



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**



Indagine quali-quantitativa sulle dinamiche dell'attuazione delle politiche per la coesione territoriale

Lorenzo Barbanera



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

SISTEMA
CPT
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Nucleo di Verifica e Controllo - NUVEC

Area 3 “Sistema dei Conti pubblici territoriali e produzione di statistiche,
indagini e ricerche sulla conduzione delle politiche pubbliche”

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma

mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoessione.gov.it

ISBN 9791280477194

Indagine quali-quantitativa sulle dinamiche dell'attuazione delle politiche per la coesione territoriale

Lorenzo Barbanera



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

CPT Ricerca ospita i contributi prodotti nell'ambito dei progetti finanziati dal Sistema Conti Pubblici Territoriali, sotto forma di borse di studio e assegni di ricerca, attraverso l'iniziativa "Programma Borse di Studio CPT".

L'analisi "Indagine quali-quantitativa sulle dinamiche dell'attuazione delle politiche per la coesione territoriale", è stata condotta dal dott. Lorenzo Barbanera (Università La Sapienza, Dipartimento CoRis), nell'ambito dell'assegno di ricerca previsto dalla Convenzione attivata tra l'Agenzia per la Coesione Territoriale - *NUVEC3/Sistema dei Conti Pubblici Territoriali e produzione di statistiche, indagini e ricerche sulla conduzione delle politiche pubbliche* e l'Università degli Studi La Sapienza.

Per l'Università La Sapienza, Dipartimento CoRis, hanno contribuito il prof. Carmelo Lombardo e la prof.ssa Maria Paola Faggiano, responsabili scientifici del progetto, e la prof.ssa Veronica Lo Presti.

Il gruppo di lavoro dell'Agenzia - NUVEC3 è stato composto da Andrea Vecchia, Livia Passarelli, Elita Anna Sabella dei Conti Pubblici Territoriali, Concetta Collarile dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e Marco Virginillo di Accenture.

La composizione e la revisione dei testi sono state curate da Simona Izzi e Roberta Guerrieri.

La presente pubblicazione è disponibile on line, unitamente agli altri documenti, su:

- www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/ sito web del Sistema CPT
- www.contipubbliciterritoriali.it/index.html portale tematico che unisce dati e pubblicazioni

I dati elaborati dal Sistema CPT sono resi disponibili in formato aperto e la loro consultazione è consentita sia attraverso modalità tradizionali, sia con strumenti di visualizzazione dinamica e interattiva, consultabili sul portale:


- www.contipubbliciterritoriali.it/index.html.

Agenzia per la Coesione Territoriale

Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) - Area 3 - coordinatore Andrea Vecchia

**Sistema dei Conti Pubblici Territoriali e produzione di statistiche,
indagini e ricerche sulla conduzione delle politiche pubbliche**

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma

 e-mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

ISBN 9791280477194

Documento pubblicato ad aprile 2023

INDICE

CAPITOLO 1 - RISULTATI DELLA SURVEY RIVOLTA ALLE AUTORITÀ DI GESTIONE DI PIANO OPERATIVO E ALLE AUTORITÀ RESPONSABILI DI PIANO SVILUPPO E COESIONE	5
INTRODUZIONE E METODOLOGIA.....	5
1. LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE	6
2. LA PROGRAMMAZIONE.....	8
3. L'ORGANIZZAZIONE	17
4. IL MONITORAGGIO	29
5. I CONTROLLI.....	35
6. LA VALUTAZIONE	38
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	40
CAPITOLO 2 - REPORT DEI RAPPORTI ANNUALI DI ATTUAZIONE FESR E FSE PER L'ANNO 2022.....	41
INTRODUZIONE	41
1. LA STRUTTURA DELLA RIPROGRAMMAZIONE	42
1.1 LA RIPROGRAMMAZIONE A SEGUITO DELLA PANDEMIA	42
1.2 I SETTORI PRIORITARI D'INTERVENTO	43
1.3 LA MOVIMENTAZIONE STRATEGICA DEI FONDI	45
1.4 LA REVISIONE DEGLI INDICATORI	46
2. I PUNTI DI FORZA	46
2.1 L'IMPORTANZA DELLE TEMPISTICHE	46
2.2 IL PARTENARIATO COME RISORSA	47
2.3 LA COMUNICAZIONE CON I BENEFICIARI	48
2.4 GLI ELEMENTI CHIAVE DEL SUCCESSO	50
3. I PUNTI DI DEBOLEZZA	51
3.1 L'IMPATTO DELLE COMPLESSITÀ NORMATIVE E IL PESO DELLA BUROCRAZIA ...	51
3.2 LE CARENZE STRUTTURALI	53
3.3 IL PROBLEMA DELL'INTEGRAZIONE DEI FONDI	55
3.4 L'IMPORTANZA DELLA SELEZIONE DEI BENEFICIARI	56
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	57

CAPITOLO 3 - ANALISI DELLE INTERVISTE EFFETTUATE IN PROFONDITÀ RIVOLTE ALLE AUTORITÀ DI GESTIONE DI PIANO OPERATIVO E ALLE AUTORITÀ RESPONSABILI DI PIANO SVILUPPO E COESIONE	59
INTRODUZIONE E METODOLOGIA	59
1. I PERCORSI FORMATIVI E LE TRAIETTORIE PROFESSIONALI: VERSO IL RUOLO DI AUTORITÀ	60
2. LE SFIDE E LE CRITICITÀ.....	61
2.1 IL TEMPO DELLA PROGRAMMAZIONE	61
2.2 IL POTERE PEDAGOGICO DELLA PROGRAMMAZIONE.....	63
2.3 LE CRITICITÀ DELL'ULTIMA RIPROGRAMMAZIONE.....	65
3. LA RIPROGRAMMAZIONE.....	66
4. IL COORDINAMENTO TRA LIVELLI DIFFERENTI.....	68
5. IL DELICATO RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE	70
6. LA PERCEZIONE DEL RISCHIO NEL RUOLO DI AUTORITÀ	73
7. SISTEMI DI RELAZIONE: DECISORI POLITICI E ALTRE AUTORITÀ	75
7.1 IL RAPPORTO CON I DECISORI POLITICI	75
7.2 IL RAPPORTO CON LE AUTORITÀ DI CONTROLLO	77
7.3 IL RAPPORTO CON LE AUTORITÀ DI AUDIT	78
8. IL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO: UN DILEMMA	80
9. I SISTEMI INFORMATIVI TRA OPPORTUNITÀ E IMPEDIMENTO	82
10. I CONTROLLI DI PRIMO LIVELLO	84
11. IL MONITORAGGIO E LA QUESTIONE DEGLI INDICATORI	86
12. LA VALUTAZIONE E LE SUE FORME.....	90
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	93
POSTILLA: UNA SPLENDIDA BICICLETTA.....	95

CAPITOLO 1 - Risultati della survey rivolta alle Autorità di Gestione di Piano Operativo e alle Autorità Responsabili di Piano Sviluppo e Coesione

INTRODUZIONE E METODOLOGIA

Il presente capitolo costituisce il primo tassello di una ricerca più ampia, che coinvolge le Autorità di Gestione di Piano Operativo (AdG) e le Autorità Responsabili di PSC (Autorità di PSC) con l'obiettivo di approfondire gli aspetti più dirimenti, e talvolta poco noti, del lavoro che quotidianamente esse svolgono.

In questa ottica, è sembrato opportuno assumere una posizione di ascolto al fine di coinvolgere le autorità in modo attivo nel processo di indagine, offrendo un approccio diverso e complementare rispetto alle logiche di audit.

Si è cercato, dunque, di sviluppare un impianto di ricerca che non si presentasse come mero adempimento, bensì esprimesse il suo valore di opportunità, dando voce ai soggetti coinvolti per capitalizzarne l'esperienza al fine di individuare punti di forza e criticità dei piani e dei programmi che sono chiamati a gestire.

Come si accennava, in questa sede, verranno illustrati e commentati gli esiti di un questionario strutturato e standardizzato, rivolto a tutte le autorità, grazie al quale è stato possibile ricostruire sinteticamente opinioni e valutazioni con riferimento a ogni fase dei piani, più precisamente: programmazione, organizzazione, monitoraggio, controlli e valutazione.

Pertanto, in questa prima parte dell'indagine, l'approccio metodologico adottato è di tipo quantitativo e ha previsto, in particolare, l'impiego di una mail-survey. A tale scopo, è stata creata anzitutto una lista degli indirizzi e-mail delle strutture delle AdG e delle autorità di PSC, sulla cui base è stato possibile contattare gran parte della popolazione di riferimento. L'e-mail inviata, oltre a una breve ma puntuale presentazione della ricerca, conteneva il link per avviare l'auto-compilazione del questionario. Con 47 casi validi su 55 totali, il ritorno in termini di risposte è da considerarsi molto soddisfacente, soprattutto se confrontato con i tassi che le mail-survey in genere ottengono (poco sopra al 20%)¹.

Infine, occorre sottolineare che alle autorità responsabili di più piani è stato chiesto di scegliere un solo piano come riferimento per rispondere alle domande. Principalmente, il motivo della preferenza è da ricondurre alla maggiore familiarità con il fondo selezionato, in secondo luogo per il grado di sfida, e dunque di interesse, che esso è in grado di offrire (cfr. Figura 1).

In ultima analisi, i fondi rappresentati e scelti come riferimento compongono una distribuzione abbastanza equilibrata, seppur con una minore numerosità relativa all'FSE (cfr. Figura 2)².

¹ A fronte di una popolazione di circa 80 unità è stato raggiunto un campione di 47 soggetti.

² Data l'esigua numerosità del campione, in tutti i grafici che lo consentono si è scelto di riportare non le percentuali, bensì i valori assoluti.

Figura 1 IN CASO DI PIÙ PIANI GESTITI, ALL'INTERVISTATO È STATO CHIESTO DI SCEGLIERE UN SOLO PIANO COME RIFERIMENTO PER RISPONDERE ALLE DOMANDE. LA FIGURA RIPOSTA LE MOTIVAZIONI DELLA SCELTA

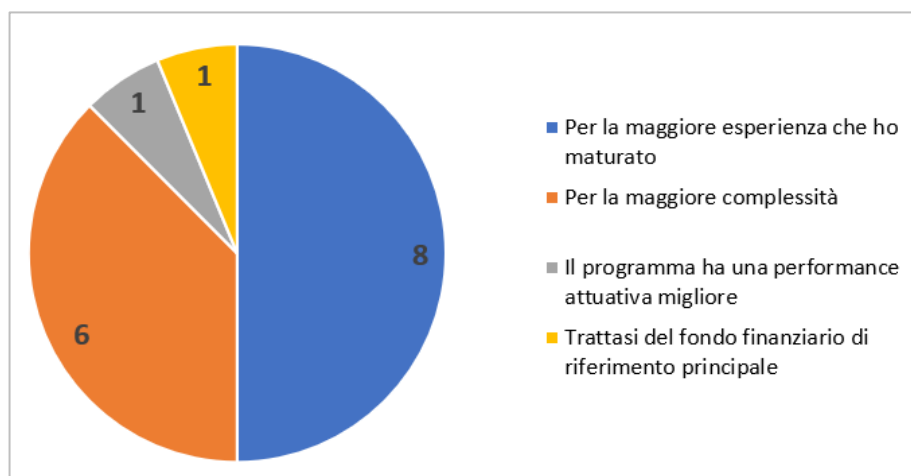
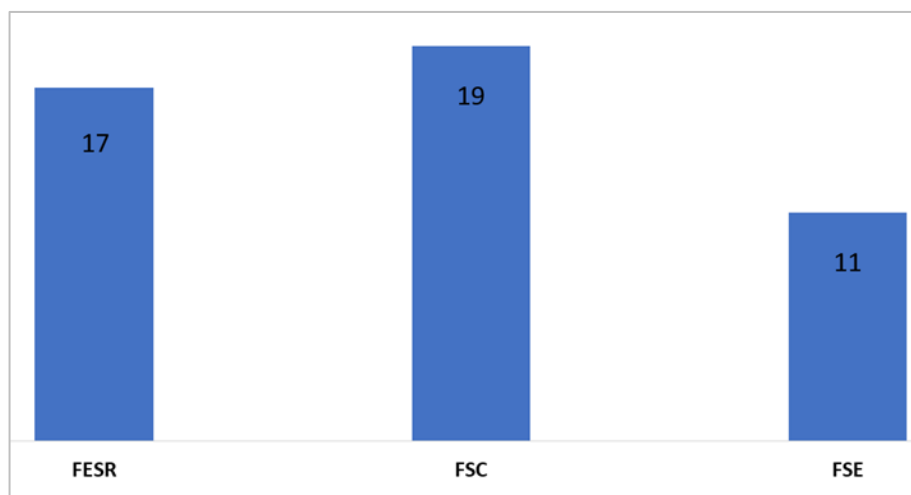


Figura 2 DISTRIBUZIONE DEI RISPONDENTI PER FONDO DI RIFERIMENTO



1. LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE

Per completezza d'informazione, è opportuno fornire un quadro più dettagliato su alcune caratteristiche del campione. Per quanto riguarda l'anagrafica, non c'è troppo squilibrio nella distribuzione per genere, anche se gli uomini comunque prevalgono (28 vs. 19). L'età media si attesta sui 54 anni e, pur essendo superiore a quella registrata in tutta la PA (50 anni)³, non sembra eccessivamente elevata. In effetti, il ruolo di autorità è pur sempre una posizione apicale cui è difficile accedere nei primi anni di carriera.

Peraltro, parlando di accesso, si consideri che gli intervistati hanno già maturato una certa esperienza nell'esercizio del proprio ruolo, mediamente 7,1 anni, per cui è probabile che la carica

³ Il dato pertiene all'anno 2021. Di seguito il link della fonte: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/notizie-alfabeto-della-pubblica-amministrazione/21-06-2021/forumpa-2021-presentata-la#:~:text=La%20PA%20italiana%20%C3%A8%20anziana,appena%20il%204%2C2%25.>

veniva assunta per lo più tra i 45 e i 50 anni. Prima di allora, essi già svolgevano un lavoro dirigenziale, specialmente in qualità di dirigenti, direttori o responsabili (cfr. Figura 3), anche se la maggior parte (28 su 47) non proveniva dalla gestione dei fondi europei.

Andando ulteriormente indietro nel tempo, tra i percorsi formativi spiccano le lauree in economia (13) e giurisprudenza (10), oltre a scienze politiche, ingegneria e architettura (cfr. Figura 4). Inoltre, è significativo il numero di coloro che hanno conseguito un titolo post lauream, ben 21 su 47.

Infine, sul piano della distribuzione geografica, è doveroso evidenziare la cospicua presenza delle regioni più sviluppate rispetto alle altre, il che significa una prevalenza dei territori del Nord rispetto a quelli del Mezzogiorno (cfr. Figura 5). Ciò si riflette chiaramente nella distribuzione dei soggetti a seconda della quantità di risorse amministrate (cfr. Figura 6), giacché, seguendo il principio fondante delle politiche di coesione, una larga parte dei fondi viene destinata alle regioni del Sud.

Figura 3 LAVORO SVOLTO PRECEDENTEMENTE ALL'ASSUNZIONE DELLA CARICA DI ADG DI PO O AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC

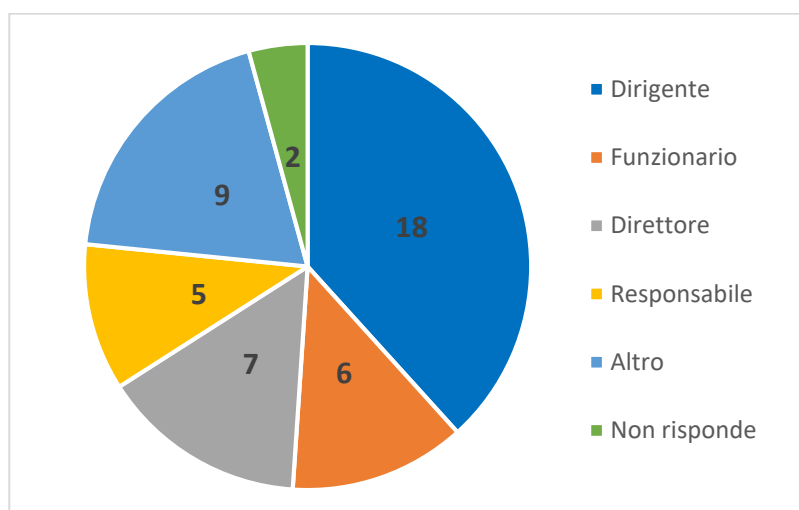


Figura 4 TIPO DI LAUREA

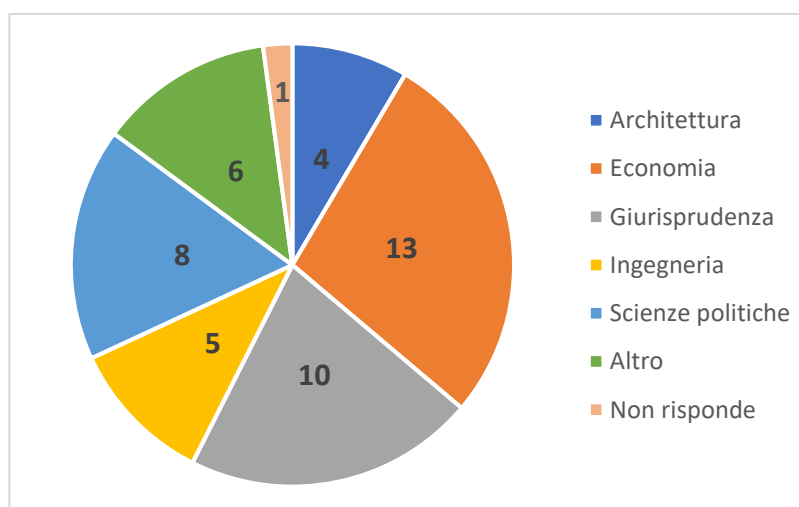


Figura 5 IN CHE TIPO DI REGIONE STA ESERCITANDO LA CARICA DI ADG DI PO/AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC?

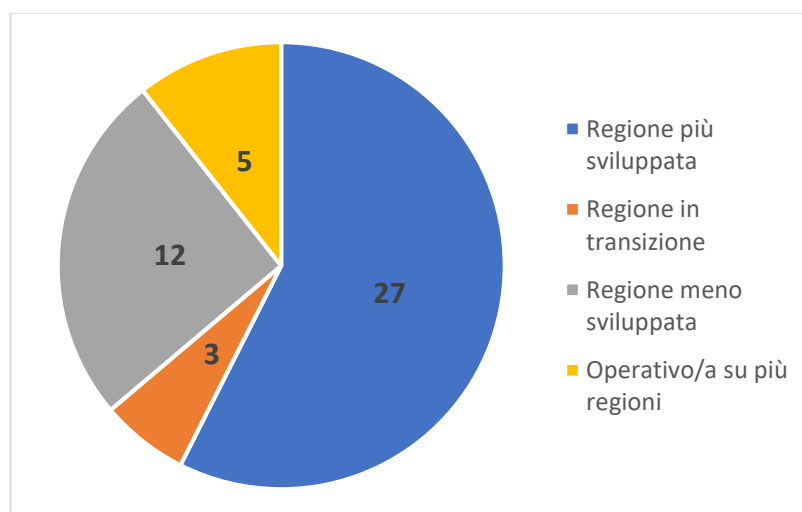
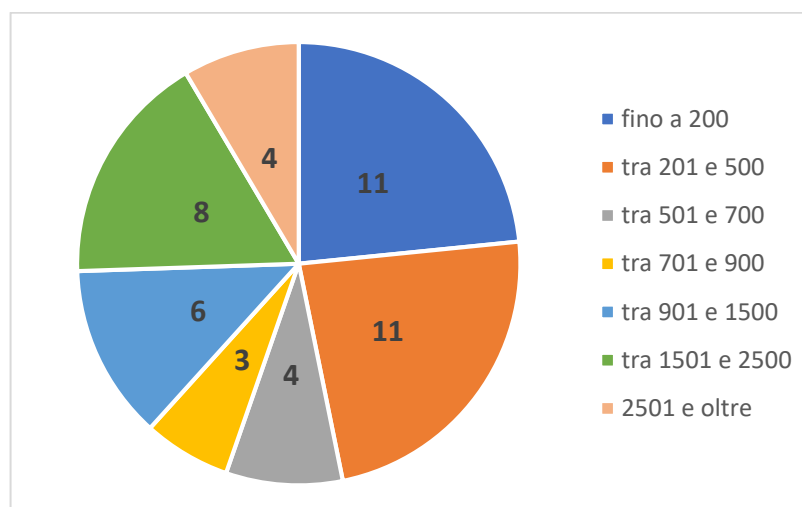


Figura 6 A QUANTO AMMONTA LA SOMMA TOTALE DEI FONDI STANZIATI PER IL PIANO DI SUA COMPETENZA? (valori in milioni di euro)



2. LA PROGRAMMAZIONE

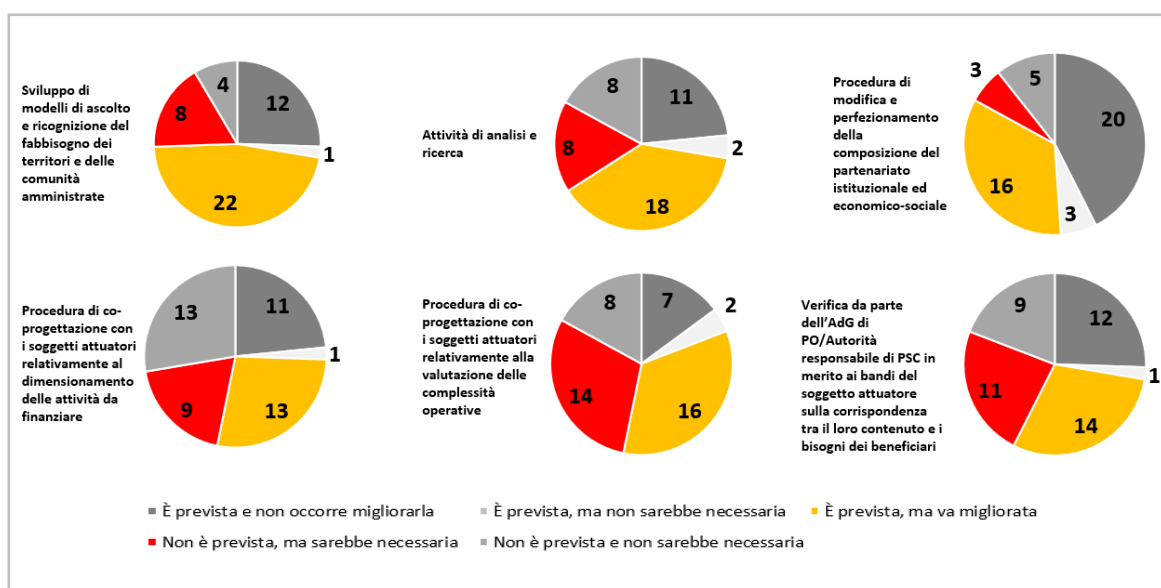
Nell'ambito della programmazione, sono state individuate alcune attività principali con lo scopo di comprendere meglio se queste ultime da un lato, fossero effettivamente previste o meno, dall'altro, offrissero un contributo significativo ovvero marginale, tanto da essere ritenute non necessarie.

In aggiunta, si è cercato di rilevare se tali attività di programmazione, laddove previste, andassero mantenute ma al contempo modificate in un'ottica migliorativa. Ciò che emerge subito dai dati, è la diffusa prevalenza numerica di due modalità di risposta: "non è prevista, ma sarebbe necessaria" e "è prevista ma va migliorata" (cfr. Figura 7). Si noti come quest'ultima rappresenti l'opzione con più occorrenze in tutti i casi eccetto uno, spesso anche con proporzioni molto maggiori rispetto alle altre modalità.

Pertanto, sembra evidente che la domanda abbia colto nel segno, facendo affiorare la necessità di rendere più efficaci e/o efficienti alcune attività, quali, soprattutto, lo sviluppo di modelli di ascolto del fabbisogno espresso dal territorio, gli sforzi in tema di analisi e ricerca, ma anche la composizione del partenariato nonché le procedure di co-progettazione per la valutazione delle complessità operative.

L'altro elemento d'interesse è il saldo tra le risposte di coloro che individuano un'attività come necessaria e chi, all'opposto, denuncia la sua scarsa utilità⁴. A ben vedere, il saldo è sempre positivo, a ulteriore conferma di quanto espresso poc'anzi in merito alla centralità delle attività segnalate. Tuttavia, sembra utile evidenziare che tra coloro che invece le ritengono in qualche modo superflue, prevalgono le autorità di PSC.

Figura 7 VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ



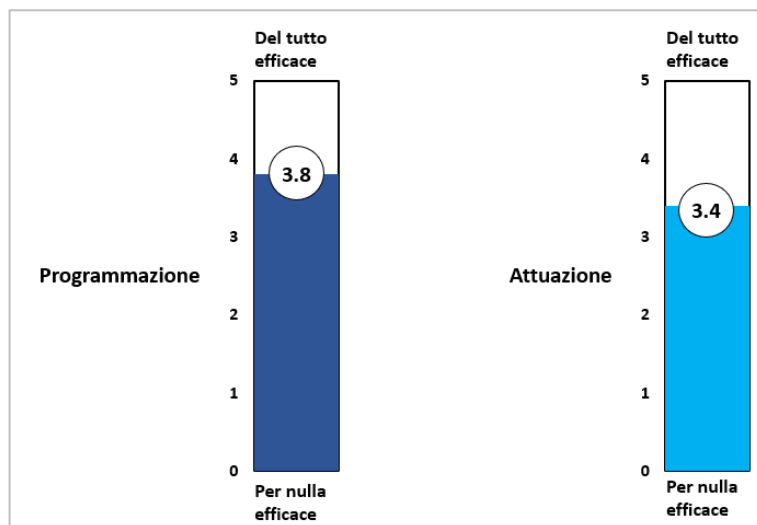
Un altro ambito oggetto di analisi è il rapporto col partenariato. Nello specifico, il focus concerne l'efficacia della relazione e del confronto che presumibilmente vengono a crearsi sia durante la programmazione del piano, sia nella successiva fase di attuazione. In entrambi i casi, agli intervistati è stato chiesto di esprimere un giudizio in termini numerici da 0 a 5, dove 0 corrisponde a "per nulla efficace" e 5 a "del tutto efficace"⁵.

Osservando le figure, emergono dei riscontri sostanzialmente positivi, in particolare per quanto riguarda gli scambi in sede di programmazione, con una media di 3,8, valore che scende di qualche decimale (3,4) passando all'attuazione (cfr. Figura 8).

⁴ Per la precisione, tale saldo si compone sommando le risposte alle seguenti due opzioni: "è prevista, ma non sarebbe necessaria" e "non è prevista e non sarebbe necessaria", per poi sottrarle alla somma delle restanti altre, le quali, in modo esplicito o implicito, sostengono l'utilità delle relative azioni.

⁵ Così facendo, si ottiene una variabile cardinale che consente il calcolo della media come misura di sintesi (M). Tale valore viene riportato nella presente figura e in tutte le successive dello stesso tipo. La colorazione, invece, si basa sul seguente schema: rosso per il primo quartile ($M \leq 1,5$), giallo per il secondo ($1,5 < M \leq 2,5$), azzurro per il terzo ($2,5 < M \leq 3,5$) e blu per il quarto ($M > 3,5$). Infine, è utile ricordare che se la polarità della domanda è invertita, lo stesso accade per lo schema appena illustrato (il rosso diventa blu e così via).

Figura 8 **EFFICACIA DEL CONFRONTO CON IL PARTENARIATO**



Al fine di approfondire l'articolazione del rapporto con i soggetti che compongono il partenariato, si è deciso di rilevare le diverse modalità di ascolto e di confronto che rappresentano un punto nevralgico nell'ambito del processo decisionale. Ciò che si registra è una leggera prevalenza dei comitati di sorveglianza rispetto agli incontri con gli attori partner appositamente organizzati (35 vs. 31), mentre la terza modalità indica le riunioni operative presso gli uffici della regione come ulteriore strumento d'incontro (10) (cfr. Figura 9).

Per completare l'analisi, si è voluto comprendere meglio quali fossero gli esiti dei suddetti incontri in termini di restituzione a favore del partenariato. I risultati mostrano un'ampia e variegata gamma di opzioni valide e perseguibili, su cui spiccano a pari merito gli incontri organizzati e i verbali di riunione (27). Si noti come, se da una parte i verbali rappresentino una forma di comunicazione indiretta di tipo documentale, dall'altra gli incontri organizzati implicano uno sforzo supplementare in termini di impegno e presenza che tuttavia non ne limita l'utilizzo. Tutto ciò per sottolineare l'importanza di questa e di altre modalità di restituzione affini, come per esempio i tavoli tematici, anch'essi ampiamente sfruttati (20). Infine, permane comunque la complementare attività di elaborazione di documenti da inviare (17) (cfr. Figura 10).

Figura 9 QUALI SONO I MOMENTI DECISIONALI PIÙ RILEVANTI DOVE VIENE ASCOLTATO IL PARTENARIATO? (PIÙ RISPOSTE POSSIBILI)

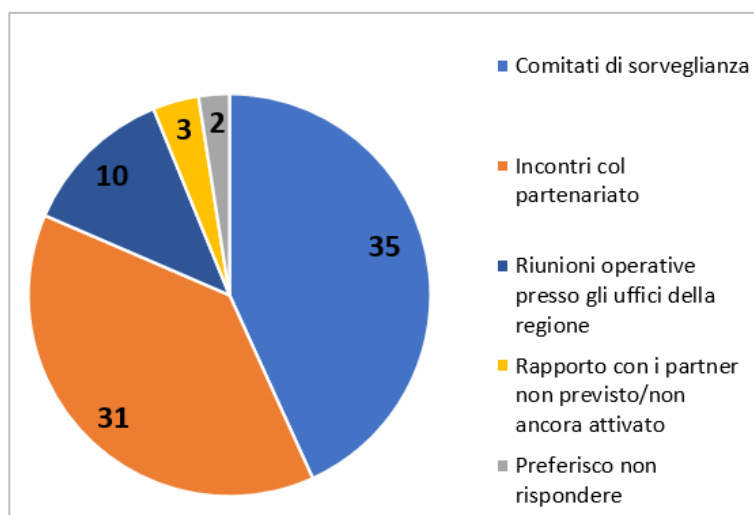
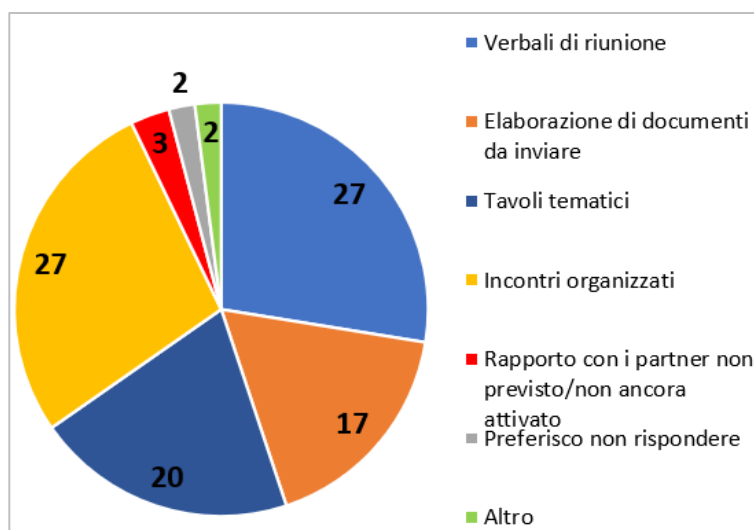


Figura 10 IN CHE MODO VENGONO RESTITUITE AL PARTENARIATO ISTITUZIONALE ED ECONOMICO SOCIALE LE ELABORAZIONI DELLE ISTANZE RICEVUTE? (PIÙ RISPOSTE POSSIBILI)



Tra gli effetti della congiuntura sanitaria globale legati alle politiche di coesione, c'è stata senz'altro una diffusa e trasversale necessità di riprogrammazione relativa ai piani. Va ricordato, tuttavia, che la possibilità di riprogrammare era comunque prevista dai regolamenti, sebbene, a seguito della pandemia, tale possibilità si sia notevolmente ampliata. In senso generale, la necessità di rimodulare i piani scaturisce sovente da uno scarto, per certi versi anche fisiologico, tra la fase di programmazione e quella legata all'attuazione, poiché non sempre le attività pianificate vengono poi realizzate nei modi e nei tempi previsti. Questa differenza trova riscontro nelle risposte delle autorità intervistate, chiamate a indicare in che percentuale ciò che viene programmato trova poi conferma in sede di attuazione.

Come si osserva, solo 13 su 47 indicano il range più elevato (tra l'81% e il 100%), altri 20 casi si collocano tra il 61% e l'80%, mentre i restanti 14 si attestano su una forbice che va dal 21% al 60%,

cioè a dire che un terzo delle attività previste sono destinate a non vedere luce (cfr. Figura 11). Per quanto è appena emerso, non sorprende il dato che indica un ricorso massiccio alla riprogrammazione, avvenuta in ben 43 casi su 47 (cfr. Figura 12).

Figura 11 NELLA SUA ESPERIENZA, IN CHE PERCENTUALE LE SCELTE OPERATE IN SEDE DI PROGRAMMAZIONE SONO POI CONFERMATE IN SEDE DI ATTUAZIONE?

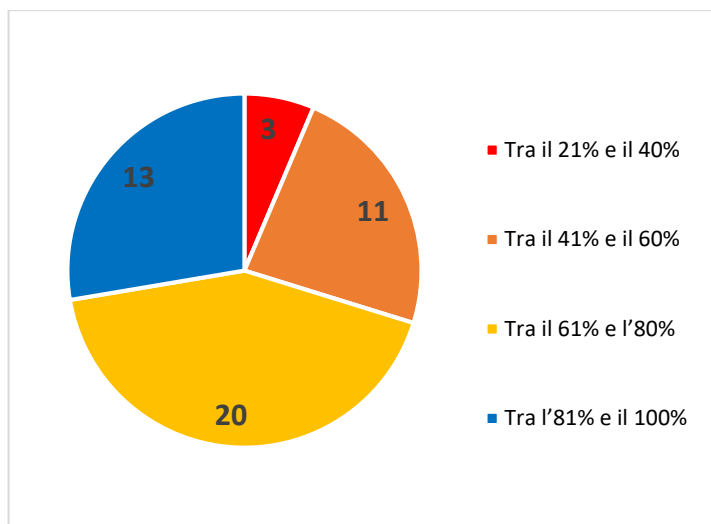
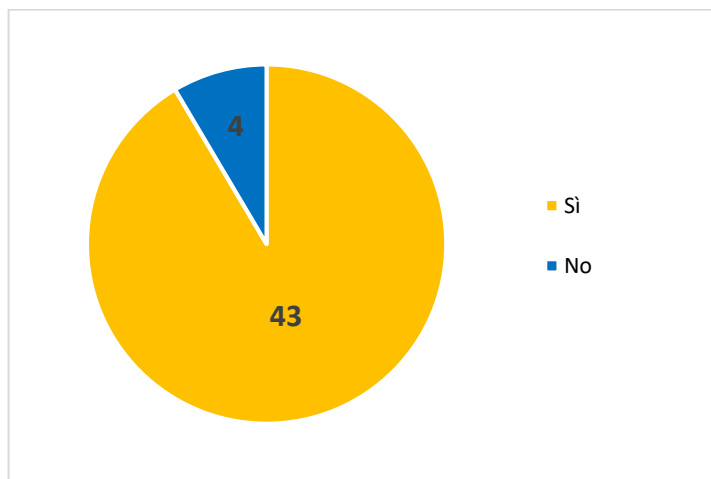


Figura 12 IL PIANO CHE GESTISCE HA SUBITO UN PROCESSO DI RIPROGRAMMAZIONE?



Per non affidarsi esclusivamente a ipotesi e congetture, si è reso utile approfondire le cause soggiacenti alla scelta di riprogrammare. A tale scopo, il questionario prevedeva un'apposita domanda che consentiva di segnalare più motivazioni differenti. In realtà, malgrado la possibilità di indicare opzioni diverse rispetto a quelle suggerite⁶, la scelta è ricaduta proprio su quest'ultime, un fatto che testimonia la sostanziale esaustività del set di risposte progettato a monte.

Inoltre, a ben vedere, le motivazioni principali sembrano ridursi a due: da un lato, al primo posto, l'insorgere di fattori esterni al piano e dunque difficili da prevedere e contrastare (40), dall'altro, le

⁶ Era infatti disponibile l'opzione "altro (specificare)".

esigenze del contesto socio-economico in rapido mutamento (26) (cfr. Figura 13). È peraltro evidente come entrambe le opzioni di risposta possano essere più o meno direttamente collegate alle conseguenze della crisi pandemica, laddove essa stessa rappresenta un evento imponderabile capace di cambiare in modo profondo e radicale le istanze che emergono dalla dimensione sociale e politica.

Figura 13 QUALI SONO I MOTIVI CHE HANNO RESO NECESSARIA LA RIPROGRAMMAZIONE DEL PIANO? (PIÙ RISPOSTE POSSIBILI)



Pertanto, se la riprogrammazione viene esercitata, come sembrerebbe, per lo più in situazioni emergenziali che pongono le autorità nella condizione di affrontare eventi imprevedibili, improvvisi o comunque in rapido e crescente mutamento, è allora lecito immaginare che tutto questo rappresenti una sfida impegnativa, il cui esito favorevole non può essere dato per scontato.

In effetti, chiamati a esprimersi sulla complessità del processo di riprogrammazione, gli intervistati offrono un giudizio piuttosto netto, con una media delle risposte pari a 3,8 su 5 (cfr. Figura 14). Purtuttavia, ciò non impedisce alle azioni intraprese di mantenere un livello di efficacia quanto-meno soddisfacente (3,5), seppure migliorabile (cfr. Figura 15).

Figura 14 QUANTO È COMPLESSO RIPROGRAMMARE IL PIANO A SEGUITO DI EVENTUALI MODIFICHE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO?

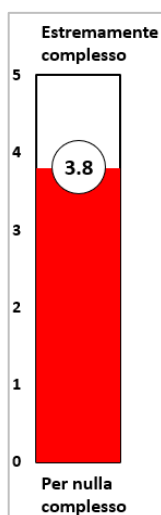
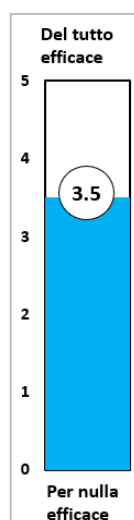


Figura 15 QUANTO È EFFICACE LA DEFINIZIONE DI STRATEGIE DI LUNGO PERIODO IN TERMINI PREVISIONALI PER LE AZIONI DEL PIANO DA INTRAPRENDERE?

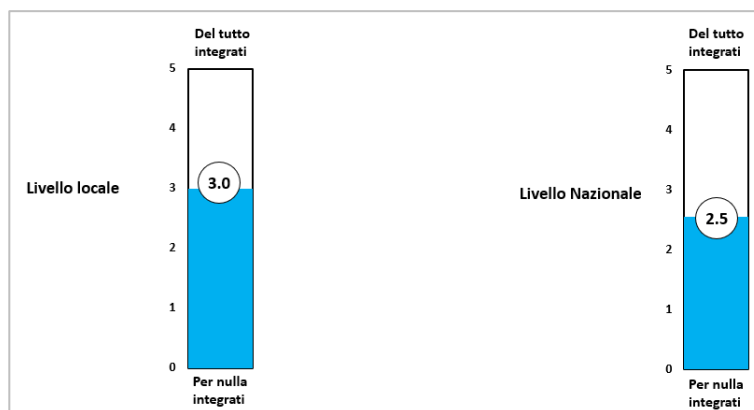


Sempre nell'ottica della programmazione, un altro elemento d'interesse è la possibilità di integrare le risorse provenienti da fondi diversi. Benché sul piano teorico ciò costituisca un'opportunità di rafforzamento per l'implementazione, dal punto di vista pratico e gestionale sembrerebbero esserci alcuni problemi.

Nello specifico, se il grado di integrazione tra gli strumenti disponibili non è ottimale possono crearsi dei colli di bottiglia, specialmente di natura legale e burocratica, capaci di ridurre sensibilmente, se non annullare del tutto, i potenziali vantaggi. È questa, in effetti, la situazione che viene fotografata dalle risposte ottenute (cfr. Figura 16), in cui si evidenzia una certa difficoltà nel coniugare i fondi FESR, FSE, FSC e FEASR con altri strumenti quali il PNRR, il REACT-EU, l'NGEU, ecc.

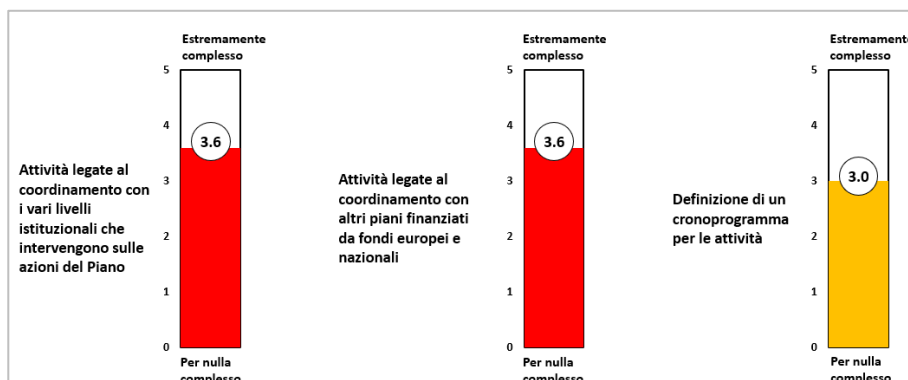
Si tratta, inoltre, di un quadro non del tutto positivo che coinvolge trasversalmente tanto il piano locale (3,0) quanto quello nazionale, con quest'ultimo che fa registrare una media abbastanza negativa (2,5).

Figura 16 QUANTO SONO INTEGRATI A LIVELLO LOCALE E NAZIONALE GLI STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE CON GLI ALTRI STRUMENTI DISPONIBILI (ES: BILANCIO, REACT EU, NGEU, PNRR, BILANCIO REGIONALE, ECC.)?



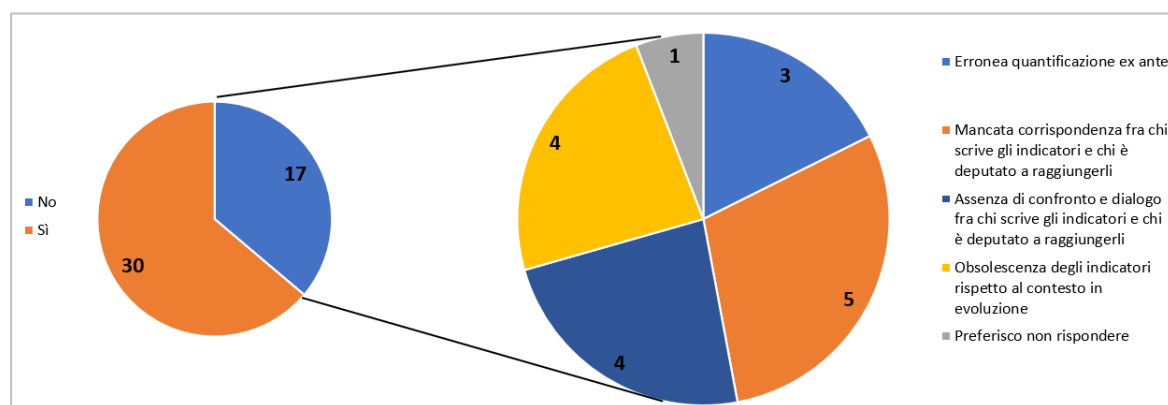
Passando al tema del coordinamento, le difficoltà si fanno ancora più marcate. In particolare, è stato chiesto alle autorità quanto fosse complesso tenere insieme le varie componenti del programma in un'ottica sistemica. Con una media di 3,6, le complessità riscontrate si attestano su livelli piuttosto critici sia per quanto riguarda il coordinamento degli attori che a vario titolo istituzionale intervengono sulle azioni del programma, sia rispetto ad altri piani finanziati da fondi europei e nazionali (cfr. Figura 17). Peraltro, quest'ultimo risultato completa e corrobora quanto osservato poc'anzi in merito alla scarsa possibilità di integrare proficuamente gli strumenti delle politiche di coesione. Da ultimo, si noti come anche la stesura di un cronoprogramma per la definizione dei tempi d'intervento sia abbastanza complessa (3,0), aggravando ulteriormente il quadro generale delle attività di coordinamento.

Figura 17 QUANTO È COMPLESSO IMPLEMENTARE CIASCUNA DELLE SEGUENTI ATTIVITÀ



Un'altra questione dirimente ha a che fare col comparto degli indicatori. Difatti, essi costituiscono un mezzo imprescindibile per processi fondamentali quali il monitoraggio e la valutazione dei programmi, ma, proprio per questo, eventuali difetti di progettazione che essi possono scontare comportano effetti negativi sotto numerosi aspetti. Fortunatamente, nella maggior parte dei casi, il processo di definizione degli indicatori legati alle azioni da realizzare è giudicato in modo positivo, con 30 intervistati su 47 che considerano l'iter corretto e privo di errori. Nondimeno, si è deciso di analizzare più nel dettaglio le motivazioni di coloro che, per converso, hanno ritenuto opportuno segnalare alcune inconsistenze. Come si nota dalla figura, le motivazioni sono parimenti significative, spaziando da problemi di ordine meramente tecnico a questioni che riguardano gli aspetti procedurali, come per esempio la mancata corrispondenza fra chi scrive gli indicatori e chi è deputato a raggiungerli o, quantomeno, l'assenza di confronto e dialogo tra le due figure (cfr. Figura 18).

Figura 18 CORRETTEZZA DEGLI INDICATORI (SÌ/NO) E GLI ERRORI PRINCIPALI COMMESSI IN FASE DI PROGRAMMAZIONE



Come ultimo aspetto inerente alla programmazione, sono state rivolte due domande per saggiare l'efficacia delle procedure legate ai bandi. In tal senso, i riscontri ottenuti si attestano su livelli piuttosto positivi: con una media di 3,6, la creazione di bandi tarati su misura risulta sufficientemente efficace (cfr. Figura 19) e, in maniera analoga, la standardizzazione amministrativa dei bandi è un'attività considerata come molto virtuosa, incontrando dunque il favore delle autorità coinvolte, che nel rispondere alla relativa domanda fanno registrare una media ancora più elevata, pari a 3,9 (cfr. Figura 20).

Figura 19 QUANTO È EFFICACE LA DEFINIZIONE DI BANDI TARATI SU MISURA?

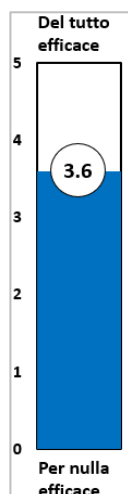
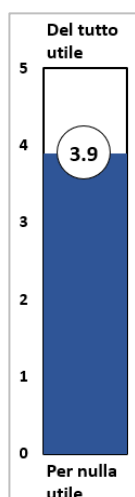


Figura 20 QUANTO RITIENE UTILE PROMUOVERE PROCESSI DI STANDARDIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DEI BANDI?



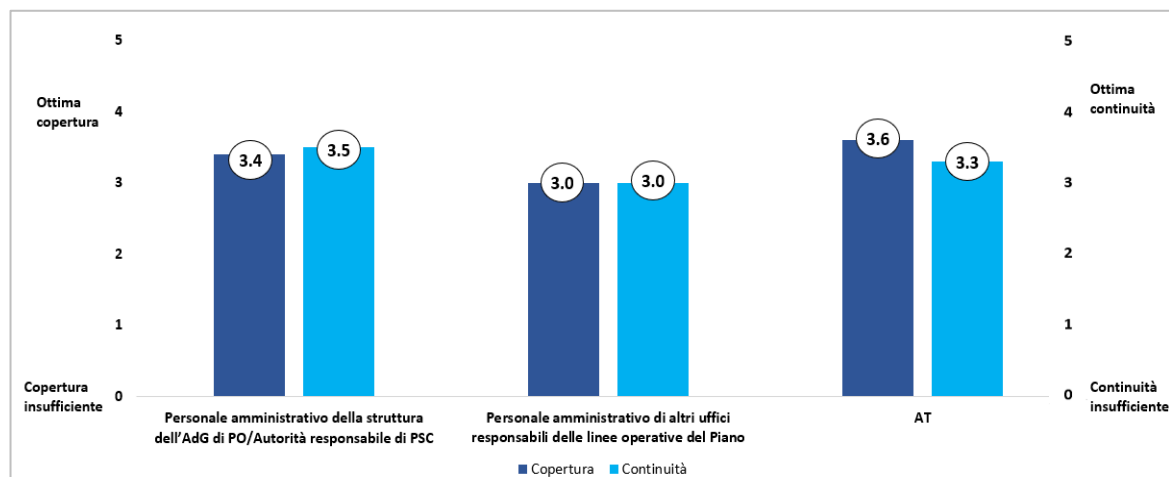
3. L'ORGANIZZAZIONE

Tra le tante sfide che le autorità devono affrontare, quelle di natura organizzativa assumono un ruolo centrale nell'economia della gestione dei piani. Vi sono, infatti, molteplici istituzioni, enti, agenzie e figure professionali impegnate a vario titolo in tutte le fasi del processo, ad esempio i decisori politici, i tecnici, i consulenti, il personale interno ed esterno e così via. Pertanto, in questa sezione si intende approfondire le modalità di integrazione e il tipo di contributo che costoro offrono dal punto di vista degli intervistati. In prima istanza, è stato chiesto un giudizio in merito alle competenze del personale amministrativo, sia interno alla struttura dell'AdG o dell'Autorità di PSC, sia afferente ad altri uffici che operano in sinergia con essa.

L'oggetto della domanda riguarda la disponibilità di competenze capaci di offrire le opportune garanzie in termini di copertura delle attività e di continuità nel lavoro svolto. Come si può notare

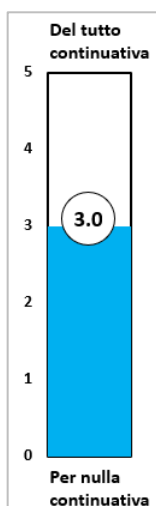
dal grafico, non c'è molta differenza nella valutazione dei due aspetti, ciò che cambia invece, seppure leggermente, è l'opinione sui tre soggetti indicati. Prevedibilmente, i rispondenti tendono a premiare il personale impiegato nella propria struttura (3,4/3,5), mentre c'è più severità nel giudicare chi è occupato in altri uffici responsabili delle linee operative (3,0/3,0). Piuttosto positivo, infine, il risultato ottenuto dall'assistenza tecnica (3,6/3,3) (cfr. Figura 21).

Figura 21 IN CHE MISURA LE SEGUENTI FIGURE PREPOSTE ALLA GESTIONE DEL PIANO ASSICURANO LA COPERTURA E LA CONTINUITÀ DELLE COMPETENZE NECESSARIE?



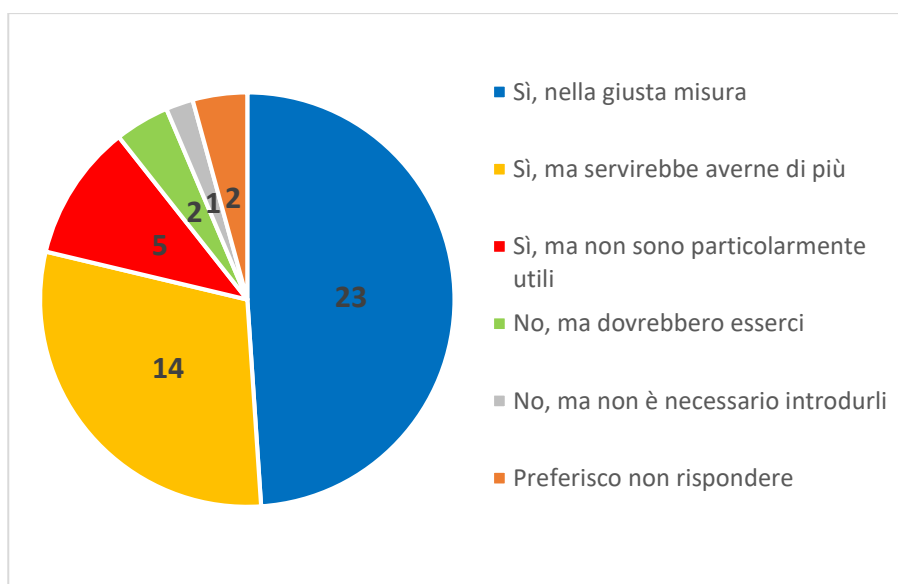
A integrazione delle analisi appena illustrate, si è voluto proporre un piccolo focus rispetto alla preparazione del personale amministrativo, volto a comprendere se le attività di aggiornamento che riguardano la normativa nazionale e comunitaria vengano pianificate in modo continuativo, così da garantire l'acquisizione e il rafforzamento delle competenze anche in questo ambito. Con una media di 3,0, l'aspetto della continuità raggiunge livelli sufficienti ma non ottimali, motivo per cui sembra opportuno investire ulteriori risorse in tal senso (cfr. Figura 22).

Figura 22 L'ATTIVITÀ DI AGGIORNAMENTO SULLA NORMATIVA NAZIONALE E COMUNITARIA DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO COINVOLTO NELLA GESTIONE DEL PIANO È PIANIFICATA IN MANIERA CONTINUATIVA?



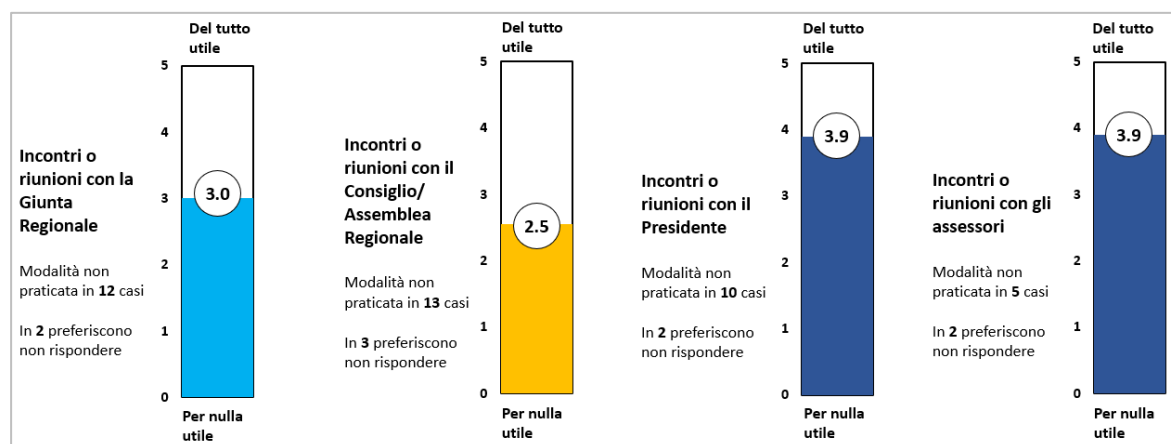
Particolarmente interessante è lo studio del rapporto con i decisori politici, soprattutto perché attiene a un argomento che, data la sua natura relazionale, raramente costituisce oggetto d'analisi. Eppure, la collaborazione e la concertazione degli interventi con la parte politica rappresentano un momento cruciale nel percorso di realizzazione dei progetti, capace di favorirne ovvero ostacolarne il successo finale. Dunque, tramite il questionario sono state poste alcune domande con lo scopo di capire meglio l'entità e l'efficacia del confronto tra le autorità e i decisori politici. Per prima cosa, è stato chiesto se sono previsti momenti di incontro e di confronto, formali o anche informali, sulle questioni più importanti come le scelte da prendere, le possibili soluzioni da adottare e le procedure da implementare. Come si può vedere, quasi metà del campione è soddisfatta (23), dichiarando che gli incontri avvengono nella giusta misura e che non serve incrementarne la frequenza; diverso, invece, il parere di 14 intervistati (più di un quarto del totale), i quali sostengono la necessità di prevedere nuove occasioni di incontro. Altri 5 casi, invece, ne denunciano la scarsa utilità (cfr. Figura 23). Peraltro, tra questi 5 ben 4 sono autorità di PSC, elemento che può costituire un ulteriore spunto di riflessione.

Figura 23 ESISTONO MOMENTI FORMALI O INFORMALI DI CONFRONTO CON I DECISORI POLITICI SU SCELTE, SOLUZIONI E PROCEDURE?



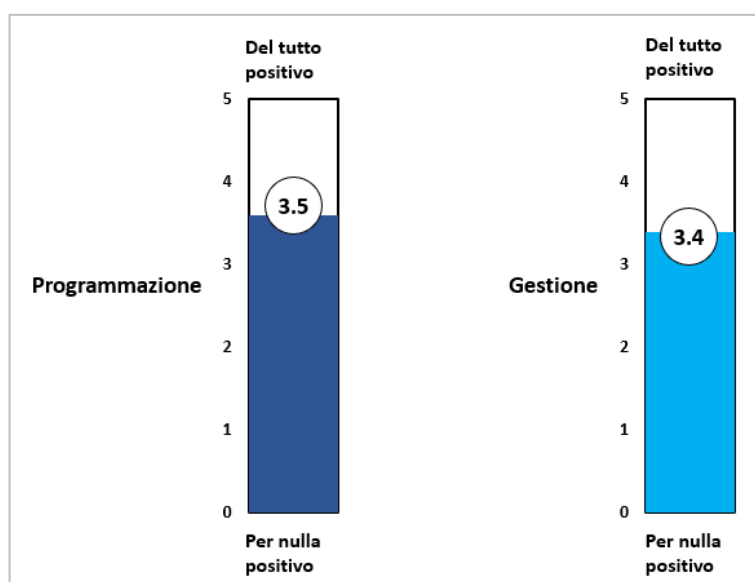
A proposito di utilità, si è cercato di entrare un po' più nel dettaglio, sollecitando il campione a esprimere un giudizio in tal senso con specifico riferimento ad alcune modalità di incontro. In questo caso, però, è bene evidenziare che i valori medi ottenuti sono calcolati sulla base di una quantità ridotta di risposte, poiché il numero di coloro che preferiscono non rispondere o che non attuano la modalità di incontro indicata è alquanto elevato. Al netto di ciò, le riunioni organizzate con i presidenti e gli assessori regionali sembrerebbero estremamente utili e proficue (3,9), un po' meno quelle con le giunte regionali (3,0), mentre i consigli e le assemblee regionali mostrerebbero un'utilità relativa (2,5) (cfr. Figura 24).

Figura 24 QUANTO È UTILE OGNUNA DELLE SEGUENTI MODALITÀ DI INCONTRO E CONFRONTO CON I DECISORI POLITICI?



Concludendo questo excursus sulle relazioni con la parte politica, si è domandato agli intervistati di valutare globalmente la qualità del raccordo con i decisori, tanto nella fase di programmazione quanto nel processo di gestione dei piani. In entrambi i casi, l'esito del confronto appare abbastanza positivo, facendo registrare valori pressoché uguali, sebbene l'uno si collochi appena sopra al quarto quartile (3,5) mentre l'altro subito al di sotto (3,4) (cfr. Figura 25).

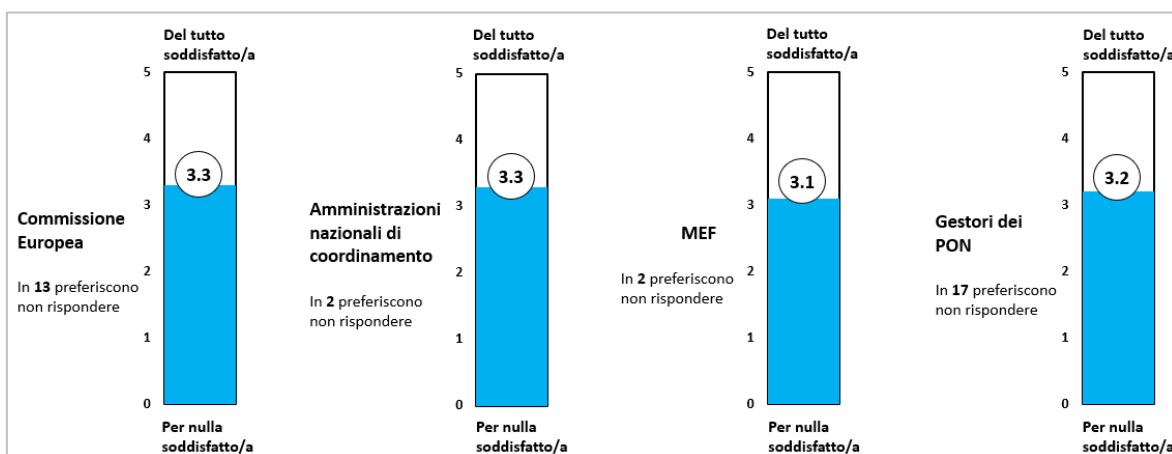
Figura 25 COME VALUTA IL RACCORDO TRA L'ADG DI PO/L'AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC E I DECISORI POLITICI DURANTE LA FASE DI PROGRAMMAZIONE E DI GESTIONE?



Mantenendo sempre l'attenzione sul piano relazionale, è sembrato utile prevedere un approfondimento relativo al dialogo con altri organi a livello nazionale, nonché con la Commissione Europea. In particolare, si è scelto di rilevare il grado di soddisfazione delle autorità in merito al confronto sugli aspetti del piano che riguardano le fasi di attuazione e gestione. I risultati ottenuti si attestano sulla sufficienza piena, presentando valori molto simili, ma con alcune differenze sostanzive. Per quanto riguarda le amministrazioni nazionali di coordinamento (3,3) e il MEF (3,1),

il dato - ossia la media - mantiene una sua solidità. Di converso, le opinioni raccolte in merito al confronto con la Commissione Europea (3,3) e ai Gestori dei PON (3,2) soffrono di una consistente mortalità nelle risposte, il che le rende solo parzialmente attendibili. Tra l'altro, ciò conserva anche una sua logica in quanto non tutti i soggetti intervistati sono chiamati a confrontarsi direttamente con la Commissione, come accade nel caso delle autorità di PSC, inoltre, alcuni di essi corrispondono agli stessi gestori dei PON (cfr. Figura 26).

Figura 26 QUANTO È SODDISFATTO/A DEL CONFRONTO SUGLI ASPETTI ATTUATIVI E GESTIONALI DEL PIANO CON I SEGUENTI ORGANI?



Un altro elemento oggetto d'analisi che concerne gli aspetti organizzativi è la possibilità di fare affidamento su strutture di supporto per la risoluzione di problemi che non possono essere risolti dalle professionalità interne agli uffici dell'AdG o dell'Autorità di PSC. In tal senso, può essere necessario affidarsi alle amministrazioni di coordinamento e all'Assistenza Tecnica.

Nel primo caso, il contributo offerto è sufficientemente positivo, nel secondo è invece pienamente positivo, lasciando intuire la centralità del ruolo che l'Assistenza Tecnica tende ad assumere (cfr. Figura 27). A parziale conferma di quanto appena detto, vi è il fatto che i rispondenti considerano il supporto professionale, in termini di abilità, problem solving e competenze fornite, per lo più come uno strumento addizionale rispetto alle capacità espresse da chi lavora negli uffici competenti dell'amministrazione. In realtà, date le premesse, era forse plausibile attendersi un'opinione più univoca, poiché, a ben vedere, il campione risulta quasi spaccato a metà tra coloro che sostengono l'esclusività del supporto fornito (24) e chi, al contrario, reputa le attività svolte in parte sovrapponibili a quelle degli altri uffici (cfr. Figura 28).

Figura 27 IN LINEA GENERALE, COME VALUTA IL CONTRIBUTO DELLE SEGUENTI STRUTTURE ALLA SOLUZIONE DEI PROBLEMI?

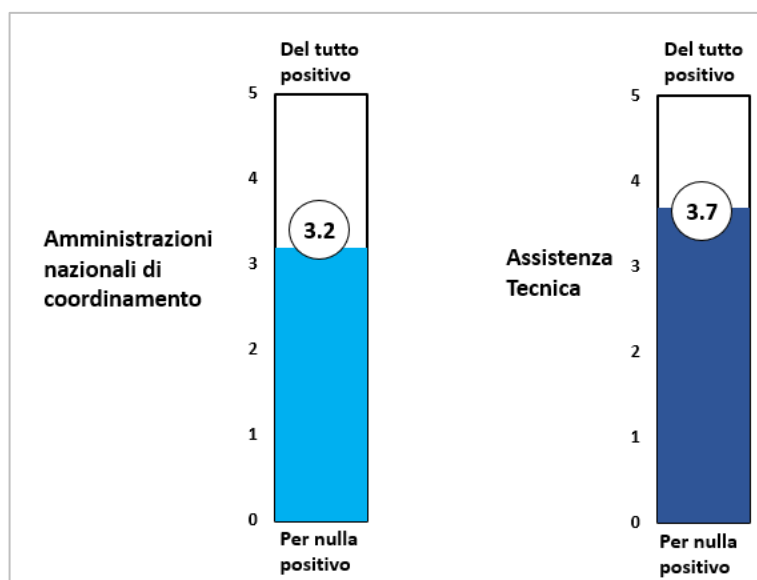
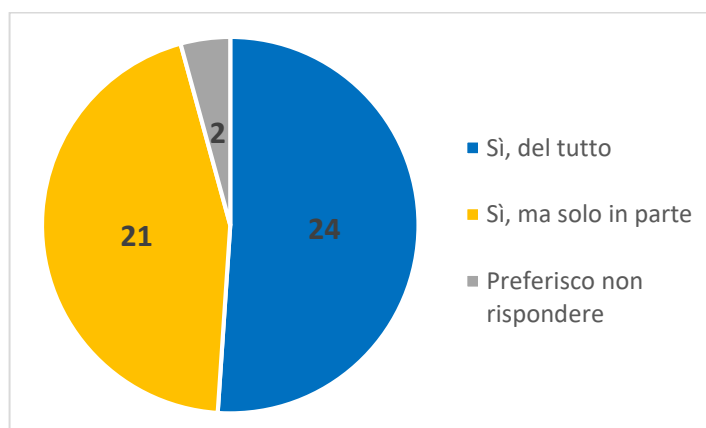


Figura 28 IL SUPPORTO PROFESSIONALE DELL'ASSISTENZA TECNICA È UNO STRUMENTO EFFETTIVAMENTE ADDIZIONALE ALLE ATTIVITÀ DEGLI UFFICI COMPETENTI DELL'AMMINISTRAZIONE?



Ancora sul tema dell'infrastruttura tecnica, si è scesi più nel dettaglio, cercando di capire quale fosse l'efficienza del sistema informativo al momento del suo utilizzo, facendo riferimento all'accessibilità e alla facilità d'uso laddove occorre operare sulla base dati tramite query, estrazione di informazioni e procedure di verifica. Con una media di 3,2, la valutazione può essere considerata moderatamente positiva, sebbene vi siano comunque ampie possibilità di miglioramento (cfr. Figura 29). Inoltre, con la diffusione di sistemi informativi sempre più complessi, aumenta la possibilità di doversi appoggiare a soggetti terzi cui affidarne la manutenzione e l'aggiornamento. Ciò comporta un certo grado di dipendenza dal provider tecnologico, che se da un lato è necessario in virtù dei benefici offerti in termini gestionali, dall'altro può comportare l'impossibilità di intervenire autonomamente, magari in occasioni dove si richiede una certa rapidità d'esecuzione. A prescindere dalle letture possibili, gli intervistati segnalano un grado di dipendenza piuttosto elevato, facendo segnare un valore medio di 3,6 (cfr. Figura 30).

Figura 29 QUANTO È EFFICIENTE IL SISTEMA INFORMATIVO IN OCCASIONE DI QUERY, ESTRAZIONI DATI E PROCEDURE DI VERIFICA?

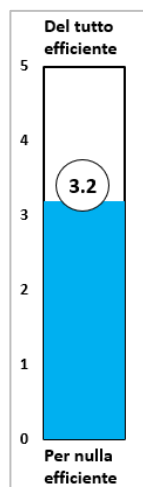
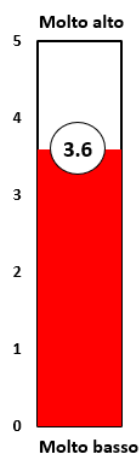


Figura 30 QUAL È IL GRADO DI DIPENDENZA DAL PROVIDER TECNOLOGICO?



Tra i più importanti strumenti di gestione, rientra senz'altro il Sistema di Gestione e Controllo (d'ora in poi Si.Ge.Co.). Esso costituisce un riferimento irrinunciabile per la verifica della correttezza delle procedure e dunque riduce la possibilità di incorrere in errore evitando le conseguenti sanzioni. È sembrato tuttavia opportuno interrogare le autorità sulla reale efficacia del Si.Ge.Co. nello svolgere questa funzione di tutela, in particolare, mediante gli strumenti di presidio e gestione del rischio adottati al suo interno. Seppur positivo, il risultato ottenuto, pari a una media di 3,3, lascia intravedere un livello di soddisfazione subottimale, specialmente se si considera la tutela come elemento chiave del Si.Ge.Co. (cfr. Figura 31). Diversamente, si tratta di un documento abbastanza utile e vantaggioso se usato come mezzo a garanzia di una gestione finanziaria sana e virtuosa (3,6) (cfr. Figura 32).

Figura 31 QUANTO SI SENTE TUTELATO/A DAGLI STRUMENTI DI PRESIDIO E GESTIONE DEL RISCHIO ADOTTATI NEI SI.GE.CO.?

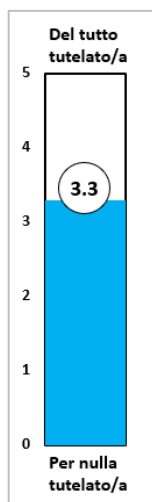
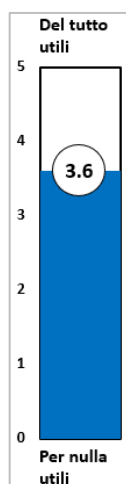


Figura 32 QUANTO SONO UTILI I DOCUMENTI DEL SI.GE.CO. COME STRUMENTO PER LA SANA GESTIONE FINANZIARIA?



A seguito di un approfondimento circa l'effettivo impiego del Si.Ge.Co. come strumento di intervento, i risultati ottenuti sembrano in linea con quanto emerso poc'anzi. È stato chiesto se quest'ultimo consentisse di operare tempestivamente laddove fosse insorto il bisogno di attuare delle azioni correttive; nella maggior parte dei casi ciò avviene sempre o spesso (28), solo in 4 sostengono che si tratti di un evento raro, e comunque nessuno sceglie l'opzione "mai" (cfr. Figura 33). Configurazione analoga per quanto riguarda l'utilità del Si.Ge.Co. nel permettere un'analisi di eventuali sacche di inefficienza, capaci di portare a colli di bottiglia che si pongono come ostacolo al regolare processo di attuazione dei programmi. In questo caso, cala leggermente la quota dei più favorevoli (23), altri 18 dichiarano una frequenza più moderata ("qualche volta"), mentre gli insoddisfatti ("raramente" e "mai") si attestano su una quota poco più che residuale (6) (cfr. Figura 34).

Figura 33 CON QUALE FREQUENZA IL SI.GE.CO. PERMETTE DI ATTUARE EVENTUALI AZIONI CORRETTIVE IN TEMPO UTILE?

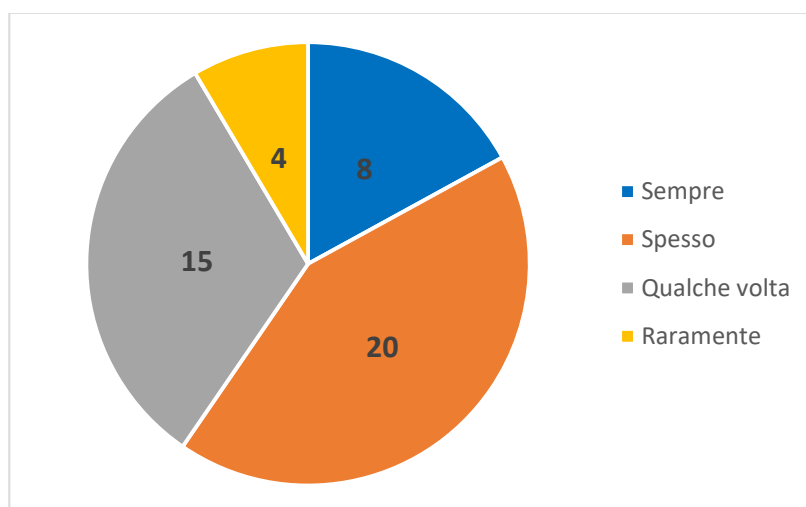
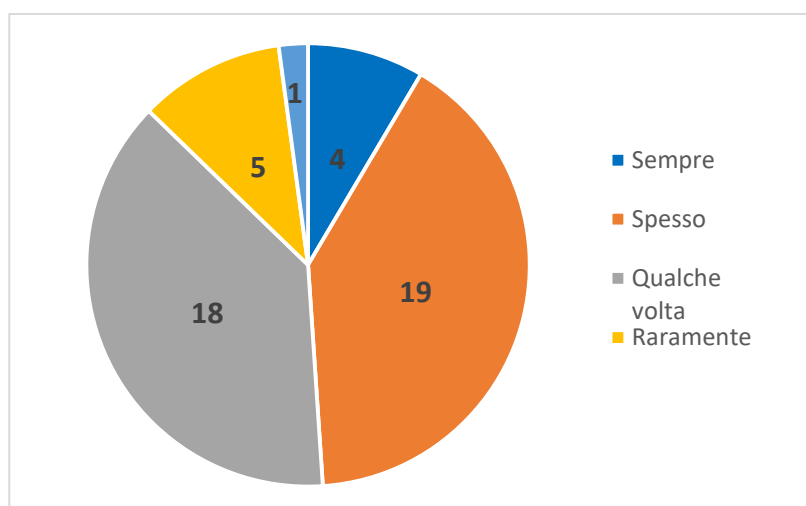


Figura 34 CON QUALE FREQUENZA IL SI.GE.CO. PERMETTE DI CONDURRE UN'ANALISI DI EVENTUALI SACCHE DI INEFFICIENZA?



In aggiunta alle analisi precedenti, si è cercato di capire se le autorità abbiano ritenuto necessario predisporre degli strumenti integrativi rispetto al Si.Ge.Co., magari a fronte della necessità di gestire con maggiore efficienza alcuni aspetti specifici del programma. In più della metà dei casi ciò non è avvenuto (25), al contrario, un rispondente su quattro (12) ha deciso di affidarsi a strumenti di controllo e gestione esterni al Si.Ge.Co. Infine, risulta curiosa la mancata risposta da parte di ben 10 soggetti (cfr. Figura 35); la domanda, infatti, non sembrerebbe presentare elementi di intrusività, nondimeno, ciò potrebbe essere attribuibile a qualche difetto di chiarezza nella formulazione della domanda. Da ultimo, si noti come i pareri tendenzialmente positivi sulla funzionalità del Si.Ge.Co. possano dipendere anche dal fatto che, in molti casi (27), viene esercitata un'opera di "personalizzazione" dei documenti, in modo che possano essere tarati su misura per rispondere meglio alle esigenze del proprio contesto di riferimento (cfr. Figura 36).

Figura 35 IL SUO PIANO PREVEDE IL RICORSO A STRUMENTI DI CONTROLLO DI GESTIONE ESTERNI AL SI.GE.CO.?

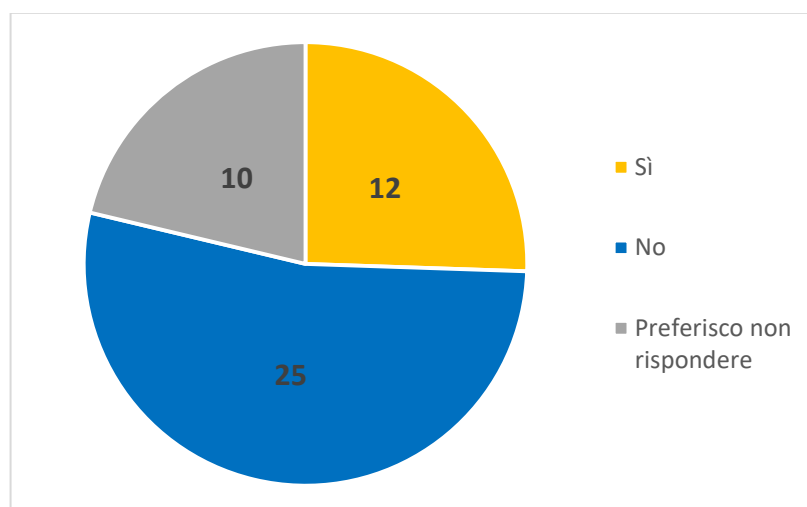
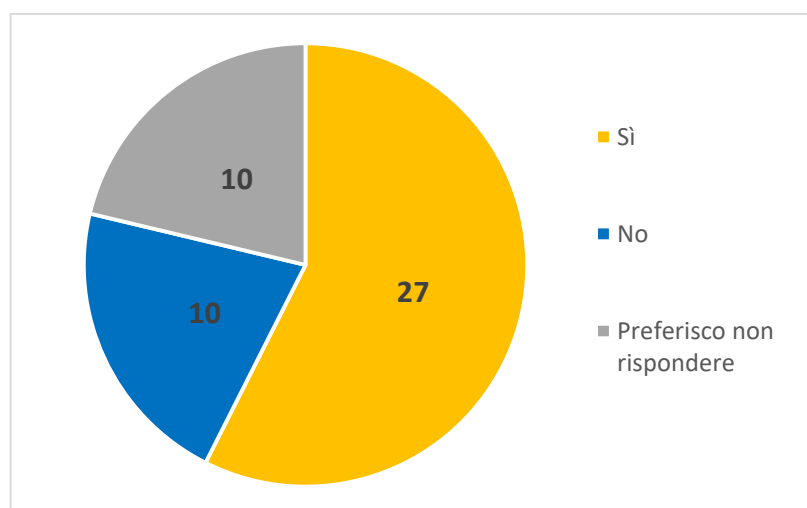
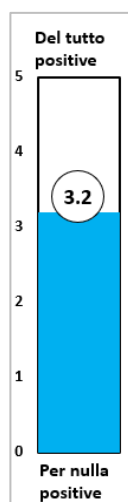


Figura 36 NEL SUO SI.GE.CO. SONO PREVISTI STRUMENTI DI CONTROLLO DI GESTIONE SVILUPPATI IN MANIERA AUTONOMA?



Volgendo lo sguardo al futuro, è sembrato interessante chiedere agli intervistati una valutazione in merito alle 80 misure di semplificazione per le politiche di coesione in vista della nuova programmazione 2021-2027. Esse offrono alcune indicazioni precise che rispondono alla volontà di snellire il quadro giuridico, fluidificare la programmazione, adattare meglio la progettazione alle necessità del territorio, alleggerire gli oneri di controllo e così via. In realtà, nonostante l'intenzione di migliorare e facilitare il processo di gestione, le autorità si esprimono in modo abbastanza tiepido, facendo registrare un valore sì, positivo, ma tutto sommato esiguo se paragonato ai presunti benefici che le suddette misure dovrebbero portare (cfr. Figura 37).

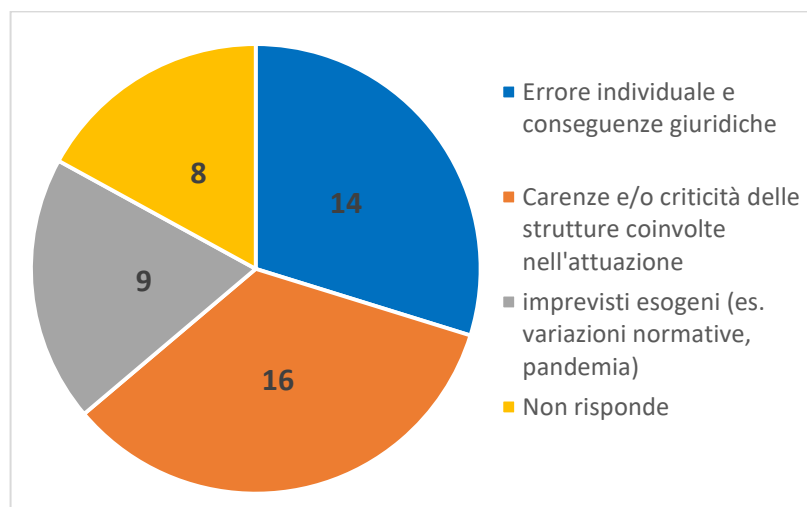
Figura 37 COME VALUTA LE 8^o SEMPLIFICAZIONI INTRODOTTE DALLA CE PER LA NUOVA PROGRAMMAZIONE?



Com'è noto, la popolazione coinvolta nella presente indagine ricopre una posizione di responsabilità che, in quanto tale, comporta sempre dei margini di rischio. Ma quali tipi di rischio? Prima ancora di porre la domanda in sede di intervista, cioè nella fase qualitativa dell'indagine, è sembrato opportuno sondare il terreno mediante il questionario.

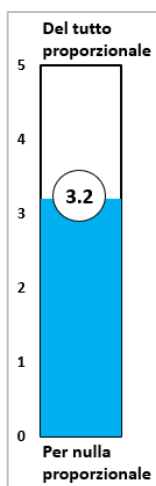
A tal fine, si è scelto di progettare una domanda a risposta aperta, cioè senza suggerire delle opzioni di risposta che in qualche modo avrebbero potuto orientare e influenzare il feedback da parte dell'intervistato. In questo caso, l'idea consisteva nel compiere un'esplorazione dei temi possibili per poi affrontarli nel dettaglio attraverso le successive interviste. Pertanto, a seguito della lettura di tutte le risposte, esse sono state codificate in tre categorie: imprevisti esogeni, errori individuali e criticità nelle strutture dell'attuazione. Con 16 occorrenze, quest'ultima motivazione è quella più diffusa e apre al delicato tema della carenza di competenze e risorse umane all'interno degli uffici a capo della struttura dell'AdG o del Responsabile PSC. La seconda, citata 14 volte, pertiene alla sfera individuale, e rimarca il timore di subire le conseguenze giuridiche dei propri errori. La prima, invece, risponde all'oggettiva impossibilità di controllare eventi imponderabili quali ovviamente la pandemia, la guerra, ma anche, per esempio, le numerose variazioni normative cui non sempre è possibile adeguarsi pacificamente (9) (cfr. Figura 38).

Figura 38 SECONDO LEI QUAL È IL PRINCIPALE FATTORE DI RISCHIO DEL RUOLO DI ADG DI PO/AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC? (RISPOSTE APERTE RICODIFICATE IN SEDE DI ANALISI)



Sempre con riferimento alla sfera della responsabilità, è stato chiesto ai rispondenti di fornire un parere su quest'ultima, nello specifico sulla sua proporzionalità alla posizione riconosciuta e occupata all'interno del contesto organizzativo in cui i soggetti operano. Come spesso accade, il risultato è più positivo che negativo (3,2), ma non tale da escludere una certa quota di malcontento e la conseguente necessità di approntare dei correttivi (cfr. Figura 39).

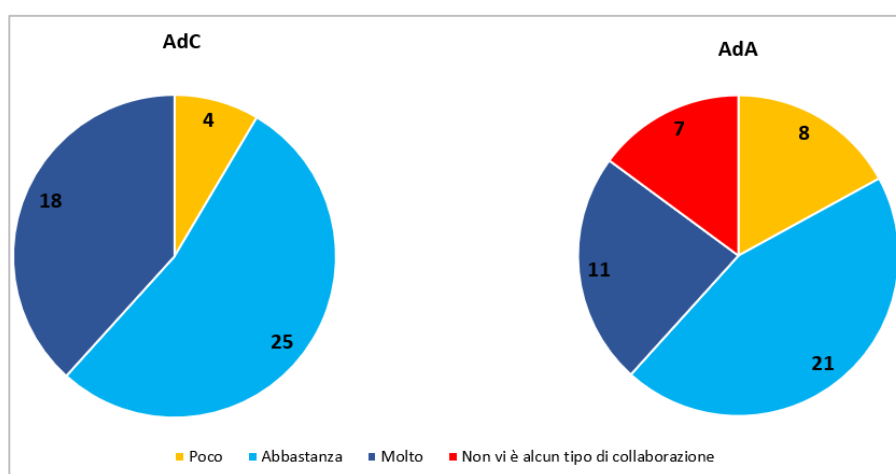
Figura 39 IL LIVELLO DI RESPONSABILITÀ RICHIESTO PER IL RUOLO DI ADG DI PO/AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC È PROPORZIONALE ALLA POSIZIONE RICONOSCIUTA NEL CONTESTO ORGANIZZATIVO?



Infine, parlando di rischi, è doveroso focalizzare l'attenzione sul rapporto con gli altri organi deputati a vigilare sulla correttezza delle procedure e l'osservanza delle norme, ovvero le Autorità di Controllo (AdC) e di Audit (AdA).

Esse, pur mantenendo una condizione di terzietà rispetto alla parte “controllata”, hanno comunque facoltà di interagire e collaborare con quest’ultima, favorendo così un intervento tempestivo per evitare conseguenze indesiderate sul piano legale e sanzionatorio. Per quanto riguarda le AdC, in gran parte dei casi si osserva una collaborazione positiva, definita quasi unanimemente molto o abbastanza fluida (43 casi su 47). Da notare che seppure l’opzione fosse presente, nessuno dichiara una totale assenza di collaborazione. A prima vista, ciò avviene di converso nel caso delle AdA, ma il dato è fuorviante poiché tutti coloro che hanno denunciato una mancata collaborazione sono responsabili di PSC, un tipo di piano che non prevede da regolamento attività di audit. Dunque, anche per le AdA il riscontro può considerarsi positivo e il rapporto viene definito tendenzialmente fluido da ben 32 rispondenti (cfr. Figura 40).

Figura 40 QUANTO È FLUIDA LA COLLABORAZIONE CON LE AUTORITÀ DI CONTROLLO E LE AUTORITÀ DI AUDIT?



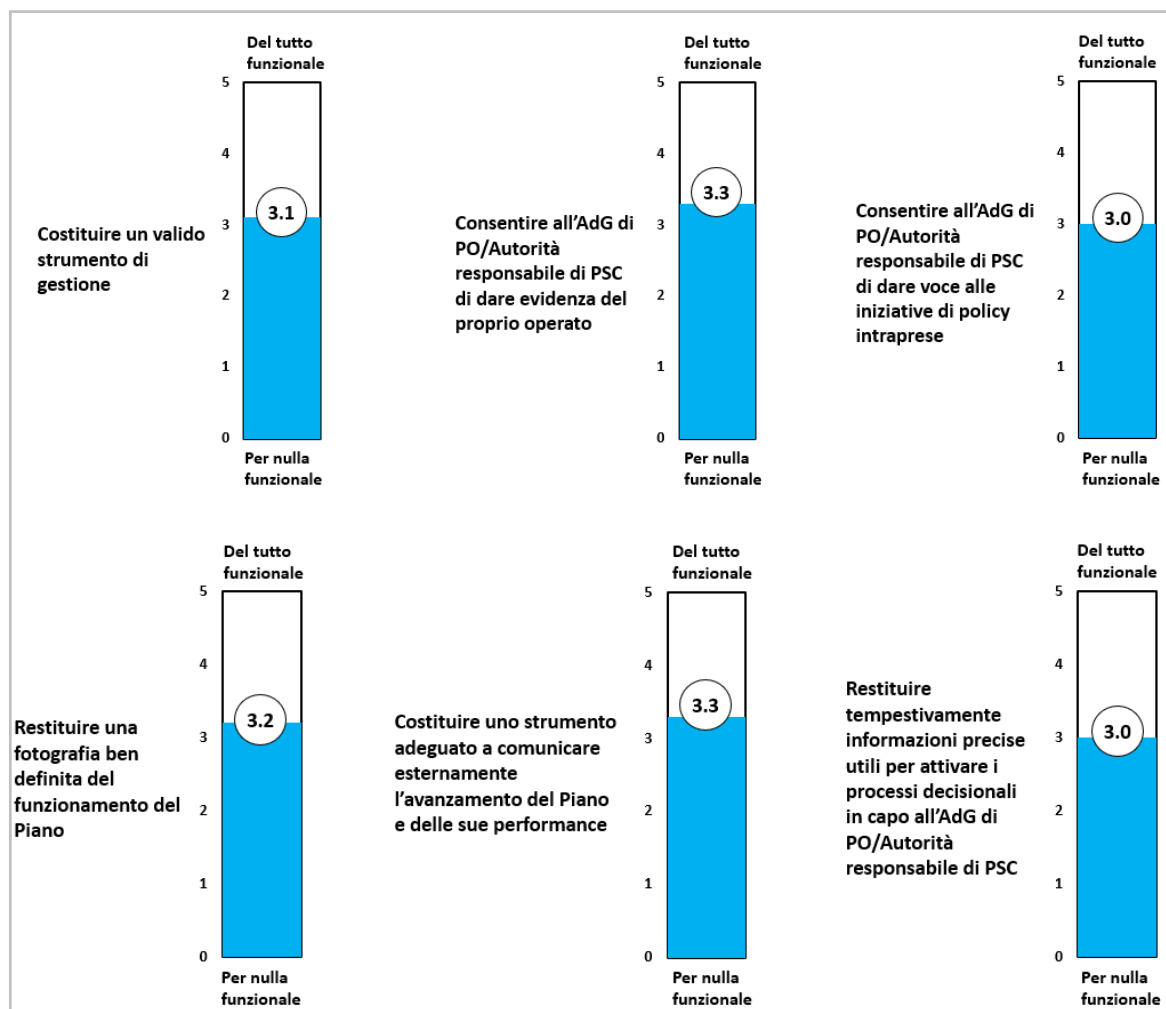
4. IL MONITORAGGIO

Il monitoraggio dei piani costituisce un altro elemento imprescindibile per il processo di gestione. Si tratta, peraltro, di un’attività delicata poiché ambisce a coniugare due istanze che possono facilmente entrare in contrasto: da un lato, la necessità di semplificare, quantificare e oggettivizzare i risultati del piano, dall’altro, restituirne fedelmente l’andamento e l’esito, che sono sempre il frutto di una complessità inestricabile composta da fattori previsti e imprevisi, pensati e impensati, calcolabili e incalcolabili.

Proprio per fare luce su questo delicato equilibrio, sono state sviluppate numerose domande del questionario relative agli indicatori, che rilevano nel concreto il raggiungimento dei target previsti. Quest’ultimi assolvono a diverse finalità in modo più o meno efficace e funzionale. Anzitutto, occorre capire se in generale essi costituiscono un valido strumento di gestione. In tal senso, gli intervistati si dichiarano solo moderatamente soddisfatti, con una media pari a 3,1. Un’altra funzione degli indicatori è legata agli aspetti comunicativi. Essi, infatti, in virtù della loro capacità di sintesi, risultano uno strumento molto utilizzato per rappresentare e comunicare ai soggetti esterni i risultati ottenuti. Anche in questo caso, risultano solo sufficientemente funzionali, per esempio nel dare evidenza del lavoro svolto (3,3), restituire una fotografia accurata dell’andamento del piano (3,2) e nel dare voce alle iniziative di policy intraprese (3,0). In generale, a domanda diretta (“costituiscono uno strumento

adeguato a comunicare esternamente l'avanzamento del Piano?), il giudizio raccolto si attesta su livelli analoghi, con una media di 3,3. La sensazione, quindi, è che si possa ancora lavorare su questo piano per rendere il sistema degli indicatori più efficace. Analogamente, un ultimo aspetto da migliorare è la sua servibilità come strumento d'analisi e intervento, ossia come fonte di informazioni utili, puntuali e precise per attivare i processi decisionali in capo alle autorità (3,0) (cfr. Figura 41).

Figura 41 CHE GIUDIZIO ESPRIME SUL SISTEMA DEGLI INDICATORI DI PERFORMANCE DEL PIANO IN TERMINI DI FUNZIONALITÀ RISPETTO ALLE SEGUENTI FINALITÀ?



Come si accennava, gli indicatori sono dirimenti giacché vengono considerati come criteri per la valutazione delle performance, con conseguenze dirette per l'attribuzione delle risorse. Tuttavia, la liceità del loro utilizzo in questi termini sembra discutibile dal punto di vista degli intervistati, le cui risposte compongono una media di 2,9, lasciando intravedere pareri non proprio entusiasti circa la validità degli indicatori come strumento di premialità (cfr. Figura 42). Risultato identico per quanto riguarda l'efficacia delle modalità di alimentazione del circuito degli indicatori (2,9), segno che occorre maggiore tempestività e coordinamento da parte di tutti i soggetti chiamati ad aggiornare il sistema, ma anche, forse, di alcuni impedimenti squisitamente tecnici che tendono a creare difficoltà di fruizione e utilizzo (cfr. Figura 43).

Figura 42 IN CHE MISURA GLI INDICATORI DI PERFORMANCE SONO UNO STRUMENTO VALIDO PER LA GESTIONE DELLA PREMIALITÀ?

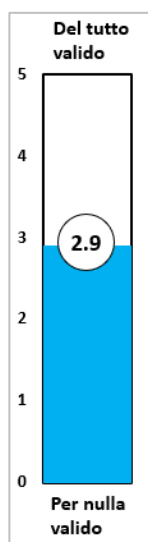
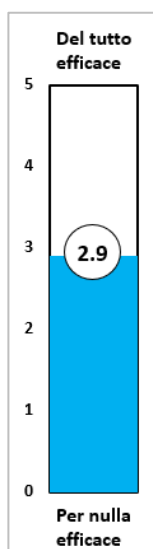


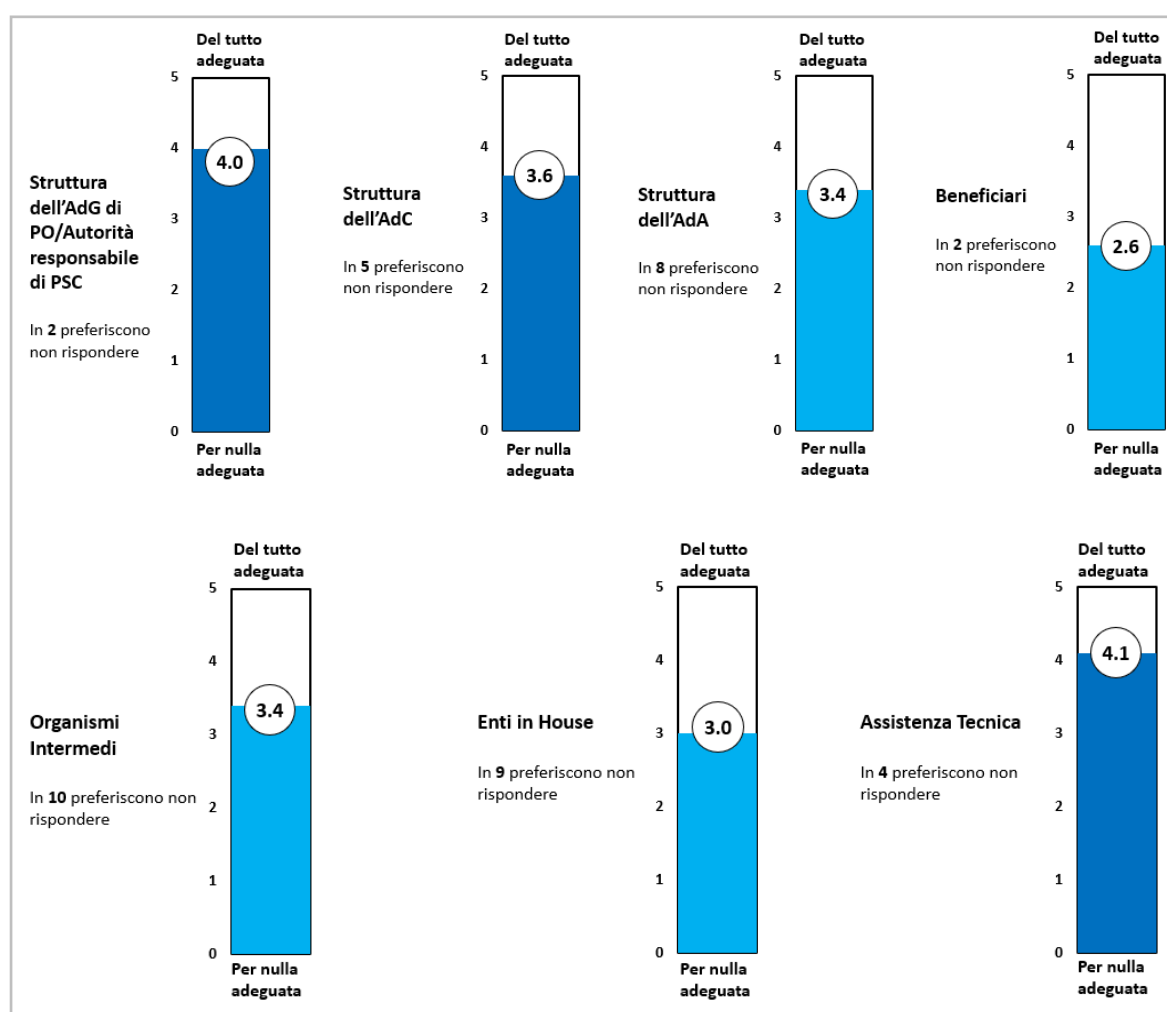
Figura 43 SECONDO LEI, IN CHE MISURA IL CIRCUITO DI ALIMENTAZIONE DEGLI INDICATORI SI SVOLGE IN MANIERA EFFICACE?



Al netto dei problemi tecnici, una buona gestione del sistema di indicatori passa attraverso la consapevolezza degli utenti. Ognuno di essi, infatti, ha il compito di alimentare il set di indicatori di propria competenza, garantendo così l'integrazione e la fluidità di tutte le fasi del monitoraggio. In primo luogo, la struttura dell'AdG o dell'Autorità di PSC sembrerebbe piuttosto competente, mostrando una conoscenza mediamente assai adeguata (4,0). Si tratta però di un valore da prendere con cautela poiché, a ben vedere, il valutatore e il valutato tendono a sovrapporsi. Tale problema non riguarda invece l'Assistenza Tecnica, che con una media di 4,1 riesce addirittura a fare meglio, seppure, è bene ricordarlo, la gestione del sistema di monitoraggio rappresenta spesso il suo "core business". Le altre strutture presentano valori inferiori, quantunque con proporzioni

diverse. Al terzo posto si trova la struttura dell'AdC con un promettente 3,6, seguita a pari merito dagli Organismi Intermedi e dall'AdA, la cui media scende a 3,4. Infine, vi sono gli enti In House, con un livello di conoscenza appena sufficiente (3,0), e all'ultimo posto si trovano i beneficiari, le cui competenze non sembrano essere adeguate (2,6). Ciò suggerisce l'esigenza di una maggiore preparazione dei beneficiari, che potrebbe avvenire attraverso momenti formativi sviluppati *ad hoc*. In ultima analisi, si noti la costante presenza, più o meno marcata, di intervistati che preferiscono non rispondere. Gli altri dati non consentono di formulare spiegazioni in merito, eccettuata l'AdA per cui l'assenza di risposte è dovuta, nuovamente, alla mancanza di un rapporto con le Autorità di PSC (cfr. Figura. 44).

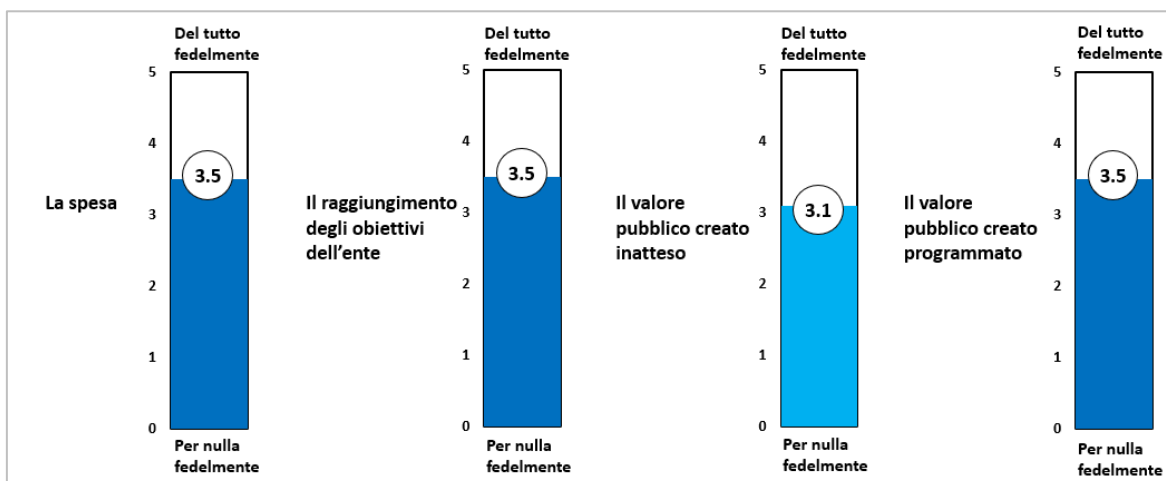
Figura 44 IN CHE MISURA CIASCUNO DEI SEGUENTI UTENTI HA UNA CONOSCENZA ADEGUATA DELLE FINALITÀ DEL SET DI INDICATORI CHE DEVONO ALIMENTARE?



Come detto in precedenza, gli indicatori svolgono un ruolo centrale per l'analisi dei programmi, in quanto deputati a misurarne il grado di successo. È altresì vero che il concetto di "successo" non è derivabile in modo univoco attraverso una sommatoria, più o meno articolata, di output immediatamente quantificabili. Piuttosto, esso dipende da un numero di fattori talmente vasto che la loro selezione per fini valutativi è pur sempre un ritaglio analitico, cioè a dire un atto arbitrario di selezione della realtà che include alcuni elementi e al contempo ne esclude altri.

In questa ottica, si è deciso di domandare alle autorità se gli *outcome* scelti per rappresentare il buon esito di un piano intrattengano un rapporto di indicazione adeguato con il concetto di successo. Dalle risposte ottenute sembra esservi grande accordo sulla fedeltà degli *outcome* previsti: la spesa, il raggiungimento degli obiettivi dell'ente e il valore pubblico programmato e creato fanno segnare una media di 3,5. Non a caso, forse, l'unico elemento con un valore medio inferiore è il valore pubblico creato ma inatteso, ovvero sia non programmato ex ante (3,1) (cfr. Figura 45). In realtà, è utile riflettere sul perché le conseguenze positive per la comunità debbano avere un valore diverso a seconda che esse siano preventivate o meno. Una risposta possibile rimanda alla circolarità della questione: sono forse esse migliori proprio perché programmate? Se così fosse, si dovrebbe ammettere che il ritaglio analitico operato a monte sia migliore solo perché oggetto di valutazione del programma. In tal caso, è probabile che il senso della domanda stessa sia stato travisato. In ogni modo, si tratta di un argomento importante da approfondire però in futuro, avvalendosi di un approccio più qualitativo.

Figura 45 IN CHE MISURA I SEGUENTI OUTCOME RESTITUISCONO FEDELMENTE IL GRADO DI SUCCESSO DI UN PIANO?



Incentrando ora l'attenzione su aspetti decisamente più tecnici, si concentra l'analisi sulla funzionalità delle infrastrutture tecniche.

In primo luogo, è stato chiesto un parere generale sul Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), domandando se, e in che modo, esso necessitasse di interventi migliorativi. Con una media di 2,9, i rispondenti segnalano una situazione più negativa che positiva, esprimendo la forte necessità di interventi migliorativi (cfr. Figura 46).

In aggiunta, essi hanno avuto la possibilità di indicare liberamente, per mezzo di una domanda a risposta aperta, che tipo di interventi occorrerebbe implementare con maggiore urgenza. A seguito della codifica delle risposte, emergono tre esigenze primarie sintetizzabili nei seguenti termini: semplificazione, integrazione e aggiornamento. La semplificazione è sempre un tema molto sentito, e anche in questo caso, con 14 occorrenze, risulta il più citato. In particolare, affiora la necessità di rendere più *user friendly* le procedure operative come l'accesso, il trasferimento e l'inserimento dei dati. Di seguito, 12 soggetti hanno segnalato l'esigenza, non più rinviabile, di una vera integrazione tra sistemi diversi che possano comunicare in modo semplice e veloce, se non addirittura la creazione di un unico sistema centralizzato. Infine, vi è il bisogno di mantenere una certa regolarità nella

frequenza con cui il data base viene alimentato e aggiornato, pena l'obsolescenza delle informazioni e la creazione di colli di bottiglia che ostacolano la fluidità del lavoro (9) (cfr. Figura 47).

Figura 46 A SUO GIUDIZIO, IN CHE MISURA OCCORRE MIGLIORARE IN TERMINI INFORMATIVI IL SNM (BDU)?

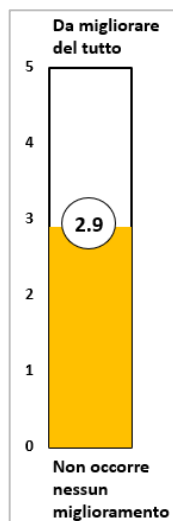
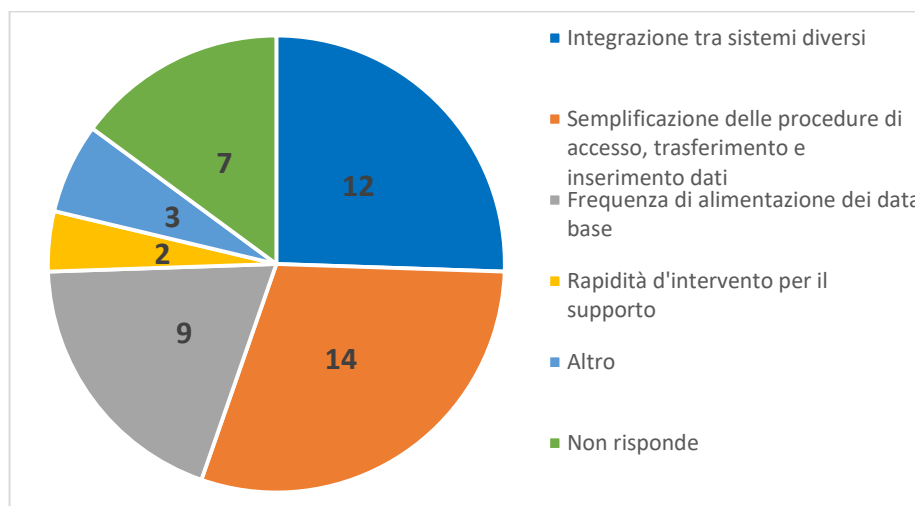
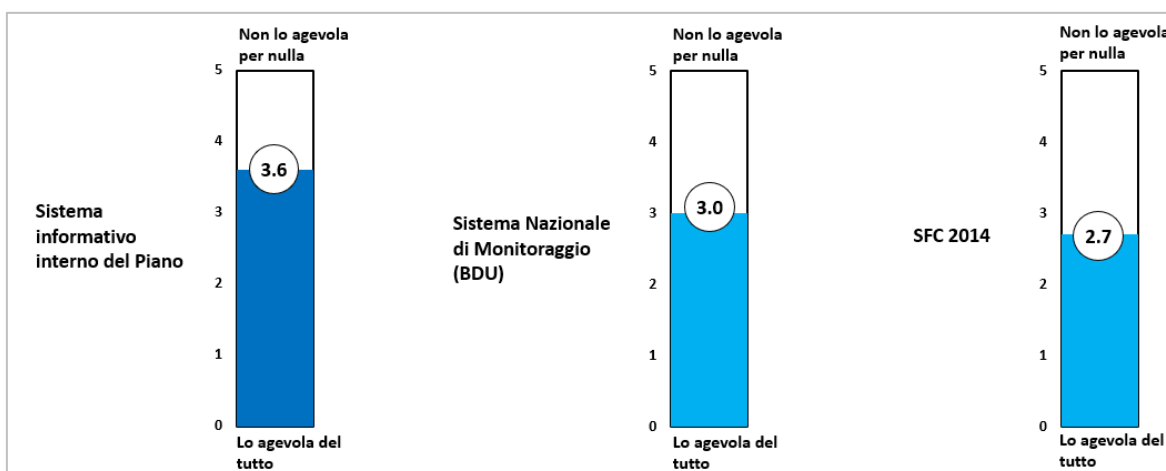


Figura 47 IN PARTICOLARE, QUALI ASPETTI ANDREBBERO MIGLIORATI E IN CHE MODO? (RISPOSTE APERTE RICODIFICATE IN SEDE DI ANALISI)



A conclusione del percorso di analisi focalizzato sul monitoraggio, si è rilevato in che misura i principali sistemi informativi costituissero effettivamente un'agevolazione per le attività lavorative delle AdG e delle Autorità di PSC. Come era prevedibile, il giudizio relativo ai sistemi interni adottati dalla struttura in capo all'autorità è piuttosto positivo (3,6). Discorso diverso, invece per il sistema nazionale di monitoraggio, che evidentemente va migliorato anche perché non facilita a sufficienza il lavoro dei responsabili (3,0). Il risultato peggiore, infine, è appannaggio del sistema informativo SFC 2014, che con una media di 2,7 non risulta essere uno strumento efficace nello svolgere le proprie funzioni (cfr. Figura 48).

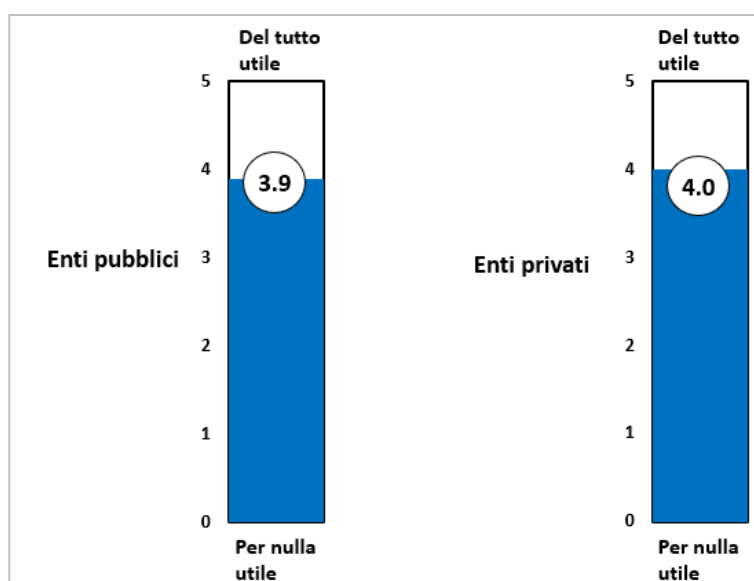
Figura 48 IN GENERALE, IN CHE MISURA OGNUNO DEI SEGUENTI SISTEMI INFORMATIVI AGEVOLA L'ESERCIZIO DEL RUOLO DI ADG DI PO/AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC?



5. I CONTROLLI

Per una corretta gestione dei fondi, è necessario implementare un sistema di controlli affidabile ed efficiente, che sappia garantire la correttezza delle procedure senza però rallentare l'attuazione dei programmi. Tale funzione è ricoperta dai controlli di I livello, i quali garantiscono che il fluire dei processi avvenga in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa europea e dai regolamenti specifici vigenti. Dunque, essi consentono di intercettare possibili irregolarità colpose o dolose, arginando il rischio di incorrere in sanzioni, definanziamenti o il blocco forzato della realizzazione delle opere. Non stupisce pertanto il giudizio estremamente positivo in merito alla loro utilità, sia per quanto concerne i controlli svolti sugli enti pubblici (3,9) sia con riferimento a quelli che coinvolgono gli enti privati (4,0) (cfr. Figura 49).

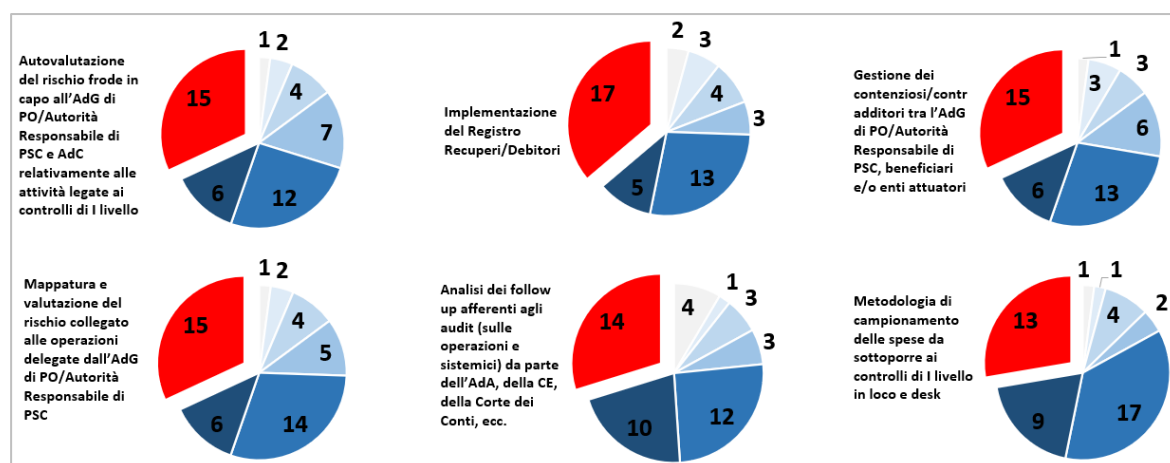
Figura 49 A SUO GIUDIZIO, CON RIFERIMENTO AGLI ENTI PUBBLICI E PRIVATI, I CONTROLLI DI I LIVELLO COSTITUISCONO UN'ATTIVITÀ UTILE?



Stante l'utilità dei controlli di I livello, può accadere che le AdG e le Autorità di PSC siano impossibilitate ad assumersi gli oneri che essi comportano, e perciò scelgano di affidarli in delega ad altri enti, in particolare gli Organismi intermedi e l'Assistenza Tecnica. Tenendo conto di questa possibilità, si è deciso di rilevare la funzionalità dell'interazione tra le strutture delegate e quelle che fanno capo alle autorità.

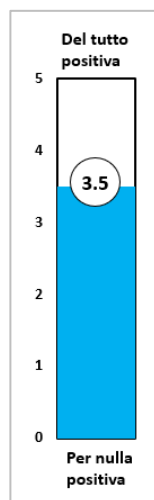
Più nel dettaglio, è stata presentata ai rispondenti una lista di attività, chiedendo per ognuna di indicare il grado di efficienza degli scambi occorsi tra le due parti. Purtroppo, però, in tutti i casi tranne uno l'opzione con più ricorrenze è "preferisco non rispondere". Conseguentemente, per quanto in generale si osservi una prevalenza di giudizi positivi, tale risultato perde in significatività (cfr. Figura 50). Tutto ciò potrebbe dipendere almeno da due fattori, uno sostantivo e l'altro metodologico. Nel primo caso è plausibile che in molti, semplicemente, abbiano scelto di non esternalizzare i controlli; nel secondo, invece, potrebbe darsi che la domanda abbia raggiunto un grado di dettaglio eccessivo, risultando particolarmente pesante e inducendo l'intervistato a scegliere l'opzione meno onerosa per le proprie risorse cognitive, peraltro plausibilmente ridotte se si considera che la domanda in questione si collocava verso la fine del questionario.

Figura 50 NEL CASO DI DELEGA DEI CONTROLLI DI I LIVELLO PRESSO ALTRE STRUTTURE (OI) OPPURE DI RICORSO A SERVIZI DI SUPPORTO (AT), QUANTO SONO EFFICIENTI GLI SCAMBI CON L'ADG DI PO/AUTORITÀ RESPONSABILE DI PSC IN MERITO ALLE SEGUENTI ATTIVITÀ?



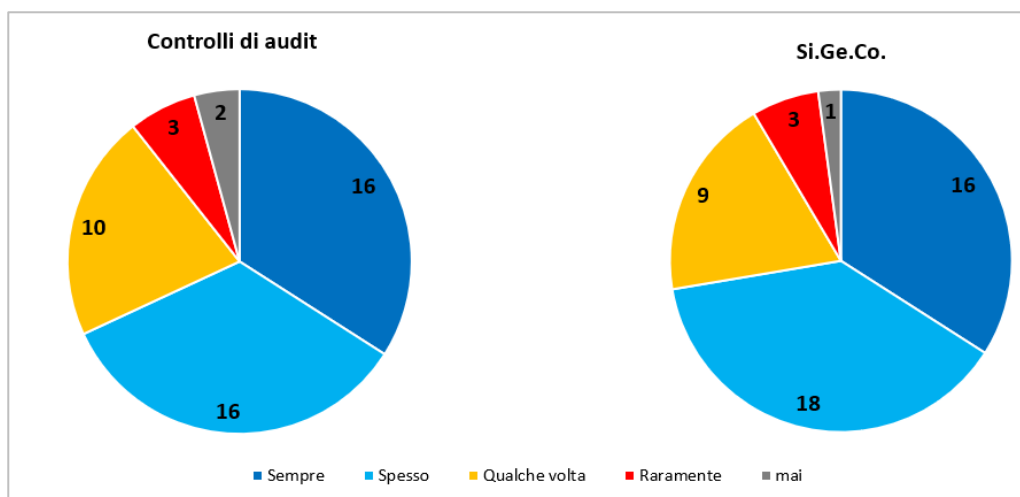
Proseguendo oltre, affinché il sistema funzioni in modo ottimale, occorre la presenza di una sinergia tra gli uffici preposti ai controlli e quelli che si occupano dell'attivazione dei bandi. È qui infatti che si annidano molte delle problematiche che possono condurre a un esito negativo dei controlli e quindi all'esigenza di intervenire per armonizzare le procedure rispetto alle varie normative. Anche qui si registra un livello di soddisfazione più che buono, giacché gli intervistati definiscono mediamente positiva la collaborazione tra le strutture competenti (3,5) (cfr. Fig. 51).

Figura 51 COME VALUTA LA COLLABORAZIONE TRA GLI UFFICI PREPOSTI AI CONTROLLI DI I LIVELLO E GLI UFFICI PREPOSTI ALL'ATTIVAZIONE DEI BANDI?



Un'altra sinergia utile per il buon successo dei programmi è quella tra i sistemi informativi che fanno parte del piano e i controlli di audit, poiché i primi devono mostrarsi pronti a soddisfare le istanze, spesso cogenti, dei secondi. Fortunatamente, l'evoluzione dei sistemi avviene per lo più in maniera coerente, in quanto le opzioni "sempre" e "spesso" occorrono in ben 32 casi, rimangono invece minoritari i pareri più negativi ("raramente", "mai") con 5 preferenze. La stessa domanda è stata posta in relazione ai Si.Ge.Co. e presenta risultati ancora migliori ma sostanzialmente analoghi: sono 34 i giudizi tendenzialmente positivi ("sempre", "spesso") e solo 4 i più critici ("raramente", "mai") (cfr. Fig. 52).

Figura 52 I SISTEMI INFORMATIVI INTERNI AL PIANO SI EVOLVONO IN COERENZA CON I CONTROLLI DI AUDIT E I SI.GE.CO.?



6. LA VALUTAZIONE

Per concludere, è opportuno considerare anche il tema della valutazione. Essa può rappresentare un importante sostegno in termini non solo gestionali, ma anche dal punto di vista della programmazione, in quanto i risultati dei processi valutativi possono fungere da base d'appoggio per futuri sviluppi, per consolidare attività appena sperimentate e per individuare buone pratiche da diffondere. In estrema sintesi, valutare significa spiegare, per mezzo di argomentazioni metodologicamente fondate, pubbliche e ripercorribili, perché un intervento o un intero programma ha avuto successo, raggiungendo gli obiettivi prefissati o anche, magari, altri esiti imprevisti.

Nello specifico, affinché tutto ciò si verifichi, la valutazione deve essere in grado di cogliere le dimensioni costitutive del piano, in modo da restituirne una fotografia accurata che consenta di intervenire, laddove necessario, con la dovuta puntualità. Ma in che misura tale fotografia dimostra di essere fedele? È questo l'interrogativo cui hanno risposto le autorità, facendo registrare un parere più positivo che negativo, lasciando intendere comunque la presenza di margini di miglioramento (3.2) (cfr. Figura 53).

Sul piano gestionale, l'esercizio della valutazione appare oltremodo penalizzato dalle obbligazioni temporali cui è sottoposto. Peraltro, ciò non stupisce se si pensa che i suoi esiti, soprattutto quando svolta in itinere o ex post, sono destinati a scontare uno scarto tra ciò che si osserva al momento della raccolta delle informazioni e la realtà degli eventi in continua evoluzione. Anche per questo, dunque, risulta piuttosto difficile conciliare la valutazione prevista dai regolamenti con il settennio della programmazione, tanto che la media delle risposte non supera nemmeno la metà della distribuzione, fermandosi a 2,4 (cfr. Figura 54).

Figura 53 IL SISTEMA DI VALUTAZIONE RESTITUISCE UNA FOTOGRAFIA ESAUSTIVA O PARZIALE DEL FUNZIONAMENTO DEL PIANO?

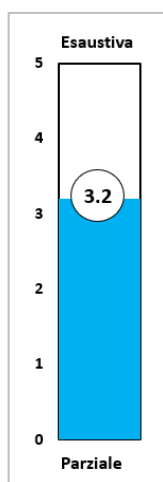
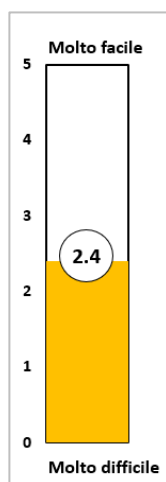
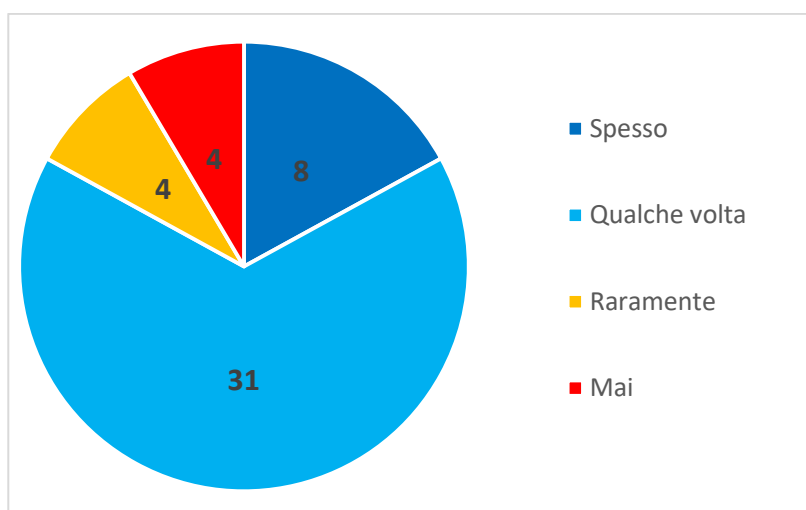


Figura 54 QUANTO È FACILE/DIFFICILE CONCILIARE LA VALUTAZIONE PREVISTA DAI REGOLAMENTI DEL PIANO CON LA FINESTRA TEMPORALE DEL SETTENNIO IMPOSTA DAI REGOLAMENTI?



Come già anticipato, la valutazione può avere un'importante funzione pedagogica, sia nell'immediato sia in una prospettiva di lungo periodo. Questo perché consente di individuare eventuali problemi e inefficienze prima ancora che queste possano inficiare negativamente gli *outcome* del programma, permettendo di aggiustare il tiro in corso d'opera ed evitando che gli stessi errori vengano poi ripetuti in futuro. Pertanto, i report valutativi possono essere uno strumento molto utile per suggerire le azioni da intraprendere in un'ottica migliorativa, e di fatto lo sono, a giudicare dalle risposte fornite. Difatti, coloro che rilevano spesso o qualche volta questo tipo di utilità sono ben 39. Tale evidenza diviene ancora più rilevante se si considera che tra i restanti soggetti per cui gli esiti valutativi raramente o mai costituiscono un valore aggiunto, la quasi totalità (7 su 8) è responsabile di PSC, per cui l'impiego della valutazione è possibile ma non obbligatoria, come accade invece per i fondi FESR ed FSE (cfr. Figura 55).

Figura 55 CON QUALE FREQUENZA LE È CAPITATO CHE UN REPORT DI VALUTAZIONE CONSENTISSE DI ATTIVARE AZIONI CORRETTIVE EFFETTIVAMENTE UTILI ED IN CORSO DI GESTIONE?



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il percorso di analisi appena concluso compone un articolato quadro di evidenze che, pur nei limiti dell'approccio quantitativo, offre indicazioni capaci di fotografare una vasta gamma di fenomeni legati alle politiche di coesione. Pertanto, più che spiegare nel dettaglio le forze soggiacenti ai risultati ottenuti, il valore assunto da questa prima parte d'indagine risiede nella capacità di descrivere opinioni e atteggiamenti per creare nuovi varchi, cioè a dire domande e ipotesi inattese dove far cadere la lente d'ingrandimento. È su queste fondamenta che si svilupperà il successivo iter di ricerca, con la speranza di poter affrontare i molteplici quesiti emersi nel corso della trattazione giungendo a risposte più specifiche e puntuali.

CAPITOLO 2 - Report dei Rapporti Annuali di Attuazione FESR e FSE per l'anno 2022

INTRODUZIONE

Il presente documento raccoglie alcune delle numerose informazioni presenti all'interno dei Rapporti Annuali di Attuazione (d'ora in avanti RAA) dei POR FESR e dei POR FSE pubblicati nel 2022, con l'intento di offrirne un quadro sintetico ma al contempo capace di restituire un'analisi trasversale delle fenomenologie più rilevanti. Lo scopo principale del lavoro consiste nel valorizzare le informazioni contenute nella parte in prosa dei documenti, pertanto, esso si sviluppa mediante la lettura completa di tutti i RAA disponibili⁷.

L'analisi svolta ha consentito di enucleare tre dimensioni principali, le quali rappresentano il *fundamentum divisionis* che delinea la struttura del documento. La prima parte descrive le pratiche di organizzazione e, soprattutto, riorganizzazione dei piani operativi (di seguito PO) in risposta all'avvento della crisi pandemica da Covid-19 nei primi mesi del 2020, la quale ha richiesto interventi spesso radicali e tempestivi che sono andati poi consolidandosi nella gestione relativa all'anno 2021. Difatti, malgrado la pronta risposta degli organi europei ai nuovi bisogni generati dalla congiuntura sanitaria negativa, la necessità fisiologica di un tempo tecnico per l'implementazione degli opportuni provvedimenti a livello normativo e attuativo ha fatto sì che il 2021 costituisca «l'anno di svolta nella risposta a una crisi socio-economica senza precedenti» (RAA FESR Lombardia, 2022, p. 5), in cui «la reazione delle Istituzioni europee è stata più decisa che mai, e la realizzazione di diversi strumenti di contrasto ha contribuito a fare dell'Unione europea una Comunità di Stati solidale e dotata di una propria identità in uno scenario internazionale provato dagli squilibri della crisi» (*ibidem*). D'altro canto, si tratta di un anno importante anche per via del suo configurarsi come esito dell'intera programmazione 2014-2020 e dunque come «anno di bilancio e di definizione delle nuove sfide che caratterizzeranno il nuovo PR 2021- 2027» (RAA FSE Veneto, 2022, p. 6). Pertanto, si evince con forza la necessità di tesaureizzare l'esperienza pregressa in vista della futura programmazione, in particolare attraverso il perfezionamento e l'implementazione delle azioni riconosciute come *best practice* lasciate in eredità dall'esercizio precedente. A tale scopo, nella seconda parte del presente lavoro vengono approfonditi i punti di forza che hanno caratterizzato i PO, con interventi capaci di generare impatti positivi malgrado il perdurante contesto di emergenza. Per converso, ma sempre in un'ottica di apprendimento e miglioramento, l'ultima sezione si focalizza sui processi di progettazione e attuazione dei programmi con lo scopo di evidenziare e sottoporre ad analisi le criticità più diffuse, peraltro ascrivibili solo parzialmente alla pandemia poiché rappresentano sovente l'espressione di problematiche strutturali pregresse, la cui analisi unitaria è fondamentale per il futuro sviluppo di interventi sempre più efficaci.

⁷ Per problemi di reperibilità, si segnala che il presente lavoro non ha potuto avvalersi dei seguenti contributi: RAA Calabria, 2022; RAA FESR Piemonte, 2022; RAA FESR Umbria, 2022; RAA FESR Valle d'Aosta, 2022.

1. LA STRUTTURA DELLA RIPROGRAMMAZIONE

1.1 LA RIPROGRAMMAZIONE A SEGUITO DELLA PANDEMIA

Come ampiamente prevedibile, la pandemia costituisce il primo e più importante elemento trasversale che ha inciso sulla gestione di tutti i piani operativi. Ciò ha dato il via a un diffuso processo di riprogrammazione le cui linee direttrici passano anzitutto attraverso la rimodulazione della normativa europea, che ha introdotto misure di flessibilità eccezionale soprattutto in termini di finanziamento e distribuzione delle risorse. Tra le più importanti rientra senz'altro l'applicazione del meccanismo di certificazione al 100% della quota UE, che ha consentito di aumentare il tasso di cofinanziamento per le spese dichiarate nelle domande di pagamento per l'anno contabile. Tale possibilità è stata sfruttata quasi unanimemente in tutte le regioni per entrambi i tipi di piani, FESR e FSE. In generale, l'aumento del tasso di cofinanziamento al 100% è stato molto utile «consentendo un'accelerazione della spesa» (RAA FSE Piemonte, 2022, p. 100), rivelandosi, in alcuni casi, persino decisivo; in Sardegna, ad esempio, esso ha consentito di «*evitare il disimpegno automatico delle risorse (regola dell'«N+3») per l'annualità 2021*» (RAA FESR Sardegna, 2022, p. 114). È anche accaduto, tuttavia, che non venisse sfruttato, come emerge dal rapporto pubblicato della regione Friuli Venezia-Giulia (cfr. RAA FSE Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 6). In effetti, non va sottovalutato il lavoro di adeguamento che l'adozione della nuova misura ha richiesto agli uffici competenti, determinando «un ulteriore onere gestionale contabile per le Strutture dell'Autorità di Gestione» (RAA Molise, 2022, p. 115).

Peraltro, il cofinanziamento al 100% ha direttamente incentivato l'implementazione dei programmi supplementari di sostegno, denominati Programmi Operativi Complementari di Azione e Coesione (di seguito POC). Difatti, molte risorse liberate grazie alla nuova copertura concessa dall'UE sono confluite nei POC, giacché «*la possibilità di utilizzare per il periodo contabile 2020-21 un tasso di cofinanziamento FSE al 100% si è tradotta nella riduzione [...] dei corrispondenti finanziamenti nazionali e regionali*» (RAA Marche FSE, 2022, p. 3) successivamente impiegati nell'ambito dei POC. È bene infine sottolineare come essi costituiscano uno strumento utile anche per portare a compimento «*operazioni non concluse e/o con criticità attuative*» (RAA FSE Abruzzo, 2022, p. 81).

Al contempo, la riprogrammazione ha coinvolto in modo sostanziale i sistemi di gestione e controllo (di seguito Si.Ge.Co.). Sebbene la revisione dei documenti del Si.Ge.Co. costituisca in buona parte un'attività prevista, in questa sede si vuole rimarcare la spinta adattiva causata dall'onda lunga dell'emergenza sanitaria, da cui la necessità di implementare «online» molte delle attività che prima si svolgevano prevalentemente «offline», come per esempio le verifiche in loco, non più esercitabili in presenza. Più in generale, la necessità di conformare il Si.Ge.Co. alle numerose e a volte radicali modifiche di gestione e procedurali occorse a seguito della pandemia ha spesso comportato degli sforzi supplementari.

In conclusione, si evince come la riprogrammazione dei piani abbia costituito la prima indispensabile risposta alla crisi pandemica, evento che ha rotto gli equilibri precedenti obbligando tutti gli attori coinvolti a trovare soluzioni diverse per garantire la continuità all'interno di un nuovo assetto, le cui linee direttrici sono state tracciate in primis dalle autorità europee. In ogni modo, l'obiettivo principale della riforma dei programmi è stato anzitutto indirizzare le risorse dei PO «*su iniziative a contrasto dell'emergenza sanitaria ed economica*» (RAA FESR Sardegna, 2022, p. 6) e, in secondo luogo, «*il superamento di alcune criticità riscontrate nelle precedenti annualità*» (RAA FSE Liguria, 2022, p. 86) assieme al raggiungimento di «*un più efficace equilibrio finanziario di risorse*» (RAA FSE Lombardia, 2022, p. 6) distribuite tra i diversi assi.

1.2 I SETTORI PRIORITARI D'INTERVENTO

La possibilità di rivedere i PO potendo rimodulare l'allocazione delle risorse stanziare in precedenza ha consentito da un lato di fronteggiare tempestivamente l'urgenza di finanziare sia le azioni già previste dagli stravolgimenti dovuti alla pandemia, sia le nuove azioni introdotte a seguito della crisi; dall'altro, ha rappresentato un'occasione per "liberare" i PO dal peso di alcune azioni che erano in forte ritardo e/o non stavano fornendo i risultati attesi.

Sul primo versante, è apparsa subito chiara la necessità di intervenire sugli assi collegati all'ambito sanitario. Per ovvi motivi, tale necessità si è espressa in modo totalizzante nella riprogrammazione del 2020, con numerose iniziative soprattutto rivolte all'aumento della spesa per il potenziamento dell'infrastruttura tecnica e l'acquisizione di materiale sanitario extra. Nondimeno, il protrarsi della crisi anche nel 2021 ha richiesto non solo la conferma delle misure adottate, ma anche un ulteriore impegno in termini di miglioramento e aggiornamento delle stesse. Un ruolo primario è stato assunto dall'istituzione di nuove azioni *ad hoc*, in particolare l'azione denominata "Investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica" (cfr. RAA FESR Lazio, 2022, p. 86; RAA FESR Lombardia, 2022, p. 5), orientata al potenziamento dei servizi sanitari specialmente attraverso l'acquisizione di nuove apparecchiature elettromedicali e dei dispositivi medici di protezione indispensabili per garantire la continuità nell'esercizio delle attività essenziali.

Tuttavia, il fronte d'intervento che nel 2021 sembra aver richiesto lo sforzo maggiore è quello degli aiuti alle imprese, colpite da rallentamenti, nuove spese da affrontare per l'adeguamento agli standard sanitari e, non di rado, dall'obbligo di chiusura temporanea. Tutto ciò ha messo a dura prova la loro sopravvivenza e tutt'ora la congiuntura negativa «rende possibili scenari economici caratterizzati da una maggiore incertezza e da un possibile aumento dei tassi di insolvenza da parte delle PMI» (RAA FESR Marche, 2022, p. 115). In tale contesto sovente sono stati predisposti aiuti finanziari per il mancato fatturato, richiesti a gran voce da un numero vastissimo di imprese. A titolo d'esempio, basti sapere che nella sola Basilicata il sistema per le misure di sostegno «ha permesso di dare ristoro a oltre 30.000 PMI» (RAA FESR Basilicata, 2022, p. 6). Occorre poi considerare nello specifico le imprese direttamente coinvolte nella realizzazione di progetti e attività finanziate grazie ai PO, sottoposte a cronoprogrammi e obblighi rendicontativi sempre più difficili da onorare, tant'è che «la crisi sofferta ha portato le imprese a richiedere di prorogare i termini per la conclusione degli interventi, dilatando i tempi di erogazione e certificazione della spesa» (RAA FESR Liguria, 2022, p. 87). Allo stesso tempo, però, il contesto emergenziale è stato visto anche come un'opportunità per favorire l'innovazione e la riorganizzazione dei processi d'impresa. Difatti, oltre a intervenire sugli aspetti finanziari, molte azioni introducono potenzialità trasformative, promuovendo «l'introduzione di bandi volti all'adeguamento dei processi produttivi e alla digitalizzazione, con bassi investimenti minimi richiesti e progetti di veloce realizzazione» (ivi, p. 6).

Strettamente connesso al destino delle imprese è quello dei lavoratori, per i quali sono state attivate misure eccezionali di contrasto alla disoccupazione al fine di calmierare gli effetti della mancata occupazione. Una parte significativa dei fondi emergenziali è andata a sostegno della cassa integrazione in deroga (CIGD), fondamentale in tutte le realtà imprenditoriali che per vari motivi non usufruiscono di altri ammortizzatori sociali. Più nel dettaglio, le varie soluzioni pensate per contrastare la disoccupazione mostrano principalmente una duplice natura: da un lato il bisogno di salvaguardare i cittadini a rischio con aiuti immediati di tipo prettamente economico, dall'altro la strategia di lungo periodo che suggerisce di investire sul piano della formazione e delle competenze. In questa ottica, a seguito della crisi sono state create o rafforzate molte azioni per favorire: «l'inserimento di giovani ed adulti disoccupati nel mondo del lavoro [...]; l'innalzamento della competenza specialistica dei giovani laureati [...]; il consolidamento delle competenze di base e

trasversali» (RAA FSE Basilicata, 2022, p. 7). Così facendo si è cercato non solo di favorire la continuità lavorativa, ma anche, per quanto possibile, di sostenere una permanenza qualificata nel mondo del lavoro attraverso *«la presentazione di operazioni formative finalizzate a favorire l’inserimento e reinserimento al suo interno»* (RAA Molise, 2022, p. 7).

Rimanendo nell’ambito delle fragilità, una certa attenzione è stata rivolta al più ampio insieme di profili definiti “vulnerabili”, tra cui rientrano non solo i soggetti con un futuro lavorativo incerto, ma anche persone in condizioni di precarietà fisica e/o materiale che richiedono opportune tutele. Difatti, spesso la riprogrammazione è stata utilizzata per attivare *«nuovi interventi straordinari rivolti alle fasce più colpite, sia in ottica di sostegno all’occupazione che di protezione sociale»* (RAA FSE Lazio, 2022, p. 101). In quest’ultimo caso, un aspetto cruciale ha riguardato la continuità dei servizi essenziali che è stato possibile garantire anche grazie ad apposite azioni, come avvenuto per esempio in Molise attraverso *«l’Intervento di Teleassistenza, volto all’individuazione di un operatore specializzato (impresa) per l’esecuzione del Servizio in favore di anziani, disabili e persone in situazione di grave fragilità residenti nella regione»* (RAA Molise, 2022, p. 7). Inoltre, molte risorse sono state destinate alle famiglie con difficoltà economiche e figli in età scolare e/o in formazione, soprattutto *«mediante il riconoscimento dei costi per l’acquisto o il noleggio di dispositivi necessari per garantire la didattica a distanza»* (RAA FSE Abruzzo, 2022, p. 80) e *«l’assegnazione di borse di studio, provvidenze e servizi per il diritto allo studio universitario»* (RAA Molise, 2022, p. 7).

A tal proposito, un altro settore oggetto privilegiato della rimodulazione dei piani è senz’altro quello dell’istruzione, in ogni sua componente. In effetti, garantire la continuità didattica nelle scuole e negli atenei ha rappresentato una delle sfide più ardue da fronteggiare. Per questo motivo, si è reso necessario anzitutto potenziare le infrastrutture e incrementare il numero dei dispositivi tecnologici presenti negli istituti di formazione, indispensabili per l’implementazione della Didattica a Distanza (DaD). D’altro canto, simili circostanze rischiavano di esacerbare gli effetti delle disuguaglianze sociali ed economiche, paventando, nello specifico, il riacutizzarsi di problemi legati al fenomeno noto come *digital divide*. Per questi motivi, quote significative di fondi sono state stanziati nell’ambito di interventi per *«l’adeguamento delle attività didattiche alla situazione di emergenza»* (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 6), favorendo l’acquisto di attrezzature tecnico-informatiche quali PC, Tablet, LIM e software nonché il potenziamento della connessione a internet. L’obiettivo di tali azioni, dunque, è stato quello di *«garantire il diritto allo studio e prevenire possibili fenomeni di dispersione scolastica legati alla pandemia»* (RAA FSE Marche, 2022, p. 52).

Infine, non sono da sottovalutare gli impatti della pandemia sul turismo e che hanno colpito in modo particolare musei, strutture ricettive e organizzazioni di matrice culturale. Grazie alla riprogrammazione, sono nate iniziative di sostegno per le strutture del settore sia al fine di accrescerne la resilienza nel periodo di chiusura generale, sia per favorirne il rilancio una volta scaduti i termini delle restrizioni, aspetto fondamentale quest’ultimo se si *«evidenzia che il sistema dei beni e delle attività culturali costituisce uno dei driver su cui si fonda la strategia di sviluppo economico e sociale anche nella programmazione 2021-2027»* (RAA FESR Campania, 2022, p. 138). Pertanto, una certa quantità di risorse è stata stanziata per rafforzare gli assi prioritari maggiormente coinvolti – anche attraverso il passaggio di fondi da un asse all’altro – favorendo altresì la creazione di nuovi bandi sia a sostegno delle strutture ricettive e museali sia dei lavoratori impiegati nel settore, come *«guide turistiche, accompagnatori turistici, animatori turistici e guide naturalistico-ambientali»* (RAA FESR Veneto, 2022, p. 5).

Ricapitolando, pur mantenendo una vocazione organica e trasversale, le riprogrammazioni dei diversi PO si sviluppano mostrando un iter analogo, che si esplica nell’individuazione dei settori maggiormente minacciati dalla crisi sanitaria al fine di agire seguendo un criterio di urgenza. In definitiva, alla luce di quanto illustrato poc’anzi, tra gli ambiti di intervento prioritari è possibile annoverare le seguenti voci: sanità, PMI, occupazione, categorie vulnerabili, scuola (DaD), turismo.

1.3 LA MOVIMENTAZIONE STRATEGICA DEI FONDI

In risposta alle conseguenze dell'emergenza sanitaria globale, l'Unione Europea ha favorito il ricorso alla flessibilità concedendo maggiore libertà nella movimentazione delle risorse legate ai POR FESR e ai POR FSE. La conseguente opportunità di rimodulare i piani operativi ha spesso rappresentato un'occasione per ripensare la distribuzione dei fondi, attivando un vasto sistema di riallocazione che ha previsto sia spostamenti di risorse all'interno dello stesso asse sia spostamenti tra assi differenti anche oltre il limite di flessibilità dell'8%. Sostanzialmente, in alcuni casi le azioni sono state aggiornate, in altri si è operato mediante *«l'introduzione di nuove Azioni specifiche per contrastare gli effetti della pandemia, con conseguente spostamento di risorse da un Asse all'altro [...] e, all'interno dello stesso Asse, fra una priorità e l'altra»* (RAA FESR Abruzzo, 2022, p. 5). Inoltre, osservando tali operazioni nel dettaglio, emerge la tendenza a investire/disinvestire fondi seguendo un criterio implicito di pertinenza dell'asse rispetto alle più urgenti dimensioni di intervento. In altre parole, più l'asse è composto da azioni direttamente connesse agli effetti della crisi, più è probabile che esso riceva maggiori risorse e viceversa (cfr. RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 75).

Più in generale, per quanto concerne le manovre economiche, la strategia adottata ha consistito nel disinvestire risorse con l'obiettivo di farle valere sui nuovi fondi emergenziali messi a disposizione dalle sopraggiunte normative emanate per arginare gli effetti della pandemia. Tale strategia si è rivelata molto utile in virtù della sua duplice valenza: da un lato ha consentito di stanziare risorse supplementari per far fronte alla crisi sanitaria e garantire alle azioni più colpite di poter comunque proseguire ed essere portate a termine; dall'altro ha permesso di sbloccare fondi precedentemente vincolati su azioni a rischio disimpegno, allontanando così l'eventualità di un loro mancato utilizzo. Da notare, peraltro, come tutto ciò comporti anche dei benefici in termini di rendicontazione e raggiungimento degli indicatori, elementi fondamentali per la valutazione del processo di attuazione dei piani. Quanto detto finora è ben esemplificato nel rapporto del Veneto, in cui si evidenziano le due *«direttrici che hanno guidato l'intervento del Programmatore: la condizione territoriale di emergenza sanitaria ed economica da COVID-19 e lo stato di avanzamento degli Assi, nel tentativo di migliorare la capacità di assorbimento delle risorse e creare le condizioni per conseguire al meglio i risultati previsti»* (RAA FESR Veneto, 2022, p. 101).

Pertanto, la movimentazione dei fondi può dirsi strategica nella misura in cui diviene strumento di agevolazione per il miglioramento delle performance attuative dei programmi. Ciò è testimoniato dalla tendenza diffusa ad includere nella riprogrammazione, soprattutto economica, gli interventi che presentano criticità su uno o più livelli. È il caso dell'Abruzzo, in cui le modifiche *«hanno anche consentito di intervenire nella direzione di colmare i ritardi nella spesa, che costituiscono uno degli elementi di maggiore criticità nel processo di implementazione del Programma»* (RAA FSE Abruzzo, 2022, p. 82); analogamente, la Lombardia ha espunto dal PO *«diversi interventi infrastrutturali, che non erano finora risultati sufficientemente performanti»* (RAA FESR Lombardia, 2022, p. 73). In genere, nel caso di dubbi sulla possibilità di portare a termine un intervento entro i limiti di tempo stabiliti dal programma, esso è stato riassegnato su altri fondi, non ultimi i POC (cfr. Cap. 2, § 1.1) in cui sovente confluiscono *«alcuni degli interventi che si sono distinti per maggiori criticità sul piano attuativo»* (RAA FSE Abruzzo, 2022, p. 82).

Tuttavia, è bene segnalare come il percorso più frequente seguito dalle operazioni non *«suscettibili di essere completate entro l'anno contabile 2021-22»* (RAA FESR Lazio, 2022, p. 87) abbia previsto il passaggio dai piani FESR e FSE ai Piani di Sviluppo e Coesione (PSC). Sarebbe peraltro interessante approfondire le possibili conseguenze del fenomeno, ipotizzando un ulteriore aggravio di lavoro per le autorità responsabili di PSC.

1.4 LA REVISIONE DEGLI INDICATORI

Alla luce di quanto detto finora, appare chiaro come il massiccio intervento di rimodulazione dei piani abbia aperto un vasto campo di nuove opportunità, alle quali si aggiunge la possibilità di intervenire sui diversi tipi di indicatori già esistenti oppure progettarne altri *ex-novo*. La riprogrammazione ha quindi *«introdotto per il 2021 un nuovo assetto non solo finanziario ma anche con riferimento alla valorizzazione degli indicatori di realizzazione»* (RAA FSE Veneto, 2022, p. 158). Chiaramente, il bisogno di rivedere e modificare gli indicatori è intimamente connesso al rapido mutamento indotto dall'emergenza sanitaria che si è riversato giocoforza su tutti i soggetti coinvolti nei vari livelli di progettazione e attuazione dei programmi. In particolare, la struttura delle aspettative che ha guidato la formulazione degli indicatori di performance, e che trova fondamento nel contesto pre-pandemico, può perdere legittimità in virtù delle trasformazioni inattese e imprevedibili occorse successivamente. Non è casuale, dunque, il frequente richiamo al concetto di "realismo", diffusamente adottato nei rapporti per rimarcare l'impellenza di una tempestiva revisione degli indicatori. Difatti, *«è possibile osservare come non sempre gli indicatori di risultato sembrano essere capaci di restituire il reale impatto del Programma»* (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 213). Un ultimo esempio può essere rappresentato dal Piemonte, dove *«l'aggiornamento del quadro degli indicatori, realizzato con la modifica del POR e finalizzato a disporre di un quadro realistico dell'effettiva capacità del Programma di conseguire i propri obiettivi specifici, ha avuto come esito una maggiore verosimiglianza dei target rispetto alle realizzazioni e risultati espressi dagli indicatori stessi»* (RAA FSE Piemonte, 2022, p. 102).

2. I PUNTI DI FORZA

2.1 L'IMPORTANZA DELLE TEMPISTICHE

Come si è argomentato nella prima parte del presente lavoro, la riprogrammazione ha consentito un generale allentamento dei vincoli precedentemente imposti, tra cui anche quelli di natura temporale, grazie alla possibilità di potenziare le risorse investite su azioni in ritardo di attuazione o di riassegnarle su progetti afferenti ad altri piani. Evidentemente, cronoprogrammi e scadenze rappresentano uno strumento irrinunciabile a garanzia degli impegni presi nei confronti della Comunità Europea che eroga i fondi e richiede che essi vengano spesi entro i limiti temporali prefissati. È altresì vero, tuttavia, che le disposizioni temporali non trovano giustificazione di per sé, in quanto si esprimono – o dovrebbero esprimersi – in funzione delle concrete condizioni del contesto in cui gli interventi trovano attuazione, le quali, essendo a loro volta caratterizzate da un numero pressoché infinito di variabili, sottraggono le *deadline* a qualsiasi presunzione di "giustizia" definibile *ex-ante*. In altri termini, la variabilità e il mutamento rendono costitutivamente inattendibile qualsiasi scadenza predeterminata, come peraltro è ben evidente se si pensa all'enorme processo di rimodulazione della vita sociale avvenuto a seguito della crisi pandemica.

Tutto ciò vale a dire una cosa importante: se da un lato è vero che il rispetto delle tempistiche attuative può essere considerato un indicatore dell'efficienza dei piani, dall'altro non è dato sapere se e in che misura tale efficienza avrebbe potuto esprimersi allo stesso modo in assenza degli strumenti di riprogrammazione introdotti in corso d'opera. A corollario del ragionamento, si noti come, in tali circostanze, sia tantomeno lecito desumere l'effettiva coerenza e adeguatezza delle scadenze prefissate. Sta di fatto che i numerosi riferimenti all'avanzamento dei programmi nel rispetto dei tempi concordati rappresentano un elemento prevalente comune a tutti i rapporti con poche, pochissime eccezioni, come ad esempio la Sardegna e la Liguria (cfr. RAA FESR Sardegna,

2022, p. 113; RAA FSE Liguria, 2022, p. 86). Pertanto, si reputa giusto annoverare il rispetto delle tempistiche come punto di forza dei programmi, ma, per le ragioni evidenziate poc'anzi, occorre farlo avanzando delle riserve: cosa sarebbe accaduto senza il ricorso alla riprogrammazione?

Com'è ovvio, la risposta non può che configurarsi in via ipotetica. Nondimeno, si rende utile rimarcare alcuni passaggi in cui si evidenziano anche le problematiche legate al rispetto delle tempistiche. Talvolta, infatti, si segnalano criticità in tal senso sia a livello strutturale sia a livello micro. Sul primo versante, un certo ritardo è legato al passaggio dalla fase programmatica a quella attuativa, con *«uno scarto temporale considerevole tra la formale approvazione del Programma e l'effettivo avvio dell'attuazione»* (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 122). Ciò è dovuto prevalentemente a *«tempi di selezione e di realizzazione degli interventi eccessivamente lunghi, con un elevato peso dei tempi amministrativi»* (RAA Puglia, 2022, p. 221). In sostanza, come si vedrà meglio più avanti (cfr. Cap. 2, § 3.1.), l'eccessiva complessità dell'apparato burocratico spesso rappresenta il principale ostacolo al raggiungimento dei target temporali. Sul secondo versante, infine, per favorire il successo delle iniziative proposte, si sottolinea l'importanza di mantenere un senso di continuità nel coinvolgimento dei beneficiari, evitando di far *«trascorrere troppo tempo fra il momento della presa in carico dell'utente e l'erogazione della politica attiva»* (RAA FSE Veneto, 2022, p. 149).

2.2 IL PARTENARIATO COME RISORSA

Oggi, nelle maggior parte degli ambiti legati al *policy making*, il coinvolgimento delle forze sociali ed economiche lungo tutto il processo di realizzazione delle politiche sembra non essere più un'opzione, bensì una pratica irrinunciabile a garanzia del loro successo. Le ragioni di questa evoluzione sono molteplici e si rifanno prevalentemente a un principio di cooperazione per cui, laddove un intervento si pone l'obiettivo di soddisfare i bisogni e le richieste del territorio, è opportuno che tale obiettivo venga perseguito di concerto con i cittadini. A livello sistemico, dunque, si diffonde progressivamente l'idea che un approccio *bottom-up*, pur consumando maggiori risorse nel tentativo di giungere a soluzioni negoziate e condivise, nel lungo periodo consenta di ottenere risultati migliori rispetto alle strategie *top-down*, aumentando le possibilità di successo.

In seno alle politiche di coesione, siffatta consapevolezza si è tradotta nell'incentivo, anche da parte della stessa Comunità Europea, a ricorrere al partenariato come pratica consolidata. In prima istanza, si rende utile fare in modo che i processi collettivi di implementazione dei piani caratterizzino ogni fase del processo di programmazione, dall'ideazione preliminare fino alla valutazione, passando per l'attuazione e il monitoraggio. In questo modo, infatti, è possibile promuovere azioni realmente su misura in grado di soddisfare le necessità espresse dai potenziali beneficiari. In aggiunta, ciò consente di sviluppare interventi desiderabili per tutti gli attori in gioco, poiché frutto di uno sforzo collettivo dove non ci sono parti escluse. Di conseguenza, aumenta anche la predisposizione alla condivisione delle responsabilità sia in caso di risultati positivi sia nell'eventualità di esiti negativi. Da non sottovalutare, poi, il fruttuoso interscambio tanto sul piano tecnico quanto a livello culturale tra paradigmi e approcci diversi dovuti all'eterogeneità delle organizzazioni in gioco: rappresentanti della società civile, autorità pubbliche territoriali, organizzazioni non governative, reti di PMI, enti per la promozione sociale e così via. Tale ricchezza di punti di vista costituisce un volano formidabile per la pubblica amministrazione, giacché aumentano esponenzialmente le possibilità di sviluppare nuovi modelli funzionali. Le iniziative di successo così formulate possono poi evolvere in esempi replicabili nel tempo, consentendo un

risparmio di risorse in fase di programmazione e implementazione dei progetti in virtù del loro costituirsi come *best practice*.

Quanto appena detto trova ampio riscontro nei rapporti analizzati, specialmente nelle valutazioni dei singoli progetti, in cui il ricorso al partenariato viene giudicato positivamente dagli stessi beneficiari che ne riconoscono il potenziale in termini di innovazione. Esempio in tal senso è il caso della Lombardia, dove *«la costituzione in partenariato e la presenza di grandi imprese e di organismi di ricerca all'interno del partenariato è stata reputata fondamentale o estremamente rilevante dalla quasi totalità delle imprese che non appartengono a gruppi industriali, dimostrando che la strategia fondata sull'aggregazione tra imprese e tra imprese ed enti di ricerca risulta vincente nel consentire alle MPMI di supplire ai limiti dimensionali e di attivare investimenti che non avrebbero avviato altrimenti»* (RAA FESR Lombardia, 2022, p. 72). Inoltre, il consenso nei confronti delle pratiche di partenariato sembra essere trasversale poiché emerge a prescindere dal tipo di organizzazione coinvolta, come accaduto nella Provincia Autonoma di Trento laddove *«la capacità di molti enti di collaborare nelle fasi di progettazione e implementazione dei progetti con la rete di enti partner»* (RAA FSE Trento, 2022, p. 59) è stato segnalato come punto di forza da beneficiari *«che appartengono sia al terzo settore che al mondo profit»* (*ibidem*). In definitiva, posta *«la necessità di rafforzare e stabilizzare le reti fra soggetti operanti sullo stesso territorio»* (RAA FSE Veneto, 2022, p. 149), sembrerebbe auspicabile incentivare la costruzione di un modello operativo che metta in sinergia gli *stakeholder* attraverso il loro coinvolgimento attivo in tutte le principali fasi di implementazione dei piani.

2.3 LA COMUNICAZIONE CON I BENEFICIARI

Se da una parte il buon esito di ogni intervento è intimamente connesso alle sue qualità progettuali intrinseche, dall'altra tale condizione, seppure necessaria, non è sufficiente a garantirne il successo. Infatti, anche il migliore dei progetti rischia di rivelarsi poco o per nulla efficace se non trova supporto in un sistema comunicativo *ad hoc*, capace di pubblicizzarlo in modo altrettanto adeguato. È dunque fondamentale che il maggior numero possibile di beneficiari che ancora non sono a conoscenza delle opportunità offerte dai programmi siano raggiunti da campagne promozionali e altre iniziative simili. Ma non basta. Difatti, è altrettanto importante fare in modo che anche i cittadini già consapevoli della possibilità di partecipare ai bandi siano messi nella condizione di poter reperire facilmente le informazioni salienti (modulistica, requisiti, tempistiche, etc.), le quali, inoltre, devono essere chiare, possibilmente snelle e ben compendiate. Infine, nel caso le risorse lo consentano, è bene prevedere attività di supporto ai beneficiari, con particolare attenzione alla fase di compilazione delle domande, produzione dei documenti e rendicontazione, come accaduto in Sicilia dove *«l'Amministrazione ha avviato un'intensa azione di sostegno ai Beneficiari Enti Locali, supportandoli nel caricamento dei dati necessari ad alimentare il sistema informativo e nelle attività propedeutiche alla realizzazione delle misure medesime (anche mediante l'attivazione di help desk dedicati)»* (RAA FSE Sicilia, 2022, p. 8).

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla comunicazione che abbiamo appena evidenziato, dalla lettura dei documenti si evince in modo abbastanza netto una diffusa consapevolezza circa l'importanza di investire risorse in questo ambito. Nello specifico, sembra chiaro il vantaggio ottenibile applicando strategie di diversificazione delle piattaforme comunicative. Solo così, infatti, è possibile intercettare profili differenti sotto molti punti di vista: culturale, etnico, generazionale, professionale e così via. Sul solco di questa consapevolezza, la maggior parte dei programmi esprime una consistente variabilità nelle iniziative di comunicazione e promozione adottate. Prima

di tutto, è ormai irrinunciabile avere un'interfaccia web di riferimento che sia costantemente aggiornata e facilmente fruibile. «*L'aggiornamento continuo della pagina web*» (RAA FESR Bolzano, 2022, p. 6), consente di restituire un senso di presenza, efficacia e continuità delle politiche di coesione, soprattutto «*dando visibilità ai progetti sostenuti e le opportunità derivanti dall'EU*» (RAA FESR Marche, 2022, p. 7; cfr. RAA FESR Liguria, 2022, p. 8). In aggiunta ai siti istituzionali, occorre tenere in considerazione la vasta platea dei social e quindi la necessità di essere presenti e partecipare anche attraverso la pubblicazione di contributi e informative su Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn e ogni altra piattaforma che può offrire supporto in tal senso. Più in generale, è sempre utile trovare modi alternativi per stabilire un contatto con i potenziali beneficiari. In tal senso, molti piani hanno dato prova di grande creatività, promuovendo le opportunità offerte attraverso la realizzazione di «*video-interviste a beneficiari rappresentativi delle iniziative finanziate veicolate sui social della Regione con l'hashtag #PorFesrFVG #LeBuoneIdeeFannoLaDifferenza*» (RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 7), la creazione di «*film sul PO FESR*» (RAA FESR Bolzano, 2022, p. 6) o anche l'organizzazione di eventi in presenza come gli «*incontri per l'ascolto del territorio*» (RAA FESR Marche, 2022, p. 7) e la pubblicazioni di «*articoli sulla stampa*» (RAA FESR Bolzano, 2022, p. 6; cfr. RAA FSE Lazio, 2022, p. 7).

Al netto degli scopi connessi alla pubblicizzazione delle iniziative, la comunicazione con i beneficiari racchiude in sé altre potenzialità non meno importanti. In particolare, si evidenziano i vantaggi ottenibili mediante la condivisione *in itinere* dei risultati delle attività di monitoraggio, specialmente nel caso in cui sia necessario intervenire per allineare le performance agli standard attesi. Coinvolgere i beneficiari in questo processo consente di avviare una riflessione allargata e partecipata, prendendo così in considerazione tutti i punti di vista possibili. D'altro canto, più un fenomeno viene osservato da angolazioni diverse e più ci si avvicina a una comprensione esaustiva dei suoi elementi caratterizzanti, raggiungendo così un alto livello di consapevolezza che rende più agevole l'implementazione di correttivi e soluzioni efficaci. Tutto ciò è accaduto, per esempio, in Campania dove, dopo aver riscontrato numerose criticità nell'ambito di un Grande Progetto, si è fatto in modo che gli esiti del monitoraggio fossero «*oggetto di un costante confronto con il beneficiario e con la Commissione per verificare la possibilità di superare tali criticità, garantendo il pieno assorbimento delle risorse programmate*» (RAA FESR Campania, 2022, p. 205).

In conclusione, è utile porre l'accento non solo sull'importanza di sviluppare una fitta rete di campagne informative, ma anche sulla necessità di valutare costantemente la loro reale efficacia. A tal proposito, si rende indispensabile sottoporre a valutazione le strategie comunicative che sono state adottate, includendo nell'esercizio valutativo gli stessi beneficiari. Tutto ciò serve a rimarcare un punto fondamentale: la comunicazione non può prescindere dalla dialettica; non può essere, dunque, un'attività a senso unico tra un soggetto attivo che comunica e un soggetto passivo che assorbe informazioni, bensì, deve prevedere un interscambio reciproco nel quale ognuna delle parti si fa mittente e destinatario, costruendo così un rapporto di mutua strutturazione delle idee che costituisce fonte di arricchimento per tutti. Esperienze positive in tal senso si registrano in diverse regioni, tra cui il Veneto (cfr. RAA FESR Veneto, 2022, p. 91) e la Provincia Autonoma di Bolzano, dove è stata condotta un'indagine CAWI rivolta agli utenti che ha consentito di rilevare «*buona capacità delle iniziative di comunicazione e informazione implementate dall'AdG di raggiungere i beneficiari effettivi, con l'89% dei rispondenti che si considera adeguatamente informato circa le opportunità di investimento offerte dal PO FESR*» (RAA FESR Bolzano, 2022, p. 41). È questo un chiaro esempio di come le iniziative di promozione delle attività possono trovare pieno compimento affermandosi attraverso un processo pedagogico di condivisione e negoziazione.

2.4 GLI ELEMENTI CHIAVE DEL SUCCESSO

Lo studio delle buone pratiche costituisce un campo d'analisi estremamente proficuo e al contempo scivoloso. Proficuo perché la costruzione di *best practice* altro non è che un processo di meccanizzazione del successo, che in quanto tale aumenta l'efficienza degli interventi ottimizzando il rapporto tra sforzi programmatici e performance raggiunte. Ma anche scivoloso nella misura in cui i casi esemplari rappresentano pur sempre dei modelli da inserire in contesti con tratti specifici e variabili. Ciò fa sì che l'analisi delle buone pratiche, per quanto adeguata sul piano metodologico, conservi sempre un margine di rischio annidato nella sua vocazione generalizzante, cioè a dire nella sua tendenza a cristallizzare un *corpus* di procedure, strategie e azioni da calare all'interno di realtà differenti rispetto a quella originaria. Pertanto, può capitare che il ricorso alle *best practice* trasfiguri nell'adozione acritica e inerziale di politiche (ben) preconfezionate ma non opportunamente plasmate sulle caratteristiche peculiari del loro contesto di applicazione. Alla luce di tali riflessioni, il presente paragrafo non si pone l'obiettivo di individuare in modo netto e inequivocabile un elenco di buone pratiche, quanto, piuttosto, quello di circoscrivere i tratti comuni e trasversalmente più significativi che emergono dalle iniziative di maggiore successo. Nello specifico, sono tre gli elementi principali che è stato possibile individuare come decisivi per il buon esito dei programmi: l'auto-riflessione, la continuità e la semplificazione.

Per auto-riflessione si intende la volontà e la capacità di prevedere spazi di confronto e di analisi per l'esercizio di un pensiero critico costruttivo attraverso cui il programma interroga sé stesso. È bene sottolineare come questa attitudine riflessiva possa acquisire piena efficacia solo esprimendosi con continuità in tutte le fasi del processo, vale a dire prima, durante e dopo l'attuazione degli interventi. Infine, onde evitare che si trasformi in una pratica nebulosa e recitativa, dunque incapace di incidere realmente sui piani, l'auto-riflessione dovrebbe porsi sempre come punto di partenza per proporre soluzioni concrete e favorire il costante miglioramento delle performance. È proprio in questa ottica che in Piemonte, ad esempio, la valutazione complessiva dei risultati ottenuti dall'attuazione del programma si è avvalsa di «*interpretazioni e indicazioni di policy formulate nei rapporti [...] elaborate attraverso il confronto tra ricercatori, esperti e funzionari regionali nell'ambito di un Laboratorio organizzato*» (RAA FSE Piemonte, 2022, p. 98). In aggiunta, se le suddette condizioni vengono rispettate, è molto probabile giungere alla creazione di *network* coesi di *stakeholder* mossi da obiettivi comuni che condividono pensieri e pratiche. In tal modo è più facile «*sviluppare un rapporto fortemente collaborativo con tutti i soggetti coinvolti, favorendo la creazione di una vera e propria comunità di apprendimento che si confronta sui diversi temi e cerca soluzioni condivise ed efficaci attraverso la partecipazione ai gruppi di lavoro*» (RAA FESR Marche, 2022, p. 123). Anche per questo motivo, appare vantaggioso ideare in misura crescente iniziative corali e partecipate, come nel caso della Basilicata, che ha sostenuto un progetto «*che si propone di promuovere la creazione di partenariati interregionali e/o transnazionali per lo scambio di buone pratiche e il trasferimento di conoscenze [...] considerato una "best practice"*» (RAA FESR Basilicata, 2022, p. 148).

Intimamente legata al concetto di auto-riflessione, la continuità è il secondo elemento chiave emerso in sede di analisi. Come si accennava poc'anzi, l'auto-riflessione è destinata a rimanere infeconda se il suo risultato non viene posto a fondamento dei nuovi progetti. Solamente così, infatti, sembra possibile attivare un circolo virtuoso in cui le esperienze si legano l'una all'altra in un rapporto di strutturazione capace nel tempo non solo di affinare progressivamente le azioni intraprese, ma anche di conferirgli un senso più ampio inserendole in una dimensione sintetica e organica; in estrema sintesi, dando loro una storia. Tutto ciò acquista ulteriore importanza se si considera la questione dal punto di vista degli utenti e dei potenziali beneficiari, che percependo le iniziative a loro rivolte come frutto di un'esperienza collettiva in continuità con il passato e proiettata nel futuro, si sentono parte attiva di un processo stabile, funzionale e duraturo, quindi

più affidabile. Tuttavia, la continuità deve essere anche adeguatamente comunicata per rendersi visibile e accrescere l'interesse verso le politiche di coesione, per esempio attraverso le testimonianze dirette dei soggetti protagonisti, come accaduto in un evento organizzato in Basilicata *«durante il quale alcuni operatori (coop sociali, associazioni ed enti di formazione) hanno condiviso le esperienze realizzate nell'ambito dei progetti approvati dal primo avviso»* (RAA FSE Basilicata, 2022, p. 93), oppure in Friuli Venezia-Giulia, dove *«è stato realizzato un servizio fotografico con testimonials i destinatari di progetti FSE, che è stato la base per ideare una campagna social incentrata sullo storytelling e il calendario 2022 congiunto con i fondi PSR e FESR dal titolo "Nuove forme di dialogo per il territorio"»* (RAA FSE Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 7). Più in generale, tutte le forme di comunicazione della continuità capaci di raccontare *«i benefici che derivano dai fondi SIE come motore di sviluppo per le imprese, i cittadini e gli enti locali»* valorizzano le azioni intraprese inserendole in una prospettiva di lungo periodo (RAA FSE Lazio, 2022, p. 7).

L'ultimo elemento cruciale per favorire la nascita di buone pratiche è la semplificazione. A causa del suo frequente utilizzo nel linguaggio politico e burocratico, esso costituisce, evidentemente, un concetto di più immediata comprensione rispetto ai primi due. Nondimeno, anche in questo caso alcune precisazioni si rendono necessarie. Anzitutto, semplificazione è sinonimo di fruibilità, la quale influisce a sua volta sulla capacità di un'azione di rendersi attrattiva agli occhi dei destinatari. Un secondo vantaggio risiede in una maggiore facilità di gestione e nella conseguente diminuzione, in termini probabilistici, degli errori materiali sia da parte dei soggetti attuatori sia dei beneficiari, peraltro con evidenti guadagni anche in merito al rispetto delle tempistiche e delle scadenze. Se tutto ciò sembra sufficiente a giustificare l'importanza di ridurre al minimo la complessità dei meccanismi di attuazione, adesione e rendicontazione delle iniziative proposte, d'altro canto occorre ancora sottolineare la differenza tra due tipi di strategie per la semplificazione che non sembrano del tutto equivalenti sul piano dell'efficacia: la semplificazione diretta (o di primo livello) e la semplificazione indiretta (o di secondo livello). La prima consiste nell'intervenire modificando il processo stesso, rendendolo più snello ed efficiente; è ciò che è accaduto in Sicilia con la sperimentazione di *«soluzioni di office automation e interoperabilità delle banche dati che unitamente alle semplificazioni procedurali introdotte hanno consentito la gestione massiva di un numero significativamente elevato di istanze di finanziamento altrimenti non lavorabili secondo un approccio tradizionale»* (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 122; cfr. RAA FSE Lazio, 2022, p. 101). Di converso, la semplificazione indiretta non si concentra sulla rimodulazione delle procedure, quanto piuttosto sulla loro chiarificazione, cioè a dire che esse vengono spiegate, non cambiate. Uno dei numerosi esempi in tal senso è offerto dalla Campania, dove si sono svolti *«incontri tematici on line, al fine di descrivere le procedure ed illustrare gli adempimenti richiesti ai beneficiari, in modo da agevolare la prosecuzione delle attività di competenza, assicurando il perseguimento dei risultati attesi per le singole azioni»* (RAA FSE Campania, 2022, p. 97). In ultima analisi, posta la prevalenza logica delle semplificazioni di primo livello rispetto a quelle indirette, è comunque auspicabile un'adozione congiunta di entrambe le strategie al fine di favorire la creazione di soluzioni esemplari e buone pratiche.

3. I PUNTI DI DEBOLEZZA

3.1 L'IMPATTO DELLE COMPLESSITÀ NORMATIVE E IL PESO DELLA BUROCRAZIA

Si è più volte evidenziato l'enorme impatto della crisi pandemica sull'attuazione dei PO e il contributo fondamentale delle misure a sostegno dei programmi previste dalla Comunità Europea.

D'altra parte, è stato anche osservato come, in qualche occasione, tali misure abbiano compensato alcune criticità pregresse non imputabili alle conseguenze della congiuntura sanitaria (cfr. Cap. 2, § 2.1.). Dunque, al di là degli effetti della pandemia, è utile ribadire che *«le difficoltà di attuazione sono da riferirsi sia a problematiche preesistenti, sia a elementi strutturali di complessità proprie delle politiche sostenute dal POR»* (RAA FESR Sardegna, 2022, p. 113). Pertanto, se la semplificazione si pone come fattore cruciale per il miglioramento delle performance (cfr. Cap. 2, § 2.4.), appare logico individuare nel suo contrario, ossia la complessità, un elemento ostativo per il buon esito dei programmi. Tuttavia, in questo caso la nozione di complessità non chiama in causa la natura eterogenea e multidimensionale dei processi in gioco, di per sé ineludibile in politiche di così ampio respiro. Piuttosto, ponendosi a un livello operativo inferiore, essa si riferisce alla formulazione concreta delle procedure. Su questo piano, infatti, si annidano gli ostacoli maggiori per il successo delle azioni promosse nei piani, troppo spesso soffocate da normative ipertrofiche e prescrizioni burocratiche mortificanti, che alimentandosi a vicenda rischiano di tradursi in veri e propri colli di bottiglia capaci di incidere negativamente sugli *outcome* in modo significativo.

Le problematichità appena sollevate rappresentano senza dubbio la prima fonte di preoccupazione per gli autori dei rapporti sottoposti ad analisi: non vi è valutazione o resoconto che, in maniera esplicita o implicita, non faccia richiamo alla necessità di rendere più agili le procedure e, di conseguenza, contrarre i tempi d'esecuzione. In effetti, a fronte delle possibilità concesse dalla riprogrammazione, l'articolato corpus di norme che regola le procedure di affidamento costituisce *«fonte di rallentamento nell'attuazione del Programma con ripercussioni sulle tempistiche di attuazione degli interventi»* (*ibidem*). Si consideri, inoltre, come l'eccessiva richiesta di produzione di documenti colpisca in modo trasversale i soggetti coinvolti a ogni livello: responsabili, Organismi Intermedi, enti partner, assistenza tecnica, beneficiari, etc. Questi ultimi, in particolare, sembrano soffrire più di tutti il peso degli oneri burocratici, tant'è che spesso, *«nella fase di rendicontazione dei progetti, la criticità segnalata dai beneficiari riguarda l'eccessivo appesantimento in termini di documentazione e giustificativi da presentare che richiede il supporto ad esterni per ridurre gli errori nella fase di redazione (documentazione troppo complessa e che richiede conoscenze specifiche)»* (RAA FESR Marche, 2022, p. 115). In buona sostanza, laddove chi partecipa ai bandi è chiamato a esprimersi sulle criticità incontrate, viene costantemente *«manifestata l'esigenza di ridurre ulteriormente la documentazione richiesta in fase di rendicontazione delle attività»* (RAA FSE Liguria, 2022, p. 80). Come se non bastasse, può accadere che gli adempimenti richiesti non sembrino svolgere una funzione precisa e indispensabile; talvolta, alcuni di essi tendono a sovrapporsi quasi completamente implicando perdite di tempo e di risorse senza apparenti giustificazioni. Nelle Marche, ad esempio, *«il beneficiario ha segnalato che spesso vengono richiesti documenti con le stesse informazioni gravando sull'impresa sia in termini di costi che di opportunità»* (RAA FESR Marche, 2022, p. 115). Fisiologicamente, alle istanze dei beneficiari si aggiungono quelle dei soggetti attuatori i quali, chiusi nella morsa di sistemi normativi e vincoli burocratici eccessivamente stringenti, si assumono grosse responsabilità in caso di inadempienze o errori materiali. Per tali ragioni, non stupisce che essi esprimano l'impellente *«necessità di individuare misure di semplificazione delle procedure di selezione, di misure semplificate per l'esecuzione delle verifiche in materia di autodichiarazioni»* e così via (RAA FSE Lazio, 2022, p. 101).

Stante quanto appena detto, occorre tuttavia essere molto accorti e mantenere una certa parsimonia nel proporre misure correttive. Questo perché, in alcuni casi, sembra emergere un fenomeno che potremmo definire come un *trade-off* tra la semplificazione e l'aumento dei rischi per frode. In effetti, sembra lecito ipotizzare che le barriere burocratiche siano tali anche agli occhi dei potenziali truffatori, e molti dei passaggi richiesti, pur complicando le procedure, svolgono un utile compito di controllo e deterrenza ponendosi come ostacolo a fronte di possibili azioni illecite. Logicamente, se le occasioni di verifica e controllo si allentano o vengono meno, cresce la possibilità di creare punti di debolezza all'interno del sistema di procedure. A titolo d'esempio, è accaduto che

fosse necessario intervenire affinché si apportassero «*le misure correttive richieste per mitigare eventuali rischi connessi alle misure di semplificazione e in generale alle modifiche introdotte nel quadro regolamentare di riferimento per i fondi SIE*» (RAA FESR Bolzano, 2022, p. 46). Al contempo, però, tale bisogno ha generato non poche difficoltà a causa del «*complesso iter procedurale e burocratico di certe tipologie di operazioni (es. interventi di mitigazione del rischio) che hanno reso difficoltoso, già in fase di perfezionamento degli iter autorizzativi [...], il rispetto dei tempi di realizzazione*» (RAA FESR Sardegna, 2022, p. 113). In definitiva, con ogni evidenza, si tratta di un nodo problematico la cui risoluzione appare tutt'altro che agevole.

Rimane un ultimo elemento critico da evidenziare che mette in luce il nesso tra gli ostacoli della burocrazia e la composizione degli attori coinvolti nei processi. Non di rado, infatti, i problemi sorgono «*a causa della complessità dei progetti, dalla tipologia dei beneficiari misto pubblico/privato e dalle caratteristiche dei destinatari*» (RAA FSE Abruzzo, 2022, p. 9). Va da sé che in casi come questi, dove l'interdipendenza tra i soggetti coinvolti è più marcata, aumentano anche le probabilità di rallentamenti dovuti al mancato coordinamento tra le parti nell'ottemperare alle disposizioni normative e burocratiche. Accade così che vi siano «*difficoltà nei processi di rendicontazione*» (RAA FSE Lazio, 2022, p. 101), criticità «*durante le fasi realizzative del progetto [...], rilasci tardivi delle autorizzazioni*» (RAA FESR Abruzzo, 2022, p. 90) e via scorrendo. Anche per questo, si rende quanto mai utile ragionare concretamente e attivamente sulle possibilità di «*semplificazione dell'attuale sistema di gestione e controllo, percepito come molto complesso da tutti gli attori in campo*» (RAA FSE Valle d'Aosta, 2022, p. 73).

3.2 LE CARENZE STRUTTURALI

In precedenza, sono stati analizzati i limiti procedurali legati al comparto normativo e burocratico che caratterizza l'implementazione dei piani operativi. D'altro canto, esiste un'ingente classe di fattori esogeni che pertengono alla struttura dei contesti entro cui i programmi trovano applicazione, determinando possibili ostacoli e criticità non meno stringenti rispetto a vincoli di altro tipo. Difatti, se da un lato è quasi sempre possibile prevedere interventi di modifica delle procedure, dall'altro è infrequente che si possa esercitare una qualche forma di controllo sulle strutture organizzative, politiche, sociali ed economiche che fanno da sfondo alle azioni intraprese. Tuttavia, ciò non implica necessariamente l'impossibilità di pensare a delle contromisure, poiché, sebbene all'interno di una cornice intrascendibile, è sempre garantita la possibilità di sviluppare opportune strategie d'adattamento, a patto, però, che vi sia consapevolezza circa la natura degli impedimenti strutturali da affrontare. Pertanto, nelle analisi che seguono si proverà a fare luce in tal senso.

Un problema alquanto diffuso riguarda le risorse umane coinvolte a vario titolo tanto fra i soggetti promotori quanto nel gruppo dei beneficiari. Nello specifico, le difficoltà riscontrate si articolano su tre diverse dimensioni: quantitativa, qualitativa e gestionale. Sul primo versante emergono le difficoltà dovute alla carenza numerica di personale, esacerbate dall'aggravio di lavoro derivante dai nuovi assetti previsti a seguito delle riprogrammazioni. In questa ottica, «*una criticità riscontrata anche a livello di SIGECO è la carenza di personale per le Autorità del Programma*» (RAA FESR Abruzzo, 2022, p. 77). Ma il problema tocca allo stesso modo altri enti, come segnalato per esempio in Umbria, dove, «*tra gli elementi di attenzione che sono emersi, un particolare peso è da attribuire alle difficoltà legate al sottodimensionamento di risorse del personale dei comuni capofila per supportare la fase gestionale e di rendicontazione degli interventi*» (RAA FSE Umbria, 2022, p. 77). Nondimeno, la disponibilità di un numero congruo di risorse umane è sì, necessaria, ma non

sufficiente. Difatti, il più delle volte occorrono figure ben preparate e specializzate nello svolgimento di mansioni che richiedono competenze precise, con la conseguente esigenza o di prevedere percorsi di formazione e aggiornamento oppure favorire l'interscambio di personale tra le varie strutture coinvolte. In sostanza, si tratta di diverse *«possibili soluzioni alternative funzionali ad assicurare una maggiore efficacia dell'attuazione: da un lato, un processo di ri-accentramento delle competenze, più o meno forte [...], dall'altro mantenere l'assetto esistente ma adottare dei correttivi per colmare le carenze sul piano delle risorse umane»* (RAA FSE Valle d'Aosta, 2022, p. 72). Inoltre, come si accennava poc'anzi, non va tralasciata la *«mancanza di competenze tecniche e specialistiche all'interno degli Enti beneficiari»* (RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 67). In ultima analisi troviamo la dimensione gestionale, complementare rispetto alle prime due componenti giacché, oltre a disporre di un numero congruo di risorse umane qualificate, esse devono anche essere messe nella condizione di rendere al meglio. Ciò è possibile fornendo un senso di stabilità in un'ottica di lungo periodo che però, talvolta, è venuto meno per *«il permanere di carenze dovute alla discontinuità della dotazione del personale interessata da un continuo turn-over delle risorse umane assegnate sia operative sia dirigenziali. Inoltre, la presenza di personale assunto a tempo determinato o da assegnazioni temporanee di risorse da o verso altre Strutture costituisce un punto potenzialmente critico per l'adeguatezza del personale alla specificità delle competenze necessarie»* (RAA FSE Valle d'Aosta, 2022, p. 79).

Un secondo ordine di problemi chiama in causa la storica contrapposizione tra pubblico e privato. Osservando quanto emerso dai rapporti, le difficoltà in termini di attuazione sono spesso appannaggio delle opere pubbliche, mentre nel caso dei privati lo sviluppo dei progetti risulta tendenzialmente più agile e lineare. Si registra così *«una marcata differenziazione fra gli assi operativi con in testa le azioni dedicate alle imprese [...] e in coda le opere pubbliche [...], in cui l'avanzamento risulta più limitato per la più ampia durata degli interventi»* (RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 6). D'altronde, bisogna anche sottolineare come le opere pubbliche siano intrinsecamente *«caratterizzate da complessità normative e procedurali»* (RAA FESR Marche, 2022, p. 114) maggiori rispetto agli interventi rivolti a soggetti privati. Sembra dunque lecito ritenere parzialmente fisiologico uno scarto d'efficienza a seconda che prevalgano soggetti pubblici o privati, tant'è che molti problemi e ritardi sono imputabili *«alla tipologia di operazioni finanziate (infrastrutture e opere pubbliche)»* (RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 67). Chiaramente, si tratta di una riflessione a livello generale che di per sé non giustifica lo stato in cui riversano certe azioni soggette a inadempienze e ritardi cronici. Eclatante in tal senso è il caso del Grande Progetto Banda Ultra Larga (BUL), largamente citato come l'intervento che presenta il più alto tasso di criticità in molte regioni, da nord a sud (cfr. RAA FESR Veneto, 2022, p. 112; RAA FESR Toscana, 2022, p. 125; RAA FESR Sicilia, 2022, p. 164).

Vi è infine un ultimo elemento d'interesse che esprime l'incidenza di alcuni fattori geografici nella progettazione e nella realizzazione dei piani. Rispetto alla progettazione, *«è emerso come si abbia una concentrazione delle risorse finanziarie assegnate dal POR FESR prevalentemente nei poli urbani - in primis i Comuni capoluogo»* (RAA FESR Abruzzo, 2022, p. 72). A parziale spiegazione del fenomeno, si può ipotizzare l'esistenza di un meccanismo posizionale per cui le imprese di maggiore successo, quindi capaci di attrarre ingenti quantità di capitali, tendono prima o poi a insediarsi nelle grandi città e nelle metropoli. Una simile argomentazione sarebbe sufficiente se le politiche di coesione fossero rivolte soltanto a una platea di soggetti privati, mentre, com'è noto, vi sono molti altri enti pubblici parimenti coinvolti e, anche in questo caso, il problema permane. Difatti, *«in diversi territori, la debolezza dei piccoli comuni, le caratteristiche sociali e geografiche (bassa densità, forti differenze sociali interne, ecc.) nonché la mancanza di risorse ordinarie, sono criticità che se non debitamente affrontate rischiano di inficiare i risultati»* (RAA FSE Marche, 2022, p. 47). È allora giusto chiedersi, in conclusione, se non sia il caso di pensare a dei correttivi su base geografica per rendere più omogenea la distribuzione dei fondi.

3.3 IL PROBLEMA DELL'INTEGRAZIONE DEI FONDI

Il quadro normativo per la gestione delle risorse nell'ambito delle politiche di coesione prevede che si possano predisporre azioni a valere su più fondi diversi. Si tratta di un'opzione capace di ampliare le modalità di implementazione nonché la copertura economica dei progetti, opportunità affatto utili specialmente nel caso di interventi complessi e multidimensionali che coinvolgono molteplici soggetti sia promotori sia beneficiari. Pertanto, in questi casi *«si rende necessario ragionare in termini di complementarietà con altri strumenti sia nazionali che comunitari attraverso un mix di iniziative»* (RAA FSE Campania, 2022, p. 93), *«in un'ottica complementare ed integrata che tiene conto della complessità degli obiettivi»* (RAA FESR Lombardia, 2022, p. 73). Nondimeno, la scelta della progettazione integrata ha delle implicazioni non sempre positive che occorre evidenziare e che possono condurre a scelte differenti. Essa, infatti, produce inevitabilmente degli aggravi in termini progettuali e attuativi, ma anche in sede di monitoraggio e valutazione, per esempio attraverso la necessità di sviluppare sistemi informativi ben integrati in grado di garantire la giusta fluidità dei processi e la comunicazione costante tra flussi di dati afferenti a fondi diversi. Un'altra criticità pertiene all'esigenza di coordinare gli attori impegnati a vario titolo nella realizzazione dei programmi, attività che richiede di formulare cronoprogrammi allargati e quindi onerosi sul piano gestionale, poiché, come in tutte le organizzazioni, più aumenta il livello di interdipendenza delle componenti in gioco, più eventuali inadempienze sul piano micro si ripercuotono a livello globale.

Vi è poi un'ultima questione da non sottovalutare che chiama in causa un aspetto normativo dirimente. Nello specifico, esiste un preciso vincolo legale che aggiunge un ulteriore elemento di rischio nell'integrazione dei fondi desumibile dal regolamento, il quale recita: *«un'operazione può ricevere sostegno da uno o più fondi SIE oppure da uno o più programmi e da altri strumenti dell'Unione, purché la voce di spesa indicata in una richiesta di pagamento per il rimborso da parte di uno dei fondi SIE non riceva il sostegno di un altro fondo o strumento dell'Unione, o dallo stesso fondo nell'ambito di un altro programma»* (Regolamento Unione Europea del 17/12/2013 n. 1303). In buona sintesi, la struttura dei finanziamenti non può produrre voci di costo sovrapposte e ciò richiede un supplemento di attenzione per i fondi integrati con possibilità di rinvii e rallentamenti in caso di irregolarità.

Alla luce di quanto emerso, il combinato disposto delle limitazioni passate in rassegna costituisce un elemento ostativo non indifferente per l'adozione e la messa in pratica di interventi finanziati attraverso fondi multipli. In tal senso, è esemplificativo quanto accaduto in Molise, dove *«le tempistiche attuative e le regole diverse dei Fondi risultano essere tra i principali fattori di difficoltà per il processo di integrazione. È rilevante, inoltre, segnalare come la capacità amministrativa degli uffici attuatori non adeguata sembri ostacolare gli obiettivi di integrazione della programmazione [...] Il POR sembra essere stato attuato, in relazione a esigenze di recupero dei ritardi maturati, per "grandi bandi" e tale circostanza ha frenato le sue capacità di essere sinergico rispetto al PSR, dal punto di vista dei tempi e delle modalità di attuazione degli interventi. La capacità del tavolo tecnico interfondo di attivare "gruppi tecnici" andrebbe sviluppata ulteriormente»* (RAA Molise, 2022, p. 114). Il problema è che per garantire un utilizzo più efficace delle risorse spesso si rinuncia a sviluppare interventi su più fondi, anche laddove le condizioni di partenza sembrerebbero richiederlo. Tuttavia, non va dimenticato come l'integrazione mantenga alcuni punti di forza non trascurabili e perciò, in ottica futura, potrà essere utile pensare a soluzioni in grado di rendere lo strumento maggiormente appetibile.

3.4 L'IMPORTANZA DELLA SELEZIONE DEI BENEFICIARI

Affinché un intervento riesca a soddisfare gli standard attesi, è indispensabile garantire l'adeguatezza della progettazione in vista degli obiettivi specifici da perseguire, ma, al contempo, è altresì fondamentale intercettare dei beneficiari appropriati, in modo che si verifichi il giusto incastro fra le disposizioni caratterizzanti del programma e gli attori che lo rendono operativo. È quindi auspicabile che le procedure in atto siano in grado di selezionare i beneficiari sia sulla base della loro pertinenza rispetto ai temi e ai vincoli del bando cui si rivolgono, sia sulla base della qualità del *know-how* e delle competenze interne che possono esprimere. Purtroppo, in taluni casi questo processo di *matching* va incontro a difficoltà di varia natura dando luogo a risultati subottimali, con conseguenze negative che si ripercuotono direttamente sugli *outcome*.

Tra le criticità riscontrate si annovera, in particolare, la mancata adeguatezza dei soggetti beneficiari nella capacità di gestire alcuni adempimenti che risultano essere eccessivamente onerosi, sia da un punto di vista quantitativo sia qualitativo. In parte, dunque, si tratta di problemi legati alle «*competenze degli attori, non sempre in grado di padroneggiare le tecniche necessarie*» (RAA FSE Basilicata, 2022, p. 94). Di converso, in altri contesti la qualità delle risorse umane impiegate è aderente alle aspettative, ma l'organizzazione beneficiaria può presentare livelli di sviluppo non adeguati al tipo di richieste da soddisfare, sicché è la struttura sottodimensionata dell'ente a incidere, in qualche modo, sulla sua performatività. A titolo d'esempio, in Lombardia si rende noto che «*gli enti beneficiari [...] possiedono una diffusa capacità di gestione dei progetti, malgrado spesso le dimensioni di organico e la struttura organizzativa (soprattutto degli enti più piccoli) comportino delle difficoltà nell'adempiere ad alcuni degli obblighi derivanti dal ciclo di vita del progetto, che in alcuni casi vengono visti come elemento di rallentamento nell'esecuzione dell'opera pubblica*» (RAA FESR Lombardia, 2022, p. 72).

Alla luce di quanto detto, è inevitabile che si imponga l'esigenza di affinare i criteri espressi dai bandi, tenendo in debita considerazione anche i fattori appena evidenziati. Difatti, una quota non secondaria di errori trae origine da principi di selezione non opportunamente calibrati. Può accadere, allora, di ritrovarsi con una «*forte concentrazione delle risorse su pochi beneficiari*» (RAA FESR Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 68), o addirittura di applicare criteri che generano effetti contro-intenzionali, come accaduto in un caso di particolare interesse che riportiamo per esteso: «*la valutazione ha messo in evidenza come in genere, nonostante l'adozione di una procedura a sportello, le operazioni selezionate mostrino complessivamente punteggi elevati che superano di gran lunga la soglia minima posta dagli avvisi. Tale evidenza tuttavia, alla luce degli approfondimenti condotti, non va univocamente interpretata come una proxy della buona qualità progettuale delle operazioni alla luce del fatto che, in coerenza con i pesi attribuiti ai criteri nelle cosiddette "basi giuridiche" un punteggio significativo è stato acquisito da una buona parte delle candidature non in relazione ad aspetti chiaramente riconducibili alla qualità progettuale quanto alla pronta realizzabilità degli interventi, ovvero alla loro cantierabilità*» (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 123).

In ultima analisi, poiché il successo dei PO non può prescindere da una selezione accurata dei beneficiari, è utile riflettere sulle possibili azioni da intraprendere nell'ottica di un miglioramento. Per prima cosa, si è visto come la mancata corrispondenza tra domanda e offerta di competenze da parte degli enti beneficiari costituisca un aspetto penalizzante. Tuttavia, «*questo deficit potrebbe essere ridotto [...] operando su azioni di innalzamento delle competenze di sistema al fine di rafforzare le capacità nella gestione e rendicontazione in capo ai beneficiari e semplificando quanto più possibile i passaggi procedurali*» (RAA FSE Basilicata, 2022, p. 94). In secondo luogo, può essere molto utile prestare particolare rilievo alla comunicazione, facendo sì che le caratteristiche e le opportunità del progetto emergano in maniera chiara ed efficace al fine di attrarre gruppi coerenti

di candidati. Infine, a tal proposito, si potrebbero prevedere momenti di selezione supplementari volti ad accertare l'effettiva adeguatezza dei beneficiari, magari in una fase finale più ristretta. È evidente, però, che ciò comporterebbe ulteriori aggravii in termini procedurali.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel lungo percorso di analisi svolto, si è posto in evidenza il grande impatto che la crisi pandemica ha esercitato sulla gestione dei PO. Senza dubbio, essa ha rappresentato una sfida inattesa, che ha messo a dura prova le capacità adattive di tutti i soggetti coinvolti nei processi. Infatti, le misure governative a contrasto della pandemia hanno generato *«ritardi nello svolgimento di determinate attività progettuali con conseguenti ritardi nelle attività di rendicontazione e monitoraggio. Tale circostanza ha portato ad un rallentamento»* (RAA FSE Liguria, 2022, p. 86). Nondimeno, a fronte della situazione emergenziale, i sistemi regionali hanno dimostrato comunque una forte resilienza e, soprattutto grazie alla riprogrammazione, in moltissimi casi sono riusciti a calmierare gli effetti della congiuntura negativa con interventi mirati e tempestivi. Per certi aspetti, le azioni intraprese dalle politiche di coesione hanno funzionato come veri e propri ammortizzatori della crisi, la quale, però, continuerà inevitabilmente a ripercuotersi sul tessuto economico e sociale ancora per molto tempo. *«La previsione di una ulteriore fase economica recessiva conseguenza della pandemia da Covid-19, con impatti negativi sull'occupazione, richiede infatti di mantenere elevata l'attenzione sui target oggi più deboli nel mercato del lavoro e, nel contempo, rafforzare le misure di sostegno all'inclusione sociale»* (RAA Abruzzo FSE, 2022, p. 82). Dunque, in previsione di simili sviluppi, sembra lecito guardare ai fondi SIE come uno strumento imprescindibile anche in chiave futura, il quale, per esempio, *«potrà continuare a essere strategico nel riparare il danno economico subito dai lavoratori, sia dipendenti che autonomi, divenuti disoccupati a causa della crisi, reinserendoli nel mercato del lavoro, anticipando le esigenze in termini di competenze e contribuendo ad equilibrare l'offerta e la domanda sul mercato del lavoro»* (RAA FSE Friuli Venezia-Giulia, 2022, p. 107).

Se l'avvenire è piuttosto incerto, il presente, di converso, può fornire qualche sicurezza in più. In primis, nonostante le criticità, la stragrande maggioranza dei PO registra un avanzamento generalmente positivo sotto tutti i punti di vista: fisico, procedurale e finanziario. Da ciò si evincono alcune qualità fondamentali che consentono ai programmi di assorbire l'impatto degli imprevisti, ovverosia reattività, tempismo e flessibilità. Come si è avuto modo di osservare, ciò che invece costituisce un ostacolo è la gabbia burocratico-legale; con le sue disposizioni capillari e stringenti, non sempre pienamente giustificate in rapporto agli obiettivi, essa tende a provocare incomprensioni, rallentamenti o persino rassegnazione nel caso di alcuni beneficiari che rischiano di rinunciare alle opportunità di finanziamento. Questo fenomeno si lega da un lato alla struttura della programmazione, ma, dall'altro, anche alle condizioni peculiari del territorio e delle sue organizzazioni. A proposito di territorio, non sembra irrilevante notare come i pochi casi in cui si esprimono maggiori preoccupazioni per lo stato di avanzamento del programma si collochino esclusivamente nelle regioni del Sud. Ciò potrebbe dipendere, almeno parzialmente, dall'enorme quantità di fondi che si trovano a dover gestire rispetto alle altre regioni, con conseguenti difficoltà sul piano della programmazione, dell'attuazione e del conseguimento dei target. Tuttavia, non si tratta di un'ipotesi sufficiente a giustificare l'ennesimo punto di frattura tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, su cui, evidentemente, occorre ancora riflettere e lavorare per favorire un allineamento delle performance.

Oltre alla questione del divario tra Nord e Sud, il nuovo ciclo di programmazione relativo al periodo 2021-2027 presenta numerosi elementi di sfida. Tra tutti, il più dirimente sembra essere il protrarsi dell'attuale conflitto nel cuore dell'Europa e i suoi contraccolpi in termini politici ed economici. Sfortunatamente, per certi aspetti *«risulta del tutto imponderabile l'impatto che il conflitto russo-ucraino del febbraio 2022 potrà registrare sia sul sistema socio economico nazionale e regionale sia sulla capacità di spesa del PO. Gli effetti positivi che l'attuazione del PNRR, in complementarità con il PO, avrebbe dovuto dispiegare rischiano di essere robustamente ridimensionati della crisi causata dalla guerra»* (RAA FESR Sicilia, 2022, p. 6). A maggior ragione, è importante fare in modo che l'esperienza maturata nell'esercizio appena concluso (2014-2020) venga messa a sistema in una prospettiva di continuità, ponendosi come base per l'organizzazione dei nuovi programmi. Com'è ovvio, affinché ciò avvenga è necessario accrescere progressivamente la consapevolezza rispetto ai punti di forza da mantenere e agli elementi di debolezza su cui occorre intervenire. Pur nei limiti delle sue potenzialità, la speranza è che il presente lavoro possa offrire un valido supporto in tal senso.

CAPITOLO 3 - Analisi delle interviste effettuate in profondità rivolte alle Autorità di Gestione di Piano Operativo e alle Autorità Responsabili di Piano Sviluppo e Coesione

INTRODUZIONE E METODOLOGIA

Il lavoro esposto in queste pagine rappresenta l'ultima tappa di un iter di ricerca che ha coinvolto le Autorità di Gestione (d'ora in poi AdG) e le Autorità Responsabili di PSC (d'ora in poi Autorità di PSC), precedentemente chiamate a compilare un questionario strutturato e standardizzato con domande relative a una vasta gamma di tematiche inerenti al processo di gestione dei piani. Oltre a costituire una preziosa fonte di informazioni, le risposte ottenute hanno consentito di tracciare il solco che ha guidato il prosieguo dell'indagine, ossia una parte qualitativa di approfondimento su alcune dimensioni salienti. Pertanto, nel rispetto dell'approccio *mixed methods* che contraddistingue la ricerca, e quindi nell'ottica di una piena integrazione degli strumenti impiegati, ai fini della rilevazione è stata ideata una traccia di intervista che si articola a partire dalle evidenze empiriche dell'analisi quantitativa, con particolare attenzione agli aspetti più critici e controversi. Ciò ha permesso di sviluppare delle domande che consentissero l'ispezione dei fenomeni in gioco mediante un approccio intensivo, più che estensivo, andando così a integrare il dato precedente con l'aggiunta di testimonianze puntuali, argomentate e soprattutto sensibili alle specificità personali e di contesto.

Oltre alla maggiore qualità del dato, un altro beneficio fondamentale si è ottenuto in termini di partecipazione, giacché la conduzione di un'intervista non strutturata, con domande a risposta aperta, ha consentito piena libertà di espressione ai soggetti intervistati, i quali, sentendosi parte attiva nel processo di ricerca, hanno contribuito mostrando interesse e consapevolezza circa l'opportunità di condividere proposte, critiche, idee e opinioni con tutta la comunità. Peraltro, le autorità hanno accettato il confronto anche su argomenti potenzialmente delicati, quali, per esempio, la gestione delle relazioni con la parte politica e le paure e i rischi derivanti dall'esercizio del proprio ruolo.

Volendo quantificare il livello di partecipazione, è opportuno premettere che il reclutamento è avvenuto già a partire dalla compilazione del questionario, dove i rispondenti avevano facoltà di lasciare il proprio recapito e-mail per essere nuovamente contattati in vista del successivo step di ricerca. Tra costoro, circa la metà ha dato il proprio consenso (24 su 47) e in 17 hanno poi effettivamente svolto l'intervista. A questi se ne aggiungono 4 pervenuti tramite altri canali, per un totale di 21 interviste condotte in modalità online mediante l'applicativo Meet di Google. Tuttavia, l'analisi finale si basa su 20 interviste⁸ così distribuite: 10 in ambito FSC, 5 per il FESR e 1 sull'FSE, mentre le restanti 4 rimandano a programmi plurifondo (FESR e FSE). Sul piano empirico, tutto ciò ha generato un corpus testuale molto ampio; basti dire che sommando le trascrizioni delle interviste si ottengono ben 273 pagine totali. Esse compongono il ricco e variegato sistema di pensieri e testimonianze che ci accingiamo ad analizzare.

⁸ Questo perché un intervistato non ha fornito il consenso per la registrazione audio.

1. I PERCORSI FORMATIVI E LE TRAIETTORIE PROFESSIONALI: VERSO IL RUOLO DI AUTORITÀ

Le persone intervistate nell'ambito della ricerca corrispondono a figure professionali di vertice, la cui posizione richiede competenze specifiche, ma anche una certa duttilità nel sapersi orientare su più fronti: gestionale, giuridico, economico, politico e relazionale. In effetti, si tratta di qualità che difficilmente prescindono da una solida e duratura esperienza pregressa, che in qualche modo guida le autorità nella conduzione del proprio lavoro. Dunque, si reputa utile provare a comprendere meglio la natura delle traiettorie professionali, cercando al contempo di enucleare alcuni possibili elementi di convergenza.

A conferma di quanto già evidenziato nell'analisi quantitativa, la maggior parte degli intervistati presenta un *background* formativo abbastanza omogeneo, prevalentemente incentrato sullo studio di materie economiche e giuridiche. In effetti, sembrano essere queste le discipline più propedeutiche, capaci di offrire una solida base di partenza per l'acquisizione delle competenze necessarie all'esercizio del ruolo, che prevede sia il controllo sulla gestione economico-finanziaria dei piani, sia la capacità di destreggiarsi nei complessi quadri normativi nazionali e comunitari. D'altro canto, «*un lavoro così specifico [...] non si impara sui banchi dell'università*» (AdG, FESR, uomo), sicché un adeguato periodo di crescita è indispensabile per forgiare figure che sappiano affrontare non solo la sfida del costante aggiornamento professionale, ma anche, sul piano umano, la pressione esercitata da soggetti esterni, il conflitto tra stakeholder con interessi diversi, talvolta contrapposti, nonché lo stress derivante dall'assunzione di responsabilità che comporta sempre un margine di rischio, anche di natura giuridica. Pertanto, non stupisce osservare come molte delle autorità intervistate abbiano alle spalle un lungo percorso di avvicinamento, culminato con l'attuale nomina ad AdG o Autorità di PSC. Di seguito, alcune testimonianze:

mi occupo di politiche di coesione per certi aspetti da sempre, un pochetto lo desideravo, l'ho cercato dopo la mia laurea [...] in economia e commercio e alcune prime esperienze. Una delle prime cose che ho fatto è stato uno stage in Commissione europea in DG Regio, nell'unità finanziaria dove si analizzavano le modifiche dei piani finanziari dei complementi di programmazione dei POR, all'epoca era l'inizio della programmazione 2000-2006, quindi era la chiusura della 94-99. [...] Ad oggi sono circa otto anni che svolgo il ruolo di autorità di gestione (AdG, FESR, uomo)

di certo il mio background precedente, cioè quello di aver gestito attivamente dei progetti di ricerca è stato in grado di aiutarmi anche a individuare eventuali criticità che poi sono emerse magari nel corso della gestione (AdG, FESR, donna)

ho visto delle politiche di coesione praticamente qualsiasi cosa, appunto, dai sistemi informativi che sono serventi fino a come si scrivono i programmi e come si negozia nel partenariato (Autorità di PSC, FSC, donna)

si cerca di imparare da quelle che sono le lezioni un po' del passato. [...] Mi sono molto appassionata nel capire come, visto che in Italia c'era un forte ritardo sia come presenza di intermediari sia come presenza anche di strumenti innovativi, si potesse lavorare su queste cose (AdG, FESR e FSE, donna).

In aggiunta, quest'ultimo esempio aiuta a focalizzare l'attenzione su un aspetto che emerge sovente, ossia il riferimento comune alla passione, alla curiosità, all'interesse, elementi che si condensano in un certo gusto per la sfida, animato dalla volontà di affrontare e risolvere i problemi con spirito propositivo, senza lasciarsi spaventare o abbattere dagli imprevisti, dai contrattempi e dalle criticità con cui ognuno è chiamato a confrontarsi. Evidentemente, questa disposizione alla tenacia aiuta a preservare la lucidità nei momenti di maggiore stress, poiché occorre sempre saper rispondere prontamente alle contingenze e ai cambiamenti che possono avvenire in corso d'opera, anche a fronte di eventi esogeni imprevedibili, come sono stati, per esempio, la pandemia e la guerra. Quanto appena espresso trova riscontro nelle interviste:

tutti scappavano da questa operazione di milioni di euro e io, che ero l'ultimo arrivato, decisi di infilarmi in questa avventura come spesso mi capita nella mia vita privata, nella mia quotidianità. Quindi mi sono infilato con tanta determinazione e passione come mi capita di solito, [...] un "pazzo" che andava a prendere questa operazione da 9 milioni che tutti rifiutavano (Autorità di PSC, FSC, uomo)

i colleghi sono la prova evidente di persone appassionate che tra l'altro vengono da contesti professionali diversi, [...] e direi che ci mettono quello spirito che può portare poi a risultati inattesi quando ci si confronta. [...] in realtà ho scelto il mio settore un po' perché era, appunto, un settore sfidante (Autorità di PSC, FSC, donna).

Prima di concludere, è bene porre l'accento sul fatto che, per quanto ognuno possa disporre di un adeguato bagaglio di esperienze, conoscenze e competenze, esse, da sole, non saranno mai sufficienti a garantire il successo. Questo perché, chiaramente, le autorità non lavorano come "uomini soli al comando", bensì vengono sostenuti dalla propria struttura di riferimento, composta da altre persone le quali, integrando abilità diverse e complementari costituiscono una preziosissima rete di sostegno. Dunque, il ruolo degli uffici e delle amministrazioni è dirimente nella misura in cui, nel tempo, incorporano pratiche e modelli organizzativi, i quali possono costituire buone o cattive pratiche. Banalmente, il fatto che tali pratiche vengano trasmesse e lasciate in eredità a coloro che entrano a far parte delle strutture, costituisce un bivio cruciale nel momento in cui determinano un impedimento ovvero un'opportunità di crescita nel percorso professionale di chiunque e quindi anche di coloro che svolgono il ruolo di autorità, oggi e domani. Alla luce di quanto detto,

è anche fondamentale il fatto che le amministrazioni regionali e statali per i PON, riescano a mantenere delle strutture tecniche di presidio che, ciclo dopo ciclo, assicurino lo sviluppo e anche il mantenimento di un patrimonio di conoscenze e di competenze comuni (AdG, FESR, uomo).

2. LE SFIDE E LE CRITICITÀ

2.1 IL TEMPO DELLA PROGRAMMAZIONE

L'accelerazione del mutamento sociale è ormai una caratteristica distintiva della contemporaneità, un processo pervasivo in cui la velocità assume sempre più valore, mentre gli orizzonti temporali tendono a contrarsi e la lungimiranza viene spesso predicata ma raramente praticata. In sintesi, le logiche di breve periodo prevalgono su tutte le altre. A ben vedere, per via della sua stessa natura, l'attività di programmazione dovrebbe contrapporsi a questa cornice dromologica e presentista, poiché programmare significa anzitutto porre le basi per il futuro, il che implica riflettere e saper attendere, prevenire, piuttosto che curare, intervenire al momento giusto, se serve, ma guidati dalla consapevolezza, non dall'urgenza. Eppure, è proprio il diffuso clima di urgenza normalizzata che rischia di trasfigurare la programmazione, falcidiata da una instabilità cronica cui cerca faticosamente di adeguarsi. Da questo punto di vista, i problemi emersi sono numerosi: a partire dall'eccessiva rapidità con cui le regole vengono cambiate, anche in corso d'opera, proseguendo con l'alternanza dei decisori politici - che comporta discontinuità nelle strategie di *policy* - per arrivare alla mancanza di tempo per la formazione delle figure professionali meno strutturate, spesso obbligate a rincorrere l'emergenza. Gli intervistati ne parlano in questi termini:

le regole cambiano troppo rapidamente, il fatto che spesso le risorse assegnate non possono essere considerate come sicure, come certe, ma che spesso sono soggette a decurtazioni, a tagli, a sanzioni, o vengono assegnate con grande ritardo, come per esempio nella fase attuale per quanto riguarda la

programmazione 21-27 del PSC, contribuisce a costruire un contesto che è assolutamente poco favorevole, poco orientato alla programmazione degli interventi (AdG, FESR e FSE, uomo)

io lo dico da tempo, [...] dobbiamo trovare modelli di lavoro differenti; gli enti, così come sono stati strutturati, non ce la possono fare, né i tempi di adeguamento degli organici sono compatibili con i tempi di spesa previsti adesso per i programmi (Autorità di PSC, FSC, uomo)

avere una guida politica che dura un certo periodo di tempo ci consente, come dire, di avere una continuità amministrativa di lungo periodo che ci dia modo di organizzare, programmare e gestire, attuare e quant'altro (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Ciò detto, occorre chiedersi in che modo l'attività di programmazione possa fronteggiare questa perdurante carenza di tempo. In primo luogo, c'è l'auspicio di un vero e proprio cambio di mentalità rispetto all'abitudine, tutt'ora dominante, di attivarsi solo nel momento propizio o, peggio ancora, del bisogno. In sostanza, si tratta di superare quell'approccio meramente situazionale entro cui le azioni vengono pensate e strutturate al solo scopo di intercettare i fondi, piuttosto che sfruttarle per dare seguito a un sistema di interventi preesistente e integrato. In questi casi, il rischio è dare vita a una programmazione asistemica che da un lato può risultare efficace nel breve periodo, dall'altro rischia di essere poco feconda in prospettiva futura. In tal senso, il concetto chiave è quello di continuità, per cui la programmazione dovrebbe porsi come esercizio costante, prassi quotidiana, buona abitudine da mettere in pratica sempre. Così facendo, essa sveste i panni dell'adempimento assumendo la funzione di opportunità, per piegare le risorse ai bisogni del territorio e non viceversa. Pertanto,

la logica è diversa: vediamo quali sono i progetti che noi vogliamo realizzare e andiamo a cercarci l'opportunità di finanziamento. Allora, in questo caso, avendo un qualcosa che interessa alle direzioni, che poi sono quelle che attuano, riesco veramente ad ingaggiarle e a far sì che anche le attività più amministrative vengano, come dire, digerite in modo più agevole (Autorità di PSC, FSC, uomo).

In qualche modo, si potrebbe affermare che la programmazione debba configurarsi come *forma mentis*, e in quanto tale va allenata, continuamente; solo così è possibile sfruttare al meglio le occasioni di finanziamento, favorendo l'implementazione di programmi efficaci, ma anche organici e duraturi. Detto in altri termini,

dovremmo programmare nel medio lungo periodo a livello territoriale e settoriale, e ciò richiede che chi deve fare questo ai vari livelli, regionale, provinciale o subregionale, lo dovrebbe fare a prescindere dalle risorse in campo, così da farsi trovare pronti al momento in cui strategie territoriali e strategie settoriali debbano essere poi utilizzate per essere alimentate dai programmi, perché altrimenti vedete, poi succede che l'esercizio parte sempre tardivamente (AdG, FESR, uomo)

se vogliamo far funzionare bene la macchina dobbiamo averla, cioè non lavorare in *day by day*, ma avere una visione di periodo più allargata. Quello che abbiamo scontato nel passato era: "mettiamo dentro le opportunità che in quel momento ho disponibili", senza avere una visione strategica molto allargata e magari avendo anche una pluralità, una forte parcellizzazione degli interventi e non focalizzandoci magari su qualcosa di più strategico di alto livello (Autorità di PSC, FSC, uomo)

la cosa più sfidante è proprio quella di riuscire in maniera addizionale a utilizzare bene queste risorse che hanno dei vincoli di tempo e anche di regole abbastanza stringenti, e quindi a mio avviso possono essere utilizzate bene solo se alle spalle c'è una struttura che già sa utilizzare bene le risorse nazionali e che le usa in maniera complementare e integrata. Non è immaginabile cominciare un programma esattamente il giorno dell'approvazione (AdG, FESR e FSE, donna).

In definitiva, se da una parte è comunque necessario seguire un principio di realtà, per cui

la capacità di un'amministrazione di modificare velocemente in base a quelle che sono le esigenze, soprattutto se ci sono degli shock come in questo caso esogeni, pensiamo al Covid, pensiamo alla guerra, determina una positività (AdG, FESR e FSE, donna),

d'altro canto, non bisogna mai dimenticare che

i programmi non sono una cosa che restituiscono risultati nel breve periodo; quindi, da questo punto di vista bisogna avere molta, molta pazienza, nel senso che è veramente un atteggiamento che può comprendere solo il contadino che pianta il grano al momento giusto. [...] se non si semina nel momento giusto, tipo il grano, se tu vai oltre un certo momento quando la costellazione delle Pleiadi non è più visibile in cielo, difficilmente cresce e nasce. Quindi, bisogna avere molta attenzione a come si, non solo programma, ma a come si dà avvio all'attuazione, perché dopo la semina il raccolto viene per tempo solo se programmi per tempo; quindi, quello che ho imparato è che non ci si improvvisa e che non è come una partita di calcio, che dopo 90 minuti capisci se hai vinto o perso (AdG, FESR, uomo).

2.2 IL POTERE PEDAGOGICO DELLA PROGRAMMAZIONE

Nella fase iniziale, l'intervista prevedeva una domanda in cui si chiedeva alle autorità di indicare quali fossero stati gli aspetti più sfidanti del proprio programma in base all'esperienza maturata. Sorprendentemente, sebbene il quesito fosse formulato in modo da prestarsi a una variegata molteplicità di risposte, in realtà i temi emersi sono molto circostanziati e soprattutto interconnessi. In prima istanza, si segnala una carenza strutturale e generalizzata degli uffici della PA, con particolare riferimento agli enti territoriali. Le problematiche si dispiegano su più livelli e, come peraltro traspare dall'analisi dei rapporti annuali d'attuazione, riguardano sia la dimensione quantitativa sia quella qualitativa. Sul primo versante, la riduzione numerica del personale rappresenta un vero flagello il cui trend negativo non sembra arrestarsi. Difatti, questa mancanza è spesso sufficiente a rallentare in modo significativo lo svolgimento dei programmi e quindi, come affermano i seguenti intervistati,

si configura la presenza di troppi elementi negativi. Ci sono progetti che è da metà 2017 che li abbiamo programmati, oggi probabilmente arriveranno a un OGV, per cui stiamo parlando quasi di un quinquennio e gli elementi che concorrono sono tantissimi. Stiamo facendo la storia del dramma della burocrazia da questo punto di vista, perché partiamo con l'insufficienza numerica degli uffici. In questo momento viviamo un crollo pazzesco nei numeri, ma è un tema che riguarda tutto. Però vi do un dato per farvi capire: io sono stato assunto nel 2010 ed eravamo 11.500 dipendenti, oggi siamo 4.200... a distanza di 12 anni scarsi siamo ridotti ben oltre, considera che l'età media di questi è 58 anni. Allora, da questo punto di vista io ho già un problema (Autorità di PSC, FSC, uomo)

al di là della pandemia, che è stato sicuramente un periodo complicato, [...] venivamo comunque da anni di blocco di assunzioni, quindi con un depauperamento del personale, ma anche di competenze (AdG, FSE, uomo).

A proposito di competenze, vi sono poi le criticità relative all'aspetto qualitativo, ossia alla preparazione e alla formazione delle figure che operano negli uffici, chiamate a gestire procedure nuove, spesso articolate e complesse, che richiedono un *know how* specifico e, all'occorrenza, opportuni percorsi di aggiornamento. Purtroppo, in assenza della capacità di gestire efficacemente gli obblighi burocratico-amministrativi, non solo aumenta il rischio che gli interventi subiscano ritardi o non giungano a compimento, ma può attivarsi, a monte, un meccanismo controintenzionale di rinuncia alle opportunità di finanziamento proprio da parte di coloro che, in realtà, ne avrebbero maggiore bisogno.

È chiaro che chi non ha esperienze di gestione di fondi strutturali fa una fatica incredibile nell'adattarsi, e quindi molte volte un ente locale, pur avendo dei vantaggi evidenti per la propria popolazione nel gestire il Fondo Sociale, quando si appropria alle procedure nella fase di programmazione,

soprattutto di rendicontazione e di controllo, parecchie volte alza le mani e dice: “preferisco non accedere a queste risorse” (AdG, FSE, uomo)

in alcune città [...] una bassa esperienza nella gestione diretta dei fondi e una, direi, non esistenza fin dall'origine di una struttura adeguata da un punto di vista organizzativo, ha fatto sì che ci fossero state delle progettazioni che poi hanno avuto delle difficoltà nella tempistica (AdG, FESR, uomo).

Nondimeno, stanti le difficoltà sul fronte delle risorse umane, si osserva in filigrana il tema di un'integrazione ancora imperfetta tra l'impostazione del quadro normativo italiano e le direttive provenienti dalla Comunità Europea. Sussistono, infatti, differenze sostanziali nella regolamentazione dei fondi comunitari rispetto a quelli nazionali. Tale discrasia può avere conseguenze negative in termini di adesione da parte dei potenziali beneficiari, ma anche, come si è detto, di preparazione delle figure professionali, costrette a un impervio esercizio di adeguamento. Più precisamente,

la criticità è [...] che spesso c'è una diffidenza, una diffidenza in quello che è europeo, perché ovviamente è più controllato, è più impegnativo, e quindi spesso, magari, forse, imprese che potrebbero accedere preferiscono rinunciare, e quindi si crea una specie di selezione al contrario: aziende che magari, soprattutto in territori come il meridione, dove ci sono tante risorse, in alcuni momenti si dedicano a fare progetti non guardando troppo a quello che è il futuro, e soggetti che fanno già bene le cose che magari preferiscono continuare a fare per conto proprio (AdG, FESR e FSE, donna)

abbiamo anche scontato dei deficit di sistema non indifferenti, perché il programma 14-20 è partito con un certo codice degli appalti e strada facendo se n'è trovato un altro completamente diverso, che ha messo in difficoltà tutto il mondo delle imprese che ruotano attorno ai lavori pubblici [...]. In alcuni casi ci sono problemi di [...] *over design* rispetto alla normativa comunitaria, penso ad esempio alla nostra normativa sul subappalto, per cui siamo anche stati condannati dalla Corte di Giustizia Europea e adesso siamo chiamati a delle procedure di correzione automatica sui progetti abbastanza complicate (AdG, FESR, uomo).

Ora, lungi dal costituire motivo di rassegnazione, è bene evidenziare invece, come tutto ciò configuri, a giudizio dei rispondenti, la sfida più importante e appassionante del loro mandato. Dunque, riuscire a sensibilizzare le amministrazioni meno strutturate, accompagnandole nel processo di acquisizione di nuovi strumenti utili non solo per intercettare i fondi e portare a termine i programmi, ma anche, in senso generale, per una gestione più efficace ed efficiente della cosa pubblica, è fonte di grande soddisfazione. Si tratta di un concetto diffusamente espresso nella maggior parte delle interviste, di cui segnaliamo alcuni passaggi significativi:

gli aspetti più sfidanti sono stati quelli di aver messo in condizione molte amministrazioni, tra l'altro amministrazioni piccole, deboli, a entrare nella dinamica della gestione dei fondi [...] che ha messo in condizione molti comuni di piccole dimensioni, soprattutto che erano i comuni riceventi la buona pratica, di entrare nelle dinamiche gestionali dei fondi strutturali. Perché sapete benissimo che oggi le risorse di investimento, le maggiori risorse di investimento messe in campo anche per gli enti locali sono di provenienza o comunitaria o adesso, vabbè, PNRR. [...] Da questo punto di vista questo progetto ha aiutato molto i comuni (Autorità di PSC, FSC, uomo)

è sfidante questa modalità veramente di far crescere le cose e di condividerle con tutti gli attori della partita, interni ed esterni, e vederle realizzare, sia gli aspetti più piccoli attuativi che quelli più di programmazione (AdG, FESR, uomo)

penso che una delle sfide più importanti sia quella di rendere sempre più flessibile e più semplice le modalità di accesso e quindi aumentare quella che è la platea, aumentare la platea che partecipa a questa esperienza. Anche perché, [...] più che avere le risorse, spesso c'è proprio una lezione appresa nel modo di lavorare, nel fatto di entrare in contatto con altre imprese che è un vantaggio che spesso va oltre quello che è il beneficio pecuniario in qualche modo (AdG, FESR e FSE, donna)

noi sul nuovo programma avevamo previsto delle misure di accompagnamento sia alla progettazione che alla rendicontazione per le linee del programma (AdG, FSE, uomo).

Alla luce di quanto detto, emerge un tratto comune nelle motivazioni che spingono gli intervistati a farsi carico del ruolo di autorità, che per quanto complesso e impegnativo, restituisce in maniera diretta il senso di crescita di un'intera comunità, sia essa nazionale o locale. E proprio questo valore pedagogico della programmazione rappresenta uno sprone per trascendere i particolarismi e porsi in posizione di ascolto, al servizio del territorio

2.3 LE CRITICITÀ DELL'ULTIMA RIPROGRAMMAZIONE

Benché i quadri normativi costituiscano un punto di riferimento fondamentale a garanzia del corretto sviluppo dei piani in tutte le loro fasi, può accadere, talvolta, che essi comportino alcune criticità. Ciò accade quando, per esempio, direttive differenti entrano in contrasto tra loro, cambiano in corso d'opera o si prestano eccessivamente all'interpretazione, sollevando dubbi e indecisioni che rallentano, per non dire paralizzano, il normale svolgimento delle attività interessate. È quest'ultimo, in effetti, il caso dell'Accordo Provenzano, stipulato dall'eponimo Ministro al fine di calmierare gli effetti della pandemia rimodulando la gestione dei fondi. Più precisamente, esso consentiva il trasferimento di una quota di risorse dei piani verso misure emergenziali a livello regionale e nazionale, con norme specifiche che prevedevano la possibilità di sostenere spese attraverso il contributo dei fondi strutturali di investimento europei. Ciò nonostante, tra gli intervistati si registra un consenso pressoché unanime nel ritenere l'Accordo Provenzano farraginoso e controverso. Per alcune autorità si è trattato, nuovamente, di una sfida, per altri di una mera criticità:

sicuramente l'aspetto più [...] sfidante è stata la novità conseguente al nuovo PSC, quindi all'inclusione nel nuovo PSC delle sezioni speciali; quindi il famoso Accordo Provenzano e tutto quello che ne è conseguito (Autorità di PSC, FSC, uomo)

quella che sicuramente è la criticità in assoluto maggiore è la Sezione Speciale, perché lì veramente siamo nell'interpretazione più totale, e poi in Italia le leggi bisognerebbe applicarle, non interpretarle, invece lo sport nazionale è interpretare la legge. Quindi è questo il problema, nel senso che o risolviamo il problema della Sezione Speciale o veramente rischiamo di avere problemi importanti, cioè, non c'è addirittura uniformità di vedute tra IGRUE, Dipartimento Coesione e Agenzia per la Coesione su cosa voleva dire l'Accordo Provenzano (Autorità di PSC, FSC, uomo)

allora, sulla programmazione 21-27 è iniziata la partecipazione, è stata fatta una delibera CIPES per assegnare a ciascuna regione un'anticipazione di risorse a valere sulla programmazione 21-27. [...] Tra l'altro, c'era la possibilità di coprire con questa erogazione magari le risorse che abbiamo dovuto cedere per l'Accordo Provenzano [...]. Il dubbio che è sorto con l'anticipazione dell'avventura 21-27 era che queste risorse 21-27 da una parte, chiaramente, potevano esse utilizzate per nuovi progetti, dall'altra, però, l'interpretazione era che potessero anche coprire quelle uscite per l'accordo Provenzano. (Autorità di PSC, FSC, donna).

Com'è evidente, gli intervistati lamentano non solo una mancanza di chiarezza nel testo dell'Accordo, ma anche, e forse soprattutto, l'assenza di linee guida che ne consentano una lettura il più possibile univoca. Diversamente, il rischio consiste nel lasciare troppo spazio all'interpretazione, con conseguenze indesiderate anche rispetto alla nuova programmazione 2021-2027.

3. LA RIPROGRAMMAZIONE

Malgrado le criticità evidenziate, l'Accordo Provenzano risponde comunque all'esigenza concreta di poter modificare la programmazione a seguito della crisi sanitaria globale. In effetti, la stragrande maggioranza dei piani ha subito forme più o meno intense di rimodulazione della struttura originaria e, proprio per questo, sembra utile focalizzare l'attenzione sulle dinamiche che hanno accompagnato il processo di riprogrammazione. Per prima cosa, si notano pareri abbastanza trasversali in merito alle difficoltà oggettive nella ridefinizione delle attività, anche nella quota consistente di coloro che hanno scelto di riprogrammare. Tra gli aspetti più citati troviamo sicuramente la difficoltà di integrare misure emergenziali che richiedono tempi d'attuazione molto ristretti nell'alveo della rigida regolamentazione dei fondi europei. Molte volte, ciò ha comportato un aggravio di lavoro significativo per le strutture competenti, rischiando che le azioni previste giungessero intempestive. L'adeguamento dei Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), le scelte relative alle azioni su cui intervenire, il coordinamento delle parti coinvolte nel processo decisionale e le difficoltà nella rendicontazione finanziaria rappresentano le problematiche di maggiore rilievo:

la riprogrammazione l'abbiamo fatta in vista dell'OGV del 31/12, è stato molto difficoltoso. [...] è stato difficoltoso perché reperire tutte le informazioni da tutte le direzioni generali, dare anche un ordine di priorità a interventi che sono tutti molto importanti è stato abbastanza difficoltoso (Autorità di PSC, FSC, donna)

ogni rimaneggiamento ha richiesto un intervento di adeguamento del Si.Ge.Co., e in alcuni casi anche particolarmente significativo, tutte le volte in cui la riprogrammazione ha riguardato non semplicemente l'inserimento di un nuovo intervento, quanto [...] rendicontare in ambito PON, come hanno fatto tutti gli altri PON, misure che erano state assunte come risposta al Covid e quindi fatte in regime emergenziale e spesso derogatorio della normativa vigente. Questa cosa [...] deregolamentare messa dentro a un sistema molto preciso di regolamentazione di quello che devi fare e quello che non devi fare a volte ha creato un po' di difficoltà (AdG, FESR, uomo)

[la riprogrammazione] ci ha portato a fare dei calcoli veramente incredibili, perché noi abbiamo i calcoli reali di avanzamento del Fondo Sociale e poi abbiamo i calcoli formali che dobbiamo esporre che non corrispondono a quello che abbiamo sulle procedure, per cui questa complessità c'è stata (AdG, FSE, uomo).

D'altronde, la decisione da parte di alcune autorità di non ricorrere, o ricorrere il meno possibile, agli strumenti della riprogrammazione, si fonda su ragioni pienamente riconducibili a quelle appena esposte. In aggiunta, c'è chi parla di un vero e proprio "errore politico" nella scelta di sviluppare contromisure alla pandemia che poggiano sul sistema dei finanziamenti europei. Difatti, occorre considerare che

per riprogrammare [...] devi trovare anche la condivisione da parte della Commissione Europea, che accetta questi cambiamenti sostanzialmente all'interno del programma, perché i programmi, quando vengono riprogrammati, devono essere poi autorizzati, approvati con decisione da parte della Commissione (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Dunque, anche in considerazione dalla possibilità di mettere in campo strategie alternative di gestione della crisi, si può ritenere

un errore politico chiedere alle programmazioni comunitarie di adeguarsi alla pandemia quando il governo italiano ha messo a disposizione l'FSC nello stesso periodo, e quindi poteva benissimo posizionare la sanità sull'FSC ed evitare che ci fosse una riprogrammazione così significativa delle risorse dei fondi comunitari [...]. Quindi per me è stato un errore pensare di usare uno strumento così rigido come quello dei fondi strutturali per far fronte a una pandemia che invece aveva bisogno di un'assoluta flessibilità anche nell'uso delle risorse (AdG, FESR e FSE, donna).

Peraltro, si registrano anche testimonianze che rivendicano la scelta di non riprogrammare il piano come atto di tutela nei confronti dello stesso:

noi abbiamo preferito mantenere inalterato l'equilibrio dei programmi, perché riprogrammare significava non fare delle cose che avevi già programmato da quattro anni, e che comunque stavano camminando. Non credo che avrebbe sortito un effetto positivo, ci siamo tenuti a margine volontariamente da tutta questa operazione, perché se avessimo pensato in quella fase di sottrarre risorse ad un progetto per fare operazioni spot che valevano per il momento specifico, avremmo secondo me fatto un danno serio. Il tempo ci ha detto che aver resistito sul colle è stato buono, perché poi alla fine la struttura [...] si è adeguata alla circostanza e le risorse sono state individuate altrove, dove il danno era minore. Per cui, il fatto di resistere sull'Aventino da questo punto di vista ha dato i frutti sperati (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Nondimeno, la maggioranza dei soggetti intervistati ha usufruito della possibilità di riprogrammare il piano. Tra costoro, in molti hanno speso parole di apprezzamento nei confronti di un'opzione che, se gestita per tempo, è in grado di compensare le possibili criticità ampliando i margini di manovra in termini di flessibilità finanziaria, sviluppo di nuove azioni e integrazione tra fonti di finanziamento diverse. Nello specifico, un aspetto determinante risiede nella capacità di anticipare la selezione dei programmi su cui intervenire, non solo per accorciare i tempi, ma in qualche modo anche per metabolizzare il comparto burocratico-normativo che accompagna le misure:

la riprogrammazione non è stata complicata anche perché avevamo fatto recentemente un avviso sugli appalti di programma, quindi avevamo già individuato degli interventi che avevano una rilevanza, abbiamo premiato in questo avviso l'immediata cantierabilità. [...] parliamo di riprogrammazioni molto piccole, siamo intorno al 2%, una cifra bassa quindi. Certo, l'abbiamo fatto, perché qualunque risorsa è utile (Autorità di PSC, FSC, uomo)

la Commissione ha accettato questa modifica del programma e quindi abbiamo portato sulle spese sanitarie circa 400 milioni [...], per fare questo poi c'è stato tutto un lavoro che ovviamente non è soltanto di programmazione, ma anche di selezione di progetti che dovevano essere spostati dal programma ad un altro programma, per fare spazio ovviamente a questi progetti Covid (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Infine, la riprogrammazione ottiene giudizi ancora più positivi se si pensa alla grande importanza assunta persino nel garantire il raggiungimento degli obiettivi dei piani. Infatti, essa ha consentito di intervenire strategicamente sulle azioni più deboli e/o in ritardo d'attuazione, scongiurando il rischio del mancato raggiungimento dei target e quindi del definanziamento. Tra l'altro, tutto ciò si pone in perfetta continuità con l'analisi svolta sui rapporti annuali d'attuazione nell'ambito della presente ricerca, dove, nel paragrafo intitolato "*La movimentazione strategica dei fondi*", vi è un chiaro riferimento alla riprogrammazione come opportunità, piuttosto che come necessità. In tal senso, il seguente passaggio rappresenta la migliore delle conferme:

[la riprogrammazione] più che una necessità è stata effettivamente un'opportunità, perché, è inutile farne mistero, nel 2020 c'erano alcune iniziative che stavano dimostrando grossa difficoltà di spesa e avevano accumulato ritardi importanti, parlo soprattutto degli assi infrastrutturali. Quindi, la possibilità di rimborsare sul FESR dei costi importanti sostenuti dal sistema paese [...] è stata colta favorevolmente, sia per ottenere un ristoro immediato da un notevole impegno finanziario assunto dall'Italia, sia per, passatemi il termine, mettere in sicurezza, attraverso un programma complementare, alcune iniziative che politicamente, tecnicamente avevano il loro valore, ma che cominciavano a trovarsi in una situazione di sofferenza eccessiva rispetto ai tempi della spesa. Quindi è stata, ripeto, più un'opportunità che una necessità (AdG, FESR, uomo).

4. IL COORDINAMENTO TRA LIVELLI DIFFERENTI

Per chi svolge un ruolo come quello di AdG o Autorità di PSC, la capacità di interloquire con soggetti diversi, tessere relazioni professionali e mediare le molteplici e talvolta contrastanti esigenze che possono emergere, è senz'altro fondamentale. Tutto ciò è ancora più evidente se si pensa alla funzione di riferimento che essi ricoprono, sia come anello di congiunzione tra le due fasi cruciali del piano, ossia programmazione e attuazione, sia come punto di raccordo tra gli input che giungono da tutti i livelli di governance, nazionali, regionali e locali. In questa sede, si proverà a capire quali possono essere le insidie legate a questa dimensione di coordinamento, e quali, al contempo, le strategie per stabilizzare e fluidificare l'interscambio tra le varie componenti. Come si accennava, l'attività di negoziazione rappresenta il pane quotidiano per ogni autorità, chiamata a recepire, tradurre e sintetizzare le richieste avanzate da tutti gli attori coinvolti nei processi. Eppure, per quanto sfidante e soddisfacente, questo ruolo di guida può comportare un aggravio significativo di stress sul piano fisico e soprattutto mentale, poiché:

tu diventi praticamente un concentrato di istanze che devi mediare. Facciamo i facilitatori di processi tutti i giorni. È ovvio che in questa filiera, non mi voglio assumere meriti, ma vi assicuro che la capacità di contrattazione, il buon senso, la mediazione è fondamentale, unita alla necessità del rispetto delle regole. Quindi ci vuole una pazienza enorme e ovviamente, più che un problema, è che ti richiede uno sforzo organizzativo e di mediazione. Ma è all'ordine del giorno questo sforzo per portare avanti il programma, perché sono sempre coinvolti molti livelli in fase di attuazione (AdG, FESR, uomo).

Entrando più nello specifico, le risposte ricevute in merito al coordinamento suggeriscono di dividere l'analisi in due parti distinte: da un lato, i soggetti istituzionali che nella filiera si pongono o al disopra o a fianco della struttura dell'autorità; dall'altro, gli enti situati a un livello più basso. In quest'ultimo caso, i problemi riguardano principalmente la molteplicità e la frammentarietà delle istanze, le quali spesso vengono formulate in assenza di una reale consapevolezza dei processi a monte che le rendono più o meno ricevibili, generando tensioni, incomprensioni e un sovraccarico di lavoro a scapito degli intervistati:

parliamo spesso di programmazioni multilivello no? Per quanto riguarda noi, dal livello regionale a scendere, si tratta di fare un lavoro stanzialmente abbastanza faticoso di conoscenza, di approccio, anche a volte di *moral suasion*, rispetto a enti che vedono un po' la regione come *deus ex machina* che può risolvere tutti i loro problemi, ma non è così. Quindi, rispetto al basso, bisogna tener conto che la regione ha un'immagine, anche abbastanza positiva, ma devi essere sul pezzo, perché ovviamente questi enti hanno un'autonomia amministrativa che rivendicano ma che spesso non sono in grado di esercitare nei modi con i quali una programmazione come quella comunitaria, che è molto rigida, richiederebbe di sviluppare (AdG, FESR, uomo)

è una difficoltà oggettiva che riguarda la quantità di interlocutori che abbiamo, perché se [...] scendiamo di livello ovviamente parliamo di centinaia e centinaia di comuni, e quindi la difficoltà sta proprio nell'interloquire con tutti quanti questi comuni che [...] hanno quasi tutti gli stessi fabbisogni, quindi da questo punto di vista non c'è una difficoltà ad affrontare i temi, perché sono quasi sempre gli stessi. Dal punto di vista invece della numerosità, quello è evidente che è un problema, tant'è vero che da questo punto di vista stiamo già immaginando di costruire delle piattaforme informatiche, perché [...] per poter stare dietro a tutta questa numerosità di enti, l'unica soluzione è quella di creare delle piattaforme informatiche che possano supportarci (Autorità di PSC, FSC, uomo).

In realtà, al netto degli sforzi gestionali appena esposti, si tratta di questioni che possono essere affrontate positivamente attraverso l'intensificazione del dialogo tra le parti, attività che molto spesso consente di trovare un punto d'incontro. Ben più radicate, invece, sembrerebbero le difficoltà inerenti al rapporto con i soggetti che operano sugli altri livelli. A proposito di dialogo, in questo caso l'aspetto più critico consiste proprio nella carenza in termini di capacità comunicativa da parte del centro o, addirittura, nella quasi totale assenza di opportunità di confronto. Dunque,

le autorità si trovano nella condizione di dover prendere delle decisioni, magari importanti, senza interfacciarsi con chi, eventualmente, potrebbe fornire chiarimenti, pareri o linee guida capaci di orientare le scelte. Tutto ciò, peraltro, ostacola la creazione di *network* capaci di mettere a sistema le esperienze e migliorare la qualità del lavoro grazie all'interscambio di soluzioni e buone pratiche. I concetti qui riassunti vengono puntualmente espressi come segue:

devo dire che il confronto con le altre regioni io non l'ho vissuto in maniera molto intensa, devo dire la verità, e anche la modalità di coinvolgimento della regione e dell'autorità responsabile da parte dei livelli istituzionali centrali è sempre molto individuale (Autorità di PSC, FSC, uomo)

è oggettiva, soprattutto in questa fase, la carenza assoluta di coordinamento da parte del centro [...]. Ci vorrebbe da parte di Agenzia e Dipartimento di Coesione una capacità maggiore, insomma, di coinvolgimento e soprattutto di supporto. Noi in questo momento stiamo soffrendo questa cosa (AdG, FESR, uomo)

per quanto riguarda il livello nazionale, devo dire che negli ultimi anni c'è stato un ruolo molto forte del dipartimento e un ruolo più ridotto dell'Agenzia per la Coesione e questo penso che abbia in parte penalizzato anche il dialogo fra le regioni, perché è chiaro che il dipartimento ha una visione più politica, mentre la parte più attuativa, dove spesso avremo bisogno anche di confrontarci di più con altre regioni, avrebbe bisogno di un ruolo più forte dell'Agenzia a mio avviso, invece questo non è stato messo in campo (AdG, FESR e FSE, donna).

A giudizio di alcuni intervistati, un utile supporto consiste nell'individuazione di alcune figure di riferimento deputate a interfacciarsi con la struttura dell'Autorità. In effetti, si tratta di una soluzione già sperimentata con successo, che dà un volto preciso, univoco, ai singoli uffici e di conseguenza facilita il dialogo favorendo una comunicazione puntuale e diretta fra persone che si conoscono, le quali, pertanto, instaurano un rapporto più stretto che aiuta la risoluzione dei problemi:

noi come rapporti [...] per esempio con l'Agenzia abbiamo un'ottima collaborazione per quanto mi riguarda, con il nostro referente stiamo lavorando bene, stiamo lavorando bene anche con IGRUE (Autorità di PSC, FSC, uomo)

mah, guardi, allora, le dico la verità, i primi anni [...] presso l'Agenzia avevamo un riferimento preciso, era un funzionario dell'Agenzia, poi è stato trasferito, da allora non abbiamo più un riferimento puntuale che utilizzavamo anche per le cose spicciole (Autorità di PSC, FSC, uomo)

al livello più alto della mia amministrazione, quindi, appunto, amministrazione comunale, sindaco, giunta e consiglio comunale, siamo riusciti a creare questo livello di competenze: io ho le competenze tecniche, loro esprimono il loro desiderio programmatico, se si può realizzare col PON Metro bene, se non si può realizzare lo diciamo chiaramente, quindi questo è stato un aspetto che sin dall'inizio abbiamo ben chiarito al nostro livello di riferimento e cioè l'amministrazione comunale (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Un'ultima osservazione, che stavolta pertiene al coordinamento tra tutti i livelli, è l'esigenza di minimizzare la quantità di passaggi, più o meno formali, necessari alla gestione dei processi. Chiaramente, tale obiettivo può essere perseguito in vari modi, per esempio attraverso lo snellimento delle procedure burocratiche, la diminuzione quantitativa delle strutture competenti e, facendo seguito a quanto detto poc'anzi, l'elezione *ad hoc* di figure con compiti di rappresentanza. Diversamente, il lavoro da compiere resta alquanto oneroso, per non dire frenetico e snervante; ciò è quanto lascia intendere, con una sottesa dose di rammarico, un nostro intervistato:

facciamo un esempio di filiera un po' più lunga. Io ho un programma che tiene dentro cinque dipartimenti, non sono direttore generale, faccio un esempio, sono un dirigente, quindi devo avere due fegati e due milze, perché devo avere a che fare con progetti su ambiti fuori dalla programmazione, cioè il 90% delle volte. Quindi, se io ho a che fare con progetti sull'ambiente, devo

tenere dentro il Direttore Generale di quel dipartimento, poi avere la sensibilità di riportare alcune questioni all'Assessore e al ramo di quel dipartimento, presupponendo che abbia già la fiducia in partenza del mio Presidente della Regione, perché tante volte il problema lo conosco meglio io che loro, perché il beneficiario magari ha interloquuto con me (AdG, FESR, uomo).

In estrema sintesi, come suggerisce concisamente un altro intervistato: «più è corta la catena, più efficienti ed efficaci siamo» (Autorità di PSC, FSC, uomo).

5. IL DELICATO RAPPORTO TRA PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE

Sul versante quantitativo della presente indagine, analizzando le risposte fornite al questionario, si è osservato uno scarto pressoché costante e spesso anche significativo tra ciò che viene programmato e la fase attuativa dei piani. Pertanto, si è deciso di approfondire il tema cercando di capire meglio quali potessero essere le cause del fenomeno e come si sarebbe potuto intervenire per arginarlo. Nello specifico, le opinioni raccolte risultano piuttosto eterogenee, presumibilmente anche in ragione delle specificità legate ai contesti operativi. Nondimeno, si tenterà di dare voce a tutte le posizioni espresse, cercando altresì di evidenziarne i punti di contatto in modo da offrire, per quanto possibile, una lettura trasversale. La prima prospettiva si lega al principio per cui esiste quasi sempre uno iato tra il progetto “cartaceo” e il suo corrispettivo nel mondo reale. In sostanza, la realizzazione dei programmi sconta un inevitabile processo di adattamento alle specificità e ai vincoli dei contesti che di volta in volta possono emergere in maniera inaspettata. In quest’ottica, dunque, l’eventuale margine di scostamento può considerarsi del tutto fisiologico, al punto da diventare poco significativo o finanche impercettibile:

questo delta non l’ho avvertito, questa criticità all’interno di questo programma non l’ho avvertita (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi non abbiamo avvertito uno scarto particolarmente ampio tra il programmato e il realizzato. Uno scarto è assolutamente, diciamo, fisiologico e dipende da una serie di fattori (AdG, FESR e FSE, uomo)

gli scarti, ahimè, esistono e penso che esisteranno sempre, ma questo è proprio fisiologico nella natura di avvisi che possono riguardare sia il Fondo Sociale Europeo che il FESR (AdG, FESR, donna).

A ben vedere, si tratta di un punto di vista cui è difficile non riconoscere un fondamento di verità, soprattutto ricordando come l’attualizzazione dei programmi relativi all’esercizio 2014-2020 sia stata bersagliata da congiunture negative imprevedibili su scala globale. In tal senso, la componente fisiologica di scarto è destinata ad acuirsi, giacché non più frutto esclusivo di piccole idiosincrasie territoriali, ma anche conseguenza ineluttabile di fattori esogeni travolgenti e difficilmente contrastabili, che gli intervistati non mancano di sottolineare:

a partire dal 2020 devo dire che con le riprogrammazioni, con la pandemia, con questa incertezza, coi prezzi così vulnerabili ecc., si è creata una situazione di assoluta incertezza (AdG, FESR e FSE, donna)

[di problemi] ce ne sono stati diversi [...]. Nello specifico, facendo riferimento all’economia di guerra, dove ci sono stati tutti i problemi relativi all’aumento dei costi energetici e all’approvvigionamento delle materie, praticamente tutti i RUP si sono trovati nella necessità di capire come poter supplire alla carenza di risorse che si genera dall’incremento dei prezzi (AdG, FESR, uomo)

è chiaro che noi abbiamo un’incertezza che è quella dei prezzi dell’energia sul 2023, faccio un esempio: io oggi chiudo il bando [...], assegno 30-40 milioni di contributi, è chiaro che può darsi che qualcuna di queste imprese, se è veramente in difficoltà, poi rinuncia anche a questi investimenti (AdG, FESR e FSE, donna)

ci sono altri casi in cui, con tutta la buona volontà, un’iniziativa finisce male perché nel frattempo intervengono fattori esterni e non governabili, dinamiche sovraordinate, che ne riducono la portata,

l'appetibilità, l'interesse; un caso classico sono stati gli strumenti di ingegneria finanziaria del ciclo 14-20, perché in quasi tutto il settennio si è assistito a un tale declino tendenziale dei tassi di interesse, che poi solo negli ultimissimi tempi sono schizzati nuovamente alle stelle. Però noi abbiamo avuto strumenti di ingegneria finanziaria tarati su dei tassi al 2016, al 2017 che nel 2019 non interessavano più a nessuno (AdG, FESR, uomo)

mi ricordo che sul bando dove abbiamo messo 9 milioni di euro [...], dove le PMI potevano acquistare servizi innovativi sul mercato, da 9 milioni inizialmente allocati siamo arrivati, tra revoche e rinunce, a poco più di tre. Quindi 1/3 delle imprese ha utilizzato quel plafond che era stato messo inizialmente a disposizione. [...] è un venir meno dei 2/3 delle imprese che inizialmente erano state considerate aggiudicatarie. Questo diventa un problema perché significa che l'attività dei programmatori deve essere tempestiva e in progress, perché se mi si liberano risorse in un bando, e da 9 passo a 3, io ho l'esigenza, nell'arco di un anno o due anni, di dover rimettere in gioco sei milioni di euro con un certo tempismo (AdG, FESR, uomo).

Tuttavia, quanto appena esposto non esaurisce il tema del rapporto tra programmazione e attuazione. Infatti, i problemi di contesto a livello macro di certo non limitano, ma piuttosto si aggiungono alle criticità che riguardano le procedure operate nel passaggio da una fase all'altra. In esso, evidentemente, si consumano gli effetti dei possibili errori occorsi a monte, in sede di programmazione, i quali configurano un'ampia casistica: negligenze individuali, incapacità di intercettare le esigenze dei beneficiari, mancata concretezza nell'individuazione degli interventi, sono solo alcune delle problematiche segnalate. Per non parlare dell'attitudine, già documentata (cfr. Cap. 3, § 2.1), a quell'approccio tipicamente situazionale per cui la programmazione si svolge frenetica, a singhiozzo, in quanto mera risposta alla disponibilità di nuovi finanziamenti. Tutto ciò contribuisce a delineare un quadro vasto e articolato di elementi su cui riflettere:

ci sono casi in cui dobbiamo dare un nome vero alle cose, non ci nascondiamo dietro il fatto che assistiamo anche a casi in cui ci sono degli errori progettuali. Noi abbiamo un problema che si chiama qualità delle progettazioni, e questo capita soprattutto quando le amministrazioni, seppur con delle selezioni, individuano dei tecnici non esperti. E questo giocoforza deve pure venire, perché altrimenti i nostri professionisti non si farebbero mai le ossa. Però è pur vero che il tecnico non esperto commette degli errori in fase di progettazione e spesso [...] ha dei costi aggiuntivi a carico delle amministrazioni dove si è prodotto questo errore progettuale, perché magari il tecnico più avvezzo va a fare un'indagine geologica in più dove si accorge che ci potrebbe essere un qualcosa, il tecnico meno esperto non va nemmeno a scalpellare un pilastro per vedere se i ferri all'interno sono lesionati o vanno cambiati, quindi è ovvio che poi ti accorgi di quello che avresti dovuto già prevedere (AdG, FESR, uomo)

probabilmente per partire in altro modo bisognerebbe prestare un'attenzione maggiore alla fase di individuazione degli interventi, senza perdere l'eccessivo tempo che a volte viene perso perché vengono individuati interventi che non hanno caratteri di concretezza. Nel senso, molto spesso si mette un titolo con un importo, poi, o succede che quel titolo, quell'oggetto, non va bene, o magari l'importo non è commisurato a quello che è l'oggetto dell'intervento e questa è una delle prime difficoltà (Autorità di PSC, FSC, uomo)

il problema è quando poi si trasformano quei programmi in progetti, perché è lì dove avviene il vero scarto, perché il programma è un contenitore di, non voglio dire di idee, ma di investimenti che si intendono realizzare, però l'investimento si realizza poi quando scendi nel dettaglio e quindi quando trasformi un pezzo di programma in progetto. E qui torniamo sempre sul tema di chi poi deve realizzare, di chi deve tra l'altro, come dire, tradurre il fabbisogno (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Vi è poi un'ulteriore questione che fa appello a ciò che potremmo definire il "diritto alla sperimentazione". Più precisamente, si segnala un vero e proprio dilemma che vede, da un lato, l'opportunità e il bisogno di intraprendere nuove strade attraverso programmi innovativi, capaci di suggerire soluzioni alternative e promettenti, dall'altro, il rischio che essi comportino un maggiore impiego di risorse in termini di tempo, spesso assente e soprattutto una più alta probabilità di

insuccesso dovuta al loro carattere sperimentale. In questo caso, la distanza tra il programmato e il realizzato

dipende dalle misure, cioè, ci sono misure che funzionano e che sono testate. Queste di fatto non hanno delle grosse varianze tra la fase di programmazione e la fase di attuazione. Ci sono misure sperimentali, invece, in cui si prova, si fanno delle ipotesi, in alcuni casi funzionano, in altre sono più complicate (AdG, FSE, uomo)

noi [autorità] viviamo questo *trade off* a volte di dover decidere velocemente cosa fare e non avere sempre il tempo, la possibilità magari di sperimentare delle cose, oppure metterci a un tavolo e capire che cosa potrebbe effettivamente essere utile. Anche perché, parliamoci chiaro, la Commissione Europea giustamente spinge verso nuove frontiere che spesso hanno bisogno di un accompagnamento e di una comprensione (AdG, FESR e FSE, donna).

Alla luce di quanto detto finora, non resta che interrogarsi su quali potrebbero essere le contromisure in grado di mitigare la distanza tra la programmazione e la realizzazione dei piani. Anzitutto, è bene rinunciare all'idea che possa esistere una panacea, poiché di

possibilità di intervento in realtà ce ne potrebbero essere molteplici e potrebbe non essercene nessuna, nel senso che dipende effettivamente dalla tipologia di attività che uno pone in essere. Non ci sono delle regole che possono essere considerate general generali e quindi che possono andare bene per tutto. Quindi bisognerebbe analizzare [...] avviso per avviso (AdG, FESR, donna).

D'altro canto, pur con questa consapevolezza, è lecito immaginare e avanzare comunque delle proposte senza cadere in un rassegnato immobilismo. A tal proposito, sembrano essere due le dimensioni più rilevanti: la concertazione e la flessibilità normativa. Quest'ultima costituisce uno strumento fondamentale poiché consente ai programmi di adattarsi in itinere alla rapida mutevolezza dei contesti attuativi. In realtà, spesso il legislatore risponde alle emergenze introducendo regole aggiuntive rispetto a quelle preesistenti, il che non sempre porta ai risultati sperati. Di converso, potrebbe essere utile mantenere un numero ristretto di norme a maglie più larghe. Infine, la concertazione è uno strumento ormai collaudato in molte realtà, che attraverso il coinvolgimento di tutti gli stakeholder aiuta a mettere in pratica i principi dell'approccio *bottom-up* al *policy making*, imprescindibile se si vuole ridurre il gap tra le esigenze dei beneficiari e l'offerta della programmazione. Diversamente, il rischio è che le politiche non raccolgano l'interesse dei soggetti cui sono destinate, con ovvie conseguenze sul piano dell'attuazione.

Il legislatore è intervenuto con tantissime norme che però aiutano poco, tipo: tu hai un problema e utilizzi economie da ribasso d'asta per far fronte all'aumento prezzi, ma questo non sempre risolve il problema. Quindi molte volte l'aumento dei costi [...] in fase attuativa ti comporta dei problemi che non riesci ad assecondare con le norme attuali. Quindi, una norma derogatoria forte servirebbe, quella di autorizzare chi come noi ha le leve dei programmi ad aggiungere fondi sui progetti in corso di gara, perché il problema lì dove sta? Sta nel fatto che chi si è aggiudicato un appalto, se è un appalto che vale 100, dopodiché il corrispettivo sale da 100 a 120, un altro legittimo concorrente avrebbe potuto dire: "vabbè, ma se è un appalto di 100 e si legittima l'incremento del corrispettivo così, senza tornare a gara, questo non va bene. Ho capito, non va bene, ma siamo in un momento di guerra, e in un momento di guerra servono leggi speciali (AdG, FESR, uomo)

tra l'altro, noi penso siamo l'unica regione in Italia che da parecchi anni condivide tutti gli avvisi preventivamente con il partenariato istituzionale ed economico sociale. [...] ogni singolo avviso che riguarda i fondi strutturali viene preventivamente condiviso, discusso, integrato, modificato; ogni singolo avviso, dalla difesa del suolo, alla politica industriale, alla formazione, agli interventi che riguardano il welfare. E costruire degli avvisi a cui si presta tempo, attenzione e quindi vengono particolarmente orientati a conseguire determinati risultati, è una delle premesse che porta poi ogni amministrazione a ottenere dei risultati che il più possibile si avvicinano rispetto a quelli che sono gli obiettivi auspicati e individuati in fase ex-ante (AdG, FESR e FSE, uomo).

6. LA PERCEZIONE DEL RISCHIO NEL RUOLO DI AUTORITÀ

Le persone intervistate nell'ambito della presente ricerca ricoprono senz'altro un ruolo di responsabilità che, in quanto tale, comporta dei margini di rischio più o meno ampi. Chiaramente, è questo un tema delicato che riguarda anche la sensibilità personale dei rispondenti e quindi giustifica pienamente la strategia metodologica qualitativa nonché l'utilizzo di uno strumento flessibile e aperto al dialogo come l'intervista in profondità. Tra l'altro, rinunciare all'analisi del rischio percepito avrebbe rappresentato un punto di debolezza per l'intera indagine, poiché esso configura una dimensione latente ma decisiva nella misura in cui qualsiasi possibilità di minaccia influenza silenziosamente il lavoro quotidiano delle autorità. Per molti si è trattato anche di un'occasione per esprimere e condividere il sentimento di ansia e preoccupazione, un ospite indesiderato con il quale giocoforza occorre convivere:

penso di essere a rischio tutti i giorni ed è questo poi che ci fa vivere, un po' in maniera stacanovisticamente eccessiva, troppe ore in ufficio, perché è un ruolo logorante da questo punto di vista, perché siamo gli unici ad avere obiettivi continuamente: verso Roma, verso Bruxelles, verso il proprio interno, che non finiscono mai (AdG, FESR, uomo)

in generale vivo con l'ansia tutti i giorni (Autorità di PSC, FSC, uomo)

vi assicuro che non esiste nulla che può, diciamo, non mantenere uno stato di ansia su quello che viene fatto (AdG, FESR, uomo)

parto dalla fine: no qualche volta, costantemente! 24 ore su 24, mi sento dubbioso (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Ma quali sono le principali fonti di rischio? Primariamente, e in continuità con quanto già osservato tramite il questionario, viene segnalata la responsabilità individuale che implica conseguenze dirette sul piano legale. Per alcuni si tratta di un pensiero costante, non solo per sé stessi ma anche per gli altri, laddove un errore possa ripercuotersi anche su terzi:

il timore di assumere degli atti illegittimi dai quali possa dipendere un danno erariale, anche con l'attenuante della buona fede, sperando che il tutto possa essere derubricato a colpa lieve, è abbastanza costante (AdG, FESR, uomo)

il rischio è quello, cioè la mancata visibilità di una spesa potrebbe comportare delle responsabilità di tipo erariale in capo a me e anche in capo, dico io, ai poveri responsabili del procedimento. Questo è quello che vedo come rischio principale (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Un altro elemento molto diffuso richiamato dagli intervistati si rifà a una diversa accezione del rischio: non più timore per la responsabilità giuridica del singolo, bensì dispiacere per il danno potenziale procurato all'intera collettività. Ora, sebbene per motivi analitici vengano presentate separatamente, nulla vieta che le due dimensioni possano coesistere, accrescendo in tal modo la sensazione di ansia e precarietà appena discussa. In ogni modo, maggiormente orientati sul secondo versante si trovano coloro che percepiscono il lavoro di autorità come una sorta di "investitura", la quale aumenta il senso di pressione esercitato dal potenziale insuccesso, vale a dire dal mancato raggiungimento degli obiettivi. I seguenti stralci identificano con precisione questa attitudine:

le dico in generale che il rischio che io sento maggiormente è quello legato alla responsabilità dell'attuazione, cioè il pensiero di non poter raggiungere il target finale del 31 dicembre 2023 e vedermi defanziate delle somme (Autorità di PSC, FSC, uomo)

il rischio è di opportunità sempre per la città, darei questa come prima opzione. [...] se poi ti rendi conto che strada facendo l'impatto è inferiore [...] ovviamente ti rode un po' e ti dura. Questo sicuramente è il rischio principale se la ribalti sul vantaggio che devi dare alla collettività (Autorità di PSC, FSC, uomo)

l'insuccesso sostanzialmente potrebbe legarsi al fatto di non aver raggiunto il target di spesa, perché sapete che ogni anno i programmi devono raggiungere un livello di spesa, un certo livello di spesa che se non viene raggiunto il differenziale rispetto a livello di spesa viene disimpegnato [...]. Questa credo che sia la prima responsabilità dell'autorità di gestione, quella di, nel caso in cui non si raggiunge quel target, di far perdere risorse al paese, perché sono risorse del paese che stanno all'interno di programmi gestiti dall'autorità di gestione (Autorità di PSC, FSC, uomo).

C'è poi una terza fonte di rischio inteso in un senso più canonico e immediato, ossia la possibilità di non riuscire a scongiurare atti fraudolenti di natura dolosa, con particolare riferimento a eventuali tentativi di corruzione:

siccome molte di queste attività, anzi, la maggior parte, riguardano lavori pubblici, [il problema] è quello appunto legato al rischio corruzione. Su questo siamo sempre molto attenti, abbiamo anche siglato un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza (Autorità di PSC, FSC, donna)

quando si incontrano soggetti di questo tipo sul proprio percorso occorre avere avvocature e un supporto serio, perché molte volte questi soggetti sono così attrezzati che riescono a non fare le cose e ad arrivare alle risorse finanziarie. Ecco, quindi la preoccupazione è l'attenzione nell'individuare i soggetti scaltri che possono essere davvero un elemento di rischio (AdG, FSE, uomo).

Nondimeno, vi è un senso in cui si può ritenere che il rischio non vada completamente evitato, ma, piuttosto, accolto. Si tratta di uno spunto di riflessione delicato ma dirimente, che concerne la capacità di trovare un punto d'equilibrio tra l'applicazione acritica e meccanica di prescrizioni, norme e procedure e, al polo opposto, l'assunzione di margini di discrezionalità incontrollati che mettono a repentaglio il corretto svolgimento dei programmi. Inevitabilmente, l'abilità nel tenere assieme queste due istanze dipende molto dal percorso professionale di ognuno, che in base alle proprie esperienze percepisce i gradi di libertà di cui dispone e agisce di conseguenza, pur rimanendo, com'è ovvio, nell'ambito di ciò che è legalmente consentito. Pensandoci bene, il successo di un piano passa anche attraverso questi meccanismi taciti di sintesi creativa, che in un certo senso rivelano il valore artistico del lavoro svolto dalle autorità, poiché, come in ogni arte, si tratta di conciliare la legge con la libertà, la precisione con la fantasia.

Arriva anche il momento in cui uno dice: "bene, ma il mio primo comandamento è non correre mai il minimo rischio a prescindere dai risultati, o portare a casa il risultato assumendomi anche il minimo di rischio fisiologico che questo comporta?" E io sono sempre stato propenso per la seconda scuola [...]. Però, diciamo che è sempre, come dire, un gioco di mediazione tra le proprie capacità di tenere la situazione sotto controllo e i propri valori, i propri valori che alle volte possono anche portare ad assumersi determinati rischi, purché ovviamente nell'interesse collettivo (AdG, FESR, uomo)

diciamo che il rischio maggiore, uno dei rischi che ci sono, forse quello più evidenziabile, è come si applicano le diverse norme. Vi spiego meglio: se io fossi un burocrate e applicassi alla lettera tutte le prescrizioni normative che ci sono, probabilmente o difficilmente riuscirei a portare a casa i diversi progetti. Quello che dico non vuol dire che allora vado a contravvenire o eludere la norma (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Chiaramente, quando si è nella condizione di prendere decisioni importanti, complesse e rischiose, il fatto di essere soli ovvero insieme ad altre figure di supporto può fare la differenza. Il punto è che

c'è una solitudine di fondo che impera [...] tu sei responsabile come dirigente unico e rispondi dell'attuazione, perché dei meriti, delle cose che vanno bene sono di volta in volta i meriti di altri, le responsabilità, i ritardi nella spesa, le criticità attuative, sono sempre, quasi sempre solo dell'autorità di gestione, quindi siamo abituati a questo (AdG, FESR, uomo).

Tuttavia, cercando di capire in che modo fosse possibile contrastare tanto il rischio oggettivo quanto quello percepito, si è chiesto agli intervistati di indicare alcune contromisure. Ebbene, la quasi totalità delle risposte verteva sempre sullo stesso concetto: la condivisione. In sostanza, benché l'ultima parola spetti comunque all'autorità, il senso di tutela aumenta esponenzialmente

laddove le scelte rappresentano l'esito di un confronto sincero, aperto e sistematico con i propri collaboratori e, più in generale, con coloro che operano all'interno della struttura dell'AdG o dell'Autorità di PSC. In questa ottica, la diversificazione delle competenze e il dialogo continuo tra le parti sembrano costituire un modello vincente il quale, promuovendo una condivisione morale del rischio, attenua ansie e preoccupazioni:

le decisioni poi per fortuna vengono sempre confortate da collaboratori preparati e quindi comunque competenti sulle varie questioni e poi, comunque, vengono sempre affidate anche a un direttore, insomma, a una scelta più collegiale. Nel senso, non è che siamo molto lasciati a noi stessi e solitari nelle nostre decisioni, in genere lavoriamo abbastanza in squadra. Quindi le decisioni che si prendono maturano poi all'interno di una riflessione e di un confronto comune. Cioè, è difficile che mi trovi davanti a una scelta ineluttabile da compiere in totale solitudine ecco (Autorità di PSC, FSC, uomo)

guardi, finora non ho mai assunto delle decisioni in solitudine [...] assolutamente no, mi confronto sempre coi miei colleghi delle altre direzioni (Autorità di PSC, FSC, donna)

le responsabilità ci sono e l'unica via d'uscita è condividerle a mio avviso, condividerle il più possibile, evidenziarle il più possibile e cercare insieme le soluzioni e poi alla fine, però qualcuno deve decidere, per cui l'autorità di gestione poi decide (AdG, FESR e FSE, donna)

sì, i rischi non sono banali nella gestione del programma. L'elemento che ci tranquillizza è che comunque abbiamo una catena che funziona e è protettiva, cioè, in sostanza, fin dalle prime fasi di ideazione di un'eventuale linea nuova mettiamo in serie tutte le competenze, tutte le fasi del procedimento, in modo da non viaggiare con dei punti di incertezza. Quindi quando programmiamo, diciamo, mettiamo insieme tutte le domande e la risposta c'è, la diamo insieme, in modo integrato. Quindi questo è l'elemento che per certi versi è una garanzia (AdG, FSE, uomo).

In ultima istanza, guardando più nello specifico al problema già menzionato relativo al rischio frode, emerge una proposta interessante in quanto controintuitiva, che suggerisce non già un incremento dei controlli, bensì una semplificazione e diminuzione degli stessi, giacché

per assurdo, quando facciamo dei procedimenti troppo complessi e pensiamo che più livelli di controllo garantiscano, in realtà peggiorano il livello di rischio, sia perché a quel punto il soggetto che vuole "delinquere" entra nel meccanismo e, o trova un modo di aggirare, di inventare modi per aggirare, oppure si fa anche il portavoce di interessi e quindi si fa cambiare le regole, ma, soprattutto, rende più facile, per assurdo, organizzarsi per sfuggire a queste maglie. Quindi è molto importante proprio la semplicità e la chiarezza (AdG, FESR e FSE, donna).

7. SISTEMI DI RELAZIONE: DECISORI POLITICI E ALTRE AUTORITÀ

7.1 IL RAPPORTO CON I DECISORI POLITICI

Al pari del rischio percepito, un altro aspetto che non emerge da nessun dato statistico è la dimensione relazionale, spesso colpevolmente trascurata nelle rilevazioni, eppure per molti versi determinante, soprattutto nei sistemi organizzativi complessi come quelli analizzati nella presente ricerca. Pertanto, è sembrato necessario chiedere agli intervistati come si configurassero i rapporti con la controparte politica, alla quale spetta una funzione di indirizzo da coniugare con la dimensione tecnico-esecutiva dei programmi. Per quanto non manchino elementi di tensione, che vedremo a breve, il sistema di relazione con i decisori politici appare generalmente ben definito ed efficace, in quanto strutturato nell'ambito di una collaborazione positiva che tende a limitare le occasioni di aperto conflitto. In certi casi, il merito si ascrive per lo più alle abilità diplomatiche delle AdG e Autorità di PSC, in altri, invece, sussiste una comunione d'intenti programmatica che facilita la comprensione e il dialogo:

l'impostazione del nostro Presidente [regionale] è quella dell'integrazione, quindi, di fatto, noi come direzione abbiamo rapporti diretti proprio con sei assessori. [...] quindi io come direttore mi rapporto con tutti loro e [...] c'è una partecipazione molto alta (AdG, FESR e FSE, donna)

la relazione con i decisori politici è molto stretta. In sostanza sul Fondo Sociale ci sono tre assessori che intervengono direttamente con le loro misure. La Regione è organizzata e vede il coordinamento dei fondi strutturali assegnato al Presidente, quindi, in sostanza, abbiamo un rapporto stretto con la politica, [...] nei momenti di discussione si discute insieme, Il Presidente [regionale] interviene sulle misure anche lui (AdG, FSE, uomo)

il sindaco ha una cabina di regia che è composta, appunto, da lui stesso, dal suo assessore delegato per le politiche comunitarie e dalla responsabile dell'organismo intermedio. In questa cabina di regia vengono analizzate tutte le proposte dell'amministrazione, quindi io le analizzo rispetto a quelle che sono le richieste che mi pervengono dall'amministrazione. Devo dire che questo sistema ha funzionato perché siamo sempre stati abbastanza chiari su quello che si poteva fare e quello che non si poteva fare (Autorità di PSC, FSC, uomo)

devo dire che il rapporto con la parte politica è sempre stato molto tranquillo e molto, diciamo, vorrei dire rilassato, improntato a grande collaborazione (Autorità di PSC, FSC, uomo)

da noi il rapporto funziona decisamente bene nella diversità dei ruoli. Per cui è chiaro che c'è un ruolo di individuazione di macro-obiettivi, individuazione di un piano di governo, di indirizzi strategici che spettano a livello politico e poi c'è un piano di attuazione, di realizzazione di questi obiettivi che appartiene a livello tecnico gestionale (AdG, FESR, uomo).

Non sempre, però, il decisore politico dimostra la sensibilità sufficiente per avviare un percorso di collaborazione adeguato. In tal caso, può consumarsi uno scollamento tra volontà e azione, cioè a dire tra la ragione politica e i vincoli di natura esecutiva. In proposito, si potrebbe obiettare come tale distanza risponda a un sano principio di distinzione delle funzioni tra la parte politica e la parte tecnica. Tuttavia, non bisogna confondere la legittima separazione dei ruoli con l'assenza di comunicazione e, quindi, di consapevolezza reciproca in merito alle condizioni cui ognuno deve sottostare. In altri termini, con una metafora, si potrebbe dire che per afferrare un oggetto desiderato il cervello non solo deve conoscere quali nervi e muscoli attivare, ma anche ascoltare i feedback inviati dalla mano. Al contrario, sarà molto più difficile raggiungere l'obiettivo prefissato. Dunque, come il cervello apprende anche dal corpo, lo stesso accade per il decisore politico in relazione alle autorità; operando in sinergia, le due parti favoriscono uno sviluppo organico dei programmi. Ciò nonostante, a volte tutto questo non si verifica, specialmente quando prevalgono idee, urgenze e interessi particolaristici che tendono a misconoscere, quantomeno implicitamente, non solo la portata di una programmazione efficace in termini di ricadute positive sui beneficiari, ma la sua stessa natura di impresa collettiva.

I fondi strutturali europei si sa che scontano un tale livello di controllo per cui anche il politico più sprovveduto sa che non c'è spazio per tentazioni locali, individuali, interessi di bottega; quei piccoli interessi parziali che affliggono ahimè gran parte della nostra politica. Quindi c'è un indirizzo, c'è un indirizzo a dire: "orientiamo le risorse per la competitività sul caro energia piuttosto che sull'export [...]". Questi sono indirizzi politici, poi, una volta dati questi, sta al tecnico dire: "ok, allora, preso il regolamento costruiamo il bando in questo modo", e lì la politica non entra più, non le vuole neanche sapere quelle cose (AdG, FESR, uomo)

spesso la politica, gli assessori, tendono a vedere in maniera piuttosto esclusiva il loro mandato, le loro competenze. Vorrebbero avere sempre più risorse, ma poi vorrebbero spendere come vogliono loro, cioè, c'è sempre una certa insofferenza e nemmeno, però, conoscenza anche delle regole, per cui è una situazione che spesso mette in difficoltà le strutture regionali e anche l'Autorità di Gestione, perché le regole d'ingaggio, le regole europee non consentono, diciamo così, di avere quella libertà di approccio che molte volte gli assessori sono abituati ad avere con i fondi nazionali (AdG, FESR, uomo)

direi che i politici, siccome hanno capito che non c'è molta "trippa per gatti" sulla nostra partita, non è che siano molto coinvolti (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi tutti i giorni ovviamente ci confrontiamo con gli assessori, in modo particolare, proviamo sempre con le buone maniere e le relazioni che abbiamo a far capire che non sempre tutto si può fare così come lo immaginano loro, ma perché noi siamo un mondo che vive per adempimenti, noi dobbiamo rispondere a certe regole, poi facciamo tutte le interpretazioni del caso per cercare di trovare le soluzioni, però effettivamente il rapporto tra la parte politica e la parte tecnica è uno dei momenti di criticità (Autorità di PSC, FSC, uomo)

diciamola francamente, il politico vorrebbe finanziare un qualcosa, vederla realizzare e tagliare il nastro. Invece, il più delle volte, sui fondi comunitari chi taglia i nastri quasi mai è colui che era presente quando quelle cose venivano pensate. [...] la parte politica deve essere sensibilizzata sull'importanza del momento programmatico. Perché se la si fa bene la fase di programmazione può comunque lasciare il segno, al di là del progetto che si realizza all'ambito di quella programmazione. Un domani, comunque, si lascia il segno nella regione nell'arco di un decennio. Però, su questo bisogna fare sempre uno sforzo enorme, perché la tendenza, oggi come mai, è quella di una politica veloce, fatta di comunicati stampa, che vuole sempre realizzare qualcosa dall'oggi al domani (AdG, FESR, uomo).

A proposito di sensibilizzazione, c'è chi suggerisce di intervenire concretamente attivando percorsi di approfondimento e confronto a beneficio dei decisori politici, mettendo a loro disposizione informazioni fondamentali per la promozione di un dialogo più consapevole e proficuo:

una cosa che mi piacerebbe veramente tantissimo fare anche nel programma 21-27 [...] è quella di fare formazione nei confronti dei decisori politici, perché molto spesso loro stessi non conoscono determinate dinamiche. [...] Non voglio utilizzare la parola formazione, che magari è inappropriata, ma se tu porti a conoscenza dei sindaci quello che esiste nel panorama dei fondi strutturali, dei fondi sviluppo e coesione, di come vengono gestite delle opportunità che offrono questi fondi, secondo me è un valore sicuramente aggiunto (Autorità di PSC, FSC, uomo).

7.2 IL RAPPORTO CON LE AUTORITÀ DI CONTROLLO

Se la relazione con i decisori politici sconta qualche criticità, per quanto riguarda il rapporto con le Autorità di Controllo (AdC) e gli uffici di certificazione tutti si dichiarano piuttosto soddisfatti. Benché ribadita e sottolineata dalla maggior parte degli intervistati, la distinzione dei ruoli in questo caso non impedisce la collaborazione:

in generale, nel mio modo di vedere le cose, soprattutto quando sono gestite cose complesse, occorre collaborare con chi poi deve controllare il programma. Questa credo che sia stata una scelta vincente, cioè quella di cercare non dico di coinvolgere, perché ovviamente il controllo non deve essere mai coinvolto nella gestione, perché sono due funzioni che devono contraddistinguersi per la loro separatezza, ma comunque di far conoscere prima alcune decisioni. Ecco, condividere, più che far conoscere, condividere alcune decisioni importanti senza coinvolgere formalmente [il controllo] all'interno del processo gestionale (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Pertanto, collaborazione non significa lavorare insieme "sui" programmi, bensì adottare strategie condivise "per" i programmi, uniti da un principio comune per cui è sempre meglio prevenire piuttosto che curare. In tal modo, è più facile evitare battute d'arresto dovute a incomprensioni, errori materiali, problemi di conformità, divergenze nell'interpretazione delle norme e così via.

Sulle Autorità di Controllo, beh, sì, direi che con la Commissione c'è uno scambio positivo, cioè, devo dire che con la Commissione lavoriamo bene, anche perché costruiamo con loro tutti i passaggi (AdG, FSE, uomo)

c'è attualmente una grande collaborazione con una distinzione dei ruoli di responsabilità (AdG, FESR, uomo)

non ci sono mai stati conflitti, c'è un dialogo molto franco, ognuna però svolge ovviamente il proprio ruolo (AdG, FESR e FSE, donna).

Talvolta, la strutturazione di un rapporto sinergico è ulteriormente semplificata dal fatto che gli uffici deputati al controllo risiedono nella stessa struttura dell'autorità. Ciò avviene in maniera prevalente, ma non esclusiva, nell'ambito dei fondi nazionali di sviluppo e coesione, dove la funzione di controllo è declinata più liberamente rispetto a quanto accade per i fondi europei. In certi casi, è la stessa autorità responsabile a individuare un ufficio competente con le rispettive figure che operano al suo interno:

il PSC ci ha dato la possibilità di sperimentare per la prima volta una sorta di controllo interno e una certificazione interna che erano fatti sconosciuti a questa amministrazione. Dunque, immaginate cosa è stato per me dover spiegare ai due uffici individuati come soggetto controllore e soggetto certificatore che cosa dovevano andare a fare come attività (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi abbiamo il nostro organismo di certificazione, del collega del nostro ufficio ragioneria per intenderci, e chiaramente sì che c'è dialogo, ci mancherebbe (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi il controllo di primo livello l'abbiamo interno all'Agenzia, quindi sicuramente il sistema di confronto è abbastanza facile, indipendentemente dalle particolarità delle strutture. Fin dall'inizio io ho chiesto, per esempio, di attivare un tavolo congiunto, quindi noi periodicamente su diverse questioni abbiamo usato questa modalità: [...] convocavamo la riunione, si affrontava il tema, non so, che tipo di rischi poteva avere un bando per una certa cosa, oppure se l'aiuto alla domanda in un'altra parte era ammissibile o meno, qual era il tipo di documentazione necessaria secondo la procedura X o Y, e abbiamo sempre affrontato queste cose insieme, in alcuni casi naturalmente con posizioni molto diverse, perché la parte di controllo è un pochino più rigida nella sua valutazione, meno disponibile secondo me ad accettare alcuni rischi, però diciamo è stata abbastanza positiva (AdG, FESR e FSE, uomo).

7.3 IL RAPPORTO CON LE AUTORITÀ DI AUDIT

La relazione tra gli intervistati e le Autorità di Audit (AdA) ricalca grosso modo quanto si è appena osservato con riferimento alle AdC. Vi sono tuttavia alcuni elementi di distinzione che sembra opportuno evidenziare. In primo luogo, va detto che questo tema d'analisi è appannaggio di chi gestisce risorse comunitarie, poiché non è prevista attività di audit sui fondi nazionali. Nondimeno, è capitato durante le interviste che alcune autorità di PSC introducessero spontaneamente il discorso, facendo leva su esperienze personali non strettamente legate alla programmazione 2014-2020. Mettendo insieme tutte le testimonianze, affiora un quadro di sostanziale collaborazione, anche se, rispetto a quanto emerso in merito alle AdC, l'insieme delle criticità sembra essere più nutrito e variegato. In realtà, è possibile enucleare una problematica di fondo capace di sottendere tutte le altre, ossia, da parte di alcune AdA, un'interpretazione eccessivamente rigida dei ruoli in gioco, in cui il rapporto tra controllore e controllato assume connotazioni oppostive che non giovano a nessuno. In simili casi, la condizione di terzietà prevista per legge è surrettiziamente addotta quale motivo di mancato confronto, sebbene, come vedremo a breve, il confronto è un'opzione del tutto praticabile e spesso molto feconda. Difatti, se è indubbio che esiste un'indipendenza funzionale, è altresì vero che

c'è chi questa cosa la interpreta in un modo e chi in un altro, mantenendo delle distanze in modo sciocco alcune volte, altri, invece, collaborando quantomeno con un confronto sulle cose. Per dire, a me non piace quando l'Autorità di Audit chiude un audit e ti manda la comunicazione: "spese

irregolari”, ma che irregolari?! Ci siamo scritti fino ad ora, poi chiudi con “irregolare”? Cioè a me piacerebbe che quando il giudizio è positivo si chiude con un esito positivo; quelle poche volte che non è positivo mi piacerebbe essere invitato a un tavolo e dire “confrontiamoci e parliamo” (AdG, FESR, uomo)

non per tutti per fortuna, perché poi in altre situazioni è nata una buona collaborazione, però, ogni tanto, [il rapporto] a me dà l’idea del “non siamo tutti sulla stessa barca, ma siamo su barche contrapposte e cerco di venirti addosso”. Cioè, ognuno con i propri ruoli ovviamente, perché vanno rispettati, però dobbiamo remare nella stessa direzione, non mi devi venire a contestare o a criticare o a demolire un qualcosa; aiutami a trovare la soluzione, perché altrimenti ci facciamo la guerra tra poveri (Autorità di PSC, FSC, uomo)

beh, diciamo la verità, i rapporti non sono molto semplici. [...] non c’è nessun coordinamento tra Autorità di Gestione e Autorità di Audit. Più chiaro di così! Le Autorità di Audit fanno quello che vogliono, entrando con comportamenti che sono della più assoluta e totale discrezionalità (AdG, FESR, uomo)

personalmente ho trovato un po’ più problematico il ruolo delle Autorità di Audit [...]. Credo che in alcuni casi lavorare nell’interesse dell’amministrazione e della comunità, piuttosto che a tutela della propria piccola struttura organizzativa, sarebbe stato interessante (AdG, FESR, uomo).

Ancora una volta, e non per caso, emerge il tema dell’interesse comune. È ormai chiaro che si tratta di un’istanza avulsa da ragioni tecniche o normative, ma piuttosto legata a una questione di attitudine, di postura. E poco importa se gli orientamenti, le idee e le interpretazioni non collimano: ognuno rimane responsabile per la propria parte, ma avrà fatto il possibile per trovare un punto d’incontro, il che è sicura fonte di crescita e arricchimento reciproco. Tuttavia, per far sì che ciò avvenga, è indispensabile abbandonare una visione strettamente adempimentale dall’*auditing*, abbracciando un punto di vista più aperto, critico, orientato alla condivisione e alla negoziazione non solo delle soluzioni, ma anche dei significati. Di primo acchito, tutto ciò potrebbe suonare vagamente utopico, eppure le interviste dimostrano che si tratta di una possibilità reale, che in parte trova già applicazioni concrete e vincenti:

con le Autorità di Audit c’è una crescita continua, c’è uno scambio già nelle fasi di costruzione degli atti di programmazione e del funzionamento nostro. C’è un confronto continuo con loro. Non realizziamo qua le misure e poi le affidiamo a loro, c’è un confronto continuo (AdG, FESR, uomo)

la nostra Autorità di Audit è [...] molto rigorosa, però anche molto molto brava, molto capace di vedere anche quelli che possono essere i problemi che diversi aspetti portano. Poi è chiaro che a volte ci sono naturalmente delle diverse interpretazioni, in particolare sui controlli; a volte accettiamo quello che ci chiede altre volte diciamo: “Ok, bellissimo rilievo, però noi non riteniamo che nel regolamento sia prevista anche questa cosa che ci state chiedendo” (AdG, FESR e FSE, donna)

c’è un rapporto costante di collaborazione, di dialogo quasi quotidiano possiamo dire, non solo fra noi colleghi titolari delle autorità, ma anche fra tutto il personale che opera presso l’Autorità di Gestione, di Audit e di Certificazione. Quindi da questo punto di vista c’è grande collaborazione (AdG, FESR, uomo)

quello che bisognerebbe in questo lavoro secondo me curare in modo particolare è questo rapporto di condivisione dell’Autorità di Audit nelle cose che si intendono fare, perché molto spesso, per esempio, anticipare dei problemi che derivano appunto dal confronto significa poi non incorrere in errore, perché una volta che hai fatto l’errore poi è difficile recuperarlo con chi poi effettivamente deve rivestire il ruolo di controllore [...]. È una scelta vincente quella di collaborare, [...] perché il controllo non deve essere soltanto un controllo ispettivo, ma deve essere anche un controllo collaborativo no? (Autorità di PSC, FSC, uomo)

con l’Autorità di Audit devo dire che c’è un’ampia collaborazione, per cui, al momento almeno, non abbiamo avuto grandi problematiche né nell’ambito della comunicazione né nell’ambito dei controlli che loro fanno, sia negli audit di sistema sia nell’audit delle operazioni perché [...], laddove ci fossero

delle piccole anomalie, chiamiamole così impropriamente, siamo comunque riusciti in maniera assolutamente tranquilla a risolvere la problematica (AdG, FESR, donna).

8. IL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO: UN DILEMMA

Nella traccia di intervista si è lasciato spazio per discutere anche argomenti di natura più strettamente tecnica, tra cui un approfondimento sul Sistema di Gestione e Controllo, meglio noto come Si.Ge.Co. In estrema sintesi, si tratta di un documento che riporta l'insieme degli strumenti e delle procedure impiegate dall'autorità per la gestione del piano, al fine di garantire la correttezza delle modalità di attuazione degli interventi in ottemperanza alla normativa espressa dal fondo di riferimento. In modo molto secco e poco direttivo, è stato chiesto anzitutto se e in che misura il Si.Ge.Co. costituisse uno strumento utile ed efficace, oppure necessitasse di alcuni correttivi. Le risposte ottenute sollevano una varietà eterogenea di questioni la cui sintesi sfocia in ciò che appare configurarsi come un vero e proprio dilemma. In effetti, è quanto emerge a valle del percorso di analisi, il quale si struttura nei passaggi che ci accingiamo ad illustrare.

Per prima cosa, è opinione abbastanza diffusa che il Si.Ge.Co., pur mantenendo sempre un fondamento di utilità, presenti una forte componente adempimentale. Ciò accade specialmente in presenza di figure professionali esperte, il cui *know how* tenderebbe a superare, in termini di consapevolezza e aggiornamento, il contenuto stesso del Si.Ge.Co. Di conseguenza, esso viene percepito non tanto come uno strumento di supporto al lavoro, ma più come intralcio di natura squisitamente burocratica. Su questo aspetto, alcuni intervistati si esprimono piuttosto esplicitamente:

però poi, ragazzi, [il Si.Ge.Co.] è un proliferare di chiacchiere. Nella pratica, se ti dico quante volte ho aperto il mio Si.Ge.Co., cioè io c'ho un ufficio che è la fine del mondo, i ragazzi in gamba, sono eccellenti, per cui fanno viaggiare la macchina con tutta l'autonomia del mondo. Probabilmente lo apriranno loro, ma non credo che se non avessimo avuto il Si.Ge.Co. saremmo andati in un'altra direzione (Autorità di PSC, FSC, uomo)

[spiegando il Si.Ge.Co. con una similitudine], è come se a uno che percorre tutti i giorni la stessa strada, un autista che fa tutti i giorni Roma-Potenza, gli dicessi di dissezionare ogni chilometro dell'autostrada Salerno-Reggio indicando le stazioni dove deve fare rifornimento, cioè tutto questo piano d'azione come se lui, che lo fa per una vita, non lo sapesse già quello che deve fare (AdG, FESR, uomo)

in alcuni casi, soprattutto in relazione a certi interventi, non risulta essere molto flessibile, e a un certo punto uno ha la preoccupazione più di avere le carte a posto che uno strumento che in realtà ti mette in condizione di poter agevolmente attuare gli interventi (AdG, FESR, uomo)

gli altri operano per prassi, o meglio, lo fanno che va fatto così per esperienza in queste procedure, non sempre perché si leggono i Si.Ge.Co., ve lo dico tranquillamente, siamo noi che cerchiamo di allineare le procedure con la realtà (AdG, FESR, uomo).

Quest'ultimo stralcio solleva una questione centrale che merita di essere approfondita. Nello specifico, si segnala la mancata corrispondenza tra quanto prescritto nei documenti e la realtà operativa esperita dai soggetti, il che favorisce quella sensazione di "estraneità" del Si.Ge.Co. evidenziata poc'anzi. A ben vedere, si tratta di un fenomeno strettamente legato alle mutevoli condizioni del contesto lavorativo che tendono a modificarsi sempre più velocemente. Di conseguenza, è difficile per il Si.Ge.Co. rimanere ancorato a una realtà così liquida e in perpetuo movimento, a meno che non si imponga la necessità di aggiornarlo costantemente. Ma anche questa soluzione nasconde un problema nella misura in cui l'adeguamento continuo del Si.Ge.Co. si traduce in un impegno quotidiano assai rilevante, sottraendo energie preziose in termini di

tempo, costi e risorse umane alle altre attività di gestione del piano. A tal proposito, alcuni intervistati ricordano che

il Si.Ge.Co. non è un sistema statico, ma è un sistema dinamico che quindi aggiorniamo costantemente. Questo forse è un elemento, non dico di difficoltà, ma, ripeto, di complessità, il fatto di dove tenere conto e di dover tracciare tutti i singoli passaggi (AdG, FESR e FSE, donna)

avere dei Si.Ge.Co. che siano di riferimento significa aggiornarli praticamente almeno con cadenza semestrale. Quindi il rischio è dato dal fatto che la realtà supera quello che avevi pensato nel Si.Ge.Co., anzi, spesso rischi di trovarti a fare delle cose fatte bene, ma che sono contrarie al tuo stesso Si.Ge.Co. (AdG, FESR, uomo)

[quella del Si.Ge.Co.] è una questione che non mi ha mai appassionato, perché va a irrigidire la vita reale in procedure manuali [...]. Chiaramente è un adempimento, nel senso che imbriglia quello che facciamo ogni giorno, cioè, io se vi dovessi dire: “cosa hanno fatto i miei colleghi che adesso sono alla segreteria tecnica della Commissione sabato sera, invece di andare al cinema?” Questa cosa io non la trovo tradotta in quelle procedure perché la nostra vita reale è un'altra, perché molto spesso andiamo così veloce, questa è una cosa che ci caratterizza, siamo così veloci che se ci dovessimo guardare indietro e rivedere se siamo stati dentro la procedura, forse, mah! Quindi una semplificazione sarebbe più che necessaria (Autorità di PSC, FSC, donna).

Al netto delle criticità appena esposte, non va sottovalutata l'importanza del Si.Ge.Co. nel determinare con chiarezza le modalità di attuazione degli interventi, riportando nero su bianco ciò che è consentito fare e ciò che non lo è, oltre a esplicitare le finalità di tutte le figure coinvolte nel vasto processo di amministrazione dei programmi. Dunque, se ben congegnato, esso rappresenta un valido strumento di consultazione laddove insorgessero dubbi, disguidi o contenziosi. Non a caso, molti intervistati sottolineano questo aspetto, dichiarando anche di porre particolare attenzione alla stesura del documento:

apprezzo del Si.Ge.Co. il fatto che mi dia delle regole su cosa posso spendere, questo secondo me è fondamentale, infatti io quel documento l'ho fatto molto bene (Autorità di PSC, FSC, uomo)

il Si.Ge.Co. è comunque utile, perché effettivamente ci consente di dire esattamente chi fa che cosa, chi è responsabile di che cosa, quali sono le azioni (AdG, FESR e FSE, donna)

è uno strumento che dà certezza sulle azioni del Programma, quindi la ritengo una cosa utile, poi per carità, tutto è migliorabile ma, insomma, non averlo sarebbe molto peggio (Autorità di PSC, FSC, uomo)

io lo metterei come obbligo in qualunque processo che ha come oggetto la gestione di fondi, di risorse economiche, perché il Si.Ge.Co. ti permette di tracciare non soltanto i vari passaggi amministrativi, ma soprattutto individua responsabilità ben precise, cioè chi fa che cosa [...]. il Si.Ge.Co. è fondamentale perché traccia ogni passaggio, e sai perfettamente all'interno di ogni processo chi è responsabile (Autorità di PSC, FSC, uomo)

alcuni elementi del Si.Ge.Co. possono avere valore, nel senso in cui pensare al Si.Ge.Co. mi aiuta a ripensare al mio interno regole di funzionamento o a identificare chiaramente chi fa che cosa, quello può aver valore (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Ricapitolando in estrema sintesi quanto detto finora, il Si.Ge.Co. ha senz'altro una sua utilità come guida, punto di riferimento, ma per risultare davvero efficace, e non diventare l'ennesimo documento dimenticato in un cassetto, necessita di essere costantemente aggiornato, in modo da renderlo il più possibile aderente alla realtà che intende governare. Sul piano pratico, ciò significa investire maggiori risorse; tuttavia, c'è anche un'implicazione teorica da non sottovalutare poiché, seguendo il ragionamento, per poter funzionare il Si.Ge.Co. dovrebbe espandersi fino a coprire tutte le casistiche operative riscontrabili nella gestione concreta del piano. È a questo punto che sorge il dilemma, per cui occorre decidere in cosa debba consistere il Si.Ge.Co.: un codice onnicomprensivo che ambisce all'eshaustività, oppure un sistema di linee guida snello ma parzialmente soggetto all'interpretazione? Ecco un esempio per ognuna delle due posizioni:

il sistema di gestione e controllo dovrebbe rappresentare il modello organizzativo, i flussi, le tipologie di controllo, definire le regole principali; però poi, a livello operativo, ci vorrebbe una manualistica più puntuale (AdG, FESR, uomo)

a mio avviso i Si.Ge.Co. dovrebbero essere molto più leggeri e molto più orientati al risultato, invece, l'approccio è quello di trasformare questi sistemi di gestione e controllo in piccoli codici normativi, in piccoli codici che vorrebbero contemplare tutte le fattispecie, che poi sono molto difficili da contemplare. Paradossalmente, [i Si.Ge.Co.] rischiano poi di essere poco orientati al risultato finale (AdG, FESR, uomo).

Ora, benché entrambe le opzioni meritino di essere prese in considerazione, da quanto emerso in sede di analisi la prima sembrerebbe avere un maggior numero di detrattori. Per costoro, la scelta di un Si.Ge.Co. così puntuale, minuzioso e in continuo aggiornamento si tradurrebbe nella creazione di un documento spaventosamente vasto, a tal punto da diventare quasi inservibile:

bisognerebbe avere garanzie che le regioni, le amministrazioni titolari dei programmi, abbiano la capacità di attuare i progetti secondo delle regole minime standard, senza necessità di crearsi dei manuali che partono sottili e diventano a fine programmazione dei tomi, che poi, dovendo essere quei manuali a beneficio dei soggetti che li attuano, poi di fatto non se li legge nessuno (AdG, FESR, uomo)

[per quanto riguarda il Si.Ge.Co.] stiamo parlando di un mostro! Di un mostro non so di quante tonnellate, nel senso che c'è un sistema di gestione molto complesso, perché nel caso specifico è il programma che, come dicevo prima, è complesso nella sua governance (AdG, FESR e FSE, uomo)

noi ci siamo orientati alla scelta di un documento molto snello, perché poi a volte uno si impantana nelle regole che lui stesso scrive [...]. Più che altro ci serve per dare un riferimento anche di modulistica, di procedura, ai comuni e agli enti beneficiari, più che per noi (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Ad ogni modo, anche la seconda proposta può presentare delle criticità. Infatti, quando le maglie normative si allargano, è molto più difficile tenere sotto controlli i processi attuativi, e ciò in qualche modo si contrappone alla stessa funzione primaria del Si.Ge.Co. Ovviamente, schierarsi da una parte o dall'altra non rientra tra gli obiettivi del presente lavoro, e la questione non può che rimanere aperta. In definitiva, l'auspicio è che questa breve analisi possa servire come spunto di riflessioni per eventuali futuri dibattiti.

9. I SISTEMI INFORMATIVI TRA OPPORTUNITÀ E IMPEDIMENTO

Un secondo tema legato a questioni tecniche riguarda i sistemi informativi, spesso numerosi, con cui le autorità sono chiamate a interfacciarsi. Senza entrare nel merito del funzionamento delle singole piattaforme, l'analisi si pone a un livello più generale, illustrando le opinioni dei rispondenti e focalizzando l'attenzione su alcune problematiche comuni e sulle possibili contromisure da adottare. L'idea di affrontare il tema nel corso dell'intervista nasce dell'esito del questionario, dove si segnala un alto livello di dipendenza dei programmi rispetto ai sistemi informativi e, di conseguenza, ai *provider* cui viene affidata l'erogazione dei servizi. Più precisamente, ci si è interrogati su come interpretare siffatta condizione di dipendenza, poiché essa non costituisce di per sé un fattore positivo o negativo. In effetti, le opinioni a riguardo sono abbastanza eterogenee: alcuni vedono un problema nell'eccessiva centralità del ruolo svolto dai sistemi informativi, altri, invece, non solo non ravvisano in questo nessun ostacolo, ma ambiscono persino a ottenere una maggiore dipendenza che garantirebbe dei miglioramenti in termini di fluidità ed efficienza dei processi. Di seguito, alcuni estratti che documentano l'ambivalenza dei giudizi:

io non vedo un problema nella dipendenza dalla tecnologia, anzi, la vedo come una facilitazione enorme (Autorità di PSC, FSC, uomo)

devo dire che qua questa dipendenza l'abbiamo cercata, ma non l'abbiamo trovata (Autorità di PSC, FSC, uomo)

l'informatica secondo me deve essere sempre e solo servente rispetto alle procedure, non deve essere mai il contrario. Invece, quello che viviamo quotidianamente è che di fatto poi diventiamo vittime di applicazioni di sistemi informativi (Autorità di PSC, FSC, donna)

in qualche modo sei dipendente, sì, questo sì, questa è una delle criticità maggiori che io sento di rappresentare, però, ripeto, non ho una soluzione a questa criticità, perché la soluzione sarebbe quella di internalizzare e seguire i propri processi al proprio interno. Però devi avere una struttura, una struttura che se poi fai un'analisi costi-benefici non so se conviene esternalizzare o mantenere al proprio interno (Autorità di PSC, FSC, uomo).

L'ultimo intervistato pone una questione di indubbio rilievo che può aiutare anche a dirimere un possibile equivoco. Occorre infatti rimarcare la distinzione tra due accezioni diverse del concetto in esame: in un caso la dipendenza dalla tecnologia in sé, dall'alto quella nei confronti degli sviluppatori e dei fornitori esterni. Premesso che le due modalità non si escludono, potendo tranquillamente coesistere, sembra lecito concentrare gli sforzi sulla seconda, poiché il ruolo nevralgico delle infrastrutture tecnologiche è ormai un tratto costitutivo delle attività di management, sia nel pubblico sia nel privato. Il problema, quindi, concerne l'opportunità o meno di esternalizzare l'implementazione e la manutenzione dei sistemi informativi o, al contrario, fare in modo che gli uffici dispongano delle professionalità necessarie per gestire tutto il processo internamente. È chiaro che si tratta anzitutto di una questione legata alla disponibilità di risorse, in quanto la formazione di figure specializzate comporterebbe dei costi non indifferenti. D'altro canto, la dipendenza dai fornitori verrebbe meno, il che potrebbe generare un risparmio su molti fronti. A tal proposito, c'è già chi si sta attrezzando per rendersi maggiormente autonomo:

internamente stiamo, proprio in questo periodo, realizzando un gestionale ad hoc che ci aiuterà a governare in modo, diciamo, di sintesi quello che è il presidio dell'andamento di tutto il mondo dei finanziamenti (Autorità di PSC, FSC, uomo).

In realtà, a giudizio di alcuni intervistati la vera partita non si gioca sul campo della dipendenza/indipendenza, bensì su quello dell'integrazione tra sistemi diversi. In altre parole, dipendere dalla tecnologia e dai *provider* può essere vantaggioso a patto che ciò si traduca nella semplificazione e soprattutto nella riduzione delle piattaforme su cui operare. A detta di molti, l'*optimum* consisterebbe nel disporre di un unico sistema a livello nazionale. Tuttavia, a fronte di una situazione ancora piuttosto critica, è improbabile pensare che ciò possa avverarsi in tempi ragionevoli. Dunque, un'opzione di medio raggio potrebbe consistere nel rafforzamento dell'interoperabilità tra le piattaforme. In effetti, ciò comporterebbe un miglioramento nel breve periodo, ponendo altresì le fondamenta per un progetto futuro di unificazione delle piattaforme, con risvolti positivi in termini di qualità del lavoro e riduzione degli errori.

Io andrei anche oltre, cioè, mi voglio giocare anche il rischio di essere molto dipendente da un unico soggetto, ma io creerei un unico software a livello nazionale. Non è possibile che io devo imparare Delfi su PON Metro, SGP su PSC, ora ci sta Bdap per tutti quelli nazionali, poi è arrivato Regis per il PNRR... che poi i dati sono sempre gli stessi! (Autorità di PSC, FSC, uomo)

io vorrei arrivare [...] a una contezza del sistema informativo verso il basso, quindi verso i richiedenti, per cui il sistema informativo diventa l'unico, l'unico sistema di comunicazione per quanto riguarda la gestione di tutto, [...] non ci sono PEC, non ci sono comunicazioni estranee, no! Tutto deve passare attraverso il sistema informativo, in modo che tutto sia tracciato e tracciabile (AdG, FESR, uomo)

secondo me bisogna avere una [piattaforma] per tutto, perché così ci si abitua ad utilizzarla, si perfeziona una piattaforma con quello che serve e questo diventa una semplificazione per tutti (Autorità di PSC, FSC, uomo)

oggi giorno delle banche dati se non sono interoperabili non se ne fa nulla (AdG, FESR, uomo).

Analogamente a quanto si è osservato per i Si.Ge.Co., anche le valutazioni in merito ai sistemi informativi assumono una duplice natura: da una parte, per ovvie ragioni, sono ormai imprescindibili, dall'altra, possono rappresentare un ostacolo per la fluidità della gestione dei piani, specie quando non vengono implementate in modo efficace e/o tendono a moltiplicarsi senza essere comunicanti e complementari. Quanto segue esemplifica l'idea di questa doppia valenza:

il sistema informativo ti vincola a determinate procedure che a volte, invece di facilitare, potrebbero essere più macchinose che altro. Però preferisco vederlo come un'opportunità, perché se un regolamento comunitario mi dice che tutta la programmazione, tutte le azioni di riferimento devono essere gestite mediante un sistema informativo che deve garantire a tutti i livelli di controllo, sia interno che successivi, [...] l'adeguata opportunità di poter verificare in qualsiasi momento, su ogni azione, come è stata seguita la procedura, devo dire che io lo accolgo di buon occhio (AdG, FESR, donna).

Queste righe sembrano suggerire una chiave di lettura, ovvero sia provare a superare l'impasse trasformando l'impedimento in opportunità. Ma in che modo? A giudicare dalle testimonianze raccolte, i sistemi informativi nascondono una grande opportunità, e cioè la possibilità di raccogliere e restituire dati cruciali per condurre analisi approfondite, capaci di verificare l'andamento di un programma e quindi intervenire per tempo con azioni correttive e migliorative, aumentando così le probabilità di successo. Se visti in quest'ottica, essi rappresentano un formidabile strumento di gestione, ma se vengono relegati a una funzione eminentemente rendicontativa, perdono d'interesse. In definitiva, il problema dipende dal fatto che oggi

non sono degli strumenti di analisi delle politiche o dei risultati, sono degli strumenti per monitorare e certificare la spesa (AdG, FESR, uomo)

abbiamo delle grosse difficoltà ad avere degli output da un punto di vista informatico e dei report efficaci (AdG, FESR e FSE, uomo)

quando i sistemi diventano un data entry di informazione e di documenti e non restituiscono alcun ritorno o vantaggio, ovviamente non funzionano (AdG, FESR, uomo).

Pertanto, al fine di cogliere il potenziale inespresso delle piattaforme, occorre partire dal presupposto che

non c'è solo il tema della gestione degli interventi, c'è anche il tema della dell'analisi. Chiaramente, per la programmazione è molto importante poter svolgere delle analisi, a volte anche tempestive, sullo stato di avanzamento dei programmi, sulle varie azioni, sulle varie linee. Non avere a disposizione degli strumenti tecnologici raffinati impedirebbe tutto questo tipo di lavoro (Autorità di PSC, FSC, uomo).

10. I CONTROLLI DI PRIMO LIVELLO

Tra le attività prese in esame nell'ambito dell'intervista vi sono anche i controlli di primo livello, rispetto ai quali si registrano pareri tendenzialmente favorevoli ma anche osservazioni critiche sulle quali è opportuno riflettere. In linea generale, i controlli di primo livello servono a garantire la corretta esecuzione degli interventi verificando la conformità rispetto alla normativa, l'ammissibilità delle spese, la regolarità della documentazione nonché l'effettiva realizzazione delle opere sulla base dei progetti presentati. Pertanto, essi possono essere svolti in due fasi: una prima verifica contabile a carattere prevalentemente *on desk*, cui successivamente può aggiungersi un controllo in loco, nel quale si analizza il reale stato di avanzamento delle operazioni sottoposte a giudizio. Chiaramente, si tratta di uno strumento che ha la funzione di assicurare il giusto impiego delle risorse nazionali e comunitarie, prevenendo episodi di mala gestione, sprechi e frodi. Sotto questo aspetto, è difficile non riconoscerne l'utilità:

sì, sono uno strumento efficace [...], servono per capire se l'attività viene svolta secondo le regole. In alcuni casi hanno un'efficacia molto importante, soprattutto quando operiamo su soggetti non accreditati (AdG, FSE, uomo)

per i controlli di primo livello io qui sono soddisfattissima (AdG, FESR e FSE, donna)

secondo me i controlli di primo livello sono efficaci (Autorità di PSC, FSC, uomo)

sono utili perché ci garantiscono di fare un primo step di controllo e anche eventualmente, laddove possibile, tarare il tiro per evitare che poi ci siano delle distorsioni nell'utilizzo delle risorse (AdG, FESR, donna).

Vi è però una differenza a seconda che si tratti di controlli che riguardano i finanziamenti europei, quindi FESR e FSE, ovvero fondi provenienti dall'FSC. Difatti, nel primo caso si segnala una maggiore rigidità delle procedure adottate, nel secondo un'impostazione più lasca. Ne consegue che le fonti di finanziamento di origine nazionale risulterebbero più appetibili, e tale disparità contribuirebbe ad alimentare atteggiamenti riottosi nei confronti dei fondi SIE. Forse, per contrastare il fenomeno potrebbe essere utile avviare un processo di adeguamento alle procedure europee.

Voi avete mai visto una checklist di primo livello sull'FSC? Qualcuno ha mai controllato l'adeguatezza di una procedura di appalto sull'FSC? Perché gli uffici regionali, forse anche nazionali, e i beneficiari sono più contenti quando gli dai 1€ di FSC invece che 1€ di FESR? (AdG, FESR, uomo)

vi è una maggiore faciloneria e un atteggiamento più sbracato allorquando si utilizzano fonti di finanziamento che non sono soggetti a nessun controllo. Con questo non dico che commettono illegittimità volontariamente, però si nota una maggiore leggerezza nell'attenzione (AdG, FESR, uomo).

A prescindere dalle differenze, viene spesso ravvisato un problema di metodo che accomuna tutti i tipi di fondi. In particolare, a essere messi in discussione sono l'oggetto e la tempistica del controllo. Sul primo fronte, un conto è operare una verifica amministrativa sulla spesa, altra faccenda è concentrarsi sull'attuazione per assicurare la correttezza esecutiva delle opere. Sostanzialmente, sembrerebbe affermarsi la prevalenza dei controlli in loco rispetto a quelli *on desk*. L'idea è che i primi consentano di concentrare gli sforzi su questioni più concrete e rilevanti, maggiormente legate al risultato finale. A proposito di risultati, affinché i controlli possano favorirne il raggiungimento, sembra utile ragionare su quale sia il momento più opportuno per attivarli. Attualmente, è consuetudine svolgere verifiche in loco su operazioni con una spesa già rendicontata, il che rende assai complesso adottare contromisure efficaci e tempestive. Per mitigare il problema, c'è chi suggerisce di operare un controllo preventivo sui destinatari, con una selezione più rigida in ingresso che tuttavia abbasserebbe la quota di irregolarità rilevate successivamente. In definitiva, i controlli potrebbero risultare ancora più efficaci se implementati attraverso un mix delle due istanze qui rilevate:

essendo molto onerosi, tutte le amministrazioni tentano di fare questi controlli allorquando il beneficiario ha fatto spesa. Così facendo, noi inseguiamo i problemi, non li prevediamo. Perché se le energie che noi impieghiamo per fare i controlli di primo livello le potessimo impiegare nella fase iniziale, scongiureremmo la maggior parte dei problemi di inammissibilità (AdG, FESR, uomo)

se prima l'attenzione [...] del beneficiario e di chi controllava si concentrava solo sull'aspetto finanziario, [...] con la semplificazione [...] invece l'attenzione si è spostata di più sull'attuazione, sulle caratteristiche del destinatario, quindi secondo me quello è stato un grande salto che però non è ancora arrivato al suo ultimo obiettivo che dovrebbe essere quello di saper misurare il risultato (AdG, FSE, uomo)

[i controlli andrebbero] ripensati, forse sì, forse alcuni elementi che guardano di più alla sostanza, quindi alla realizzazione degli interventi, [...] anziché spingersi troppo su alcuni formalismi, secondo me potrebbe essere utile perché sennò uno rischia di controllare poi, le pagliuzze e delle cose più grosse nemmeno se ne accorge (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Nondimeno, le proposte d'intervento appena illustrate si scontrano con il fatto che i controlli richiedono un ingente dispendio di risorse non solo economiche, ma anche in termini di forza lavoro. È quindi difficile prevedere verifiche approfondite ed esaustive condotte su tutti gli interventi del programma. Da questo punto di vista, alcune autorità pongono l'accento sull'esigenza di concentrare gli sforzi investendo su metodi ottimizzati di campionamento dotati di maggiore efficacia. Così facendo, si abbandona il paradigma dei controlli "a tappeto" sulla spesa a favore di un approccio incentrato sulla qualità del processo e l'attenzione ai risultati concreti delle opere. Ecco alcuni esempi in tal senso:

i controlli devono secondo me renderli molto, molto più semplici, andare a campione, circoscriverli ad alcune fasi, non è possibile! [...] Per esempio, io sono per le verifiche in loco, assolutamente, io per esempio strutturerei i controlli interni a campione, ma per fare più verifiche in loco, sui progetti, perché devi far sentire al beneficiario la pressione, una pressione positiva (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi rischiamo di morire di controlli, perché [...] ho il controllo della Corte dei Conti, ho il controllo per l'anticorruzione, il controllo per la trasparenza, poi gira e rigira molte informazioni sono le stesse lette in chiavi diverse e devo dare risposte differenti che portano via una vagonata di tempo (Autorità di PSC, FSC, uomo)

campionare con un'analisi dei rischi attenta e una stratificazione dei campioni fatta bene, è molto più utile che fare questi controlli sulla spesa, che rischiano poi di far venir fuori le sorprese quando ormai è troppo tardi (AdG, FESR, uomo).

In realtà, gli ultimi aggiornamenti normativi sembrerebbero seguire una strategia coerente con le soluzioni prospettate. Chiaramente, ciò non può che dare forza alle posizioni espresse dagli intervistati, anche se, in fin dei conti, occorre comunque tenere alta la guardia, giacché ogni modifica, ogni novità, sconta sempre un margine di rischio. Sarà bene, allora, concludere con un monito:

i controlli di primo livello sono uno strumento efficace che nell'ambito di una politica poco orientata al risultato, che vuole assolutamente semplificare e non riesce a farlo nel modo adeguato, sta per essere smantellato in Italia. Non so se voi sapete, i nuovi regolamenti dicono una cosa molto importante sui controlli di primo livello, perché mentre fino a oggi a partire dagli anni '90 in poi i controlli di primo livello sono stati effettuati sul 100% delle operazioni finanziate, il nuovo regolamento, invece, dice che il controllo di primo livello dovrebbe essere fatto su un campione. Allora, questo può funzionare bene in alcuni paesi europei, in Italia, se non si trova una modalità che è una soluzione, una interpretazione adeguata di questa norma, in Italia rischia, sottolineo, di diventare un po' pericoloso nel momento in cui poi si allenta l'entità dei controlli di primo livello che servono anche a svolgere i pagamenti. Questo potrebbe comportare anche una riduzione delle attività di verifica sui progetti che sono ammessi a finanziamento. Quindi penso che su questo noi dobbiamo trovare un equilibrio (AdG, FESR, uomo).

11. IL MONITORAGGIO E LA QUESTIONE DEGLI INDICATORI

Come si è già ampiamente discusso, qualsiasi programmazione deve fare i conti con gli specifici contesti in cui viene calata, e più essa è in grado di adattarsi in corso d'opera alle molteplici sollecitazioni che possono sopraggiungere sia a livello micro sia macro, più sarà probabile ottenere i risultati sperati. Tale necessità può essere affrontata in molti modi e, tra gli strumenti più utili alla causa, troviamo senz'altro il monitoraggio. Infatti, lungi dal costituire un mero strumento di controllo, il monitoraggio è soprattutto un'attività che se implementata correttamente offre un grosso aiuto ai fini della gestione del piano. Tuttavia, per renderne effettivo il potenziale, occorre soddisfare il requisito della tempestività. In sostanza, laddove il monitoraggio ambisce a individuare

colli di bottiglia e altre potenziali criticità al fine di contrastarle, è imprescindibile che l'analisi venga svolta per tempo, e che i dati all'interno degli appositi sistemi informativi siano chiari e immediatamente disponibili. Pertanto, a queste condizioni il monitoraggio diventa

fondamentale proprio per la gestione dell'intero programma, perché, se ben utilizzato, ti dà contezza proprio dell'andamento delle varie azioni a tutti i livelli. Noi ne abbiamo diverse, per cui, se il monitoraggio è ben gestito, grazie ai dati previsti nella banca dati si riesce a individuare l'azione critica, quella che va più lenta o quella che invece è virtuosissima (AdG, FESR, donna)

nel momento in cui faccio monitoraggio secondo me sono due gli aspetti principali: il primo è il rispetto delle tempistiche, nel senso che se ho la capacità di rispettare i tempi, i programmi li realizzo. E il secondo è la capacità di anticipare, attraverso il monitoraggio, il verificarsi di possibili problemi, di portarli sul tavolo e dove è necessario condividere per trovare una soluzione, perché questo mi consente o di rispettare i tempi, o di conoscere in anticipo quelli che sono i problemi e le possibili soluzioni, o eventuali ritardi che vado a generare (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Entrando ora nel merito del processo, gli intervistati segnalano alcune criticità che sarà bene discutere nel dettaglio. Analogamente a quanto rilevato per i controlli, anche nel caso del monitoraggio si registra una certa insofferenza per l'eccessiva attenzione riposta su tutto ciò che riguarda gli aspetti finanziari connessi alla spesa. Di base, l'obiezione è che la sfera finanziaria rappresenta solo una delle componenti fondamentali da monitorare, come per esempio l'avanzamento reale delle azioni, la congruità fra il programmato e il realizzato e così via:

storicamente le regioni italiane, non tutte ma una buona parte, hanno avuto difficoltà nel gestire nei tempi previsti la spesa; quindi, si potrebbe avere la tentazione di dire che una spesa complessiva e tempestiva sia già di per sé un buon indicatore di successo del programma. Personalmente la trovo una lettura piuttosto limitante [...]. Quindi secondo me se non elaboriamo degli algoritmi abbastanza raffinati per misurare l'impatto del programma, la spesa di per sé significa poco (AdG, FESR, uomo)

c'è un tema, c'è un'attenzione spasmodica, grande e ingiustificata, sulla nozione di spesa, sui pagamenti. Tutta l'Italia è schiacciata sui pagamenti purtroppo [...] non sempre una certificazione denota un avanzamento (AdG, FESR, uomo)

allora, un conto [...] sono le dimensioni dello stato di avanzamento finanziario degli interventi, lo stato di avanzamento fisico ecc. È chiaro che poi, oltre a questi aspetti di tipo più procedimentale, legati proprio allo stato di avanzamento della spesa, occorre misurare altri indicatori che sono non solo i tempi di realizzazione, ma anche poi i risultati che questi interventi producono rispetto alle intenzioni che originariamente li hanno proposti (Autorità di PSC, FSC, uomo)

noi siamo abituati a restituire quanti soldi abbiamo speso. Praticamente è questo: ognuno dice "ma il piano è riuscito?" "è riuscito: abbiamo speso e certificato il 100%" Bene! Siamo stati bravi perché abbiamo speso tutti i soldi. Cioè, quello è molte volte il modo più facile di comunicare e misurare un successo (AdG, FESR, uomo).

Sulla scorta delle opinioni qui riportate, emerge tutta la rilevanza di un fattore che troppo spesso viene trascurato, il quale, però, assume un valore dirimente dal punto di vista dei beneficiari e, più in generale, della collettività. Ciò che sembra mancare, infatti, è una maggiore attenzione per gli esiti degli interventi in termini di ricadute e impatto sul territorio, sulla capacità di raggiungere i risultati sperati non solo dal punto di vista dei tecnici e dei decisori, ma anche degli stakeholder. In altri termini, sarebbe forse opportuno concentrare gli sforzi sui temi dell'efficacia e della qualità, ripensando il modo in cui essi vengono concepiti e misurati:

qui ci vorrebbe maggiore consapevolezza da parte di tutti rispetto agli obiettivi veri del programma, ovvero cosa lasci nel territorio dopo che hai attuato il programma (AdG, FESR, uomo)

l'indicatore principale è la consapevolezza da parte dei cittadini della realizzazione di un servizio, di un'opera, questo è l'indicatore principale (Autorità di PSC, FSC, uomo)

mi piacerebbe comprendere anche le ricadute, cioè, al di là degli aspetti, diciamo, degli indicatori di realizzazione fisica e finanziaria, anche la parte di ricadute più ampie [...], quindi andare a capire quanto effettivamente di questi interventi ha funzionato (Autorità di PSC, FSC, uomo)

gli indicatori di risultato sono più complicati, ma riescono, se si scelgono bene, a dare contezza invece della qualità, cioè se è stato efficace quel servizio che ha toccato tante persone, se poi ha prodotto un cambiamento (AdG, FSE, uomo)

un paio d'anni fa ho avviato una analisi un po' più fine basata su algoritmi di intelligenza artificiale [...] e ho cercato di avvicinarmi a quella che dovrebbe essere una verifica di impatto. La verifica di impatto ha dato dei risultati non sempre intuitivi; per esempio, iniziative per la competitività delle PMI che hanno dimostrato un ottimo tiraggio della spesa hanno prodotto nelle imprese beneficiarie dei benefici in termini di crescita del fatturato e di crescita del personale statisticamente indistinguibili da quelli di un campione di controllo che non aveva avuto gli stessi incentivi, che non aveva avuto le stesse agevolazioni. Allora dovrei dire: "sì, abbiamo speso tutto, ma è servito a qualcosa?" (AdG, FESR, uomo).

È altresì vero che la rilevazione dei fattori chiamati in causa dai rispondenti cela un problema di non poco conto, è cioè che in molti casi si tratta di evidenze che difficilmente possono emergere in tempi brevi. Ciò rappresenta una criticità poiché tali dimensioni si oppongono a quell'istanza di tempestività cui si accennava in apertura. Talvolta poi, il tempo necessario per far sì che gli effetti benefici degli interventi possano maturare è talmente ampio da non poter essere calcolato nemmeno nell'ambito di un intero ciclo di programmazione:

delle cose sicuramente non si misurano a lungo periodo. [...] secondo me ci sono indicatori che devi raggiungere, ma che raggiungi con molta lentezza. È difficile averli in un settennato (AdG, FESR, donna)

c'è un tema che riguarda poi la misurazione degli impatti, la misurazione degli impatti anche nel periodo successivo a quello di certificazione della spesa, in un arco temporale magari diverso, lungo, quindi ci sono altri aspetti (AdG, FESR, uomo).

Al di là dei fini e delle procedure di implementazione del monitoraggio, un altro argomento ad esso correlato, e di natura più tecnica, riguarda la costruzione e la scelta degli indicatori. Prima di proseguire, può essere utile accennare al fatto che ne esistono diversi tipi, più precisamente tre: indicatori finanziari, indicatori di output e indicatori di risultato. I primi fotografano lo stato del programma in termini di avanzamento della spesa sui fondi assegnati, i secondi danno conto della situazione corrente in merito al raggiungimento degli obiettivi fisici e procedurali, mentre gli ultimi afferiscono al tema degli impatti che abbiamo testé discusso. Dunque, gli indicatori sono i costituenti fondamentali su cui si basa il monitoraggio, e per questo motivo bisogna porre molta attenzione a come vengono costruiti. A tal proposito, una quota significativa di intervistati sostiene che spesso il rapporto di indicazione con il concetto da rilevare non sia abbastanza cogente, oppure che certi indicatori presentino una parte estranea al concetto ben più ampia del dovuto. Le seguenti testimonianze presentano il problema in maniera piuttosto esplicita:

faccio un esempio: se io devo costruire una strada che collega due paesini che prima non erano collegati, è ovvio che se io decido di costruire quella strada è perché so che la costruzione di quella strada permette agli abitanti di un paese e dell'altro di spostarsi [...]. Se su quella strada effettivamente ci sono dei passaggi sfruttabili perché riducono il tempo di chi si muove da un paese all'altro, allora ha senso costruirla. Se io invece devo costruire questa strada tanto perché la devo costruire, ma poi alla fine sarà percorsa, che ne so, dall'1% o dal 2% degli abitanti di questi due paesi non ha senso. E quindi l'indicatore in quel caso quale potrebbe essere? Collego i due paesi oppure do la possibilità ai cittadini di quei paesi di raggiungere quei luoghi nel minor tempo possibile (Autorità di PSC, FSC, uomo)

sulle scuole abbiamo fatto gli interventi, il mio indicatore è: in quante scuole hai fatto interventi di sicurezza? Ci sta, mi avevano proposto i metri; non ci sta! Non c'entrano niente i metri quadrati (Autorità di PSC, FSC, uomo)

le faccio un altro esempio: noi in Italia continuiamo a fustigarci e a mortificarci per il fatto che spendiamo poco, investiamo poco in ricerca e innovazione; è vero, siamo sotto la media europea, siamo sotto i target. [...] Però io dico: “ci preoccupiamo anche di notare il fatto che dal punto di vista della quantità di pubblicazioni i nostri ricercatori non sfigurano affatto a confronto di quelli francesi, tedeschi, fanno decisamente meglio di quelli spagnoli o dal punto di vista della brevettazione le imprese, parlo soprattutto delle regioni del Nord, non sfigurano eccessivamente rispetto ai maggiori competitor europei?” Allora c’è un tema di efficienza della spesa in ricerca innovazione che nessuno considera, cioè se io spendo poco, ma ottengo comunque dei buoni risultati, sto massimizzando l’efficienza della spesa. Questo è un indicatore che non vedo da nessuna parte, secondo me sarebbe interessante valorizzarlo (AdG, FESR, uomo).

Ma a cosa si deve questa mancanza di congruità riscontrata in molti degli indicatori che vengono utilizzati? Per alcuni, i principali errori commessi in fase di definizione sono dovuti per lo più alla mancata corrispondenza tra chi progetta gli indicatori e chi è deputato a raggiungerli, o, comunque, al fatto che chi li scrive non abbia piena consapevolezza degli effettivi contesti d’applicazione. Ciò contribuisce ad alimentare la sensazione per cui gli indicatori vengono in qualche modo “calati dall’alto” senza un reale confronto, a partire dalla Commissione Europea, sovente additata come prima responsabile:

l’altra questione legata al monitoraggio è quella degli indicatori di risultato: ogni tanto anche la Commissione [...] ci ha fatto usare tanti indicatori che secondo noi non avevano nessun significato (AdG, FESR e FSE, donna)

rifacendomi agli indicatori che sono suggeriti dalla Commissione, non sempre tutti sono così efficaci nel misurare effettivamente il cambiamento che può essere prodotto (AdG, FSE, uomo)

sono state fatte diverse battaglie all’epoca per sollecitare anche la Commissione ad avere un altro approccio agli investimenti sul patrimonio culturale, ma l’uscita unica che vede la Commissione, o che quantomeno vedeva, erano il numero dei visitatori, quindi tutto il nostro lavoro si riduce in un incremento di visitatori (AdG, FESR, uomo)

gli indicatori dovrebbero entrare proprio nel processo decisionale e coinvolgere tutti coloro che poi si trovano a dover realizzare un programma, non è possibile che vengano scelti da chi poi concretamente non conosce in profondità le implicazioni (Autorità di PSC, FSC, uomo).

La proposta avanzata in quest’ultimo estratto merita un approfondimento. In effetti, ancora una volta la soluzione più accreditata chiama in causa il bisogno di attivare processi di condivisione, coinvolgimento e negoziazione. Nel caso specifico, tale istanza coinvolge in primo luogo i beneficiari, in quanto capaci di offrire un punto di vista addizionale su ciò che andrebbe primariamente considerato ai fini della costruzione degli indicatori. Ma c’è di più. Laddove i beneficiari avessero la possibilità di partecipare sin dall’inizio alla fase di progettazione, verosimilmente sarebbero anche più disposti a contribuire alla produzione e alla trasmissione dei dati che servono per il monitoraggio.

A livello di beneficiari hai anche tante soddisfazioni, c’è la consapevolezza, quando parli coi beneficiari, di aver fatto un progresso importante grazie ai fondi, di aver potuto realizzare il tuo progetto. È completamente diversa la percezione a livello di beneficiari rispetto al livello più alto (AdG, FESR, uomo)

alla luce dell’esperienza svolta, un punto di forza sarebbe quello di attivare uno strumento di monitoraggio rafforzato sin dal primo giorno del programma e quindi partire anche con un programma del programma di monitoraggio, ossia impostare questo monitoraggio per fasi, coinvolgendo sin dal primo giorno tutti i soggetti beneficiari (AdG, FESR, uomo)

sicuramente dovremmo puntare a indicatori che siano di carattere qualitativo, ma che possano essere magari misurabili anche con il coinvolgimento vero degli stakeholder. Secondo me nel monitoraggio di tutti i programmi, perlomeno quelli che ho visto e vissuto, non c’è minimamente il coinvolgimento

dello stakeholder nella valutazione e nella misurazione dei risultati, né tantomeno poi della valutazione di quel piano (Autorità di PSC, FSC, donna)

stiamo lavorando molto adesso nell'uscita dei bandi proprio per descrivere gli indicatori in maniera corretta, in modo tale che i beneficiari sappiano esattamente di che cosa si tratta e poi anche come andarli a misurare (AdG, FESR e FSE, donna)

non sempre gli attuatori prestano attenzione al caricamento di tutti i dati, in quanto tendenzialmente portati a caricare i dati soprattutto nella fase in cui hanno bisogno di chiedere l'erogazione di fondi (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Per concludere, volendo compendiare le numerose sollecitazioni emerse sul tema in questione, sembra lecito riconoscere nella richiesta di una maggiore sensibilità degli indicatori rispetto ai singoli contesti l'elemento fondamentale per un monitoraggio più efficace e servibile. Il punto è che

gli indicatori dovrebbero essere personalizzati rispetto all'area geografica, alla realtà a cui si riferiscono, perché non possiamo utilizzare lo stesso indicatore per Bologna o per Catania, secondo me questo non può essere (Autorità di PSC, FSC, uomo).

È tuttavia doveroso rimarcare le insidie che si annidano nella suddetta proposta. In particolare, spesso le banche dati di riferimento devono essere serventi per i programmi su scala nazionale, perciò il dato, ovviamente, deve rispondere a criteri di carattere generale, e ciò entra in contrasto con il bisogno di maggiore specificità, la quale renderebbe non uniformi le informazioni a livello nazionale. Sostanzialmente, alcune peculiarità legate a una specifica programmazione potrebbero non andare bene per altre, rendendo meno efficace l'utilizzo del monitoraggio su scala più ampia e ciò a detrimento di eventuali analisi condotte a livello macro, le quali potrebbero subire distorsioni indesiderate. In estrema sintesi, la sfida consiste nello sviluppare un approccio che sappia tenere insieme il generale e il particolare.

12. LA VALUTAZIONE E LE SUE FORME

L'ultimo argomento trattato in sede di intervista riguarda l'ambito della valutazione. Diversamente da quanto accaduto in altri casi, su questo tema emerge una divisione più netta fra coloro che considerano la valutazione un'attività estremamente utile, se non imprescindibile, e chi, al contrario, pone qualche dubbio non tanto sullo strumento in sé, quanto sulle modalità di conduzione degli esercizi valutativi. Come già accaduto con riferimento alle AdA, è bene precisare che anche la valutazione viene svolta prevalentemente nell'ambito dei fondi comunitari, mentre è più difficile che sia prevista sui programmi a carico del FSC. Ciò non toglie che anche le Autorità di PSC siano state chiamate a fornire le proprie opinioni in merito, magari basate su esperienze pregresse legate ad altre fonti di finanziamento.

Partendo dalle motivazioni degli intervistati che sottolineano gli aspetti positivi, si segnala in primis la possibilità di comprendere appieno se i programmi sottoposti ad analisi abbiano effettivamente raggiunto gli obiettivi prefissati, offrendo peraltro un punto di vista più approfondito rispetto a quanto possano fare i set di indicatori. Il più delle volte, quest'ultimi non dispongono della giusta flessibilità e accuratezza, cosa che invece può essere garantita da studi valutativi tarati su misura. Un altro punto di forza concerne le ricadute in termini di restituzione degli esiti del programma a una platea non specializzata. Questo può rappresentare un fattore cruciale soprattutto se si pensa alla comunicazione rivolta ai decisori politici, che avendo maggiore contezza degli impatti generati, sperabilmente sapranno anche valorizzare i successi ottenuti, operando scelte più consapevoli in quanto basate sugli esiti delle valutazioni.

Secondo me la parte di valutazione consente di capire se quella politica ha raggiunto l'obiettivo minimo oppure se è riuscita a mettere in moto nuovi processi e anche a volte nuove competenze (AdG, FESR e FSE, donna)

la valutazione è fondamentale per capire che cosa è successo, a prendere delle lezioni e, visto che il mondo poi cambia velocemente, anche ad avere dei paradigmi che eventualmente si possono replicare o modificare (AdG, FESR e FSE, donna)

la valutazione è anche un momento di ritorno importante di visibilità di questi programmi verso la politica, perché presso nel Consiglio Regionale opera una commissione paritetica [...] che riceve tutti gli anni il nostro rapporto di valutazione e presenta una commissione di consiglieri con una fase anche di discussione politica, quindi è sempre un momento importante e qualificante, il giusto ritorno dell'attuazione delle misure al decisore politico (AdG, FESR, uomo).

Passando invece alle perplessità espresse da alcuni intervistati, si osserva anzitutto una certa onerosità dell'impegno richiesto agli uffici per avviare e portare a termine le procedure valutative, le quali vanno ad aggiungersi alle molteplici attività previste, spesso a carico di strutture che non dispongono di un organico commisurato alle necessità. Un'altra obiezione mette in discussione la reale additività di alcune valutazioni rispetto al bagaglio di conoscenze, tacite o implicite, già acquisite dai soggetti che ormai da molto tempo svolgono il proprio mestiere occupandosi nel concreto dei temi e dei programmi sottoposti ad analisi. Proprio in considerazione di entrambe le problematiche qui riscontrare, si avanza la proposta di esternalizzare completamente le attività di valutazione. In questo modo non solo le strutture delle autorità ottengono un considerevole sgravio di lavoro, ma gli esiti stessi della valutazione acquisiscono maggiore pregnanza, nella convinzione che solo un valutatore esperto e autonomo può portare dei risultati veramente addizionali. Infine, c'è chi si spinge oltre suggerendo anche l'adozione di una metodologia specifica che garantirebbe delle evidenze più attendibili basate sulla logica controfattuale. Essa prevede l'analisi degli *outcome* in presenza di un gruppo di controllo che non ha beneficiato di alcun intervento.

Penso che tra le valutazioni, tra i vari metodi valutativi, noi dovremmo sempre fare una valutazione tenendo conto dell'ipotesi con e senza l'intervento, quindi la controfattuale. È l'unica valutazione in cui credo (AdG, FESR, uomo)

bisognerebbe trovare il modo anche che la valutazione non diventi un appesantimento, perché purtroppo il rischio tra indicatori, valutazione e così via è che tutto ciò a volte costituisce un appesantimento [...]. L'equilibrio tra una valutazione efficace e non particolarmente onerosa dal punto di vista degli adempimenti ancora non mi sento di dire che l'abbiamo trovato (Autorità di PSC, FSC, uomo)

non sono un'amante delle valutazioni [...], essendo tra coloro che stanno in trincea a zappare, le valutazioni non abbiamo il tempo di farle, c'ho una percezione io stesso delle cose che si fanno. Rispetto alle valutazioni penso che bisognerebbe esternalizzare tutte [...] L'esternalizzazione secondo me sarebbe opportuna perché è una dimensione che dobbiamo dare a soggetti terzi che hanno anche gli strumenti (AdG, FESR, uomo)

la valutazione fatta sul programma ti prende gli obiettivi, misura la realizzazione dei progetti facendo riferimento a quegli obiettivi, ma, ripeto, non mi ha rilasciato valore aggiunto, ma me l'aspettavo. Ecco, in quel caso la valutazione in itinere che abbiamo fatto, ecco, per me è stato un mero adempimento, cioè la dovevo fare, l'ho fatta, poi è molto, come dire, i contenuti di queste valutazioni poi sono molto legati molto spesso ad interviste fatte così come quella che stiamo facendo adesso (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Per motivi di brevità, finora si è parlato di valutazione in senso lato. In realtà, essa può avere forme e funzioni diverse a seconda del momento in cui essa viene applicata. Più precisamente, ne esistono tre tipi: valutazione ex ante, in itinere ed ex post. Ognuna di queste, se opportunamente implementata, può portare grossi benefici. La valutazione ex ante può essere associata per analogia agli studi di scenario o di fattibilità. In sostanza, previo il coinvolgimento degli stakeholder, consente

di costruire un quadro nitido e dettagliato delle esigenze da soddisfare e quindi può fornire indicazioni preziose ai fini della programmazione e dell'implementazione degli interventi. Di conseguenza, come afferma un'intervistata,

la valutazione ex ante è un momento molto interessante, perché si incontrano tutti i soggetti, sia imprese che intermediari, e dà la possibilità di programmare meglio [...]. Quindi, cosa importante è lavorare molto sulla conoscenza dei fabbisogni e anche incontrare i soggetti in maniera trasparente per capire cosa serve e quali sono anche le tecniche che possono essere le migliori (AdG, FESR e FSE, donna)

Diversamente, la valutazione in itinere è più assimilabile al monitoraggio, benché se ne discosti per alcuni aspetti. Entrambi, per esempio, possono favorire lo sviluppo di azioni correttive in quanto capaci di individuare criticità attuali o potenziali in maniera tempestiva. In effetti, come emerge chiaramente dai giudizi raccolti, un'eventuale scelta tra le due dipende molto dalla rapidità d'esecuzione e quindi dall'immediata disponibilità degli output:

[sulle valutazioni in itinere] per esperienze passate qualche dubbio ce l'ho. Secondo me è più utile un buon sistema di monitoraggio (Autorità di PSC, FSC, uomo)

in itinere è per valutare, anche se forse non sempre con la dovuta tempestività, perché poi c'è un lag-time di diversi mesi nei rapporti di valutazione che, insomma, li porta a consolidare delle evidenze che mediamente sono già un po' emerse (AdG, FESR, uomo)

secondo me la valutazione più importante è chiaramente la valutazione in itinere; è quella che ci consente di raddrizzare il tiro [...]. Quindi se ho una buona valutazione in itinere [...] posso fare correttivi, raddrizzare il tiro, posso rivedere le mie politiche, è questo fondamentalmente (Autorità di PSC, FSC, donna)

se l'itinere è a metà dello svolgimento dell'azione ovviamente è sicuramente importante perché riesci a garantirti la possibilità di andare a sanare quelle criticità o quelle problematiche tanto da poter portare all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo (AdG, FESR, donna).

Infine, troviamo la valutazione ex post, il cui punto di forza è riconducibile al valore seminale che può assumere per le programmazioni successive. Difatti, se si accoglie il principio della circolarità delle indagini scientifiche, sapere cosa ha funzionato e cosa invece ha ostacolato il successo di un programma costituisce il primo mattone da apporre per edificare nuovi interventi, nuove azioni e, chiaramente, ulteriori valutazioni. In altre parole, si tratta di attivare quel circolo virtuoso di autoriflessione che favorisce il costante miglioramento dei piani sotto tutti i punti di vista. Tuttavia, accade spesso che non si abbia il tempo per mettere a frutto le potenzialità di questa specifica forma valutativa, poiché i diversi cicli di programmazione vengono attivati senza soluzione di continuità, per cui non c'è modo di acquisire i risultati delle analisi, metabolizzarli, ragionarci su e poi iniziare la costruzione del piano. In tal senso, la realizzazione di un sistema di valutazione ex post davvero efficace sembra, per il momento, ancora in là da venire:

chiaramente quando fai la valutazione fatta ex-post, cioè misuri il successo o l'insuccesso di un'iniziativa, in teoria dovresti poter non reiterare nell'errore quando verrai a fare un programma nuovo. Di fatto però, come sapete, i cicli di programmazione alla fine si sovrappongono, quindi la coda si sovrappone con l'inizio per cui non c'è neanche il modo di assumere i risultati della valutazione sull'attuazione precedente, perché in realtà sei già partito con l'attuazione del nuovo ciclo e quindi questo dovrebbe essere in qualche misura corretto (Autorità di PSC, FSC, donna)

secondo me una buona programmazione deve proprio imparare dal passato e registrare con molta attenzione i risultati che si sono ottenuti, non solo dal punto di vista realizzativo, ma anche di *outcome* e di tutto il resto. Invece pare che questo non sia ancora passato culturalmente (Autorità di PSC, FSC, uomo)

soprattutto il discorso dell'impatto penso che possa essere utile nella costruzione della nuova programmazione, su questo ritengo che una buona valutazione ti aiuti poi a identificare gli elementi utili per l'attuazione futura (Autorità di PSC, FSC, uomo)

beh, [la valutazione ex post] è fondamentale, strategica; poi ripeto, il fatto di trovarsi a cavallo tra il vecchio e il nuovo programma con la valutazione ci dà veramente una marcia in più per il nuovo percorso (AdG, FESR, uomo).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Terminata la restituzione puntuale dei risultati di ricerca, è opportuno concludere provando a individuare gli elementi di sintesi che possano restituire una visione d'insieme dei temi emersi nel corso delle analisi. Evidentemente, si tratta di un compito alquanto improbo se si considerano la numerosità e l'eterogeneità delle questioni affrontate. Dunque, mai come in questo caso il ricorso alle testimonianze degli intervistati si rende necessario. In aggiunta, ciò consente di onorare fino all'ultimo il principio fondante che ha caratterizzato il presente lavoro in tutte le sue fasi, ossia quello di "dare voce" alle autorità, di parlare *con* loro piuttosto che *di* loro. Ed è proprio sulla scorta di tale approccio che è stato chiesto agli intervistati di concludere in modo propositivo l'intervista, sollecitandoli a sintetizzare tutte le proprie istanze in una singola proposta migliorativa. Pertanto, quest'ultimo paragrafo sarà ancora una volta il frutto di un mix inestricabile tra le loro proposte e le osservazioni finali di chi scrive e ha condotto l'indagine.

Una prima richiesta di assoluta rilevanza indica il bisogno di contrastare la frammentarietà e limitare la numerosità degli interventi concentrando le risorse su poche azioni strategiche ad alto impatto. Ciò si giustifica nella volontà di arginare l'eccessiva dispersione dei fondi in tanti micro-interventi che, per quanto utili nel loro contesto specifico, non presentano una struttura organica, né tantomeno una visione strategica che aiuterebbe a sviluppare programmi capaci di affrontare le sfide di lungo periodo. Inoltre, siffatta strategia potrebbe agevolare le molteplici attività variamente deputate alla rilevazione, al controllo e all'analisi dell'andamento delle misure e degli impatti generati a valle delle operazioni. In sostanza, l'obiettivo principale consiste nel rispondere alle esigenze reali espresse dal territorio cercando

di evitare in ogni modo la dispersione delle risorse, quindi *overlapping* di misure, creazione di interventi analoghi assolutamente fotocopia che non fanno mai sistema [...]. L'allocazione delle risorse va fatta con intelligenza, ma non perché ci si sta spartendo una grande torta. Va fatta sempre pensando all'obiettivo finale, cioè la risposta che si deve dare ai cittadini (Autorità di PSC, FSC, donna)

mi ripeto sicuramente: [il problema è la] parcellizzazione degli interventi. Se questa amministrazione deve avere un obiettivo pesante, una strategia pesante per utilizzare le risorse, queste risorse a fine ciclo devono essere fisicamente verificabili. Se io ho fatto il ponte sullo Stretto di Messina [...] quello può essere parte di una strategia facilmente valutabile e verificabile e che ha sicuramente cambiato, ci auguriamo ovviamente in meglio, il tessuto socio-economico di un territorio; la manutenzione straordinaria di un breve tratto di una strada provinciale nelle colline di un paese X ha fatto felice il sindaco, perché quella è l'unica strada per raggiungere il suo paese, ma non ha migliorato, non sono questi i fondi che devono essere utilizzati per fare quegli interventi (Autorità di PSC, FSC, uomo)

se è uno solo [il consiglio da dare] rispondo subito ed è la concentrazione delle risorse. La concentrazione delle risorse è importante [...]. Quindi i programmi dovrebbero sposare degli obiettivi chiari, ambiziosi, di medio lungo periodo, delle cose che si fanno con i programmi strutturali e, ovviamente, seguirli adeguatamente. Così fanno cose belle e si spendono anche più velocemente i soldi, perché vi assicuro che un grande progetto da 50 milioni di euro ti fa perdere lo stesso tempo di un progetto da 5 milioni anche da 500.000€ [...]. Il tempo e l'impegno non sono commisurati alla

dimensione finanziaria, quindi: concentrazione di risorse attorno a progetti strategici per la programmazione regionale, scelti scientemente insieme al partenariato (AdG, FESR, uomo).

Per molti versi, impegnare le risorse seguendo un approccio come quello appena descritto richiede una rinnovata autonomia sul piano gestionale. Non è un caso, allora, che gran parte degli intervistati rivendichi il diritto a una più ampia libertà di movimento nell'esercizio del ruolo. Peraltro, si noti come tale autonomia debba intendersi in senso lato, poiché non riguarda solo la possibilità di assegnare le risorse in modo più flessibile in base ai bisogni specifici da soddisfare, ma anche la parziale emancipazione a livello organizzativo e istituzionale. In sintesi, con un'interpretazione forse un po' forte ma tutto sommato plausibile, si potrebbe dire che le autorità ritengono di meritare maggiore fiducia.

Occorre dare maggiore libertà a quelli che devono realizzare i progetti nella scelta proprio di cosa fare senza troppe maglie; [...] se tu mi dici "hai 150 milioni a disposizione sul FESR", io mi regolo in base a quelle regole, ma se mi dici "hai 150 però 8 qua, 7 lì, 2 lì..." devi liberare le catene della programmazione. Mi vuoi far programmare? E lasciami programmare in santa pace! (Autorità di PSC, FSC, uomo)

secondo me i piani hanno bisogno di un minimo di flessibilità nella gestione anche interna. Anche per esempio la tolleranza fra come usi le risorse, ecc., per me dovrebbe essere più alta del 10% (AdG, FESR e FSE, donna)

l'Autorità di Gestione deve diventare veramente un'autorità autonoma da un apparato più grosso che la contiene, per esempio il Ministero, piuttosto che l'Agenzia; devono essere delle strutture che in qualche modo si auto governano, fermo restando ovviamente la parte politica che deve rimanere, perché è ovvio che gli investimenti sono sempre legati a quello che la politica giustamente vuole fare in termini di investimento (Autorità di PSC, FSC, uomo).

A tutto ciò si lega inevitabilmente una terza esigenza emersa in modo trasversale dalle interviste, e cioè la costante necessità di semplificazione. La burocrazia infatti, con le sue innumerevoli, onerose e ridondanti procedure, non può che porsi come ostacolo all'autonomia e all'intraprendenza non solo delle autorità, ma di tante figure professionali capaci che ogni giorno vedono sacrificate le potenzialità dei loro programmi sull'altare di un'ingiustificata ipertrofia normativa. In simili condizioni, il richiamo alla semplificazione assume le sembianze di un vero e proprio mantra, da recitare e applicare in ogni ambito possibile. Tuttavia, con ciò non va smarrita la fondamentale differenza tra semplificazione e *laissez faire*, cioè a dire un incontrollato "liberi tutti":

per me la parola chiave è semplificare [...]. Quindi per me la parola sarebbe semplificazione, che non deve essere "tolgo i controlli", ma faccio le cose in modo chiaro, semplice e anche facilmente verificabile (AdG, FESR e FSE, donna)

la sfida è quella di semplificare veramente e concentrarsi invece su cose più strategiche (AdG, FESR, uomo)

semplifichiamo! Semplifichiamo tutto il possibile, riduciamo gli adempimenti non necessari (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Un'altra istanza che emerge diffusamente implica molti aspetti dei processi di progettazione e attuazione dei piani, nondimeno, essa è riconducibile a una singola parola: partecipazione. Tutto nasce dalla percezione di una scarsa sinergia tra i molteplici soggetti coinvolti, con una grossa parte di responsabilità attribuita ai livelli più alti a partire dalla Commissione Europea, colpevole di non sapersi o, peggio ancora, non volersi impegnare in un esercizio di ascolto e concertazione che partendo dagli interessi nazionali arrivi a cogliere anche i bisogni delle realtà territoriali più problematiche. Ciò può generare non solo inconsistenze strutturali in seno ai piani, ma anche delusione e sconforto, sentimenti ben rappresentati nella testimonianza qui riportata:

un consiglio, ma lo dico con la massima umiltà, lo darei alla Commissione Europea, nel senso di fare degli approfondimenti in loco, nelle realtà locali, perché spesso i programmi vengono calati dall'alto senza che poi magari si conosca bene la realtà locale [...]. Poi capisco che il programma deve essere uniforme, che non si può andarlo a personalizzare, però, ripeto quello che avevo detto prima, le esigenze, le situazioni nostre sono completamente diverse da quelle che possono succedere a venti o trenta chilometri dalla nostra città, quindi figuriamoci quello che succede al Nord Italia [...]. Secondo me [serve] proprio un approfondimento in loco, perché io, quando poi sento spesso parlare la Commissione, comunque vedo che c'è uno scollamento da quella che è la nostra vera realtà e quelle che sono le loro indicazioni (Autorità di PSC, FSC, uomo).

Come sottolinea lucidamente l'intervistato, è chiaro che coniugare l'interesse generale con quello delle singole realtà locali rappresenta una sfida enorme, per certi versi finanche utopica; ma a ben vedere non si tratta di una questione di fattibilità, quanto, piuttosto, di visione, di atteggiamento, di apertura nei confronti di ciò che potremmo definire un paradigma. Esso richiama a una più ampia cornice di senso, nella quale il dialogo, il confronto, la condivisione e la negoziazione costituiscono gli assi portanti di un metodo che mette a sistema le esperienze di ogni stakeholder, tesauroizzando parimenti il successo e l'insuccesso, la vittoria e la sconfitta, nella consapevolezza che comunque vada sarà responsabilità di tutti.

POSTILLA: UNA SPLENDIDA BICICLETTA

A chiusura delle interviste, anche per stemperare le fatiche mentali dovute all'intenso dibattito che di volta in volta andava sviluppandosi su tanti argomenti diversi, si è deciso di porre alle autorità un'ultima domanda: *"Consiglierebbe a una persona a lei molto cara di candidarsi come AdG/Autorità di PSC?"*. Con tutta evidenza, la formulazione utilizza l'espedito della proiettività per chiedere agli intervistati com'è il proprio lavoro e se, nonostante le difficoltà incontrate, continuerebbero a farlo. L'aspetto più sorprendente è che malgrado le varie problematiche emerse, talvolta espresse con appelli accorati senza particolari reticenze, la gran parte delle risposte possono essere compendiate con un convinto *"Sì, lo rifarei!"*. E poco importa se, in certi casi, tale consapevolezza è preceduta da piccoli segnali di insofferenza, verbali e non, poiché, in fin dei conti, ciò che traspare è quel profondo sentimento di passione che non solo consente di affrontare e superare più facilmente le criticità, ma costituisce la base del successo personale e collettivo in qualsiasi mestiere. Infine, per completare la ricetta non possono mancare l'adattabilità, la flessibilità, l'eclettismo, il piacere delle relazioni, la curiosità e, soprattutto, il senso della comunità, ovvero sia saper cedere una parte di sé per un bene superiore. Ciò è quanto emerge dalle risposte degli intervistati:

devo dire che mi alzo la mattina contento, mi diverto, e a domanda *"lo consiglieresti?"* Sì, lo consiglierai! (Autorità di PSC, FSC, uomo)

sì, alla fin fine nonostante tutto sì, lo farei perché [...] professionalmente è utile, edificante, un momento di grande crescita (AdG, FESR, uomo)

serve un po' di passione perché ci vuole [...] un'attenzione alle persone, ai cambiamenti, alla crescita delle persone, alle fasi di difficoltà, ecco, quindi lo consiglierai, sì, perché comunque è un'esperienza molto, molto bella (AdG, FSE, uomo)

forse no... no, sto scherzando! Dunque, è una responsabilità sicuramente, però dà molte soddisfazioni, molte soddisfazioni (Autorità di PSC, FSC, donna)

sicuramente sì. È un'attività stimolante, è un'attività interessante, è un'attività, vi dico, a cui tengo tantissimo (Autorità di PSC, FSC, uomo)

ma guarda, molto cara no. Mediamente cara, ci posso pensare. Se gli voglio male, sicuro. No, al di là di tutto, scherzo. Allora, questo lavoro, il lavoro pubblico in generale, se non si ha un po' di passione, un po' di generosità, meglio non farlo. Glielo dico molto onestamente (Autorità di PSC, FSC, uomo)

mi posso avvalere della possibilità di non rispondere? [...] Eh... allora, sicuramente sì, sicuramente sì, ma per un motivo ben preciso: è una grandissima opportunità di crescita professionale e personale (AdG, FESR, donna)

assolutamente sì, perché è un osservatorio... cioè, c'è da diventare matti! Però è un osservatorio eccezionale (AdG, FESR, uomo)

dipende pure da cosa si aspetta questa persona, se vuole dare un contributo per lasciare il Paese migliore di quello che ha trovato sicuramente sì (AdG, FESR e FSE, donna)

io sì! Sì, lo farei. Perché è un lavoro secondo me all'interno della pubblica amministrazione probabilmente uno dei lavori più belli in assoluto (Autorità di PSC, FSC, uomo)

lo dico sempre: di tutte le cose che facciamo, che sono le cose di cui abbiamo parlato, del programma, delle start-up, di tutto, di tutte queste cose ancora questa è quella che mi appassiona di più o che mi fa arrabbiare di meno (Autorità di PSC, FSC, donna).

Tali risposte restituiscono perfettamente l'idea di cosa significhi svolgere il lavoro di autorità, ma, forse, ce n'è una in grado di rappresentarle tutte, ed è con questa che ci sembra giusto concludere:

la considero un'attività estremamente motivante e formativa. [...] È una splendida bicicletta su cui è molto faticoso pedalare (AdG, FESR, uomo).



Per maggiori informazioni:

www.agenziacoessione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali

ISBN 9791280477194

EUTALIA
studiare sviluppo

Pubblicazione realizzata con il supporto di Eutalia Srl