



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 -





Il presente documento rappresenta la sintesi del 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, è incentrata su quattro analisi, condotte in modo parallelo e distinto e adottando strumenti di raccolta specifici:

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

La valutazione ha comportato un'intensa attività di raccolta informazioni attraverso 3 indagini questionnaire, 6 casi di studio, 4 focus group e più di una cinquantina 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.

La presente sintesi, rispecchiando la struttura del Rapporto Finale, è strutturata in 4 capitoli distinti, ciascuno contenente le metodologie adottate, le principali informazioni raccolte, le analisi svolte e le proposte per il futuro. Il documento 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

## 1.1 ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI

L'oggetto della valutazione sono le diverse modalità di *governance* attuate nel periodo 2007-2013 in Friuli Venezia Giulia. Per analizzare tale complessità, sono state indagate due dimensioni, quella *territoriale* e quella *settoriale* e due livelli di ciclo di programmazione: quello del *progetto* e quello sovraordinato del *piano*. Per valutare il livello di integrazione raggiunto dalla *governance*, il *framework* teorico individua tre differenti categorie:

- a) **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;
- b) **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;
- c) **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

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

La raccolta delle informazioni sul campo ha utilizzato il metodo dei casi studio per identificare gli effetti e i risultati tipici della *governance* integrata. Successivamente sono state condotte interviste ai beneficiari dei progetti di cooperazione territoriale, di ricerca integrata, e ai LEADER per verificare se quegli effetti e risultati erano generalizzabili all'esperienza regionale. Il risultato finale è stato sottoposto ad un focus group al quale hanno partecipato le amministrazioni pubbliche e rappresentanti dei progetti - piani studiati.

In particolare i casi studio selezionati sono: Progetto LAK, DITENAVE, GAL Euroleader, GAL Montagna Leader, GECT Gorizia e Trecorola.

APPROCCIO SETTORIALE	
PIANO	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: il distretto tecnologico della nautica (DITENAVE), il distretto tecnologico di biomedicina molecolare, e l'ambito della domotica (la riflessione sulla costituzione di quest'ambito è in corso). <i>Caso studio analizzato: DITENAVE</i>
PROGETTO	Le reti di impresa per la ricerca industriale 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. <i>Caso studio analizzato: Progetto LAK</i>

APPROCCIO TERRITORIALE	
PIANO	I PSL - LEADER (PSR FEASR) sono Piani di Sviluppo Locale 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). Allo stato attuale l'attuazione procede senza problemi particolari, anche se 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. Il GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) rappresenta 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 2 GECT: "Euregio senza Confini s.r.l.", e "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 <i>governance</i> inerenti alle politiche di ricerca e sviluppo: i distretti industriali (livello di piano) e le reti di impresa (livello di progetto). <i>Casi studio analizzati: GAL Euroleader, GAL Montagna Leader, GECT Gorizia</i>
PROGETTO	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 rivelato estremamente complesso e ha accumulato ritardi sensibili tanto da pregiudicare 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 rivelato eccessivamente complicato, ridondante, e di difficile comprensione. La selezione dei progetti ha richiesto una molteplicità di competenze tecnico-amministrative che non risiedevano in unico servizio regionale. I progetti stessi erano spesso carenti sia dal punto di vista tecnico che qualitativo. Data la specifica collocazione geografica della regione, le Progettazioni della Cooperazione territoriale (PO Transfrontaliero, transnazionale, interregionale - FESR) hanno un'importante dimensione internazionale per l'integrazione territoriale del Friuli Venezia Giulia. 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 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. <i>Caso studio analizzato: Trecorola</i>

## 1.2 I RISULTATI DELL'ANALISI

I singoli casi studio sono stati selezionati in base alla rappresentatività delle diverse modalità di *governance* descritte e analizzati attraverso la matrice concettuale presentata nella sezione precedente, la quale ha permesso di definire alcuni importanti risultati preliminari. Innanzitutto i casi di studio hanno una **struttura amministrativa e istituzionale** molto differenziata sia in termini di risorse che a livello di policy. In tutti i casi si realizza un livello di **coordinamento** multidimensionale, ovvero 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). Il coordinamento, inoltre, si presenta anche plurisetoriale: 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 quindi 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".

Un ulteriore elemento caratterizzante è che gli interventi inerenti alla *governance* si caratterizzano per avere la necessità di **risorse umane** 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 sono soprattutto **specifici** in particolare per il trasferimento delle conoscenze e la costruzione di comunità di pratica.

Infine, le modalità di *governance* analizzate nei casi studio si caratterizzano in generale per una **partnership** dove i ruoli e la natura dei soggetti sono differenziati. Nella gran parte dei casi le competenze specifiche del *team*, la capacità di adottare una pluralità di strumenti, la compresenza di esperienze e competenze diverse determinano una maggior capacità di individuare i bisogni, di applicare soluzioni di carattere innovativo 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).

Le tipologie di effetti (identificati induttivamente nella fase precedente) per le diverse tipologie di *governance* integrata sono state verificate empiricamente attraverso la realizzazione di interviste telefoniche, alle quali sono state sottoposte tre diverse tipologie di soggetti (i capofila di progetti finanziati dal Fondo FESR nell'ambito della Misura 1.1.b, i capofila di progetti riconducibili al PO ITA-SLO, i GAL), e attraverso un apposito focus group di presentazione e validazione dei risultati individuati.

- Per quanto concerne le esperienze di progettazione integrata finanziate dalle **Misura 1.1.b del POR FESR**, 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. Si sono realizzate **innovazioni 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.

- 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, 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.

- 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, 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.

I risultati che si sono identificati ricadono soprattutto nella sfera degli asset intangibili o “capitale sociale”. Gli interventi di governance osservati costruiscono reti e relazioni tra soggetti modificando e orientando i comportamenti. La governance ha anche effetti positivi sul ciclo delle politiche locali, non solo nella fase di attuazione ma anche preliminarmente.

### 1.3 PROPOSTE E IDEE PER IL FUTURO

La *governance* integrata rappresenta un processo decisionale e una modalità di attuazione dell'intervento pubblico che offre una molteplicità di vantaggi, dalla capacità di costruire capitale sociale in termini di nuove reti, alla trasmissione e scambio di conoscenze e competenze, e creazione di processi innovativi e sinergie. 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, tra il livello regionale e quello dei soggetti locali, è necessario 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).

## 2. L'ANALISI DEI COSTI E DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

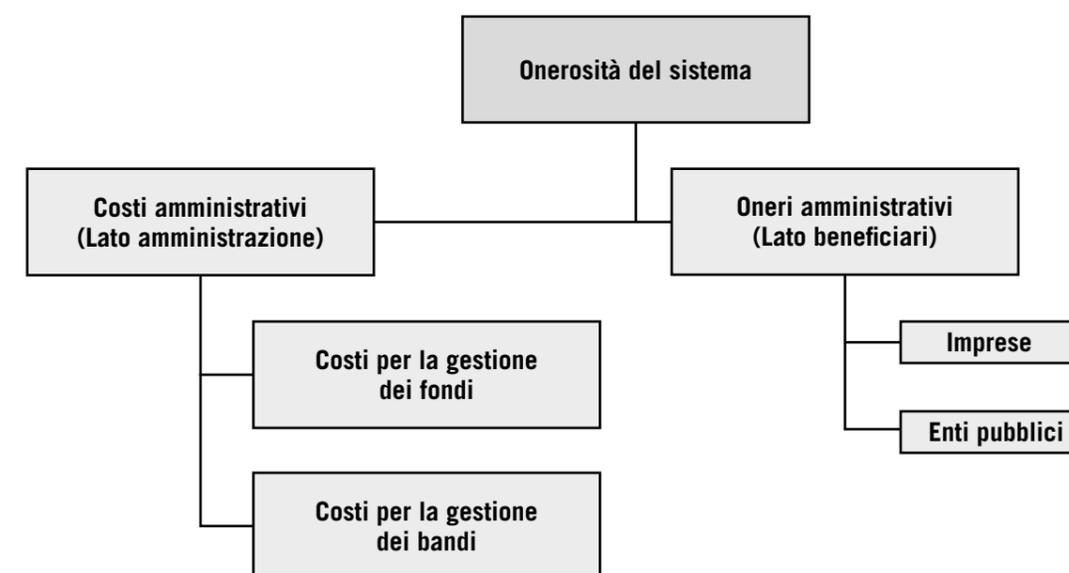
### 2.1 ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI

I *costi amministrativi* sono intesi come quelle spese necessarie per l'attuazione dei programmi in base ai requisiti normativi stabiliti dall'UE. I costi amministrativi, sostenuti non solo dall'amministrazione regionale, ma anche dagli organismi intermedi, possono essere distinti in due diverse categorie:

- i costi per la gestione dei programmi, ovvero inerenti alla preparazione del programma, alla gestione, alla certificazione e al controllo (audit) nonché al coordinamento e organizzazione delle varie autorità regionali - di gestione, certificazione e controllo - coinvolte nell'intero processo;
- i costi per la gestione degli interventi (selezione, rendicontazione,...).

Gli *oneri amministrativi* sono invece l'insieme dei costi necessari per i beneficiari ai fini di ricevere e utilizzare i fondi. Essi riguardano pertanto tutte le operazioni necessarie per la preparazione e la presentazione della domanda di finanziamento, per l'amministrazione delle operazioni (monitoraggio e reporting sui progressi, gestione finanziaria, contabilità,...) e per la verifica e valutazione dei risultati conseguiti.

Figura 2.1. L'onerosità del sistema



La misurazione dell'onerosità del sistema si basa sulla quantificazione in termini monetari del peso dei costi e degli oneri amministrativi e sul calcolo delle quote (%) di tale peso in base alle singole attività svolte dai vari servizi e dai beneficiari.

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. 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).

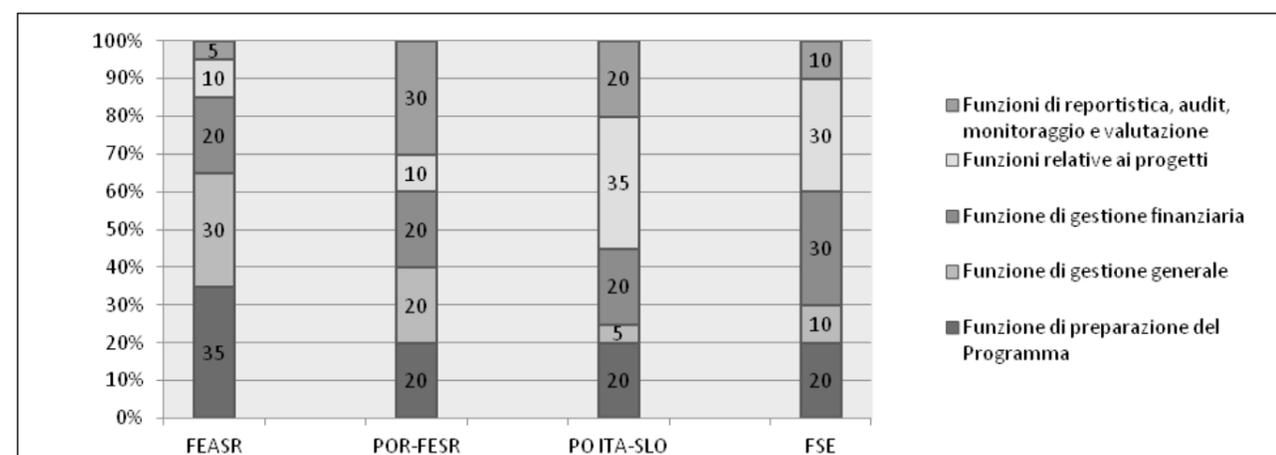
Sia per i costi che per gli oneri amministrativi, inoltre, si è effettuato un confronto con i dati che si hanno a disposizione a livello europeo. Lo studio principale di riferimento è l'analisi condotta da SWECO nel 2010 'The Administrative Costs of EU Cohesion Policy' che offre la possibilità del confronto FVG-EU per il FESR<sup>1</sup> 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 consentano un confronto con i dati raccolti per il Friuli Venezia Giulia, né a livello dei costi né degli oneri amministrativi.

## 2.2 I RISULTATI DELL'ANALISI

### 2.3.a I costi amministrativi

Per ogni tipologia di Autorità (Gestione, Audit e Certificazione) e per i rispettivi servizi di linea è stata analizzata la distribuzione del lavoro in base alle varie funzioni previste dal regolamento. La figura sottostante illustra l'esercizio svolto per le AdG.

**Figura 2.2. Distribuzione del carico di lavoro 2007-2013 tra le varie funzioni previste dai regolamenti (%)**



Come si evince dalla figura, la distribuzione del carico di lavoro presenta alcuni aspetti comuni ai vari programmi, ma anche alcune peculiarità. In tutti i fondi, la funzione di *Gestione finanziaria* e la funzione di *Preparazione del Programma* assorbono complessivamente metà carico di lavoro previsto. Nel FEASR risulta essere molto '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 assorbe 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 FEASR (10% e 5%).

<sup>1</sup> 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.

La comparazione fra i dati ottenuti per il Friuli Venezia Giulia con il benchmarking europeo (vedi Tabella 2.1, dove 1 = costo medio europeo) per la gestione dei fondi POR-FESR e PO ITA-SLO a livello amministrativo, evidenzia come la Regione abbia dei costi amministrativi minori per la maggior parte delle funzioni svolte rispetto alla media, soprattutto a livello di AdG.

**Tabella 2.1. I costi amministrativi per 1 milione di Euro nel FESR e nel PO ITA-SLO a confronto con il benchmarking Europeo (1= costi medi europei)**

Funzioni della programmazione	FESR	PO ITA-SLO
Funzione di preparazione del Programma	1,10	1,82
Funzione di gestione generale	0,82	0,13
Funzione di gestione finanziaria	0,89	0,69
Funzioni relative ai progetti	0,24	0,82
Funzioni di reportistica, audit, monitoraggio e valutazione	1,18	0,65

### 2.3.b Gli oneri amministrativi

La tabella sottostante (2.2) permette di visualizzare, 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*. 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). 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 rappresenta la fase più onerosa. Inoltre, 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 il 10,9%.

**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	<b>30</b>	<b>30</b>	17,5	10	17,5	12,5
FSE	30,0	30,0	20,0	<b>47,5</b>	<b>42,5</b>	30,0
ITA SLO	<b>40</b>	27	24	<b>35</b>	13	5
FESR	<b>17,5</b>	<b>12,5</b>	11,0	3,5	3,8	5,5

Per quanto riguarda il confronto con il benchmarking europeo, nel 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.

*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.*

#### 1.4 PROPOSTE E IDEE PER IL FUTURO

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 di monitoraggio.

Tali risultati permettono di delineare alcune proposte per il futuro, soprattutto alla luce anche delle possibili modifiche e semplificazioni dei regolamenti che, stando agli studi europei<sup>2</sup>, porteranno a una riduzione dei costi amministrativi di circa il 7% nel periodo di programmazione 2014+. Le proposte che vengono avanzate sono:

- a) **Bandi a due tappe per incentivi complessi.**
- b) **Adozione dei costi standard e forfettari.**
- c) **Stabilizzazione dei formati** di richiesta informazione standard alle imprese.
- d) **Adozione di un sistema di indicatori.**

## 3. ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

### 3.1 ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI

L'obiettivo del presente capitolo è l'analisi degli assetti organizzativi di tutti i soggetti implicati nella programmazione e gestione complessiva dei programmi, con particolare attenzione ai livelli attuativi, per valutare, anche in prospettiva comparata, l'adeguatezza delle diverse soluzioni funzionali ed organizzative implementate in termini di orientamento all'obiettivo, efficacia ed efficienza. Poiché l'organizzazione all'interno di una struttura complessa come quella della gestione dei fondi comunitari implica dei costi, analizzarne gli assetti permette di comprendere quali misure e azioni possono essere introdotte per renderla più efficiente e per limitarne i punti di debolezza. Questi ultimi sono individuati in termini di gap tra le aspettative dei soggetti intervistati circa il loro grado di consenso/condivisione delle soluzioni adottate, e la loro percezione riguardo alle reali capacità di adempiere le funzioni richieste.

L'indagine condotta sugli aspetti dell'organizzazione amministrativa ha coinvolto il personale dell'amministrazione friulana (AdG e servizi di linea) impegnato nella gestione dei fondi comunitari. L'analisi ha previsto un'indagine questionaria e un focus group di validazione e riflessione. L'indagine, preceduta da una mappatura dell'organizzazione per l'attuazione dei POR 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 condivisi e validati in un apposito focus group sull'argomento.

### 3.2 I RISULTATI DELL'ANALISI

Dalle informazioni raccolte e dalle 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: affianca a funzionari e dirigenti servizi di consulenza (assistenza tecnica); svolge attività di formazione; offre dotazioni di servizi 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 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

<sup>2</sup> Lo 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.

i sistemi non sono disegnati sulle esigenze degli operatori. L'eterogeneità e molteplicità dei sistemi è indicata come la principale ragione di questo.

*I risultati sottolineano la necessità di investimento maggiore sulle qualità delle risorse umane della Regione adottando un approccio che capitalizzi le capacità interne, favorisca il dialogo tecnico interno, massimizzi i momenti di apprendimento soprattutto informali basati sul learning by doing (esempio: progetti europei).*

### 3.3 PROPOSTE E IDEE PER IL FUTURO

Qui sotto 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.

- *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*.

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

### 4.1 ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI

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 - secondo il rapporto 'Doing Business 2013' della Banca Mondiale - è tra le peggiori a livello europeo. 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 2008 (COM-2008-394), lo SBA mira a creare, attraverso 10 principi di policy<sup>3</sup>, 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.

Tra i 10 punti dello SBA 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*". Mentre il primo è incentrato sul Test PMI (sezione 4.3), il Principio IV richiede agli Stati di implementare azioni volte a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, a semplificare le procedure amministrative e a rendere meno onerosa la gestione e implementazione dei Fondi Comunitari<sup>4</sup>.

### 4.2 LA RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI

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

<sup>3</sup> I 10 principi dello SBA sono: 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.

<sup>4</sup> Tra le azioni proposte nel Principio IV: 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.

diretti e indiretti”<sup>5</sup>. In Italia le esperienze sono ormai più che decennali ed esiste anche un quadro legislativo di riferimento. Nonostante questo non è ancora divenuta una procedura sistematica all’interno della produzione normativa.

Già dal 2005 la Regione, 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 normativo<sup>6</sup>, 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 in 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 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.

*Dalla breve panoramica normativa 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 sia 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. Nella prossima sezione il gruppo di valutazione propone un percorso operativo per l’adozione del test PMI, cardine della semplificazione amministrativa, nonché un set di indicatori per lo SBA.*

#### 4.3 PROPOSTE E IDEE PER IL FUTURO

In base alle esperienze internazionali e tenendo conto delle peculiarità del contesto italiano, 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. 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).

**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. 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 apre una procedura di consultazione aperta per 20 giorni dove 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 pubblicità sinteticamente 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.



