Valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

Comitato di Sorveglianza FESR
Trieste, 27 Novembre 2020

POR FESR
2014 2020
Friuli Venezia Giulia

ISMERI EUROPA

Obiettivi SNAI (1/2)

Rafforzare le Aree Interne per:

- ✓ Evitare/contrastare marginalità ed abbandono;
- ✓ Utilizzare le risorse endogene e potenzialità;
- ✓ Creare le precondizioni per lo sviluppo;
- ✓ Finanziare un progetto di sviluppo integrando servizi ed investimenti produttivi;
- ✓ Stabilire criteri e definizioni comuni per la identificazione delle Aree Interne sulla base della loro accessibilità.

Obiettivi SNAI (2/2)

Condizioni per il successo:

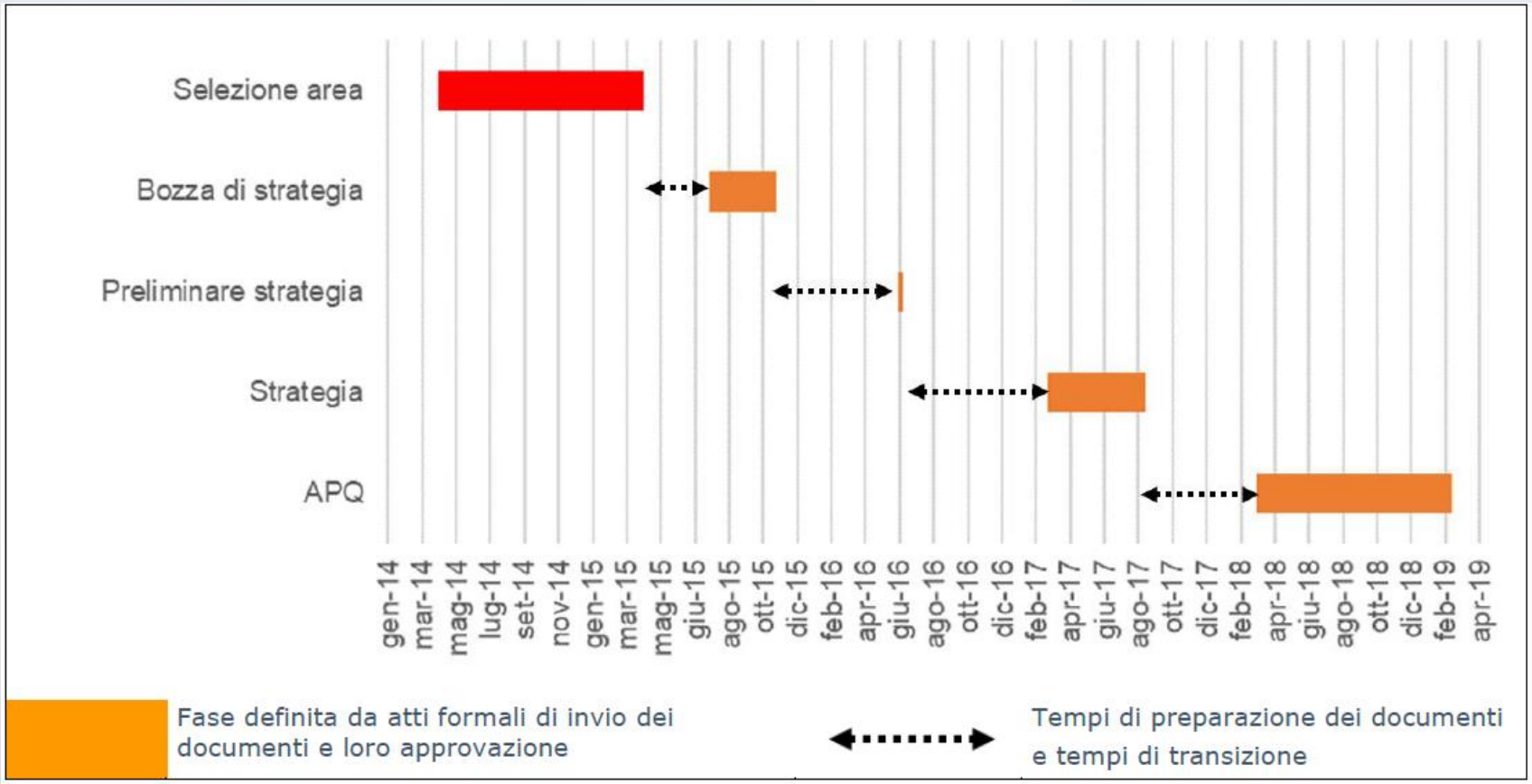
- ✓ Integrare l'intervento focalizzando sulle necessità specifiche delle aree;
- ✓ Utilizzare le diverse fonti finanziarie adattandone obiettivi e modalità alle strategie locali;
- ✓ Rafforzare l'associazionismo locale in termini di capacità per rendere sostenibile l'intervento;
- ✓ Stabilire una modalità di governance multilivello collaborativa, fluida e problem solving, laddove più livelli istituzionali intervengano.

Quadro finanziario dell'APQ Alta Carnia

	FONTE FINANZIARIA	RISORSE
Risorse predeterminate	POR FESR – Azione 3.1	€ 674.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.5.1	€ 150.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.7	€ 140.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.5.3	€ 100.000
	POR FSE – Asse 1, azione 8.7.1	€ 150.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.6.7	€ 100.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.7	€ 110.000
	Stato (L. 147/2013, art. 1, c. 13)	€ 3.740.000
*Risorse a bando che comportano la copertura di quota dell'investimento da parte dei beneficiari**	POR FESR – Azione 2.3	€ 1.440.000
	POR FSE – Asse 3, azione 10.4.2	€ 250.000
	PSR – Misura 19	€ 1.500.000
	Risorse private	€ 1.201.000
	TOTALE	€ 9.555.000

Fonte: APQ Alta Carnia

Fasi e tempi di approvazione della strategia per l'Alta Carnia



Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati della Regione FVG-SRA Montagna

Fasi procedurali multilivello

Attività	Governance (Soggetti)
Identificazione aree interne	Regioni e Comitato aree interne
Fase strategica - Bozza - S. preliminare - Strategia	CTAI - Associazioni di comuni
Definizione APQ con ciascuna A.I.	Le amministrazioni coinvolte (regione, associazioni, ministeri , Agenzia per la coesione, AT Invitalia

Inizio fase esecutiva che in FVG è sfalsata tra fondi europei e Fondi nazionali (L. di stabilità).

L'inizio del processo è condizionato dalla delibera di finanziamento CIPE.

Tutte le fasi richiedono una approvazione formale.

Conclusioni (1/3)

- Gli obbiettivi SNAI rispondono ad esigenze gravi e urgenti per il 60%circa del territorio ed il 20% della popolazione;
- Le criticità createsi sono state in FVG risolte con progressivi adattamenti della amministrazione regionale e della sua organizzazione oltre che delle associazioni UTI locali attraverso un apprendimento progressivo;
- Gli interventi sono migliorati dalla fase dell'area pilota alle successive aree;
- Alcuni sostanziali miglioramenti sono auspicabili per la prossima programmazione.

Conclusioni (2/3)

- L'iter per arrivare alla implementazione è troppo lungo anche rispetto alle risorse ed al coordinamento: lo rende defatigante e crea scoraggiamento al livello locale;
- L'approccio collaborativo con il CTAI nella fase strategica si è perso nelle fasi successive per il formalismo e la ripetitività dei contenuti dell'APQ appesantita dall'ingresso di nuovi interlocutori nel Ministero;
- Insufficiente integrazione tra fasi e soggetti conflitto tra approccio integrato ed approccio «verticale» per competenze;
- Anche a livello regionale l'ITI non ha dato quanto poteva in termini di integrazione strategica ed operativi tra fondi e bandi specifici. La collaborazione tra l'ufficio aree montane e le ADG dei fondi fatto attraverso una cabina di regia va valutato anche alla luce della implementazione;
- La soluzione di quote di risorse su bando comuni non è ideale anche se è dovuta allo sfasamento temporale e poi alla necessità di partire e recuperare i ritardi dell'APQ.

Conclusioni (3/3)

- Il deficit di capacità e di organizzazione riguarda anche le aree interne;
- Dotazione insufficiente di risorse umane: reti locali deboli che talora perdono di motivazione in ragione della lunghezza del processo e dei mutamenti istituzionali e politici;
- Un approccio strategico di rafforzamento aree interne che dovrebbe essere più sostanzioso e dovrebbe costituire una politica ad hoc con misure ed azioni specifiche per tutte le aree interne per facilitarne la integrazione;
- Le aree interne Dolomiti e CF hanno fatto tesoro delle esperienze dell'area pilota e si sono avvalse di una rete di sostegno locale di operatori che fa ben sperare sui risultati futuri della operazione;
- Si attende una stabilizzazione istituzionale quanto a competenze e risorse umane e finanziarie, quale condizione necessaria per la sostenibilità.

Raccomandazioni (1/2)

Per ridurre i tempi e rendere fluido il processo:

- Anticipare da parte della regione il processo di definizione strategica e il supporto delle aree: sviluppare una politica regionale DVG per le aree interne, supportata dalle necessarie analisi territoriali per identificare le modalità di integrazione con il territorio circostante ed i principali centri urbani e di servizi;
- Ridurre le fasi progettuali a 2: preliminare ed APQ, incorporando i vincoli ed i soggetti coinvolti dall'APQ nella fase di definizione strategica;
- Istituire un ufficio trasversale integrando gli uffici competenti (territoriali e per fondo) con poteri di definizione delle azioni integrate ad hoc per le A.I. possibilmente utilizzando l'ITI o altra soluzione.

Raccomandazioni (2/2)

- Praticare la co-progettazione delle azioni partendo dalla strategia/APQ, integrandovi le aree interne con soggetti pubblici e privati;
- Rafforzare in maniera stabile e sostenibile per un processo di sviluppo di lungo periodo le Associazioni di comuni sotto il profilo delle competenze istituzionali, delle risorse umane e finanziarie;
- Utilizzare il GAL come agenzia del territorio al fine di facilitare le procedure di attuazione degli interventi;
- Sfruttare il ruolo guida della RRN a livello centrale al fine di diffondere buone pratiche attuative.

Obiettivi Agenda Urbana

La valutazione dell'Agenda Urbana aveva l'obiettivo di:

- Analizzare il funzionamento della governance tra Regione e AA.UU;
- analizzare il **modello organizzativo** adottato;
- individuare i **punti critici** che hanno causato ritardi nell'attuazione.

Sulla base dei risultati possibili cambiamenti organizzativi da apportare nella **programmazione 2021-2027**

L' Agenda Urbana del FVG

- Designazione dei 4 capoluoghi di provincia a **Organismi Intermedi** (Autorità Urbane) del POR FESR per gestire l'Agenda Urbana;
- Nell'Asse Sviluppo urbano del POR FESR prevista **1 azione comune** e **azioni specifiche** per ciascuna Autorità Urbana;
- *Governance* finalizzata a stimolare una visione strategica nelle AA.UU. prevedendo:
  - la separazione tra funzioni di indirizzo strategico e controllo (Ufficio del Sindaco o strutture direttamente collegate) e funzioni di progettazione e attuazione (Strutture tecniche);
  - una procedura interna di selezione degli interventi preparati dalle Strutture tecniche.

Analisi del processo di attuazione

Fasi	Agenda Urbana
Preparazione delle strategie	Definizione delle 4 strategie urbane, conferimento delle funzioni di OI e definizione bandi (fase 1)
Selezione degli interventi	Selezione degli interventi e concessione dei finanziamenti (fase 2)
Attuazione degli interventi	Procedure di attivazione dei progetti (fase 3)
Temi specifici delle analisi	*Governance* Regione e AU *Governance* interna AU Procedure e tempi di attuazione Capacità amministrativa AU

Attività valutative

1. Ricostruzione delle politiche in termini di regole, strumenti, organizzazione e attori coinvolti (**livelli di *governance***);
2. Analisi della *governance* **multi-livello** e individuazione delle aree critiche:
   - *Compliance*
   - *Effectiveness*
3. Analisi del **processo** al fine di individuare eventuali “colli di bottiglia”;
4. Analisi dei **modelli organizzativi** degli OOII urbani allo scopo di verificare l’adeguatezza di tali modelli rispetto al Si.Ge.Co.;
5. Lettura integrata dei risultati delle analisi e **formulazione delle indicazioni** volte a individuare:
   - carenze nella capacità amministrativa delle AA.UU
   - soluzioni specifiche di governance
   - azioni di rafforzamento amministrativo.

Le domande di valutazione

1. Nel quadro della programmazione unitaria dei Fondi europei, quali sono stati i punti di debolezza della ***governance* multilivello** della Strategia urbana?

2. Quali debolezze istituzionali (**capacità strategica**) e amministrative (**capacità operativa**) hanno mostrato gli OOII urbani nel processo della Strategia urbana? Come possono essere affrontate dalla Regione queste debolezze?

Conclusioni sulla governance

- **scarso collegamento** tra Fase 1 e Fase 2, in particolare a Trieste, Pordenone e, sebbene in misura minore, a Udine, acuita dal problema del ***turnover*** che interessa tutti i Comuni e mal si concilia con la lunghezza del processo;
- difficoltà a conciliare l'organizzazione imposta dall'Agenda Urbana (**separazione delle funzioni**) con l'organizzazione e le dinamiche di funzionamento dei Comuni, in particolare per le realtà amministrative più piccole come Gorizia e Pordenone;
- difficoltà dell'OI a ritagliarsi un **ruolo chiaro** nella *governance*, che ne limita la funzione di *leadership* nei processi interni di attuazione dell'Agenda Urbana;
- la logica *top-down* sembra limitare la sedimentazione della strategia urbana negli apparati comunali (***ownership* del cambiamento**) con la conseguenza di una tardiva mobilitazione dell'apparato.

Conclusioni sulla capacità amministrativa (1/3)

Partecipazione alla definizione delle strategie locali

- Affinché le strategie di intervento siano allineate e coerenti, è opportuno che tutti i soggetti rilevanti (es. Uffici comunali, etc.) partecipino sin dall'avvio alla costruzione delle strategie di intervento, al fine di assicurare ***l'ownership*** degli interventi e agevolare anche un processo di ***capacity building*** **e** ***awareness raising*** nelle comunità coinvolte

Allineamento dei tempi

- Le eccessive lungaggini, inoltre, anche in considerazione dei ***turnover*** (amministrativi ed elettorali), rischiano di rendere più incerta l'attuazione della strategia laddove la stessa non sia realmente condivisa dalla comunità interessata

Conclusioni sulla capacità amministrativa (2/3)

Rafforzamento dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle strategie locali

- È necessario che le strutture coinvolte siano in grado di sostenere gli oneri richiesti dall'attuazione di programmi, garantendo l'effettiva capacità necessaria alla gestione, al controllo e all'attuazione delle strategie. In tal senso, il ricorso alla **formazione continua** e mirata del personale, così come un uso più mirato dei servizi di Assistenza Tecnica potrebbero facilitare il superamento di alcuni *gap* esistenti

Conclusioni sulla capacità amministrativa (3/3)

Supporto regionale/nazionale

- Le strategie *multi-level governance* richiedono filiere decisionali ed organizzative chiare: da questo punto di vista il **supporto regionale** è sembrato essere coerente ed efficace rispetto alle problematiche emerse in corso di realizzazione. In questo senso, come già ricordato, un **uso specifico di servizi di assistenza tecnica** ai territori potrebbe ulteriormente agevolare il ruolo di coordinamento complessivo della Regione

Organizzazione regionale

- L'organizzazione amministrativa regionale dovrebbe dotarsi di una **struttura amministrativa trasversale** alle politiche e/o ai fondi settoriali, al fine di innovare agevolmente procedure e strategie, nonché supportare a cascata gli stessi attori locali

Prof. Enrico Wolleb
Dott. Vincenzo Angrisani

Grazie per l'attenzione!

POR FESR
2014 2020
Friuli Venezia Giulia

ISMERI EUROPA