



Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione Centrale Finanze, Patrimonio e Programmazione Politiche Economiche e Comunitarie, Servizio Pianificazione e Coordinamento Finanza Regionale, NUVV - Nucleo per la Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.



Valutazione unitaria sui sistemi di regolazione, governance e organizzazione delle PP.AA. coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi della politica regionale di coesione - Regione Friuli Venezia Giulia

Il presente documento è stato elaborato da t33 Srl per conto della Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione Centrale Finanze, Patrimonio e Programmazione Politiche Economiche e Comunitarie, Servizio Pianificazione e Coordinamento Finanza Regionale, NUVV - Nucleo per la Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

Membri del gruppo di lavoro:

Michele Alessandrini, Nicola Brignani, Giovanni Familiari, Andrea Gramillano, Alessandro Valenza e Giancarlo Vecchi.

Membri del comitato degli esperti esterni:

Floriana Quaglia e Carlo Ricci

- Ancona, Luglio 2014 -





Sommario

| | | | |
|---|-----------|---|-----------|
| INTRODUZIONE | 7 | 2.4.a I costi amministrativi e il benchmarking europeo: il POR-FESR | 36 |
| 1. LA GOVERNANCE INTEGRATA | 9 | 2.4.b I costi amministrativi e il benchmarking europeo: il PO ITA-SLO | 38 |
| 1.1 Il quadro concettuale | 9 | 2.4.c Gli oneri amministrativi e il benchmarking europeo | 40 |
| 1.1.a Le caratteristiche della governance integrata | 9 | 2.5 Aspetti conclusivi | 40 |
| 1.1.b Una matrice analitica | 12 | 2.5.a L'efficienza relativa del Friuli Venezia Giulia rispetto al benchmarking europeo | 40 |
| 1.2. L'analisi comparata della governance | 13 | 2.5.b Riflessioni per il prossimo periodo di programmazione 2014+ | 42 |
| 1.2.a Le forme della governance realizzata in Friuli Venezia Giulia nel periodo 2007-2013 | 13 | 3 ORGANIZZAZIONE | 47 |
| 1.2.b L'identificazione della tipologia degli effetti attraverso i casi di studio | 14 | 3.1 Metodologia e organizzazione del capitolo | 47 |
| 1.2.c Gli effetti dei casi studio sono generalizzabili? Una verifica empirica | 17 | 3.2 I risultati della customer satisfaction | 47 |
| 1.3 Alcune indicazioni preliminari in vista del prossimo periodo di programmazione | 20 | 3.3 Conclusioni e suggerimenti | 52 |
| 1.3.a Le lezioni apprese dall'esperienza 2007-2013 | 20 | 3.3.a L'analisi e l'interpretazione dei risultati | 52 |
| 1.3.b Le prospettive di integrazione nel nuovo periodo di programmazione | 21 | 3.3.b Le soluzioni proposte | 53 |
| 1.3.c Una traccia di lavoro per il 2014+ | 21 | 4. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA, LO SMALL BUSINESS ACT (SBA) E IL TEST PMI | 55 |
| 2. L'ANALISI DEI COSTI E DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI | 25 | 4.1 Il quadro generale della semplificazione amministrativa in Europa | 55 |
| 2.1 Metodologia e organizzazione del capitolo | 25 | 4.2 L'esperienza in Friuli Venezia Giulia | 59 |
| 2.2 L'analisi comparata dei costi amministrativi delle AdG, AdC, AdA e dei servizi di linea | 25 | 4.3. Una proposta operativa per rispondere ai principi dello SBA: l'introduzione del Test PMI | 60 |
| 2.1.a La distribuzione del carico di lavoro nelle AdG | 25 | 4.4 Una proposta di set di indicatori per lo SBA | 63 |
| 2.1.b La distribuzione del carico di lavoro nelle AdC e nelle AdA | 29 | ALLEGATI | 65 |
| 2.1.c La distribuzione del carico di lavoro nei servizi di linea | 31 | A. APPENDICE METODOLOGICA | 65 |
| 2.3 L'analisi degli oneri amministrativi | 34 | B. APPENDICE STATISTICA | 68 |
| 2.4 Un benchmarking europeo | 36 | C. LE PROPOSTE DEI BENEFICIARI | 72 |
| | | D. L'ORGANIZZAZIONE PER L'ATTUAZIONE DEI POR | 75 |

Il presente documento rappresenta il rapporto finale della valutazione dei sistemi di *governance* integrata, dei costi e degli oneri amministrativi e dei sistemi di organizzazione nella gestione da parte della Regione Friuli Venezia Giulia dei fondi comunitari nel periodo di programmazione 2007-2013.

La valutazione, in base a quanto disposto dal capitolato di gara e coerentemente con il disegno di valutazione, ha quattro campi di indagine:

- la *governance* integrata;
- l'onerosità del sistema di gestione;
- i sistemi di organizzazione;
- i processi di semplificazione amministrativa.

La valutazione è stata condotta quindi su queste quattro tematiche in modo parallelo e distinto, adottando strumenti di raccolta informazioni e di analisi specifici. Di conseguenza il presente rapporto è strutturato in 4 capitoli distinti, ciascuno riportante le principali informazioni raccolte, le analisi svolte, le lezioni apprese e le proposte per il futuro riguardanti ciascuna delle tematiche citate.

La valutazione ha comportato, come richiesto dal capitolato d'oneri, un'intensa attività di raccolta informazioni sul campo attraverso 3 indagini questionarie, 6 casi di studio, 4 focus group e decine di interviste condotte sia nell'ambito dell'amministrazione regionale e degli enti locali sia delle imprese. Poiché l'oggetto della valutazione è rappresentato dai meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione, i risultati raggiunti sono anche frutto della cooperazione di decine di funzionari che hanno investito parte del loro tempo nel rispondere alle domande del valutatore, condividendo informazioni e facilitando gli incontri sul territorio.

Il presente rapporto ha la seguente struttura:

- Capitolo 1: la *governance* integrata
- Capitolo 2: l'analisi dei costi e degli oneri amministrativi
- Capitolo 3: l'organizzazione amministrativa
- Capitolo 4: la semplificazione amministrativa
- Allegati: appendice metodologica, appendice statistica, le proposte dei beneficiari, l'organizzazione per l'attuazione dei POR. Il gruppo di lavoro che ha condotto le analisi e ha redatto il rapporto preliminare, è composto dal dott. Alessandro Valenza (Coordinatore), il dott. Nicola Brignani e il dott. Michele Alessandrini. Le 4 parti del rapporto sono state redatte in base al contributo degli esperti menzionati. Il prof. Giancarlo Vecchi ha invece supervisionato l'impostazione metodologica delle analisi svolte.

La valutazione sulla *governance* integrata ha previsto 3 fasi distinte:

- a) la definizione di quadro concettuale. Come primo passo si è definito cosa si intende per la *governance* (in antitesi con il “governo”) per identificare le modalità di programmazione/progettazione e pianificazione attuate in Friuli Venezia Giulia che possono rientrare nella casistica, oggetto di indagine, della *governance* integrata;
- b) l’analisi comparata: in base al modello di *governance* integrata definito precedentemente, si sono comparati i diversi modelli regionali, prima induttivamente attraverso dei casi studio che hanno permesso di costruire un modello predittivo, e poi deduttivamente, attraverso una serie di interviste ai soggetti capofila per confermare i risultati attesi del modello;
- c) la proposta di suggerimenti per il periodo di programmazione 2014-2020.

I seguenti paragrafi riprendono l’ordine delle fasi sopra descritte. Per una più ampia descrizione metodologica si rimanda all’allegato specifico (A).

1.1 IL QUADRO CONCETTUALE

1.1.a Le caratteristiche della *governance* integrata

Per poter definire la *governance* integrata e quindi comprendere il suo valore aggiunto nella formulazione delle politiche pubbliche e nell’attuazione delle azioni condivise sul territorio, occorre stabilire alcune categorie concettuali comuni.

Innanzitutto è necessario avere ben chiare la differenze fra due categorie concettuali spesso usate come sinonimi (Figura 1.1): *governo* e *governance*, ovvero fra un sistema decisionale centralizzato e monocratico e un sistema poliarchico e pluridimensionale¹:

- 1) mentre il *governo* racchiude in sé l’**accentramento del potere decisionale**, instaurando pertanto nel rapporto con il contesto di riferimento una relazione di **centro-periferia**, la *governance* è invece **poliarchica**, nel senso che i soggetti coinvolti sono parzialmente autonomi ma nello stesso tempo interdipendenti e che il processo decisionale avviene in maniera trasversale e condivisa rispetto ai soggetti coinvolti. La *governance* integrata è pertanto costituita da più “centri” e l’integrazione nel processo decisionale avviene quando tutti i centri sono coinvolti, sono messi in rete, ovvero si relazionano attraverso un costante scambio di opinioni e responsi di natura incrementale.
- 2) Il *governo* è di per sé un’**autorità monodimensionale** le cui relazioni sono formalizzate e proceduralizzate; le decisioni sono prese secondo il principio di legittimità dell’atto e della competenza istituzionale in base ad una razionalità giuridica; il portatore di interesse viene coinvolto dalle scelte del *governo* attraverso gli effetti che esse producono, senza tuttavia avere un ruolo definito nella formulazione delle stesse. La *governance* integrata invece si fonda su delle relazioni **multidimensionali**:
 - a. verticale, nel senso che coinvolge tutti i vari soggetti e stakeholder lungo la piramide decisionale e di conseguenza il vertice, i livelli intermedi e i livelli più bassi della filiera istituzionale sono parimenti coinvolti nel processo decisionale e la *governance* è pertanto multilivello²;
 - b. orizzontale, in quanto all’interno dello stesso livello sia i soggetti pubblici che quelli privati sono parimenti coinvolti;

¹ Le principali caratteristiche della *governance* e i suoi elementi distintivi rispetto al “governo” sono tratti dallo Studio ESPON TANGO (Territorial Approaches to New Governance - applied research 2012) che studia le questioni legate alla *governance* territoriale nell’ambito della politica della Coesione Europea. Lo studio è disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tango.html.

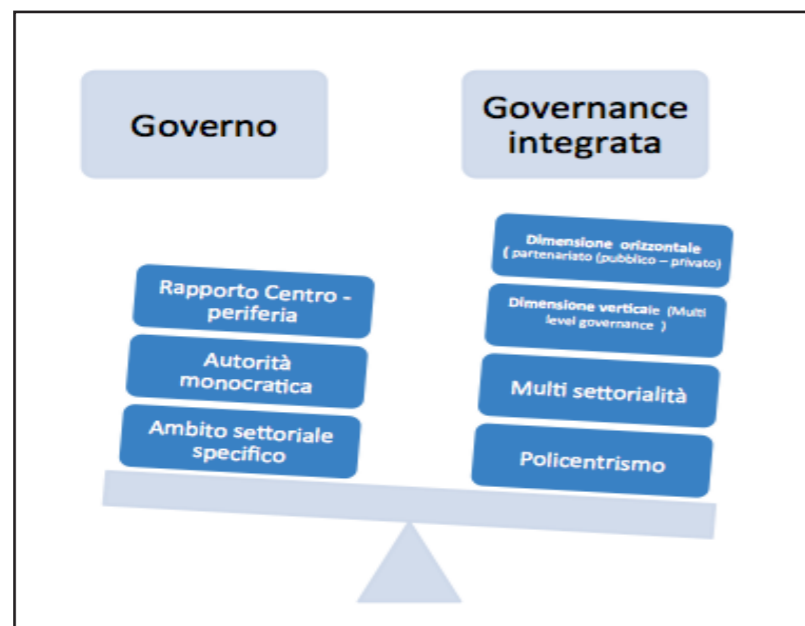
² Rispetto al tema dei processi decisionali, Luigi Bobbio “La democrazia non abita a Gordio” Studio sui Processi decisionali e amministrativi - Franco Angeli 1996, Milano.

c. funzionale, dal momento che si stabiliscono relazioni in base a dei 'compiti' comuni da svolgere.

In questo contesto, il portatore di interessi coinvolto dalle scelte di politica pubblica è coinvolto fin dall'inizio nel processo decisionale: è pertanto un soggetto attivo, attraverso la partecipazione alle decisioni.

- 3) Infine, mentre il *governo* opera in un ambito settoriale specifico, la *governance* è **multisettoriale**. Con il termine multisettoriale non si intende solo la capacità di creare legami e sinergie fra differenti settori dell'azione politica (ad esempio: politica dei trasporti e politica ambientale), ma anche la capacità di far dialogare e costruire reti fra il settore privato, quello pubblico e quello della società civile. Il ruolo fondamentale della *governance* integrata è quello di coordinare i differenti settori e di distribuire le diverse competenze fra i vari settori.

Figura 1.1: Le differenze fra *Governo* e *Governance* integrata

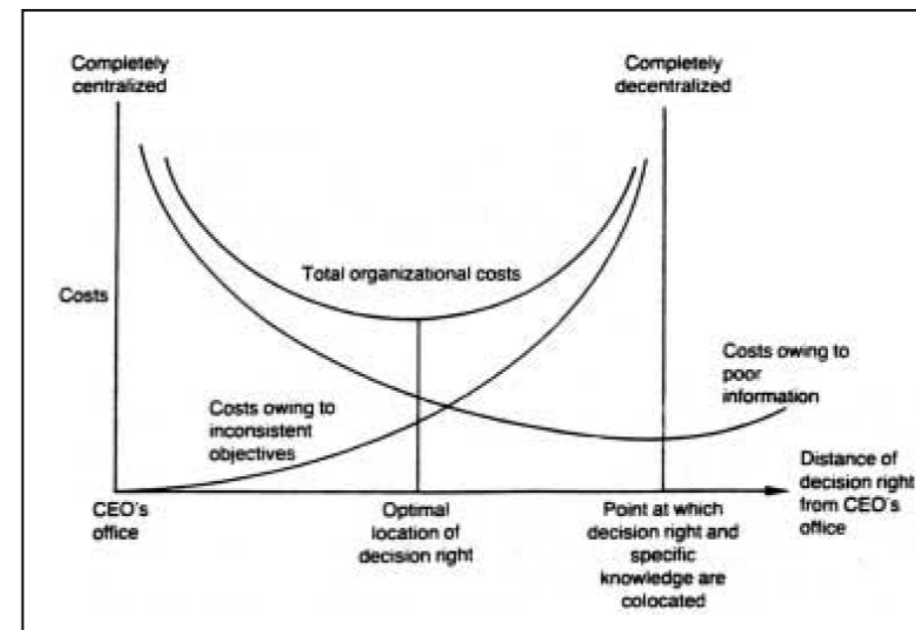


Nel confronto tra *governo* e *governance* va anche tenuto conto di un altro fattore, ovvero del *trade-off* presente nel passaggio da un sistema centralizzato a uno decentralizzato riguardante i costi legati all'acquisizione delle informazioni e a quelli legati alla discordanza negli obiettivi³ (Figura 1.2).

Un sistema decisionale centralizzato avrà maggiori costi legati all'acquisizione di informazioni legate al contesto data la "lontananza" del vertice rispetto al territorio di riferimento e di conseguenza le azioni intraprese potrebbero discostarsi dai reali bisogni del territorio stesso. Tuttavia, in un sistema centralizzato, essendo il potere decisionale delegato ad un unico livello, ovvero a pochi individui, vi saranno minori costi di transazione per il raggiungimento di accordi sugli obiettivi e vi sarà un maggiore accordo sugli obiettivi e sulle modalità di raggiungimento degli stessi.

Un modello decentralizzato, laddove tutti i livelli decisionali sono coinvolti, offre vantaggi nell'acquisizione e nella trasmissione delle informazioni; tuttavia, essendo i livelli coinvolti molteplici e differenti fra loro, può presentare maggiori costi legati alla divergenza negli obiettivi prefissati e alle modalità di raggiungimento degli stessi. Ciò implica che la *governance* può offrire maggiori opportunità di identificazione dei bisogni reali del territorio, ma può presentare maggiori rischi e costi legati alla condivisione di una strategia di azione che sia in grado di mirare al raggiungimento di obiettivi comuni e trasversali ai vari livelli decisionali e ai vari stakeholder.

Figura 1.2. Trade-off fra coerenza delle strategie di informazione



Fonte: Jensen e Meckling (1995), *Specific and General Knowledge, and Organizational Structure*, Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 8(2).

Occorre pertanto che la *governance* possa contare su **processi di integrazione** tra i vari soggetti coinvolti, in grado cioè non solo di individuare finalità condivise dai vari attori nei vari livelli decisionali, ma che abbiano anche un'elevata capacità di interrelazione e messa a sistema degli interventi e dei risultati conseguiti attraverso le scelte adottate, affinché tutti possano beneficiare degli effetti delle stesse.

Una *governance* **integrata**, attenuando il *trade-off* fra informazioni e coerenza degli obiettivi, è portatrice di uno specifico **valore aggiunto** sul ciclo della policy (ideazione-formulazione-implementazione-monitoraggio delle decisioni) rispetto al *governo*. In ogni fase, infatti, la *governance* integrata può apportare un contributo maggiore rispetto al *governo* (Figura 1.3):

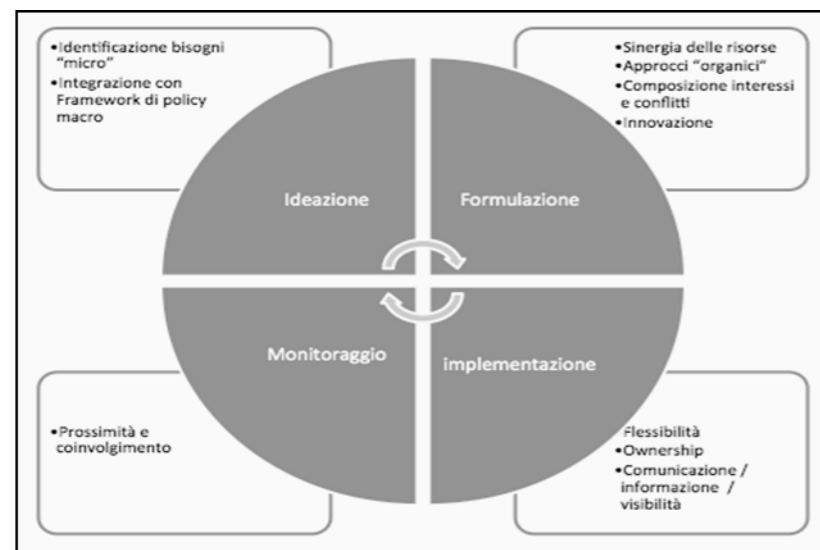
- nella fase di ideazione della strategia di policy, la *governance* integrata, è in grado di identificare i bisogni "micro". Il coinvolgimento di tutti i potenziali livelli decisionali le consente, infatti, di analizzare più da vicino il contesto di riferimento e di individuare strategie più mirate e specifiche, riuscendo in tal modo ad integrare l'azione nel micro in un framework di policy macro e in una visione d'insieme della strategia da adottare.
- Nella fase di formulazione, la *governance* rispetto al *governo* è in grado di apportare un approccio più organico e innovativo aumentando le risorse in gioco, specie quelle di informazione e conoscenza specifica, incrociando diverse politiche (*policy mix*⁴) e di approntare un percorso condiviso e di mediazione fra gli interessi facilitando la sinergia delle risorse.
- nella fase di implementazione, la *governance* integrata si caratterizza per l'utilizzo di un set di strumenti (*instruments mix*⁵) e garantisce una maggiore flessibilità e capacità di adattarsi ai cambiamenti del contesto di riferimento.
- nella fase di valutazione/monitoraggio, la *governance* integrata apporta un valore aggiunto in termini di prossimità e coinvolgimento, essendo in grado di capitalizzare i risultati ottenuti attraverso la messa in atto delle decisioni prese e attraverso una maggiore *ownership* dei risultati conseguiti nei vari livelli coinvolti.

⁴ Sul Mix di policy e la formulazione delle politiche pubbliche Michael Howlett ha prodotto numerosi studi e lavori. Particolarmente illuminante nel nostro caso è il paper *Policy Portfolios and Their Design: A Meta-Analysis* recentemente presentato a Grenoble (2013), durante la prima Conferenza Internazionale di Public Policy. La tesi del paper è che tematiche complesse possono essere affrontate con un appropriato policy mix design.

⁵ Howlett, M. "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles", in *Designing Government: From Instruments to Governance*, edited by P. Eliadis, M. Hill, and Howlett, M., pp. 31-50. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

³ Jensen e Meckling (1995), *Specific and General Knowledge, and Organizational Structure*, Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 8(2).

Figura 1.3. Il contributo della governance integrata e il ciclo della politica



1.1.b Una matrice analitica

Il framework teorico delineato ci ha permesso di costruire una matrice capace di sintetizzare le riflessioni finora raccolte in uno schema finalizzato a valutare il livello di integrazione raggiunto dalla governance nei casi studio oggetto di approfondimento (Tabella 1.1). Tale matrice schematizza le riflessioni descritte utilizzando tre differenti categorie:

- la struttura istituzionale e amministrativa della governance**, attraverso il livello di coordinamento, la tipologia di risorse impiegate, l'ambito di azione e il livello di policy;
- il livello di attuazione**, vale a dire la tipologia del soggetto attuatore che è stato impiegato, gli strumenti utilizzati per l'attuazione della strategia prescelta, il ruolo e la natura della partnership tra i vari soggetti coinvolti nel processo decisionale;
- i risultati raggiunti**, espressi in termini di performance gestionale, valore aggiunto apportato, asset sociali intangibili prodotti, visibilità generate.

Tabella 1.1. La matrice di analisi della governance integrata

| | <i>Livello Coordinamento</i> | <i>Risorse</i> | <i>Ambito</i> | <i>Livello di policy</i> |
|---|--|---|--|---------------------------------|
| Struttura amministrativa istituzionale | Verticale Orizzontale Funzionale | Economiche Istituzionali Amministrative Gestionali | Territoriale Settoriale MIX | Progetto Programma Piano |
| Attuazione | <i>TEAM gestione</i> | <i>Strumenti</i> | <i>Ruolo Partnership</i> | <i>Natura Partnership</i> |
| | Reclutamento Status Formazione | Formali Informali MIX | Informazione Consultazione Concertazione | Pubblica e/o privata e/o ONG |
| Risultati | <i>Performance gestionale</i> | <i>Valore aggiunto</i> | <i>Asset sociali intangibili</i> | <i>Visibilità</i> |
| | Efficacia Efficienza | Qualità Innovazione Sostenibilità | Ownership Competenze Reti | Politica Sociale |

1.2. L'ANALISI COMPARATA DELLA GOVERNANCE

1.2.a Le forme della governance realizzata in Friuli Venezia Giulia nel periodo 2007-2013

Nella presente valutazione sono state prese in esame diverse modalità di governance attuate nel periodo 2007-2013 in Friuli Venezia Giulia. Queste si caratterizzano per quadro istituzionale, livello di intervento e approccio diversi. Le diverse forme di governance individuate si sono avvalse di differenti strumenti di programmazione, di dotazioni finanziarie europee o sono state attuate attraverso risorse proprie. La governance è stata attuata sia a livello di progettazione (intesa come singolo intervento definito nel budget, nel tempo e negli obiettivi), che di pianificazione (portfolio di progetti). Infine, due sono gli approcci studiati, quello *settoriale* e quello *territoriale*.

Nella tabella sottostante sono descritte le diverse modalità di integrazione, classificate in base alla tipologia di approccio e di livello di intervento.

Tabella 1.2. Le diverse modalità attuative della governance in FVG

| | <i>Piano</i> | <i>Progetto</i> |
|-------------------------------|---|---|
| Approccio Settoriale | Distretti tecnologici | Progetti di reti di impresa per la ricerca industriale (POR FESR) |
| Approccio Territoriale | PSL - LEADER (Piani di Sviluppo Locale, PSR FEASR) | PISUS (Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile - POR FESR) |
| | GECT (Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale) | Progettazioni della Cooperazione territoriale (PO Transfrontaliero, transnazionale, interregionale - FESR) |

Le modalità sopra individuate, oltre a presentare caratteristiche differenti dal punto di vista del quadro istituzionale, hanno raggiunto un grado di maturazione e di avanzamento attuativo diverso. Le modalità afferenti ad un approccio **territoriale** sono i PISUS, i GAL e i progetti di cooperazione europea, e in maniera più specifica, quelli afferenti al Programma Operativo (PO) Italia -Slovenia.

I **PISUS** sono strumenti per la realizzazione di Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile a favore dei comuni, inizialmente finanziati nell'ambito del POR FESR 2007-2013, Asse IV, Attività 4.1.a. Con tale strumento si intende supportare le progettualità territoriali dei comuni con soggetti partner portatori di interessi (pubblici o privati), mirate alla realizzazione di interventi di riqualificazione e infrastrutturazione urbana, di animazione e rigenerazione, di supporto all'insediamento e al mantenimento delle PMI. Il processo di selezione dei PISUS però si è rilevato estremamente complesso e ha accumulato ritardi sensibili tanto da pregiudicarne l'attuazione nell'ambito del POR, a tal punto che i PISUS sono stati spostati all'interno del Piano di Azione e Coesione per evitare la perdita delle risorse. Le ragioni sono state molteplici. Il bando di selezione si è rilevato eccessivamente complicato, ridondante, e di difficile comprensione. La selezione dei progetti ha richiesto una molteplicità di competenze tecnico-amministrative che non risiedevano in un unico servizio regionale. I progetti stessi erano spesso carenti sia dal punto di vista tecnico che qualitativo.

Un'altra importante esperienza di governance territoriale è rappresentata dai **Piani di Sviluppo Locale (PSL)**, elaborati e gestiti dai 5 GAL e attuati all'interno dall'Asse IV del PSR del Friuli Venezia Giulia (investimenti pubblici per circa 16 milioni di euro). I 5 PSL hanno i seguenti obiettivi:

- rafforzare la capacità progettuale e gestionale locale;
- migliorare le capacità delle partnership locali di sviluppare strategie e modelli innovativi di crescita nelle aree rurali;
- promuovere la cooperazione tra territori;
- valorizzare le risorse endogene dei territori.

Allo stato attuale l'attuazione procede senza problemi particolari. Rispetto alle programmazioni precedenti ci sono stati degli importanti cambiamenti. Mentre i primi due periodi di programmazione sono stati caratterizzati da una forte autonomia (il LEADER veniva realizzato attraverso programmi operativi specifici), con la programmazione 2007-2013 la situazione è cambiata notevolmente, e il LEADER non rappresenta più un programma operativo a sé stante, ma è diventato un asse del PSR, assumendo regole e modalità di gestione proprie del programma.

Data la specifica collocazione geografica, l'integrazione territoriale del Friuli Venezia Giulia ha un'importante dimensione internazionale. A livello di progetto questa si realizza attraverso i progetti di cooperazione europea che acquisiscono un'importanza particolare nel **PO Italia – Slovenia** (PO ITA-SLO), dove la Regione è Autorità di Gestione. Il PO Italia-Slovenia comprende, sul versante sloveno, le regioni della Gorenjska, Goriska, Obalno-kraška e, in deroga territoriale, Osrednjeslovenska e Notranjsko-kraška. Sul versante italiano sono invece coinvolte le Province di Udine, Gorizia, Trieste, Venezia, Padova, Rovigo, Ferrara e Ravenna e, in deroga, Pordenone e Treviso. Il Programma ha una dotazione di 137 milioni di euro e si articola in 4 assi: "Ambiente, trasporti e integrazione territoriale sostenibile", "Competitività e società basata sulla conoscenza" "Integrazione sociale", "Assistenza tecnica". Il programma non risente di gravi ritardi attuativi.

A livello di intervento superiore al progetto, quello di piano, si colloca un'ulteriore forma di *governance* territoriale transfrontaliera rappresentata dal **GECT** (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale). Il GECT è un recente strumento europeo istituito con il regolamento (Ce) n. 1082/2006 che mira al rafforzamento della cooperazione fra gli Stati Membri, in particolare fra le rispettive autorità regionali e locali, nel realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale. In Friuli Venezia Giulia vi sono due GECT:

- "Euregio senza Confini s.r.l.", nasce nel novembre 2012 con sede a Trieste e ha come partner le regioni del Friuli Venezia Giulia, Veneto e Carinzia;
- "Territorio dei comuni: Gorizia (I), Mestna Obcina Nova Gorica (SLO) e Obcina Šempeter-Vrtojba (SLO)", istituito nel 2010 dai comuni di Gorizia in Italia e Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba in Slovenia.

Sul versante "settoriale" sono state analizzate due modalità di *governance* inerenti alle politiche di ricerca e sviluppo: i distretti industriali (livello di piano) e le reti di impresa (livello di progetto). I **distretti tecnologici** nascono dall'accordo programmatico tra regioni e governo nazionale (MIUR) per stimolare l'innovazione e la ricerca applicata e quindi la competitività del sistema produttivo delle regioni, e dell'intero Paese. I distretti tecnologici hanno due componenti fondamentali: una industriale (un gruppo di imprese accomunate da un settore industriale significativo nel territorio) e una di ricerca e sviluppo (Università e centri di ricerca). Il distretto è una rete coordinata di relazioni tra queste due componenti, il cui fine è quello di potenziare la competitività del settore leader in un determinato territorio. Nel Friuli Venezia Giulia sussistono tre diverse esperienze con un diverso grado di sviluppo:

a) DITENAVE distretto tecnologico della nautica, che ha lo scopo di "conseguire livelli superiori di competitività tecnica ed economica nei settori della cantieristica navale e della nautica da diporto nel territorio regionale", operativo dal 2011;

b) il distretto tecnologico di biomedicina molecolare costituitosi con APQ nel 2005;

c) l'ambito della domotica, con particolare riferimento ai sistemi energetici, di sicurezza e di controllo, ai sistemi di illuminazione, all'applicazione di materiali innovativi alla salute e all'ergonomia. La riflessione sulla costituzione di quest'ambito è in corso.

Le **reti di imprese** sono progetti di ricerca industriale per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione supportate nell'ambito del POR FESR 2007-2013, attività 1.1.b. I progetti prevedono la collaborazione tra imprese singole o raggruppate (PMI/GI) ed enti gestori di parchi scientifici o tecnologici, enti di ricerca e Università, con l'obiettivo di rafforzare l'utilizzo della ricerca nelle imprese e potenziare il trasferimento tecnologico dagli istituti o enti di ricerca al tessuto produttivo. I progetti sono stati selezionati tramite bando con una dotazione finanziaria pari a 12 milioni di euro.

1.2.b L'identificazione della tipologia degli effetti attraverso i casi di studio

Per l'analisi della *governance* è stato utilizzato il metodo dei casi studio che ha comportato una serie di interviste a livello regionale nei confronti di soggetti responsabili della gestione dei singoli interventi. I singoli casi studio sono stati selezionati in base alla rappresentatività delle diverse modalità di *governance* sotto descritte (Tabella 1.3). Ulteriori criteri sono stati il livello di maturità e di implementazione dell'intervento. Le informazioni acquisite permettono alcune considerazioni preliminari.

Tabella 1.3. L'analisi della governance integrata: i casi studio

| | <i>Piano</i> | <i>Progetto</i> |
|-------------------------------|---|-------------------------------|
| Approccio Settoriale | DITENAVE (distretto tecnologico della nautica) | Rete di impresa: Progetto LAK |
| Approccio Territoriale | GAL EUROLEADER, GAL MONTAGNA LEADER, GECT Gorizia | TRECOROLA |

Preliminarmente, utilizzando la matrice concettuale presentata nella Sezione 1.1.b, va evidenziato che i 5 casi di studio hanno una struttura amministrativa e istituzionale molto differenziata sia in termini di risorse che a livello di policy (Tabella 1.4). Nonostante questo, in tutti i casi di studio si realizza un livello di coordinamento multidimensionale e plurisetoriale.

Infatti, per quanto concerne il **coordinamento**, tutti i progetti stabiliscono collegamenti verticali (ad esempio, nel caso del LEADER, livelli di governo europeo, regionale e locale), orizzontali (nel caso di TRECOROLA, tra soggetti pubblici transnazionali) e funzionali (nel caso di LAK, tra ricerca e industria).

Inoltre tutti i progetti sono **plurisetoriali**:

- LAK: ICT, industria del mobile, servizi alla persona;
- TRECOROLA: pesca, protezione ambientale;
- LEADER: sviluppo rurale, coesione sociale, gestione del territorio;
- GECT: sviluppo urbano, gestione dei servizi, economia.

Si può concludere che una componente strutturale della *governance* osservata nei casi studio è la capacità di connessione di livelli e settori diversi, e sotto questo punto di vista si può affermare che sia "integrata".

Tabella 1.4. Caratteristiche strutturali della governance nei casi studio realizzati

| | Livello Coordinamento | Risorse prevalenti | Ambito | Livello di policy |
|------------------------|--|---|---|--------------------------|
| LAK | Verticale Orizzontale Funzionale | Economiche Gestionali | Industria del mobile, servizi alla persona | Progetto |
| EUROLEADER | Verticale Orizzontale Funzionale | Istituzionali Amministrative Gestionali Economiche | Sviluppo rurale, coesione sociale, gestione del territorio | Piano |
| MONTAGNA LEADER | Verticale Orizzontale Funzionale | Istituzionali Amministrative Gestionali Economiche | Sviluppo rurale, coesione sociale, gestione del territorio | Piano |
| GECT | Verticale Orizzontale Funzionale | Istituzionali Amministrative Gestionali | Sviluppo urbano, gestione dei servizi, economia | Piano |
| TRECOROLA | Verticale Orizzontale Funzionale | Amministrative Gestionali | Pesca, protezione ambientale | Progetto |

Se si prendono in esame la fase e gli strumenti di attuazione (Tabella 1.5), esistono alcuni elementi comuni ai progetti (anche se non per tutti e non sempre). Innanzitutto, un elemento caratterizzante è che gli interventi inerenti alla *governance* si caratterizzano per avere la necessità di **risorse umane** specificatamente dedicate al

progetto. Queste possono essere specificatamente reclutate e addestrate come nel caso del LEADER e del GECT o possono avvalersi di competenze già acquisite (LAK) o “outsourced” (TRECOROLA). In ogni caso, chi gestisce queste modalità necessita di competenze e capacità specifiche.

In secondo luogo, la *governance* adotta una pluralità di strumenti che arricchiscono la “cassetta degli attrezzi” dei soggetti che attuano l’intervento, ma soprattutto, va rilevato che la *governance* ha bisogno di **strumenti specifici** in particolare per il trasferimento delle conoscenze e la costruzione di comunità di pratica.

BOX 1.1: Le comunità di pratica

Il termine comunità di pratica o “Community of practise”, compare agli inizi degli anni ‘90, per opera di Étienne Wenger, ma l’origine di tali comunità è molto più lontana nel tempo, basti pensare alle botteghe artigiane.

La comunità di pratica è un gruppo sociale che mira attraverso la produzione di conoscenza organizzata al miglioramento collettivo. Le caratteristiche di queste comunità sono:

- a) l’apprendimento continuo;
- b) la consapevolezza delle proprie conoscenze;
- c) la mancanza di una gerarchia esplicita: i ruoli vengono assunti in base alle competenze e ai bisogni degli individui.

Nelle comunità di pratica c’è una tensione all’eccellenza e alla piena condivisione del sapere.

Infine, le modalità di *governance* studiate nei casi studio in generale si caratterizzano per una **partnership** dove i ruoli e la natura dei soggetti sono differenziati. Ad esempio, in LAK esistono compiti ben specifici: gestione generale e sorveglianza dei processi (la capofila SNAIDERO), il coordinamento tecnico (la Fondazione), scientifico (l’Università), amministrativo (il Polo tecnologico), l’operatività della ricerca e la sperimentazione (le imprese). Naturalmente una partnership con ruoli diversi si realizza soprattutto quando i soggetti sono diversi. Nei GAL la natura della partnership pubblico-privata ha rappresentato una novità importante nell’ambito dello sviluppo rurale.

In generale le competenze specifiche del *team*, la capacità di adottare una pluralità di strumenti, la compresenza di esperienze e competenze diverse, si traduce in una maggior capacità di individuare i bisogni, di applicare soluzioni innovative e con un certo grado di flessibilità. Nonostante questo, la gestione degli strumenti di *governance* integrata si rileva, spesso, molto complicata sia dal punto di vista amministrativo (reportistica, rendicontazione, gestione dei cambiamenti di progettazione, gestione finanziaria ecc.), che del coordinamento (allineamento delle tempistiche, comunicazione e informazione, omogeneizzazione delle procedure e delle prassi).

Tabella 1.5. Elementi distintivi della fase di attuazione della governance nei casi studio realizzati

| | TEAM gestione | Strumenti specifici | Ruoli nella Partnership | Natura Partnership |
|-----------------|--|--------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| LAK | Interno e dedicato al progetto | Knowledge management / Business Plan | DIFFERENZIATI | MISTA |
| EUROLEADER | Reclutato e dedicato al progetto | Strumenti di animazione territoriale | DIFFERENZIATI | MISTA |
| MONTAGNA LEADER | Reclutato e dedicato al progetto | Strumenti di animazione territoriale | DIFFERENZIATI | MISTA |
| GECT | Reclutato e dedicato al progetto | Strumenti di animazione territoriale | UNIFORMI | OMOGENEA |
| TRECOROLA | Esterno / interno e dedicato al progetto (per la gestione) | Seminari sul territorio | DIFFERENZIATI | MISTA |

I risultati che si sono osservati attengono soprattutto alla sfera degli *asset* intangibili o “capitale sociale”. Gli interventi di *governance* osservati costruiscono reti e relazioni tra soggetti modificando e orientando i comportamenti. Nel caso di LAK, il progetto ha stabilito una nuova modalità di rapporto tra le piccole imprese e le Università. Nell’ambito LEADER, i GAL esercitano una vera e propria funzione di preservazione e potenziamento delle competenze e delle capacità sui territori, spesso periferici e altrimenti abbandonati.

La *governance* ha anche effetti positivi sul ciclo delle politiche locali, non solo nella fase di attuazione ma anche preliminarmente (Tabella 1.6). In TRECOROLA, il progetto ha inserito nelle agende dei politici locali, a livello transfrontaliero, il tema della preservazione delle trezze dell’alto Adriatico. Questo anche grazie all’alta visibilità che ottengono tramite la *ownership* diffusa del proprio partenariato. Nella tabella sottostante sono elencati per ogni progetto i più importanti effetti in termini di “valore aggiunto” rispetto ai progetti tradizionali.

Tabella 1.6. I più importanti effetti in termini di “valore aggiunto” della governance nei casi studio realizzati

| | |
|---------------------|---|
| LAK | Effetti addizionali: elevato il livello della conoscenza dei soggetti e la loro capacità relazionale. Il risultato positivo è anche comprovato dal reciproco nuovo interesse collaborativo fra Università e imprese. |
| GAL EUROLEADER | Le reti costituite permettono di far dialogare il territorio e quindi di assicurare una visione che parta dai “bisogni”. |
| GAL MONTAGNA LEADER | L’azione del GAL ha inciso in maniera decisiva sulla capacità dell’area di “fare sistema”, (si veda in particolare la creazione del distretto del coltello). |
| TRECOROLA | Capacità di coinvolgere società civile e operatori economici per definire strategie efficaci di intervento. Trecorola porta una visione multisettoriale cercando di combinare le esigenze della pesca con quelle del turismo. |
| GECT | Il GECT alimenta attraverso i comitati la riflessione sulle esigenze del territorio, garantendo l’analisi dei bisogni attraverso un approccio bottom-up. |

1.2.c Gli effetti dei casi studio sono generalizzabili? Una verifica empirica

Le tipologie di effetti (identificati induttivamente nella fase precedente) per le diverse tipologie di *governance* integrata sono state verificate empiricamente attraverso la realizzazione di (11) interviste telefoniche, alle quali sono state sottoposte tre diverse tipologie di soggetti, di seguito elencate nel dettaglio:

- Capofila di progetti finanziati dal Fondo FESR nell’ambito della Misura 1.1.b;
- Capofila di progetti riconducibili al PO ITA-SLO;
- GAL.

In termini generali, obiettivo dell’intervista è stato quello di verificare se e come l’esperienza di *governance* integrata avesse prodotto, secondo i diretti interessati, valore aggiunto internamente e/o esternamente al partenariato, rispetto all’eventualità che si fosse proceduto ad implementare lo stesso progetto senza aver adottato formule di progettazione integrata e tenuto conto delle rispettive condizioni di partenza. Inoltre si è indagato quali fossero le condizioni in termini di risorse umane specifiche per le diverse modalità di integrazione.

Per agevolare la comparabilità delle informazioni da raccogliere, è stato quindi sottoposto agli intervistati un set di domande standardizzato, mediante il quale si potesse dar conto:

- delle modalità di composizione dei team di gestione dei progetti e del grado di coinvolgimento dei medesimi nelle attività programmate;
- del ruolo del partenariato;
- del livello di trasferimento di competenze/conoscenze nell’ambito del progetto;
- del grado di capitalizzazione dei risultati raggiunti; della natura caratterizzante il valore aggiunto di quest’ultimi (Innovazione/Qualità) e della loro tipologia, in termini di visibilità (Politico-Istituzionale/ Socio-Commerciale) e asset intangibili (Ownership, Reti, Competenze).

Dall'analisi comparata delle informazioni raccolte è stato quindi poi possibile elaborare un modello di sintesi per ciascuna modalità di integrazione.

Le reti di impresa nell'ambito della misura 1.1.b

Per quanto concerne le esperienze di progettazione integrata finanziate dalle Misura 1.1.b del POR FESR, è possibile asserire che nella gran parte dei casi il team di gestione chiamato ad occuparsi del progetto era già in forza all'azienda prima che il progetto stesso iniziasse⁶, tuttavia, la partecipazione al medesimo ha favorito un arricchimento dell'expertise di ciascun soggetto coinvolto, soprattutto in termini di acquisizione di nuove conoscenze/competenze prevalentemente di natura tecnica. A tal proposito, risulta infatti che, a livello di asset intangibili, l'esperienza di *governance* integrata abbia generato maggiori risultati proprio in termini di assimilazione di nuove competenze. L'acquisizione di tali competenze è stata stimolata, nella quasi totalità dei casi, dal vicendevole scambio di informazioni e contributi tecnici tra partner, senza che fossero tuttavia dedicati a tal proposito strumenti specifici, quali workshop o seminari, ma piuttosto, attraverso occasioni più "informali", come riunioni di partenariato e scambio di corrispondenza via e-mail.

Per quanto concerne la natura del valore aggiunto dei risultati conseguiti, questa si è manifestata principalmente attraverso forme di **innovazione di prodotto**, rispetto alle quali si è già provveduto nella quasi totalità dei casi, o si sta provvedendo (per alcuni progetti ancora in corso), alla capitalizzazione dei risultati raggiunti, in prevalenza mediante procedure di certificazione o marcatura CE, piuttosto che attraverso l'attivazione di ulteriori fasi di sviluppo sperimentale, per implementare ulteriormente quanto già prodotto con il progetto.

Per quanto concerne invece l'incremento di visibilità, nella gran parte dei casi gli intervistati hanno confermato come la partecipazione ad esperienze di *governance* integrata abbia favorevolmente influito in tal senso, sottolineando, di fatto, come questa "visibilità" si sia maggiormente concretizzata da un punto di vista commerciale, più che politico o sociale.

Più come una previsione che come un'affermazione (data la recente conclusione o le attività ancora in corso per buona parte dei progetti sottoposti ad analisi), è possibile sostenere che l'implementazione di attività di *governance* integrata per lo svolgimento di progetti riconducibili alla Misura 1.1.b, è in grado non solo di produrre del valore aggiunto internamente al partenariato, ma può anche generare del valore aggiunto esternamente al medesimo, andando a stimolare - soprattutto nei confronti del tessuto imprenditoriale locale - una maggiore consapevolezza delle attività svolte dall'apparato istituzionale regionale in materia di fondi strutturali.

I progetti di cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia

Relativamente ai progetti di cooperazione territoriale Italia-Slovenia, i principali riscontri ottenuti mettono in luce come, anche in questo caso, il personale coinvolto nelle attività di progetto abbia acquisito, grazie a tale esperienza, nuove competenze e conoscenze soprattutto di natura tecnico-manageriale. Questo grazie ad una costante interazione e consultazione del partenariato, all'interno del quale, tuttavia, erano presenti dei canali preferenziali di trasferimento conoscenze tra partner della stessa nazionalità.

In questo caso, a differenza dei progetti afferenti la Misura 1.1.b., la natura del valore aggiunto caratterizzante i risultati conseguiti mediante la progettazione integrata si è manifestata soprattutto in termini di **miglioramento della qualità dei processi organizzativi interni** di ciascun partner. Gli asset intangibili prevalentemente generati si sono palesati in termini di creazione e sviluppo di nuove reti e l'incremento di visibilità prodotta dalla partecipazione al progetto si è concretizzata soprattutto a livello politico-istituzionale, data anche la natura e i contenuti stessi della progettazione in oggetto.

⁶ Doveroso specificare però che nel complesso dei casi analizzati, non sono mancate occasioni di nuovo reclutamento di personale da parte delle aziende coinvolte nei progetti, soprattutto per quanto concerne lo svolgimento di attività di natura tecnica, altamente specializzata. Questo si è verificato soprattutto nei casi in cui il capofila intervistato era una Piccola Media Impresa o un Laboratorio di Ricerca di recente istituzione. Parimenti, non sono mancati casi in cui i capofila intervistati, sempre in prevalenza nei casi specifici di cui sopra, si sono fatti carico, prima dell'avvio formale dei progetti, di attivare percorsi formativi specifici dedicati al personale facente parte dei rispettivi team di gestione.

Progetto TIP (Transborder Integrated Platform) - Capofila SDAG

Il progetto, cofinanziato dal Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia - Slovenia 2007 – 2013, nell'ambito dell'Asse 1, a valere sull'obiettivo operativo 4⁷, ha preso avvio il 1 Ottobre 2011 per una durata complessiva di tre anni. Obiettivo del partenariato⁸, costituitosi per implementare il progetto TIP, vuole essere quello di progettare interventi e azioni in grado di favorire il coordinamento funzionale delle aree auto portuali ed intermodali di Gorizia e Vrtojba, con l'asse autostradale "Villesse-Gorizia-Razdrto".

Nel caso di specie, l'esperienza di *governance* integrata ha prodotto degli asset intangibili rilevanti soprattutto in termini di Reti sviluppate, vista anche la natura del partenariato coinvolto. Il progetto ha altresì contribuito ad ampliare il bagaglio di conoscenze e competenze delle risorse umane impiegate, in particolar modo relativamente a procedure amministrative e gestionali inerenti la materia di interesse. In questo caso il trasferimento di conoscenze si è concretizzato maggiormente tra partner della stessa nazionalità e in occasione di giornate e incontri di formazione dedicati, sia ex ante l'avvio del progetto, che nel corso del medesimo, con cadenza costante.

In termini di valore aggiunto il progetto ha stimolato un miglioramento qualitativo nella gestione dei processi aziendali /amministrativi interni di ciascun partner, ha migliorato l'aspetto relazionale tra i membri del partenariato e ha incrementato a livello istituzionale la visibilità degli stessi, ponendo le basi per ulteriori future collaborazioni. I risultati del progetto, infatti, saranno utilizzati come base conoscitiva dalla Regione Friuli Venezia Giulia per la redazione del prossimo Piano Strategico Regionale e relativo Piano di Investimenti.

I Gruppi di Azione Locale (GAL)

Data l'esperienza 2007-2013, i GAL vedono come principale risultato del lavoro svolto sul territorio la capacità di modificare/migliorare i comportamenti collettivi e il modo di relazionarsi tra loro dei vari soggetti operanti a livello locale, così come, in termini di asset intangibili, è in grado di incidere positivamente sul livello di ownership del partenariato e sulla solidità delle reti attivate. La costruzione di un capitale sociale si dovrebbe tradurre in opportunità di sviluppo e benessere delle comunità locali grazie alla prossimità e alla maggior capacità di dare risposta concreta alle reali esigenze del territorio.

Tuttavia, proprio in virtù dell'importanza del ruolo di cui sono rivestiti, i GAL lamentano una dotazione di risorse umane troppo limitata rispetto alla mole e all'eterogeneità del carico di lavoro che sono chiamati a svolgere. L'operatività è tra l'altro condizionata dall'esiguità delle risorse finanziarie loro riservate, che spesso si traduce anche in problemi di liquidità.

Parimenti problematica risulta essere per i GAL la frammentazione dei ruoli e la polverizzazione dei compiti a livello regionale, che induce spesso e volentieri i rispettivi team di gestione a non sapere a chi dover far riferimento per trovare risposta ad un quesito. Infine ma non da ultimo, tutti ribadiscono la necessità di stimolare l'organismo pagatore AGEA nel migliorare la celerità e l'efficienza del lavoro svolto. Le stesse osservazioni vengono sollevate nei confronti del sistema informativo unificato SIAN, caratterizzato da un software ormai obsoleto che non funziona su tutti i sistemi operativi/piattaforme informatiche utilizzate dai GAL e che invece di rendersi strumento per agevolarne il lavoro, è fautore di rallentamenti e inefficienze.

In generale dalle interviste risultano una serie di ostacoli che i soggetti sono chiamati ad affrontare. Innanzitutto il grado di complessità della normativa e delle procedure che regolano le loro attività. Tutto ciò non fa altro che ingessare le attività dei soggetti sul territorio invece di favorirne flessibilità e celerità. Un'ulteriore problematicità è data dalla "continuità" cioè dall'impressione e convinzione comune che gli asset sociali costruiti in termini di conoscenza e buone pratiche non vengano "capitalizzati" dalla comunità regionale rischiando così di non massimizzare il loro valore.

A completamento dell'analisi e per la validazione dei risultati è stato organizzato un focus group con alcuni dei soggetti capofila rappresentanti le tre modalità di *governance* oggetto di valutazione. I risultati del focus sono sintetizzati nel box sottostante.

⁷ Rafforzare la coesione territoriale delle aree funzionali transfrontaliere.

⁸ SDAG S.p.A. (Lead Partner); Comune di Gorizia, Comune di Sempeter-Vrtojba; RRA; Autovie Venete; Dars D.O.O., Regione Friuli Venezia Giulia; Slovenske Železnice; Log System S.r.l. Padova, Ministrstvo za Promet (Ministero dei Trasporti sloveno).

BOX 1.2: Elementi emersi dal focus group

Gli effetti della governance integrata

La progettazione integrata in certi casi è indispensabile - soprattutto quando i progetti raggiungono un certo grado di complessità, come nel caso del trasferimento tecnologico - rispetto all'obiettivo che si vuole percorrere (i vantaggi superano le criticità): la *governance* integrata è spesso dunque l'unica soluzione da adottare. Spesso, inoltre, data la complessità dei progetti, occorre attingere a fondi diversi e quindi la capacità strutturale e formativa alla base di una *governance* integrata efficiente ed efficace, devono esserne all'altezza.

Competenze specifiche

Nella gestione dei fondi più che altro ci sono competenze settoriali, ovvero capacità tecniche più che competenze manageriali e gestionali. Ciò ricorre soprattutto per la mancanza, sia all'interno della Regione sia all'interno dei progetti stessi, di una suddivisione dei ruoli sulla base di diverse competenze.

Capitalizzazione

Occorre distinguere bene tra fasi strategiche e fasi operative. La Regione deve definire una strategia chiara e capace di essere flessibile (business plan); se ben fatta, la strategia e la definizione degli obiettivi contengono già in sé gli strumenti per il monitoraggio. Inoltre, serve un sistema di premialità che favorisca chi raggiunge risultati concreti anche in termini di effetti intangibili.

La Regione deve realizzare pochi e mirati progetti e li deve monitorare realmente, facendo sì che i propri funzionari seguano da vicino e sul posto lo stato di avanzamento del progetto; finora i progetti, non sono seguiti dal punto di vista dei contenuti, mentre l'unico aspetto seguito è quello riguardante la rendicontazione delle spese.

Il punto di arrivo di un progetto deve poter essere il punto di partenza per un nuovo progetto, per poter capitalizzare al meglio le competenze acquisite e le esperienze nel lungo termine.

1.3 ALCUNE INDICAZIONI PRELIMINARI IN VISTA DEL PROSSIMO PERIODO DI PROGRAMMAZIONE

1.3.a Le lezioni apprese dall'esperienza 2007-2013

La *governance* integrata rappresenta un processo decisionale e una modalità di attuazione dell'intervento pubblico che offre una molteplicità di vantaggi descritti teoricamente nella Sezione 1.1 e identificati empiricamente nella Sezione 1.2. Essa infatti permette un approccio multilivello e plurisettoriale, necessario per implementare politiche che abbracciano diversi temi, come nel caso dell'innovazione, dello sviluppo rurale, della riqualificazione urbana e della salvaguardia del territorio.

Il valore aggiunto della *governance* integrata risiede soprattutto nella capacità di costruire capitale sociale in termini di nuove reti, conoscenze, competenze, innovazione e sinergie. A partire dall'individuazione dei bisogni, nella maggioranza dei casi studiati, la *governance* integrata aiuta a individuare problemi comuni all'area o al settore sfruttando la vicinanza dei partner. Questo permette di individuare soluzioni innovative e modellate sulle reali necessità.

Il maggiore valore aggiunto risiede però nella tipologia delle reti che contribuisce a costituire. Queste rappresentano ambiti di trasmissione delle conoscenze e di mutuo apprendimento, spesso informali tra soggetti e organizzazioni accomunati dai medesimi fini e operanti negli stessi ambiti (benché spesso il partenariato abbia natura formalmente diversa). Questa tipologia di relazioni è ascrivibile al concetto di comunità di pratica, come definito nella pagina sopra (Box 1.1).

Al contempo, però, i casi studio e le prime analisi svolte hanno mostrato una complessità intrinseca nella gestione e la necessità di investimenti significativi in termini di risorse istituzionali, umane ed economiche. La gestione della *governance* integrata infatti richiede:

- un quadro generale di definizione degli scopi, della missione e delle modalità di interrelazione con il *framework* istituzionale esistente (settoriale e/o territoriale), nonché di una precisa identificazione della strategia di lungo periodo, delle competenze/risorse necessarie e degli orizzonti temporali di riferimento;
- una cabina regionale che sia capace di definire il quadro descritto al punto sopra, depositaria di un mandato politico per negoziare con i settori e con i territori e munita di dotazioni finanziarie adeguate all'orizzonte di programmazione di riferimento;

- una dotazione dedicata di risorse umane sul territorio qualificate e stabili, capaci di gestire le mansioni tecnico-amministrative e di mediare fra i vari interessi dei territori e dei settori coinvolti;
- una strumentazione tecnica e legislativa adeguata, che riesca a capitalizzare il lavoro fatto dal "basso" ma che si rapporti con il panorama nazionale ed europeo.

Inoltre dall'indagine di campo è risultato che per "capitalizzare" le buone esperienze e sistematizzarle risulta necessario, tra il livello regionale e quello dei soggetti locali, un soggetto intermedio capace di interloquire con i due livelli ma anche di garantire la necessaria rispondenza tra gli obiettivi di policy regionali e locali. Questo livello intermedio, disponendo della necessaria massa critica in termini di risorse, capacità e leadership, rende la *governance* "integrata" ovvero riesce a garantire la coerenza tra i due livelli (locale e regionale). Questo è, in altre parole, la risposta al rischio di incorrere nell'asimmetria informativa descritta nel paragrafo dedicato all'inquadramento concettuale (vedi Figura 1.2). Queste strutture intermedie possono essere il presidio per evitare la dispersione di quelle "comunità di pratica" descritte nel paragrafo dedicato all'individuazione degli effetti.

Una forma di *governance* integrata "intermedia" capace di soddisfare i criteri descritti e attualmente operativa e consolidata nell'esperienza regionale, è rappresentata dall'esperienza dei GAL. Nel futuro, se saranno confermate le strategie regionali, analogo ruolo di catalizzatore potrà essere ricoperto sia dai GECT (in ambito di cooperazione transfrontaliera) che dai distretti tecnologici (per le filiere innovative).

1.3.b Le prospettive di integrazione nel nuovo periodo di programmazione

I nuovi regolamenti comunitari prevedono due strumenti specifici di programmazione integrata: gli Investimenti Integrati Territoriali (ITI) e il *Community-led local development* (CLLD). Il primo, l'ITI è uno strumento sicuramente interessante, ma assolutamente nuovo e che, forse, trova applicazione in programmazioni europee con dotazioni finanziarie più ampie.

Il CLLD è uno strumento che mira allo sviluppo locale integrato su scala sub-regionale, attraverso il partenariato locale di natura mista (pubblico-privata). Analogamente al modello LEADER, un Gruppo di Azione Locale (GAL), espressione del territorio, ricopre il ruolo operativo (gestionale e amministrativo) attraverso una struttura tecnica ed elabora il Piano di azione locale con obiettivi e azioni concrete. Il Piano di azione locale potrà intervenire su una serie di ambiti tematici di intervento tra i quali: l'innovazione delle filiere dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri), il turismo sostenibile, la cura e la tutela del paesaggio, la valorizzazione di beni culturali e del patrimonio artistico legato al territorio, l'accesso ai servizi pubblici essenziali. Più fondi possono cofinanziare i progetti CLLD, sia pure in modo diverso in funzione dei territori interessati e degli ambiti tematici di intervento prescelti.

Contestualmente, sul versante italiano, la versione trasmessa a dicembre 2013 dell'Accordo di partenariato, prevede strategie integrate specifiche per le "Aree interne" (definite come quelle aree più lontane dai servizi di base) e le "Città". Le strategie, già del resto anticipate dal documento del Dipartimento Politiche dello Sviluppo "Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", prevedono interventi integrati/progetti d'area per la promozione di sviluppo locale, e per il riequilibrio dei servizi di base per le collettività. Si suggerisce di considerare l'ipotesi dell'adozione di questi strumenti in funzione di intermediazione come raccomandata nel paragrafo precedente.

1.3.c Una traccia di lavoro per il 2014+

Alla luce delle lezioni apprese e in relazione a quanto previsto nel nuovo quadro di programmazione si possono offrire alcuni suggerimenti utili per la definizione dei nuovi programmi operativi e piani. Data la complessità della *governance* integrata, va premesso che:

- l'adozione della *governance* integrata va circostanziata ad ambiti dove sia chiaro il valore aggiunto e indispensabile il coinvolgimento di una pluralità di partner e settori. Ad esempio, temi da cui sembra difficile prescindere da un approccio di *governance* integrata sono: la riqualificazione urbana, l'innovazione e lo sviluppo rurale. Inoltre, la tipologia di risultati e "cambiamenti" che si vogliono perseguire deve riguardare gli *asset* "intangibili" in modo da sfruttare appieno il valore aggiunto della *governance* integrata (costruzione di comunità di pratica, di reti, di conoscenze condivise e innovazioni);

• data la complessità intrinseca, la *governance* integrata dovrebbe basarsi su formule collaudate. Durante le interviste svolte sia a livello locale che regionale, è emerso infatti che l'introduzione o l'apprendimento di novità gestionali rappresenta una delle difficoltà maggiori. Dal momento che la gestione amministrativa rappresenta il rischio e la sfida maggiore, bisognerebbe utilizzare modalità conosciute e sperimentate che offrano esperienze a cui sia gli operatori regionali che territoriali possano riferirsi.

Da qui, il suggerimento di disegnare nel 2014 sistemi di *governance* integrata, basandosi su esperienze regionali pregresse anche di altri fondi e l'invito a prendere in considerazione la formula del CLLD anche in ambito non prettamente rurale.

Coerentemente con quanto detto sopra, è necessario quindi prevedere la strutturazione di un sistema valido che preveda i seguenti passaggi:

1) **identificazione** dei settori, territori, programmi e fondi nei quali attivare la *governance* integrata in base ai criteri di **fattibilità** e **valore aggiunto** descritti sopra;

2) **predisposizione degli strumenti di analisi del territorio e di programmazione**. In questa fase andrà predisposto il quadro di analisi e programmatico di insieme, attraverso: l'analisi del contesto Friuli Venezia Giulia, per fornire agli attori del territorio chiavi di lettura per interpretare le dinamiche socio-economiche dello sviluppo locale, con attenzione ai settori specifici. L'analisi dovrà avere due caratteristiche distintive: I) dovrà essere complementare e integrata con quella dei PO-PA; II) dovrà essere "utilizzabile" dai soggetti del territorio per definire le loro specifiche strategie. Di conseguenza, la definizione del set di indicatori (o variabili di contesto) dovrà essere coerente con il quadro degli indicatori dei PO 2014+ e, ogniqualvolta possibile, fornire a livello geografico un livello di dettaglio sub NUTS2 (sistemi locali del lavoro, comune, sezione censimento);

3) **predisposizione degli strumenti operativi**. In questa fase vengono definiti gli strumenti di **regia** e quelli per la presentazione dei piani (**Tool Kit operativo**). Tra le altre cose, la **regia** della *governance* regionale potrebbe stabilire preliminarmente:

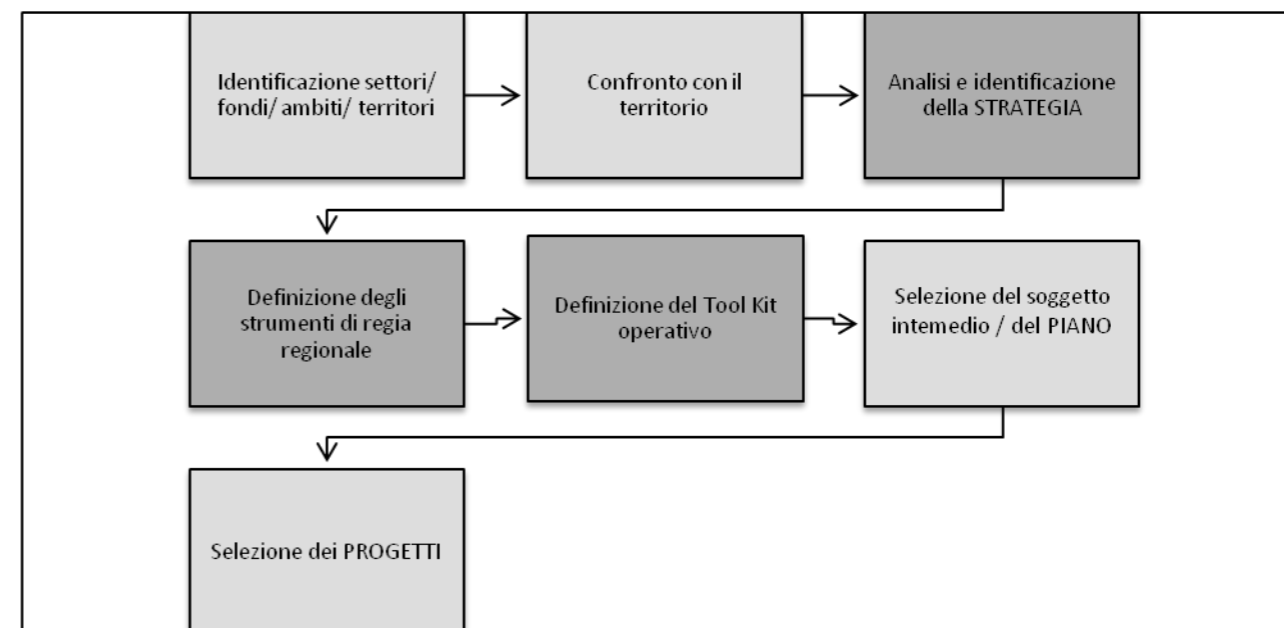
- la condizionalità amministrativa ex-ante per la verifica dell'ammissibilità dei diversi soggetti alla partecipazione al progetto/programma. L'attività si dovrebbe basare su una check-list che permetta un'autovalutazione iniziale ai soggetti sia rispetto ad aspetti formali che sostanziali;
- un sistema (a livello di PO-PA) di premialità sia finanziaria che "di visibilità", che fissi le soglie e le modalità di accesso ai "premi";
- le azioni obbligatorie volte garantire trasparenza e informazione;
- la definizione di un sistema di autovalutazione e monitoraggio dei risultati ottenuti dal progetto di sviluppo locale.

4) **Selezione dei piani e dei progetti**. La selezione potrà avvenire in maniera competitiva o concertata (attraverso accordi quadro o intese). In ogni caso, dovrà basarsi sull'accertamento preliminare della fondatezza della strategia (attraverso anche il set di indicatori di attuazione e indicatori di risultato utilizzabili dai programmi locali) e sul rispetto della condizionalità amministrativa. A livello progettuale invece avverranno le verifiche dei requisiti di ammissibilità dei soggetti ed eleggibilità delle spese.

Box 1.3. Il Tool Kit operativo

Il Tool Kit rappresenta lo schema (template) del programma locale attraverso una logica consequenziale che collega gli obiettivi dei PO-PA, l'analisi territoriale (SWOT), le strategie di intervento locale e le misure da attivare, le sinergie con altre forme di finanziamento (es. FESR). Lo schema proposto dovrà rappresentare il formato base della programmazione integrata territoriale e dovrà avere due caratteristiche: *sinteticità* (lo schema deve essere sintetico e focalizzarsi sugli elementi principali della strategia per evitare inutili perdite di tempo e formalismi), *approccio "formativo"* (lo schema ha lo scopo pedagogico di portare gli attori a definire una "visione" territoriale condivisa, all'individuazione degli obiettivi di medio periodo raggiungibili, alla scelta degli strumenti e alla misurazione dei cambiamenti prodotti). Il Tool Kit dovrà prevedere anche una sezione specifica dove sarà richiesto agli attori locali di fondare l'analisi iniziale di contesto e l'individuazione dei bisogni su delle evidenze quantitative (supportate dal set di indicatori). Infine il Tool Kit dovrà prevedere la definizione delle linee guida per l'animazione dei territori e dei settori, attraverso l'utilizzo delle informazioni emerse durante le interviste con i soggetti potenzialmente interessati a svolgere sul territorio attività di animazione. Le linee guida serviranno a indirizzare i soggetti nella costruzione della *governance* del programma locale, coinvolgendo i portatori di interesse locali sia nella fase di ideazione che di implementazione.

Fig. 1.5 Le tappe proposte per la costruzione della *governance* integrata 2014



Infine, un suggerimento per integrare l'attuale sistema di indicatori presenti nei PO-PA relativo alla *governance*. La tabella seguente offre alcuni esempi significativi di indicatori attualmente presenti nel sistema di monitoraggio dei fondi, per quel che riguarda i processi di *governance* integrata.

Tabella 1.7. Indicatori nel monitoraggio dei fondi

| Programma | Indicatore |
|------------|---|
| POR FSE | Numero di azioni di sistema rivolte al potenziamento delle attività di ricerca e di trasferimento dell'innovazione nelle imprese () (Asse 4) |
| POR FESR | Numero di progetti realizzati in collaborazione con Università o enti di ricerca (Asse 1) |
| PSR | Numero di progetti di cooperazione; Numero di GAL che cooperano (Asse 4. Misura cooperazione interterritoriale e transnazionale) |
| PO ITA-SLO | Numero di partenariati stabili (che proseguono per oltre 2 anni dalla conclusione dei progetti) (Asse 1) |

L'analisi dei sistemi degli indicatori utilizzato dai vari fondi nel periodo 2007-2013 evidenzia la presenza di un limitato numero di indicatori finalizzati alla misurazione di cambiamenti relativi ai processi di *governance* integrata. Dal momento che nel corso del prossimo periodo di programmazione le regioni saranno chiamate non solo a promuovere processi di *governance* strategica e integrata, ma anche a misurarne gli effetti, è opportuno arricchire il set con alcuni indicatori specifici. In tal senso, anche nello specifico ambito del sostegno ai processi di *governance* strategica e integrata, il ruolo giocato dal sistema degli indicatori risulterà fondamentale. Nella tabella sottostante sono proposti alcuni esempi.

Tabella 1.8. Indicatori specifici di governance

| | Indicatore | Unità di misura | Fonte |
|---------------|---|---------------------------|---------------------------------|
| POR FESR | Prodotti "ready to market", frutto di progettazione integrata nell'ambito di progetti RIS | Numero | Sistema di monitoraggio |
| POR FESR /PSR | Risorse addizionali attivate da Progetti di integrazione urbana / rurale | Euro | Indagine "ex post" sui progetti |
| POR FESR /PSR | Partner (per tipologia) coinvolti nei progetti | N. | Indagine "ex post" sui progetti |
| POR FESR/ PSR | Incremento delle competenze e capacità nuove acquisite | (soddisfazione percepita) | Indagine "ex post" sui progetti |
| POR FESR/ PSR | Nuovi servizi erogati alla popolazione nell'ambito della programmazione - progettazione integrata | N. | Sistema di monitoraggio |
| POR FESR/ PSR | Incremento della popolazione coperta da nuovi servizi erogati alla popolazione nell'ambito della programmazione - progettazione integrata | % | Indagine "ex post" sui progetti |
| POR FESR/ PSR | Eventi di concertazione - consultazione con gli stakeholder | N. | Sistema di monitoraggio |
| PO ITA-SLO | Progetti che hanno portato alla definizione congiunta di protocolli o accordi istituzionali relativi alla gestione congiunta del territorio | N. | Sistema di monitoraggio |
| PO ITA-SLO | Servizi/ prodotti innovativi sviluppati e operativi derivanti da progetti CTE | N. | Indagine "ex post" sui progetti |
| PO ITA-SLO | Numero di soggetti, tra cui decisori, coinvolti nelle attività di capitalizzazione dei risultati | N. | Sistema di monitoraggio |

2. L'ANALISI DEI COSTI E DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

2.1 METODOLOGIA E ORGANIZZAZIONE DEL CAPITOLO

L'analisi dei costi e degli oneri amministrativi è stata condotta attraverso l'utilizzo di questionari on-line per la raccolta dei dati. Per quanto riguarda i costi amministrativi, le domande si sono concentrate soprattutto sulla distribuzione del carico di lavoro tra le diverse funzioni previste dal regolamento, nel corso del tempo e a seconda della tipologia del personale coinvolto (dirigenti, funzionari, personale di segreteria). Il diverso peso assegnato alle funzioni è stato poi moltiplicato per il costo del personale ottenendo così una misura quantificata ("monetizzata") del peso dei costi amministrativi per ogni singola funzione. Laddove presente, i dati così ottenuti sono stati confrontati col benchmarking europeo. Il questionario sui costi amministrativi ha coinvolto:

- Autorità di Gestione (AdG) del FEASR, del POR-FESR, del PO ITA-SLO, e del FSE;
- Autorità di Certificazione (AdC) del FEASR e del PO ITA-SLO;
- Autorità di Audit (AdA) del FEASR, del POR-FESR, del PO ITA-SLO, e del FSE;
- Servizi di Linea del FEASR (1) e del POR-FESR (5).

Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, sono stati inviati, sulla base degli elenchi forniti dalle rispettive AdG, circa 200 domande di compilazione, ottenendo 30 risposte: 2 per il FEASR, 4 per il FSE, 7 per il PO ITA-SLO, 11 per il FESR misura 1.1.a e 6 per il FESR misura 1.1.b. Anche in questo caso, le domande si sono concentrate sulla distribuzione del carico di lavoro fra le diverse fasi di preparazione e gestione del progetto verificando anche l'utilizzo e il costo dell'assistenza tecnica. Applicando poi lo *standard cost model* si è potuto ottenere una misura quantificata ("monetizzata") del peso degli oneri amministrativi.

Le successive sezioni sono organizzate come di seguito riportato:

- Sezione 2.2: analisi dei costi amministrativi delle AdG, AdC, AdA e dei servizi di linea;
- Sezione 2.3: analisi degli oneri amministrativi;
- Sezione 2.4: il confronto con il benchmarking europeo;
- Sezione 2.5: gli aspetti conclusivi e le nuove proposte per il periodo di programmazione 2014+.

2.2 L'ANALISI COMPARATA DEI COSTI AMMINISTRATIVI DELLE ADG, ADC, ADA E DEI SERVIZI DI LINEA

La presente sezione del rapporto descrive i risultati dell'indagine svolta presso le AdG e le AdA del FEASR, POR-FESR, PO ITA-SLO e FSE e le AdC del FEASR e del PO ITA-SLO. Sono stati presi in esame inoltre cinque servizi di linea del FESR (tra cui i due relativi alla misura 1.1.a e alla misura 1.1.b) e un servizio di linea per il FEASR. Il questionario è composto da due parti:

- una prima parte indaga la distribuzione del carico di lavoro *tra* le diverse funzioni previste dai regolamenti (*Preparazione del programma; Gestione finanziaria; Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione; Gestione generale; Funzioni relative ai progetti*), nonché, la distribuzione di carico del lavoro delle stesse nel corso del periodo di programmazione;
- una seconda parte, più specifica, dettaglia la distribuzione del carico di lavoro *all'interno* di ogni funzione prevista dal regolamento.

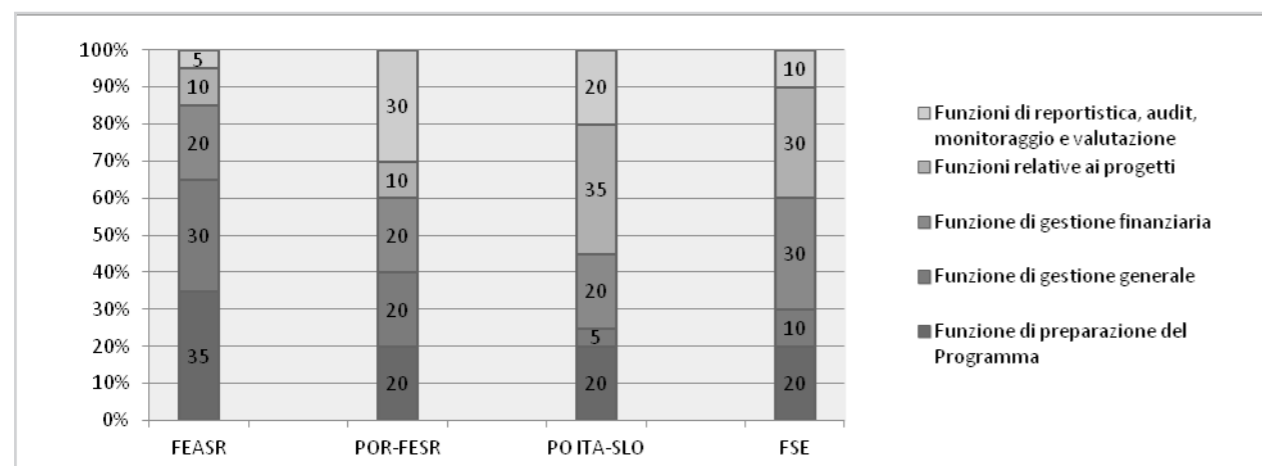
2.1.a La distribuzione del carico di lavoro nelle AdG

Il primo grafico (Figura 2.1) mostra la distribuzione del carico di lavoro in termini percentuali tra le diverse funzioni previste dal Programma nel FEASR, nel POR-FESR, nel PO ITA-SLO e nel FSE. In tutti i fondi, la funzione di *Gestione finanziaria* e la funzione di *Preparazione del Programma* assorbono complessivamente metà carico di lavoro previsto.

Nel caso del FEASR, la *Preparazione del Programma* assorbe ben il 35% mentre nel FSE la *Gestione finanziaria* assorbe il 30% del carico totale. Nel FEASR risulta essere parecchio 'onerosa' in termini di carico di lavoro la funzione di *Gestione generale* che assorbe quasi 1/3 del lavoro. La *Gestione generale* assorbe una parte cospicua del carico del lavoro (1/5) anche nel POR-FESR. Nel PO ITA-SLO tale funzione coinvolge solo il 5% del carico di lavoro.

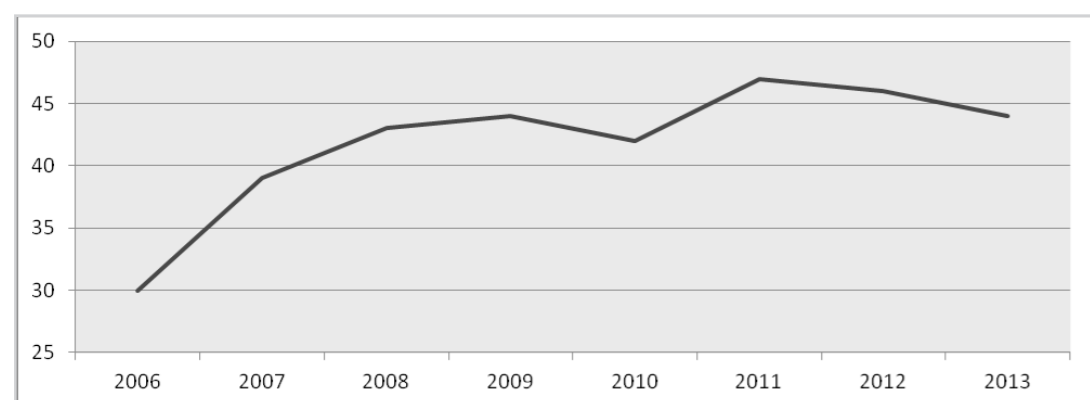
Le *Funzioni relative ai progetti* richiedono un lieve carico di lavoro nel FEASR e nel POR-FESR (10%), mentre per il PO ITA-SLO e il FSE tali funzioni sono molto più costose in termini di carico di lavoro, assorbendo rispettivamente il 35% e il 30% del carico complessivo. Per quanto riguarda invece le varie *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione* esse ricoprono un peso consistente nel POR-FESR (30%), più limitato nel PO ITA-SLO (20%) e ancora più lieve nel FSE e nel FEASR (10% e 5%).

Figura 2.1 Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti



Per quanto riguarda la distribuzione del carico di lavoro relativo alle funzioni nei singoli anni del periodo di programmazione 2007-2013, la successiva figura mostra l'andamento temporale *cumulato* negli anni. La figura è stata ottenuta sommando il peso dato da ciascuna AdG al carico di lavoro per ogni singolo anno e per ogni singola funzione (le figure per le singole AdG sono illustrate nell'Allegato B, Figura B.1). La scala valutativa utilizzata assegna '0' se il carico di lavoro è *nulla*; '1' se il carico di lavoro è *lieve*; '2' se il carico di lavoro è *intenso*; '3' se il carico di lavoro è *molto intenso*. Sommando gli indicatori numerici si ottiene quindi il carico di lavoro cumulato per tutti e 4 i fondi per ogni anno della programmazione: si avrà quindi il carico massimo (*molto intenso*) a 60 ovvero quando tutti e tre le AdG per tutte le 5 funzioni dichiarano un carico massimo, 40 in corrispondenza di *intenso* e 20 per un carico *lieve*. Come mostrato dalla figura 2.2, il carico di lavoro, negli anni centrali, si stabilisce su un livello *intenso* dal 2007 in poi, raggiungendo l'apice nel 2011, mentre all'inizio e alla fine del periodo di programmazione il carico di lavoro si alleggerisce. Va tuttavia sottolineato che, proprio in corrispondenza dell'inizio e della fine del periodo di programmazione in esame, andrebbero in realtà aggiunti i carichi di lavoro sia del precedente periodo di programmazione in prossimità della sua chiusura (anni 2006-2007), sia del nuovo periodo 2014+, che già negli anni 2012-2013 richiede un lavoro di preparazione della nuova programmazione. Pertanto, si può ipotizzare che il carico di lavoro per l'intero periodo di programmazione 2007-2013 si attesti su livelli *intensi* per tutti i fondi europei esaminati.

Figura 2.2 La distribuzione del carico di lavoro nei singoli anni del periodo di Programmazione (somma funzioni e fondi)



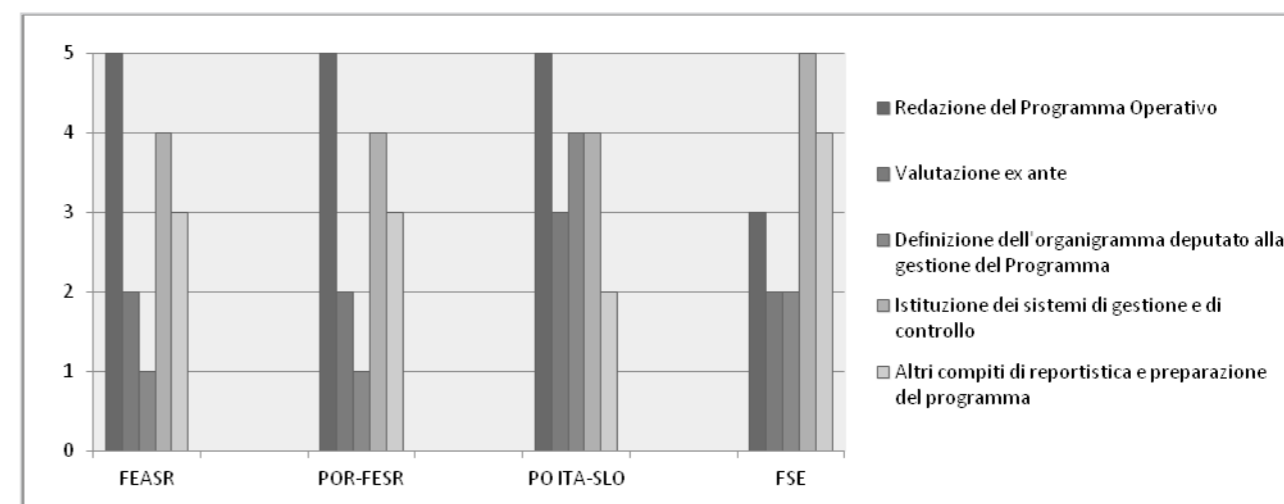
Una misura più mirata del carico di lavoro per le AdG si ottiene analizzando nel dettaglio ogni singola funzione scorrendola nelle relative attività, come indicate nella tabella sottostante:

Tabella 2.1. Le sotto-fasi delle funzioni previste dai regolamenti

| | |
|--|---|
| Preparazione del Programma | <ul style="list-style-type: none"> - Redazione del Programma Operativo - Valutazione ex-ante - Definizione dell'organigramma deputato alla gestione del Programma - Istituzione dei sistemi di gestione e controllo - Altri compiti di reportistica e preparazione del Programma |
| Gestione Generale | <ul style="list-style-type: none"> - Informazione e Pubblicità - Istituzione e operatività del Comitato di sorveglianza - Guida dei lavori del Comitato di sorveglianza - Garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione dei dati - Assicurare la parità tra uomini e donne e la non discriminazione - Altri compiti di gestione generale |
| Gestione Finanziaria | <ul style="list-style-type: none"> - Garantire un sistema di contabilità adeguato dei beneficiari - Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità - Gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria - Verifica dei progetti generatori di entrate - Comunicazione con l'autorità di certificazione - Altri compiti di gestione finanziaria |
| Funzioni Relative ai Progetti | <ul style="list-style-type: none"> - Selezione delle operazioni/progetti - Verifica di esecuzione e conformità - Altri compiti relativi ai progetti |
| Funzioni di Reportistica, Audit, Monitoraggio e Valutazione | <ul style="list-style-type: none"> - Elaborazione di rapporti annuali - Valutazioni durante il periodo di programmazione - Monitoraggio - Procedure di conservazione documenti di spesa e audit - Altri compiti di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione |

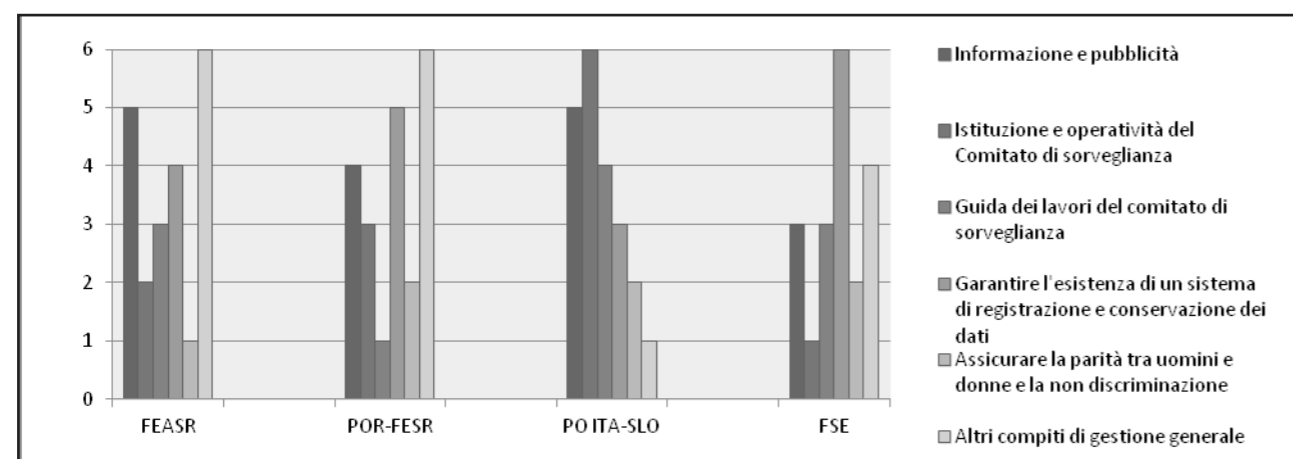
Per quanto riguarda la *Preparazione del Programma*, alle AdG è stato chiesto di indicare quale fosse il livello di carico di lavoro in una scala da 1 (carico minimo) a 5 (carico massimo). Per il FEASR, il POR-FESR e il PO ITA-SLO, la fase di *Redazione del Programma Operativo* è quella con il più alto carico di lavoro (Figura 2.3). Per il FSE invece a richiedere il più alto carico di lavoro è *l'Istituzione dei sistemi di gestione e controllo*, una fase che per i restanti tre fondi si colloca al secondo posto quanto a carico di lavoro richiesto. Un carico di lavoro medio è rappresentato per tutti i programmi dai *Compiti di reportistica e preparazione del Programma* e dalla *Valutazione ex-ante*. Infine, la *Definizione dell'organigramma per la gestione del Programma* ha un carico di lavoro basso per il FEASR e il POR-FESR e medio/basso per il FSE, ma risulta essere molto più dispendiosa in termini di carico di lavoro per il PO ITA-SLO.

Figura 2.3. Carico di lavoro nella Funzione di Preparazione del Programma



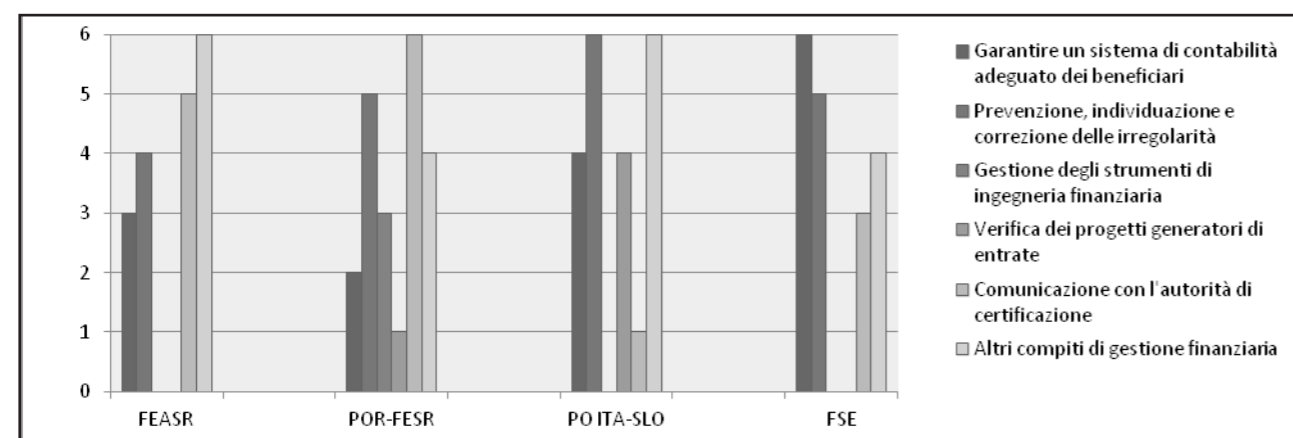
Per la *Gestione generale* alle AdG è stato chiesto di indicare quale fosse il livello di carico di lavoro in una scala da 1 (carico minimo) a 6 (carico massimo). Come illustrato nella figura sottostante (2.4), l'attività di *Informazione e pubblicità* risulta avere un carico di lavoro medio-alto, in particolare per il FEASR e PO ITA-SLO, così come *Garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione dei dati* per il POR FESR e il FSE. All'opposto, tutti i programmi hanno un carico di lavoro medio-basso per la fase *Assicurare la parità tra uomini e donne e la non discriminazione*. Per quanto riguarda le rimanenti 4 attività, vi sono evidenti discrepanze fra i fondi. L'*Istituzione e operatività del Comitato di sorveglianza* ha un carico basso per il FSE, medio-basso per il FEASR, medio per il POR-FESR, elevato per il PO ITA-SLO. La fase di *Guida dei lavori del Comitato di sorveglianza* ha un carico di lavoro molto basso per il POR-FESR e medio per i restati programmi. Infine la sesta e ultima fase prevista dai regolamenti – *Altri compiti di gestione generale* - presenta un carico di lavoro minimo per il PO ITA-SLO e medio per il FSE, mentre, all'opposto, è la fase con il più elevato carico di lavoro per il FEASR e POR-FESR.

Figura 2.4. Carico di lavoro nella Funzione di Gestione generale



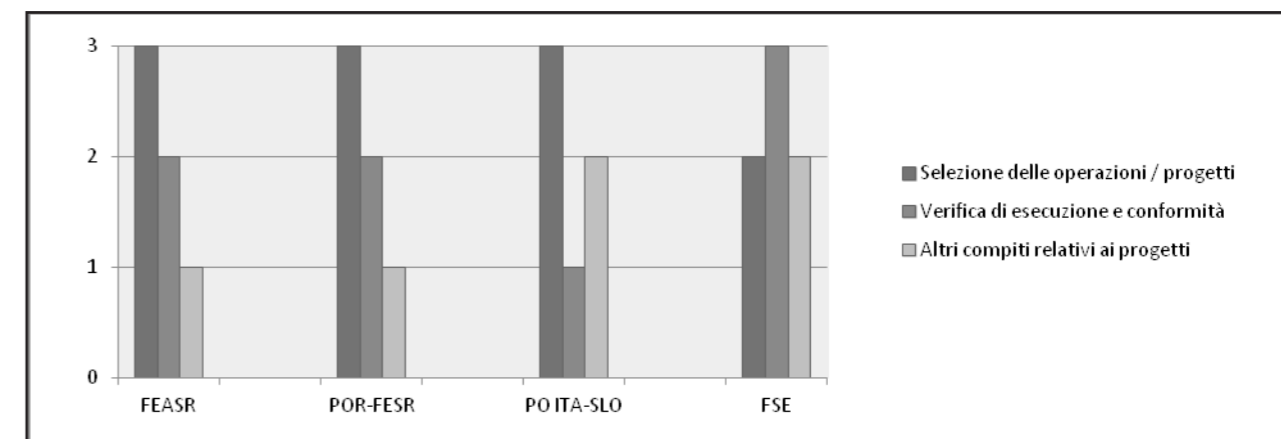
Per quanto riguarda la *Funzione Finanziaria*, alle AdG è stato chiesto di indicare quale fosse il livello di carico di lavoro in una scala da 1 (carico minimo) a 6 (carico massimo). La figura sottostante (2.5) illustra i risultati del questionario per la fase di Gestione finanziaria. La prima attività, *Garantire un sistema di contabilità adeguato dei beneficiari*, richiede a tutti i fondi un carico di lavoro medio, tranne che per il FSE dove invece il carico è massimo. Il carico di lavoro si innalza nella fase di *Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità*, soprattutto per il POR-FESR e il PO ITA-SLO. La *Gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria* è una fase gestita solo dall'AdG del POR-FESR, per il quale il carico di lavoro si attesta su un livello medio. La *Verifica dei progetti generatori di entrate* è una fase non prevista per l'AdG del FEASR e per quella del FSE. Per il POR-FESR il carico di lavoro per questa attività è basso, mentre per il PO ITA-SLO si attesta su un livello medio. La *Comunicazione con l'autorità di certificazione* è un'attività che assorbe un elevato carico di lavoro per il FEASR e massimo per il POR-FESR, mentre per il FSE il livello è medio e per il PO ITA-SLO minimo. Infine, l'ultima attività che prevede *Altri compiti di gestione finanziaria* ha un carico di lavoro massimo per il FEASR e il PO ITA-SLO e medio per il POR-FESR e il FSE.

Figura 2.5. Carico di lavoro nella funzione di Gestione finanziaria



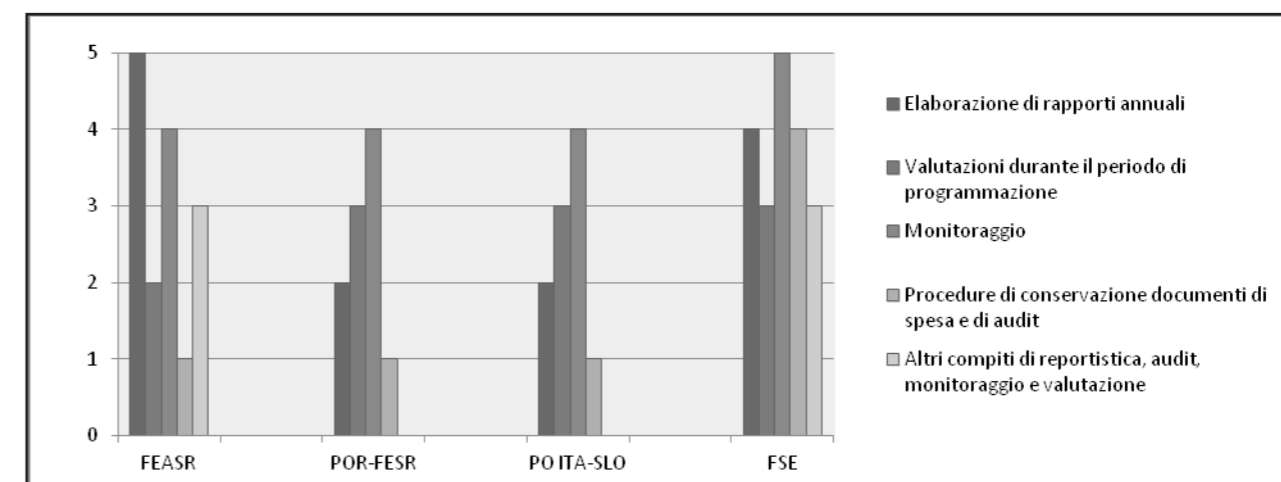
Per le *Funzioni Relative ai Progetti*, alle AdG è stato chiesto di indicare quale fosse il livello di carico di lavoro in una scala da 1 (carico minimo) a 3 (carico massimo). La distribuzione del carico di lavoro all'interno dei singoli programmi per le tre attività previste relative ai progetti è molto simile (Figura 2.6). Per i programmi la *Selezione delle operazioni/progetti* rappresenta la fase con il carico massimo di lavoro, tranne che per il FSE dove il carico massimo è dato dalla *Verifica di esecuzione e conformità*. La *Verifica di esecuzione e conformità* ha un carico invece medio per il FEASR e FESR, mentre per il PO ITA-SLO il carico di lavoro è basso. Gli *Altri compiti relativi ai progetti*, hanno un carico di lavoro basso per il FEASR e il FESR, mentre per il PO ITA-SLO e il FSE il carico è medio.

Figura 2.6. Carico di lavoro nelle Funzioni relative ai progetti



Infine, per le *Funzioni di Reportistica, Audit, Monitoraggio e Valutazione* alle AdG è stato chiesto di indicare quale fosse il livello di carico di lavoro in una scala da 1 (carico minimo) a 5 (carico massimo). Come evidenziato dalla figura sottostante (2.7), la distribuzione del carico di lavoro all'interno dei programmi è abbastanza simile tra i vari fondi. Le eccezioni riguardano la fase di *Elaborazione di rapporti annuali*, che presenta un carico di lavoro alto nel FEASR, medio-alto nel FSE, ma medio-basso negli altri due programmi. La fase che comprende le *Valutazioni durante il periodo di programmazione* ha un carico medio per il POR-FESR, il FSE e il PO IT-SLO e medio-basso per il FEASR. Le attività di *Monitoraggio* è una fase particolarmente onerosa per tutti i fondi, in particolare per il FSE dove rappresenta la fase con il carico massimo. Le *Procedure di conservazione documenti di spesa e di audit* hanno lo stesso carico di lavoro basso nel FEASR, nel POR-FESR e nel PO ITA-SLO, e medio alto nel FSE. Infine, l'ultima funzione riguardante gli *Altri compiti di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione* sono previste solo nel FEASR e nel FSE e presentano un carico di lavoro medio.

Figura 2.7. Carico di lavoro nelle funzioni di Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione

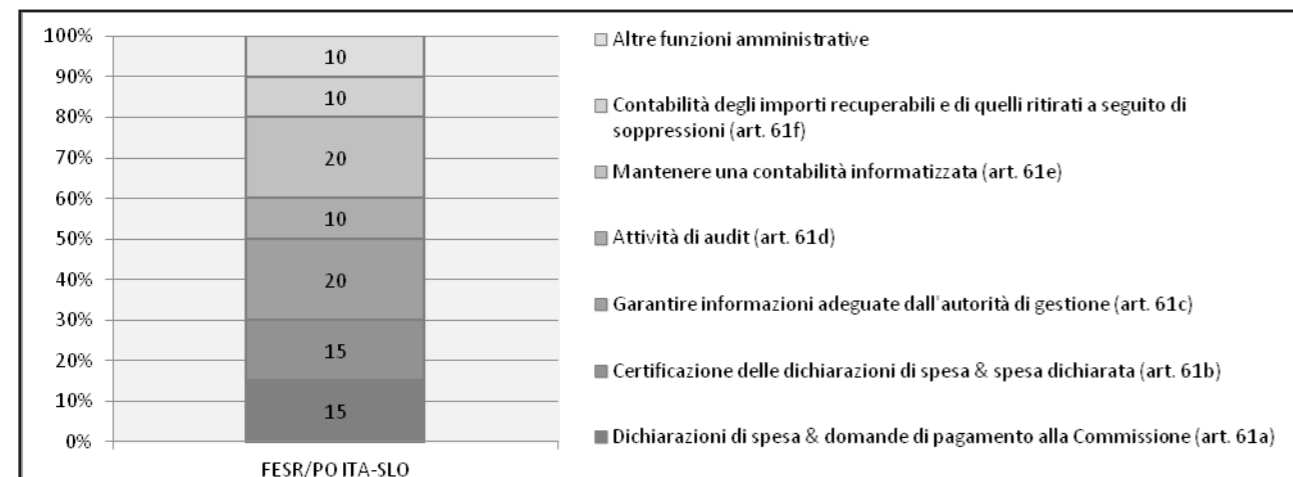


2.1.b La distribuzione del carico di lavoro nelle AdC e nelle AdA

La prima figura (2.8), partendo dalle Autorità di Certificazione (AdC) per le quali si sono ottenuti i dati, ovvero FESR e PO ITA-SLO, mostra la distribuzione del carico di lavoro tra le varie funzioni previste dai regolamenti. Entrambi i fondi hanno la stessa ripartizione delle funzioni in termini di onerosità nell'adempimento delle

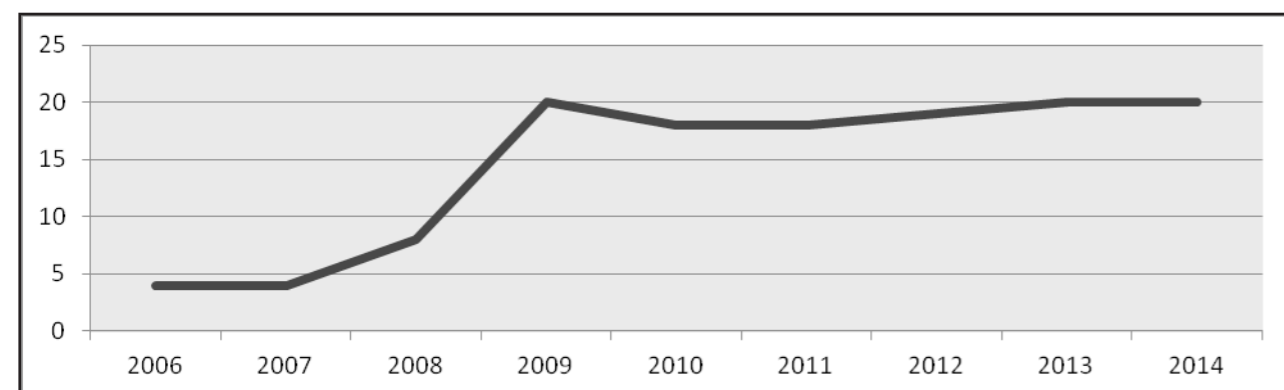
attività di certificazione. Il carico di lavoro è più alto nella *Contabilità Informatizzata* e nelle fasi per *Garantire informazioni adeguate dall'autorità di gestione*. A seguire, con il 15% ciascuna, vi sono le fasi di *Certificazione delle dichiarazioni di spesa e spesa dichiarata* e quelle relative alle *Dichiarazioni di spesa e domande di pagamento alla Commissione*. Le rimanenti tre fasi, infine, si attestano sul 10%.

Figura 2.8. Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti: AdC (FESR e PO ITA-SLO)



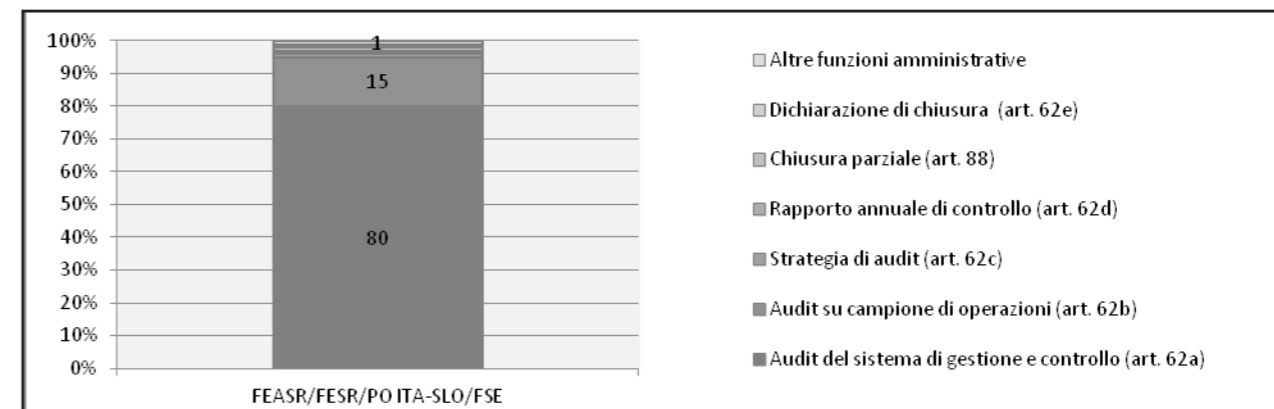
Passando poi alla distribuzione del carico di lavoro nel corso del tempo (Figura 2.9), e applicando la stessa metodologia attuata per l'AdG (Figura 2.2), si ottiene la curva cumulata per i due fondi negli anni di riferimento (per i singoli fondi si rimanda alle Figura B.2, Allegato B). In poche fasi gli intervistati hanno dichiarato di avere un carico di lavoro *molto intenso*, la maggioranza delle fasi hanno un carico di lavoro tra il *lieve* e il *l'intenso*. Perciò anche la cumulata riflette tale andamento; nei primi anni il carico complessivo di lavoro è *lieve*, per poi salire gradualmente di intensità, raggiungendo il picco nel 2009, 2013 e 2014.

Figura 2.9. La distribuzione del carico di lavoro cumulato nei singoli anni del periodo di Programmazione: AdC (somma funzioni e fondi)



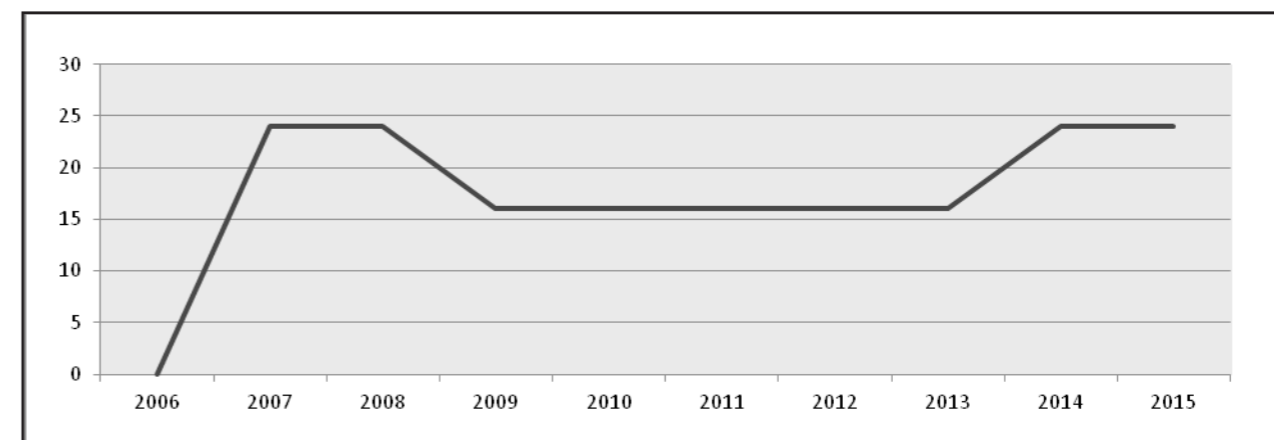
Passando poi alle Autorità di Audit (AdA), si è replicato lo stesso esercizio di analisi svolto per le AdC. In questo caso, tuttavia, si hanno tutte le AdA, le quali a loro volta hanno la stessa distribuzione del carico di lavoro tra le diverse funzioni previste dai regolamenti e nel corso del tempo. La figura 2.10 mostra la partizione del carico di lavoro fra le varie funzioni. La funzione che assorbe il maggior carico di lavoro è ovviamente l'*Audit del sistema di gestione e controllo*, con circa l'80% del carico complessivo. Il 15% è assorbito dall'*Audit su campione di operazioni*, mentre le rimanenti cinque funzioni hanno un carico minimo, pari all'1% ciascuna.

Figura 2.10. Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti: AdA (FEASR, POR FESR, PO ITA-SLO e FSE)



Passando poi alla distribuzione del carico di lavoro nel corso del tempo (Figura 2.11), anche in questo caso tutte e quattro le AdA hanno lo stesso andamento nel tempo (per le singole fasi si veda la figura B.2 nell'Allegato B). In questo caso, alcune fasi presentano il carico di lavoro massimo (*molto intenso*), soprattutto negli iniziali (2007 e 2008) e negli anni immediatamente successivi alla chiusura della programmazione (2014 e 2015). In questi due ultimi due anni va inoltre ricordato che l'inizio della nuova fase di programmazione comporta un ulteriore carico di lavoro che si va a sommare alla già alta intensità di lavoro. L'andamento quindi per le quattro AdA nei 7 anni di programmazione ha una tipica forma ad 'U'.

Figura 2.11. La distribuzione del carico di lavoro cumulato nei singoli anni del periodo di Programmazione: somma funzioni e fondi, AdA (FESR, FEASR, PO ITA-SLO e FSE)



2.1.c La distribuzione del carico di lavoro nei servizi di linea

Per quanto riguarda i servizi di linea, tramite i questionari si sono ottenute le informazioni per 5 servizi di linea FESR (tra cui quelli relativi alla misura 1.1.a e misura 1.1.b, rispettivamente colonna 4 e 5 nella figura 2.12) e per 1 servizio di linea FEASR (figura 2.13). Per quanto riguarda il FESR, osservando la media tra i 5 servizi, si evince che la maggior parte dei costi sono assorbiti dalle *Funzioni relative ai progetti*, con più del 60%, seguiti da quelli generati dalle *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione*. Tra le funzioni che presentano un carico minore, la *Gestione finanziaria* ha il carico maggiore con poco meno del 10%. Per quanto riguarda il FEASR invece, vi è una distribuzione più omogenea. L'attività principale in termini di carico è rappresentato dalle *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione* con il 28% del carico totale, seguiti dalle *Funzioni relative ai progetti e Eventuale altra funzione* (nel caso specifico Analisi di problematiche complesse, contenzioso e precontenzioso) con il 25% ciascuna. La *Gestione generale* e la *Preparazione del programma* si attestano sul 10%.

Figura 2.12. Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti (5 servizi di linea FESR)

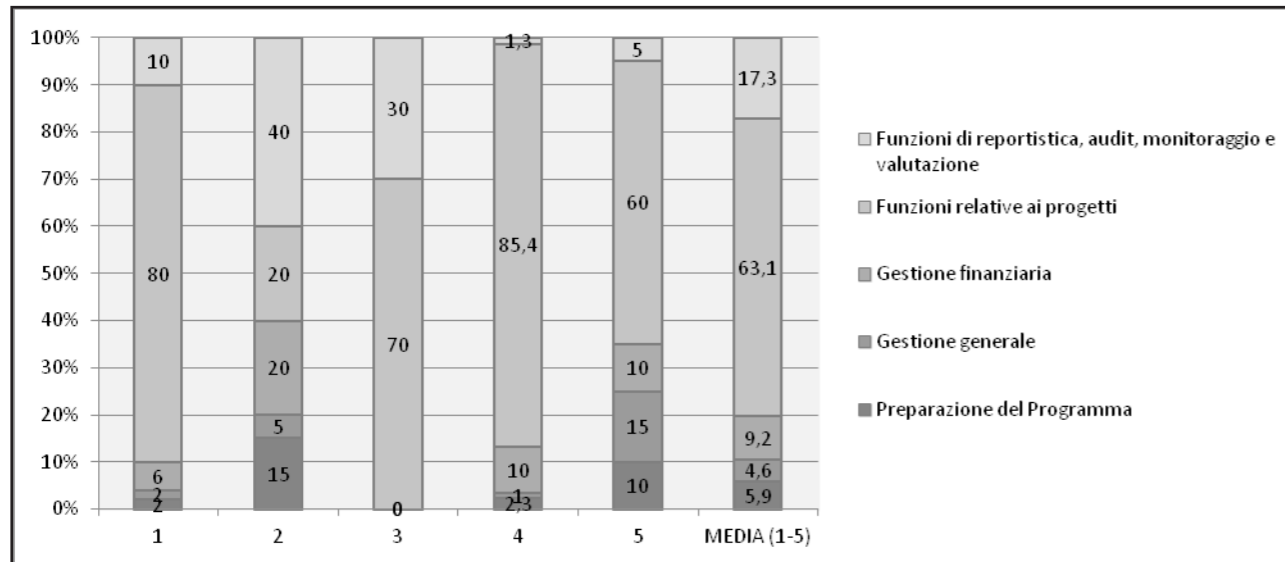
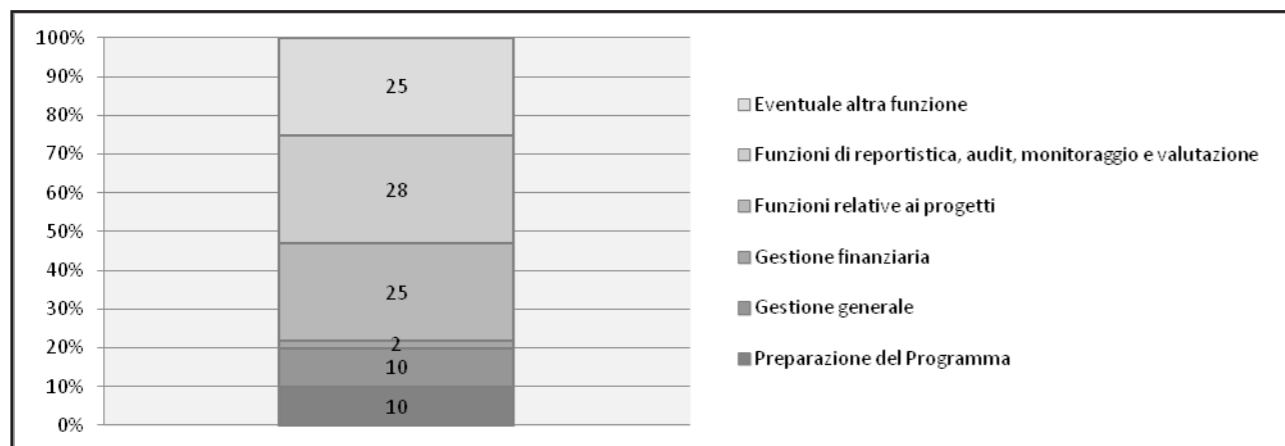


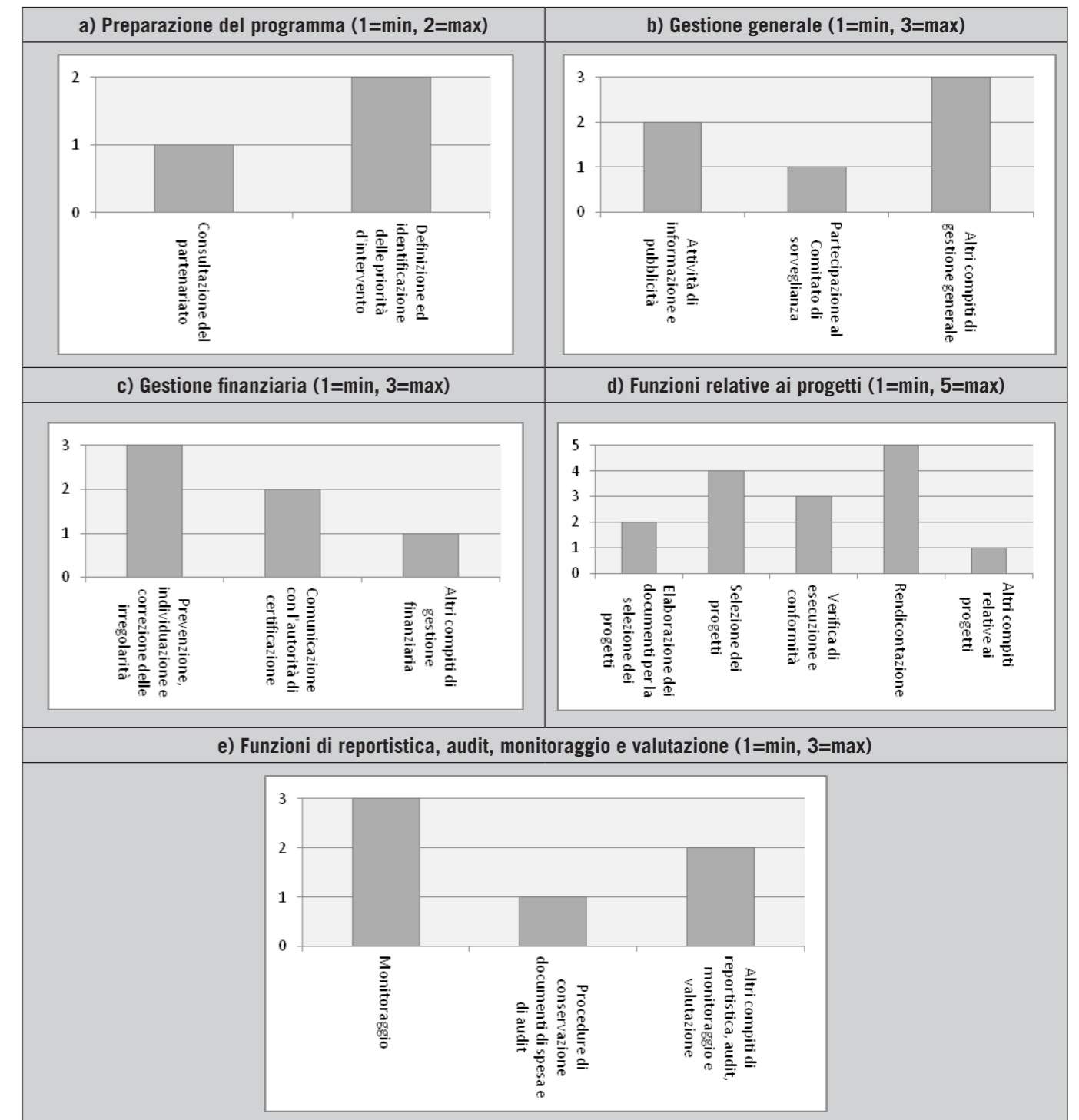
Figura 2.13. Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti, FEASR



Nota: *eventuale altra funzione* = Analisi di problematiche complesse, contenzioso e precontenzioso

Per quanto riguarda i servizi del FESR è interessante andare a verificare il carico di lavoro, così come è stato fatto per le AdG, anche all'interno delle singole funzioni nelle rispettive sotto-fasi (figura 2.14). Ciò che emerge anche qui, è che le fasi relative alla individuazione e rendicontazione e al monitoraggio sono quelle che pesano di più in termini di carico di lavoro nelle attività di reportistica e monitoraggio (e) e nelle funzioni relative ai progetti (d).

Figura 2.14. Carico di lavoro nelle singole funzioni di preparazione e gestione del programma dei servizi di linea del FESR (somma 5 servizi e riponderazione sulla scala specificata in ogni singola funzione)

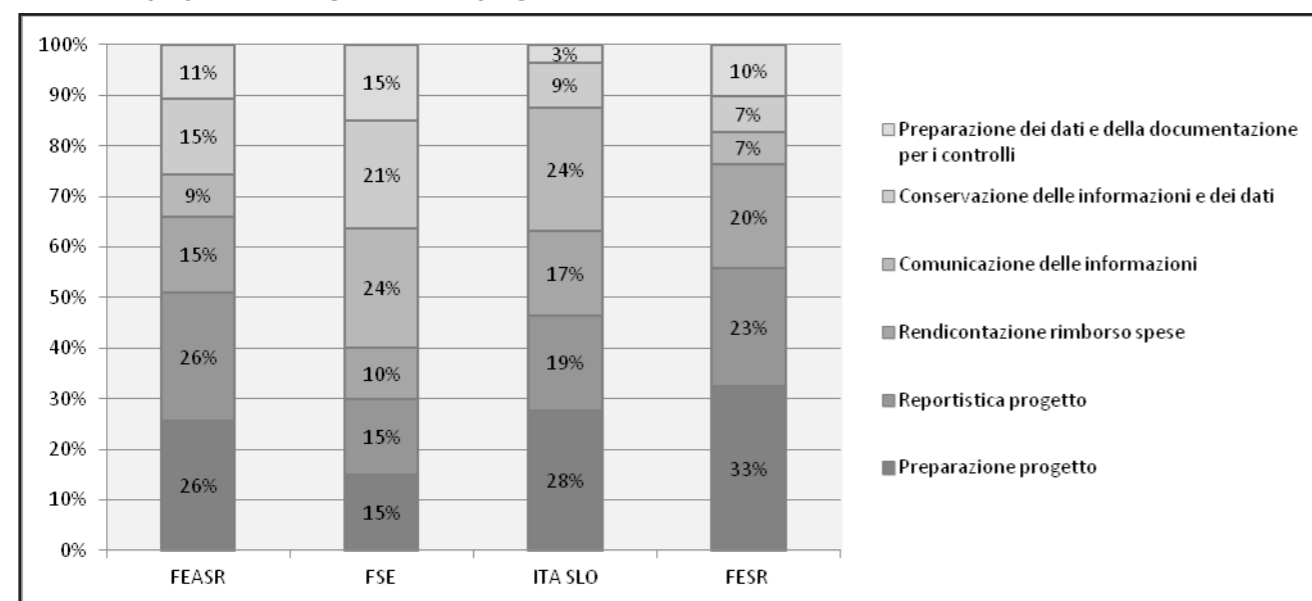


2.3 L'ANALISI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

L'analisi degli oneri amministrativi si basa sui questionari inviati ai beneficiari in cui è stato chiesto di indicare in termini di giornate/uomo⁹ il tempo dedicato ad ognuna delle sei fasi di preparazione e gestione dei progetti. Questo ha permesso poi di quantificare in termini monetari, tramite lo standard cost model, gli oneri amministrativi e di paragonarli con i dati disponibili a livello europeo (tale analisi verrà poi approfondita nel capitolo successivo, il 2.4). Inoltre, i beneficiari hanno indicato se hanno utilizzato l'assistenza tecnica e, se sì, in quale fase.

Per quanto riguarda la prima figura (2.15), viene mostrata la distribuzione in termini percentuali del numero di giornate/uomo dedicate ad ogni singola funzione e declinata per fondo. Per quanto riguarda la fase di *Preparazione del progetto*, il suo peso, tranne che per il FSE, è il maggiore in tutti i fondi e superiore al 25%; nel caso del FESR tale peso rappresenta circa 1/3 del tempo complessivamente dedicato ai progetti. Anche la *Reportistica del progetto* ha un peso considerevole, soprattutto nel FEASR, dove rappresenta la fase più onerosa insieme alla *Preparazione del progetto*. Nel FSE il peso di questa fase è più attenuato e si attesta sul 15%. La *Rendicontazione rimborso spese* rappresenta 1/5 dell'onere totale nel FESR, il 17% e il 15% nel PO ITA-SO e FEASR rispettivamente, mentre nel FSE la percentuale scende al 10%. La fase di *Comunicazione delle informazioni* ha un peso alto nel PO ITA-SLO, dove copre il 24%, mentre nel FSE si riduce al 10%. La *Conservazione delle informazioni e dei dati*, ha un peso rilevante solo nel FSE con il 21%, medio nel FEASR e relativamente basso nel PO ITA-SLO e nel FESR. Infine, la fase di *Preparazione dei dati e della documentazione per i controlli*, ha un peso molto basso nel PO ITA-SLO, mentre negli altri fondi oscilla tra il 10% e il 15%.

Figura 2.15. Distribuzione del peso (espresso in giornate/uomo, valore mediano) degli oneri amministrativi tra le varie funzioni di preparazione e gestione dei progetti



La tabella sottostante (2.2) permette di visualizzare più chiaramente, in base al fondo, in quali fasi i beneficiari incorrono in un onere maggiore in termini di giornate/uomo. La fase di *Preparazione del progetto* risulta essere la più onerosa per tre fondi sui quattro analizzati (FEASR, PO ITA-SLO e FESR). Per il FSE tale fase è rappresentata dalla *Comunicazione delle informazioni* con un valore mediano di giornate/uomo dedicate pari a 47,5. Per il FEASR e il FESR risulta particolarmente onerosa anche la fase di *Reportistica progetto*.

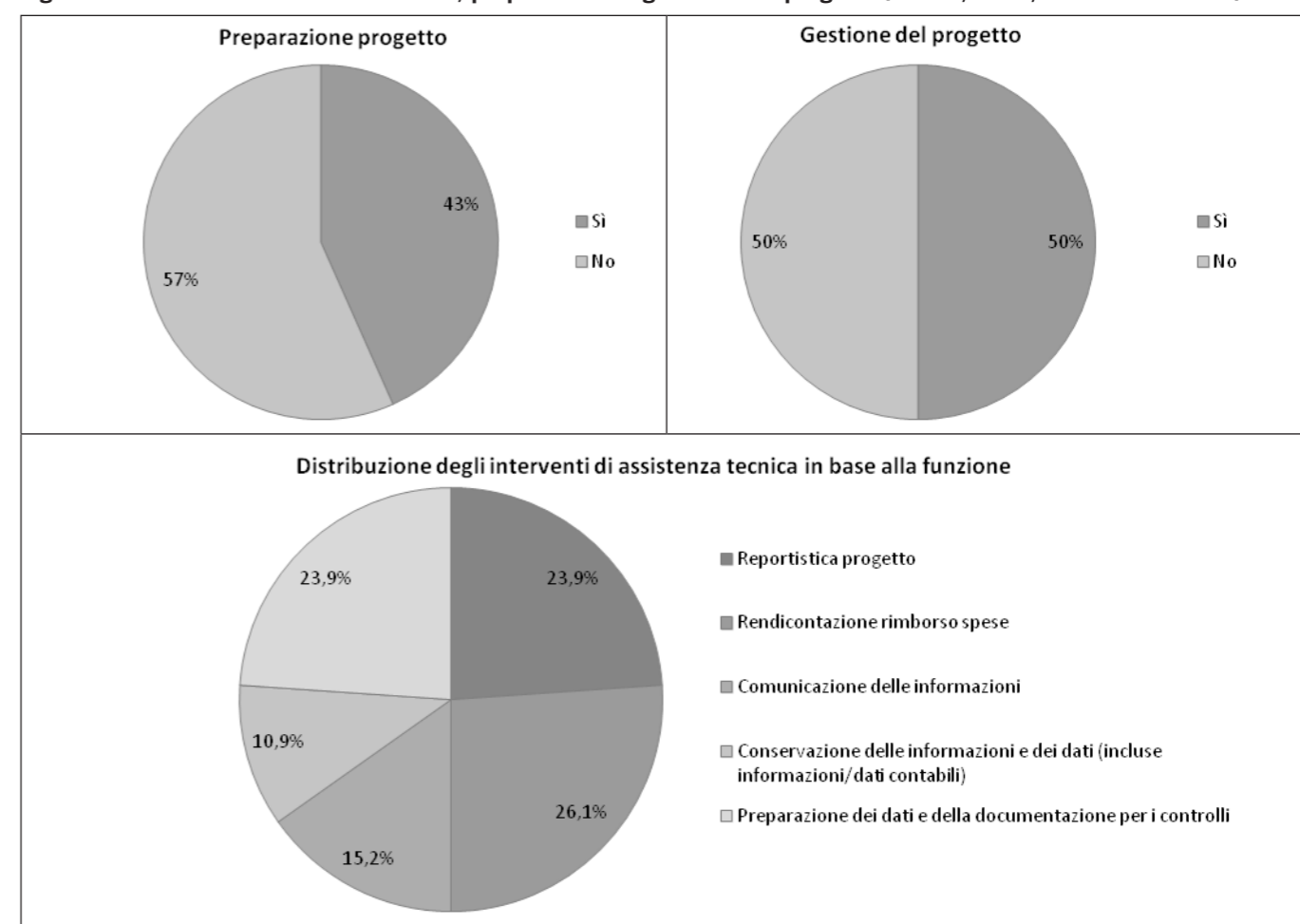
⁹ Una giornata/uomo è pari a 8 ore.

Tabella 2.2. Numero giornate/uomo per funzione, valore mediano (in grassetto le due fasi più onerose in termini di giornate/uomo)

| | Preparazione progetto | Reportistica progetto | Rendicontazione rimborso spese | Comunicazione delle informazioni | Conservazione delle informazioni e dei dati | Preparazione dei dati e della documentazione per i controlli |
|---------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|----------------------------------|---|--|
| FEASR | 30 | 30 | 17,5 | 10 | 17,5 | 12,5 |
| FSE | 30,0 | 30,0 | 20,0 | 47,5 | 42,5 | 30,0 |
| ITA SLO | 40 | 27 | 24 | 35 | 13 | 5 |
| FESR | 17,5 | 12,5 | 11,0 | 3,5 | 3,8 | 5,5 |

La fase di *Preparazione del progetto* rappresenta dunque la funzione più onerosa in termini di giornate/uomo. Tuttavia, bisogna anche considerare, in aggiunta, il contributo dell'assistenza tecnica che rappresenta un ulteriore costo per i beneficiari, soprattutto se inteso come costo-opportunità (per i beneficiari le risorse spese per l'assistenza tecnica potrebbero essere impiegate per un altro scopo). La figura 2.16 mostra la percentuale dei beneficiari rispondenti al questionario che hanno fatto ricorso all'assistenza tecnica sia nelle fasi preparatorie sia in quelle gestionali dei progetti. Inoltre la figura illustra anche in quale attività si è concentrato maggiormente il supporto dell'assistenza tecnica. I beneficiari hanno fatto ricorso all'assistenza tecnica in misura maggiore nelle fasi preparatorie del progetto (57%) rispetto alle fasi gestionali, dove la percentuale di chi ha fatto ricorso all'assistenza tecnica si ferma al 50%. Ciò conferma come la fase di *Preparazione del progetto* anche in termini di assistenza tecnica rappresenti la fase più onerosa. Inoltre, come illustrato nella parte bassa della figura, tra le fasi gestionali in cui i beneficiari hanno fatto ricorso all'assistenza tecnica, la *Rendicontazione rimborso spese* è quella più onerosa, assorbendo più del 26% del supporto esterno. L'assistenza tecnica ricopre un ruolo fondamentale anche per le fasi di *Reportistica progetto* e *Preparazione dei dati e della documentazione per i controlli*. Le fasi di comunicazione e conservazione dei dati richiedono un contributo da parte dell'assistenza tecnica relativamente minore, rispettivamente il 15,2% e i 10,9%.

Figura 2.16. Utilizzo assistenza tecnica, preparazione e gestione del progetto (FEASR, FESR, FSE e PO ITA-SLO)



2.4 UN BENCHMARKING EUROPEO

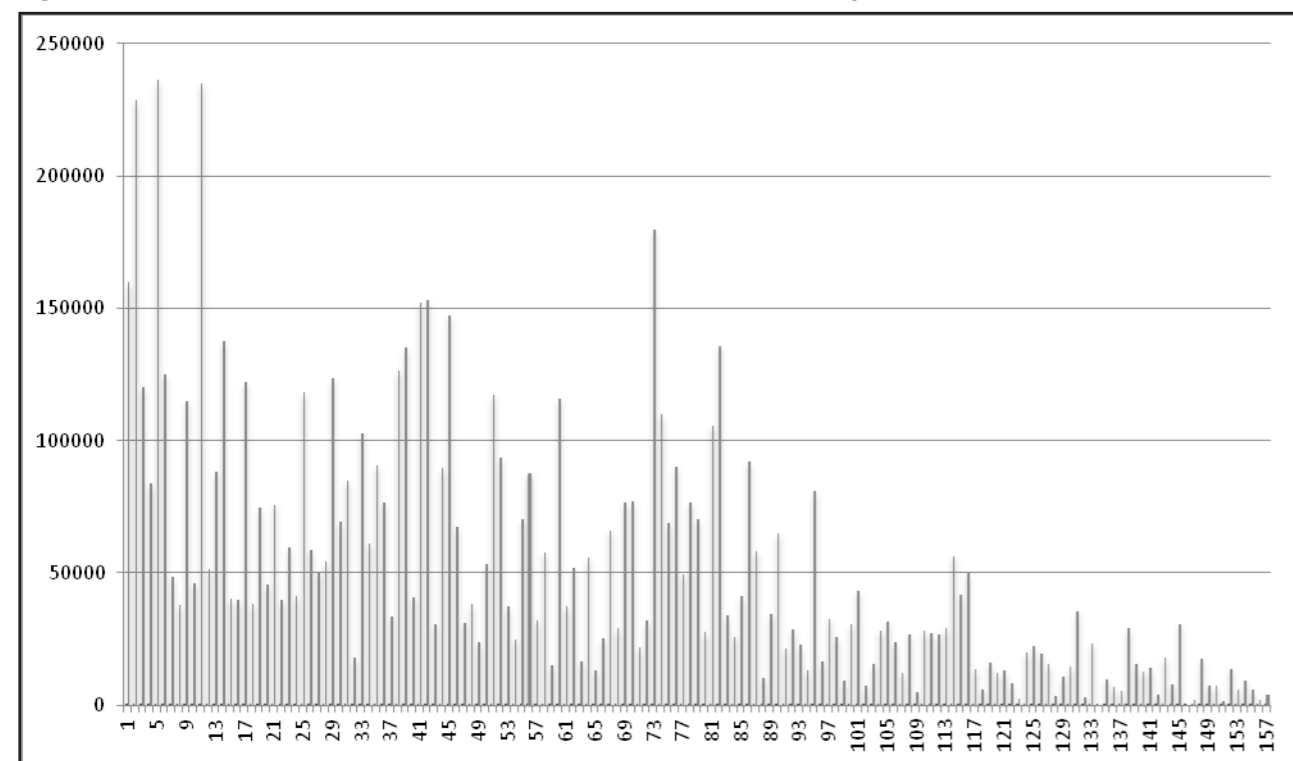
Sia per i costi che per gli oneri è possibile fare un confronto, una volta quantificati, fra i dati ottenuti per il Friuli Venezia Giulia e i dati che si hanno a disposizione a livello europeo. Lo studio principale di riferimento è l'analisi condotta da SWECO nel 2010 "The Administrative Costs of EU Cohesion Policy" che offre la possibilità del confronto FVG-EU per il FESR e il PO ITA-SLO, sia a livello di costi amministrativi (AdG, AdC e AdA) sia a livello degli oneri. Per il FEASR e il FSE attualmente non risultano esserci studi simili che possono consentire un confronto con i dati raccolti per il Friuli Venezia Giulia, né a livello dei costi né degli oneri amministrativi.

Per quanto riguarda i costi amministrativi, l'analisi condotta da SWECO nel 2010, così come la nostra indagine per il Friuli Venezia Giulia, è stata realizzata utilizzando il costo del personale annuo coinvolto nell'intero periodo di programmazione, moltiplicato per il tempo effettivo dedicato alla programmazione e sulla base della distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le diverse funzioni dei regolamenti (per i dettagli dei calcoli si vedano le Tabelle B.1-B.5, Allegato B). Ciò consente un corretto confronto fra il dato regionale e quello europeo, confronto a cui sono dedicate le successive sezioni 2.2.a a 2.2.b. La sezione 2.2.c è invece dedicata al benchmarking degli oneri amministrativi.

2.4.a I costi amministrativi e il benchmarking europeo: il POR-FESR

Per la costruzione del benchmarking europeo sono stati presi in considerazione, data la portata del contributo POR-FESR per il Friuli Venezia Giulia di circa 74 milioni di Euro, i programmi europei con un finanziamento POR-FESR al di sotto dei 100 milioni di Euro, per evitare così di imbattersi in possibili 'bias' indotti dall'effetto scala dei costi amministrativi (all'aumentare dei fondi gestiti, tendenzialmente i costi amministrativi per ogni milione di fondo erogato crescono meno che proporzionalmente – Figura 2.17).

Figura 2.17. Relazione fra ammontare fondi FESR e costi amministrativi per milione di Euro



Nota: sull'asse delle ascisse, sono numerati i progetti da quello con l'ammontare di fondi FESR più basso (1) a quello con l'ammontare di fondi FESR più elevato (157). Fonte: SWECO (2010).

Ciò ha permesso di selezionare un campione di 12 progetti europei fra i 60 progetti RCE (Competitività regionale e occupazione) presenti nel database dello studio. Sulla base delle informazioni presenti nel database, si è calcolato il costo amministrativo - sia in Euro che in termini di anni/uomo - per 1 milione di Euro finanziato tramite il FESR. La tabella sottostante mostra i risultati della quantificazione del benchmarking europeo per ognuna delle 5 fasi della programmazione.

Tabella 2.3. Benchmarking europeo: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro FESR (medie su 12 progetti RCE <100.000.000€ FESR), AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 0,13 | 11.856 |
| Funzione di gestione generale | 0,24 | 16.028 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,28 | 14.746 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,59 | 27.264 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,27 | 16.721 |

Nota: elaborazione t33 su dati SWECO (2010)

In media, per la gestione di 1 milione di Euro FESR nei 12 progetti del campione in questione, la fase più costosa in termini di costi amministrativi è quella inerente alle *Funzioni relative ai progetti* mentre la *Preparazione del programma* è quella meno onerosa. Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, la tabella sottostante (2.4) mostra i risultati ottenuti partendo dalle informazioni scaturite dai questionari e dal carico di lavoro assegnato a ogni singola funzione. Al contrario di quanto emerso dall'analisi del campione europeo, le *Funzioni relative ai progetti* rappresentano la fase meno costosa, mentre le *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione* risultano le più onerose sebbene non troppo distanti dal caso europeo. Le prime tre fasi invece sono in linea rispetto al benchmarking europeo.

Tabella 2.4. Friuli Venezia Giulia: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro POR-FESR, AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 0,15 | 13.100 |
| Funzione di gestione generale | 0,15 | 13.100 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,15 | 13.100 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,07 | 6.550 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,22 | 19.650 |

Per un confronto più diretto fra il caso del Friuli Venezia Giulia e il benchmarking europeo, la tabella sottostante mostra il rapporto - sia in termini di anni/uomo che in Euro - fra il primo e il secondo.

Tabella 2.5. Friuli Venezia Giulia e benchmarking europeo: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro FESR a confronto (rapporto), AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 1,10 | 1,10 |
| Funzione di gestione generale | 0,61 | 0,82 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,52 | 0,89 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,12 | 0,24 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,82 | 1,18 |

In termini di costi per ogni milione di Euro finanziato, la Regione supera del 10% il benchmarking europeo nella fase di *Preparazione del Programma* e del 18% nelle *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione*. Nelle fasi di *Gestione generale* e *Gestione finanziaria* i costi sostenuti dal Friuli Venezia Giulia sono di poco al di sotto del benchmarking europeo, mentre per le *Funzioni relative ai progetti* il gap evidenziato nell'analisi nelle pagine precedenti è evidente dal basso rapporto (24%) dei costi sostenuti dalla Regione rispetto al caso europeo. Complessivamente, a livello di AdG, la Regione spende, per ogni milione di € FESR, circa 65.500 € contro gli 86.600 € della media europea.

Per quanto riguarda le altre due autorità, quella di certificazione e quella di audit, l'efficienza relativa del Friuli Venezia Giulia rispetto al dato europeo si riduce, soprattutto a livello di AdA. La tabella 2.6 illustra il rapporto, per ogni fase prevista dal regolamento, fra il costo, espresso in termini monetari sulla base del peso delle giornate/uomo distribuite per ogni funzione, sostenuto dalla Regione rispetto alla media europea. Mediamente, le attività di certificazione e di audit in Friuli Venezia Giulia hanno un costo amministrativo tre volte maggiore della media europea. Nello specifico, per l'AdC risulta particolarmente oneroso *Mantenere una contabilità informatizzata* e *Garantire informazioni adeguate dall'autorità di gestione*. Per l'AdA invece, l'*Audit del sistema di gestione e controllo* è molto più oneroso rispetto alla media UE.

Tabella 2.6. Friuli Venezia Giulia e benchmarking europeo: costi amministrativi per 1 milione di Euro FESR a confronto (rapporto), AdC e AdA

| AdC | | AdA | |
|--|-----|--|------|
| Dichiarazioni di spesa & domande di pagamento alla Commissione (art. 61a) | 3,0 | Audit del sistema di gestione e controllo (art. 62a) | 11,8 |
| Certificazione delle dichiarazioni di spesa & spesa dichiarata (art. 61b) | 1,7 | Audit su campione di operazioni (art. 62b) | 0,9 |
| Garantire informazioni adeguate dall'autorità di gestione (art. 61c) | 4,6 | Strategia di audit (art. 62c) | 0,6 |
| Attività di audit (art. 61d) | 3,6 | Rapporto annuale di controllo (art. 62d) | 0,4 |
| Mantenere una contabilità informatizzata (art. 61e) | 6,8 | Chiusura parziale (art. 88) | - |
| Contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito di soppressioni (art. 61f) | 4,5 | Dichiarazione di chiusura (art. 62e) | 0,5 |
| Altre funzioni amministrative | 3,2 | Altre funzioni amministrative | 0,7 |

2.4.b I costi amministrativi e il benchmarking europeo: il PO ITA-SLO

Come benchmarking europeo, ai fini di rendere più omogenea l'analisi, sono stati presi in considerazione 18 progetti di cooperazione transfrontaliera tra quelli presenti nello studio, eliminando quindi i progetti transnazionali. La Tabella 2.7 mostra i risultati della quantificazione del benchmarking europeo a livello di AdG per ognuna delle 5 fasi della programmazione.

Tabella 2.7. Benchmarking europeo: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro nei programmi di Cooperazione Transfrontaliera, AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 0,09 | 6.389 |
| Funzione di gestione generale | 0,31 | 23.409 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,24 | 14.159 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,35 | 21.356 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,25 | 17.339 |

Nota: elaborazione t33 su dati SWECO (2010)

A livello europeo, nei progetti di cooperazione le fasi di *Gestione generale* e le *Funzioni relative ai progetti* sono le più onerose, mentre la *Preparazione del Programma* risulta la meno costosa. La *Gestione finanziaria* e le *Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione* si attestano su valori intermedi.

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia (Tabella 2.8), risulta che la fase di *Preparazione del Programma*, è quella che presenta il carico di lavoro minore in termini di costo, mentre le *Funzioni relative ai progetti* e la *Gestione generale* sono quelle che gravano più sull'AdG. Le rimanenti due fasi si collocano invece su valori intermedi.

Tabella 2.8. Friuli Venezia Giulia: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro nel programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia, AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 0,16 | 2.814 |
| Funzione di gestione generale | 0,04 | 9.675 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,16 | 8.494 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,29 | 9.637 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,16 | 6.171 |

In termini di rapporto, i risultati conseguiti dalla Regione sono al di sotto del benchmarking europeo in tutte le fasi di programmazione (Tabella 2.9). Complessivamente, l'AdG della Regione per la gestione del PO ITA-SLO spende molto meno rispetto alla media UE, 36.800 € contro 82.700 €.

Tabella 2.9. Friuli Venezia Giulia e benchmarking europeo: anni/uomo e costi amministrativi per 1 milione di Euro PO ITA-SLO a confronto (rapporto), AdG

| Funzioni della programmazione | Anni/uomo per milione di € finanziato | Costi amministrativi per milione di € finanziato |
|---|---------------------------------------|--|
| Funzione di preparazione del Programma | 1,82 | 0,44 |
| Funzione di gestione generale | 0,13 | 0,41 |
| Funzione di gestione finanziaria | 0,69 | 0,60 |
| Funzioni relative ai progetti | 0,82 | 0,45 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 0,65 | 0,36 |

Per quanto riguarda le altre due autorità, quella di certificazione e quella di audit, l'efficienza relativa del Friuli Venezia Giulia rispetto a quanto osservato nel FESR migliora, soprattutto nell'AdA. La tabella 2.10 illustra il rapporto, per ogni fase prevista dal regolamento, fra il costo, espresso in termini monetari sulla base del peso delle giornate/uomo distribuite per ogni funzione, sostenuto dalla Regione rispetto alla media europea. Per quanto riguarda l'AdC, il Friuli Venezia Giulia spende circa il doppio rispetto alla media UE, e le fasi più onerose sono rappresentate dalla *Contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito di soppressioni* e da *Garantire informazioni adeguate dall'autorità di gestione*. Per l'AdA i costi amministrativi sono in linea con il dato UE (a livello complessivo, il rapporto è praticamente uguale a 1). L'unica fase in cui il Friuli Venezia Giulia spende di più rispetto al benchmarking è rappresentato, come nel caso del FESR, dall'*Audit del sistema di gestione e controllo*.

Tabella 2.10. Friuli Venezia Giulia e benchmarking europeo: costi amministrativi per 1 milione di Euro FESR a confronto (rapporto), AdC e AdA

| AdC | | AdA | |
|--|-----|--|-----|
| Dichiarazioni di spesa & domande di pagamento alla Commissione (art. 61a) | 2,8 | Audit del sistema di gestione e controllo (art. 62a) | 4,6 |
| Certificazione delle dichiarazioni di spesa & spesa dichiarata (art. 61b) | 1,4 | Audit su campione di operazioni (art. 62b) | 0,3 |
| Garantire informazioni adeguate dall'autorità di gestione (art. 61c) | 3,1 | Strategia di audit (art. 62c) | 0,1 |
| Attività di audit (art. 61d) | 2,0 | Rapporto annuale di controllo (art. 62d) | 0,1 |
| Mantenere una contabilità informatizzata (art. 61e) | 2,6 | Chiusura parziale (art. 88) | 1,2 |
| Contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito di soppressioni (art. 61f) | 3,5 | Dichiarazione di chiusura (art. 62e) | 0,1 |
| Altre funzioni amministrative | 1,2 | Altre funzioni amministrative | 0,1 |

2.4.c Gli oneri amministrativi e il benchmarking europeo

Lo studio condotto da SWECO (2010) permette, sempre a livello di FESR e PO ITA-SLO, di fare un confronto anche a livello dei beneficiari. Per poter dare un valore monetario ai dati raccolti tramite il questionario, è stato applicato un costo pari a 170 € ad una giornata/uomo. Il confronto tuttavia, può essere fatto solo a livello complessivo, e non per singola funzione, poiché nello studio SWECO manca il dato più dettagliato.

Per quanto riguarda il FESR, il valore mediano degli oneri amministrativi per la gestione di 1 milione di €, ammonta a 9.100 €, che rappresenta il 6,1% del finanziamento mediano ricevuto. A livello europeo tale percentuale ammonta al 10,1%, pertanto a un beneficiario nella Regione costa meno gestire i fondi europei FESR rispetto alla media europea. Nel caso del PO ITA-SLO, il valore mediano è di 24.500 €, ovvero il 10,8% sul finanziamento mediano ricevuto. Anche in questo caso, il rapporto con il benchmarking europeo indica un minor onere per il beneficiario nella Regione, con rapporto pari allo 0,7 della media europea.

Tabella 2.11. Friuli Venezia Giulia e benchmarking europeo: oneri amministrativi per 1 milione di Euro FESR e PO ITA-SLO a confronto (rapporto)

| | % Oneri su finanziamento | Benchmarking EU | Rapporto oneri FVG su oneri EU |
|----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------------|
| FESR | 6,1% | 10,1% | 0,6 |
| ITA-SLO | 10,8% | 14,5% | 0,7 |

La gestione del FESR e del PO ITA-SLO, relativamente al benchmarking europeo, risulta pertanto meno costosa in Friuli Venezia Giulia rispetto alla media europea, non solo a livello amministrativo (AdG) ma anche a livello dei beneficiari.

2.5 ASPETTI CONCLUSIVI

2.5.a L'efficienza relativa del Friuli Venezia Giulia rispetto al benchmarking europeo

La comparazione fra i dati ottenuti per il Friuli Venezia Giulia con il benchmarking europeo per quanto riguarda la gestione dei fondi POR-FESR e PO ITA-SLO a livello amministrativo ha evidenziato come la Regione abbia dei costi/oneri amministrativi minori rispetto alla media europea, soprattutto a livello di AdG. In particolare, la Regione appare particolarmente efficiente - in termini relativi - soprattutto nella gestione del PO ITA-SLO, dove ha un costo amministrativo che si aggira all'incirca intorno alla metà del benchmarking europeo in tutte le fasi della programmazione. L'unica eccezione riguarda il costo in termini di anni/uomo nella fase di *Preparazione del Programma* che risulta essere quasi

il doppio rispetto al dato del benchmarking europeo. Anche nella gestione dei fondi POR-FESR, la Regione è molto efficiente e si attesta intorno a valori non troppo distanti dal benchmarking europeo; l'unica eccezione, sia in termini di costo che in termini di anni/uomo riguarda la prima fase - *Preparazione del Programma* - e l'ultima - *Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione*, in cui, soprattutto in termini di anni/uomo, la Regione supera il benchmarking europeo.

Il dato della Regione è anche al di sotto del benchmarking europeo per quanto riguarda il livello di onerosità per i beneficiari. Tuttavia, esaminando nell'insieme i dati fin qui discussi e incrociando le informazioni ottenute attraverso i questionari (Tabella 2.12) e i suggerimenti indicati sia dai partecipanti al focus group (Box 2.1) sia dai beneficiari nel questionario (Allegato C), emergono alcune criticità sia in termini trasversali di funzione che di soggetti coinvolti.

Dal punto di vista **trasversale delle funzioni**, si è visto che le funzioni in cui i beneficiari sostengono gli oneri più alti, in termini di giornate/uomo, sono le fasi **di preparazione e reportistica dei progetti e la comunicazione dei dati finanziari**, dove peraltro la consulenza esterna interviene principalmente. Sul lato dell'amministrazione, sebbene nel complesso le AdG siano efficienti, vi sono alcune attività relativamente più costose connesse alle funzioni di gestione **finanziaria, di rendicontazione e dei controlli e monitoraggio**. Poiché tali problematiche investono anche i servizi di linea, le AdC e le AdA, si può dedurre che queste funzioni rappresentano nel complesso quelle in cui interventi di semplificazione amministrativa sono i più necessari e che avrebbero un impatto positivo diretto sui beneficiari stessi, coinvolti, specularmente, dalle stesse criticità (Capitolo 4).

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, le AdG e in generale i servizi di staff, questi hanno buone performance relativamente ai benchmark europei. Anche i beneficiari, per quanto riguarda gli oneri, si attestano sotto alla media europea (benché i progetti presi in considerazione siano molto complessi). **La vera criticità si focalizza sul carico di lavoro, e quindi sui costi, dei servizi di linea**. Tale interpretazione anche questa volta trova conferma dall'analisi organizzativa.

In conclusione, l'analisi indica che sulle attività legate a rendicontazione e monitoraggio (soprattutto finanziario) è necessario un intervento.

Tabella 2.12. Le funzioni e le fasi più costose/onerose, ordinate in base al livello di onerosità

| | Livello | Funzione | Fase |
|--|---|--|---|
| Costi | AdG | Preparazione del programma | Istituzione dei sistemi di gestione e controllo |
| | | | Redazione del PO |
| | | Gestione finanziaria | Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità |
| | | | Altri compiti di gestione finanziaria |
| | | | Garantire un sistema di contabilità dei beneficiari |
| | | | Selezione delle operazioni/progetti |
| | | Funzioni relative ai progetti | Monitoraggio |
| | | Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | Elaborazione di rapporti annuali |
| | | Gestione generale | Garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione dei dati |
| | | | Informazione e pubblicità |
| | Servizi di linea | Funzioni relative ai progetti | Rendicontazione |
| | | Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | Monitoraggio |
| | | Gestione finanziaria | Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità |
| | AdC | Mantenere una contabilità informatizzata | |
| Garantire informazioni adeguate dall'Autorità di gestione | | | |
| Certificazione delle dichiarazioni di spesa e spesa dichiarata | | | |
| AdA | Audit del sistema di gestione e controllo | | |
| | Audit su campioni di operazioni | | |
| Beneficiari | Preparazione progetto | Preparazione progetto | |
| | | Comunicazione delle informazioni | |
| | | Reportistica progetto | |
| | Assistenza tecnica | Rendicontazione rimborso spese | |
| | | Preparazione dei dati e della documentazione per i controlli | |

BOX 2.1: Elementi emersi dal focus group

Per quanto riguarda la distribuzione del peso degli oneri amministrativi tra le varie funzioni di preparazione e gestione dei progetti, si è dibattuto soprattutto sulle differenze fra FESR 1.1.a e FESR 1.1.b in termini di distribuzione del peso delle funzioni con particolare attenzione alle fasi di Preparazione del progetto, Reportistica del progetto e Rendicontazione rimborso spese. La maggiore complessità in termini di soggetti coinvolti nonché la novità dei progetti introdotti dalla misura 1.1.b - rispetto alla misura 1.1.a - spiegherebbe il maggior onere per i beneficiari nella fase di Rendicontazione delle spese; tuttavia, la presenza nei progetti di Università e/o centri di ricerca ha permesso invece di ridurre il peso della fase di Preparazione del progetto. Tuttavia, si sottolinea come nella misura 1.1.a il minor peso - relativo - della fase di rendicontazione potrebbe indicare non tanto una maggiore efficienza in questa fase quanto piuttosto una certa 'frettolosità' ovvero meno giornate/uomo dedicate - e quindi inefficienza - nel rendicontare le spese con un corrispettivo aggravio nel carico di lavoro dell'amministrazione. Si sottolinea, infine, come spesso le imprese che partecipano ai progetti decidono di dedicare più attenzione alla fase di preparazione del progetto, perché competitiva, mentre poi, una volta divenute beneficiarie del fondo, dedicano molto meno tempo e risorse alle successive fasi.

Circa il tema dei rapporti interni alla Regione, si è precisato che il problema spesso è di comunicazione e comprensione. Relativamente alla percezione di complessità del sistema informativo, rilevata dall'indagine customer, il gruppo ha confermato il giudizio sottolineandone la poca duttilità e usabilità (soprattutto per gli aspetti di gestione finanziaria del FESR). Tale complessità comporta un rischio altissimo di errore e la conseguente perdita di tempo. Si sottolinea l'esigenza che il sistema sia disegnato sulle esigenze dell'utente (cioè del servizio gestore dell'intervento) e quindi la necessità di un maggiore coinvolgimento in fase di disegno iniziale. Inoltre, vi è l'esigenza anche della riduzione e omogeneizzazione dei sistemi informativi. Sul tema della consulenza, ci sono due elementi di difficoltà:

- nel caso la consulenza si concretizzi sostanzialmente nell'affiancamento al lavoro amministrativo, esiste il problema che la responsabilità finale dell'attività rimane in capo al funzionario. Conseguentemente questi è chiamato ad un ri-controllo che sostanzialmente limita l'efficacia del supporto;
- raramente la consulenza si traduce in un trasferimento di competenza dall'esperto esterno all'amministrazione.

2.5.b Riflessioni per il prossimo periodo di programmazione 2014+

Il già citato studio "Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds", condotto da t33 (2012), offre un'interessante analisi sugli effetti dei cambiamenti dei regolamenti dei Fondi attesi per il prossimo periodo di programmazione relativamente ai costi amministrativi, sia regionali che nazionali.

Lo studio sottolinea come le proposte di modifica dei regolamenti porteranno ad una riduzione dei costi amministrativi di circa il 7%. Vi sono tuttavia considerevoli differenze fra le varie tipologie di programma. L'analisi mostra infatti che i programmi settoriali sono quelli che beneficeranno maggiormente dei cambiamenti previsti, soprattutto a livello regionale, in quanto la riduzione dei costi amministrativi sarà approssimativamente circa tre volte maggiore. Inoltre, i programmi di convergenza avranno una riduzione maggiore rispetto a quelli riguardanti la competitività regionale e, infine, i programmi con alti costi amministrativi beneficeranno maggiormente rispetto ai programmi che impiegano limitate risorse per coprire i costi amministrativi.

La tabella sottostante (2.17) mostra per quali fasi delle 4¹⁰ funzioni previste dai regolamenti e coincidenti con quelle prese in esame nel presente rapporto, vi sarà un cambiamento in termini di costi e anni/uomo nel prossimo periodo di programmazione, tenuto conto di tutti i programmi FESR europei.

¹⁰ Per chiarezza si fa notare che è stata esclusa la fase di programmazione perché non più cogente rispetto al nuovo periodo di programmazione. Infatti quando il presente rapporto sarà ultimato in via definitiva, probabilmente PO e PSR 2014+ saranno già stati approvati.

Tabella 2.17. Le proposte di cambiamento nei regolamenti nel prossimo periodo di programmazione: gli effetti sui costi amministrativi

| FUNZIONI DELLA PROGRAMMAZIONE | COSTI (%) | ANNI/UOMO |
|---|-----------|-----------|
| GESTIONE GENERALE | | |
| Garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione dei dati | -1 | -20 |
| GESTIONE FINANZIARIA | | |
| Garantire un sistema di contabilità adeguato dei beneficiari | 0 | -70 |
| Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità | -5 | -1250 |
| Verifica dei progetti generatori di entrate | 0 | -30 |
| Comunicazione con l'autorità di certificazione | -100 | -4392 |
| FUNZIONI RELATIVE AI PROGETTI | | |
| Selezione delle operazioni / progetti | -18 | -3600 |
| Verifica di esecuzione e conformità | -18 | -3400 |
| REPORTISTICA, AUDIT, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE | | |
| Elaborazione di rapporti annuali | -7 | -730 |
| Valutazioni durante il periodo di programmazione | -1 | -220 |
| Monitoraggio | -10 | -2700 |

Fonte: SWECO (2010)

Gestione generale: in questa funzione, la fase che potrebbe subire delle riduzioni grazie alle nuove proposte riguarda il *Sistema di registrazione e conservazione dei dati* (-1% in termini di costi e -20 anni/uomo). Tale fase è la seconda fase in termini di onerosità per il POR-FESR, mentre per gli altri due fondi il grado di onerosità si colloca su un livello medio. È dunque probabile che la Regione potrà beneficiare delle nuove proposte soprattutto per quanto riguarda la gestione dei Fondi POR-FESR.

Gestione finanziaria: in questa funzione, la fase di *Comunicazione con l'autorità di certificazione* è quella che potrebbe subire la riduzione maggiore in termini di costi amministrativi e anni/uomo. Poiché essa rappresenta la fase maggiormente onerosa per il POR-FESR e la seconda per il FEASR, ciò potrebbe comportare una notevole riduzione dei costi per la gestione e l'implementazione di tale funzione da parte della Regione. Per quanto riguarda il PO ITA-SLO, invece, tale fase è quella meno onerosa e pertanto i benefici in termini di risparmio potrebbero essere minori. La seconda fase in termini di possibili riduzioni è la *Prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità* (-5% e -1250 anni/uomo): di tale riduzione potrebbe beneficiare maggiormente il PO ITA-SLO, per il quale tale fase è la più onerosa, seguito dal POR-FESR e poi dal FEASR. Per le altre due fasi di cui lo studio rivela possibili riduzioni nei costi, indotte dalle proposte in termini di anni/uomo - *Garantire un sistema di contabilità adeguato dei beneficiari* e *Verifica dei progetti generatori di entrate* - i benefici in realtà potrebbero essere più contenuti, data la minore onerosità che tali fasi hanno per la Regione nella gestione dei tre fondi. Solo la prima ha un'onerosità media per il PO ITA-SLO.

Funzioni relative ai progetti: per tutti e tre i Fondi, la fase di *Selezione dei progetti* rappresenta la fase più onerosa, mentre quella di *Verifica di esecuzione e conformità* è la seconda più onerosa per il POR-FESR e il FEASR. È lecito quindi ipotizzare che la riduzione del 18% dei costi amministrativi per entrambe le fasi, così come prevista dallo studio in seguito all'introduzione delle nuove proposte, possa portare benefici per il Friuli Venezia Giulia nella gestione di tutti e tre i fondi nel prossimo periodo di programmazione.

Reportistica, audit, monitoraggio e valutazione: per l'ultima funzione lo studio prevede che la fase di *Monitoraggio* sarà quella che beneficerà maggiormente delle nuove proposte per il nuovo periodo di programmazione, con una riduzione prevista nei costi amministrativi del 10% (-2700 anni/uomo). Tale fase rappresenta la seconda fase più onerosa per tutti e tre i fondi e quindi l'eventuale risparmio in termini di costi e anni/uomo causati dalle proposte potrebbe apportare notevoli benefici alla Regione. La fase di *Elaborazione dei rapporti annuali* è la più onerosa per il FEASR, mentre per gli altri due fondi il grado di onerosità risulta medio-basso. La possibile riduzione complessiva del 7% potrebbe quindi favorire la Regione nella gestione dei progetti FEASR. Infine, la fase relativa alle *Valutazioni durante il periodo di programmazione* ha un'onerosità media per il POR-FESR e il PO ITA-SLO e medio-bassa per il FEASR. È lecito ipotizzare che la possibile riduzione dell'1% dei costi associati a tal fase non porti considerevoli benefici alla Regione.

Alcune proposte operative per il prossimo periodo operativo.

Avendo in mente le difficoltà, che si concentrano soprattutto nella fase di gestione e per i servizi di linea, e le opportunità offerte dai nuovi regolamenti, di seguito alcuni suggerimenti operativi:

a) Bandi a due tappe per incentivi complessi. La prima tappa è data dalla presentazione dell'idea progetto e i requisiti di ammissibilità. Qui l'amministrazione opera una prima selezione solo valutando l'ammissibilità soggettiva e la bontà dell'idea. Nella seconda tappa invece, l'azienda perfeziona la propria proposta e integra la parte amministrativa (ad esempio con i dettagli sulle spese legate agli investimenti ammissibili). Il finanziamento viene concesso se anche nella seconda tappa la proposta è risultata valida. Questa è una modalità adottata dalla Direzione Industria. Il vantaggio di tale approccio è che segmentando le presentazioni si ottengono due importanti benefici:

- l'impresa può ottimizzare il suo tempo concentrandosi prima sull'idea progettuale e affinando, in caso di successo, la parte amministrativa;
- l'amministrazione opera, attraverso la prima tappa, un filtro alle proposte.

b) Adozione dei costi standard e forfettari. Per quanto riguarda i costi standard, è una pratica già possibile nel FSE dal periodo 2007-2013 e sperimentata sia dal servizio industria che dall'AdG FSE.

c) La stabilizzazione dei formati di richiesta informazione standard alle imprese, cioè la definizione di un numero ristretto omogeneo di informazioni di carattere anagrafico. Questo rappresenta una semplificazione immediata all'operatore economico che saprebbe già in anticipo che per partecipare ad un bando di appalto/ incentivo deve avere un set di informazioni aggiornate ma stabile. Tale strumento è stato proposto anche dal Comitato delle Regioni (CdR) alla Commissione in merito alla nuova direttiva appalti.

Il set di indicatori per i costi e gli oneri amministrativi

Attualmente non sono previsti indicatori per monitorare costi e oneri amministrativi. Questo tema acquista pertanto un'importanza particolare nel prossimo periodo di programmazione e sarebbe quindi utile prevedere un'analisi dei costi basata sugli indicatori come elencati nella seguente tabella.

Tabella 2.18. Set di indicatori per i costi amministrativi

| Indicatore | Unità di misura | Fonte |
|---|-----------------|---|
| Costo sostenuto dall'AdG nel management del PO-PA (di cui % preparazione, gestione finanziaria, gestione progetti, gestione generale) | Ore uomo | Indagine presso l'amministrazione sui costi reali |
| Costo sostenuto dall'AdG nel management del PO-PA (di cui preparazione, gestione finanziaria, gestione progetti, gestione generale) | Euro | Indagine presso l'amministrazione sui costi reali |
| Costo sostenuto dai servizi linea nel management del PO-PA (di cui preparazione, gestione finanziaria, gestione progetti, gestione generale) | Ore uomo | Indagine presso l'amministrazione sui costi reali |
| Costo sostenuto dai servizi di linea nel management del PO-PA (di cui preparazione, gestione finanziaria, gestione progetti, gestione generale) | Euro | Indagine presso l'amministrazione sui costi reali |

Analogamente, sarebbe opportuno prevedere un'analisi degli oneri amministrativi per i beneficiari. Nella tabella sottostante alcuni suggerimenti.

Tabella 2.19. Set di indicatori per gli oneri amministrativi

| Indicatore | Unità di misura | Fonte |
|---|-----------------|--|
| Onere complessivo a carico del beneficiario (privato) per la presentazione di domanda di incentivo | Ore uomo | Indagine presso i beneficiari (basata sullo standard cost model - SCM) |
| Onere complessivo a carico del beneficiario (privato) per la presentazione di domanda di incentivo | Euro | Indagine presso i beneficiari (SCM) |
| Onere complessivo a carico del beneficiario (pubblico) per la presentazione di domanda di incentivo | Ore uomo | Indagine presso i beneficiari (SCM) |
| Onere complessivo a carico del beneficiario (pubblico) per la presentazione di domanda di incentivo | Euro | Indagine presso i beneficiari (SCM) |

3.1 METODOLOGIA E ORGANIZZAZIONE DEL CAPITOLO

Il presente capitolo illustra e discute i risultati dell'indagine che ha coinvolto il personale dell'amministrazione friulana (AdG e servizi di linea) impegnato nella gestione dei fondi comunitari.

L'analisi ha previsto due tappe:

- a) un'indagine questionaria;
- b) un focus group di validazione e riflessione.

L'indagine, preceduta da una mappatura dell'organizzazione per l'attuazione dei POR (Allegato D) necessaria per comprendere la struttura organizzativa della Regione e indirizzare al meglio l'analisi, è stata svolta tramite un questionario, anonimo, di carattere qualitativo e basato sulla *customer satisfaction*. Le domande hanno riguardato l'impatto dei fattori esterni e interni sul grado di difficoltà nello svolgimento delle attività previste dal regolamento, l'utilizzo e il contributo dell'assistenza tecnica, nonché le modalità di acquisizione delle competenze necessarie tramite i processi formativi. Il questionario ha permesso pertanto non solo di valutare l'assetto organizzativo della Regione nella gestione dei fondi, ma anche di individuare possibili proposte per migliorare il contributo dell'assistenza tecnica e della formazione interna. I risultati dell'analisi sono stati poi mostrati e validati in un apposito focus group sull'argomento.

3.2 I RISULTATI DELLA CUSTOMER SATISFACTION

Le figure sottostanti mostrano, disposte in base alla domanda sottoposta agli intervistati, i risultati del questionario sull'organizzazione. La prima figura, 3.1, mostra in quale attività, fra quelle previste dal regolamento, il personale è stato coinvolto con maggiore impegno. Il risultato è che il 50% dei rispondenti è stato impiegato in attività relative alla *Redazione e istruzione delle procedure di selezione dei progetti*, seguite dalle *Attività per affrontare varie problematiche della fase di attuazione*. Le Figure 3.2 e 3.3 valutano le difficoltà incontrate nell'affrontare i fattori esterni (es: legislazione nazionale/comunitaria, fattori economici) e quelli interni (ovvero gli aspetti gestionali dell'amministrazione regionale). Per quanto riguarda i fattori esterni, le difficoltà incontrate sono basse o medie; fanno eccezione *La gestione delle procedure di appalto* e il *Coordinamento con altre amministrazioni nazionali, provinciali e comunali*, che mostrano un grado di difficoltà alta in circa 1/3 delle risposte. Per quanto riguarda invece i fattori interni, le difficoltà sono maggiori e gli aspetti gestionali con una bassa difficoltà sono molto più ridotti rispetto ai fattori esterni. Le maggiori criticità, con una difficoltà alta pari all'80% delle risposte, sono rappresentate dall'*Utilizzo del sistema informativo* e dal *Sistema dei controlli interni*. L'unica attività che non presenta percentuali di difficoltà alta è rappresentata dal *Contenuto tecnico settoriale dell'intervento*.

Figura 3.1. Quali tra le seguenti attività legate alla gestione dei fondi europei l'ha vista coinvolta con maggiore impegno?

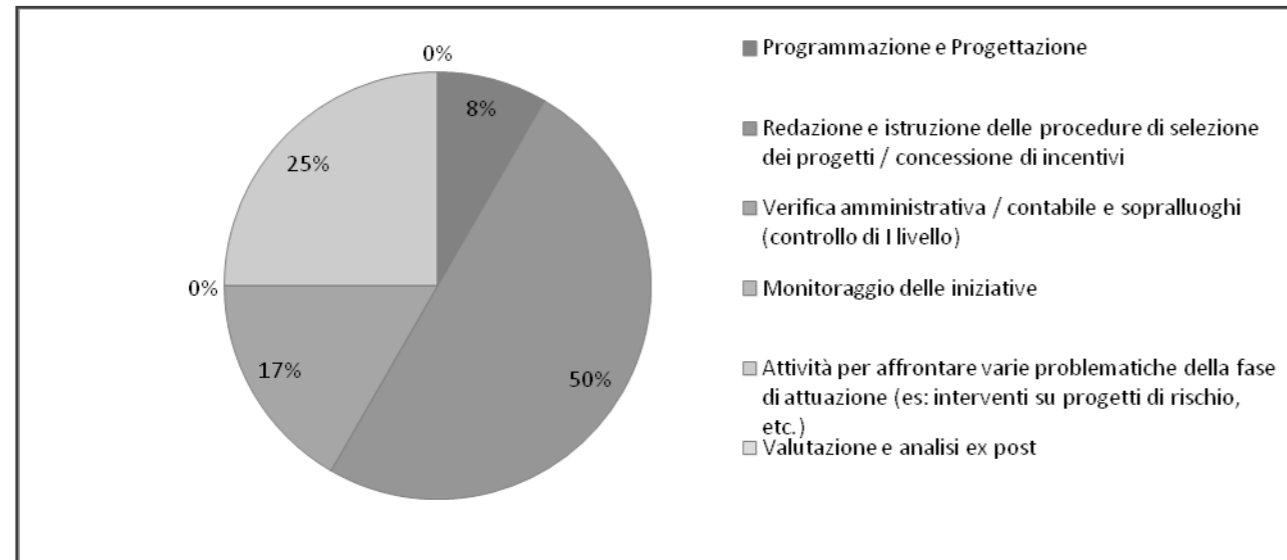


Figura 3.2. Rispetto allo svolgimento delle attività sopra elencate, come valuta la difficoltà che ha incontrato nell'affrontare i seguenti fattori esterni (legislazione nazionale/ comunitaria, fattori economici)?

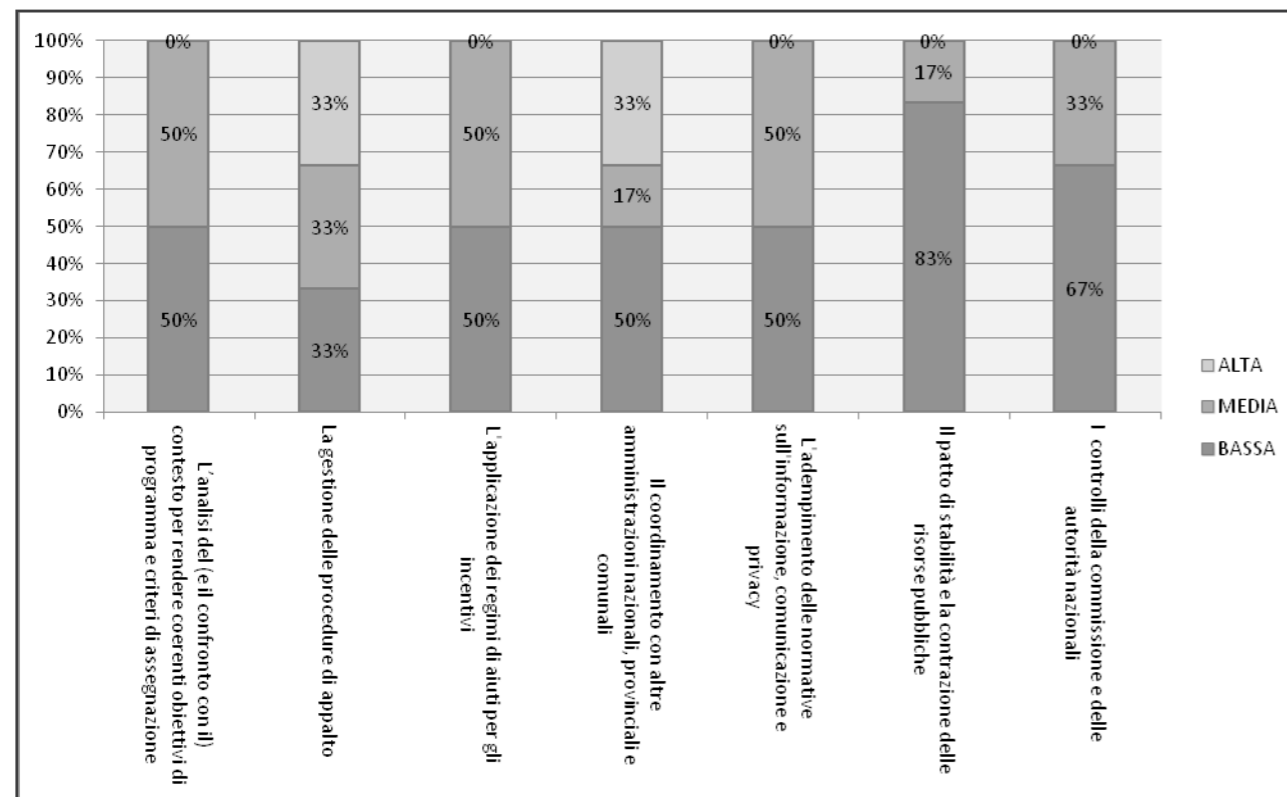
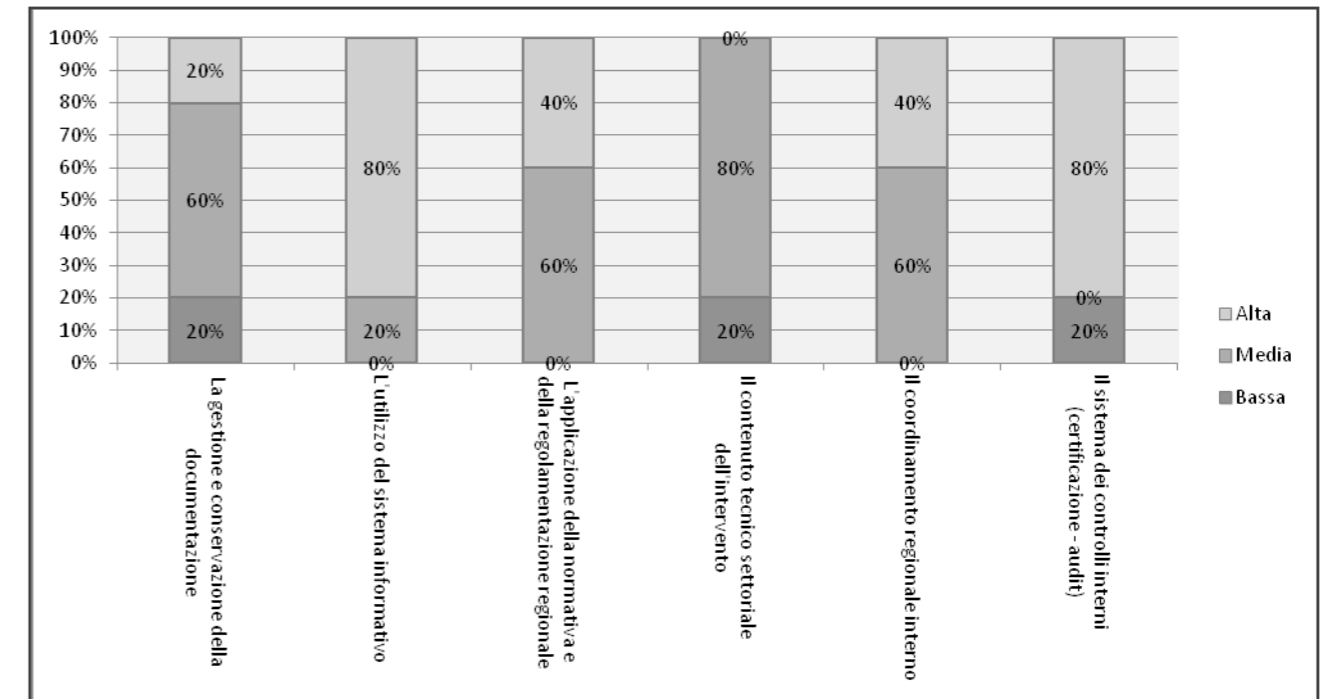
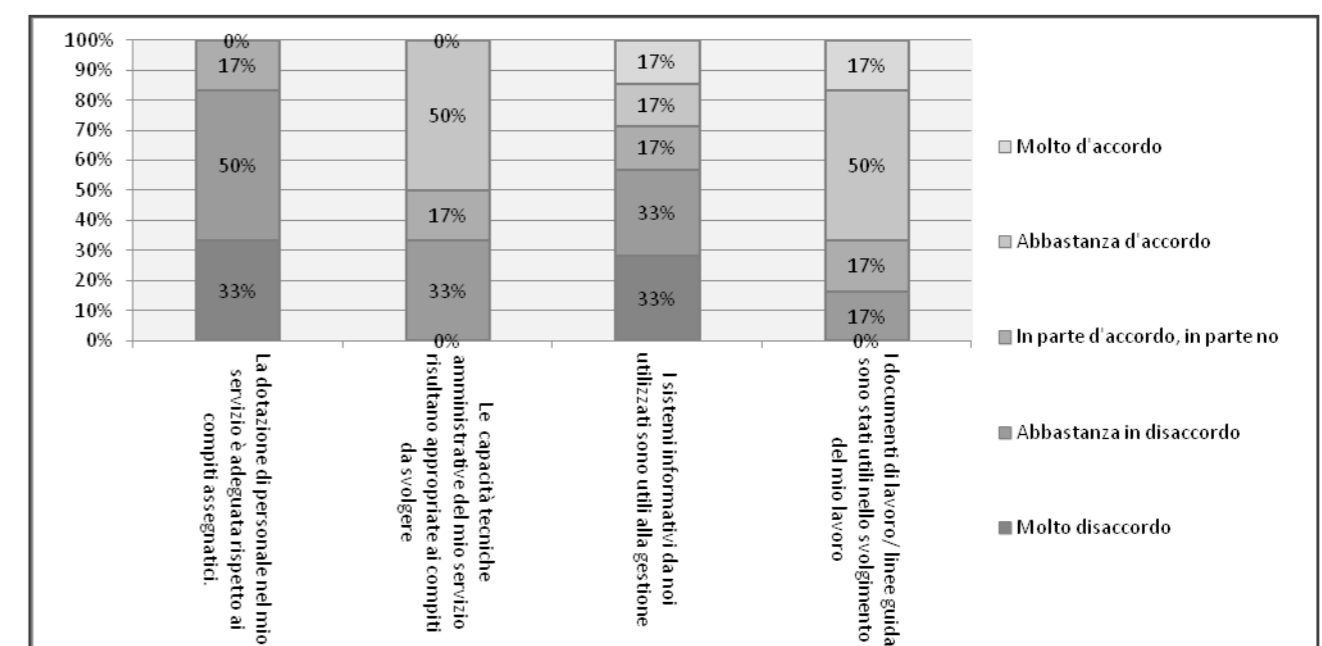


Figura 3.3. Come giudica la difficoltà incontrata per i seguenti aspetti gestionali dell'amministrazione regionale?



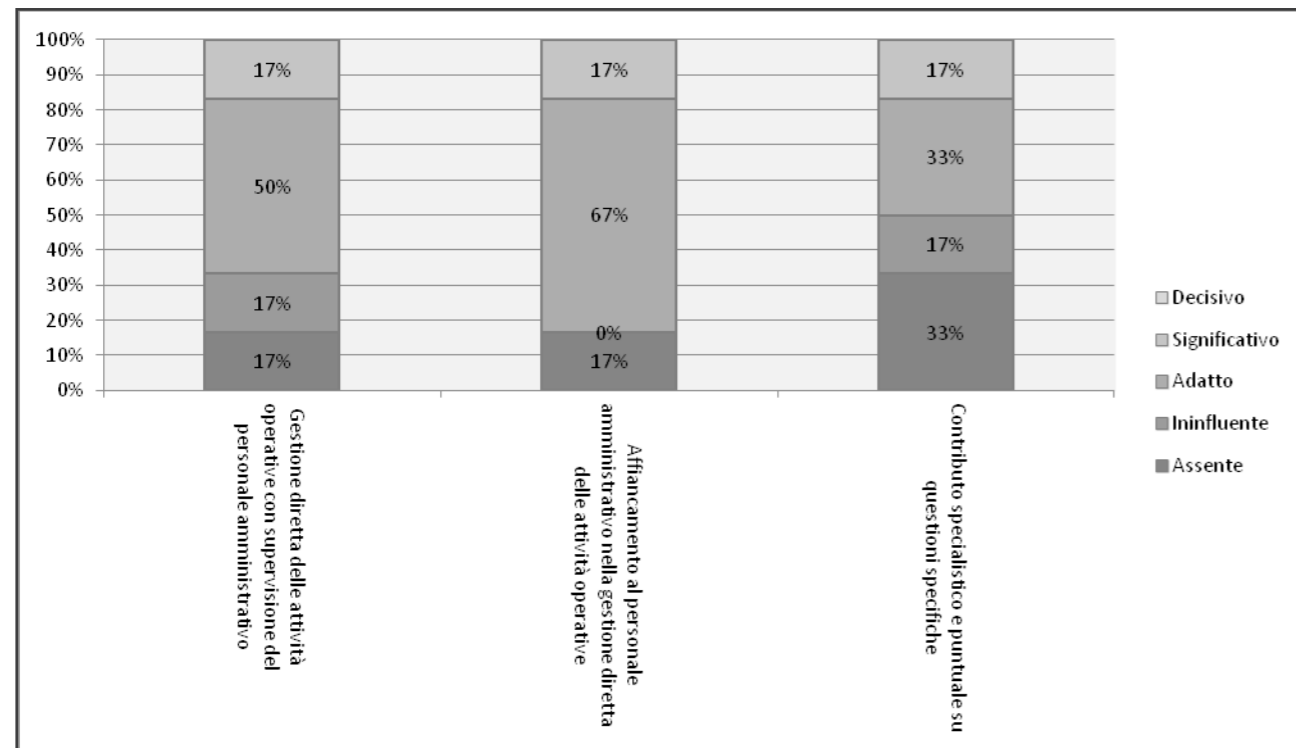
La domanda successiva riguarda il grado di accordo/disaccordo rispetto alla dotazione delle risorse interne inerenti alle attività descritte nella figura precedente. La maggior parte degli intervistati considera la *Dotazione del personale* nei relativi servizi non adeguata rispetto alle attività operative richieste. Inoltre, si considerano *I sistemi informativi utilizzati* poco utili per gli aspetti gestionali. Le *Capacità tecniche amministrative* vengono invece considerate sufficientemente adeguate rispetto ai compiti gestionali, così come vengono considerati abbastanza utili *I documenti di lavoro/linee guida* per lo svolgimento del lavoro.

Figura 3.4. Rispetto alle attività descritte (figura 3.3) sopra come giudica la dotazione delle seguenti risorse interne?



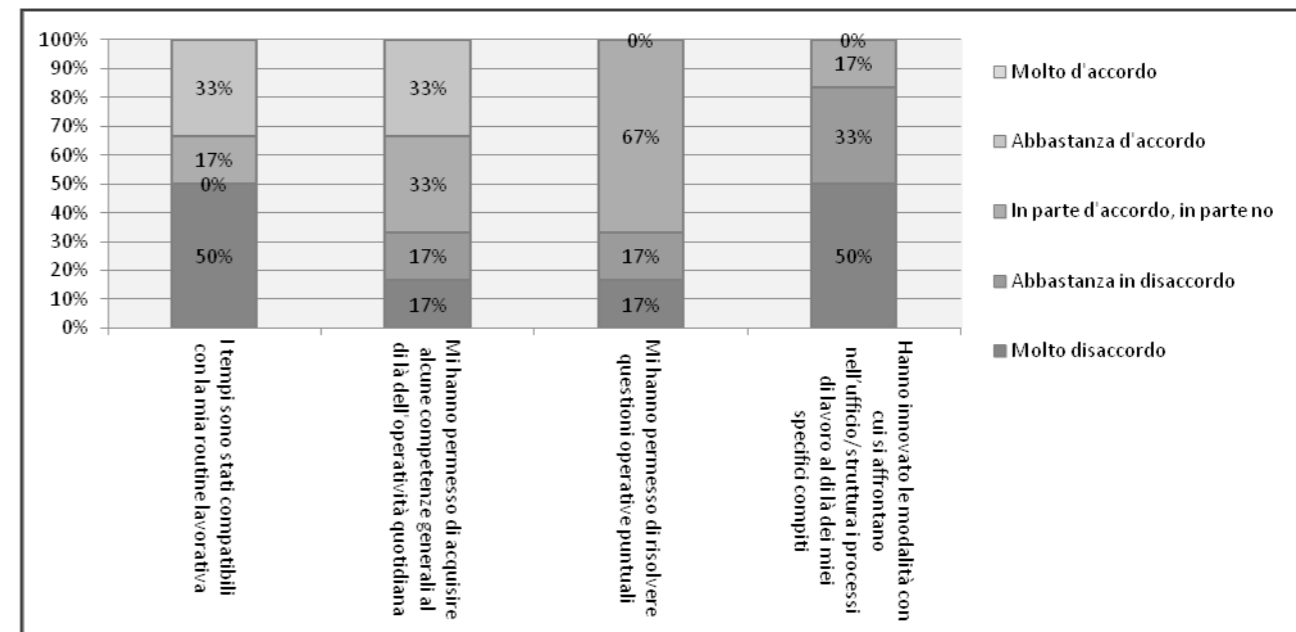
La figura successiva, 3.5, mostra invece il ruolo svolto dall'assistenza tecnica/consulenza esterna e il grado di accordo/disaccordo rispetto ad esso. Le risposte che mostrano soddisfazione (ovvero ruolo significativo) rispetto al ruolo svolto dall'assistenza tecnica sono inferiori al 20%; complessivamente le risposte si sono orientate per l'idoneità dell'assistenza tecnica di rispondere al ruolo per cui viene coinvolta. Il ruolo dell'assistenza tecnica è tuttavia ininfluente/assente per il 50% nell'offrire un *Contributo specialistico e puntuale su questioni specifiche*. Anche la capacità di *Gestione diretta delle attività operative* è stato considerato da un terzo delle risposte ininfluente/assente; sulla capacità dell'assistenza tecnica di offrire l'*Affiancamento al personale amministrativo* si ha un maggiore grado di idoneità.

Figura 3.5. Come giudica il ruolo ricoperto dell'assistenza tecnica - consulenza esterna nelle seguenti modalità di collaborazione?



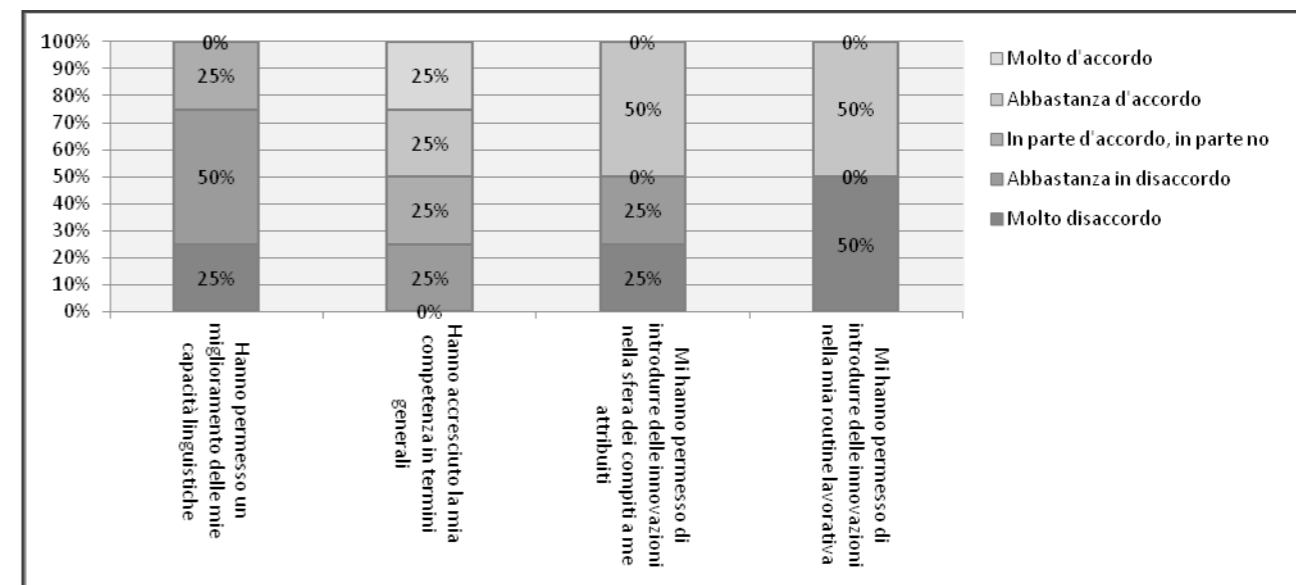
La figura successiva, 3.6, mostra quanto la capacità dei processi formativi nell'offrire competenze per affrontare i compiti gestionali sia percepita come utile o meno. La formazione non apporta *Innovazioni alle modalità con cui si affrontano i processi di lavoro* e la sua capacità di *Permettere di risolvere questioni operative puntuali* appare piuttosto limitata. La formazione è vista più come uno strumento per *Permettere di acquisire alcune competenze generali al di là dell'operatività quotidiana*. In via generale inoltre, la maggior parte dei rispondenti non concorda sul fatto che i tempi della formazione siano compatibili con la routine lavorativa.

Figura 3.6. Relativamente alle attività di formazione, se previste, qual è il suo grado di accordo/disaccordo rispetto alle seguenti affermazioni?



Infine, l'ultimo quesito ha riguardato la capacità dei progetti europei di offrire opportunità di acquisizione di nuove competenze. In linea generale, la percezione è che l'essere coinvolti in progetti europei offre soprattutto possibilità di accrescimento delle competenze del personale ma in maniera generale. Circa la metà delle risposte concorda anche nella capacità dei progetti europei di *Introdurre innovazioni nella sfera dei compiti attribuiti*. Sulle possibilità di *Introduzione di innovazioni nella routine lavorativa* la metà delle risposte è molto in disaccordo, mentre l'altra metà è abbastanza d'accordo. Sul contributo al miglioramento delle capacità linguistiche, nessuno ha espresso un giudizio in accordo o parzialmente d'accordo.

Figura 3.7. Se è stato coinvolto in progetti europei (in caso contrario passi alla successiva domanda) qual è il suo grado di accordo/disaccordo rispetto alle seguenti affermazioni?



I risultati appena mostrati sono stati poi illustrati e discussi in un focus group, le cui principali osservazioni scaturite in termini di proposte operative, sono raccolte nel seguente box.

BOX 3.1: Elementi emersi dal focus group

- Potenziamento delle capacità interne, attraverso soprattutto la mappatura e l'utilizzo delle competenze interne in appositi workshop o attraverso momenti più informali.
- Rafforzamento delle risorse organizzative, attraverso un utilizzo più mirato dell'assistenza tecnica.
- Razionalizzazione degli strumenti, attraverso, ad esempio, la scrittura di guide comuni per i vari servizi, la standardizzazione dei bandi e l'introduzione del passaporto per l'impresa.

3.3 CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

3.3.a L'analisi e l'interpretazione dei risultati

Le informazioni raccolte attraverso la mappatura dei servizi coinvolti (Allegato D) e i questionari sono state incrociate con i risultati delle analisi sui costi e oneri (Capitolo 2).

Dalle informazioni raccolte e l'analisi svolte emerge che l'amministrazione nella gestione dei fondi si concentra sulla fase di attuazione dove affronta soprattutto problemi legati ai meccanismi regolativi piuttosto che ai "prodotti". In altre parole le criticità che emergono sono legate alla "macchina" organizzativa piuttosto che alle sfide (crisi economica, beneficiari dei progetti ecc.).

L'amministrazione regionale per supportare i suoi servizi mette in campo tre tipologie di assistenza:

- a) affianca ai funzionari e dirigenti servizi di consulenza (assistenza tecnica);
- b) svolge attività di formazione;
- c) dota di servizi di ICT.

Questi "supporti" sono però giudicati insoddisfacenti dai servizi. In parte questo giudizio si conferma con l'analisi dei costi amministrativi per i quali le criticità si concentrano soprattutto nella fase di gestione e sui servizi cosiddetti di linea.

Da questo, in sintesi le principali lezioni che si ricavano sono:

- le criticità maggiori percepite dai servizi regionali riguardo la macchina organizzativa non scaturiscono tanto dagli elementi di contesto esterno istituzionale (come la normativa nazionale o europea) ma piuttosto dal sistema interno, soprattutto in termini di sistemi di comunicazione, informazione e controllo;
- l'assistenza tecnica risulta essere solo un parziale rimedio a questa situazione, poiché non riesce ad offrire un contributo che vada al di là dell'affiancamento. In altre parole l'assistenza tecnica aiuta da un punto di vista "quantitativo" a fronteggiare i carichi di lavoro ma non riesce a proporre soluzioni di sistema o a trasferire conoscenze e capacità che l'amministrazione possa capitalizzare almeno a livello dei servizi di linea;
- la formazione è utile per acquisire competenze, ma perlopiù generali; da questo punto di vista lavorare nei progetti europei offre più possibilità di acquisizione delle competenze, pertanto il 'learning-by-doing' è percepito come più utile rispetto ai consueti processi formativi;
- i sistemi informativi sono ritenuti troppo onerosi, complessi. Errori e perdite di tempo sono imputabili al fatto che i sistemi non sono disegnati sulle esigenze degli operatori. L'eterogeneità e molteplicità dei sistemi è indicata come la principale ragione di questo.

La soluzione dei problemi organizzativi va dunque affrontata in maniera organica agendo contemporaneamente con i tre strumenti (soluzioni organizzative, capacità individuali, strumenti) non in maniera generalista ma concentrandosi su tre fasi dell'attuazione (selezione/bando, monitoraggio e rendicontazione) con l'obiettivo ultimo però di potenziare il capitale umano dell'amministrazione piuttosto che sostituirlo. Nella sezione successiva sono offerte una serie di soluzioni.



3.3.b Le soluzioni proposte

Coerentemente con l'approccio organico sopra descritto si propongono soluzioni rivolte al potenziamento delle capacità personali, alle modifiche organizzative e agli strumenti.

Potenziamento delle capacità interne

Dalle indagini risulta chiaro che l'amministrazione ha bisogno di risorse umane con alta tecnicità specifica sui temi legati alle fasi (ad esempio in tema di rendicontazioni, il problema legato alle differenze di contabilizzazione e bilancio delle imprese). Su questi temi una formazione tradizionale "frontale" risulta inefficace mentre risulta penalizzante e inefficiente il ricorso costante all'outsourcing. Spesso infatti all'interno della stessa amministrazione esistono già le competenze che vanno identificate, valorizzate, diffuse e responsabilizzate. Da qui le seguenti proposte concrete:

1. formazione su temi generali e propedeutici (es. legittimità dell'atto) ma non su temi specifici; questa formazione va "ristretta" all'essenziale;
2. workshop tra "colleghi" su temi concreti (es. standardizzazione costi);
3. momenti strutturati di "learning by doing"/ "peerlearning" anche attraverso i progetti europei territoriali mirati sulle esigenze dell'AP (Orientare Italia Slovenia sull'OB. 11);
4. mappatura delle possibilità di scambio dei progetti settoriali e di INTEREG EUROPE – ESPON;
5. momenti di incontro e scambi informali "lunch study".

Potenziamento delle risorse organizzative

Le soluzioni qui proposte vertono sul fatto che ogni tipo di cambiamento non può prescindere da un approccio diverso dell'organizzazione soprattutto rispetto al tema dei processi di "empowerment". Da qui l'esigenza che la Regione si doti di una strategia interna di "gestione della conoscenza" che si articoli sulle seguenti fasi:

1. mappatura sistematica delle opportunità di formazione/informazione rispetto alla programmazione europea e italiana (vedi i punti 3-4 del paragrafo precedente);
2. pianificazione della strategia focalizzata su tre temi specifici: bandi, monitoraggio e rendicontazione;
3. sperimentazione e progetti pilota;
4. strategia di formazione "informale" (vedi i punti 2 e 5 del paragrafo precedente);
5. utilizzo di social forum dedicato su temi specifici.

Gli strumenti

Uno strumento ritenuto utile è quello tradizionale delle **linee guida interne**. L'amministrazione regionale dovrebbe utilizzarle in maniera più sistematica per valorizzare le proprie risorse interne e capitalizzarne l'esperienza. In questo caso il consulente esterno ha il ruolo di facilitatore ma non di redattore ricalcando lo schema di lavoro dei Network di esperti della Commissione (ad esempio l'*evaluation network* di DG AGR1).

Due temi sarebbero prioritari nella redazione di queste linee guida:

a) la semplificazione degli oneri amministrativi (come suggerito nel capitolo 2) adottando costi standard e forfettari. Su questo tema importante e sulle esperienze svolte dal servizio industria e dal FSE sarebbe utile un confronto e la definizione di una metodologia regionale unica;

b) la stabilizzazione dei formati di richiesta informazione standard alle imprese, cioè la definizione di un numero ristretto omogeneo di informazioni di carattere anagrafico. Questo può avvenire solamente con un raccordo interno per la selezione dei contenuti e delle modalità delle informazioni. Questo rappresenta una semplificazione immediata per l'operatore economico che saprebbe già in anticipo che per partecipare ad un bando relativo a un appalto/incentivo deve avere un set di informazioni aggiornate ma stabile. Tale strumento è stato proposto anche dal Comitato delle Regioni (CdR) alla Commissione europea in merito alla nuova direttiva sugli appalti.

Un altro strumento da ritardare dovrebbe essere quello **dell'assistenza tecnica**. Si indicano due direzioni:

a) maggiore attenzione ai servizi di linea;

b) prevedere nei capitolati d'onori meccanismi che prevedano un'AT specialistica "on demand", attivabile puntualmente su temi specialistici con la possibilità non solo di offrire supporto momentaneo ma anche di "lasciare" contenuti al personale dell'amministrazione coinvolto. Dal momento che il sistema di contrattazione esterna tradizionale sarebbe oltremodo oneroso e vincolante, si suggerisce la modalità dei contratti "quadro".

Da ultimo, il sistema di **monitoraggio** rappresenta un elemento molto delicato. Per evitare successivamente delle criticità nel suo utilizzo, si offrono due suggerimenti:

a) di medio periodo: ogni variazione modifica, dovrebbe essere concertata in una commissione composta sia dalle AdG che dai servizi di linea;

b) di lungo periodo: l'omogeneizzazione (attraverso protocolli comunicativi) dei diversi sistemi ICT che convivono nella Regione.

4. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA, LO SMALL BUSINESS ACT (SBA) E IL TEST PMI

La semplificazione rappresenta un tema estremamente complesso e vasto. La prospettiva adottata in questo capitolo è quella di:

a) approcciare il tema da un punto di vista europeo legandolo al tema della riduzione degli oneri per le imprese (in continuità con l'analisi su costi e oneri presentata nel Capitolo 2). Quindi, in maniera introduttiva, in questo capitolo si delinea il quadro di policy generale della UE e, in particolare, del Small Business Act (SBA);

b) fornire una ricognizione su quanto fatto su questo tema dalla Regione;

c) offrire una traccia di lavoro concreta;

La struttura del capitolo riflette le fasi sopra delineate.

4.1 IL QUADRO GENERALE DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN EUROPA

La semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi della burocrazia rappresentano un fattore chiave per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese e rendere effettivi i diritti dei cittadini, senza aumentare la spesa pubblica. Ciò vale soprattutto per un paese come l'Italia, la cui performance in termini di indicatori di efficienza ed efficacia amministrativa è tra le peggiori a livello europeo. Nella graduatoria 'Doing Business 2013' della Banca Mondiale l'Italia è infatti solo al 25° posto su 27 tra i Paesi UE¹¹. La semplificazione amministrativa rappresenta pertanto una sfida improrogabile, che dovrà essere tra le priorità del nuovo periodo di programmazione, sia a livello nazionale che regionale.

L'UE ha messo a disposizione degli Stati Membri e delle regioni lo Small Business Act (SBA), un nuovo strumento di policy incentrato sulle PMI che costituirà, fra l'altro, una delle condizionalità ex-ante per l'accesso ai fondi comunitari nel nuovo periodo di programmazione. All'interno dello SBA, centrale è il ruolo esercitato dalla semplificazione amministrativa, dall'esigenza di rendere l'amministrazione pubblica più vicina ai bisogni delle imprese e dalla necessità di monitorare e quantificare costantemente gli oneri amministrativi che ricadono sulle PMI. Adottato dalla Commissione nel giugno 2008¹², lo SBA mira a creare, attraverso 10 principi di policy (Box 4.1), le condizioni favorevoli alla crescita e allo sviluppo delle PMI europee. Con lo SBA si sottolinea - per la prima volta e in modo concreto e sistematico - come nessuna politica economica che miri a stimolare e sostenere la competitività dell'UE possa prescindere dai problemi specifici e dalle peculiarità economiche e finanziarie delle PMI. L'adozione dello SBA è importante in quanto:

- è uno strumento anche di 'policy' industriale che mira a sostenere le PMI in maniera omogenea in Europa;
- la sua adozione è monitorata su base annuale dalla Commissione;
- consente di sviluppare una 'visione' politica olistica sul tema, basata su azioni strategiche e settoriali;
- stimola il dialogo e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati Membri e tra le regioni europee;
- è stato adottato dalla politica di coesione come condizionalità ex ante (OT 3).

¹¹ Inoltre, su 185 Paesi, l'Italia: è al 73° posto per il complesso degli indicatori esaminati; all'84° per l'avvio dell'impresa; al 103° per il rilascio del permesso a costruire; al 160° per l'enforcing contracts (tempi della giustizia civile).

¹² COM(2008) 394

Box 4.1. I 10 principi dello SBA

- I. Sviluppo di un ambiente favorevole all'imprenditorialità al fine di agevolare la creazione di PMI, in particolare fra le donne e gli immigrati, e di incoraggiare i trasferimenti di imprese, soprattutto delle PMI familiari.
- II. Sostegno agli imprenditori onesti che desiderano riavviare un'attività dopo aver sperimentato l'insolvenza.
- III. Formulazione di normative conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo".
- IV. Adattamento delle Pubbliche Amministrazioni alle esigenze delle PMI ed eliminazione degli ostacoli amministrativi.
- V. Adeguamento dell'intervento politico pubblico in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato.
- VI. Ricorso a tipi di finanziamento diversificati, quali i capitali di rischio, il microcredito o il finanziamento mezzanino.
- VII. Aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal Mercato Unico.
- VIII. Rafforzamento del potenziale d'innovazione, di ricerca e di sviluppo delle PMI.
- IX. Trasformazione delle sfide ambientali in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi.
- X. Apertura delle PMI ai mercati esterni.

A livello europeo, non tutti i principi vengono applicati allo stesso modo e vi sono differenze anche nel grado di applicazione tra il livello nazionale e quello regionale (Tabella 4.1). In generale le regioni risultano essere relativamente più efficaci nell'applicazione dello SBA quando i principi sono più legati al contesto locale (esempio: Principio I), mentre gli Stati sono più efficaci quando il principio è legato alla normativa applicabile a livello nazionale (esempio: Principio V).

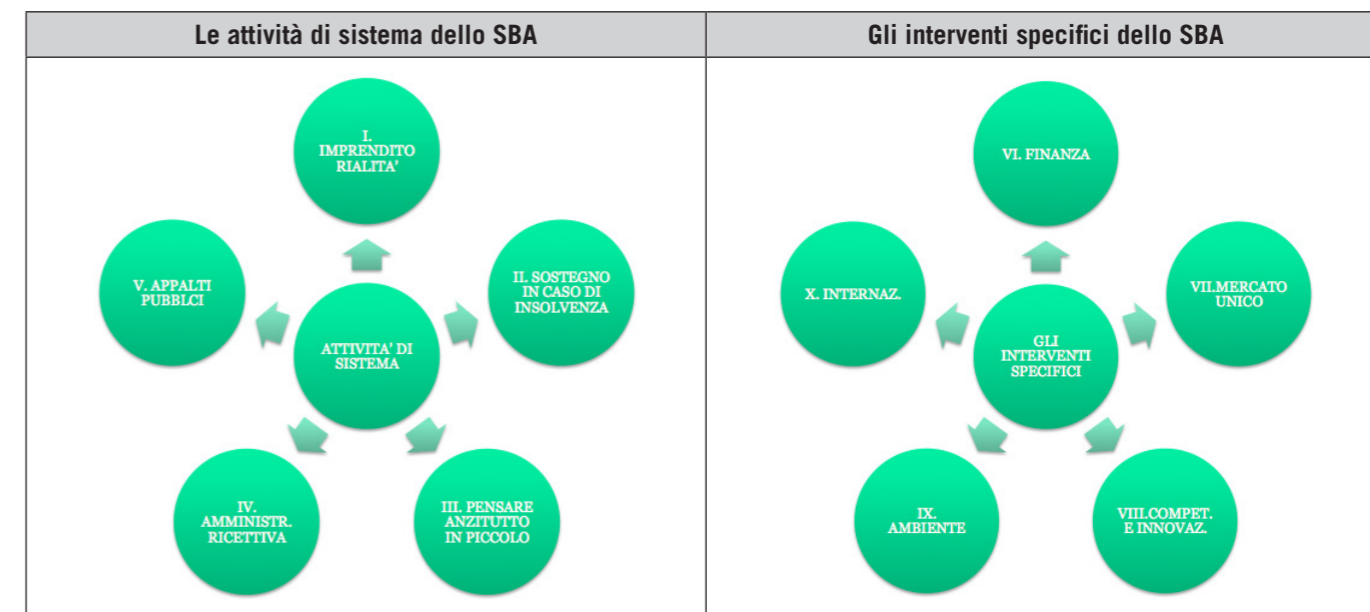
Tabella 4.1. Applicazione dei principi SBA a livello in Europa e in Italia

| Principi | Europa | | | | | Italia | |
|----------|--|---|---|--|---|--|--|
| | Livello nazionale | | Livello regionale | | | Livello nazionale | Livello regionale |
| | % Stati UE in linea o sopra la media europea nell'adozione del principio | Efficacia del livello nazionale nell'applicazione del principio | % regioni in Europa che hanno implementato almeno un progetto per principio | Numero regioni EER (sul totale di 9) che hanno implementato il principio | Efficacia del livello regionale nell'applicazione del principio | Applicazione rispetto alla media europea | Numero regioni in Italia che hanno implementato almeno un progetto per principio |
| I | 59,3 | Bassa | 31 | 8 | Molto alta | Bassa | 6 |
| II | 63 | Sufficiente | 0,7 | 1 | Molto bassa | Molto bassa | - |
| III | 55,6 | Bassa | 1,1 | 4 | Molto bassa | Sufficiente | 3 |
| IV | 70,4 | Alta | 13,7 | 5 | Sufficiente | Bassa | 3 |
| V | 77,8 | Alta | 7,4 | 3 | Bassa | Sufficiente | 1 |
| VI | 55,6 | Bassa | 4,8 | 6 | Bassa | Molto bassa | 2 |
| VII | 74,1 | Alta | 19,6 | 6 | Alta | Molto bassa | 4 |
| VIII | 63 | Bassa | 27,7 | 9 | Molto alta | Molto bassa | 8 |
| IX | nd | nd | 13,7 | 6 | Sufficiente | Sufficiente | 4 |
| X | 66,7 | Sufficiente | 1,8 | 4 | Molto bassa | Bassa | 3 |

Fonte: 'Materiale per l'implementazione dello Small Business Act nelle Marche', t33 (2013). ND = dato non disponibile

I principi possono suddividersi in *attività di sistema* - ovvero le attività trasversali rispetto alle specificità delle imprese e applicabili all'intero contesto economico e amministrativo locale - e *interventi specifici* - ovvero quelle attività incentrate su particolari linee di intervento per rispondere a determinati bisogni del tessuto imprenditoriale locale (Figura 4.1).

Figura 4.1. Le attività di sistema e gli interventi specifici dello SBA

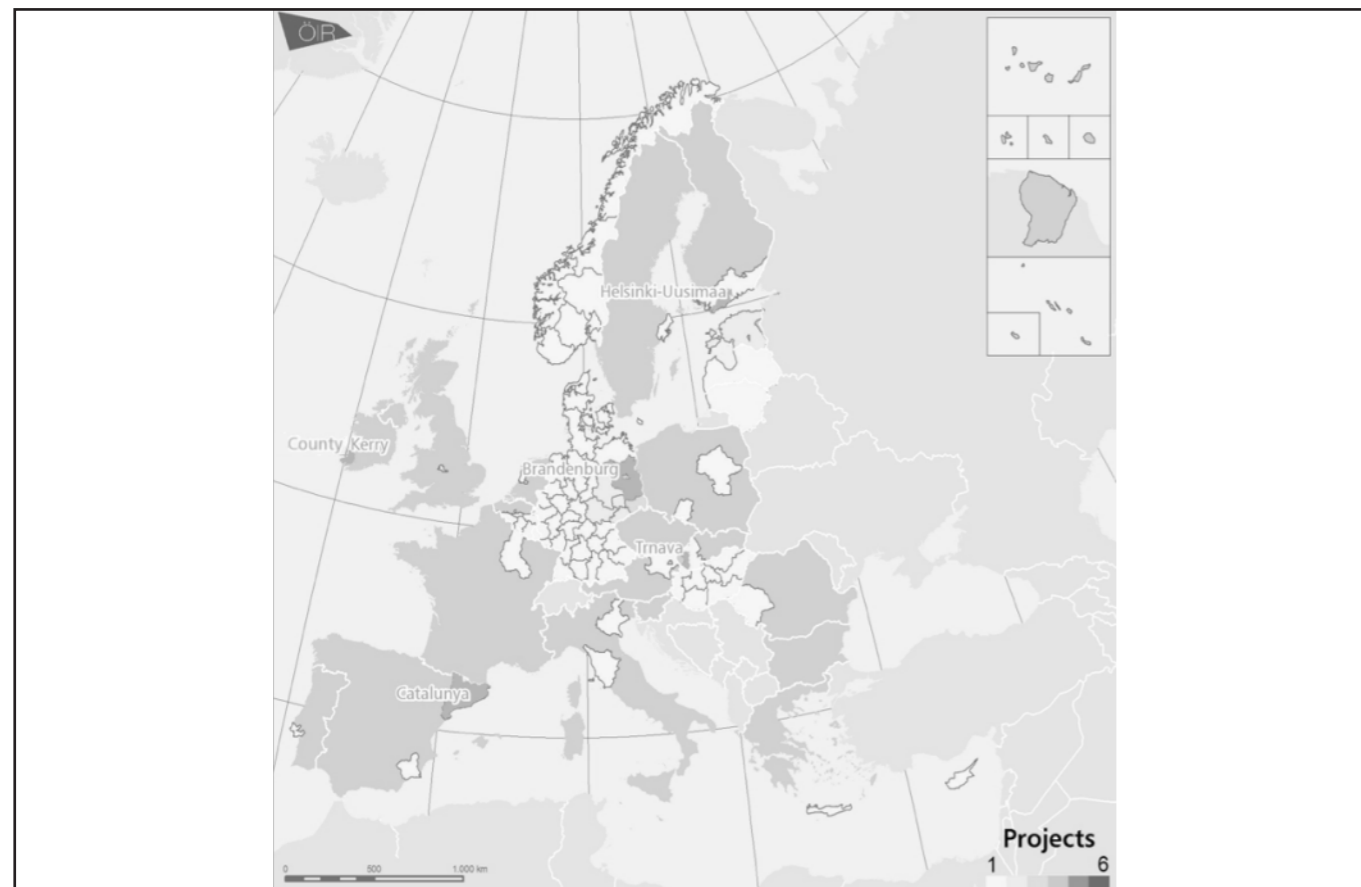


All'interno delle attività di sistema vi sono due principi che riguardano più da vicino le azioni inerenti alla semplificazione amministrativa, ovvero il Principio III 'Pensare anzitutto in piccolo' e il Principio IV 'Amministrazione ricettiva'. Per quanto riguarda il Principio IV - al Principio III è dedicata la Sezione successiva 4.2 - esso prevede "l'adattamento delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI e l'eliminazione degli ostacoli amministrativi". Secondo tale principio gli Stati Membri sono chiamati a:

- ridurre il livello delle commissioni richieste dalle amministrazioni dagli Stati membri per registrare un'impresa, ispirandosi ai Paesi UE che presentano i migliori risultati;
- continuare a impegnarsi per ridurre a meno di una settimana il tempo necessario a fondare un'impresa, laddove tale risultato non sia stato ancora raggiunto;
- accelerare l'inizio delle attività commerciali delle PMI riducendo e semplificando licenze e permessi. In particolare, gli Stati Membri potrebbero fissare il termine massimo di 1 mese per rilasciare tali licenze e permessi, eccetto i casi giustificati da seri rischi per le persone o l'ambiente;
- evitare di chiedere alle PMI informazioni già disponibili presso l'amministrazione, se non in caso di aggiornamento;
- far sì che a una microimpresa non sia chiesto di partecipare a un'indagine statistica dell'Istituto statistico statale, regionale o locale più di una volta ogni 3 anni, se le necessità di informazioni statistiche e d'altro tipo non richiedano altrimenti;
- istituire un punto di contatto cui le parti interessate possano indicare norme o procedure considerate sproporzionate e/o tali da ostacolare inutilmente le attività delle PMI;
- garantire l'attuazione completa e tempestiva della direttiva Servizi, compresa l'istituzione degli sportelli unici, presso i quali le imprese possono ottenere tutte le informazioni pertinenti ed espletare tutte le procedure e formalità necessarie per via elettronica.

A livello di adozione del Principio IV a livello regionale (Figura 4.2), poche regioni hanno implementato misure ad esso inerenti. Se a livello nazionale l'adozione del principio è alta, a livello regionale l'Europa è ancora sul livello della sufficienza. L'Italia è ancora più indietro, con un generale basso livello di adozione del principio. Ciò rende ancora più necessaria una strategia sia nazionale che regionale di adozione di misure atte a semplificare le procedure amministrative e a rendere meno onerosa la gestione e implementazione dei Fondi Comunitari.

Figura 4.2. Il grado di applicazione del Principio IV a livello regionale in Europa



Fonte: 'Implementation of the Small Business Act for Europe (SBA) and Entrepreneurship Policies at Local and Regional Level', t33 (2012)

Il processo di semplificazione previsto dallo SBA e, in particolare, i Principi III e IV, diventano ancora più cogenti data la previsione della loro attuazione nell'ambito delle condizionalità ex-ante del periodo di programmazione 2014-2020. La Commissione Europea nei nuovi regolamenti per i fondi strutturali 2014-2020 introduce delle condizionalità ex ante per l'attuazione dei Programmi Operativi (cfr. art. 17 il "Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca compresi nel Quadro Strategico Comune e disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006").

In particolare per l'attuazione dell'obiettivo tematico (OT) "Promuovere la competitività delle PMI - art. 9 punto 3" (allegato IV della medesima proposta), la Commissione prevede una condizionalità ex ante articolata su 4 azioni per dare attuazione al Principio III "Think Small First" dello SBA¹³. Le 4 azioni sono:

1. un meccanismo di controllo per garantire l'attuazione dello SBA, compreso un organismo incaricato di coordinare le questioni relative alle PMI ai diversi livelli amministrativi ("rappresentante delle PMI");
2. misure per ridurre i tempi di costituzione di un'impresa a tre giorni lavorativi e il relativo costo a 100 €;
3. misure per ridurre a tre mesi il tempo necessario per ottenere licenze e permessi per avviare ed esercitare l'attività specifica di un'impresa;
4. un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI, applicando un "test PMI" e tenendo conto, se del caso, delle diverse dimensioni delle imprese.

Dato l'interesse rilevato presso l'amministrazione, nelle pagine che seguono si propongono alcuni elementi operativi per il 2014 basati sull'esperienza acquisita in altre regioni.

¹³ Le informazioni contenute in questo capitolo sono state raccolte attraverso interviste presso i servizi legislativo e la direzione funzione pubblica. Altre informazioni provengono dall'Osservatorio AIR, in particolare dalla pagina on line dedicata alla regione Friuli Venezia Giulia curata dalla dott.ssa Monica Cappelletti.

4.2 L'ESPERIENZA IN FRIULI VENEZIA GIULIA¹⁴

In Italia, tra le azioni di semplificazione e razionalizzazione legislativa più importanti, va sicuramente annoverata l'analisi di impatto regolamentare (AIR), che rappresenta "uno strumento per valutare gli effetti della regolazione e per selezionare le opzioni regolative che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici per i loro destinatari diretti e indiretti"¹⁵. In Italia le esperienze sono ormai più che decennali ed esiste anche un quadro legislativo di riferimento, nonostante non vi sia ancora una procedura sistematica all'interno della produzione normativa. L'AIR ha al suo interno alcuni strumenti, di seguito richiamati.

- La Misurazione degli oneri amministrativi (MOA), che rappresenta la metodologia analitica di contabilizzazione dei costi amministrativi ricadenti sulle imprese per adempiere agli obblighi informativi legislativi. Il MOA in Italia applica il modello OCSE dello SCM (Standard Cost Model) che è quello utilizzato in questa valutazione per l'analisi degli oneri amministrativi.
- Le clausole valutative, che sono specifici articoli di legge che attribuiscono "un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate".
- La Valutazione di Impatto Regolamentare (VIR), che rappresenta l'attività di monitoraggio o ex post attraverso la quale si accertano i costi e i benefici intervenuti grazie alla disposizione normativa.

Box. 4.2: Quadro giuridico italiano in tema di AIR

- Legge 8 marzo 1999, n. 50 dal titolo 'Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998', pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 9 marzo 1999.
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 sull'Analisi tecnico-normativa (ATN) e Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).
- Legge 29 luglio 2003, n. 229 dal titolo 'Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001', pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 25 agosto 2003.
- Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25-10-2001.
- Legge 28 novembre 2005, n. 246 dal titolo 'Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005', pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 1° dicembre 2005.

La Regione già dal 2005, in collaborazione con il Ministero, ha sperimentato l'applicazione delle metodologie AIR su tre progetti di legge. Inoltre nel 2008, nell'ambito delle attività FORMEZ è stata condotta una sperimentazione della Misurazione degli Oneri Amministrativi sugli obblighi informativi (OI) derivanti dalla legislazione regionale in materia di esercizi commerciali di vendita al dettaglio di media struttura. Nell'ultimo anno (2013) sono state introdotte tre clausole legislative.

Dal punto di vista normativo⁸, si prevede all'articolo 7 (Valutazione sull'attuazione dei progetti di legge) la possibilità per il Consiglio regionale di inserire nei progetti di legge delle clausole di valutazione dell'attuazione della legge, le quali disciplinano le modalità e i tempi con cui si verificano gli effetti, i risultati e i costi di applicazione. Il Consiglio ha, inoltre, il compito di assicurare la qualità della legislazione; esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali per verificarne i risultati (articolo 8, comma 1, lett. k).

Il regolamento interno del Consiglio regionale costituisce il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, composto da dieci consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio. Il Comitato è supportato nello svolgimento

¹⁴ La definizione è tratta dal rapporto "L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata" curata dal prof. Radaelli per il Dipartimento della Funzione Pubblica, 2001.

¹⁵ Legge regionale 18 giugno 2007, n. 17 (art. 42) Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia.

della propria attività dall'ufficio Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali. Il Comitato svolge un'attività di analisi legislativa per migliorarne la qualità a fini di semplificazione e può introdurre clausole. Nella Giunta regionale, poi, nell'ambito della Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, è istituito il Servizio legislazione e semplificazione.

Da questa breve panoramica emerge che la Regione risulta sensibile al tema della semplificazione e in relazione a questo tema ha condotto da quasi 10 anni attività sperimentali (MOA e AIR) e si è dotata sia delle strutture amministrativo-istituzionali che delle basi normative per rispondere a questa esigenza. Questo predispone la Regione al passaggio dalla fase propedeutica e preparatoria a quella operativa. Ciò è ancora più necessario, dato che, come si è visto nella sezione iniziale, la Commissione Europea richiede l'adozione sistematica dei principi SBA come Condizionalità ex ante. Nel prossimo capitolo il gruppo di valutazione propone un percorso operativo per l'adozione del test PMI, cardine della semplificazione voluta da Bruxelles.

4.3. UNA PROPOSTA OPERATIVA PER RISPONDERE AI PRINCIPI DELLO SBA: L'INTRODUZIONE DEL TEST PMI

In base alle esperienze internazionali e tenendo conto delle peculiarità del contesto italiano, il Test PMI ha quattro componenti fondamentali:

1. una verifica preliminare sulla rilevanza dell'atto esaminato rispetto al mondo delle imprese;
2. il coinvolgimento degli stakeholder;
3. se necessaria, un'analisi specifica sugli oneri aggiuntivi;
4. misure di mitigazione e rimedi, nel caso i costi fossero sensibili.

Inoltre, il Test PMI dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- fattibile, utilizzando check-list e con un approccio 'user friendly', che lo renda attuabile anche da "non specialisti";
- efficiente e progressivo: adottando una struttura modulare in modo da poter sviluppare le componenti più dispendiose (analisi e misure alternative), solo a seguito della verifica positiva;
- partecipato, ossia tutto il processo deve essere accompagnato dalla consultazione con gli 'stakeholder';
- trasparente, ossia ogni atto deve riportare in maniera trasparente il test evidenziando gli oneri amministrativi a carico delle imprese; ogni anno, inoltre, occorrono delle relazioni informative sullo stato di avanzamento del processo di applicazione.

Su questa base il Test dovrebbe articolarsi nelle seguenti fasi:

a) VERIFICA PRELIMINARE, attraverso alcuni criteri o una check-list che verificano la rilevanza dell'atto per le imprese (Tabella 4.2). Soprattutto, si deve comprendere se le PMI sono particolarmente discriminate rispetto alle altre imprese e colpite dall'introduzione regolamentare. Se la verifica è negativa il Test si conclude, in caso contrario si apre la concertazione con i rappresentanti delle imprese (Fase B).

Tabella 4.2. Check-list per la verifica preliminare

| Criterio | Si/No |
|--|-------|
| L'impresa è coinvolta direttamente? | |
| Sono introdotti nuovi costi/ risparmi finanziari (tasse, tariffe)? | |
| Sono introdotti nuovi costi "indiretti" legati a nuovi obblighi per adattare la natura del servizio/ prodotto/ processo? | |
| Sono introdotti nuovi costi amministrativi per la necessità di fornire informazioni addizionali? | |
| Sono coinvolti i consumatori, questo potenzialmente impatta sulle PMI in modo rilevante? | |
| Sono introdotti costi economici legati alla domanda/offerta dei prodotti delle imprese? | |
| Sono coinvolte le PP.AA. come possibili "clienti" e questo impatta sulle imprese in modo rilevante? | |
| Le PMI sono particolarmente colpite? | |
| Le dimensioni dell'impresa sono un fattore discriminante rispetto all'impatto degli oneri addizionali? | |
| E' interessato un settore particolare caratterizzato dalla presenza delle PMI? | |
| Il numero delle PMI coinvolte è significativo? | |

b) FOCUS GROUP: la Regione convoca i rappresentanti delle imprese in una riunione operativa (focus group) dove illustra gli elementi della proposta normativa in questione e attraverso lo strumento dell'analisi SWOT individua gli eventuali oneri e benefici. Il focus group si articola nelle seguenti domande:

- Qual è la tipologia di oneri (amministrativi, finanziari) indotta dal provvedimento?
- Quali benefici comporta il provvedimento?
- Vi è una differenza di impatto del provvedimento fra PMI e grandi imprese?
- Qual è il bilancio netto tra oneri e benefici?
- Come è quantificabile tale differenza (costi per addetto, costi per fatturato)?
- Esistono dei possibili rimedi?

Nel caso vi sia un accordo sul fatto che gli oneri eccedano i benefici in maniera preponderante o in mancanza di questo, la Regione dispone un'analisi quantitativa sugli oneri amministrativi (Fase C). Nel caso contrario (accordo che i benefici per le PMI prevalgano sugli oneri), invece, il Test si conclude.

c) ANALISI DEGLI ONERI: la Regione dispone un'indagine quantitativa sui potenziali oneri per individuare l'onere totale annuo per le imprese attraverso la metodologia dello standard cost model o MOA. Gli oneri vanno poi confrontati (se è possibile) con gli eventuali benefici, e il risultato finale dovrebbe essere il beneficio/onere netto per le imprese. Se il risultato finale è difficilmente apprezzabile o estremamente modesto (inferiore ai 10.000 € totali annui) il Test si conclude. In caso contrario si definiscono rimedi (Fase D).

d) INDIVIDUAZIONE DEI RIMEDI: in questa fase l'amministrazione individua i possibili aggiustamenti per limitare l'impatto degli oneri sulle imprese. Per farlo elabora una serie di ipotesi che tengono conto anche delle proposte del focus group (Fase B). Contemporaneamente avvia una procedura di consultazione aperta per 20 giorni attraverso cui sottopone i rimedi alla valutazione dei cittadini.

Al termine dell'intero processo, viene redatto un **rapporto di TEST** che riassume gli esiti delle diverse fasi e di cui si dà sinteticamente pubblicità anche nella parte preliminare del testo normativo. Il Rapporto di Test deve essere redatto in ogni caso, sia che il Test si concluda nella fase di verifica preliminare, sia che non giunga all'ultimo stadio di individuazione dei rimedi. Un possibile schema per il Rapporto di Test è rappresentato dalla Tabella 4.3.

Tabella 4.3. Schema del Rapporto del Test

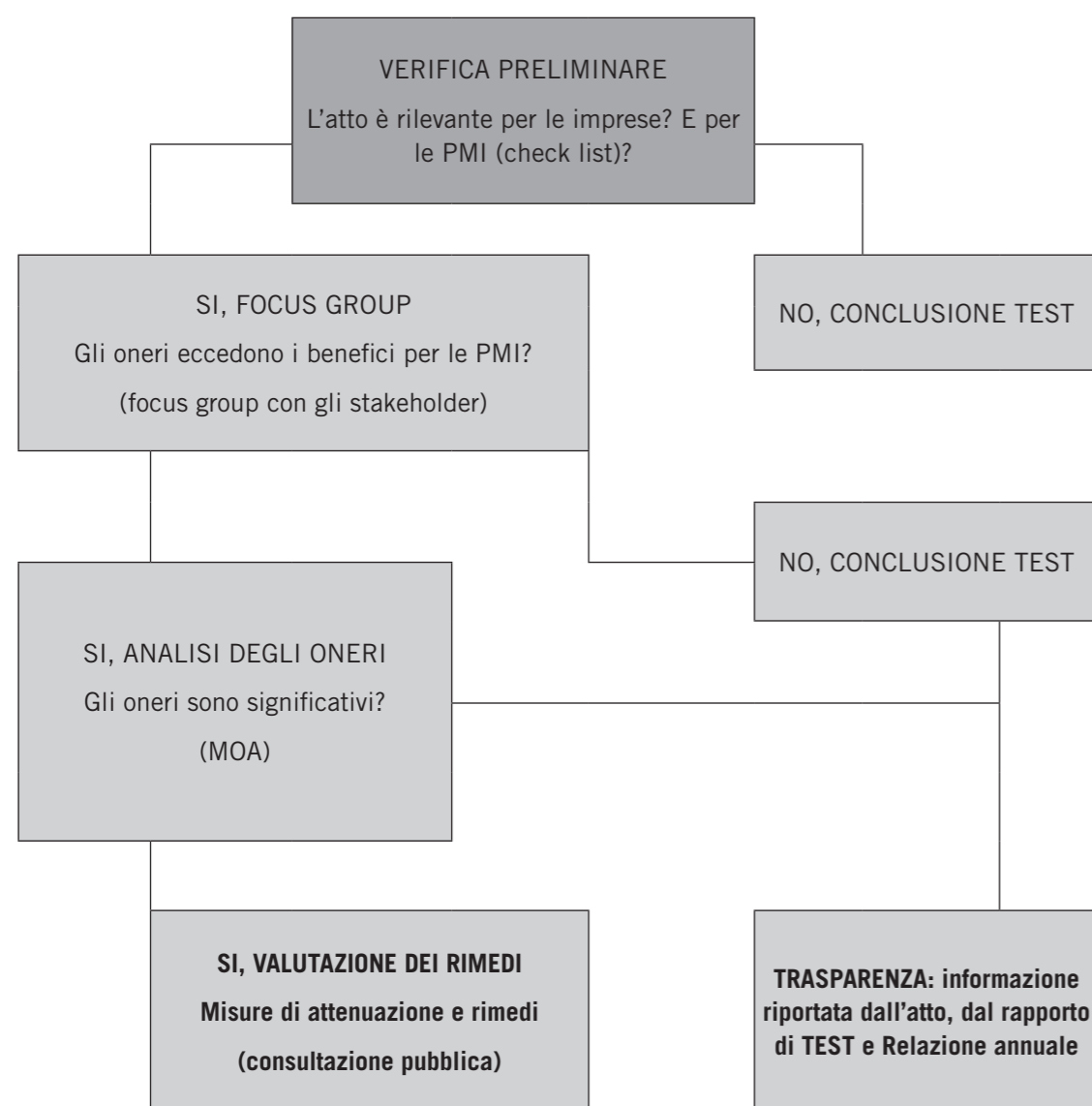
| | |
|------------------------|--|
| VERIFICA PRELIMINARE | Coinvolgimento delle imprese (diretto/indiretto) |
| | Particolare penalizzazione delle PMI |
| | Settori specificatamente interessati |
| | Rilevanza specifica del settore per le PMI |
| | Numerosità delle PMI |
| FOCUS GROUP | Tipologia di oneri (amministrativi, finanziari) indotti dal provvedimento |
| | Benefici prodotti dal provvedimento |
| | Bilancio tra oneri e benefici |
| | Livello di consenso e risultato della concertazione |
| ANALISI DEGLI ONERI | Stima degli oneri annui per impresa |
| | Stima degli oneri per il sistema Regionale nel suo insieme |
| | Stima del bilancio oneri/ benefici |
| VALUTAZIONE DEI RIMEDI | Quali sono le varie opzioni prese in considerazione? |
| | Quali le differenze fra le varie opzioni (in termini di costi e benefici)? |
| | Quali opzioni comportano oneri maggiori per le PMI rispetto alle grandi imprese? |
| | Sono state prese in considerazione misure che possano mitigare il maggiore onere per le PMI? |
| | Che costo ha l'introduzione di tali misure? |

Ogni anno la Regione raccoglie i Rapporti di Test in un'unica relazione annuale "L'applicazione del Test PMI in Friuli Venezia Giulia". La relazione ha una nota introduttiva che sinteticamente riporta i risultati del processo di verifica:

- 1) quanti atti sono stati valutati con il Test;
- 2) i risultati del Test;
- 3) il numero dei focus group e i risultati delle consultazioni aperte.

La relazione annuale è presentata al Consiglio Regionale o ad un tavolo specifico degli stakeholder dal responsabile regionale per le PMI. Il Test è rappresentato nel grafico nella pagina seguente dove è esemplificato lo schema logico.

Figura 4.3. Lo schema logico del Test PMI



Dal momento che il Test rappresenta uno strumento nuovo e tenuta in considerazione la necessità di una tempistica certa per la condizionalità ex-ante, diversi scenari sono possibili. Per comodità di lettura si prospettano due situazioni estreme:

a) Il TEST è inserito nel meccanismo AIR regionale e quindi diventa una procedura che il Consiglio Regionale gestisce ogniqualvolta un atto legislativo inizi il suo iter di approvazione. Questo garantirebbe la necessaria organicità della procedura di valutazione e la sua applicazione trasversale a tutti gli ambiti di competenza

regionale. D'altro canto, troverebbe una più lenta attuazione sia per comprensibili motivi istituzionali sia perché il Consiglio dovrebbe investire sostanzialmente in uno staff specificatamente competente sui problemi delle PMI.

b) Il Test è attuato come atto amministrativo sistematico all'interno della Direzione Attività Produttive per tutte quelle proposte legislative riguardanti il settore (quindi in primis il mondo dell'impresa) che poi saranno istruite al Consiglio o alla Giunta. Questa ipotesi invece è di immediata attuazione perché troverebbe già risorse umane competenti e un iter attuativo immediato.

La soluzione potrebbe essere intermedia. In una prima fase sperimentale solo la Direzione attua il Test (anno 1). Rodato lo strumento lo si estende alle altre Direzioni (anno 2), per poi essere adottato dal Consiglio, ma sempre istruito dai servizi della Giunta.

4.4 UNA PROPOSTA DI SET DI INDICATORI PER LO SBA

La seguente tabella propone, per ogni Principio SBA, un indicatore di realizzazione e un indicatore di risultato e i relativi target. Per i principi legati alle azioni di sistema, il target degli indicatori di realizzazione è al 2016, mentre per gli interventi specifici al 2014. Per i risultati, il target è fissato al 2020.

Tabella 4.4. Set di indicatori per i Principi SBA

| | Principio | Indicatore di realizzazione | Indicatore di risultato | Target |
|----------------------|---|---|--|--------|
| Attività di sistema | Principio I Imprenditorialità | Numero start-up supportate | % di imprese attive dopo tre anni di finanziamento | 50% |
| | Principio III 'Think Small First' | Adozione del Test PMI | % procedure/atti normativi del servizi industria sottoposti al test PMI | 100% |
| | Principio IV Amministrazione Ricettiva | Adozione del passaporto per l'impresa da parte del Servizio Industria e Artigianato | % di bandi del Servizio Industria e Artigianato che adottano il passaporto per l'impresa | 100% |
| | Principio V Appalti Pubblici | Operatività del progetto TEO | % di bandi regionali inseriti nel TEO | 80% |
| Interventi Specifici | Principio IV Finanza | Numero PMI assistite dai fondi di garanzia | Investimenti supportati | |
| | Principio VIII Competenze e Innovazione | Numero PMI e centri ricerca/università finanziati | Numero filiere innovative costituite | |
| | Principio IX Ambiente | Numero Imprese per migliorare l'efficienza energetica | Investimenti attivati per l'efficienza energetica | |
| | Principio X Internazionalizzazione | Numero PMI supportate nei processi di internazionalizzazione | Investimenti attivati per i processi di internazionalizzazione | |

Va inoltre sottolineato che il monitoraggio e la valutazione rappresentano un pilastro fondamentale della *governance* nello SBA, in quanto consente non solo a tutti gli stakeholder di poter conoscere e verificare i progressi nell'attuazione dei 10 principi ma mette anche la Regione nella condizione di comprendere meglio le eventuali problematiche esistenti e mettere in campo, eventualmente, gli opportuni rimedi.

A. APPENDICE METODOLOGICA

La presente appendice metodologica descrive le metodologie di raccolta e analisi delle informazioni utilizzate per la stesura del presente rapporti preliminare. Lo studio è stato basato essenzialmente sulle seguenti metodologie:

- *Colloqui*, svoltisi attraverso interviste semistrutturate, rivolte ai funzionari dell'amministrazione regionale (AdG e servizi di linea).
- *Analisi documentale* della principale documentazione regionale (bandi), della documentazione riguardante i casi studio, e dei principali studi europei condotti sui costi amministrativi, in particolare:
 - 'The Administrative Costs of EU Cohesion Policy', SWECO (2010);
 - 'Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds', t33 (2012).
- *Indagini* (somministrate via e-mail) per raccogliere informazioni sui costi amministrativi.
- *Indagini* (on line) sostenute dall'amministrazione regionale e sull'organizzazione.
- *Indagine attraverso interviste strutturate* rivolte ai capofila dei vari progetti presi in esame.
- *Analisi dei casi studio*, per poter valutare le diverse modalità di attuazione della *governance* integrata nella regione.

| Strumenti analitici | Governance Strategica | Costi Amministrativi | Organizzazione | Semplificazione |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------|-----------------|
| <i>Colloqui</i> | x | x | | x |
| <i>Analisi documentale</i> | x | x | x | x |
| <i>Indagini</i> | x | x | x | |
| <i>Analisi dei casi studio</i> | x | | | |
| <i>Focus Group</i> | x | x | x | x |

Di seguito vengono descritte più dettagliatamente le metodologie utilizzate.

| Colloqui (35) | |
|-----------------------|--|
| Scopo | In molte delle attività di valutazione svolte, le informazioni raccolte utilizzando l'analisi documentale sono state integrate attraverso interviste semi-strutturate con attori chiave. Le informazioni raccolte, di natura qualitativa (giudizi, opinioni) sono state poi oggetto di rielaborazione da parte del valutatore che le ha utilizzate per confortare le sue intuizioni e formalizzare il suo giudizio. |
| Processo | Le interviste sono state semi-strutturate e sono state condotte secondo la modalità "conversation with purpose". Il soggetto da intervistare, selezionato d'accordo con il committente, è stato contattato verificandone la disponibilità. Gli è poi stato inviato un incipit dossier contenente una presentazione della valutazione, del gruppo di valutazione e dei temi da affrontare. Le interviste sono state svolte faccia a faccia. |

| Indagine telefonica attraverso interviste semi- strutturate (rispondenti 11) | |
|--|---|
| Scopo | Le interviste strutturate sono state svolte per confermare deduttivamente quanto emerso dai casi di studio in tema di <i>governance</i> . Le informazioni raccolte attraverso le interviste sono state poi rielaborate utilizzando il quadro concettuale e la matrice di <i>governance</i> presentati nel primo capitolo del presente rapporto. |
| Processo | Le interviste strutturate sono state condotte seguendo un questionario di domande prefissate. Il soggetto da intervistare è stato contattato verificandone la disponibilità. Gli è poi stato inviato un incipit dossier contenente una presentazione della valutazione, del gruppo di valutazione e dei temi da affrontare. Tutte le interviste sono state telefoniche. |

| Focus group (4) | |
|-----------------|---|
| Scopo | <i>I focus group sono stati lo strumento di riflessione sulle informazioni e sui dati recuperati e analizzati. I focus sono stati molto partecipati e hanno permesso di raccogliere numerosi spunti interessanti. Per questo, nell'ambito dei singoli capitoli, sono stati inclusi singoli Box con il loro contenuto.</i> |
| Processo | I focus group hanno avuto 4 distinte fasi: <ol style="list-style-type: none"> 1. la selezione dei partecipanti e preparazione degli argomenti; 2. la discussione e condivisione; 3. l'analisi; 4. la restituzione dei feedback dei focus ai partecipanti. |

| Rassegna delle fonti documentali | |
|----------------------------------|--|
| Scopo | L'analisi documentale ha rappresentato un aspetto propedeutico e complementare di primaria importanza per la realizzazione di ciascuna attività del servizio: <ol style="list-style-type: none"> a) ha permesso al valutatore un rapido inquadramento del contesto politico ed economico; b) ha assicurato la base informativa iniziale su cui impostare la successiva analisi sul campo (qualitativa/ quantitativa); c) ha consentito di focalizzare l'attenzione. |
| Documenti analizzati | <p style="text-align: center;">Onerosità del sistema di gestione dei fondi</p> <p>Bandi Incentivi alle imprese; Appalti di servizi; Guide linee interne per la gestione di Programma; Rapporti annuali di esecuzione; Rapporti EU: 'The Administrative Costs of EU Cohesion Policy', SWECO (2010); 'Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds', t33 (2012).</p> <p style="text-align: center;">Semplificazione</p> <p>Analisi sistema legislativo regionale; verifica dello "Think small first principle" e del Test PMI; verifica sistema di analisi regolamentare (AIR); linee guida operative amministrative- legislazione specifica sulla semplificazione; Report, studi e documenti sull'applicazione dello SBA es. Commissione Europea – SBA FactSheets 2010/2011; letteratura scientifica.</p> <p style="text-align: center;">Governance strategica</p> <p>POR, PSR, PSL e relative valutazioni; Linee guida di integrazione regionale sia rurale che asse IV POR FESR; Progetti Integrati Territoriali; Intese e accordi di programma; Sistemi di monitoraggio regionali.</p> |

| Indagine questionaria (via mail e on line) (rispondenti 43) | |
|---|--|
| Scopo | I questionari hanno rappresentato il principale strumento per la quantificazione dei costi amministrativi, degli oneri e dell'organizzazione. Per quest'ultima è stata utilizzata la modalità "customer satisfaction". |
| Processo | Il questionario sui costi / oneri amministrativi è stato redatto partendo dall'esperienza maturata dal valutatore nello studio sui costi amministrativi compiuto insieme a SWECO nel 2010 (si veda la tabella sulla rassegna documentale) e somministrato via e-mail. Sono stati sviluppati 4 questionari diversi con un minimo di 30 domande escluse quelle anagrafiche. I risultati del questionario sono stati poi 'monetizzati' utilizzando le informazioni sul costo del personale dell'amministrazione regionale fornite dalla Direzione Generale Funzione Pubblica. Infine, per quanto riguarda il POR-FESR e il PO ITA-SLO, i risultati così quantificati sono stati confrontati col benchmarking europeo. Per gli oneri è stata utilizzata la metodologia dello Standard Cost Model. Il questionario sull'organizzazione è stato condotto on line. In questo caso il questionario è diviso in tre parti: <ol style="list-style-type: none"> a) Individuazione delle sfide principali b) Identificazione e percezione dei supporti offerti ai servizi dalla Regione c) Prospettive future Il questionario contiene 30 domande articolate in 12 sezioni. |

| Casi studio (5) | |
|-----------------|--|
| Scopo | I casi di studio sono complessi strumenti di valutazione composti da mix di metodi di raccolta e analisi delle informazioni qualitative e quantitative. L'utilizzo di questo strumento ha consentito al valutatore di mettere più efficacemente a confronto i diversi modelli di <i>governance</i> dei fondi adottati dalla Regione Friuli Venezia Giulia. I casi di studio sono stati in particolare utilizzati nel corso delle attività di valutazione della <i>governance</i> strategica. |
| Processo | I casi di studio prevedono 4 distinte fasi: <ol style="list-style-type: none"> 1. la fase di selezione dei progetti/bandi oggetti di studio; 2. la fase preparatoria che si compone prevalentemente di attività di analisi documentale e di pianificazione delle successive attività di studio ed analisi; 3. la fase di analisi sul campo con interviste e visite presso i portatori di interesse; 4. la fase di analisi e di rielaborazione delle informazioni attraverso il quadro concettuale. |

Figura B.1. La distribuzione del carico di lavoro nei singoli anni del periodo di programmazione, AdG (0=nessuno; 1=lieve; 2=intenso; 3=molto intenso)

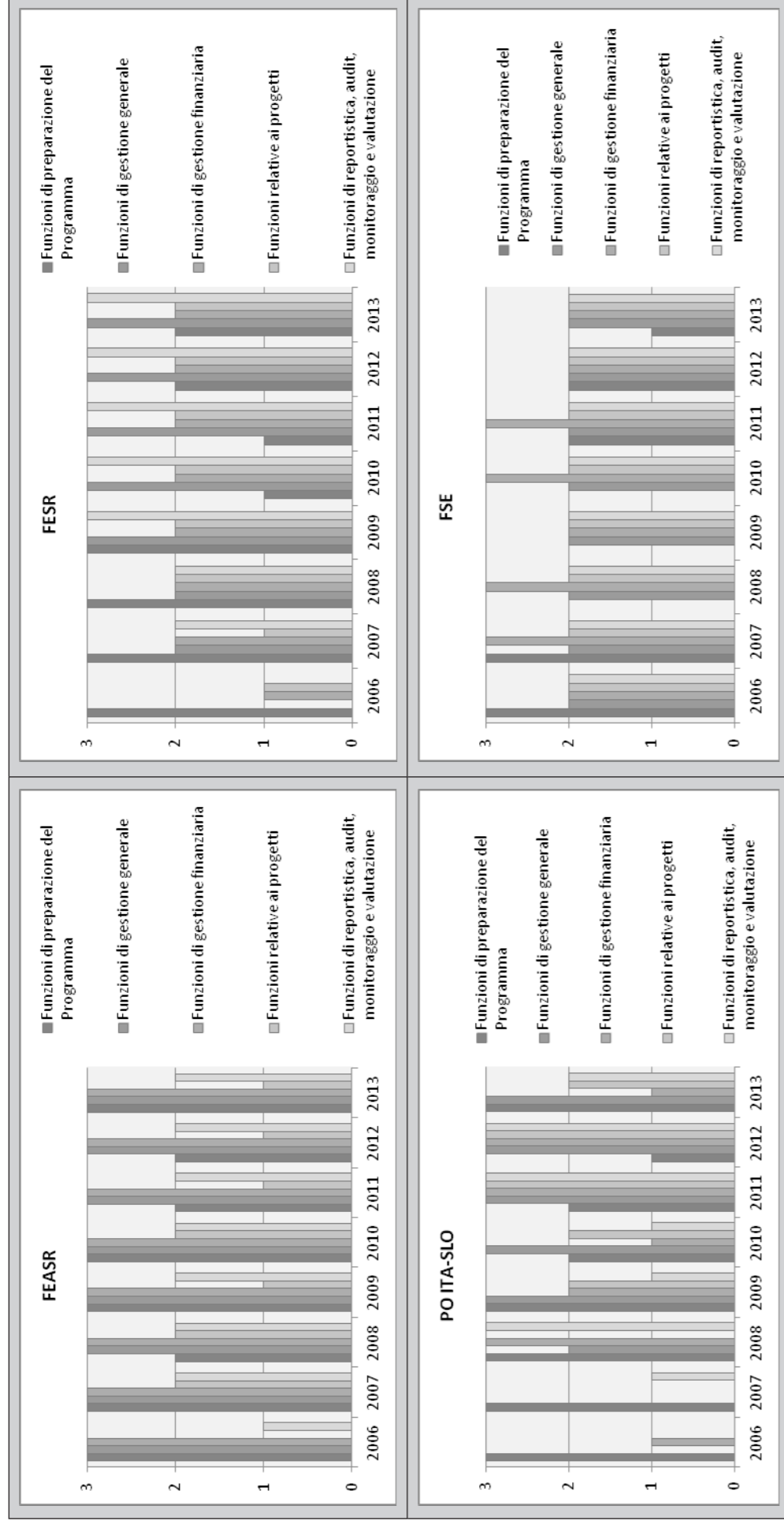


Figura B.2. La distribuzione del carico di lavoro nei singoli anni del periodo di programmazione, AdC e AdA (0=nessuno; 1=lieve; 2=intenso; 3=molto intenso)

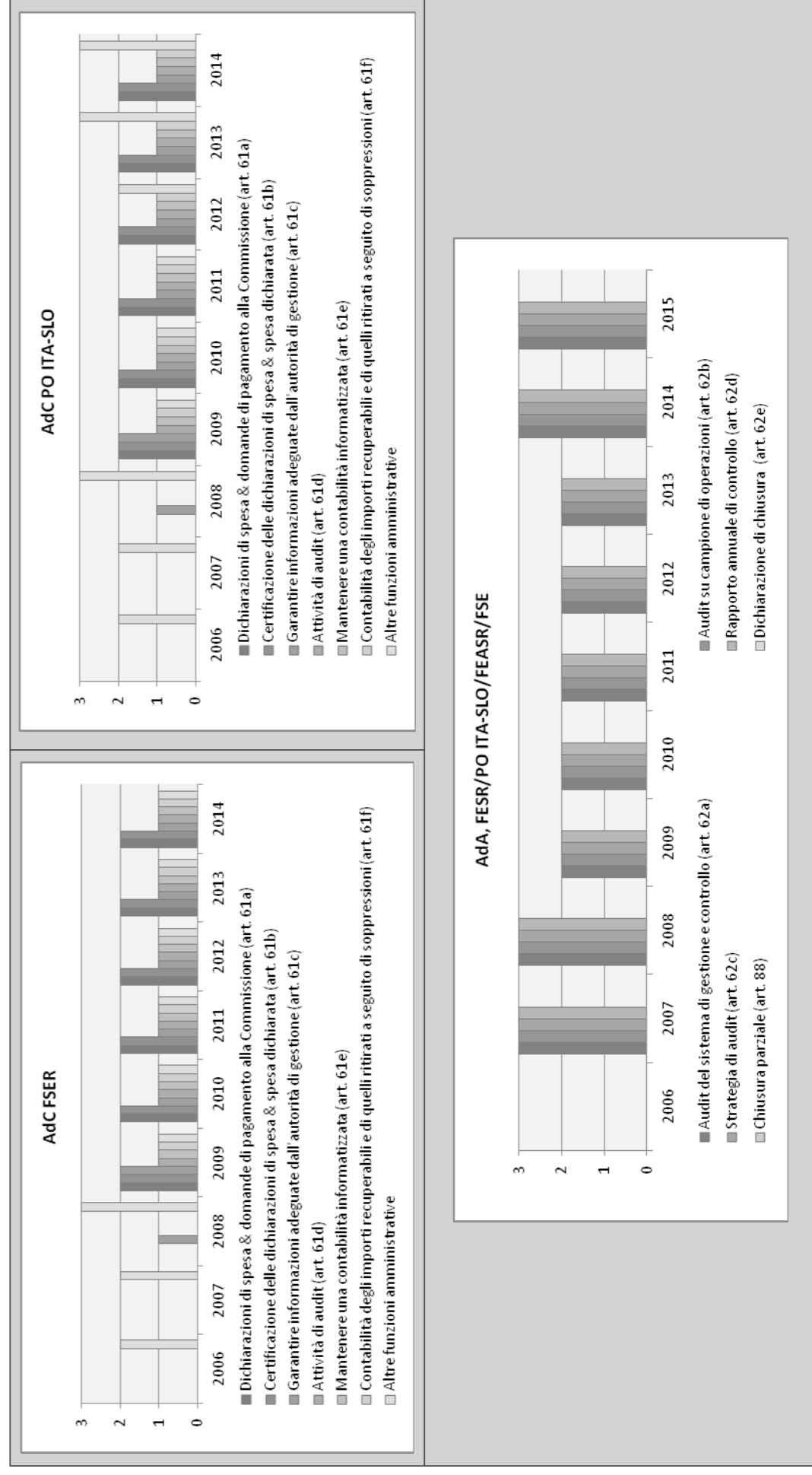


Tabelle B.1-B.5: Principali dettagli di calcolo eseguiti per la quantificazione dei costi amministrativi e il confronto col benchmarking europeo(AdG)

Tabella C.1. Costo medio del personale

| STIPENDI ANNUO | 2011 | 2012 | MEDIA 2011-2012 | STIPENDI 7 ANNI | 2011 | 2012 | MEDIA 2011-2012 |
|--------------------------|---------|---------|-----------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------------|
| Dirigente | 129.801 | 118.067 | 123.934 | Dirigente | 908.610 | 826.469 | 867.540 |
| Funzionario responsabile | 76.344 | 75.325 | 75.835 | Funzionario responsabile | 534.410 | 527.277 | 530.843 |
| Funzionario | 51.604 | 49.668 | 50.636 | Funzionario | 361.225 | 347.676 | 354.451 |
| Personale di segreteria | 42.658 | 41.169 | 41.913 | Personale di segreteria | 298.604 | 288.182 | 293.393 |
| TOT | 300.407 | 284.229 | 292.318 | TOT | 2.102.850 | 1.989.604 | 2.046.227 |

Tabella C.2. Finanziamento comunitario, €

| | POR-FESR | PO ITA-SLO |
|----------------------------------|------------|-------------|
| <i>FINANZIAMENTO COMUNITARIO</i> | 74.069.674 | 116.206.931 |

Tabella C.3. Personale coinvolto gestione fondi e costo effettivo

| N° PERSONE COINVOLTE | | | COSTO EFFETTIVO | |
|--------------------------|----------|------------|-----------------|------------|
| Posizione | POR-FESR | PO ITA-SLO | POR-FESR | PO ITA-SLO |
| Dirigente | 0,7 | | 607.278 | 0 |
| Funzionario responsabile | 0,8 | 1,0 | 424.675 | 530.843 |
| Funzionario | 9,7 | 1,0 | 3.438.174 | 354.451 |
| Personale di segreteria | 1,3 | | 381.411 | 0 |
| TOT | 13 | 2 | 4.851.537 | 885.294 |

* in equivalenti a tempo pieno: 1 è pari ad 1 persona impiegata a tempo pieno per l'intero periodo di programmazione

Tabella B.4. Calcolo costo amministrativo per 1 milione di € di finanziamento comunitario e confronto benchmarking europeo

| | COSTO PER FUNZIONE (€) | | COSTO PER FUNZIONE/ FINANZ. COMUN. | | COSTO PER FUNZIONE PER 1 MIL. € FINANZ. COMUN. | | BENCHMARKING EUROPEO | | RAPPORTO COSTO FVG/BENCHMARKING EU | |
|---|------------------------|-----------|------------------------------------|---------|--|---------|----------------------|---------|------------------------------------|---------|
| | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO |
| Funzione di preparazione del Programma | 970.307 | 327.059 | 0,0131 | 0,0028 | 13.100 | 2.814 | 11.856 | 6.389 | 1,10 | 0,44 |
| Funzione di gestione generale | 970.307 | 1.124.265 | 0,0131 | 0,0097 | 13.100 | 9.675 | 16.028 | 23.409 | 0,82 | 0,41 |
| Funzione di gestione finanziaria | 970.307 | 987.059 | 0,0131 | 0,0085 | 13.100 | 8.494 | 14.746 | 14.159 | 0,89 | 0,60 |
| Funzioni relative ai progetti | 485.154 | 1.119.853 | 0,0065 | 0,0096 | 6.550 | 9.637 | 27.264 | 21.356 | 0,24 | 0,45 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 1.455.461 | 717.059 | 0,0196 | 0,0062 | 19.650 | 6.171 | 16.721 | 17.339 | 1,18 | 0,36 |

Tabella B.5. Calcolo Anni/Uomo per 1 milione di € di finanziamento comunitario e confronto benchmarking europeo

| | ANNI/UOMO PER FUNZIONE | | ANNO UOMO FUNZIONE PER 1 MIL. € FINANZ. COMUN. | | ANNO UOMO FUNZIONE PER 1 MIL. € FINANZ. COMUN. PER 7 ANNI | | BENCHMARKING EUROPEO | | RAPPORTO COSTO FVG/BENCHMARKING EU | |
|---|------------------------|---------|--|---------|---|---------|----------------------|---------|------------------------------------|---------|
| | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO | POR-FESR | ITA-SLO |
| Funzione di preparazione del Programma | 2,50 | 2,80 | 0,0338 | 0,0241 | 0,24 | 0,17 | 0,13 | 0,09 | 1,77 | 1,87 |
| Funzione di gestione generale | 2,50 | 0,70 | 0,0338 | 0,0060 | 0,24 | 0,04 | 0,24 | 0,31 | 0,98 | 0,14 |
| Funzione di gestione finanziaria | 2,50 | 2,80 | 0,0338 | 0,0241 | 0,24 | 0,17 | 0,28 | 0,24 | 0,85 | 0,71 |
| Funzioni relative ai progetti | 1,25 | 4,90 | 0,0169 | 0,0422 | 0,12 | 0,30 | 0,59 | 0,35 | 0,20 | 0,84 |
| Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione | 3,75 | 2,80 | 0,0506 | 0,0241 | 0,35 | 0,17 | 0,27 | 0,25 | 1,33 | 0,67 |

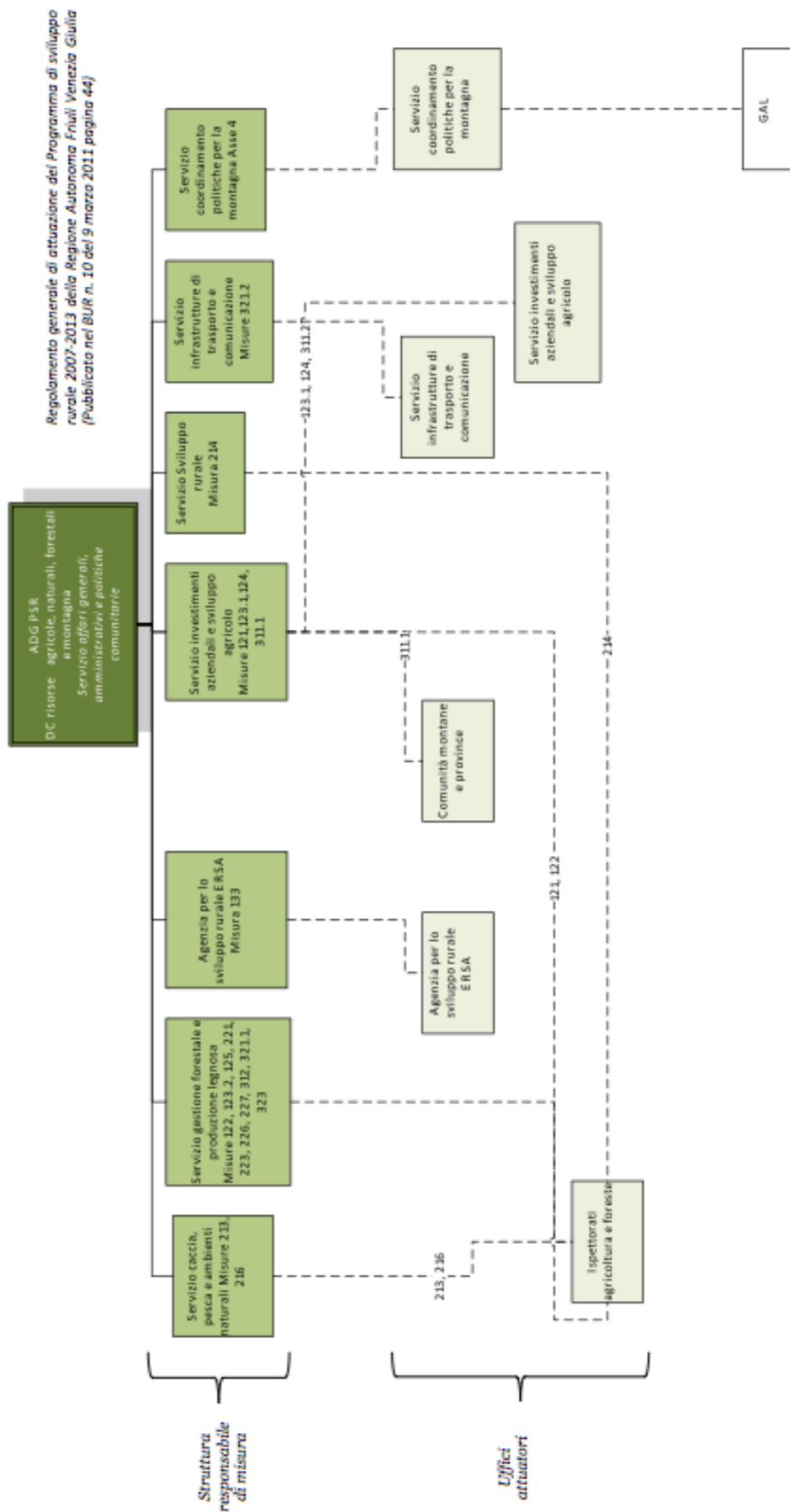
C. LE PROPOSTE DEI BENEFICIARI

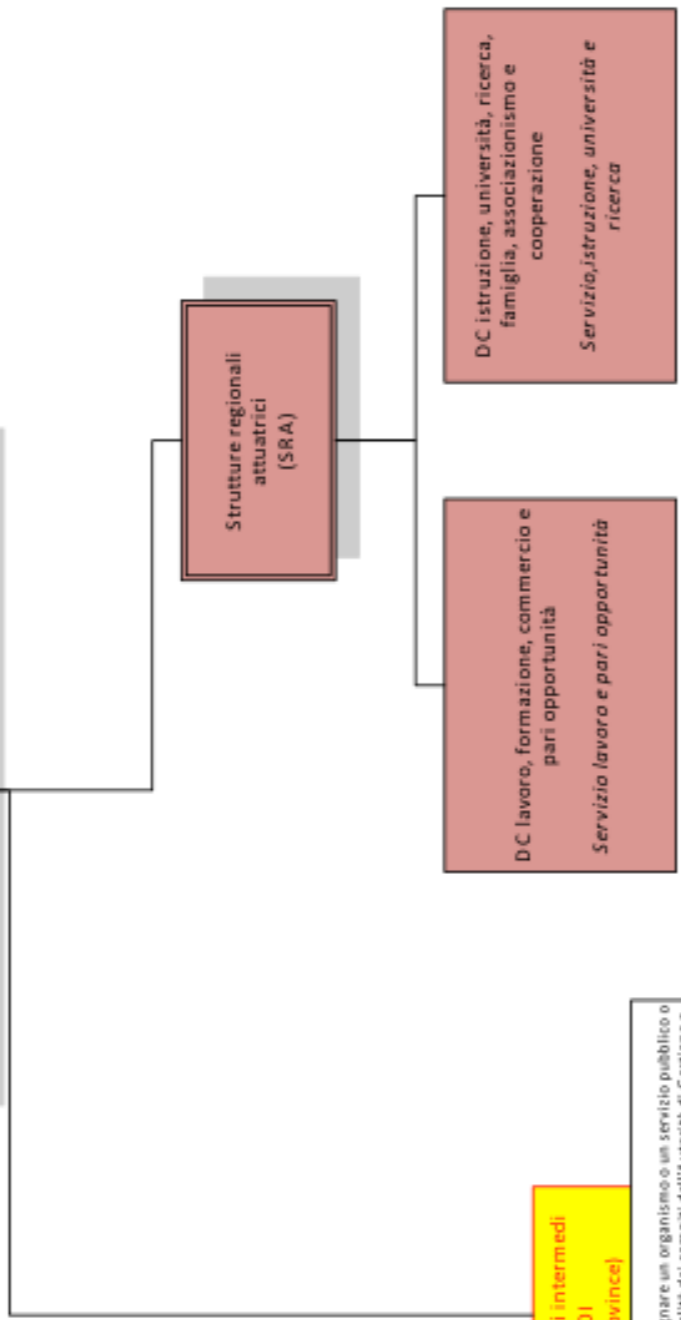
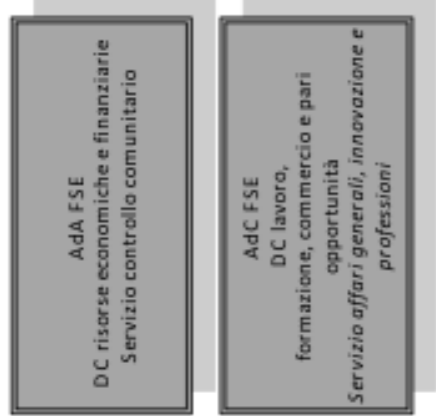
| Cosa dovrebbe fare la Regione per ridurre gli oneri amministrativi e agevolare la preparazione e la gestione da parte dei beneficiari dei progetti finanziati? Le proposte dei beneficiari | |
|---|---|
| FEASR | <ul style="list-style-type: none"> Sarebbe opportuno snellire le procedure di controllo attualmente ridondanti, limitando le verifiche, oltre che ai controlli a campione, all'accertamento di avvenuta esecuzione dei singoli interventi che segue alla richiesta di SALDO. Si ritiene opportuno che vi sia una più efficace comunicazione tra AdG, UA e beneficiario, in modo tale che anche quest'ultimo sia sempre agevolmente al corrente delle modifiche apportate al Regolamento generale di attuazione o della pubblicazione di documenti utili all'attuazione del PI o della domanda di accesso singolo (es. Check list di autocontrollo). Ciò si potrebbe facilmente mettere in atto istituendo una sezione web del sito ufficiale del cui aggiornamento gli utenti iscritti (beneficiari di PI, etc.) siano tenuti sempre e automaticamente informati. Predisporre uno schema-guida per la predisposizione del progetto specificando gli elementi da indicare. Strutturare un sistema di monitoraggio e di richiesta/trasmisione dati attraverso la PEC bypassando, per quanto possibile, la gestione cartacea. |
| FSE | <ul style="list-style-type: none"> Si richiede alla Regione uno sforzo in termini di riduzione o contenimento del carico degli adempimenti burocratici previsti per ogni singolo progetto. Ad esempio per ogni WE o attività di formazione è richiesto di inserire tutti i dati dei partecipanti alle selezioni anche se gli stessi sono già stati censiti senza la possibilità di recuperarli tra i dati già in possesso. La nostra esperienza è stata troppo limitata per poter valutare elementi migliorativi. In ogni caso, dal nostro punto di vista i vari step di preparazione, monitoraggio, gestione e valutazione sono necessari al fine di una buona razionalizzazione dei costi. Estendere a tutte le azioni relative alla formazione (anche corsi occupati) i costi standard, e per i costi standard non obbligare il beneficiario a gestire le operazioni con le stesse modalità dei costi reali: di fatto l'unica differenza tra costi standard e costi reali sembra essere che nei costi reali la documentazione non deve essere trasmessa; per i costi standard ci sono ulteriori adempimenti. Inoltre sarebbe utile informatizzare anche la rendicontazione. Il software webforma dovrebbe infine poter essere utilizzato anche come gestionale, sfruttando a tal fine fondi di assistenza tecnica, evitando che ogni beneficiario debba dotarsi di un proprio sistema e ottimizzando così le risorse. |
| PO ITA-SLO | <ul style="list-style-type: none"> Utilizzo di una piattaforma informatica per la presentazione e la successiva gestione delle proposte progettuali (tipo EPSS utilizzata da Cordis). Abolizione dei documenti cartacei e delle firme in originale. Adozione di una dichiarazione complessiva di regolarità amministrativa per tutti i costi del personale interno. Abolizione della dichiarazione di impegni di spesa (inutile ai fini del monitoraggio dei progetti). Drastica semplificazione della struttura del piano finanziario, con eliminazione delle unità di misura e della ripartizione sulle singole attività. E' sufficiente indicare il budget per ogni workpackage. Ciò limita al minimo la necessità di rimodulazione e favorisce le accelerazioni di spesa. Gli oneri amministrativi sono numerosi ma lineari e aiutano a monitorare lo stato di avanzamento del progetto; ciò che si richiede è un maggior supporto da parte degli uffici preposti in caso di necessità attraverso risposte precise e solerti alle richieste dei beneficiari. Sostenere/incentivare le esperienze di successo affinché il patrimonio delle competenze e dei risultati del personale coinvolto non vengano dispersi tra una programmazione UE e l'altra. Prevedere possibilità di rimborsi forfettari. Snellimento procedure per modifiche budget. Ridurre la documentazione da presentare per la concessione del finanziamento. Eliminare il cartaceo, accettare dichiarazioni sostitutive, riservare il ricorso obbligatorio alle procedure di pubblica evidenza per le sole gare per acquisti di beni/servizi sopra una certa soglia di importo. Semplificare la documentazione richiesta. |

| | |
|-------------|---|
| FESR | <ul style="list-style-type: none"> Indicare in maniera chiara e dettagliata la tipologia di documentazione da presentare per la rendicontazione (questo già all'inizio, assieme al decreto di concessione) per evitare di dover modificare/integrare in seguito la documentazione man mano preparata. Effettuare dei controlli intermedi (non solo della parte documentale ma anche di quella progettuale), in modo che eventuali anomalie possano essere rilevate e corrette subito, evitando "sorprese" in fase di rendicontazione. |
| FESR | <ul style="list-style-type: none"> Fare impresa in ambito ICT è oggi in Italia una grande sfida. In particolare le startup o le piccole imprese si ritrovano a dover lavorare con budget limitatissimi e a dover competere da subito in un mercato globale agguerrito d'oltre frontiera che dispone di investimenti di ordini di grandezza maggiori. Mentre i fondi privati provenienti da Venture Capital e/o Business Angel sono molto limitati e di difficile accesso, l'overhead necessario per attingere a risorse finanziarie pubbliche o private è eccessivamente alto. Purtroppo fare impresa in Italia pone una neo impresa che opera nell'ICT in netto svantaggio competitivo rispetto ad altri paesi poiché deve fronteggiare problemi dovuti a risorse limitate, eccessiva burocrazia e stagnazione economica. Questo terreno sterile ha come grave prospettiva quella di creare nel medio e lungo termine un mercato monopolizzato da società multinazionali (in particolare americane e asiatiche) con forti ripercussioni sull'economia locale. <p>In questo contesto il sostegno pubblico può contrastare questo fenomeno a patto che:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli oneri burocratici siano sostenibili non solamente dalle grandi imprese ma anche da startup e micro imprese che non dispongono per propria natura di personale amministrativo qualificato in rendicontazione e reportistica con la pubblica amministrazione; le tempistiche per l'erogazione dei finanziamenti siano coerenti con la tipologia di imprese sopra descritta. E' improbabile che un'azienda neocostituita possa ottenere una polizza fideiussoria per ottenere un anticipo sugli investimenti così come è improbabile che la stessa abbia le risorse liquide per anticipare i costi di ricerca o industrializzazione; i tempi di valutazione/istruttoria siano dell'ordine delle settimane e non dei mesi o addirittura degli anni. Il time-to-market per un progetto ICT è fondamentale; le risorse siano maggiormente mirate così da poter disporre di una migliore copertura finanziaria sul singolo progetto in linea con i costi reali di implementazione. <p>Tornando alle finalità del questionario, quali azioni può compiere la Regione per stimolare lo sviluppo di idee imprenditoriali innovative nel territorio regionale?</p> <ul style="list-style-type: none"> Incentivare e/o creare centri di incubazione tecnologica in regione capaci di selezionare sul territorio le idee e i progetti degni di essere supportati. Gli incubatori d'impresa devono essere spazi di condivisione gratuiti per giovani imprenditori, neo realtà o più in generale per progetti promossi da piccole realtà locali. L'incubatore deve promuovere lo scambio di idee, la propensione al networking e alla collaborazione, terreno fertile per le nuove idee. I progetti incubati devono poter accedere a tagli di finanziamento crescenti a seconda dello stadio di sviluppo. Piccoli investimenti per poter sviluppare un prodotto in un mercato specifico (preseed, seed), tagli maggiori per il supporto alla crescita (early stage, round A). I progetti incubati devono essere seguiti da un tutor con specifica comprovata esperienza (ad es. ICT). L'incubatore deve fare inoltre da punto di contatto tra finanziamenti pubblici e privati. Mentre gli investimenti erogati dall'amministrazione pubblica in seeding devono poter essere a fondo perduto quelli relativi a round successivi devono essere gestiti secondo le modalità previste dai fondi di venture, ovvero attraverso l'acquisizione di quote societarie. <ul style="list-style-type: none"> Maggior chiarezza nei bandi. La semplificazione delle procedure di rendicontazione renderebbe possibile la diretta gestione di un progetto internamente all'azienda, escludendo quindi i costi di una consulenza esterna. Concentrare i finanziamenti in un numero minore di progetti, selezionando quelli veramente meritevoli e concedendo a questi un beneficio particolarmente vantaggioso a fronte di controlli mirati. Questo richiederebbe una presentazione delle proposte in 2 tempi, con diverse scadenze annuali e pochi progetti ammessi di volta in volta. In questo modo le aziende sarebbero selezionate sulla base di una proposta sintetica di progetto, che abbatterebbe i costi di preparazione della domanda. |

| | |
|-------------|--|
| FESR | <ul style="list-style-type: none"> • Spesso le documentazione contabile richiesta è ridondante ed implica una mole di attività eccessiva. • Non viene accettata la produzione digitale della documentazione senza relativo cartaceo e questo implica doppia produzione del medesimo documento (spesso è necessario presentare due volte lo stesso documento sia in versione cartacea che su supporto digitale). • Il maggior dispendio di tempo è correlato alla parte burocratica relativa alla dimostrazione dei costi (es. eliminare la richiesta di copia di F24 relativa ai contributi dei dipendenti nel momento in cui è richiesto il DURC attestante la regolarità contributiva). |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Per aziende start-up l'accesso al credito è limitante. Nello specifico, l'azienda ha avuto un anticipo di 135.000 euro a fronte di una fidejussione assicurativa che e' stata ottenuta con molta difficoltà. Sarebbe utile che la Regione individuasse un portfolio di investitori per costituire un capital venture. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Siamo un ente di formazione con operatori abituati a progettare, gestire e rendicontare le attività finanziate. Ritengo che le aziende invece non siano così preparate e necessitino di essere incentivate a rivolgersi con più tranquillità e fiducia ai funzionari delle CCIAA che li possono supportare tanto nella fase di progettazione delle iniziative quanto nella fase di rendicontazione. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Semplificare gli adempimenti e rendere meno astruso il linguaggio. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Potrebbe essere di utilità impiegare un costo orario/uomo calcolato come costo medio annuale fisso e non variabile mese per mese. Sarebbe opportuno rendere più flessibili e facilmente accessibili i file per la rendicontazione. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • In questo progetto abbiamo perso molto tempo perché c'erano degli errori negli strumenti informatici predisposti per la raccolta dei dati. Immagino che ora gli strumenti siano stati corretti. L'utilizzo degli strumenti informatici semplifica sicuramente la raccolta dei dati, forse la predisposizione di un sito apposito potrebbe ulteriormente accelerarne il caricamento. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Totale informatizzazione del processo con ricorso a piattaforme online e abolizione della produzione di carta. • Tra le attività amministrative legate ai progetti quella più onerosa in termini di tempi e risorse è la rendicontazione amministrativa. Una semplificazione della modulistica o delle modalità di produzione della modulistica (eventualmente attraverso le piattaforme online di cui sopra) potrebbe essere d'aiuto. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • La reportistica potrebbe essere semplificata, anche adeguandola alle normative europee vigenti in termine di riduzione di emissione di documenti cartacei a fronte di un sistema aziendale di gestione informatica in tal senso completamente a norma. |

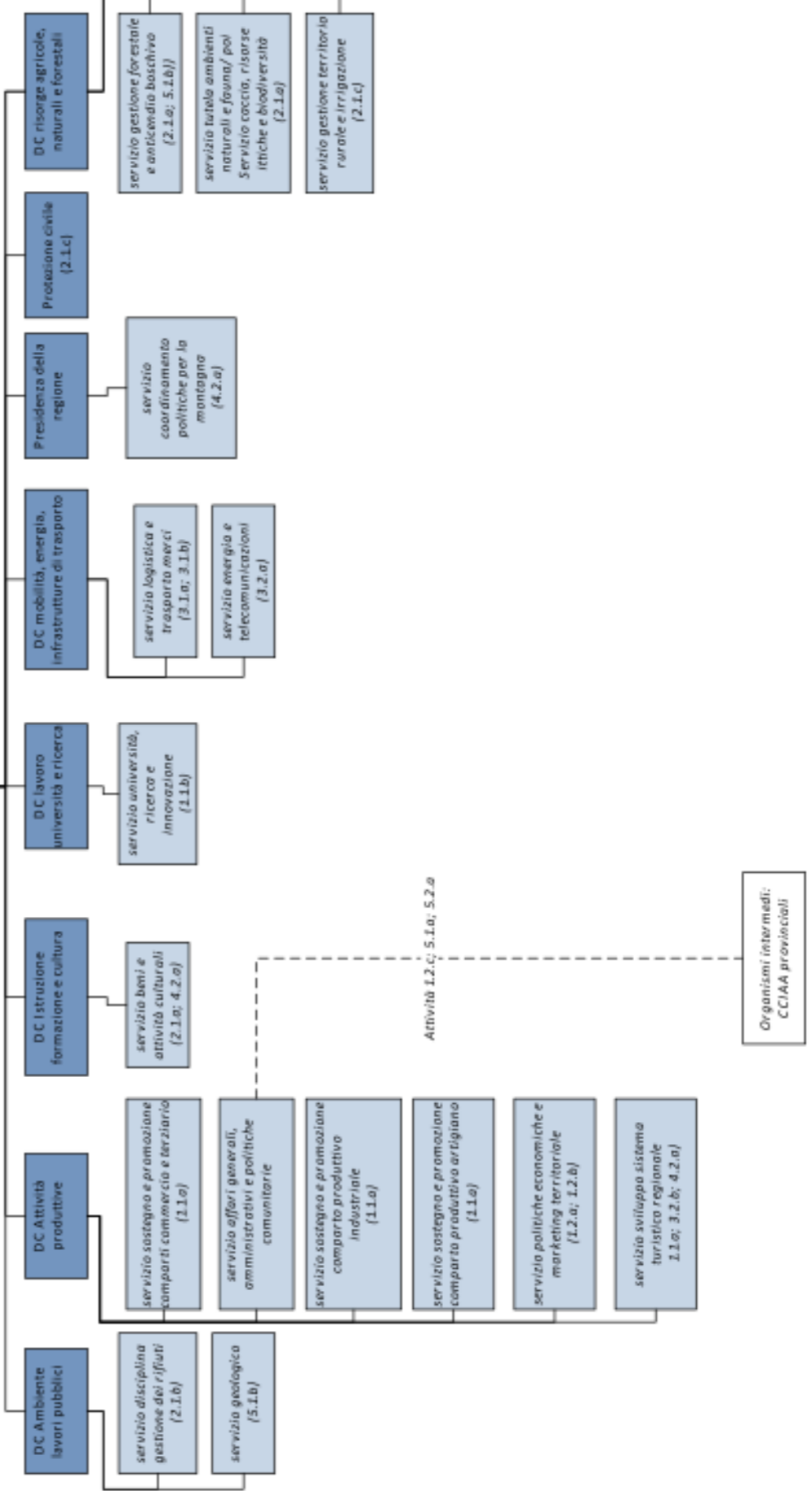
D. L'ORGANIZZAZIONE PER L'ATTUAZIONE DEI POR





Organismi intermedi OI (4 province)

L'Amministrazione regionale può designare un organismo o un servizio pubblico o privato per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, sotto la responsabilità di detta Autorità o per svolgere mansioni per conto di detta Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni



A word cloud of Italian terms related to business, economics, and public administration. The words are arranged in a dense, overlapping pattern. The most prominent words, shown in larger sizes, include: 'cittadino', 'SBA', 'semplificazione', 'governance', 'innovazione', and 'Europa'. Other visible terms include 'capitalizzazione', 'integrazione', 'costi', 'intangibili', 'aggiunto', 'capacità', 'partenariato', 'cooperazione', 'programmazione', 'asset PMI', 'valore', 'fondi', 'efficienza', 'policy', 'oneri', 'management', 'imprese', 'sviluppo', 'strutturali', 'leader', 'comunità', 'knowledge', 'amministrazione', 'capitalizzazione', 'efficienza', 'policy', 'leader', 'comunità', 'innovazione', 'Città', 'tra', 'as', 've', 'fon', 'valc', 'fondi', 'va', 'fon', 'tra', 'as', 've', 'fon'.



**REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA**



t33 srl

Via XXV Aprile 28/ b - 60125 Ancona - www.t33.it