

COME FUNZIONANO I SEGRETARIATI CONGIUNTI

Focus n. 2

Giugno 2020



I diversi programmi della Cooperazione Territoriale Europea (detto anche Interreg) che interessano l'Italia, ai quali si aggiungono i programmi finanziati dagli strumenti di cooperazione esterna ENI ed IPA, sono un insieme ricchissimo di esperienze e di soluzioni ancora poco valorizzate a livello nazionale.

Con la collana “**I Focus della CTE**” iniziamo un lavoro di ricucitura dei segnali che vengono da chi opera all'interno dei programmi con un duplice intento:

- a) facilitare la condivisione di schemi di intervento in modo da rendere più efficiente la costruzione di risposte efficaci alle problematiche comuni;
- b) agevolare la costruzione di una base comune di discussione per migliorare, a livello nazionale, la capacità della CTE di produrre risultati.

Non si tratta né di una raccolta di buone pratiche (lo scopo è quello di condividere il quadro sulle soluzioni emergenti) né di linee guida centrali. Rispetto ad entrambe queste opzioni, i Focus della CTE sono certamente l'avvio di un percorso che punta al dialogo e alla conoscenza reciproca per valorizzare il patrimonio che i programmi Interreg rappresentano per il nostro Paese, al fine di supportare al meglio la definizione delle scelte che saranno alla base del nuovo periodo di programmazione 2021-2027.

Paolo Galletta

Dirigente Ufficio 6

*Programmi operativi di cooperazione territoriale
cofinanziati. Attività internazionale, cooperazione
bilaterale.*

Area Progetti e Strumenti

Indice

Perché questo Focus?	4
Le caratteristiche chiave dei Segretariati Congiunti	5
Come migliorare la costituzione e la struttura dei Segretariati	7
Il ruolo dei Segretariati nella fase di definizione e gestione dei bandi	14
Il ruolo dei Segretariati nella fase di negoziazione, monitoraggio e comunicazione dei progetti	17
Prime conclusioni	21

Perché questo Focus?

L'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), con il supporto delle 10 Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi CTE, ENI ed IPA e dei 2 Segretariati Congiunti istituiti in Italia di Programmi con AdG estera, ha svolto, tra marzo e aprile 2020, una **indagine conoscitiva** basata su un questionario al fine di analizzare le soluzioni giuridico-amministrative adottate per il reclutamento del personale e quelle relative all'organizzazione, al funzionamento e alla gestione dei Segretariati Congiunti (SC).

L'indagine ha riguardato sia **la costituzione e la struttura dei SC** che le loro principali funzioni e ruoli, con riferimento alla loro operatività rispetto a: definizione, promozione e gestione dei bandi; negoziazione, monitoraggio e comunicazione dei progetti. L'ampio spazio previsto per i commenti delle AdG rispetto a queste fasi e la predisposizione di una sezione dedicata all'indicazione delle lezioni apprese nel corso dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 ha permesso di **individuare specificità e spunti di riflessione sui possibili scenari organizzativi da introdurre nei programmi di cooperazione per il prossimo ciclo 2021-2027**.

Questo focus ripercorre l'articolazione dei temi esposti nel questionario, fornendo una "lettura d'insieme" delle diverse esperienze, senza entrare nel merito delle scelte dei singoli programmi, se non per documentare e favorire il confronto tra scelte potenzialmente replicabili, in altri contesti, nel prossimo futuro. Lo scopo principale è quello di supportare il dibattito sugli orientamenti scelti nelle macroaree di gestione dei programmi, in cui si articola sia il questionario che questo rapporto di sintesi, per fornire spunti utili alla ridefinizione dell'organico e dei ruoli futuri del SC. In una fase di

transizione tra cicli di programmazione - inevitabilmente condizionati dall'emergenza sanitaria ancora in corso - la riflessione sui meccanismi chiave della cooperazione è essenziale per migliorarne le capacità di risposta ai nuovi fabbisogni emergenti.

In quest'ottica, la **prima sezione**, dedicata alla costituzione e struttura del SC, analizza le procedure attraverso le quali le AdG si sono dotate del personale, le forme contrattuali, i ruoli e le competenze - linguistiche e di esperienza professionale - nonché i compensi corrispondenti alle diverse figure professionali. La **seconda sezione** prende in esame l'operatività dei SC partendo dal loro contributo alla fase di elaborazione, promozione e gestione dei bandi con la definizione dei contenuti, nonché delle regole, criteri e procedure di selezione, fino alla relativa fase di lancio. La **terza sezione** entra nel merito dei ruoli svolti dai SC nella fase di avvio dei progetti, subito dopo la loro selezione da parte del Comitato di Sorveglianza (CdS), a partire dalla negoziazione precontrattuale. Questa fase inizia con la condivisione con i futuri beneficiari degli aggiustamenti ritenuti necessari in merito ai contenuti e/o ai piani finanziari dei progetti e si pone quale premessa fondamentale per utilizzare concretamente il risultato delle valutazioni e ottimizzare sia la fase di monitoraggio che la comunicazione. Ciascuna sezione include un **resoconto sintetico sulle principali lezioni apprese** mentre nelle conclusioni sono inclusi alcuni spunti di riflessione emersi in fase di monitoraggio dei programmi in corso e di preparazione di quelli futuri, per stimolare il confronto e la condivisione di possibili soluzioni e ulteriori approfondimenti.

Le caratteristiche chiave dei Segretariati Congiunti

Gli elementi determinanti da considerare

Il Segretariato Congiunto (SC), previsto obbligatoriamente per i programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) nella programmazione 2014-2020 (opzionale per i programmi ENI)¹, è un **attore-chiave della governance dei programmi** e, come tale, è previsto dal regolamento dell'obiettivo CTE della Politica di Coesione.

Il Segretariato Congiunto, ove stabilito dal Comitato di Sorveglianza, si avvale anche del supporto di uno o più dei *branch offices* che operano in tutte o in una parte delle aree eleggibili dei programmi.

Nella programmazione 2014-2020, il regolamento (UE) n. 1299/2013, art. 23, prevede, infatti, che il SC assista l'AdG e il Comitato di Sorveglianza (CdS) nello svolgimento delle rispettive funzioni. Inoltre, il SC *“fornisce ai potenziali beneficiari le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento nell'ambito dei programmi di cooperazione, assistendo altresì i beneficiari nell'attuazione delle operazioni.”*

La centralità del SC rispetto agli organi decisionali ed operativi di ciascun programma rappresenta uno dei principali motivi per approfondirne la struttura, le dinamiche di costituzione e il funzionamento e per analizzarne, ove possibile, le linee di tendenza delle soluzioni gestionali adottate, al fine di avviare una riflessione condivisa che ne valorizzi il contributo sia rispetto ai progetti finanziati che ai meccanismi di *governance* da definire per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027.

L'attuale bozza del regolamento CTE 2021-2027 (COM (2018) 374 final, art. 45.2) riprende quanto previsto dal regolamento (UE) n. 1299/2013, sottolineando il carattere multiculturale dello staff del SC. Sebbene le principali caratteristiche del SC derivino quindi dai regolamenti, le AdG, nella predisposizione delle procedure di costituzione, hanno ulteriormente definito nella prassi alcuni elementi rilevanti da considerare tra cui:

- **ruolo di supporto al CdS e alla AdG**: il SC si pone a supporto degli organi decisionali ed operativi del Programma, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del programma in linea con i target intermedi e i tempi previsti;
- **assenza di personalità giuridica** e libertà dei programmi di individuare la migliore forma di inquadramento contrattuale, nel rispetto della logica di gestione indiretta dei fondi FESR, di cui anche la CTE fa parte;
- **natura multiculturale** e partecipazione dei diversi paesi partner del Programma alla sua costituzione, proprio per assicurare la più adeguata assistenza in tutta l'area di programma.

Come evidenziato nei rapporti di attuazione e valutazione dei programmi, la **continuità nel tempo delle strutture**, in particolare delle AdG e dei SC, rappresenta una garanzia di efficacia per sistemi gestionali complessi come quelli richiesti ai programmi di cooperazione.

La necessità di preservare e arricchire le conoscenze tecniche del *team* - evitando il più possibile il *turn-over* - consente un progressivo miglioramento nella gestione dei processi, insieme alla costruzione di un rapporto continuativo e fiduciario con i beneficiari. In tal modo, le strutture possono ottimizzare le loro potenzialità attivando e favorendo un confronto costante e circoscritto a tematiche chiave con organismi ed enti regionali, nazionali ed internazionali impegnati in compiti analoghi, al fine di mantenere un forte orientamento all'innovazione ed evitare il costante ripetersi di schemi e procedure migliorabili.

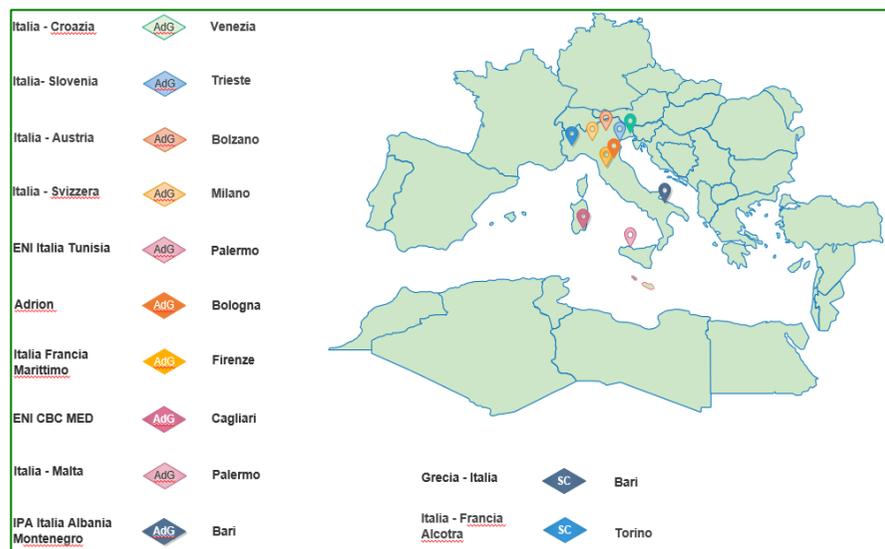
Questa considerazione dovrebbe indurre le AdG a privilegiare **l'aspetto collegiale e sinergico delle varie professionalità** che compongono il SC, tenendo conto del fatto che questo organismo è da istituirsi per ogni singolo periodo di programmazione e che la sua continuità può rafforzarne il ruolo.

La **Figura 1** mette in evidenza la distribuzione territoriale delle AdG e dei SC dei programmi CTE, ENI ed IPA che prevedono o AdG italiana o il Segretariato

¹ Art. 27 Reg. 897/2014: “The participating countries may decide to set up a Joint Technical Secretariat to be described in the programme in accordance with Article 4.”

Congiunto ubicato in Italia. Si tratta di un quadro che riflette le scelte di *governance* operate nell'ambito dei singoli programmi dai Paesi partecipanti e permette di fare alcune prime riflessioni.

Figura 1. La distribuzione territoriale delle AdG e dei Segretariati Congiunti e aree di cooperazione



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

- Dalla **localizzazione dei SC** appare evidente un primo potenziale ambito di rafforzamento del ruolo del SC. Le **sovrapposizioni territoriali e tematiche tra i programmi** inducono a considerare la prospettiva di osservazione dei SC rispetto alle dinamiche della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e la possibilità di costituire un riferimento costante per attuare il coordinamento tra diverse fonti di finanziamento. I SC possono definire una "visione di area" che agevoli l'adattamento o la creazione di nuove strategie e progettualità e il rafforzamento delle prospettive di impatto sui territori, soprattutto in questa fase in cui il coordinamento attivo tra programmi viene finalmente riconosciuto come essenziale.
- L'**integrazione della CTE nell'Accordo di Partenariato 2021-2027** costituisce una opportunità unica per i programmi di condividere sistematicamente esperienze e conoscenze su fabbisogni e prospettive dimostrando il proprio "valore aggiunto" rispetto ai programmi *mainstream*. I SC possono supportare attivamente questo processo con particolare riferimento a:
 - Programmazione:** analisi dei risultati raggiunti, lezioni apprese per aree tematiche e sulle procedure di gestione;

- Lancio dei bandi:** identificazione dei target group e potenziali beneficiari, definizione degli strumenti per la partecipazione attiva e la comunicazione;
- Monitoraggio:** comparazione tra sistemi di analisi delle *performance*/rischi dei progetti e sviluppo di nuove funzionalità all'interno degli strumenti informatici creati;
- Valutazione:** capacità di apprendimento dall'esperienza per la formulazione di raccomandazioni per il futuro a livello di priorità di investimento e obiettivi tematici.

Figura 2 Budget e distribuzione geografica



Programma	Unità lavorative SC	Budget segretarioio	Budget programma
ENI Italia Tunisia	4	1.600.000,00 €	37.023.850,00 €
Italia - Malta	4	1.795.566,00 €	51.708.438,00 €
Italia - Slovenia	5	1.325.000,00 €	92.588.182,00 €
Italia Francia Marittimo	5	2.100.000,00 €	199.649.898,00 €
Grecia - Italia	7	2.896.000,00 €	123.176.901,00 €
Italia - Croazia	7	4.530.558,96 €	236.890.849,00 €
IPA Italia Albania Montenegro	7	2.240.000,00 €	92.707.558,00 €
Italia - Austria	8	1.522.863,18 €	98.380.352,00 €
Adrion	9	4.545.292,50 €	117.918.198,00 €
Italia - Svizzera	12	3.376.804,33 €	118.281.056,00 €
Italia - Francia Alcotra	8		233.972.102,00 €
ENI CBC MED	16	1.700.000,00 €	234.549.558,00 €

Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

In Italia sono presenti 12 Segretariati, il numero più consistente di segretariati è situato al Centro Nord, con 6 segretariati: Piemonte (1), Lombardia (1), Bolzano (1), Veneto (1), Friuli-Venezia Giulia (1), Emilia-Romagna (1). Al Centro troviamo quello di ENI MED in Sardegna e Italia-Francia Marittimo in Toscana. Al Sud invece sono collocati i restanti 4 segretariati, due situati in Puglia e due in Sicilia. Nelle prossime sezioni vengono analizzati gli elementi del ciclo di costituzione dei SC e il loro contributo all'implementazione dei programmi in tutte le fasi, in modo da evidenziarne i punti di forza e di debolezza ma anche le potenzialità intrinseche per divenire uno dei **riferimenti per supportare il coordinamento tra programmi nella prossima programmazione**

Come migliorare la costituzione e la struttura dei Segretariati

Perché agire sulla composizione dei Segretariati impatta sull'efficienza e sull'efficacia dei programmi

Migliorare le procedure di costituzione e la struttura dei SC significa incidere sull'efficienza e l'efficacia dei programmi contribuendo, tra l'altro, ad una migliore definizione degli obiettivi dei bandi, ad una riduzione significativa dei tempi di selezione dei progetti e al loro continuo supporto nella fase di implementazione.

Figura 3. La dotazione organica dei Segretariati al 30 marzo 2020²

Il ruolo dei SC è, quindi, tale da determinare il raggiungimento degli obiettivi di qualsiasi programma ed influenzare la "percezione" dei servizi offerti agli attori che vi concorrono, siano essi gli organismi preposti alla gestione oppure le organizzazioni coinvolte nelle proposte di progetto, prima, e nei progetti finanziati poi, se selezionati.

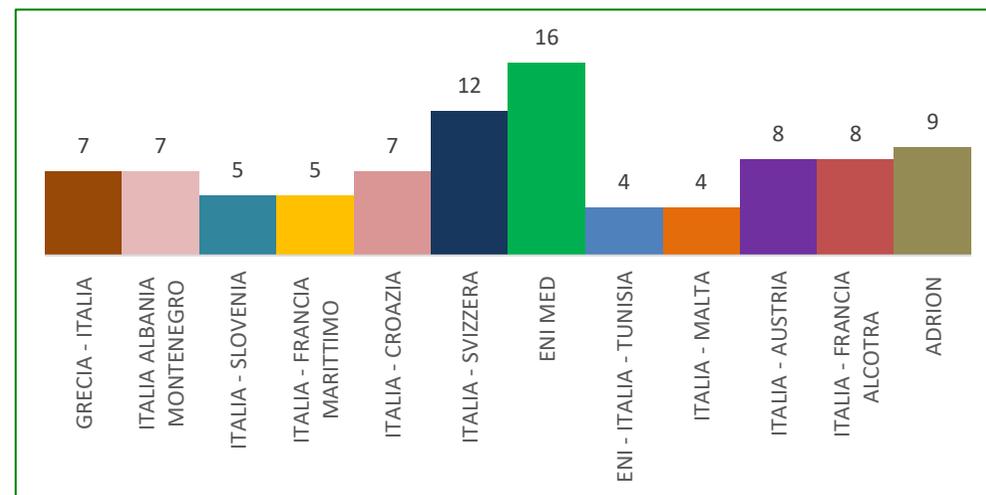
Come rappresentato nella **Figura 3**, i 12 Segretariati presenti sul territorio italiano impiegano ad oggi 92 persone, con un numero minimo di 4 del programma Italia-Malta e Italia-Tunisia fino ad un massimo di 16 persone del programma ENI MED. Due programmi (Italia-Francia Marittimo e Italia Slovenia) contano 5 unità. Tre programmi (Grecia-Italia, Italia-Albania Montenegro, Italia-Croazia) sono formati da 7 unità. A seguire il programma Italia-Austria e Italia-Francia Alcotra (8), Adrion (9), Italia-Svizzera (12).

Come analizzato nella Relazione annuale sulla partecipazione italiana ai programmi CTE, ENI ed IPA del 2019 (Relazione CTE), la **procedura** più adottata dalle AdG italiane per la costituzione dei SC (5 casi su 10: IT-AL-ME, IT-SI, IT-HR, IT-TU, IT-MT) consiste nella **predisposizione e pubblicazione di un avviso pubblico** da parte dell'AdG per la selezione delle figure professionali del SC.

Segue una modalità molto simile di selezione che prevede però di demandare a un'agenzia regionale (2 casi su 10: ADRION, IT-FR MAR), generalmente una società strumentale *in-house*, la gestione della procedura di selezione e la successiva contrattualizzazione del personale. Similmente, in 2 casi su 10 (IT-AU, IT-CH), si è

scelto di procedere con avvisi di selezione interni alle amministrazioni pubbliche partecipanti al programma, utilizzando il personale già in servizio avente determinati requisiti.

Figura 3. La dotazione organica dei Segretariati al 30 marzo 2020³



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Per Italia-Svizzera, una parte degli esperti sono stati reclutati dalle amministrazioni partner del programma, anche in continuità con l'esperienza 2007-2013; 4 esperti (Coordinatore, esperto legale, finanziario, e gestione progetti) sono messi a disposizione dalla società Archidata SRL. Infine, in un solo caso (ENI MED), si è deciso di procedere con un appalto esterno per la fornitura del servizio di assistenza tecnica attraverso il quale rendere disponibili le figure necessarie al SC. Per il programma Grecia-Italia è stato emanato un avviso pubblico da parte della regione Puglia.

² Per i programmi Italia-Croazia e Adrion sono in corso le selezioni per alcuni componenti del SC.

³ Per i programmi Italia-Croazia e Adrion sono in corso le selezioni per alcuni componenti del SC.

Differenze significative emergono in relazione alle **forme contrattuali** utilizzate per il reclutamento del personale e alla durata degli incarichi; **del resto, le procedure previste per la selezione e la contrattualizzazione dei componenti del SC rappresentano alcuni tra i principali fattori di criticità per le AdG.**

Si registrano, infatti, diverse opzioni:

- la principale risulta essere l'utilizzo di **contratti di collaborazione coordinata e continuativa** (5 casi su 10: ADRION, IT-AL-ME, IT-HR, IT-TU, IT-MT) - tuttavia non più utilizzabili a partire dal 1° luglio 2019 per l'introduzione del divieto di cui all'art. 7, comma 5 bis del d.lgs. n. 165/2001 che vieta la stipula di nuovi contratti di collaborazione.
- in alcuni casi, queste tipologie contrattuali sono poi state trasformate in contratti a tempo determinato oppure successivamente sostituite da **contratti di collaborazione professionale;**
- anche i **contratti a tempo determinato e indeterminato** (4 casi su 10: IT-SI, IT-AU, IT-CH, IT-FR MAR) risultano diffusi, evidenziando anche la volontà di alcune AdG di stabilizzare i dipendenti a tempo determinato occupati nei Segretariati.

La **tipologia e la durata dei contratti** è uno dei fattori sul quale riflettere per analizzare la continuità dei servizi del personale. I dati forniti, come riportati nella **Figura 4**, evidenziano **scadenze contrattuali precedenti alla conclusione delle attività del programma**, definite in ottemperanza alle norme nazionali, il che contrasta evidentemente con la esigenza di rendere stabile e consolidata la struttura segretariale.

Tra le figure professionali “chiave” per il funzionamento del SC ci sono, oltre ai coordinatori, gli esperti di monitoraggio e gestione dei progetti, gli esperti finanziari e di comunicazione. Da rilevare anche la presenza in 4 segretariati (Eni Med, Italia - Austria, Alcotra, Adrion) sui 12 considerati, di un **esperto informatico** che garantisca il supporto e lo sviluppo delle *application form on-line*, del sistema di monitoraggio, la sicurezza dell'archiviazione documentale e tante altre mansioni essenziali alla piena efficienza dei programmi.

Oltre a queste figure, 5 Segretariati hanno individuato la figura dell'**esperto legale** - Grecia-Italia (2), Italia Albania Montenegro (1), Italia Svizzera (1), Italia Austria (1), Francia Italia Alcotra (1) - mentre gli **esperti ambientali** risultano essere in numero inferiore, soltanto 4 tutti concentrati sul programma ENI MED, nonostante la oggettiva utilità di tali profili professionali per la ricorrenza delle tematiche giuridiche da affrontare in svariati settori, come per esempio nella predisposizione di *application form* o nelle procedure di contestazione degli esiti della valutazione,

oppure ancora per assicurare il pieno rispetto della normativa in materia ambientale dalla fase di presentazione delle proposte all'implementazione dei progetti.

Figura 4. Modalità di selezione del personale e tipologie contrattuali

ADRION		ENI MED	ITALIA-ALBANIA - MONTENEGRO
Procedura di costituzione SC	Avviso pubblico da parte di società in-house (ERVET SpA)	Gara d'appalto pubblicata dalla AdG (Regione Sardegna)	Avviso pubblico da parte dell'AdG (Regione Puglia)
Tipologia contrattuale staff SC	-Tempo indeterminato -Tempo determinato -Dipendente tempo determinato	Contratti con società di servizi	CO.CO.CO
ITALIA-TUNISIA		ITALIA-SVIZZERA	ITALIA-AUSTRIA
Procedura di costituzione SC	Avviso pubblico da parte dell'AdG (Regione Sicilia)	Avvisi di selezione interna presso le amministrazioni partecipanti al programma	Avvisi di selezione interna presso le amministrazioni partecipanti al programma
Tipologia contrattuale staff SC	CO.CO.CO	-Tempo indeterminato -Contratto di servizio con società esterna	-Tempo indeterminato -Tempo determinato
ITALIA-FRANCIA MARITTIMO		ITALIA-MALTA	ITALIA-SLOVENIA
Procedura di costituzione SC	Avviso pubblico da parte di società in-house (Sviluppo Toscana SpA)	Avviso pubblico da parte dell'AdG (Regione Sicilia)	Avviso pubblico da parte dell'AdG (Regione FVG)
Tipologia contrattuale staff SC	-Tempo indeterminato -Tempo determinato	CO.CO.CO	-Tempo indeterminato
ITALIA-CROAZIA *		ALCOTRA	GRECIA-ITALIA
Procedura di costituzione SC	Avviso pubblico da parte dell'AdG (Regione Veneto)		Avviso pubblico emanato dalla Regione Puglia
Tipologia contrattuale staff SC	-CO.CO.CO -Tempo indeterminato (ministero croato)	-Tempo indeterminato -Tempo determinato	-lavoro autonomo CO.CO.CO -Tempo indeterminato

* Per Italia-Croazia la selezione per le figure professionali del segretariato è in fase di conclusione sulla base di un avviso che prevede la stipula di contratti a partita IVA. Per ADRION la procedura in corso è nella fase di raccolta delle candidature tramite AR-TER.

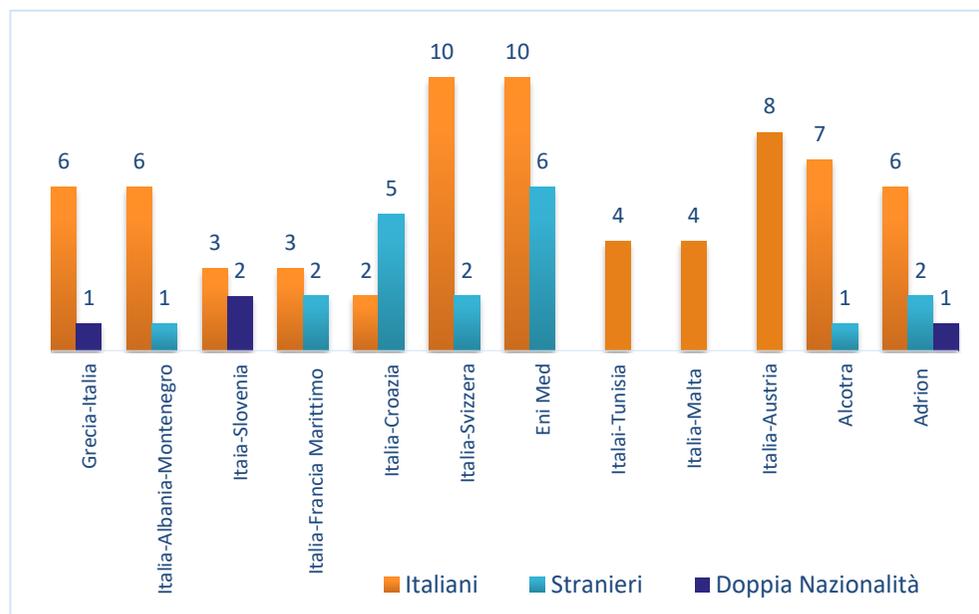
La rappresentanza dei Paesi dell'area di cooperazione nel SC - dunque il **requisito della multiculturalità** cui si riferisce tanto il regolamento (UE) n. 1299/ 2013 quanto l'attuale bozza per il periodo di programmazione 2021/2027 - appare limitata, considerando che sulle 92 persone impiegate al 29.02.2020, gli stranieri sono soltanto 19 più 4 con doppia nazionalità.

La loro composizione multiculturale e internazionale è rimasta, quindi, limitata: come evidenziato dalla **Figura 5**, i SC sono costituiti da personale in maggioranza di nazionalità italiana.

I SC di Italia-Austria, Italia-Malta, ENI Italia-Tunisia sono invece composti da soli membri con nazionalità italiana. Di rilievo è la presenza per i SC di Adrion, Italia-Slovenia e Grecia-Italia di personale con doppia nazionalità che rappresenta un evidente punto di forza considerata la possibilità di fornire assistenza a più beneficiari in lingua madre.

Per quanto riguarda Italia Croazia sui 5 stranieri tre di questi sono collocati nel *branch office* in Croazia.

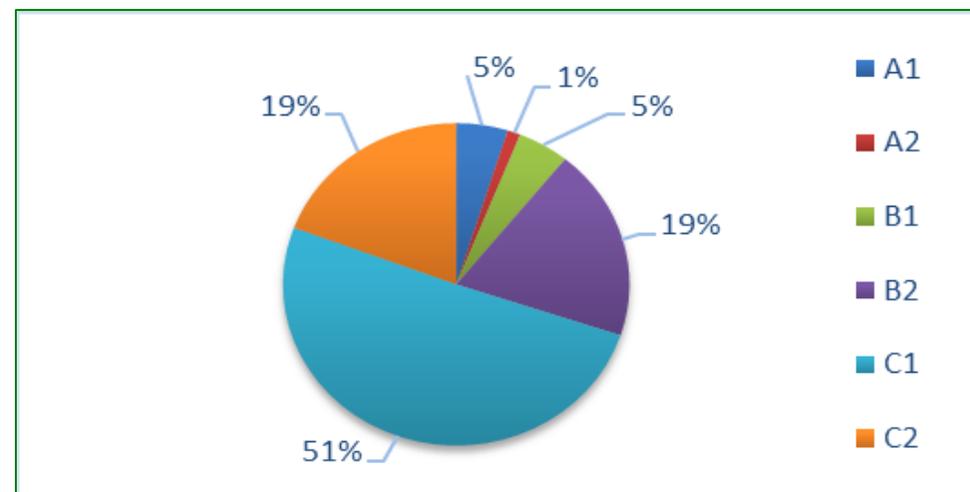
Figura 5. La composizione dei SC per nazionalità



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Nel complesso, le **competenze linguistiche dichiarate** dimostrano il diffuso utilizzo della lingua inglese con livelli dichiarati che si attestano, nella maggioranza dei casi, al livello più alto, infatti, il 51% ha dichiarato di avere un livello C1 e il 19% C2. Solo l'11% non raggiunge un livello B2 (**Figura 6**).

Figura 6. Le competenze linguistiche dei componenti dei SC

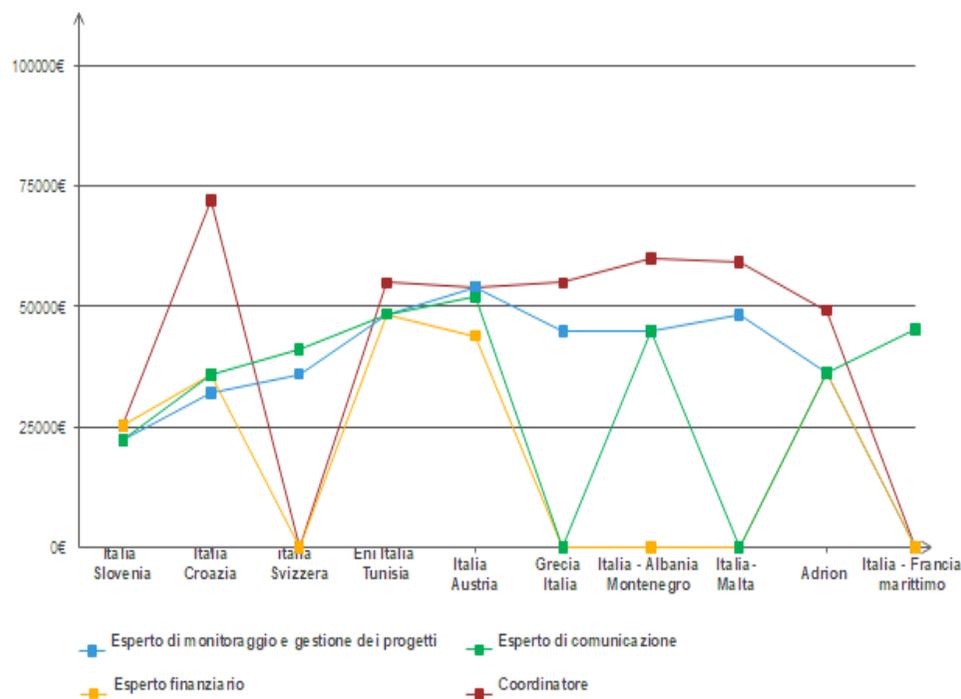


Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Per i **compensi professionali** sono state rilevate, nell'ambito di programmi diversi, variazioni consistenti tra le stesse figure professionali. Il grafico mostra per le figure professionali selezionate (coordinatore, esperti di monitoraggio e gestione dei progetti, esperti finanziari, esperti di comunicazione) la retribuzione percepita da ognuna di esse. I dati non tengono conto del costo della vita per cui ad esempio gli stipendi dei dipendenti di Italia – Slovenia risultano essere i più bassi per ciascuna delle figure selezionate, con il vantaggio però di essere assunte a tempo indeterminato.

La **Figura 7** riporta il quadro di sintesi, ad eccezione dei dati delle AdG di ENI-MED, ALCOTRA e Italia-Svizzera per il coordinatore e l'esperto finanziario, in quanto non riportati nelle risposte raccolte con i questionari.

Figura 7. Andamento delle retribuzioni per posizione



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Il **Coordinatore** di Italia – Croazia è la figura per cui è prevista la retribuzione più elevata (72.200€) mentre quello di Italia – Slovenia è quello che ha la retribuzione più bassa (25.442€). Per la categoria di **esperti di monitoraggio e gestione progetti** il personale di Italia – Austria ha la retribuzione maggiore (54.000€) rispetto al Programma Italia – Slovenia che ha quella inferiore (22.213€).

Per la figura di **esperto finanziario**, ENI Italia-Tunisia ha la retribuzione più alta (48.500€) mentre l'esperto di Italia Slovenia ha lo stipendio più basso (25.442€). Infine, per quanto riguarda l'**esperto di comunicazione**, nel SC di Italia - Austria troviamo la figura con retribuzione maggiore 52.000€ rispetto all'esperto del programma Italia – Slovenia (22.213€).

Queste figure professionali, comuni a tutti i SC, consentono di delineare un *range* indicativo delle retribuzioni annuali lorde previste, che abbiamo sintetizzato nella **Figura 8** che segue.

Figura 8. Il range indicativo delle retribuzioni annuali lorde per profilo professionale



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Per quanto riguarda le **variazioni rispetto all'organico contrattualizzato ad inizio programmazione**, sono state rilevate in 10 SC su 12; solo i segretariati di Italia Albania Montenegro e di Italia-Malta non hanno effettuato modifiche.

Le variazioni costituiscono **uno dei principali fattori di discontinuità** nel funzionamento dei SC, soprattutto se non sono previsti adeguati meccanismi di gestione dei periodi di transizione e se la sostituzione non avviene attraverso un graduale avvicendamento, capace di favorire un'effettiva acquisizione di competenze e la creazione di nuove relazioni di fiducia con i beneficiari.

Strumenti di **mitigazione** di questi avvicendamenti sono stati adottati dai SC, ma la percezione di un *turnover* eccessivo, confermato dal precedente periodo di programmazione, risulta essere uno dei principali temi da affrontare e porre in

relazione alle motivazioni e alle prospettive di carriera offerte dai SC, e ai meccanismi di incentivazione dei componenti. **Non risultano dai questionari piani di valutazione periodici né programmi di formazione specialistica** che consentano l'approfondimento e lo sviluppo di competenze.

Le **tre principali motivazioni alle variazioni** nell'organico sono:

- Normativa italiana sui tempi dei contratti a tempo determinato. Fino all'approvazione del Decreto Dignità⁴ i contratti erano rinnovabili fino a tre anni. Dopo l'emanazione del decreto il rinnovo può essere stipulato per un solo anno.
- Altre opportunità lavorative;
- Maternità, trasferimenti e dimissioni.

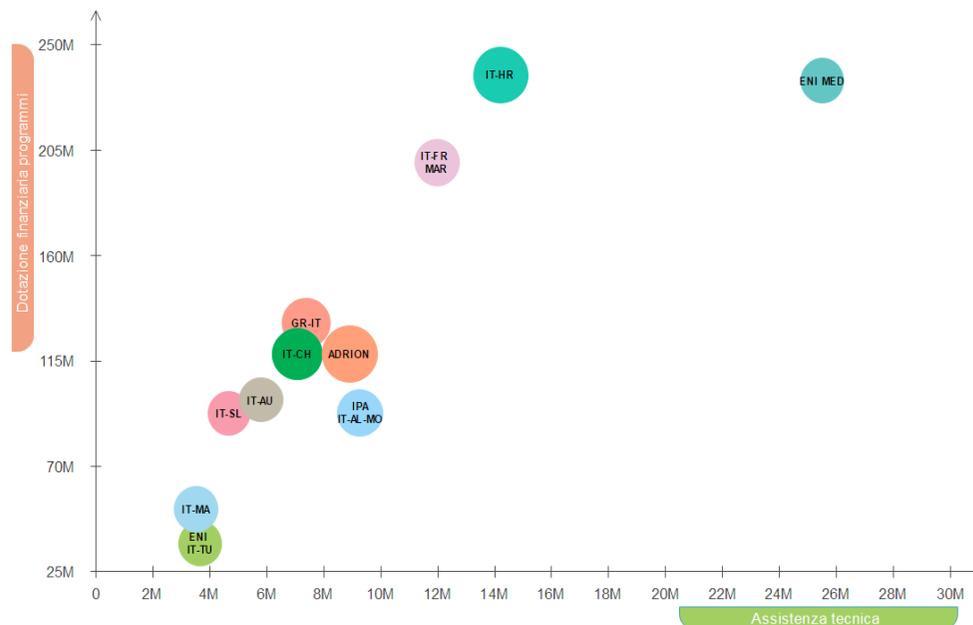
La **Figura 9** mette in relazione tre variabili: 1) la dotazione finanziaria del programma; 2) il budget assegnato all'assistenza tecnica (AT); 3) il budget dedicato al personale del segretariato.

Osservando le dimensioni delle bolle, possiamo affermare che Adrion è il programma che ha dedicato il budget più elevato al personale del SC (4.545.290€), seguito da Italia-Croazia (4.530.560€) e Italia-Svizzera (3.376.800€). Da notare sul grafico la posizione dei tre programmi: mentre Adrion e Italia-Svizzera hanno un budget di programma simile (117.918.198€ e 117.907.611€), e l'AT compresa tra 7-9M euro, Italia-Croazia invece ha una dotazione doppia del budget rispetto a questi programmi (236.890.849€) con una dotazione per AT che supera i 14M euro.

Se mettiamo a confronto i due programmi con maggiore dotazione finanziaria (Italia-Croazia e ENI MED) notiamo come il budget dedicato all'AT di ENI MED (25 Meuro) sia molto più elevato rispetto a quello di Italia - Croazia (14 Meuro), a fronte di un budget dedicato al personale del SC inferiore, con soli 1,7Meuro.

Inoltre, notiamo come il budget dedicato al personale per questi due programmi (ENI Italia - Tunisia 1.600.000,00 € e Italia-Malta 1.795.570,00 €) è maggiore di quello di programmi con una dotazione finanziaria molto più elevata (Italia-Slovenia 1.325.000,00 €, Italia-Austria 1.522.860,00 €, ENI MED 1.700.000,00€).

Figura 9. Il rapporto tra dotazione finanziaria del programma, budget per l'assistenza tecnica e budget per il personale dei SC



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

La **Figura 10** mette in evidenza il rapporto tra budget dedicato all'assistenza tecnica del programma e il budget dedicato al personale dei segretariati. Il budget assegnato al personale dei segretariati a valere sull'AT incide per una percentuale che varia dal 6,67% (1.700.000,00€) del programma ENI MED a 50,96% (4.545.290,00€) di ADRION. Per ENI Italia-Tunisia e Italia-Malta, che dispongono di una dotazione finanziaria minore rispetto agli altri programmi (ENI Italia-Tunisia 37.023.850,00 € - Italia-Malta 51.708.438,00€) notiamo, invece, che nonostante la differenza di budget le somme destinate all'AT (3.669.030,00 € - 3.529.410,00 €) sono simili agli altri programmi. Nonostante i compiti svolti dai SC risultino cruciali in tutte le fasi di gestione del programma, essendo i suoi componenti gli interlocutori diretti e, molto

⁴ Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 e convertito dalla legge 9 agosto 2018, n. 96.

spesso, esclusivi dei beneficiari (potenziali ed effettivi) la quota di budget ad essa assegnata risulta non essere sempre adeguata.

Figura 10. Incidenza percentuale del costo dei SC sul dimensionamento economico complessivo dei programmi

Segretariato	Budget Assistenza Tecnica	Budget personale Segretariato	% budget assegnato al personale sul totale dell'AT
ITALIA -MALTA	3.529.410,00 €	1.795.570,00 €	50,87%
ENI ITALIA -TUNISIA	3.669.030,00 €	1.600.000,00 €	43,61%
GRECIA-ITALIA	7.391.000,00 €	2.896.000,00 €	39,18%
ITALIA - SLOVENIA	4.675.800,00 €	1.325.000,00 €	28,34%
ITALIA - AUSTRIA	5.805.100,00 €	1.522.860,00 €	26,23%
ITALIA - SVIZZERA	7.074.460,00 €	3.376.800,00 €	47,73%
ADRION	8.919.080,00 €	4.545.290,00 €	50,96%
ITALIA –ALBANIA MONTENEGRO	9.270.760,00 €	2.240.000,00 €	24,16%
IT-FR MARITTIMO	11.979.000,00 €	2.100.000,00 €	17,53%
ITALIA - CROAZIA	14.213.500,00 €	4.530.560,00 €	31,88%
ENI MED	25.491.700,00 €	1.700.000,00 €	6,67%

Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Per quanto riguarda il budget dei *branch offices*, le risposte dei programmi al questionario sono state le seguenti (Figura11): il programma Italia-Albania Montenegro ha dedicato 78.400€ al *branch office* in Albania e 121.500€ a quello in Montenegro; il programma Italia Slovenia ha dedicato 570.000€ all'ufficio in Slovenia e 275.000€ in Veneto; il programma Italia Francia Marittimo ha dedicato 1.400.000€ ad 1 antenna per ciascuno dei 5 territori del Programma per 7 anni; il programma Italia- Croazia ha dedicato al *branch office* in Croazia 907.720€; il programma ENI MED ha assegnato alle antenne di Valencia e Aqaba (parte Staff) 2.738.604,69€ (comprensivi del cofinanziamento); il Programma ENI Italia-Tunisia ha assegnato al *branch office* in Tunisia 400.000,00€, mentre Italia-Malta 402.000,00€; infine, Italia - Austria ha assegnato al *branch office* in Austria 1.910.676,32€.

Figura11 Budget dedicato ai *branch offices*

Segretariato	Budget dedicato ai Branch offices
ITALIA -MALTA	402.000,00 €
ENI ITALIA -TUNISIA	400.000,00 €
ITALIA - SLOVENIA	845.000,00 €
ITALIA - AUSTRIA	1.910.676,32 €
ITALIA –ALBANIA MONTENEGRO	199.900,00 €
IT-FR MARITTIMO	1.400.000,00 €
ITALIA - CROAZIA	907.720,00 €
ENI MED	2.738.604,69 €

Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020



Le lezioni apprese sulla costituzione e la struttura dei Segretariati

1

Nonostante i programmi abbiano adottato procedure di selezione diverse, l'avvio del supporto operativo dei SC, è avvenuto con tempi generalmente più lunghi rispetto a quanto ipotizzato nei Programmi Operativi. Il *turn over* si è dimostrato una criticità, anche in questo periodo di programmazione, soprattutto a causa dell'aggiornamento della normativa italiana in materia di contratti pubblici.

2

Nessuna AdG ha previsto concorsi a tempo indeterminato per l'assunzione di personale al fine di acquisire risorse umane da utilizzare per un'esperienza professionale internazionale "prima" e da impiegare in altri settori chiave dell'amministrazione "poi", in caso di discontinuità dell'AdG. In alternativa, un *roster* di esperti, potrebbe mitigare gli effetti di *turn over* nei SC e assicurare un supporto operativo alle AdG, rappresentando una banca dati di profili già coerenti con i fabbisogni di competenze del programma da cui poter attingere più celermente.

3

L'esperienza professionale per quasi tutte le figure impiegate supera i 10 anni. L'utilizzo di figure junior rimane limitato (solo 22) e riguarda, principalmente, gli esperti di monitoraggio con 9 persone. Un maggiore ricorso a figure middle/junior (ad eccezione dei coordinatori) potrebbe avere effetti positivi sulla stabilizzazione e sul ricambio generazionale degli esperti.

Il ruolo dei Segretariati nella fase di definizione e gestione dei bandi

Come intervenire sulla tempestività e la qualità dei processi di selezione delle operazioni

La funzionalità e la competenza dei Segretariati influenza la **qualità dei servizi** offerti dai programmi ai loro potenziali beneficiari e incide direttamente sui **tempi che intercorrono tra il lancio dei bandi e la comunicazione dei loro risultati**.

A questo proposito, sulla base dei dati esaminati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale nella Relazione CTE 2019, i tempi rilevati per la selezione dei progetti variano dai 4 ai 16 mesi e rappresentano, quindi, un ambito concreto di miglioramento dell'efficienza dei programmi rispetto al quale i SC sono attivamente coinvolti.

In tutti i 12 questionari esaminati, il ruolo dei SC nella definizione degli obiettivi dei bandi è di supporto all'Autorità di Gestione (AdG) e al Comitato di Sorveglianza (CdS) e copre un ventaglio di attività che può essere rappresentato come riportato nella seguente **Figura 11**.

Figura 12. Le azioni a supporto del processo di selezione delle operazioni



Ad eccezione delle attività di indirizzo strategico, **le soluzioni organizzative adottate per la gestione dei bandi differiscono significativamente tra i SC**, contemplando una loro maggiore o minore autonomia nello svolgimento delle attività.

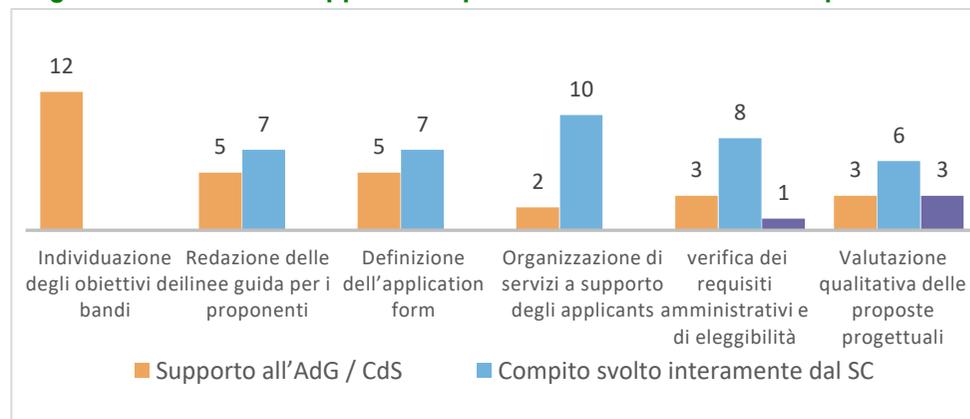
Le diversità riguardano principalmente i seguenti aspetti: la redazione delle linee guida per i proponenti; la definizione dell'*application form*; l'organizzazione di servizi

a supporto degli *applicants* (es. seminari informativi, FAQ, supporto telefonico etc.); la verifica dei requisiti amministrativi e di eleggibilità e, infine, anche il supporto alla valutazione di ammissibilità e qualitativa dei progetti.

Come riportato nella **Figura 12** della pagina seguente, per 4 programmi (ADRION, Italia-Malta, IT-AL-ME e Italia-Svizzera) le risposte ai questionari delineano un ruolo particolarmente significativo del SC, nella preparazione dei documenti, nei servizi di assistenza e nella valutazione delle proposte progettuali. Per gli altri SC si riscontra un ruolo prevalente di affiancamento e supporto alle AdG e ai CdS. In tutti i casi, considerati la dotazione finanziaria e l'organico dei SC, appare indiscutibile la sua centralità nel determinare la qualità dei servizi offerti agli attori che concorrono alla realizzazione degli obiettivi del programma.

Emerge, dalla rappresentazione di sintesi in figura, che in 7 casi su 12 al SC è affidato il **compito della redazione delle linee guida** attraverso le quali si definiscono le regole e le modalità di presentazione dei progetti, una volta negoziate e approvate nell'ambito dei CdS.

Figura 13. Le azioni a supporto del processo di selezione delle operazioni



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Il calendario di pubblicazione viene definito indicativamente dai Programmi Operativi e deciso per i singoli bandi dai CdS. Non risulta, ad oggi, nessun confronto tra programmi per condividere la tempistica o le attività di promozione delle linee guida.

Un altro compito fondamentale, prevalentemente svolto dai SC (7 su 12), è la **definizione dell'*application form*** che costituisce il mezzo attraverso il quale le sfide dell'area di cooperazione e le regole che governano il programma vengono condivise con i soggetti che richiedono il finanziamento.

Sebbene in questi anni sia stato svolto un costante tentativo di armonizzazione da parte di INTERACT, le differenze tra le *application form* riflettono l'ampiezza delle soluzioni adottabili in questo ambito e, al tempo stesso, un limite all'analisi comparativa tra progetti che evidenzia l'opportunità di sviluppare soluzioni innovative coordinate nel futuro. L'*application form* è, tra l'altro, lo strumento di collegamento tra gli obiettivi del programma e la pianificazione della capacità operativa dei progetti, nei limiti delle regole imposte dal quadro normativo. Come tale è un documento che costituisce non soltanto una parte integrante degli obblighi contrattuali tra AdG e beneficiari ma, soprattutto, un riferimento imprescindibile per la pianificazione del monitoraggio.

Il suo sviluppo dovrebbe sempre tendere ad organizzare al meglio l'informazione per la realizzazione del potenziale di ciascun partenariato e favorire il confronto tra più programmi evitando di diventare un complesso meccanismo di selezione della partecipazione.

Data l'articolazione dell'*application form*, **i servizi informativi di supporto alla sua redazione** sono fondamentali per garantire una piena comprensione delle regole di partecipazione e per anticipare quelli che potrebbero essere gli obblighi contrattuali dal capofila e dal partenariato in caso di successo. I servizi attuati in questa fase (seminari, FAQ, incontri ristretti, ricerca partners etc.), in 10 casi su 12, sono svolti quasi esclusivamente dai SC determinando così la possibilità di un confronto sui contenuti e le modalità di erogazione e sulla valutazione degli stessi.

In questa fase appare rilevante anche la **condivisione del calendario degli eventi (es. Info days)**, nonché l'informazione su progetti "rilevanti" già finanziati (conclusi o in corso, complementari o sinergici). Ulteriori elementi informativi, utili a migliorare la qualità delle proposte, possono essere il focus sugli errori più ricorrenti in fase di attuazione e la valorizzazione di KEEP come strumento di accesso alla progettualità già esistente. Questa opportunità di confronto e armonizzazione degli approcci operativi si può estendere anche alle **fasi di selezione dei progetti** in cui quasi tutti i SC sono coinvolti nella verifica dei requisiti amministrativi e di eleggibilità e, in modo molto diverso, nella valutazione qualitativa dei progetti.

La **valutazione qualitativa** può avvenire con meccanismi che comprendono l'utilizzo esclusivo di risorse dei SC (GR-IT; IT-AL-ME; IT-HR; IT-MA) oppure tramite il supporto da parte di team di professionisti tematici esterni, talvolta coordinati dal SC con la supervisione dell'AdG e la collaborazione degli NCPs (ADRION). Alcuni programmi ricorrono ad un Comitato di valutazione appositamente costituito, altri prevedono il coinvolgimento esclusivo del CdS in fase decisionale.

Anche in quest'ambito, quindi, le soluzioni adottate differiscono in modo significativo e una comparazione tra esse potrebbe favorire l'adozione di nuovi meccanismi o il miglioramento di quelli esistenti.

A titolo puramente esemplificativo delle aree di comune interesse su cui è possibile un miglioramento progressivo, si riporta il caso del programma ENI MED che ha lavorato alla preparazione dei valutatori esterni attraverso una formazione dedicata, volta a ridurre il rischio di valutazioni discrezionali e ad uniformare l'interpretazione dei valori da attribuire alle singole componenti dell'assessment. Altri programmi, come Central Europe, hanno individuato sistemi di valutazione che prevedono una doppia valutazione della stessa proposta e, in caso di eccessivo scostamento tra i valori assegnati, il coinvolgimento di un terzo valutatore.



Le lezioni apprese sul coinvolgimento dei Segretariati nei processi di selezione delle operazioni

1

I tempi di gestione dei bandi, dal loro lancio all'approvazione dei progetti, rappresentano un ambito di miglioramento possibile per molti programmi con il contributo attivo dei SC al fine di garantire maggiore velocità e certezza per quanti considerano la possibilità di un finanziamento nell'ambito della CTE.

2

Il ruolo del SC risulta prevalente nella definizione delle *application form* e dei servizi di supporto ai potenziali beneficiari. La limitata adozione del sistema e-MS (2 programmi) e l'assenza di raccordo tra i programmi non hanno consentito finora l'armonizzazione dei format.

3

Restano limitate le iniziative congiunte tra SC per selezione di date, eventi o campagne di comunicazione che possano aumentare la "risonanza" del lancio dei bandi, e iniziative volte a condividere il monitoraggio della partecipazione.

4

La maggior parte dei programmi utilizza esperti tematici esterni per la valutazione qualitativa dei progetti, anche se 4 SC su 12 redigono la valutazione qualitativa senza il supporto di esperti tematici esterni, utilizzando i criteri e sotto criteri approvati dal CdS, ferma restando la responsabilità del processo di selezione in capo alleAdG. Questo denota l'esigenza di una integrazione di competenze tematiche, non sempre presenti nel SC, ma che sono necessarie per la fase di *quality assessment*.

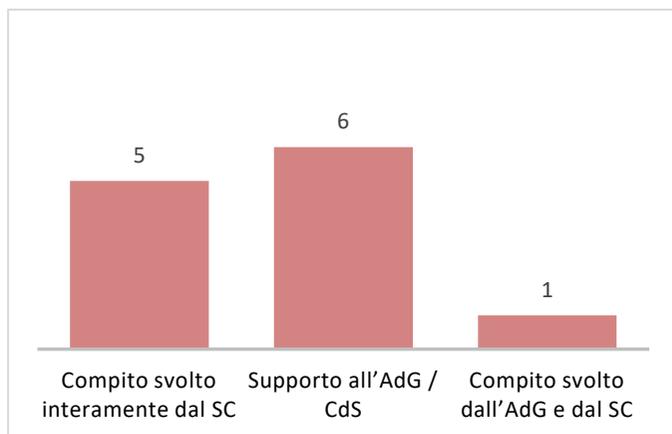
Il ruolo dei Segretariati nella fase di negoziazione, monitoraggio e comunicazione dei progetti

Come allineare le azioni per migliorare la qualità di esecuzione dei progetti

Anche rispetto a queste attività si riscontrano significative differenze tra il ruolo svolto dai SC. Il loro ruolo chiave emerge soprattutto nella fase di gestione dei progetti, dalla negoziazione alla comunicazione dei risultati raggiunti.

Figura 14. Il coinvolgimento nella fase di negoziazione

Come emerge dal grafico riportato nella **Figura 13**, elaborato sulla base dei questionari ricevuti, sui 12 Segretariati esaminati 5 (Grecia-Italia, Italia-Albania-Montenegro, Italia - Croazia, Italia-Malta, Francia-Italia Alcotra) svolgono interamente la **negoziazione dei contratti**, mentre gli altri operano a

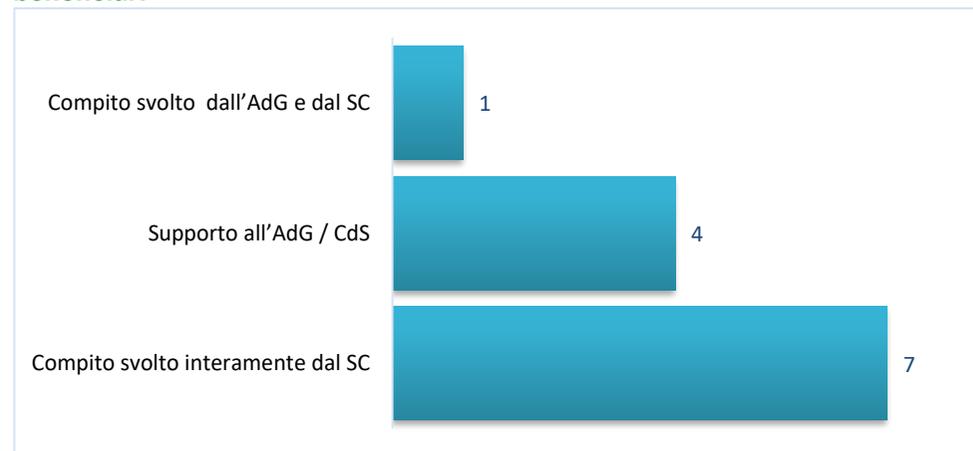


Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

supporto delle AdG. Dopo l'approvazione da parte del CdS, in questa fase vengono generalmente condivisi i risultati della valutazione e introdotti (limitati) aggiustamenti di natura tecnico-amministrativa e/o finanziaria al progetto approvato. Sebbene non siano considerate nell'ambito di questa indagine, le tempistiche di negoziazione sono indicative della capacità operativa dei SC e dei partenariati di adattare attività e piani finanziari alle regole di implementazione.

In questa prospettiva, come emerge dalla **Figura 14**, il ruolo crescente del SC si evidenzia considerando che in 7 casi (Grecia – Italia, Italia - Albania Montenegro, Italia – Slovenia, Italia – Svizzera, Italia - Malta, Italia-Austria, Adrion) su 12 svolge interamente la **predisposizione di manuali/linee guida** per i beneficiari.

Figura 15. Il coinvolgimento nella predisposizione delle linee guida per beneficiari



Fonte: questionario AdG/SC, marzo 2020

Questi diventano riferimenti vincolanti per tutta la durata del progetto e forniscono indicazioni utili per la gestione documentale, amministrativa e finanziaria, con riferimenti specifici alle regole di reportistica e di comunicazione. Nella programmazione 2014-2020 tutti i programmi hanno introdotto piattaforme di monitoraggio *on-line* che traducono in *step* operativi le prescrizioni dei manuali.

In 10 casi su 12, il SC condivide con l'AdG lo sviluppo del **sistema informativo di monitoraggio** che costituisce una risorsa essenziale per la gestione documentale ma, soprattutto, per l'osservazione dell'andamento dei progetti attraverso soluzioni IT sempre più evolute. Come tale, richiede un impegno costante per una gestione efficiente dei report tecnici e finanziari. Data la specificità dei programmi di cooperazione, le piattaforme sviluppate sulla base delle indicazioni dei SC / AdG sono più funzionali rispetto agli adattamenti di piattaforme già esistenti. Queste piattaforme sono diventate uno strumento fondamentale, a beneficio di tutti gli attori

coinvolti, per la tracciabilità di tutte le procedure e l'identificazione tempestiva di eventuali criticità.

In quest'ottica, la **tempistica della gestione amministrativa e finanziaria**, cadenzata dalle scadenze contrattuali o dalle regole previste dai manuali di implementazione, è particolarmente rilevante. La frequenza della richiesta dei report varia dai 3 mesi (2 programmi su 12) a sei mesi (6 su 12) e arriva fino ad un anno (4 su 12) con regole specifiche ed eccezioni che differenziano i programmi nella gestione del monitoraggio.

Al fine di verificare il tipo di supporto garantito dal personale dei SC nella fase di implementazione delle attività, è stata verificata l'eventuale attribuzione dei progetti al personale del SC sulla base di **competenze tematiche**. Questo al fine di considerare il contributo sui contenuti dei progetti che il SC potrebbe svolgere in concomitanza con il supporto tecnico, sia esso amministrativo o finanziario. I risultati evidenziano che 5 SC supportano i beneficiari utilizzando competenze trasversali, mentre i restanti 7 considerano le competenze tematiche nella misura del possibile valorizzando le competenze pregresse, sia della regione di provenienza che in rapporto al territorio e agli *stakeholders* di riferimento.

I SC offrono quindi, nella maggioranza dei casi, **un supporto continuativo alla gestione tecnico-amministrativa e finanziaria, abbinato ad un servizio di orientamento specialistico** che, da un lato, favorisce l'implementazione ottimale del singolo progetto nell'ambito della tematica di riferimento e, dall'altro, sia capace di supportare il *clustering* di più progetti che possono utilmente condividere obiettivi e risultati comuni, anche se finanziati a valere su bandi e/o priorità differenti.

La qualità del supporto del SC nelle attività descritte dipende, oltre che dall'esperienza professionale dei singoli componenti, dal numero, dalla frequenza e dalla qualità degli **incontri tecnici, eventi di formazione e networking con altri programmi**. Su questo tema, ricorrenti sono le partecipazioni nell'ambito dei seminari forniti da INTERACT o TESIM ad eventi/incontri coordinati. Infatti, ad eccezione di un SC, tutti gli altri partecipano ad una qualche attività privilegiando quelle organizzate da INTERACT. Non risultano piani di valutazione periodici né programmi di formazione specialistica che consentano l'approfondimento e lo sviluppo di competenze.

I SC analizzano (11 su 12) i **rischi relativi all'implementazione** correlati al tema e al contesto di riferimento oppure relativi all'organizzazione della *partnership* e al contributo dei singoli attori agli adempimenti previsti. Gli strumenti utilizzati riguardano soprattutto i contatti diretti con i beneficiari dato che la maggior parte delle attività di assistenza "diretta" di prevenzione e mitigazione si svolge attraverso

incontri, telefonate ed e-mail che seguono l'organizzazione degli eventi di lancio dei progetti o dei seminari di assistenza tecnica previsti.

Il monitoraggio delle attività dei progetti da parte di tutti i SC prevede la **condivisione di indicazioni e suggerimenti** ed è corredato anche dall'attribuzione di un punteggio alla qualità dei *deliverables* soltanto in 5 casi su 12. I restanti 7 SC non attribuiscono punteggi alla qualità dei *deliverables*. Questo implica l'assenza di un indicatore della *performance* del progetto che favorisca una comunicazione chiara e sintetica agli organi decisionali del programma sull'andamento. In caso di criticità, l'assenza di un punteggio può precludere un tempestivo supporto in caso di difficoltà mentre, in caso di buone o ottime *performance*, l'assenza di punteggi può contribuire a ritardare una immediata diffusione delle pratiche emergenti che determinano un contributo significativo al raggiungimento dei target del programma.

Sebbene costituiscano criteri di valutazione spesso decisivi nella definizione della graduatoria dei progetti approvati, il **monitoraggio della sostenibilità finanziaria, ambientale, parità di genere, non discriminazione e pari opportunità non è tra le azioni di supporto continuativo svolte dal SC** a beneficio dei progetti finanziati. Soltanto 3 SC su 12 dichiara di svolgere analisi in tal senso che vengono riportate nei piani annuali di implementazione. Una maggiore attenzione a questi aspetti costituirebbe un servizio essenziale, utile ad integrare contributi esterni e qualificati nel partenariato, oltre a dare continuità agli adempimenti regolamentari che appaiono, ad oggi, molto limitati.

L'autonomia nella decisione dei cambiamenti possibili dei progetti è vincolata alle regole stabilite nel manuale di implementazione dei progetti che generalmente ne distinguono l'incidenza in "minori" e "maggiori" interessando, di conseguenza, o le sole AdG oppure, in aggiunta, anche i CdS, attraverso procedure scritte per la decisione. A questo proposito il coinvolgimento dei membri dei CdS in questo tipo di decisioni risulta essere puramente formale, dal momento che le procedure scritte si chiudono senza alcuna osservazione nella stragrande maggioranza dei casi. Nel complesso, per tutto ciò che concerne il monitoraggio dei progetti, l'avvio di un percorso di **armonizzazione di processi, meccanismi e strumenti** di reportistica

I SC svolgono attività di supporto alle valutazioni intermedie dei programmi (ad esempio attraverso l'organizzazione di gruppi di lavoro specifici, la stesura dei bandi per la valutazione e delle domande valutative) che sono comunque svolte da esperti indipendenti. Questa modalità è in linea con gli orientamenti osservabili a livello internazionale e consente di garantire l'indipendenza della valutazione da parte degli attori non coinvolti nella fase attuativa.

Il monitoraggio dei progetti, l'avvio di un percorso di **armonizzazione di processi, meccanismi e strumenti** di reportistica è percepito come una priorità, soprattutto

dai beneficiari, per creare le condizioni ottimali di miglioramento della performance dei programmi.⁵

Tra gli aspetti più significativi dei risultati del questionario emerge il ruolo di 10 SC nella gestione di **sinergie, complementarità e/o finanziamenti aggiuntivi** con altre iniziative/progetti. Sebbene le modalità di realizzazione varino significativamente e vengano definite rispetto a ciascuna area di cooperazione senza collegamento tra un programma e l'altro, questa attività costituisce un utile servizio di informazione e orientamento operativo per tutti gli *stakeholders* oltre che uno dei criteri centrali nella valutazione della rilevanza.

Nella fase di monitoraggio, la **partecipazione agli eventi di lancio dei progetti** è una pratica diffusa, particolarmente rilevante per una prima verifica delle dinamiche di funzionamento dei partenariati, ed è assegnata in via esclusiva al SC soltanto in 5 su 12. La predisposizione di piani di lavoro articolati, la chiarezza sulla divisione dei ruoli e il coinvolgimento di attori locali possono essere immediatamente verificati prevedendo azioni correttive.

Una condivisione dei report sulla partecipazione agli eventi di lancio potrebbe utilmente veicolare aspetti chiave del progetto a tutti i soggetti interessati e ampliare l'audience dei progetti sin dalle fasi iniziali. Questa attività potrebbe costituire un momento di confronto su possibilità di miglioramento dei piani di attività, per affrontare problematiche emergenti ma anche approfondire i punti salienti che possono contribuire ad una efficace comunicazione del progetto.

Tra i settori quasi esclusivamente coperti dalle attività dei SC (8 su 12), quello della **comunicazione** ha conosciuto una rapida evoluzione negli ultimi anni aprendosi a sperimentazioni, valutazione di nuovi indicatori legati ai *social media* e, di conseguenza, ad una maggiore complessità.

Tutti i programmi hanno approvato un piano di comunicazione e/o una strategia di comunicazione. Tali documenti mettono a fuoco la strategia pluriennale per le attività di informazione e disseminazione e vengono integrati da piani annuali.

La loro discussione e approvazione coinvolge direttamente i membri dei CdS e sono elaborati dal SC all'interno dei singoli programmi senza un confronto sistematico con altri programmi. In questi ultimi anni, infatti, l'attenzione allo sviluppo di sinergie e complementarità tra progetti finanziati è stata superiore all'investimento sulla

collaborazione tra i programmi, soprattutto in materia di comunicazione dei risultati dei progetti.

Infine, l'indagine rileva come la **comunicazione dei risultati dei progetti in eventi internazionali** rientri in prevalenza tra i compiti in cui il SC supporta la AdG e il CdS. Lo stesso ruolo di supporto emerge per quanto riguarda le azioni di capitalizzazione, rispetto alle quali i progetti tendono a collaborare autonomamente fra di loro.

⁵ Per approfondimenti si veda il "Case-based Impact Evaluation of the InteractProgramme2014-2020 – Final Report" - University of Strathclyde, Glasgow –



Le lezioni apprese sul ruolo dei Segretariati nel monitoraggio e nelle azioni di comunicazione a servizio dei beneficiari

1

I SC svolgono un monitoraggio sistematico dei rapporti di avanzamento dei progetti anche se mancano spesso analisi sintetiche della performance che potrebbero essere oggetto di approfondimenti e condivisioni tra tutti gli organismi di gestione.

2

I sistemi di monitoraggio appaiono ancora molto eterogenei nonostante i tentativi di armonizzazione svolti nel corso dell'attuale periodo di programmazione. Aspetti da valorizzare riguardano la condivisione di informazioni per evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra i progetti finanziati.

3

I principi orizzontali (sostenibilità finanziaria ed ambientale, parità di genere, inclusione sociale) risultano non monitorati con significativa perdita di opportunità di verifica effettiva di principi che rimangono altrimenti confinati alla fase di selezione dei progetti.

4

I risultati della comunicazione appaiono ancora poco condivisi tra le diverse AdG e SC. Nonostante l'attenzione dei programmi per rafforzare le azioni di capitalizzazione, i progetti tendono a collaborare autonomamente fra di loro.

Prime conclusioni

Come attivare un confronto a supporto della programmazione post-2020

La ricognizione delle soluzioni organizzative e gestionali adottate dalle AdG per i SC ha consentito un confronto sistematico tra le diverse scelte adottate per il periodo 2014-2020, l'individuazione di alcune lezioni apprese e il presupposto per una riflessione condivisa sulle possibili evoluzioni nel 2021-2027.

Le conclusioni riprendono la struttura del questionario integrando alcuni dei commenti ricevuti con riflessioni avviate all'interno di CdS 2014-2020 e *Task Force* 2021-2027, al fine di affrontare la discussione sui SC rispetto alle principali fasi del ciclo di gestione dei programmi e tener conto delle loro prospettive future.

L'emergenza sanitaria in corso, seppure nelle difficoltà dovute alla riorganizzazione complessiva delle attività e dei servizi di tutte le strutture preposte alla gestione dei programmi ha anche evidenziato le opportunità legate ad un maggiore utilizzo degli **incontri on-line** rilanciando, tra gli altri, il tema del coordinamento tra programmi, oggi più realistico grazie agli incontri in videoconferenza che assicurano, con tempi e risorse limitate, la partecipazione di tutti gli attori interessati ai processi di cambiamento della *governance*, rispetto ai quali le conoscenze e le competenze del SC appaiono decisivi.

Costituzione e struttura del SC

La principale considerazione che emerge dalle risposte ai questionari riguarda la rilevanza e la centralità del ruolo del SC in tutte le fasi del programma con una crescente e articolata serie di attività demandate all'organismo che, è ragionevole ipotizzare, sarà ulteriormente implementata nel prossimo periodo di programmazione. Di qui la opportunità di considerare, caso per caso, la destinazione al SC di una parte più cospicua di risorse economiche rendendo più "appetibili" sul mercato le relative posizioni professionali e aprendo così alla possibilità che possano trovare spazio anche profili professionali meno utilizzati come *IT officers*, esperti legali ed ambientali.

Le condizioni contrattuali per membri del SC sono direttamente collegate alle possibilità di garantirne un elevato profilo di specializzazione e la rispondenza al requisito della multiculturalità, intese come ottimali integrazioni di competenze per far evolvere i servizi offerti e rispondere al meglio alle aspettative dei territori coinvolti. Alla luce dei risultati del questionario, le differenze nella tipologia, durata e compensi previsti dai contratti restano una sfida e un terreno di confronto per tutte le AdG che l'indagine ha contribuito ad evidenziare nei suoi caratteri essenziali, con particolare riferimento ai seguenti aspetti.

- Le **scelte amministrative per la costituzione del SC** rappresentano un ambito di differenziazione significativo tra le AdG. Soltanto in 2 casi su 12, la stabilizzazione del personale con assunzioni a tempo indeterminato è stata attuata e viene considerata una garanzia di continuità dei servizi del SC, oltre che un'occasione di superamento del precariato. Sebbene sia stata rilevata (positivamente) la flessibilità offerta da servizi esternalizzati a copertura delle mansioni del SC o quella fornita dalle società *in house*, i tempi e la complessità delle procedure per la loro acquisizione appaiono problematici, così come il nuovo quadro normativo che esclude il ricorso ai contratti co.co.co finora largamente utilizzati.
- Rispetto a quanto inizialmente pianificato per gli organigrammi del SC non ci sono stati significativi scostamenti in relazione all'organico impiegato. Tuttavia, la **frequenza delle sostituzioni** (avvenute in 10 programmi su 12) appare meritevole di considerazione. Le ragioni riportate riguardano soprattutto la scelta di altre sfide professionali ma, non trascurabile, potrebbe essere l'impatto della modifica del quadro normativo che, oltre alla modifica intervenuta per evitare la stipula dei contratti co.co.co. ha anche limitato la durata dei contratti a tempo determinato. Considerato che la variazione del quadro normativo per il reclutamento dei SC inciderà anche sulla qualità dei profili professionali da reclutare in futuro e sulla loro continuità, la valutazione delle opzioni disponibili per le AdG dovrebbe essere affrontata quanto prima possibile. Tra le azioni possibili, la creazione di specifiche banche dati potrebbe agevolare lo svolgimento delle attività propedeutiche al reclutamento delle risorse e far

circolare utili informazioni, sia in fase di costituzione del SC che in caso di necessità per possibili sostituzioni.

- In ogni programma appare evidente il ruolo del SC come un *asset* strategico per il funzionamento dei meccanismi di gestione e per l'organizzazione del confronto partenariale, prima, e per il supporto all'attuazione dei progetti successivamente. Dall'analisi congiunta del ruolo dei SC e delle risposte ai questionari, la **dotazione di personale appare suscettibile di ampliamenti e rafforzamenti** in molti casi, considerati il numero e la complessità dei compiti assegnati ai SC e alla luce della prospettiva dei nuovi programmi di aumentare il proprio valore strategico rispetto ad altre iniziative. Per rafforzare e migliorare le capacità operative dei programmi e l'*ownership* dei territori coinvolti, il ricorso a programmi di mobilità internazionale tra amministrazioni coinvolte potrebbe essere integrato nella gestione operativa per rafforzare il ruolo di coordinamento tra SC e *branch office*, *info points* etc. e per continuare a migliorare l'operatività dei *National Contact Points*. Una riflessione potrebbe riguardare l'assenza di un piano delle competenze e di formazione del personale e dei principi organizzativi in grado di mitigare l'impatto del *turnover*.

Ruolo del SC nella definizione, promozione e gestione dei bandi

Come evidenziato nell'analisi, tutti i SC svolgono attività di supporto all'AdG e al CdS nell'identificazione degli obiettivi dei bandi. Inoltre, sono in maggioranza i SC che svolgono sia le attività di redazione delle linee guida per i proponenti che la definizione dell'*application form* estendendo quindi la loro competenza dalla definizione degli elementi essenziali dei bandi, alle operazioni di compilazione e presentazione delle proposte progettuali tramite piattaforme informatiche dedicate.

Al fine di migliorare le *performance* rispetto alle procedure e agli strumenti che riguardano la selezione dei progetti i seguenti aspetti sono suscettibili, tra gli altri, di ulteriori approfondimenti:

- Un riferimento utile per sostenere il rafforzamento dei SC dovrebbe essere la **durata delle procedure di selezione dei bandi**. Quest'ultima è sicuramente condizionata dal tipo di procedura utilizzata (uno o due step di valutazione) ma anche dal numero e dall'organizzazione delle risorse del SC a supporto della valutazione. Considerato che le oscillazioni temporali osservate tra programmi variano tra una durata minima di 4 mesi fino a quasi 16 dal lancio del bando alla

selezione dei progetti, il rafforzamento del SC dovrebbe favorire una progressiva riduzione dei tempi;

- il SC è l'organismo che veicola l'informazione sulla gestione dei bandi e la conoscenza dell'area di cooperazione. Il grado di coinvolgimento maggiore, pressoché esclusivo del SC, si registra, infatti, rispetto all'organizzazione di servizi a supporto degli *applicants* (seminari informativi, FAQ, supporto telefonico etc.). Relativamente a questa area di attività, **il dialogo tra SC dovrebbe essere intensificato e coordinato dalle AdG per aree territoriali di cooperazione** in modo da rendere effettiva la condivisione di obiettivi dei bandi, caratteristiche delle linee guida, *database* di attori, standard comuni dei servizi di assistenza;
- la **pianificazione e la valutazione sistematica dei servizi di promozione dei bandi** potrebbero essere coordinate ed armonizzate per aree di cooperazione per diventare una consuetudine, in modo da rispondere in modo sempre migliore alle aspettative dei partecipanti. Oltre ad evitare la sovrapposizione di eventi di promozione o la loro concentrazione nelle stesse città e sedi istituzionali, i programmi che insistono sulle stesse aree di cooperazione possono pianificare campagne congiunte di promozione dei bandi più articolate, invece che ripetere l'organizzazione di singoli eventi secondo format consolidati. Il confronto dovrebbe servire per l'esame di indicatori comuni che indaghino le caratteristiche dell'*audience*, insieme all'efficacia dei servizi di supporto e di facilitazione realizzati;
- il SC, in 7 casi su 12, definisce l'*application form* utilizzando piattaforme informatiche che si rinnovano oppure adottandone di nuove. Nonostante i tentativi di armonizzazione delle informazioni richieste, i sistemi sviluppati appaiono ancora diversi tra loro e non integrati. Questo causa una sostanziale difficoltà di orientamento dei partecipanti nell'organizzazione dei progetti e una difficoltà di comparazione tra loro una volta approvati. Come misura minima ed essenziale i programmi potrebbero consolidare un **format comune di sintesi dei progetti** che ne faciliti la comparazione e favorisca la possibilità per i SC, AdG e i CdS di individuare concretamente sinergie e complementarità individuando azioni specifiche al fine di rafforzarle;
- considerato che in 6 casi su 12 il SC gestisce, in via esclusiva, la valutazione qualitativa delle proposte progettuali, si potrebbero incentivare **confronti per la definizione dettagliata e congiunta dei criteri di selezione**. Ulteriore opportunità potrebbe consistere nel comparare, suddividendoli per temi, i risultati previsti dai progetti già approvati da più programmi per definire un

quadro aggiornato delle iniziative per ridurre il rischio di doppi finanziamenti e sovrapposizioni.

Ruolo del SC nella negoziazione, monitoraggio e comunicazione

Il ruolo del SC nella fase di supporto all'implementazione dei progetti appare condiviso con le AdG e i CdS nei suoi elementi essenziali riportati nel questionario: dalla negoziazione dei contratti, alle linee guida per i beneficiari alla definizione dei sistemi di monitoraggio così come alle altre attività di monitoraggio e comunicazione.

Anche in questa fase le soluzioni adottate appaiono divise tra compiti svolti interamente dai SC e quelli in cui lo stesso supporta la AdG, con soluzioni adottate che differiscono in modo evidente, pur mantenendo a fattor comune il ruolo attivo del SC. Alcuni elementi e linee di tendenza analizzati vengono riportati sinteticamente nei punti che seguono:

- dai dibattiti in corso sul prossimo periodo di programmazione emerge la necessità di una progressiva **specializzazione tematica** dei componenti del SC, percepita come occasione per un coinvolgimento più attivo del SC a supporto

della programmazione e gestione degli interventi, ma anche di una più efficace comunicazione della capacità del programma di elaborare soluzioni a problemi territoriali complessi. In quest'ottica, si prevede il rafforzamento del ruolo dei *communication manager* divenuta figura obbligatoria insieme alla rete dei comunicatori a livello nazionale ed europeo nella bozza dei nuovi regolamenti;

- le AdG che già in questo ciclo di programmazione si avvalgono di SC con competenze tematiche possono supportare la programmazione con una conoscenza più adeguata del livello qualitativo dei progetti e utilizzare i migliori risultati per strutturare nuove analisi territoriali (es. aree funzionali), favorire la partecipazione attiva degli *stakeholders* e, in tal modo, agevolare le scelte del CdS rispetto ai nuovi *policy objectives*;
- un calendario congiunto dei principali eventi di comunicazione dei programmi a cura dei SC che condividono le stesse aree di cooperazione potrebbe favorire la comunicazione e la diffusione dei risultati, nonché l'organizzazione di eventi comuni, anche con i programmi *mainstream*, attraverso incontri periodici, anche solo in videoconferenza, tra i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali, i coordinatori delle AdG e dei SC possono condividere un'informazione puntuale sulle modalità scelte e aggiornarsi sullo stato di attuazione dei programmi rispetto agli obiettivi della comunicazione e le principali iniziative previste.

Condividere le esperienze.
Moltiplicare la conoscenza.

Questo documento è stato redatto nel mese di **Maggio 2020** dall' Area Progetti e Strumenti-Ufficio 6 - *Programmi operativi di cooperazione territoriale cofinanziati. Attività internazionale, cooperazione bilaterale* - dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Per ogni informazione o per inviare contributi rispetto a questo focus: area.progetti.uf6@agenziacoesione.gov.it