

PON “Legalità” 2014-2020

9. INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

(Comitato di Sorveglianza 13 giugno 2019)

INDICE

INTRODUZIONE	3
GLI INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO PROGRAMMATI E IL RELATIVO STATO DI ATTUAZIONE	4
OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO (TARGET DI EFFICIENZA E EFFICACIA)	10

INTRODUZIONE

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), adottato dal Ministero dell'Interno con D.M. del 3 novembre 2015 (**I Fase**), si è rivelato uno strumento guida per l'esecuzione del processo di autovalutazione attraverso cui sono stati individuati gli interventi di successo, gli obiettivi, le criticità, i fabbisogni e le esigenze attuative che hanno costituito la base del nuovo Piano. Le azioni previste sono state implementate nel tempo, creando un processo di lavoro sempre più solido e snello del sistema di gestione e controllo del Programma.

Per la **II Fase**, in considerazione degli obiettivi programmati e raggiunti nel precedente biennio, nonché degli aspetti critici intervenuti, sono state individuate dall'Amministrazione le ulteriori misure di rafforzamento da adottare al fine di garantire una più efficiente *governance* complessiva del Programma.

Il nuovo Piano è stato caricato sulla piattaforma di collaborazione *on line* dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e condiviso con i competenti uffici della Commissione Europea.

GLI INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO PROGRAMMATI E IL RELATIVO STATO DI ATTUAZIONE

I principali fabbisogni di rafforzamento amministrativo

Il quadro complessivo delle azioni realizzate e degli obiettivi conseguiti nel precedente biennio ha consentito all'Amministrazione di evidenziare gli aspetti relativi al contesto organizzativo e procedurale rispetto ai quali è risultato opportuno intervenire con nuovi e/o ulteriori interventi per il completamento della programmata strategia di rafforzamento del Programma.

Nell'ambito della **I Fase**, gli interventi di miglioramento hanno riguardato principalmente le aree della semplificazione procedurale, del personale e delle funzioni trasversali. Tra le principali azioni intraprese si segnalano:

- le semplificazioni procedurali e, in generale, le azioni volte a migliorare l'efficienza dei processi interni alla struttura (ad es. adozione di modelli semplificati per la presentazione dei progetti, specifici strumenti per la valutazione istruttoria delle proposte progettuali);
- la semplificazione delle procedure di assunzione degli impegni e la ridefinizione del circuito finanziario;
- la riorganizzazione degli uffici - di gestione e di controllo - realizzata attraverso una redistribuzione efficiente del carico di lavoro su un numero di persone adeguatamente qualificato, con conseguente maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento dello stesso personale;
- il rafforzamento delle competenze del personale interno attraverso sessioni formative annuali e *training on the job*;
- azioni di supporto a favore dei Beneficiari, anche mediante formule di co-progettazione con gli stessi;
- definizione di iniziative volte a rispondere ai fabbisogni dei territori e degli *stakeholders* fissando, attraverso protocolli, precise regole di collaborazione.

Rispetto alle criticità, di carattere gestionale e procedurale, rilevate nell'ambito del PRA I Fase l'Amministrazione ha raggiunto gli obiettivi programmati attraverso specifici interventi di *empowerment* del personale operante presso le strutture coinvolte nelle attività di gestione e controllo del Programma nonché mediante interventi di semplificazione procedurale (e, in generale, mediante azioni volte a migliorare l'efficienza dei processi interni alla struttura con conseguente contrazione dei relativi tempi).

Al fine di migliorare ulteriormente l'assetto della *governance*, in continuità con la precedente fase, gli interventi di rafforzamento amministrativo previsti per conseguire i *target* delineati nel nuovo documento sono essenzialmente rivolti alle aree **(a) della semplificazione procedurale; (b) del personale, (c) delle funzioni trasversali e degli strumenti comuni** e, nello specifico, incidono sui seguenti ambiti:

- formazione del personale; azioni di sostegno e supporto a favore dei Beneficiari; realizzazione di meccanismi di confronto e condivisione di strategie con i principali *partner/stakeholders* territoriali, sulla base di precise regole di collaborazione (**profilo organizzativo**);

INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

- rafforzamento degli strumenti digitali di supporto alla gestione e al controllo del Programma; miglioramento dei tempi di progettazione e realizzazione degli interventi; condivisione partenariale per la definizione della strategia attuativa (**profilo procedurale**).

Si riportano di seguito gli interventi previsti nel Piano¹ e il relativo livello di attuazione. Allo stato deve evidenziarsi come le azioni programmate siano state avviate e, in buona parte, realizzate.

Gli interventi di rafforzamento amministrativo programmati per conseguire i target
(a) Interventi di semplificazione procedurale (Sezione 6.1 del PRA)

Nella Sezione 6.1 del PRA con riferimento alle macro-attività relative alla presentazione e selezione delle operazioni, all'attuazione dei progetti (e circuito finanziario) e ai controlli di primo livello, è stata prevista l'attivazione di:

- due **"Interventi Standard Locali" (SL)**: (i) Realizzazione/estensione di modalità e processi di mappatura di norme, regolamenti; (ii) Adozione delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione comunitaria;
- un **"Intervento Locale" (L)**: (iii) Controlli di primo livello.

Attraverso i suddetti interventi l'Autorità di gestione ha inteso intraprendere iniziative finalizzate a:

- presidiare l'avanzamento degli interventi sia mediante esami documentali *on-desk* (ad es. per la verifica di qualità dei dati di monitoraggio), sia attraverso verifiche in loco;
- monitorare l'avanzamento delle verifiche di gestione e i relativi tempi di esecuzione;
- introdurre opzioni semplificate in materia di costi², focalizzando le verifiche sulla corretta realizzazione fisica degli interventi e sui relativi risultati prodotti;
- consentire un rapido reperimento sul sito *web* del Programma degli elementi documentali di base per i beneficiari.


STATO DI ATTUAZIONE

(i) (SL) Realizzazione/estensione di modalità e processi di mappatura di norme, regolamenti - L'Amministrazione ha proceduto alla riorganizzazione del contenuto del sito *web* del PON Legalità al fine di consentire un rapido reperimento degli elementi documentali di base per i soggetti Beneficiari (da

¹ Per il dettaglio degli interventi di rafforzamento specifici previsti all'interno della Sezione 6 del PRA, distinti in 3 categorie - Standard Nazionali (SN), Standard Locali (SL) e altri interventi Locali (L) - si rinvia alle tabelle allegate al documento PRA II Fase.

² Di cui agli articoli 67 e 68 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e s.m.i.

PON Legalità 2014 - 2020

INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

aprile 2018 è *on-line* la nuova *release* del sito). L'attività risulta completata al 31 luglio 2018 con la realizzazione della seconda *release* del sito.

(ii) (SL) Adozione delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione comunitaria – L'intendimento di adottare opzioni di costo semplificato nell'ambito del FSE è stato sviluppato concretamente dall'Autorità di gestione del Programma con la previsione, in alcuni degli Avvisi pubblicati per promuovere la presentazione di progetti e nei progetti finanziati, delle opzioni di cui agli articoli 67 e 68 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e s.m.i.

(iii) (L) Controlli di I Livello – L'Amministrazione si è dotata di uno strumento di rilevazione ("*Database verifiche di gestione*") che censisce tutte le informazioni relative alle diverse tipologie di verifiche di competenza dell'Ufficio controlli (verifiche di conformità; verifiche di selezione; verifiche amministrativo contabili). La solida ed articolata base informativa dello strumento offre un valido supporto alle decisioni e alle scelte organizzative del titolare dell'Ufficio Controlli, che attraverso il *Database* viene messo nelle condizioni di effettuare una pianificazione ragionata delle attività di lavoro e, dunque, di operare interventi maggiormente efficaci, efficienti ed economici.

(b) Interventi sul personale (Sezione 6.2 del PRA)

Rispetto alle criticità rilevate nell'ambito del PRA I Fase in relazione alla carenza di personale qualificato, alla discontinuità nelle azioni di formazione e alla difficoltà nella circolazione delle informazioni, l'Amministrazione ha raggiunto gli obiettivi programmati attraverso specifici interventi di *empowerment* del personale operante presso le strutture coinvolte nelle attività di gestione e controllo del Programma e di riorganizzazione dei relativi uffici.

In linea con la precedente fase, nella Sezione 6.2 del PRA II Fase l'Amministrazione ha previsto l'attivazione dell' "**Intervento Locale**" (L) "**Rafforzamento delle competenze del personale**".

Si prevede di attuare, nel corso di tutta la durata della programmazione, mirate iniziative di formazione del personale coinvolto nelle attività di gestione e controllo del Programma, da espletarsi mediante mirate sessioni formative e *training on the job*.

Le specifiche azioni formative saranno sviluppate sulla base di un piano formativo aggiornato sulla base di una rilevazione dei fabbisogni del personale, al fine di calibrare l'offerta formativa alle esigenze reali.



STATO DI ATTUAZIONE

L'Amministrazione ha concluso il ciclo di formazione del personale addetto alla gestione e controllo del Programma per l'anno 2018.

Sono stati tenuti corsi/seminari svolti per approfondire:

- le modalità di svolgimento delle verifiche istruttorie propedeutiche all'ammissione al finanziamento dei progetti;

PON Legalità 2014 - 2020

INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

- le principali questioni legate alle verifiche di gestione e, nello specifico, alle verifiche da svolgere in relazione agli appalti pubblici (con conseguente approfondimento della normativa in materia di appalti cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i, "Codice dei contratti pubblici");
- le materie *frode e anticorruzione*, con particolare riferimento alla tematica della gestione dei rischi, delle irregolarità e frodi all'interno del SiGeCo del PON Legalità;
- gli aspetti legati alla valutazione e comunicazione del Programma nonché al rafforzamento delle conoscenze tecniche e strumentali da parte del personale.

Inoltre, l'Amministrazione ha approvato il piano per la formazione del personale interno per l'anno 2019 e sono state effettuate parti delle sessioni formative. I nuovi percorsi programmati - nell'ottica del potenziamento e aggiornamento delle competenze del personale coinvolto- includono moduli indirizzati all'ambito amministrativo, tecnico e giuridico-normativo (ad es., iter procedurali, sistemi di controllo, materia dei contratti pubblici).

Oltre a sessioni specifiche, il personale interessato alla gestione e controllo del Programma è stato altresì coinvolto quotidianamente in momenti di formazione ed approfondimento grazie all'ausilio e all'affiancamento di esperti dell'Assistenza Tecnica.

(c) Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni (Sezione 6.3 del PRA)

Le azioni di semplificazione e rafforzamento verranno supportate mediante l'introduzione di strumenti e metodologie contemplate nell'ambito delle seguenti azioni di rafforzamento.

- Rafforzamento dell'**architettura informatica di gestione dei dati del Programma**, attraverso:
 - la digitalizzazione dei processi individuati dal Sistema di Gestione e Controllo del PON, dalla presentazione della proposta progettuale, all'istruttoria, all'ammissione al finanziamento, alle fasi realizzative e di rendicontazione.
 - l'informatizzazione della raccolta delle informazioni di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale dei progetti, nonché del processo di elaborazione delle previsioni di spesa.
- Rafforzamento, in continuità con quanto già realizzato nella programmazione 2007-2013, dei **presidi di assistenza tecnica territoriale**, a supporto delle fasi di progettazione ed attuazione delle operazioni, operanti presso le Prefetture coordinatrici delle Regioni Meno Sviluppate.
- Rafforzamento del **livello di partecipazione degli stakeholders** alle fasi di progettazione, attuazione e sorveglianza degli interventi del Programma, al fine di dare attuazione al Codice di condotta europeo sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali (azioni tese all'animazione dei rapporti partenariali).
- Rafforzamento del ruolo e dell'incidenza degli **strumenti di valutazione per verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva** in termini di ricadute sui territori di riferimento, la cittadinanza e le imprese. La valutazione costituirà oggetto di uno specifico approfondimento nei tavoli partenariali, nonché una sezione dedicata del sito web istituzionale del PON.

INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

- Rafforzamento della **governance multilivello**, attraverso il coinvolgimento delle Prefetture nelle fasi di: (a) selezione delle operazioni a carattere territoriale, e individuazione, in sede partenariale, dei criteri di selezione degli interventi, delle tipologie di interventi da attuare nel territorio di riferimento e delle relative risorse da impegnare; (b) attuazione delle iniziative, anche attraverso la collaborazione nelle attività di monitoraggio degli interventi.

Nella Sezione 6.3 del PRA è stata prevista l'attivazione dei seguenti **"Interventi Standard Locali" (SL)**:

- **(SL)**: (i) Implementazione di piani annuali di attuazione; (ii) Rafforzamento di attività di *tutoring* a favore dei Beneficiari; (iii) Evoluzione di aree dedicate ai Beneficiari del Programma.


STATO DI ATTUAZIONE

(i) **(SL) Implementazione di piani annuali di attuazione** - L'AdG ha assunto l'impegno di attivare specifiche azioni di rafforzamento delle attività di monitoraggio del Programma. A tal fine ha elaborato periodici "Piani di Azione" contenenti le proiezioni degli orizzonti realizzativi delle progettualità finanziate e delle iniziative/procedure propedeutiche all'assegnazione delle risorse residue.

In tale ambito, il monitoraggio dell'avanzamento delle attività finanziate è stato favorito dall'attivazione, a partire da maggio 2018, di apposite *task force* di Assistenza Tecnica operative a livello centrale e a livello periferico presso le Prefetture di Potenza, Catanzaro, Napoli, Bari, Palermo e Catania. Dette *task force* sono chiamate ad interagire con i Beneficiari sia per acquisire informazioni circa lo stato di avanzamento dei progetti sia per supportare gli stessi nello svolgimento delle attività realizzative degli interventi.

Con l'obiettivo di migliorare e rendere più puntuale ed affidabile l'attività di monitoraggio, l'Autorità di gestione del Programma ha altresì indirizzato una informativa ai Beneficiari per illustrare i criteri di rilevazione e le tempistiche per le fasi di raccolta/inserimento, validazione e controllo dei dati di monitoraggio.

(ii) **(SL) Rafforzamento di attività di tutoring a favore dei Beneficiari** - Al fine della corretta gestione nonché dell'accelerazione dei progetti ammessi al finanziamento, l'Autorità di gestione del Programma, come innanzi detto, con l'ausilio dell'Assistenza Tecnica, ha avviato azioni di supporto ai Beneficiari sia centrali sia periferici.

Nello specifico, a partire dal mese di maggio 2018, presso le Prefetture di Potenza, Catanzaro, Napoli, Bari, Palermo e Catania, l'AdG ha attivato un servizio di assistenza tecnica *on site* che si propone la gestione immediata delle eventuali criticità riscontrate sulle iniziative "territoriali" e l'accelerazione dei tempi realizzativi degli interventi.

(iii) **(SL) Evoluzione di aree dedicate ai Beneficiari del Programma** - È in corso di implementazione una piattaforma informatica, condivisa con i Beneficiari, per la compilazione e trasmissione di tutte le informazioni relative all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei progetti nonché di strumenti

PON Legalità 2014 - 2020

INFORMATIVA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

di controllo sulla coerenza delle previsioni di spesa rispetto ai relativi *step* procedurali. Allo stato è in corso l'analisi funzionale propedeutica allo sviluppo *software* dell'applicazione, mentre il collaudo e il rilascio è previsto in due fasi (luglio 2019 e dicembre 2019).

Nelle more dello sviluppo di detto sistema proprietario, l'AdG utilizza come vettore il sistema Delfi con la funzione "*as a service*", quale piattaforma di registrazione e conservazione informatizzata dei dati del Programma. Le sue funzionalità risultano pienamente attivate e, allo stato, il sistema Delfi garantisce la gestione, il mantenimento e la trasmissione dei dati di monitoraggio previsti al Sistema Nazionale di Monitoraggio operante presso il MEF-IGRUE.

Inoltre, il rafforzamento della ***governance multilivello*** ha permesso di aderire a procedure di selezione già in corso o in procinto di essere avviate (es. Avvisi FAMI). Tale modalità operativa ha consentito per un verso di agire all'interno di un sistema di complementarietà e integrazione tra Fondi e per altro verso ha consentito di accelerare la fase di selezione dei Beneficiari.

OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO (TARGET DI EFFICIENZA E EFFICACIA)

Gli obiettivi di miglioramento (*cf.* Sezione 5 del Piano), che l'Amministrazione intende raggiungere con la realizzazione delle azioni sopra descritte, sono delineati rispetto alle seguenti Macro-attività:

- **Presentazioni dei progetti e selezione delle operazioni**

Gli obiettivi di miglioramento sono rappresentati:

- dal dimezzamento, da 4 mesi nel 2007-2013 a 2 mesi nel 2014-2020³, del tempo medio di ammissione al finanziamento dei progetti;
- dall'ammissione al finanziamento di progetti con una prospettiva di attendibilità dei termini di realizzazione indicati nei cronoprogrammi (considerato che il ritardo medio dei progetti nella programmazione 2007-2013 si è attestato in 20 mesi, l'obiettivo che si intende perseguire consiste nella sua riduzione del 60%).

- **Attuazione dei progetti e circuito finanziario**

Il più generale obiettivo di miglioramento consiste nella riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi e dei ritardi rispetto ai cronoprogrammi di spesa iniziali, attraverso:

- la riduzione del 60% dei tempi di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti nella fase di attuazione dei progetti⁴, pari a 150 gg nella programmazione 2007-2013;
- riduzione del 60% dei tempi medi di liquidazione delle spese, pari a 140 gg nella programmazione 2007/2013;
- riduzione del 60% dei ritardi medi registrati nel completamento degli interventi, pari a 20 mesi rispetto alle previsioni iniziali da cronoprogramma di spesa nella programmazione 2007-2013.

- **Controlli di primo livello**

L'obiettivo di miglioramento consiste nel ridurre i tempi medi delle attività controllo di primo livello del 45%, che nella precedente fase programmatoria si attestavano mediamente su 50 gg.

- **Monitoraggio - Raggiungimento dei target di spesa N+3**

L'obiettivo si sostanzia nel miglioramento del livello di attendibilità delle previsioni di spesa ai fini del raggiungimento dei relativi *target*, fino al 70%. Il livello registrato nell'ambito del PON Sicurezza 2007-2013 nell'annualità 2014 si attestava al 50%.

³ Il tempo medio di ammissione al finanziamento si riferisce al periodo intercorrente tra il momento di presentazione - modalità c.d. a sportello - della proposta progettuale da parte del Beneficiario sino al momento dell'imputazione della stessa al Programma a seguito della fase di affinamento necessaria a determinarne una migliore aderenza ai requisiti richiesti dallo strumento programmatico.

⁴ Ci si riferisce al periodo che prende le mosse dall'avvio delle procedure di scelta del soggetto che svolgerà gli interventi e termina con la stipula del contratto e la successiva imputazione del medesimo, previo esito positivo dei controlli, al Programma.

- **Valutazione**

L'obiettivo di miglioramento consiste nel garantire maggiore qualità della valutazione *in itinere* ed *ex post* dei processi organizzativi e gestionali, nonché dei risultati di prodotto e di impatto.

Tale obiettivo sarà perseguito attraverso la realizzazione di un momento di discussione pubblica per ogni rapporto di valutazione annuale, in cui saranno coinvolti gli *stakeholders* del Programma, e la costituzione di un *panel* di esperti (misto e a titolo gratuito) con funzione di comitato di pilotaggio sull'attuazione e sui risultati conseguiti.