



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



MINISTERO
DELL'INTERNO

PON | programma
operativo
nazionale
legalità | 2014.2020

RAPPORTO SULLA CAPACITÀ DI GOVERNANCE – PARTE 1

Relazione di sintesi

Servizio di valutazione del
PON Legalità 2014-2020

31 marzo 2022

Sommario

ESITI DELLE ANALISI	3
PROSPETTIVE FUTURE	4

ESITI DELLE ANALISI

Il presente Rapporto analizza l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di governance del PON Legalità 2014-2020, facendo emergere luci e ombre che, sebbene portino ad esprimere un giudizio complessivamente positivo nelle scelte di gestione, suggeriscono alcuni aspetti su cui concentrare l'attenzione per la conclusione dell'attuale ciclo di programmazione e in vista del ciclo 2021-2027.

Considerato il complessivo ritardo nell'avanzamento finanziario registrato dal Programma al 31.12.2021, con un livello di impegni e pagamenti pari rispettivamente al 57% e al 46% delle risorse disponibili, il percorso di valutazione ha, in primo luogo, consentito di mettere in evidenza i principali **elementi che hanno comportato rallentamenti sulle tempistiche di attuazione dei progetti**. Questi sono legati sia alla debolezza strutturale dei Beneficiari, sia al sottodimensionamento di organico a livello centrale e territoriale rispetto alla mole di lavoro necessaria per l'efficace ed efficiente gestione del Programma.

Per quanto riguarda le **difficoltà incontrate dai beneficiari**, sebbene a livello di singolo Asse prioritario sia presente una situazione differenziata, è possibile isolare alcune tematiche ricorrenti rispetto alle quali tutti gli Assi sono risultati, in diversa misura, coinvolti, con esiti differenti in base alle tipologie di operazioni, di soggetti e di procedure.

Nello specifico:

- la **limitata capacità amministrativa** dei beneficiari ha portato spesso a difficoltà nell'internalizzare in maniera adeguata le procedure amministrative proprie del PON (es. indicazioni del SI.GE.CO. e delle linee guida per i beneficiari; sistema di monitoraggio rafforzato; scelta del circuito finanziario da adottare) e a gestire in maniera corretta le diverse fasi che contraddistinguono l'attuazione, dalla fase di definizione delle operazioni alla rendicontazione (anche per problemi di carenza di personale). Questo ha comportato l'allungamento dei tempi di individuazione e ammissione a finanziamento delle operazioni, la necessità di un'assistenza tecnica continua e situazioni di ritardo dal punto di vista dell'avanzamento finanziario;
- la **scelta dei fornitori** da parte dei beneficiari non è sempre stata agevole, così come non sempre è stata decisiva la **scelta di ricorrere alle procedure CONSIP**, che, piuttosto, in qualche caso ha comportato notevoli rallentamenti.

A fronte di tali ritardi, si evidenzia l'**elevata attenzione dell'AdG** alle difficoltà attuative riscontrate dai beneficiari e la **forte reattività** della stessa nell'individuare misure per sostenere e facilitare l'attuazione. Tra queste, la scelta di affiancare i beneficiari attraverso **task force territoriali**, giudicate strategiche dai beneficiari intervistati, e che il valutatore ritiene una buona pratica da rafforzare anche per il prossimo periodo di programmazione; l'introduzione del **monitoraggio rafforzato**, che a parere del il valutatore facilita la sorveglianza, ma incontra alcune resistenze da parte dei beneficiari e sul quale può essere fatta qualche riflessione di adattamento (ad esempio, tempistica trimestrale, anziché bimestrale); l'**evoluzione del sistema informativo**, in chiave più specifica per il PON, che dovrebbe agevolare da ora in avanti le procedure di gestione e sorveglianza.

Oltre all'elevata capacità di reazione dell'AdG, un ulteriore punto di forza nella gestione concerne la **promozione di un approccio integrato tra il PON e i POR** (attraverso l'attivazione

di Protocolli d'intesa siglati da Ministero dell'Interno e Regioni del mezzogiorno). Le analisi valutative hanno fatto emergere come, al verificarsi di determinate condizioni, **il Protocollo d'Intesa possa essere uno strumento in grado di promuovere/rafforzare l'adozione di un approccio integrato di gestione delle risorse**. Tale strumento è risultato, infatti, efficace nel generare **occasioni di dialogo e confronto a livello inter-istituzionale funzionali a stimolare**, tra le altre cose, il rafforzamento delle competenze, la collaborazione con tutti gli attori territoriali e, più in generale, il consolidamento del governo regionale nel suo ruolo di snodo e di coordinamento all'interno della filiera della governance. In questo contesto, l'acquisizione/il rafforzamento della modalità di gestione integrata delle risorse risulta più facilmente acquisibile e assimilabile.

Su un piano differente, un ulteriore punto di forza rilevato riguarda lo strumento adottato dall'Amministrazione per mitigare il rischio di frode, che è stato utilizzato come **uno strumento per il costante monitoraggio dei rischi, e non come un adempimento formale**.

Infine si segnala come la forte **centralità del ruolo del Ministero dell'Interno nell'intero sviluppo del ciclo di programmazione/governance/attuazione/sorveglianza del PON** abbia costituito **allo stesso tempo un elemento di forza e debolezza**. Se da un lato questo assetto organizzativo ha garantito un maggior controllo dei processi, dall'altra la centralizzazione che ne è derivata ha determinato un maggior aggravio di lavoro da parte del personale ministeriale, evidenziando la carenza di personale dedicato soprattutto nei casi in cui si sono verificati sovrapposizioni delle tempistiche di attivazione delle misure finanziate e per i controlli.

PROSPETTIVE FUTURE

Nonostante la Valutazione porti a un giudizio positivo rispetto agli sforzi compiuti, si ritiene che **particolare attenzione andrà posta nel prossimo biennio per garantire il raggiungimento della spesa del Programma entro il 31.12.2023**. A questo riguardo, l'Amministrazione si è già attivata individuando, attraverso il monitoraggio rafforzato, i progetti che a causa dei ritardi nell'attuazione potrebbero non concludersi entro i termini previsti dal PON, valutando quindi la possibilità di uno spostamento di questi sul POC (Piano Operativo Complementare). Tale spostamento genererà delle economie sul PON che andranno tempestivamente riallocate. Questo, per quanto debba essere un elemento da tenere sotto costante controllo, dovrebbe essere reso possibile dal fatto che l'Amministrazione ha già ammesso a finanziamento un numero consistente di progetti in "over booking", che potranno pertanto essere attivati velocemente qualora ci fosse disponibilità di risorse.

Considerato però i ritardi attuativi riscontrati dai progetti in corso e l'approssimarsi della chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020, si suggerisce di **rafforzare ulteriormente, con un ultimo sforzo finanziario e organizzativo, le task force territoriali in modo che possano supportare i beneficiari ad accelerare vari processi di portata a termine e chiusura delle attività**. Sebbene infatti l'intervento delle task force abbia costituito una risposta efficace ai ritardi nella gran parte dei casi, permangono delle situazioni in cui il loro intervento non è stato risolutivo (in particolare nei casi dei ritardi attuativi registrati sull'Asse 3, in cui l'organico delle task force non è stato sufficiente per rispondere a tutte le esigenze degli Enti Locali beneficiari e dell'Asse 5, in cui la pandemia ha inciso pesantemente sulle criticità riscontrate dalle Prefetture beneficiarie nell'attuazione dei progetti). Questa attività si rende ancor più

opportuna alla luce dell'entrata a regime del nuovo Sistema informativo, che sebbene dovrebbe consentire nel lungo termine di velocizzare i processi, in questa fase potrebbe comportare dei rallentamenti per la poca dimestichezza dei beneficiari.

Permangono infatti delle criticità "strutturali", sul quale l'Amministrazione non può facilmente intervenire, prime fra tutte la limitata capacità amministrativa dei beneficiari, che incide sulla corretta attuazione del Si.Ge.Co (ad esempio riguardo la scelta da parte dei beneficiari del circuito finanziario da adottare in quanto i vantaggi e svantaggi del circuito finanziario da adottare non sempre sono stati ben ponderati dagli stessi in base al profilo finanziario e alle esigenze progettuali). In merito a queste criticità, è possibile formulare alcune indicazioni per il ciclo di programmazione 2021-2027 per aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari e in particolare:

- la conferma e, laddove possibile, il rafforzamento del **supporto specialistico** presso i beneficiari (la "**Task force territoriale**"), intervento che potrebbe, tuttavia, essere preceduto e/o affiancato da **un'attività di formazione** che consenta di ridurre progressivamente la dipendenza dei beneficiari dal servizio;
- in parallelo a quanto sopra, la programmazione di una tempestiva e capillare azione di **comunicazione delle modalità di gestione attese** da parte dei beneficiari, anche attraverso seminari, workshop e la predisposizione di contenuti facilmente accessibili, eventualmente anche online;
- la ricerca di un ancora maggior **coinvolgimento dei potenziali beneficiari nelle fasi di disegno** della misura, attività propedeutica, anche, ad una maggiore comprensione dei meccanismi amministrativi che l'attività comporterà in fase di attuazione (rafforzando anche in questo caso un intervento già sperimentato in taluni casi dall'Amministrazione, ma non pienamente dispiegato anche in ragione dell'emergenza pandemica);
- la previsione di azioni di **promozione attiva e di pubblicizzazione** delle misure, soprattutto laddove esse siano rivolte ai privati o in ogni caso laddove l'ampia diffusione della conoscenza della misura sul territorio possa agevolare l'attuazione;
- la verifica della fattibilità **di una Convenzione Consip con risorse dedicate in via esclusiva alla progettazione comunitaria/di Programma**, finalizzata ad evitare uno dei problemi verificatisi nell'attuale programmazione e determinato all'esaurimento delle risorse sulle Convenzioni alle quali le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PON hanno aderito secondo le proprie tempistiche.

Per quanto riguarda invece la gestione dei carichi di lavoro della Struttura dell'AdG ulteriori suggerimenti per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione riguardano:

- ove possibile, la programmazione delle tempistiche di attivazione delle misure secondo una scansione temporale attenta ad evitare sovrapposizioni tra misure gravanti, in termini di gestione, sulle stesse strutture.
- l'allineamento preventivo tra sistema informativo ERA e la prima versione del nuovo Si.Ge.Co., onde consentire una gestione pienamente informatizzata del procedimento con evidenti miglioramenti in termini di efficienza procedimentale, di rappresentatività dei dati e di minimizzazione dei trasferimenti documentali e, in generale, dell'errore materiale connesso con l'utilizzo di strumenti e piattaforme diverse.