanno beneficiato maggiormente delle attività realizzate e quali invece quelli che non ne hanno tratto vantaggio? (domanda a risposta libera)

Gli utenti che ne hanno beneficiato sono stati posti nel seguente ordine:

1. i Responsabili di Attuazione (RdA)
2. i dipendenti regionali
3. gli Organismi Intermedi
4. i comuni beneficiari.

E' stata indicata, in subordine, la categoria dei cittadini.

Domanda 3 - Espliciti, se ne ha contezza, i principali limiti e criticità delle attività svolte ed in essere, in termini di contenuto ed impatto. Se possibile, indichi come potrebbero essere ottimizzati i contenuti e di metodi del PRA di qui al termine della Programmazione FSE. (domanda a risposta libera)

Sono stati elencati fattori di natura diversa, che includono in maniera prevalente la criticità degli interventi organizzativi sull'Amministrazione, il mancato / tardivo allineamento dei sistemi informatici, la complessità della normativa relativa agli appalti e al bilancio. Emergono inoltre elementi organizzativi quali la molteplicità dei centri decisionali e la scarsa comunicazione interna. Vengono anche indicate la mancata semplificazione delle procedure e l'impatto delle limitazioni conseguenti dall'emergenza sanitaria.

Domanda 4 – A suo avviso il PRA sta migliorando la capacità di valorizzare l'ampliamento della sfera di azione del Fse 2014/20 e la possibilità di uso integrato dei Fondi SIE? (sì/no; quanto (1-3) e perché)

Il risultato in termini di grado di miglioramento del PRA sul FSE è “abbastanza” (2).

Sezione 2 - interventi di semplificazione;

Domanda 5 - A suo giudizio come definirebbe l'andamento del processo di semplificazione dei procedimenti e riduzione degli oneri amministrativi a carico dell'Amministrazione pubblica e dei cittadini? (1- 5)

Giudizi compresi tra il valore minimo (1) e quello intermedio (3). Il valore medio delle risposte è 2,4.

Domanda 6 - Quali risultati sta producendo, specie a favore dei beneficiari, l'estensione dell'utilizzo delle opzioni semplificate di costo (OSC) previste dalla regolamentazione comunitaria al POR FSE? (1- 5)

Giudizi compresi tra il valore intermedio (3) e quello superiore (4). Il punteggio medio tra quelli espressi è pari a 3,75.

Domanda 7 – L'adozione della banca dati Arachne è stata avviata? Ha prodotto risultati utili? Se sì, di che genere? (sì/no; specificare il perché)

Tra i motivi di utilità derivanti dall'adozione del sistema: il supporto alle attività di campionamento con l'analisi del rischio, effettuate per l'individuazione dei progetti da sottoporre a controllo in loco, e la sistematicità dell'approccio di prevenzione delle frodi.

Emerge inoltre un diffuso apprezzamento per il ruolo dello strumento nell'ambito dei controlli: vengono indicati alcuni aspetti specifici connessi con la verifica delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà che risultano frequentemente di difficile realizzazione per il contenuto tecnico delle norme di riferimento (possesso dei requisiti rilevanti ai fini della determinazione della dimensione dell'impresa richiedente).

Sezione 3 - interventi sul personale;

Domanda 8 - Qual è la rilevanza, a suo parere, in merito alla rilevazione dei fabbisogni formativi che è stata effettuata? Pensa che sarebbe utile aggiornarla entro determinati lassi di tempo oppure in ragione di mutamenti legislativi o organizzativi? (domanda a risposta libera)

In base alle risposte, la rilevazione dell'analisi dei fabbisogni gioca un ruolo fondamentale nel formulare un piano formativo triennale efficace. È stato inoltre sottolineato che la rilevazione dei fabbisogni è stata costantemente aggiornata in occasione dei mutamenti legislativi e organizzativi e ha consentito di programmare i pacchetti formativi tenendo conto delle esigenze manifestate dagli RdA.

Domanda 9 - Ci potrebbe indicare quali procedure "tipo" e in quali fasi di lavoro sono coinvolti principalmente i neoassunti (es: caricamento dei dati in SIRU; accelerazione del trattamento pratiche relative ai controlli su bandi/avvisi; supporto alla predisposizione dei decreti di liquidazione; ecc.)? (domanda a risposta libera)

Sono state indicate prevalentemente le funzioni di aggiornamento delle pratiche nel sistema informativo, di controllo di I livello (sia *on desk* che *in loco*), di supporto alle attività di ragioneria e nelle fasi di gestione dei progetti formativi e in campo sociale.

Domanda 10 – In relazione alle seguenti iniziative e al loro stato di realizzazione, potrebbe fornire un suo giudizio sintetico?

La domanda contemplava tre categorie di intervento e richiedeva successivamente di esprimere un giudizio circa il miglioramento percepito in cinque ambiti di competenze necessarie per l'attuazione dei PO (su quattro capacità specifiche e un suggerimento aperto sui possibili miglioramenti del sistema formativo).

Nella tavola che segue sono riportati i valori medi espressi in una scala compresa tra un minimo di 1 e un massimo di 5.

Categoria di intervento	
Potenziamento degli interventi per OO.II. e Comuni	4
Allineamento delle competenze dei neoassunti attraverso la formazione di base e specialistica	4,7
Formazione degli utilizzatori del SIRU	4
Percezione del miglioramento delle capacità	
Project management del processo amministrativo	3
Velocizzazione delle prassi di programmazioni e riprogrammazione	2,7
Razionalizzazione competenze del personale	3
Efficienza nel monitoraggio, trasparenza degli atti e <i>accountability</i> amministrativa	3,3
Possibili miglioramenti sul sistema formativo (suggerimenti)	Nd

Sezione 4 - interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni

Domanda 11 - Quali effetti ha avuto, per i Programmi Operativi, l'implementazione dei Piani Annuali di Attuazione? (domanda a risposta libera)

Sono stati in generale menzionati, rispetto al POR FESR 2014-2020, gli effetti positivi sulla pianificazione del lavoro in funzione del raggiungimento dei target.

E' stato menzionato un effetto positivo sulle capacità degli uffici di meglio calibrare il carico di lavoro in funzione delle scadenze regolamentari europee e nazionali.

Domanda 12 - Come valuta l'efficacia dell'attività di tutoring svolta in favore di beneficiari, comuni e O.I.? (1-5)

Giudizi compresi tra il valore medio (3) e quello superiore (4). La media del punteggio delle quattro risposte è 3,75.

Sezione 5 - allegato B del PRA 2.0: ciclo di performance

Domanda 13 - Quale giudizio dà dell'esito delle iniziative del PRA sugli snodi attuativi, procedurali e programmatori del POR (es.: pratiche gestionali migliorabili, ottimizzazione dei carichi di lavoro, dei ruoli e le competenze degli operatori, ecc.)? (domanda a risposta libera)

E' stato indicato che il PRA ha contribuito, soprattutto attraverso la specializzazione conseguita mediante la formazione dei neoassunti e del personale degli OO.II, alla semplificazione dei processi di attuazione dei PO. Sono stati inoltre sottolineati gli effetti positivi sulla standardizzazione delle procedure, sulla razionalizzazione delle funzioni dei Servizi Responsabili di Azione, sul coordinamento ed il dialogo tra le Strutture. È stato, infine menzionato il contributo ad una migliore comprensione dei meccanismi attuativi, alla responsabilizzazione degli OI nella gestione dei processi, al potenziamento della capacità di spesa dei soggetti beneficiari.

Domanda 14 – A suo avviso, che impatto ha avuto l'applicazione del ciclo di performance in Regione Umbria sull'attuazione dei PO? (domanda a risposta libera)

Dalle risposte è emerso un apprezzamento del contributo portato dall'applicazione del Ciclo della Performance al rispetto dei tempi, alla complementarietà e al coordinamento tra Azioni/ Assi/ Fondi e all'integrazione tra azioni dei diversi PO; vengono inoltre citati gli effetti positivi sulle funzioni trasversali e sulla razionalizzazione degli strumenti di policy.

Sezione 6 - suggerimenti

Domanda 15 - Ci potrebbe fare un esempio di una buona pratica tra le iniziative di sua conoscenza del PRA? (domanda a risposta libera)

Tra le buone pratiche è stata citata la formazione dei neoassunti e quella rivolta, mediante *tutoring*, agli OO.II.

Domanda 16 - Ci potrebbe indicare eventuali criticità riscontrate tra le iniziative del PRA? (domanda a risposta libera)

Tutte le risposte hanno indicato quali criticità quelle riscontrate nello svolgimento degli interventi per i comuni beneficiari, derivanti dall'accorpamento di aree vaste, nelle quali le difficoltà legate all'erogazione dei servizi avrebbe sostanzialmente condizionato e limitato il perseguimento delle finalità programmate.

Domanda 17 - Con riferimento alla programmazione 2021-2027 - semplificazione, trasparenza, dematerializzazione dovrebbero essere tra gli elementi cruciali di una riforma della P.A. Ritiene che il PRA stia andando nella giusta direzione? Ritiene che il PRA abbia avuto effetti positivi sulla capacità dell'amministrazione di utilizzare forme integrate di intervento tra diversi Fondi? (domanda a risposta libera)

Dalle risposte emerge la consapevolezza che, se il PRA delle fasi I e II è stato attuato in un momento in cui le esigenze principali erano legate al potenziamento del personale (in termini quantitativi e di competenze) e al sostegno a nuovi attori nella attuazione dei Fondi SIE, (inclusi gli OO.II), il PRA per la nuova programmazione 2021-2027 dovrà essere ripensato ed adeguato alle nuove esigenze.

Domanda 18 - Alla luce della situazione di emergenza legata al Covid-19 e all’impatto che sta avendo sulle modalità di svolgimento delle attività dell’Amministrazione, ritiene di poter suggerire interventi che potrebbero essere utilmente implementati all’interno del PRA? (domanda a risposta libera)

La risposta più frequente indica la necessità di una formazione adeguata in materia di *Smart Working*, dematerializzazione e digitalizzazione. Viene inoltre messa in risalto l’opportunità di estendere le opzioni di costo semplificate al maggior numero di attività FSE e FESR, sottolineando al riguardo che la Regione avverte la necessità di un contributo nazionale (da attuarsi attraverso la creazione di banche dati e studi *ad hoc*) nel supporto alle AdG per la definizione dei costi standard. Una risposta menziona, infine, il potenziamento della formazione a distanza per il personale regionale.

6. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

La disponibilità di informazioni desumibili dalle relazioni di monitoraggio, dalla sorveglianza dei PO e dalle indagini dirette consente di formulare un giudizio valutativo che si focalizza principalmente sulla coerenza (in termini di appropriatezza, rilevanza, adeguatezza degli interventi) e sull'efficacia/efficienza (in termini di effettiva attuazione degli stessi) del PRA di Regione Umbria. Mentre con riferimento al criterio relativo all'impatto si considera utile, nell'attuale contingenza, fare riferimento al posizionamento della Regione Umbria nell'arco di tempo preso in esame rispetto ad altre regioni europee, come possibili termini di confronto in materia di capacità amministrativa e istituzionale.

Si ritiene opportuno riportare alcuni elementi relativi al fabbisogno e alle criticità di partenza, come rilevati nel corso dell'analisi e rispetto ai quali si possono proiettare gli esiti valutativi qui illustrati, ai fini di una loro migliore comprensione.

I fabbisogni di rafforzamento dell'Amministrazione e criticità di partenza:

- disallineamento tra il livello strategico (implementazione del quadro finanziario del PO) e il livello attuativo (definizione di bandi e avvisi ed impegno dei capitoli di bilancio), inteso soprattutto in termini di obiettiva carenza di personale dotato delle competenze necessarie a gestire le fasi connesse con la programmazione comunitaria;
- tempi lunghi della programmazione territoriale, anch'essi funzione, nella lettura regionale, della qualità delle competenze e della quantità del personale in relazione alle funzioni di competenza degli enti e degli Organismi intermedi;
- frammentazione delle responsabilità di attuazione nel contesto organizzativo regionale, sia rispetto ai Risultati Attesi dei PO, che alle fasi procedurali necessarie l'effettiva certificabilità della spesa, ed in particolare rispetto ai controlli;
- mancanza di modelli comuni per le procedure in relazione agli output attesi, quali per esempio modelli di procedure per le opere pubbliche e l'acquisto di beni e servizi delle Agende urbane, aggravato dalla proliferazione di strumenti di policy nel FESR e da inadeguati metodi e criteri di modulazione degli interventi FSE in relazione ad un'offerta formativa che risulta invece particolarmente frazionata.

I risultati della Valutazione in base al criterio della rilevanza e della coerenza

In termini generali, la coerenza e la rilevanza del Piano, nel complesso e a livello dei singoli interventi che lo compongono, vengono analizzate in base alla documentazione che ne definisce i presupposti, individuando le aree di criticità nell'attuazione dei PO e determinando la necessità dell'intervento in base ai fabbisogni così individuati: l'aderenza e l'adeguatezza delle misure rispetto a tali fabbisogni determinano infatti l'idoneità degli strumenti a conseguire i risultati attesi. È necessario in questo senso verificare:

- la completezza dell'analisi dei fabbisogni di rafforzamento amministrativo effettuata in sede di definizione del PRA 2.0, tenendo in considerazione che esso viene definito in continuità con le attività realizzate nella prima fase e, simultaneamente, secondo le esigenze di standardizzazione evidenziate, a livello nazionale, nel contesto delle interazioni tra le Amministrazioni titolari di PRA e la Segreteria Tecnica. Questi "vincoli" vengono presi in considerazione nella valutazione della coerenza in quanto costituiscono il contesto entro il quale il Piano viene, necessariamente, disegnato;
- la rispondenza del disegno complessivo del Piano in relazione alle criticità evidenziate nell'analisi dei fabbisogni di rafforzamento amministrativo;
- la rispondenza delle singole misure, in relazione alle medesime criticità;

- l'adeguatezza dei mezzi messi a disposizione per la realizzazione degli interventi programmati;
- la rispondenza tra le modalità operative individuate per l'attuazione delle iniziative del PRA e il contesto organizzativo entro il quale esse sono pianificate: questa dimensione di analisi attiene infatti alla fattibilità degli interventi e ne condiziona l'efficacia e l'efficienza;
- la coerenza interna tra i singoli interventi in termini temporali e di processo: l'attuazione degli interventi che costituiscono il presupposto di altre misure (in quanto, ad esempio, mirano a realizzarne i presupposti) concorre a determinarne la fattibilità entro il periodo di attuazione programmato.

Sulla base di quanto elencato, risulta evidente che le variabili che consentono di osservare e valutare il PRA secondo i criteri di coerenza / rilevanza sono riconducibili a due principali ambiti:

- l'insieme dei fabbisogni di rafforzamento evidenziati negli atti che concorrono alla formalizzazione del PRA;
- le soluzioni, nella loro declinazione e pianificazione per fasi, che i medesimi atti individuano quali risposte a tali fabbisogni, a partire dalla categorizzazione tematica (interventi 6.1 di semplificazione, interventi 6.2 sul personale, interventi 6.3 relativi agli strumenti trasversali, interventi specifici di cui all'Allegato B del Piano) fino alle specifiche di ciascun singolo intervento.

In base alla costruzione del Piano, dal punto di vista della coerenza e della rilevanza di quanto pianificato per rispondere alle criticità, i punti di forza emersi nel corso dell'analisi fanno riferimento a tre aree principali:

1. l'impegno nell'adeguamento delle competenze delle risorse umane, in continuità con la prima fase: se con la prima fase la Regione si è confrontata con l'esigenza di acquisire il personale, con la seconda la formazione dei neoassunti è risultata la condizione necessaria al loro impiego a favore dell'attuazione dei PO in un contesto nel quale, tra i principali fattori di ritardo, la carenza di personale qualificato gioca un ruolo primario;
2. l'inclusione di tutti i soggetti le cui attività influenzano l'attuazione dei PO, in particolare gli OO.II. e i comuni;
3. l'integrazione del Piano con gli altri strumenti per migliorare la gestione manageriale dell'Amministrazione, focalizzati sulla pianificazione e sul controllo di gestione (monitoraggio, scostamenti, aggiustamento delle operazioni per il raggiungimento dei target): i cronoprogrammi, l'Action Plan e il ciclo di *performance*.

I risultati della Valutazione in base al criterio dell'efficacia/efficienza

La valutazione dell'efficacia del PRA si concentra sull'osservazione e la misurazione dell'effettiva realizzazione degli interventi e del conseguimento dei relativi risultati attesi, attraverso variabili connesse con gli obiettivi stabiliti per il PRA nel suo complesso e per ciascuno degli interventi che lo compongono.

In assenza dei dati ricavabili attraverso il sistema di monitoraggio PRA, l'efficacia del Piano in termini di miglioramento della performance amministrativa non è misurabile direttamente: sono state individuate delle *proxy* che consentono, indirettamente, di formulare un giudizio valutativo fondato sugli elementi riscontrabili e disponibili al momento della redazione.

Il criterio di efficienza e la relativa domanda valutativa attengono ai rapporti tra risorse utilizzate (finanziarie e di tempo) e obiettivi raggiunti nella "fase 2". Le variabili osservate includono:

- i dati finanziari del PRA;
- i tempi delle procedure di attuazione del PRA;
- la presenza di eventuali innovazioni di processo / procedura emerse nel contesto dell'intervento.

Alla luce del fatto che, in piena coerenza con l'impianto nazionale dei PRA essi sono, salvo in alcuni casi specifici e principalmente a gestione nazionale, a "costo zero", oltre che di un periodo di attuazione standardizzato e dunque sostanzialmente analogo per tutti i PRA, una valutazione di efficienza nel senso proprio del termine (migliore o peggiore utilizzo delle risorse disponibili in relazione ai risultati raggiunti), si ritiene utile accorpate le considerazioni relative a questo criterio nell'ambito della valutazione espressa in risposta alla domanda valutativa sull'efficacia, che a tali risultati fa direttamente riferimento.

Attraverso questa prospettiva di analisi è possibile affermare che il PRA 2.0 della Regione Umbria è stato sostanzialmente e positivamente realizzato, nonostante gli ostacoli determinati da condizioni di contesto oggettivamente esogene (modifiche pervasive dell'assetto organizzativo regionale; deviazione di risorse dedicate dovuta all'evento sismico; da ultimo, restrizioni alla mobilità imposte dall'emergenza sanitaria legata al COVID-19).

Se si assume tuttavia, quale *proxy* dell'efficacia del PRA, l'avanzamento dei Programmi la cui attuazione è tra gli scopi del Piano stesso, nel periodo oggetto della presente valutazione si osserva che i PO regionali marcano notevoli ritardi. Sarebbe tuttavia improprio inferire che questo sia conseguenza dell'attuazione del PRA: le motivazioni del ritardo, leggibili attraverso le RAA dei Programmi, evidenziano che il livello di raggiungimento dei *target*, pur ridefiniti dopo le riprogrammazioni intercorse tra il 2018 e il 2019 e le conseguenti riallocazioni, sono state determinate da fattori di natura diversa, che nello specifico caso del FSE scontano i ritardi della piena operatività dell'ARPAL quale Organismo Intermedio.

Rivolgendo quindi lo sguardo sul livello della dimensione organizzativo – amministrativa, le cui migliorie costituiscono sostanzialmente gli "outcome" degli interventi del PRA, il Piano della Regione Umbria ha al contrario raggiunto risultati considerevolmente positivi. Infatti l'Amministrazione, attraverso gli interventi programmati, ha:

- acquisito e formato le risorse di personale necessarie all'attuazione dei Programmi, coprendo le aree di fabbisogno di competenze correttamente individuate in relazione alle specificità delle operazioni finanziate con i POR;
- definito, standardizzato e messo a sistema le procedure relative ai macro – processi che caratterizzano l'attuazione dei Programmi;
- adottato (anche se in maniera parziale, relativa soltanto al POR FESR), strumenti di controllo di gestione e di verifica dei risultati in termini di performance del personale.

Risultati positivi, seppure di minore entità in quanto in diversa misura perfezionabili, sono inoltre stati raggiunti con l'estensione (anche se parziale e relativamente tardiva) delle opzioni di costo semplificato al FESR, con il supporto amministrativo agli OO.II. e ai comuni.

Rispetto all'adeguamento delle competenze del personale sul sistema informativo SIRU, il cui risultato non può essere considerato positivo nonostante l'intervento sia stato attuato in coerenza con quanto programmato (e abbia anzi necessitato di essere ampliato anche attraverso un incremento della dotazione finanziaria), si ribadisce che il punto di maggiore criticità è lo stato di funzionalità del sistema stesso, che evidentemente determina a cascata la formazione necessaria per adeguare il personale alle modifiche apportate.

I risultati della Valutazione in base al criterio dell'impatto

La valutazione in termini di impatto può procedere soltanto *ex post*, con risultati consolidati a distanza del periodo di realizzazione di piano o programmi. E' però utile avere come riferimento un *benchmark* e una base di riferimento temporale costruiti intorno a misure e indicatori che rappresentino, in questo caso, il tema della capacità amministrativa e del livello qualitativo delle istituzioni.

A supporto di questa prospettiva di analisi può essere utile riportare come si colloca la regione rispetto al *Regional Competitiveness Index* 2019 (RCI). Attraverso l'utilizzo di oltre 70 indicatori, l'RCI fornisce un'immagine comparabile e multiforme del livello di competitività per tutte le regioni dell'UE. Il livello subnazionale descritto dal RCI consente la valutazione delle disuguaglianze dei livelli di competitività tra le

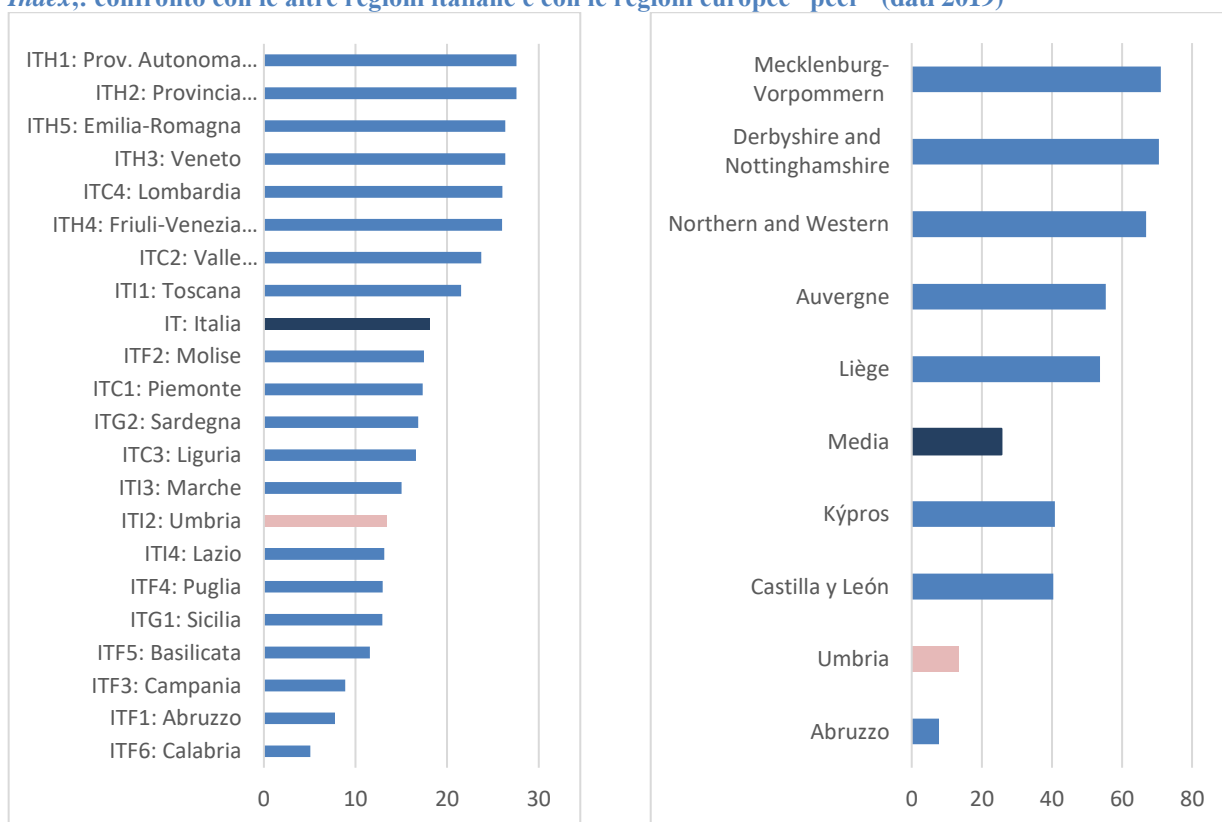
regioni e il monitoraggio delle prestazioni nel tempo a un livello spaziale disaggregato. Nella maggior parte dei casi, il livello regionale è molto più adatto che guardare solo a livello nazionale. L'RCI dovrebbe essere considerato come uno strumento per assistere nella progettazione di politiche migliori e nel monitoraggio della loro efficacia.

Essendo un concetto multidimensionale e complesso, il miglioramento della competitività richiede lo sforzo coordinato di molti attori diversi. L'analisi del RCI, dei suoi tre sub-indici e delle 11 dimensioni aiuta a evidenziare i punti di forza e di debolezza di ciascuna regione con la possibilità di confrontare ciascuno di essi con la media dell'UE o dei suoi pari.

In base al RCI Index, la Regione Umbria si posiziona al quindicesimo posto sulle 21 partizioni di livello NUTS-2 rispetto alla componente relativa al sub- indice di funzionamento delle istituzioni, con un valore pari a 13.4 (la media nazionale è 18.9, i valori estremi sono compresi tra 27.56 per la Provincia Autonoma di Bolzano e 5.08 per la Regione Calabria). Il posizionamento rispetto alle regioni europee con caratteristiche socioeconomiche simili (le regioni cd. "peer") peggiora ulteriormente passando al penultimo posto su 9: la media dei punteggi infatti si alza a 25 per la presenza di 5 valori superiori al 50 (di cui due superiori al 70) registrati nelle regioni più settentrionali del campione (fig. 3 e 4).

In prospettiva, può essere opportuno tenere in osservazione l'evoluzione e l'andamento di queste analisi, considerando soprattutto il fatto che la prossima edizione del RCI Index è attesa per il 2022 e che il prossimo *step* per la valutazione delle iniziative di capacitazione amministrativa entreranno a far parte dell'aggiornamento della valutazione in itinere prevista al 2022, quando ci potrà avvalere anche dell'attualizzazione di analisi di *benchmark*.

Fig. 3 e fig. 4 – Posizionamento dell'Umbria rispetto alla componente "Istituzioni" del *Regional Competitiveness Index*; confronto con le altre regioni italiane e con le regioni europee "peer" (dati 2019)



Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea, DG Regio (*European Regional Competitiveness Index 2019*)

7. CONCLUSIONI, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI

La valutazione tematica ha determinato esiti che hanno permesso la formulazione delle seguenti conclusioni nell'ambito delle quali sono espressi anche i relativi suggerimenti e raccomandazioni:

- Garantire continuità alle attività per il rafforzamento amministrativo anche nella fase di definizione e di avvio dell'attuazione dei POR della programmazione 2021 - 2027, disegnando tuttavia in modo più organico le sue componenti secondo logiche che centralizzino negli stessi attori le responsabilità relative a insiemi omogenei di attività (nel caso dei PRA 2.0 avviati nel 2018, per esempio, gli interventi sui cronoprogrammi, sugli strumenti di controllo di gestione quali l'Action Plan e i Piani di *performance*). Questo potrebbe essere più facilmente realizzabile proprio nel periodo di programmazione 2021-2027, in quanto il tema della capacità amministrativa sarà integrato con gli obiettivi settoriali dei PO: non sarà in altri termini più necessario connettere il rafforzamento amministrativo con un obiettivo a sé stante, ma sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun Obiettivo di *Policy*, sulla base quindi degli specifici fabbisogni.
- Capitalizzare, nella definizione e nell'attuazione dei PO della programmazione 2021 - 2027, quanto realizzato in termini di standardizzazione procedurale e di riconduzione ad "operazioni – tipo", sia nell'ambito degli interventi di semplificazione (i.e. interventi 6.1) che in quelli sul personale (i.e. interventi 6.2, con particolare riguardo per la formazione e la manualistica): l'investimento compiuto è stato oneroso in termini di tempo e di risorse (specie se raffrontato al livello di attuazione che ha determinato la riprogrammazione del POR FSE nel 2018) ed ha prodotto risultati che in ultima analisi hanno determinato le condizioni perché le operazioni che saranno selezionate nei PO della imminente programmazione 2021-2027 possano essere governate e attuate senza ritardi legati alla mancanza di competenze e strumentazione adeguata; fermo restando il mantenimento dell'attuale *acquis* programmatorio leggibile nelle bozze (*final version*) dei nuovi Regolamenti proposti dalla Commissione, e a condizione che dal punto di vista organizzativo non avvengano ulteriori modifiche con effetti pervasivi simili a quelli prodotti a partire dal 2019.
- Al punto precedente si aggancia il tema del proficuo utilizzo delle risorse assunte nell'ambito del PRA 1.0, specificamente selezionate (sulla base delle competenze pregresse sulle tematiche dell'attuazione del POR) e allo scopo formate, sia nell'ambito del PFI che attraverso le iniziative specifiche: i profili che ne sono derivati dovrebbero rimanere, dal punto di vista organizzativo, connessi con le tematiche della programmazione comunitaria, sia per contribuire efficacemente alla chiusura della programmazione in corso che per definire e attuare quella imminente. Pertanto, sarebbe opportuno attivare procedure e strumenti atti a favorire e valorizzare l'investimento nelle competenze e nelle risorse svolto dall'Amministrazione regionale rivolto ai profili, ove possibile adeguando percorsi dedicati al mantenimento alle strutture regionali e agli organismi intermedi delle risorse umane che hanno svolto attività di supporto all'attuazione dei PO.
- Proseguire nell'integrazione strutturale, nell'ambito del Piano della *performance*, degli obiettivi direttamente connessi all'attuazione dei POR. Il processo, attivato al momento della presente valutazione per due annualità, ha finora visto una maggiore integrazione degli obiettivi legati alle misure finanziate con il FESR rispetto al FSE, e ha riguardato i *target* finanziari, alcuni *target* procedurali e, in minor misura, quelli fisici. Rimane necessario, tuttavia, che le attività di rafforzamento amministrativo settoriali siano comunque monitorate nel loro complesso, garantendo in questo modo una capacità di prevedere, per quanto possibile, quando le competenze di ciascun settore di attività potrebbero essere trasferite anche ad altri, con il minore onere amministrativo, finanziario e in termini di tempi. Questo anche alla luce della forte spinta che la Commissione ha impresso, per il periodo di programmazione 2021-2027, verso l'integrazione tra fondi e necessariamente tra operazioni di tipologie differenti.
- Connessa con la precedente, si formula anche la raccomandazione di completare il processo, pur avviato, di adozione dell'Action Plan per la pianificazione, il monitoraggio e l'eventuale riallocazione

delle risorse appostate sulle misure programmate sul POR FSE, attraverso la preventiva adozione dei cronoprogrammi delle singole misure, si fonda sulle medesime considerazioni di efficacia ed efficienza.

- Infine, ulteriormente legato al punto precedente si suggerisce di prevedere che l'Action Plan finalizzato alla realizzazione puntuale, in linea con i tempi programmati di realizzazione, del POR FSE+ 2021 - 2027, sia sviluppato contestualmente alla definizione del Programma e all'approvazione dell'eventuale DIA ad esso relativo e che, fin dall'adozione, sia chiaramente legato con gli obiettivi del prossimo Piano della *performance*. L'esperienza maturata nel corso del periodo di programmazione 2014-2020, unicamente relativa al POR FESR, dimostra infatti che l'Action Plan consente di intervenire sul Programma in modo tempestivo, riallocando le risorse sulle misure più performanti e garantendo maggiore efficacia nell'attuazione fisica e nella spesa ad essa collegata, come accaduto nel 2018.

APPENDICE: ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI

- D.G.R. 1622 del 09/12/2014, con cui la Giunta regionale ha adottato il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) della Regione Umbria;
- D.G.R. n. 1762 del 22/12/2014 avente per oggetto la modifica PRA;
- D. G. R. n. 118 del 02/02/2015 di presa d'atto della Decisione di esecuzione C(2014) n. 9916 final del 12.12.2014 con cui la Commissione ha approvato il PO;
- D.G.R. n. 1634 del 29/12/2015, con cui si individua il responsabile attuativo del PRA nella persona del Direttore p.t. della Direzione regionale programmazione, innovazione e competitività;
- D.G.R. n. 1332/2015 con cui si individua il soggetto in house Consorzio SUAP - Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica quale soggetto attuatore per la realizzazione del Piano formativo per l'intero periodo di programmazione 2014-2020;
- D.G.R. n. 220 del 02/03/2015, avente per oggetto la disciplina delle attività di monitoraggio del PRA e la modifica dell'Allegato C ;
- DD.GG.RR. nn. 142/2016, 177/2016, 391/2016, 415/2016, 475/2016 e 120/2017 aventi per oggetto la riorganizzazione che ha interessato la Giunta Regionale, modificandone la configurazione e le competenze funzionali;
- D.G.R. n. 192 del 29.02.2016, con cui è stato aggiornato dell'elenco delle strutture responsabili di attuazione degli interventi specifici dell'asse I "Occupazione" e II "Inclusione Sociale e lotta alla povertà", e la variazione della dotazione finanziaria relativa ad alcuni interventi specifici ricompresi nella priorità di investimento 9.1 del POR FSE;
- D.G.R. n. 285 del 21.03.2016 con cui è stata ulteriormente aggiornata, per l'Asse I "Occupazione", l'attribuzione delle strutture responsabili di attuazione degli interventi specifici e, per alcuni di essi (ricompresi nella priorità di investimento 8.1 - RA 8.5), la dotazione finanziaria per il periodo 2014-2020 ad invarianza dell'ammontare complessivo di risorse per priorità e il Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del POR FSE;
- D.G.R. 792 del 11.07.2016 con cui sono state modificate le dotazioni finanziarie degli interventi specifici finanziabili sull' IV "Capacità Istituzionale ed Amministrativa" del POR FSE;
- D.G.R. n. 1494 del 12.12.2016 con cui, a seguito della riorganizzazione degli assetti organizzativi e dirigenziali vigente dal 1 maggio 2016, è stato adeguato il "Quadro generale di attribuzione delle responsabilità di attuazione degli interventi specifici" alle modificate competenze funzionali delle strutture dirigenziali della Giunta Regionale, è stato aggiornato lo scenario analitico di attuazione per il periodo 2014-2020 per gli Assi I "Occupazione" e IV "Capacità istituzionale ed amministrativa" mediante l'introduzione di nuovi interventi specifici e la variazione della dotazione finanziaria di altri già previsti, adeguando di conseguenza il calcolo degli indicatori del POR FSE;
- D.G.R. n. 277 del 20/03/2017 avente ad oggetto "Piano Formativo Integrato 2017-2020: integrazione e sviluppo del precedente Piano 2014-2016 approvato con Deliberazione di Giunta regionale n. 1220 del 19/10/2015";
- Organigramma delle Direzioni regionali, con decorrenza 1Marzo 2018;
- D.G.R. n. 240 del 19.03.2018 con cui sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni al Documento di Indirizzo Attuativo, adeguandolo al nuovo assetto organizzativo della Regione;
- D.G.R. n. 349 del 16/04/2018, con la quale è stato avviato il processo di definizione del ciclo di performance;
- D.G.R. 891 del 02/08/2018: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA 2.0) della Regione Umbria

- Adozione;
- D.G.R. 57 del 21/01/2019: Sistema di misurazione e valutazione della performance della Regione Umbria. Approvazione e relativi allegati;
- D.G.R. 87 del 28/01/2019 e ss.mm.ii.: Approvazione Piano della Performance della Regione Umbria 2019 -2021 e relativi allegati;
- D. G. R. 94 del 04/02/2019: POR FESR 2014-2020. Action plan per l'accelerazione della spesa 2019-2023 e relativi allegati;
- DETERMINAZIONE DIRETTORIALE. 1666 del 21/02/2019: POR FESR 2014-2020. Action plan per l'accelerazione della spesa 2019-2020. Esecuzione della D.G.R. del 04/02/2019, n. 94. Determinazioni;
- DETERMINAZIONE DIRETTORIALE 3206 del 04/04/2019: POR FESR 2014-2020. Action plan per l'accelerazione della spesa 2019. Esecuzione della D.G.R. del 04/02/2019, n. 94, e della DD del 21/02/2019, n. 1666. Determinazioni;
- D.G.R. n. 538 del 06/05/2019 con cui sono state apportate ulteriori integrazioni e revisioni del Documento di Indirizzo Attuativo che prendono in considerazione le modifiche organizzative fino alla data del 30.04.2019;
- DGR 853 del 01/07/2019: Ciclo della performance della Regione Umbria. Fase di gestione e monitoraggio: approvazione "Sistema di monitoraggio della performance" e relativi allegati;
- D.G.R. n. 1238 del 11/12/2019, con la quale sono state istituite le direzioni regionali Risorse, Programmazione, Cultura, Turismo, nella quale, sono confluite, prevalentemente, le competenze della Direzione Risorse Umane Finanziarie e Strumentali; Affari Generali e Riforme, Turismo e Agenda Digitale ivi comprese quelle in materia di Autorità di Gestione del FSE e del FESR.; Salute e Welfare; Governo del territorio, Ambiente, Protezione civile; Sviluppo economico, Agricoltura, Lavoro, Istruzione, Agenda digitale;
- DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE n. 12310 del 29/11/2019, PO Umbria FSE 2014-2020 - Approvazione Manuale Generale delle Operazioni (GE.O.) rev. n. 4 del 27 novembre 2019 e relativi allegati;
- D.G.R. 21 del 22/01/2020: Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA 2.0) della Regione Umbria. Sostituzione del Responsabile Politico e del Responsabile Attuativo;
- DETERMINAZIONE DIRETTORIALE. 2511 del 20/03/2020: POR FESR 2014-2020. Action plan per l'accelerazione della spesa 2020. Esecuzione della DD del 04/02/2020, n. 893;
- D.G.R. 231 del 01/04/2020: POR UMBRIA FSE 2014-2020. Documento di Indirizzo Attuativo (D.I.A.) ex D.G.R. n. 430/2015 e s.m.i.: integrazioni e revisioni al 31.03.2020 e allegato A - Documento di Indirizzo Attuativo (D.I.A.) versione con integrazioni e revisioni al 31.03.2020
- D.G.R. 326 del 30/04/2020 di approvazione del Piano della Performance 2020 -2022 e relativi allegati;
- D.G.R. 515 del 24/06/2020: Approvazione Relazione sulla performance anno 2019 e relativi allegati;
- D.G.R. 839 del 23/09/2020: POR FESR 2014-2020. Action plan per l'accelerazione della spesa 2020: stato di attuazione e previsioni di spesa. Riprogrammazione del Programma ed individuazione priorità degli interventi in coerenza con le disponibilità di Bilancio – esercizio finanziario 2020-2021-2022;
- Area interna Nord Est Umbria - Attuazione APQ. Materiale presentato alla riunione operativa (videoconferenza) del 2 luglio 2020;
- Organigramma delle Direzioni regionali, con decorrenza 1° Novembre 2020.