

---

COMITATO DI PILOTAGGIO  
OT11-OT2

**MONITORAGGIO  
SULL'ATTUAZIONE DEGLI  
OBIETTIVI TEMATICI 11 E 2  
NEI POR E NEI PON**

---

**RAPPORTO 2017**

---

Il Rapporto è a cura della Segreteria Tecnica del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2.

PUBBLICATO NEL **MAGGIO 2018**



Quest'opera è distribuita con licenza Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

---

COMITATO DI PILOTAGGIO  
OT11-OT2

**MONITORAGGIO  
SULL'ATTUAZIONE DEGLI  
OBIETTIVI TEMATICI 11 E 2  
NEI POR E NEI PON**

---

**RAPPORTO 2017**

---



COMITATO DI PILOTAGGIO

# Indice

PAG 8	Elenco abbreviazioni
PAG 10	Executive summary
PAG 20	<b>INTRODUZIONE</b>
PAG 20	Comitato di Pilotaggio per il coordinamento OT11-OT2 e la sua funzione di monitoraggio
PAG 21	Metodologia e fonti informative
PAG 23	Struttura e contenuti del Rapporto
PAG 24	Gruppo di lavoro e ringraziamenti
PAG 25	<b>PARTE PRIMA</b>
	<b>ANALISI QUANTITATIVA DEI DATI FINANZIARI E FISICI</b>
PAG 27	<b>1. RISORSE PROGRAMMATE</b>
PAG 31	<b>2. AVANZAMENTO FINANZIARIO</b>
PAG 31	2.1 Avanzamento finanziario dei POR
PAG 31	2.1.1 Avanzamento finanziario complessivo
PAG 34	2.1.2 Avanzamento finanziario dell'OT11
PAG 38	2.1.3. OT11: avanzamento finanziario per Risultato Atteso
PAG 40	2.1.4 Avanzamento finanziario dell'OT2
PAG 43	2.1.5 OT2: avanzamento finanziario per Risultato Atteso
PAG 46	2.2 Avanzamento finanziario dei PON
PAG 46	2.2.1 Avanzamento finanziario complessivo
PAG 46	2.2.2 Avanzamento finanziario dell'OT11
PAG 48	2.2.3. OT11: avanzamento finanziario per Risultato Atteso
PAG 49	2.2.4 Avanzamento finanziario dell'OT2
PAG 50	2.2.5 OT2: avanzamento finanziario per Risultato Atteso
PAG 51	<b>3. SINTESI DELLE PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE</b>

---

PAG 53	<b>PARTE SECONDA</b>
	<b>ANALISI QUALITATIVA DELL'ATTUAZIONE</b>
PAG 55	<b>4. DESCRIZIONE DEGLI INTERVENTI OT11 E OT2 IN CORSO DI ATTUAZIONE</b>
PAG 55	<b>4.1 Contenuti degli interventi realizzati</b>
PAG 55	4.1.1 Contenuti degli interventi realizzati – OT11
PAG 61	4.1.2 Contenuti degli interventi realizzati – OT2
PAG 67	<b>5. STRATEGICITÀ E RILEVANZA</b>
PAG 67	5.1 Rilevanza delle strategie OT11 dei POR e dei PON
PAG 70	5.2 Rilevanza delle Strategie OT2 dei POR e dei PON
PAG 73	<b>6. AVANZAMENTO, PUNTI DI FORZA, CRITICITÀ E AZIONI DI SUPPORTO</b>
PAG 73	<b>6.1 Avanzamento</b>
PAG 78	<b>6.2 Punti di forza dell'attuazione degli interventi</b>
PAG 78	6.2.1 Motivi alla base della buona performance degli interventi OT11 con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente
PAG 83	6.2.2 Motivi alla base della buona performance degli interventi OT2 con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente
PAG 85	<b>6.3 Criticità</b>
PAG 87	6.3.1 Motivi alla base della performance non soddisfacente degli interventi OT11 con avanzamento in leggero o significativo ritardo
PAG 89	6.3.2 Motivi alla base della performance non soddisfacente degli interventi OT2 con avanzamento in leggero o significativo ritardo
PAG 91	<b>6.4 Azioni di supporto</b>
PAG 91	6.4.1 Attività di supporto realizzate e in programma – OT11
PAG 93	6.4.2 Attività di supporto realizzate e in programma – OT2

PAG 96	<b>7. RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PERFORMANCE FRAMEWORK</b>
PAG 96	7.1 Raggiungimento degli obiettivi di performance framework relativi agli interventi OT11
PAG 96	7.1.1 Raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei POR
PAG 98	7.1.2 Raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei PON
PAG 99	7.2 Raggiungimento degli obiettivi di performance framework in relazione all'OT2
PAG 99	7.2.1 Raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei POR
PAG 101	7.2.2 Raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei PON
PAG 102	<b>8. SINERGIE</b>
PAG 103	8.1 Sinergie OT11-OT2 nei POR
PAG 109	8.2 Sinergie OT11 - altri OT nei POR
PAG 112	8.3 Sinergie OT11 POR - altri programmi
PAG 113	8.4 Sinergie OT2 POR - altri OT
PAG 117	8.5 Sinergie OT2 POR - altri programmi
PAG 118	8.6 Barriere e fattori facilitanti
PAG 122	<b>9. CONCLUSIONI</b>
PAG 127	<b>APPENDICI</b>
PAG 128	<b>Appendice 1</b> Contributo di OT11 all'attuazione dei PRA: Aggiornamento 2017
PAG 140	<b>Appendice 2</b> Rassegna internazionale
PAG 148	<b>Appendice 3</b> Performance framework – Tabelle indicatori finanziari OT11 – POR
PAG 151	<b>Appendice 4</b> Performance framework – Tabelle indicatori finanziari OT11 – PON

---

PAG 153	<b>Appendice 5</b> Performance framework – Tabelle indicatori finanziari OT2 – POR
PAG 156	<b>Appendice 6</b> Performance framework – Tabelle indicatori finanziari OT2 – PON
PAG 158	<b>Appendice 7</b> Performance framework – Tabelle indicatori fisici OT11 – POR
PAG 162	<b>Appendice 8</b> Performance framework – Tabelle indicatori fisici OT11 – PON
PAG 165	<b>Appendice 9</b> Performance framework – Tabelle indicatori fisici OT2– POR
PAG 167	<b>Appendice 10</b> Performance framework – Tabelle indicatori fisici OT2– PON
PAG 170	<b>Appendice 11</b> Gli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale) dei POR (fiche)
PAG 234	<b>Appendice 12</b> Gli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale) dei PON (fiche)
PAG 266	<b>ALLEGATI</b>
PAG 267	<b>Allegato 1</b> LISTA INTERVISTATI (CASI DI STUDIO)

---

## Elenco abbreviazioni (sigle e acronimi)

**AdC**

Autorità di Certificazione

**AdG**

Autorità di Gestione

**AdP**

Accordo di Partenariato

**ANPR**

Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente

**AT**

Assistenza Tecnica

**AU**

Autorità Urbane

**BDU**

Banca Dati Unitaria

**BUL**

Banda Ultra Larga

**CdP**

Comitato di Pilotaggio

**CE**

Commissione europea

**CPI**

Centri per l'Impiego

**DFP**

Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri

**DG**

Direzione Generale

**FEASR**

Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

**FESR**

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

**Fondi SIE**

Fondi Strutturali e di Investimento Europei

**FSC**

Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

**FSE**

Fondo Sociale Europeo

**ICT**

Information and Communication Technologies

**IGRUE**

Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea

**IGV**

Impegni giuridicamente vincolanti

**OT**

Obiettivo Tematico

**PA**

Pubblica Amministrazione

**P.A.**

Provincia autonoma

**PON**

Programma Operativo Nazionale

**PON Metro**

Programma Operativo Città Metropolitane

**PON SPAO**

Programma Operativo Sistemi politiche attive per l'occupazione

**POR**

Programma Operativo Regionale

**PRA**

Piano di Rafforzamento Amministrativo

**RA**

Risultato Atteso

**REI**

Reddito di Inclusione

**RSTI**

Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione

**SIA**

Sostegno all'Inclusione Attiva

**SNM**

Sistema Nazionale di Monitoraggio

**TLC**

Telecomunicazioni

**SPID**

Sistema Pubblico di Identità Digitale

**UDM**

Unità di misura

## Executive summary

### Introduzione

Questo secondo Rapporto di monitoraggio del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2 esamina gli interventi avviati e in corso di attuazione nell'arco dell'annualità 2017. In continuità con il precedente Rapporto, presentato nel maggio 2017, sono analizzati i dati relativi all'avanzamento finanziario degli interventi al 31 dicembre 2017 (su dati IGRUE - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea) e presentate alcune analisi, di tipo prevalentemente qualitativo, sullo stato dell'attuazione. In particolare, nel Rapporto 2017 si pone rilievo sull'analisi di alcuni fattori chiave della programmazione attuativa, come le caratteristiche degli interventi, le sinergie tra i due Obiettivi Tematici (OT), l'identificazione di pratiche e interventi 'significativi', e le criticità riscontrate dalle amministrazioni durante l'attuazione. Il Rapporto 2017 è strutturato in due Parti principali e alcune appendici.

### Parte Prima

La Prima Parte è dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario della programmazione. In continuità con il Rapporto 2016, l'analisi dell'avanzamento finanziario dei programmi è stata effettuata utilizzando, per ciascun OT e a livello complessivo, tre indicatori: capacità di impegno, capacità di utilizzo, efficienza realizzativa. Tuttavia, a differenza dell'anno 2016, quando i dati utilizzati derivavano dalle comunicazioni delle Autorità di Gestione (AdG) nell'ambito del monitoraggio bimestrale della clausola di flessibilità, l'indagine 2017 utilizza come base i dati finanziari contenuti nella Banca Dati Unitaria (BDU) IGRUE nell'ambito della rilevazione annuale effettuata in base al Protocollo Unico di Colloquio adottato per la programmazione 2014-2020. Le elaborazioni presentate nel Rapporto 2017 non sono pertanto comparabili con quelle del Rapporto 2016. Il Rapporto 2017 arricchisce il quadro informativo con ulteriori elementi, come il calcolo dei valori medi per programma degli indicatori sopracitati, finalizzato a permettere un confronto tra la performance dei due OT e la performance generale dei programmi e il calcolo del volume complessivo di impegni (giuridicamente vincolanti e 'programmatici') a valere sui due OT, realizzato sulla base delle evidenze raccolte tramite la rilevazione online (presentato nella Parte Seconda del Rapporto).

### Parte Seconda

La Parte Seconda del Rapporto è dedicata a un'analisi maggiormente qualitativa dell'attuazione dei Programmi Operativi (PO), realizzata sulla base delle informazioni reperite tramite ricerca documentale, una rilevazione online e otto casi di studio. In questa Parte sono discusse: la rilevanza delle strategie; gli interventi attivati, riclassificati per tipologie di attività; l'avanzamento procedurale e finanziario degli interventi avviati; i punti di forza e le criticità dell'attuazione; le azioni di supporto messe in atto per ovviare ai problemi attuativi; il raggiungimento dei target relativi al *performance framework* e le sinergie (tra i due OT e tra questi e altri OT/programmi). A corredo di queste

## Appendici e Allegati

due Parti principali, il Rapporto contiene una serie di Appendici, tra cui: l'analisi del contributo OT11 ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (Appendice 1); una breve rassegna internazionale, realizzata per contestualizzare i programmi italiani rispetto alla programmazione SIE nei restanti Paesi Ue (Appendice 2); le tabelle con gli indicatori finanziari e fisici del performance framework (Appendici 3-10); le fiche dettagliate degli interventi OT11 e OT2 avviati e in corso di attuazione in ciascun programma (Appendici 11 e 12).

## Programmazione

A livello complessivo, le risorse dei Programmi Operativi Regionali (POR) programmate sull'OT11 assorbono il 2,6% del totale di risorse programmate a valere sui programmi regionali Fondo Sociale Europeo (FSE), mentre le risorse stanziare per il tema della Crescita Digitale (OT2 al netto degli interventi BUL - Banda Ultra Larga<sup>1</sup>) ammontano al 3,5% delle risorse complessive dei POR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Questo dato varia in maniera significativa da regione a regione. Mentre tutti i POR prevedono investimenti in OT11, tre POR FESR – Lombardia, Toscana e P. A. di Trento – hanno scelto di non investire sul tema della Crescita Digitale. Oltre il 20% delle risorse su OT11 dei POR è programmato dalla Regione Puglia (60 milioni di euro) e il 44% del totale delle risorse programmate su Crescita Digitale è di competenza delle Regioni Puglia e Campania prese congiuntamente (circa 190 milioni di euro). Le risorse dei Programmi Operativi Nazionali (PON) programmate sull'OT11 superano il miliardo di euro, di cui oltre il 67% a valere sul PON Governance (ivi inclusa anche la quota di 267.269.908 euro di risorse OT11 FESR), mentre le risorse stanziare dai PON per la Crescita Digitale ammontano a poco meno di 339 milioni di euro (pari all'11,5% del totale programmato sui PON).

## Avanzamento finanziario

Lo stato di avanzamento finanziario complessivo dell'OT11 nei POR al 31/12/2017 mostra come gli impegni giuridicamente vincolanti (IGV) siano di poco superiori ai 33 milioni di euro (rispetto agli oltre 287 milioni di euro programmati), mentre i pagamenti si sono attestati intorno ai 9 milioni di euro. A fronte di una capacità di impegno che, in media nazionale, risulta pari a circa l'11,5%, le regioni in transizione presentano il valore maggiore (20,4%), mentre le regioni meno sviluppate si attestano all'11,7% e quelle più sviluppate presentano un valore inferiore al 10%. Questo dato non è particolarmente significativo in quanto vi sono profonde differenze all'interno della stessa categoria di regioni.

L'avanzamento finanziario dell'OT2 non risulta più significativo di quello relativo all'OT11. Nel complesso, a fronte degli 862 milioni di euro programmati, gli impegni giuridicamente vincolanti risultano pari a quasi 97 milioni

<sup>1</sup> Gli interventi non sono di competenza del Comitato di Pilotaggio e quindi non costituiscono oggetto di questo Rapporto.

di euro e i pagamenti a 35 milioni di euro. Con riferimento alla capacità d'impegno, le regioni in transizione superano nettamente il valore medio (11,2%) raggiungendo il 37%, mentre le regioni più sviluppate superano la media di alcuni punti (15%) e, infine, quelle meno sviluppate si collocano ben al di sotto della media (poco più del 6%). Anche in questo caso vi sono profonde differenze tra programmi all'interno della stessa categoria di regioni.

Con riferimento all'OT11, i Risultati Attesi (RA) rispetto ai quali si evidenzia un avanzamento maggiore sono il RA 11.3 "Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione", che presenta impegni giuridicamente vincolanti superiori ai 14 milioni di euro, e il RA 11.1 "Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici" che registra impegni per circa 10,3 milioni di euro. Relativamente all'OT2 l'avanzamento più significativo si riscontra sul RA 2.2 "Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili", che presenta impegni giuridicamente vincolanti complessivi superiori a 93 milioni di euro, e il RA 2.3 "Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete" che ha registrato impegni giuridicamente vincolanti pari a circa 3,6 milioni euro.

Nel complesso dei PON, gli impegni giuridicamente vincolanti su OT11 superano, al 31/12/2017, i 106 milioni di euro, pari a una capacità di impegno del 10,6% (a fronte di una capacità d'impegno complessiva dei PON del 18,9%), mentre i pagamenti, alla stessa data, raggiungono quasi i 32 milioni di euro, pari a un'efficienza realizzativa del 3,2%, in linea con il dato generale del complesso dei PON. Con riferimento all'OT2, i PON confermano la scarsa capacità di impegno già riscontrata nel Rapporto 2016, ancora inferiore all'1% (a fronte di una capacità d'impegno generale superiore all'8%), mentre la capacità di utilizzo supera il 50%. La quasi totalità di impegni OT2 dei PON è riferita al PON Metro, con il restante ammontare di competenza del PON Governance.

### **Impegni programmatici e i contenuti degli interventi**

A supplemento dell'analisi quantitativa presentata nella Parte Prima del presente Rapporto, elaborata sulla base dei dati della BDU IGRUE, al fine di fornire un quadro più completo sull'andamento dei programmi, è stata compiuta una rilevazione programma-per-programma di tutti gli interventi avviati e attualmente in corso di attuazione. Con questa rilevazione sono stati mappati tutti i progetti avviati a valere sui due OT al 31/12/2017, inclusi quelli che a tale data non avevano ancora maturato IGv ma per i quali erano state stanziare risorse con specifici atti amministrativi.

Il numero totale di progetti rilevato nei POR è risultato pari a 144 per l'OT11

e 226 per l'OT2.<sup>2</sup> Nei PON, sono stati rilevati 123 e 118 progetti rispettivamente sui due OT. Tali progetti, complessivamente, rappresentano un ammontare di impegni complessivo (IGV e 'programmatici') pari al doppio degli IGV in ambito OT11 POR, quattro volte superiore rispetto agli IGV OT11 nei PON e cinque volte superiore al valore di IGV OT2 dei POR. Il dato più significativo si nota in relazione agli interventi OT2 dei PON che registrano impegni complessivi di ben 66 volte superiori all'ancora esiguo ammontare impegnato giuridicamente, a dimostrazione dell'esistenza di un parco progetti significativo e di una certa dinamicità della programmazione attuativa.

Per quanto riguarda l'OT11, gli interventi dei POR si concentrano per la gran parte su attività di formazione (tipologia di attività che rappresenta quasi metà di tutte le attività finanziate), seguite da interventi relativi all'acquisizione di consulenza e supporto specialistico (20,2%) e da attività di *benchmarking*, scambio di esperienze e *networking*. Al contrario, nel complesso, gli interventi OT11 dei PON si concentrano sull'erogazione di consulenza e supporto specialistico tipologia di attività che abbraccia più della metà delle attività realizzate (54%) e sulla realizzazione di analisi e ricerche (15% delle attività). La formazione rappresenta soltanto il 4% delle attività complessivamente finanziate.

Per quanto riguarda l'OT2, gli interventi sono stati classificati in due sole tipologie di attività: "interventi relativi allo sviluppo di applicazioni tecnologiche" e "interventi relativi all'adozione e sviluppo di infrastrutture tecnologiche". Tali tipologie risultano distribuite in maniera abbastanza uniforme nei POR (43,2% lo sviluppo di applicazioni contro il 52,3% dello sviluppo/adozione di infrastrutture). Per quanto riguarda i PON, la quasi totalità di interventi interseca le due tipologie, le quali, a loro volta, risultano sostanzialmente equidistribuite.

## **Strategicità e rilevanza**

Un elemento importante emerso dalla rilevazione è relativo alla rilevanza delle strategie OT11 e OT2 dei programmi. Sebbene lo stato dell'attuazione non sia avanzato e sebbene, per quanto riguarda OT2, il quadro strategico e attuativo si sia consolidato solo dopo l'approvazione dei PO, l'impianto strategico complessivo dei programmi continua ad essere ritenuto valido dalle amministrazioni responsabili della loro attuazione.

---

<sup>2</sup> Tale rilevazione è stata effettuata avendo come base i dati disponibili a dicembre 2017 (data di somministrazione del questionario online e delle relative *fiche* Excel). A questo totale vanno aggiunti 15 progetti OT11 (uno rispettivamente in Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto, due in Valle d'Aosta e nove in Umbria) e 11 progetti OT2 - Crescita Digitale (quattro in Sardegna e sette in Umbria). Tali interventi sono riportati in calce alle *fiche* relative alle regioni di pertinenza, ma non sono inclusi nelle elaborazioni su tipologie di attività e avanzamento finanziario e procedurale.

**Avanzamento finanziario e procedurale**

In merito alle analisi relative alla performance dei due OT (grado di soddisfacimento delle amministrazioni circa il livello di avanzamento finanziario e procedurale degli interventi), più del 70% degli interventi previsti dai POR e circa la metà degli interventi previsti dai PON in ambito OT11 è considerato avere un avanzamento finanziario soddisfacente, in contrasto con un valore molto minore per gli interventi OT2. Solo il 31,9% degli interventi previsti dai POR e lo 0,8% degli interventi previsti dai PON in ambito OT2 è ritenuto avere un avanzamento soddisfacente o migliore del previsto (categoria applicabile solo ai POR OT2).

Con riferimento all'avanzamento procedurale, l'84,7% degli interventi OT11 previsti dai POR e il 60,2% degli interventi OT11 previsti dai PON è considerato avere un avanzamento soddisfacente, a fronte di un valore pari al 39,9% e dell'1,7% degli interventi OT2 dei POR e dei PON.

Soltanto lo 0,7% degli interventi previsti dai POR e il 4,1% degli interventi previsti dai PON in ambito OT11 è ritenuto in una situazione di ritardo procedurale significativo, a fronte del 5,8% degli interventi OT2 dei POR. Per quanto riguarda l'OT2, più del 40% degli interventi previsti dai POR e la quasi totalità (il 97,4%) degli interventi dei PON è considerato in leggero ritardo, in contrasto con valori relativi agli interventi OT11 molto più contenuti (solo l'8,3% degli interventi OT11 dei POR e il 32,5% degli interventi OT11 dei PON è considerato in leggero ritardo).

Pur riconoscendo i limiti di questo tipo di rilevazione (si riportano le percezioni delle amministrazioni, non un dato oggettivo), i dati sopra esposti fanno emergere tre considerazioni importanti: primo, le amministrazioni hanno una percezione più positiva della performance attuativa dell'OT11 rispetto all'OT2 e ciò rileva sia per quanto riguarda la performance finanziaria, sia per quanto riguarda la performance procedurale. Infatti, mentre la maggioranza degli interventi avviati dai POR in ambito OT2 è considerata in ritardo, la maggioranza degli interventi avviati in ambito OT11 sta procedendo in una maniera che è ritenuta soddisfacente dalle amministrazioni. Una spiegazione di questa percezione, che non trova un riscontro nei dati IGRUE, può essere forse correlata ai ritardi attuativi dovuti alla tardiva evoluzione del quadro normativo nazionale relativo alla Crescita Digitale che si è consolidato soltanto tra il 2016 e 2017 con la dichiarazione di soddisfacimento della relativa condizionalità ex ante (nel luglio 2016) e la pubblicazione del Piano Triennale per l'Informatica della PA 2017-19 (nel maggio 2017). Secondo, l'avanzamento procedurale è considerato migliore rispetto a quello finanziario, il che appare coerente con l'impianto dell'attuazione dei programmi e fa ben sperare circa l'avanzamento finanziario nei mesi a venire. Terzo, anche se il dato degli impegni giuridicamente vincolanti è ancora tutto som-

**Punti di forza  
e di debolezza  
dell'attuazione**

mato deludente (su entrambi gli OT i valori medi degli IGV sono inferiori a quelli complessivi dei programmi), il quadro che emerge appare comunque abbastanza incoraggiante. Una chiave di lettura per questo dato può essere legata, da un lato, al fatto che i valori degli IGV riportati nel database IGRUE sono sottostimati e, dall'altro, al fatto che le amministrazioni hanno a disposizione un parco progetti che corrisponde ad un ammontare di 'impegni programmatici' non irrisorio.

Stando alle percezioni delle autorità responsabili dei POR, il fattore che maggiormente ha determinato la buona performance degli interventi con un avanzamento ritenuto soddisfacente, per entrambi gli OT, è la rispondenza degli interventi al fabbisogno. Lo stesso vale per gli interventi OT11 dei PON mentre diverso è il caso degli interventi OT2 dei PON, per i quali sono stati evidenziati quattro fattori di eguale rilevanza (rispondenza al fabbisogno, continuità con gli interventi della precedente programmazione, presenza di risorse umane adeguate e la buona governance del programma nel suo complesso). Ad agevolare l'attuazione è stata anche la presenza di un contesto 'performante', ovvero l'inquadramento degli interventi all'interno di un programma che è stato avviato tempestivamente e che viene attuato nel contesto di una governance complessivamente ritenuta efficiente.

Per quanto riguarda l'OT11 (POR e PON), i motivi alla base delle performance non soddisfacenti riguardano principalmente difficoltà legate alle caratteristiche degli interventi o a problemi di attuazione specifici. Ugualmente, con riferimento all'OT2, la maggior parte delle problematiche riscontrate dai programmi regionali è rappresentata da difficoltà specifiche, correlate alle caratteristiche o a problemi di attuazione relativi ai singoli interventi. Per i PON che investono in OT2, invece, il fattore che secondo le amministrazioni ha inciso maggiormente nel generare ritardi attuativi (due PON su tre) è stata la complessità delle regole in tema di *public procurement*, in particolare le difficoltà derivanti dall'applicazione del nuovo codice degli appalti.

Consapevoli delle difficoltà, le amministrazioni hanno posto in essere varie misure di supporto all'attuazione. Tra queste, spiccano gli interventi di formazione, animazione e sensibilizzazione presso i beneficiari target (POR OT11) e la semplificazione delle procedure di selezione, la messa a disposizione di esperti/*helpdesk* e lo svolgimento di incontri e attività di animazione presso le amministrazioni beneficiarie (PON OT11). In entrambe le tipologie di programmi si evidenzia la realizzazione di attività di formazione del personale amministrativo. Con riferimento all'OT2, sono state realizzate attività di sensibilizzazione e animazione presso destinatari e amministrazioni regionali, la messa a disposizione di esperti e *helpdesk* per chiarire procedure e contenuti delle azioni, la realizzazione di seminari di formazione per il

## Performance framework

personale incaricato dell'attuazione e l'introduzione di semplificazioni procedurali (sia POR, sia PON).

La maggior parte delle amministrazioni titolari di POR e PON ritiene di raggiungere entro fine 2018 entrambi i target intermedi, finanziari e fisici, relativi al *performance framework* con riferimento ad entrambi gli OT. A determinare i ritardi, laddove presenti, sono stati principalmente fattori riconducibili al singolo programma/amministrazione. I problemi riscontrati sono stati vari e hanno incluso principalmente: la sovrastima o la presenza di errori nel calcolo dei target intermedi e finali (e la sottostima, in fase di programmazione, della tempistica di realizzazione di alcuni interventi); ritardi generalizzati nell'attuazione dei programmi; difficoltà legate all'innovatività e alla complessità degli interventi. In alcuni programmi a causare ritardi sono state le procedure di appalto e la necessità di fare i conti con modifiche apportate in corso d'opera alle strategie dei programmi o con il fallimento o la rinuncia da parte di soggetti beneficiari.

## Sinergie

Le amministrazioni sono abbastanza soddisfatte, nel complesso, del livello di sinergia realizzato tra i due OT, tra gli OT11/OT2 e gli altri OT della programmazione SIE 2014-2020, e tra questi due OT e gli interventi finanziati da altri programmi e fonti di finanziamento. Tuttavia, queste valutazioni e l'effettiva ampiezza delle sinergie variano molto da programma a programma.

L'OT2 risulta più sinergico, rispetto all'OT11, con gli altri OT della programmazione 2014-2020, particolarmente con riferimento agli OT3 e 1. Per quanto riguarda le sinergie tra OT11/OT2 e gli altri programmi, il dato che risalta maggiormente è l'elevata integrazione dichiarata tra OT11 e Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Per quanto concerne gli interventi della politica regionale nazionale (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC) e della politica ordinaria, invece, il quadro è meno netto. Se, da un lato, le sinergie con il FSC e con la politica ordinaria sono valutate positivamente in tutti i casi in cui esse sono considerate come applicabili, ciò che si riscontra è l'alto numero di amministrazioni che considerano le sinergie tra questi programmi e i due OT come 'non applicabili'. Va anche notato che alcune amministrazioni regionali hanno rilevato un'insoddisfacente integrazione tra i POR e i programmi nazionali.

Vi sono molti aspetti su cui le amministrazioni intendono intervenire per rafforzare l'integrazione tra aree di *policy* e le sinergie tra OT, fondi e programmi, anche in un'ottica multi-livello. L'evidenza raccolta mostra che le sinergie sono generalmente contemplate a livello di programmazione, senza però riuscire a tradursi sempre in pratica. Nei casi in cui le sinergie sono state perseguite con successo, ad agevolarne la realizzazione sono state soprattutto la presenza di impegno politico, l'esistenza di un dialogo fattivo

e radicato tra differenti parti della stessa amministrazione e l'impostazione partecipata data alla definizione delle strategie dei programmi. Ad evidenziare la sussistenza di questi ed altri fattori positivi per il conseguimento delle sinergie sono stati soprattutto i programmi plurifondo (in particolare Puglia e Calabria).

## **Conclusioni**

Benché il presente Rapporto non abbia finalità valutative, l'evidenza presentata permette di trarre alcune considerazioni di fondo sul ruolo che gli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale) rivestono nella programmazione 2014-2020.

Entrambi gli OT sono percepiti come 'strategici' dalle amministrazioni e le strategie relative ai due OT sono considerate nella gran parte dei casi ancora valide. Per entrambi gli OT, le strategie sono spesso state definite in continuità con la programmazione 2007-2013 e sulla base delle lezioni apprese dalle esperienze maturate durante la programmazione attuale. In vari casi, inoltre, il coinvolgimento degli stakeholder è stato un passaggio cruciale della definizione delle strategie dei due OT e la strategicità degli interventi OT11/OT2 dei POR è stata rafforzata, in alcuni casi, dall'inquadramento in strategie più ampie, anche di livello nazionale.

Per quanto riguarda l'OT11, si riscontrano, nella maggioranza dei programmi regionali e anche in alcuni PON, interventi concepiti per essere complementari agli interventi 'portanti' dei programmi e alle strategie settoriali delle amministrazioni. Non sempre, però, gli interventi messi in campo possono essere definiti come 'strutturali', con l'ovvia eccezione del PON Governance che prevede misure a supporto della riforma della Pubblica Amministrazione. In alcuni casi, le risorse OT11 sono utilizzate per interventi con finalità puntuali o che rispondono a esigenze di lungo periodo delle amministrazioni ma che, in mancanza di un piano complessivo, rischiano di rimanere frammentate. Inoltre, pochi appaiono i casi di interventi 'sistemici'. Questo aspetto conferma quanto già evidenziato nel Rapporto 2016.

Si riscontra anche una certa permeabilità tra gli interventi OT11 e quelli di Assistenza Tecnica (AT), a dimostrazione della difficoltà operativa per le amministrazioni di distinguere tra capacity building con carattere strutturale e rafforzamento amministrativo contingente, funzionale alla migliore attuazione dei programmi o al soddisfacimento di esigenze amministrative immediate o temporanee.

Grazie all'OT11, i programmi SIE sono centrali per gli obiettivi di rafforzamento amministrativo delle amministrazioni, ma ciò porta a sollevare dubbi circa l'addizionalità degli investimenti e l'adeguatezza complessiva delle risorse rispetto al fabbisogno.

Anche la strategicità e la rilevanza degli interventi OT2 appaiono essere state assicurate dall'inquadramento degli stessi in alcune strategie più ampie e, spesso, dalla continuità con la programmazione 2007-2013, di cui gli interventi dei PO 2014-2020 tendono a rappresentare un consolidamento ed un'evoluzione. Anche in questo caso, tuttavia, bisogna riflettere su che cosa si intenda per strategicità. La semplice rispondenza ad un fabbisogno reale non è di per sé sinonimo di strategicità. Le attribuzioni finanziarie dei programmi per gli obiettivi della Crescita Digitale appaiono spesso finalizzate all'adeguamento di soluzioni già esistenti, mentre non vengono perseguite strategie di innovazione radicale. Anche in questo caso, la portata finanziaria degli interventi, appare inferiore rispetto al fabbisogno.

I due OT presentano un avanzamento procedurale e finanziario molto differenziato tra programmi, anche all'interno della stessa tipologia di regioni. A livello aggregato, tuttavia, entrambi gli OT presentano una capacità d'impegno e un'efficienza realizzativa che è inferiore, anche se non di molto, ai corrispondenti valori dei programmi complessivamente presi.

Se la rispondenza al fabbisogno è uno dei fattori che hanno permesso ad alcuni degli interventi attivati di procedere in maniera soddisfacente, in altri casi vi sono elementi che stanno rallentando l'attuazione. Vari dei problemi riscontrati dalle amministrazioni nell'attuazione degli interventi OT11 e OT2 hanno un carattere generale, che deriva dai ritardi complessivi nell'attuazione dei programmi o che addirittura esula dal perimetro di azione degli stessi. Mancanza di personale, rallentamenti dovuti a ricambi politici o amministrativi presso gli enti responsabili dell'attuazione, scarsità di competenze presso amministrazioni e beneficiari, difficoltà di dialogo e coordinamento tra amministrazioni a diversi livelli di governance ed anche all'interno delle stesse amministrazioni sono tutti fattori critici che i programmi non hanno leve per poter scardinare.

Le amministrazioni sono abbastanza soddisfatte, nel complesso, del livello di sinergia realizzato tra i due OT, tra gli OT11/OT2 e gli altri OT della programmazione 2014-2020, e tra programmi e fonti di finanziamento. Tuttavia, queste valutazioni e l'effettiva ampiezza delle sinergie variano molto da programma a programma. Inoltre, benché vi siano molti aspetti su cui le amministrazioni intendono intervenire per rafforzare l'integrazione tra aree di *policy* e le sinergie tra OT, fondi e programmi, l'evidenza raccolta dimostra che le sinergie sono generalmente contemplate a livello di programmazione, senza però riuscire a tradursi sempre in pratica.

Vari fattori possono facilitare o ostacolare il perseguimento delle sinergie. Ciò che sembra avere un impatto sulla effettiva capacità delle amministrazioni di realizzare un approccio integrato e sinergico tra OT e programmi

non è tanto il carattere plurifondo degli stessi, quanto: l'esistenza di una struttura forte, atta a garantire il presidio e il coordinamento delle politiche e l'integrazione tra diverse fonti di finanziamento, la disponibilità di risorse umane adeguate per numero e competenze e l'esistenza di una modalità di lavoro fondata sulla collaborazione inter- e intra-istituzionale.

È anche significativo come, in molti casi, le amministrazioni non percepiscono la potenzialità di sinergie con le politiche regionali nazionali e con le politiche ordinarie. Per entrambi gli OT è stato rilevato come la portata finanziaria dei Fondi SIE sia ritenuta insufficiente rispetto al fabbisogno. Questa situazione presenta il rischio che gli obiettivi di rafforzamento amministrativo strutturale e di Crescita Digitale non vengano raggiunti.

L'evidenza raccolta suggerisce l'opportunità di avviare un percorso condiviso finalizzato non soltanto ad una migliore integrazione tra interventi, ma anche al rafforzamento di un presidio dal centro, di supporto strategico e operativo, che possa aiutare le amministrazioni a definire in maniera ponderata le priorità di intervento e a comprendere la demarcazione che esiste tra rafforzamento amministrativo di carattere strutturale e sistemico, e *capacity building* relativa a esigenze puntuali ed estemporanee.

Oltre a ciò, il PON Governance e il CdP potrebbero intervenire a supporto di una varietà di ambiti specifici. Nelle risposte all'indagine online, circa un terzo delle amministrazioni interpellate ha formulato indicazioni a riguardo. Tra queste figurano il rafforzamento della capacità della PA di lavorare in rete e di coinvolgere gli stakeholder, l'accompagnamento al percorso di riforma degli enti locali (tramite azioni di riqualificazione del personale degli enti coinvolti in processi di riordino istituzionale), la messa in rete delle amministrazioni italiane con altre realtà europee, lo sviluppo delle risorse umane e un maggiore supporto all'integrazione tra strategie regionali e nazionali.

Per quanto riguarda il PON Governance, questo percorso di integrazione con la programmazione regionale è già in parte operativo, sia attraverso l'avvio di interventi a supporto della creazione delle condizioni di sistema funzionali ai fabbisogni dei territori, sia tramite progetti nazionali che operano in complementarietà con la programmazione regionale nel quadro di strategie integrate. Tale raccordo va rafforzato attraverso un processo condiviso, volto sia a sostenere la conoscenza degli interventi nazionali a livello regionale, sia a sviluppare un'analisi dal basso dei fabbisogni. Su questo il Comitato, anche attraverso il network OT11-OT2, che già coinvolge tutte le amministrazioni centrali e regionali interessate da questi due Obiettivi Tematici, potrà giocare senz'altro un ruolo chiave.

## Introduzione

### Comitato di Pilotaggio per il coordinamento OT11-OT2 e la sua funzione di monitoraggio

Il tema della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni del nostro Paese è stato oggetto di attenzione da parte della Commissione europea fin dalla fase di definizione degli indirizzi della programmazione 2014-2020. Nel *Position Paper* del 2012, *“il supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione”* è stato indicato come una delle quattro priorità di finanziamento per consentire all'Italia di contribuire al meglio al perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Nelle raccomandazioni specifiche per Paese del 2013 e del 2014, la Commissione europea ha invitato le istituzioni pubbliche italiane a una maggiore efficienza amministrativa e a un miglior coordinamento tra i livelli di governo per un ottimale utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE). Tali raccomandazioni sono state recepite nell'Accordo di Partenariato (AdP) 2014-2020 e sono diventate il punto di riferimento per la definizione, nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) e Nazionali (PON), degli interventi relativi agli Obiettivi Tematici (OT) 11<sup>1</sup> e 2<sup>2</sup> (componente Crescita Digitale).

L'AdP ha previsto la costituzione di un Comitato di Pilotaggio (CdP) con funzioni di coordinamento degli interventi OT11 e OT2 (componente Crescita Digitale) per garantire la corretta ed efficace attuazione della strategia di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni italiane, a tutti i livelli di governance, e dei potenziali beneficiari

---

1 L'Obiettivo Tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente” ha come riferimento: due priorità di investimento FSE (11.i Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance; 11.ii *Rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale*) e una priorità d'investimento FESR (*Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione*”).

2 L'Obiettivo Tematico 2 “Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime”, per la parte riferibile alla Crescita Digitale, ha come riferimento, per quanto riguarda il contesto della capacità amministrativa due priorità di investimento: 2b - *Sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC* e 2c - *Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health*.

dei Fondi SIE.<sup>5</sup> In particolare, al CdP è stato assegnato il compito di promuovere la complementarità e l'integrazione fra le Azioni OT11-OT2 dei diversi PO, con l'obiettivo di garantire la coerenza degli interventi, evitare la frammentarietà e la sovrapposizione in fase di attuazione ed assicurare l'uso efficiente delle risorse, attraverso la generazione di sinergie ed economie di scala tra le amministrazioni.

Il CdP ha tra i suoi compiti anche quello di *“esaminare i dati di monitoraggio di tutte le Azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa”*. L'attività di monitoraggio si è concentrata, per questo secondo Rapporto relativo all'annualità 2017, sulla programmazione attuativa dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali e prende in considerazione le attività avviate entro dicembre 2017.

## Metodologia e fonti informative

In continuità con il Rapporto 2016, le analisi oggetto di questo Rapporto non hanno finalità valutative, né intendono proporre comparazioni di performance tra amministrazioni o categorie di regioni, ma sono state condotte allo scopo di offrire un quadro il più possibile accurato dello stato della programmazione attuativa, funzionale a supportare i processi di programmazione e gestione degli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale).

Lo stato della programmazione attuativa dei due OT è ancora abbastanza arretrato. A causa della indisponibilità, su ampia scala, di dati sul progresso fisico degli interventi, e al fine di fornire un quadro sulla programmazione attuativa dei due OT il più completo possibile, per il lavoro di monitoraggio di quest'anno si è scelto di integrare l'analisi dei dati finanziari IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea) con rilevazioni dirette presso le amministrazioni responsabili dei programmi. In particolare, sono stati realizzati un'indagine online presso tutte le amministrazioni titolari di programmi con interventi OT11 e/o OT2 e otto casi di studio. In alcuni casi, le informazioni reperite hanno avuto un esplicito carattere autovalutativo. Pur riconoscendo i limiti di endogeneità insiti in

tali metodologie, l'insieme dell'evidenza raccolta fornisce un quadro molto dettagliato e comprensivo sui temi di interesse del CdP e del tutto coerente con le finalità operative e non valutative del lavoro.

Nel complesso, il Rapporto è stato costruito sulla base di una varietà di fonti informative:

- **i documenti di programmazione** approvati (POR e PON) e la documentazione relativa a riprogrammazioni a valere sui due OT di interesse;
- **i dati di monitoraggio finanziario resi disponibili dall'IGRUE** sulla base della Banca Dati Unitaria (BDU) al 31/12/2017;
- gli esiti di un'**indagine online** presso tutte le amministrazioni regionali e nazionali responsabili dell'attuazione dei PON e POR che finanziano interventi a valere su OT11 e OT2 (Crescita Digitale);
- i risultati di **otto casi di studio** – quattro per OT11 e quattro per OT2 (Crescita Digitale);
- **i dati di monitoraggio della piattaforma “Mosaico”** dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (per l'appendice contenente un'analisi sul contributo dell'OT11 ai

<sup>5</sup> Il Comitato di Pilotaggio per il coordinamento OT11 e OT2 è stato istituito con decreto a firma del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2015.

Piani di Rafforzamento Amministrativo - PRA);<sup>6</sup>

- i contenuti della discussione nell'ambito di un **focus group di esperti**.

Per permettere un'adeguata comprensione della portata del lavoro svolto, è utile specificare alcune questioni metodologiche:

- **Dati IGRUE** – A differenza del Rapporto 2016, per il quale i dati IGRUE utilizzati erano stati derivati dalle comunicazioni delle Autorità di Gestione (AdG) nell'ambito del monitoraggio bimestrale della clausola di flessibilità, il Rapporto 2017 utilizza come base i dati finanziari contenuti nella BDU IGRUE nell'ambito della rilevazione annuale effettuata in base al Protocollo Unico di Colloquio adottato per la programmazione 2014-2020. Pertanto, le elaborazioni presentate nel Rapporto 2017 non sono comparabili con quelle del Rapporto 2016.
- **Indagine online** – L'indagine online ha previsto due elementi complementari tra loro: un questionario online e una rilevazione tramite schede Excel, in parte precompilate, degli interventi avviati a valere sui due OT (per OT2, relativamente alla sola componente Crescita Digitale). **Il questionario online** ha coperto vari temi inerenti all'attuazione, in particolare: la rilevanza delle strategie; l'avanzamento dell'attuazione finanziaria e procedurale; il progresso ai fini del *performance framework*; le riprogrammazioni effettuate o in programma; una ricognizione delle pratiche attuative significative ed anche delle criticità riscontrate in sede di attuazione, e le sinergie (tra i due OT, tra OT11/OT2 e gli altri OT della programmazione SIE 2014-2020, e tra OT11/OT2 e altri programmi SIE e/o finanziati da altre fonti. La **rilevazione tramite**

**schede Excel** ha permesso una puntuale ricognizione di tutti gli interventi avviati al 31/12/2017, ivi inclusi gli interventi che non avevano ancora maturato a tale data impegni giuridicamente vincolanti (IGV) e che quindi non erano presenti nella BDU IGRUE. Per questi interventi, sono stati rilevati il progresso finanziario (impegni giuridicamente vincolanti, laddove intervenuti, e programmatici) e il Risultato Atteso (RA) di riferimento, la classificazione in 'tipologie di attività' e "un'autovalutazione" delle amministrazioni del grado di avanzamento finanziario e procedurale. L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di fornire un quadro più aggiornato e completo rispetto al dato ufficiale rilevato dalla Banca Dati IGRUE, anche al fine di comprendere l'entità dei progetti complessivamente avviati dalle amministrazioni e, quindi, la possibile evoluzione finanziaria dei programmi nei mesi futuri.

- **Casi di studio** – I casi di studio sono stati impostati in maniera tale da essere complementari alle restanti fonti e hanno mirato a ricostruire le logiche alla base delle scelte strategiche e operative dei programmi, i contenuti dei progetti attuati (con particolare riferimento a due RA selezionati, i RA 11.3 e 2.2) e i processi di attuazione, anche al fine di testare alcune delle conclusioni emerse dal Rapporto relativo all'annualità 2016. Gli otto casi di studio – per ciascun OT, un PON e un POR per ogni categoria di regione – sono stati individuati dal gruppo di lavoro in consultazione con il CdP in modo da assicurare che, per ciascuna tipologia di programma, vi fosse un numero significativo di interventi riconducibile al RA prescelto.<sup>7</sup>
- Grande attenzione è stata posta alla verifica delle fonti informative, anche in considerazione dell'esigenza di creare una base statistica solida, aggiornabile an-

<sup>6</sup> Ultimo dato disponibile al 31/08/2017.

<sup>7</sup> Sulla base delle informazioni del Rapporto 2016, della rilevazione AgID 2017 (per OT2) e dal database IGRUE al 30/06/2017, sono stati individuati il RA 11.3 e 2.2 come quelli che complessivamente presentavano un numero maggiore di progetti avviati. Sono stati successivamente esaminati, per questi RA, tutti gli interventi avviati (numero, contenuti e impegni) al fine di selezionare i programmi con il più significativo numero di progetti avviati. Gli otto casi hanno riguardato i seguenti programmi: POR FSE-FESR Calabria, POR FSE Sardegna, POR FSE Umbria e PON Inclusione, per OT11, e POR FESR Abruzzo, POR FESR Liguria, POR FSE-FESR Puglia e PON Metro, per OT2. L'intento alla base di questa scelta non è stato quello di selezionare i programmi 'migliori', quanto semplicemente di puntare su programmi con un avanzamento operativo tale da permettere un utile approfondimento delle tematiche di interesse.

nualmente, tale da poter garantire l'osservazione nel tempo dei fenomeni, assicurando la confrontabilità dei dati nel tempo.<sup>8</sup> Tutte le informazioni raccolte, sia tramite la rilevazione online, sia con i casi di studio, sono state validate dalle amministrazioni interessa-

te. L'intento è quello di continuare a sviluppare questa base informativa negli anni a venire, includendo nei Rapporti futuri anche i dati oggettivi sulle realizzazioni e i risultati dei programmi, non appena tali dati saranno disponibili su più ampia scala.

## Struttura e contenuti del Rapporto

Il Rapporto è suddiviso in due Parti:

- la Prima Parte è dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario della programmazione, realizzata sulla base dei dati desunti dai PO (nell'ambito della sezione dedicata al piano finanziario) e di quelli relativi al monitoraggio IGRUE. Questa Parte del Rapporto ricalca, a grandi linee, il Rapporto 2016 e s'incentra sugli stessi tre indicatori finanziari:<sup>9</sup>
  - *capacità di impegno*, data dal rapporto tra impegni giuridicamente vincolanti e risorse programmate;
  - *capacità di utilizzo*, data dal rapporto tra pagamenti e impegni giuridicamente vincolanti;
  - *efficienza realizzativa*, data dal rapporto tra pagamenti e risorse programmate.

Rispetto al Rapporto 2016, tuttavia, il Rapporto 2017 arricchisce il quadro informativo con ulteriori elementi: primo, per gli indicatori di cui sopra sono anche forniti i valori medi nei programmi di riferimento, in modo da permettere un confronto tra la performance dei due OT e la performance generale dei programmi; secondo, è stato calcolato il valore finanziario medio dei progetti all'interno di ciascun RA; terzo, come già notato, a supplemento del dato IGRUE relativo agli

impegni giuridicamente vincolanti, il Rapporto presenta anche i valori degli impegni 'programmatici' a valere sui due OT, calcolati sulla base dei dati raccolti con l'indagine online (un dato discusso nella Seconda Parte del Rapporto).

- La Seconda Parte del Rapporto è dedicata a un'analisi maggiormente qualitativa dell'attuazione dei Programmi Operativi, realizzata sulla base delle informazioni reperite tramite ricerca documentale, l'indagine online e i casi di studio. In questa Parte sono discusse: la rilevanza delle strategie; gli interventi attivati, riclassificati per tipologie di attività; l'avanzamento procedurale e finanziario degli interventi avviati; i punti di forza e le criticità dell'attuazione; le azioni di supporto messe in atto per ovviare ai problemi attuativi; il raggiungimento dei target relativi al *performance framework*; le sinergie.

A corredo di queste due Parti principali sono state preparate una serie di Appendici e Allegati, tra cui: l'analisi del contributo OT11 ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (Appendice 1); delle *fiche* dettagliate sugli interventi OT11 e OT2 in ciascun programma (Appendici 2 e 3) e una breve rassegna internazionale (Appendice 4), utile a contestualizzare i programmi italiani rispetto alla programmazione SIE nei restanti Paesi Ue.

<sup>8</sup> Come illustrato nell'introduzione alla Parte Prima del Rapporto, solo i dati relativi alle azioni attuate, reperiti tramite il questionario online, sono comparabili con i dati presentati nel Rapporto 2016. I dati IGRUE al 31/12/2017 non sono confrontabili con quelli utilizzati per il Rapporto 2016 (al 31/12/2016).

<sup>9</sup> L'analisi dei principali indicatori di avanzamento finanziario è stata condotta a livello di Obiettivo Tematico, in quanto il Regolamento (Ue) 1303/2013 chiedeva di riportare nel piano finanziario programmatico dei PO l'allocazione delle risorse a livello di Obiettivo Tematico e non di Risultato Atteso.

## Gruppo di lavoro e ringraziamenti

Il Rapporto è a cura della Segreteria Tecnica del Comitato di Pilotaggio OT11-OT2. Il gruppo di lavoro che ha seguito le attività di monitoraggio è composto da: Laura Massoli (supervisione e coordinamento); Laura Polverari (direzione scientifica e coordinamento); Paola di Capua, Alessandra Mariani, Niccolò Alessandro Eugenio Mattia e Patrizia Sorbini (*core team*); Daniela Pieri (analisi dati IGRUE); Sergio Agostinelli, Simone Buseti, Fabrizio Donzella – AgID (casi di studio); Sonia Corsi, Silvia Fracchia, Mauro Murgioni, Elvira Zollerano (analisi documentale, supporto alla rilevazione online); Silvia Sanità di Toppi e Luisa Veneto (Appendice PRA); Donata Bologna e Paola Pezzuto (impaginazione grafica, revisione linguistica). Pia Marconi, Capo Dipartimento Funzione Pubblica, e Valeria Spagnuolo, Formez PA, hanno seguito le attività in tutte le diverse fasi.

Si ringraziano:

le Amministrazioni titolari di POR e PON per la collaborazione prestata nella rilevazione e nei casi di studio

- AgID per la collaborazione fornita durante tutte le fasi di lavoro e per il supporto nella realizzazione dei casi di studio OT2;
- IGRUE e l'Agenzia per la Coesione Territoriale per i dati forniti rispettivamente sull'avanzamento finanziario dei programmi e sui PRA;
- la Commissione europea per la collaborazione sul *benchmarking* internazionale;
- gli esperti che hanno partecipato al *focus group* tenutosi a Roma il 18 aprile 2018.

Eventuali errori ed omissioni sono a carico del gruppo di lavoro.



---

# **PARTE PRIMA**

**ANALISI QUANTITATIVA DEI DATI FINANZIARI E FISICI**

---

# PARTE PRIMA

## ANALISI QUANTITATIVA DEI DATI FINANZIARI E FISICI

Questa parte di monitoraggio dello stato di attuazione degli Obiettivi Tematici 2 e 11 è dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario della programmazione, realizzata sulla base dei dati desunti dai PO (nell'ambito della sezione dedicata al piano finanziario) e di quelli relativi al monitoraggio IGRUE a fine 2017. Le fonti informative utilizzate<sup>10</sup> per la realizzazione dell'analisi sono di due tipologie, in linea con la scelta metodologica già adottata per la redazione del Rapporto 2016:

- una prima è costituita dai documenti di programmazione approvati (POR e PON), per determinare le risorse programmate a valere sui due OT;
- una seconda si riferisce ai dati quantitativi di monitoraggio finanziario forniti dall'IGRUE, BDU del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), indicanti gli impegni giuridicamente vincolanti e i pagamenti realizzati al 31/12/2017.

I dati sono presentati distintamente per i POR e per i PON.

A premessa di quanto descritto nei paragrafi a seguire, va specificato rispetto al Rapporto 2016, che non sono possibili comparazioni con i dati al 31/12/2016, in

quanto questi ultimi derivavano non dalla BDU ma dai dati forniti all'IGRUE direttamente dalle amministrazioni nell'ambito del monitoraggio bimestrale relativo alla "Clausola di flessibilità dei fondi SIE al 31/12/2016".

Come per il Rapporto 2016, l'analisi dell'avanzamento finanziario delle risorse è stata effettuata utilizzando, per ciascun OT e a livello complessivo, i tre indicatori<sup>11</sup> precedentemente elencati: **capacità di impegno, capacità di utilizzo, efficienza realizzativa**.

Nel successivo capitolo vengono descritti la programmazione finanziaria e l'avanzamento finanziario di OT11 e OT2 al 31/12/2017. Nello specifico:

- al Cap. 1 vengono descritte le caratteristiche della programmazione finanziaria;
- al Cap. 2 viene descritto l'avanzamento finanziario. Più nel dettaglio:
  - *al Par. 2.1 viene descritto l'avanzamento finanziario dei POR;*
  - *al Par. 2.2 viene descritto l'avanzamento finanziario dei PON;*
- al Cap. 3 è riportata la sintesi delle principali evidenze emerse.

<sup>10</sup> I dati relativi alla BDU IGRUE al 31/12/2017 sono stati trasmessi il 22 febbraio 2018.

<sup>11</sup> L'analisi dei principali indicatori di avanzamento finanziario, in rapporto al valore programmato, è stata condotta a livello di Obiettivo Tematico, in coerenza con quanto stabilito dal Regolamento (Ue) 1303/2013 che prevede di riportare nel piano finanziario dei PO l'allocazione delle risorse a livello di Obiettivo Tematico e non di Risultato Atteso.

## 1. RISORSE PROGRAMMATE

La verifica sullo stato di avanzamento dei PO ha come riferimento l'allocatione delle risorse effettuata nei PO in fase di programmazione. Va segnalato che, essendo la ripartizione delle risorse articolata a livello di Assi, quelle programmate sull'OT2 ricomprendono gli interventi per la Banda Ultra Larga (BUL). Tali interventi non sono di competenza del CdP e dunque – come nel caso del Rapporto di monitoraggio 2016 – non interessano questa analisi.

Per capire quanta parte delle attribuzioni OT2 dei programmi si riferisce soltanto agli interventi relativi alla Crescita Digitale, si è fatto ricorso alle informazioni contenute nei PO relativamente alle categorie di operazioni e, in particolare, ai **settori di intervento**. Per quanto non vincolanti, tali informazioni consentono di fornire un quadro più dettagliato delle scelte compiute dalle diverse amministrazioni rispetto alle priorità di investimento. Nello specifico, le analisi sono state condotte depurando tali valori dai settori di intervento collegati esclusivamente alle operazioni sulla BUL.<sup>12</sup>

L'analisi che segue presenta in maniera distinta i dati dei POR – differenziati per categorie di regioni – e dei PON,<sup>13</sup> questi ultimi con esclusivo riferimento ai Programmi Operativi che prevedono l'attivazione dell'OT11 e/o l'OT2 (limitatamente agli interventi relativi alla Crescita Digitale).

Nella Tabella 1 sono riportati i valori degli stanziamenti dei POR per regione. Per quanto concerne i POR Fondo Sociale Europeo (FSE), l'OT11 assorbe il 2,6% delle risorse programmate. Alcune regioni hanno tuttavia destinato a tale obiettivo una quota maggiore di risorse programmate: tra queste, in particolare, le Regioni Basilicata (4,7%), Calabria (4,8%), Sicilia (4,0%) e Puglia (3,9%). Di contro, alcune regioni come Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana hanno destinato a tale obiettivo meno dell'1% del totale programmato.

L'OT2 assorbe, al netto delle risorse destinate alla BUL, il 3,5% delle ri-

12 Ci si riferisce ai Settori di intervento 45 - TIC: rete principale/rete di backhaul, 46 - ICT: rete a banda larga ad alta velocità (accesso/linea locale;  $\geq 30$  Mbps) e 47 - rete a banda larga ad altissima velocità (accesso/linea locale  $\geq 100$  Mbps).

13 Rimangono esclusi dall'analisi il PON Cultura, il PON Imprese e competitività, il PON Infrastrutture e reti, il PON Iniziativa PMI e il PON Ricerca che non hanno previsto in fase di programmazione risorse sull'Agenda Digitale e l'OT11.

risorse programmate sui POR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Alcune regioni hanno destinato alla Crescita Digitale una quota decisamente maggiore di risorse; si tratta, in particolare, delle Regioni Molise

(11%), Veneto (7,5%), Valle d'Aosta (6,3%), Sardegna (6,3%) e della P.A. di Bolzano (7,9%). Lombardia, Toscana e la P.A. di Trento non hanno invece previsto di erogare risorse per tale obiettivo.

**Tabella 1 - POR: risorse programmate complessive e in OT11 e OT2 per regione**

Regioni	Totale POR FSE (a)	Totale OT11 (b)	V.% OT11 (b/a)	Totale POR FESR (c)	Totale OT2* (d)	V.% OT2 (d/c)
Piemonte	872.290.000,00	2.500.000,00	0,3	965.844.740,00	53.500.000,00	5,5
Valle d'Aosta	55.572.550,00	1.104.000,00	2,0	64.350.950,00	4.050.950,00	6,3
Liguria	354.544.768,00	1.772.724,00	0,5	392.545.240,00	21.000.000,00	5,3
Lombardia	970.474.516,00	20.000.000,00	2,1	970.474.516,00	-	-
P.A. Bolzano	136.621.198,00	4.098.636,00	3,0	136.621.198,00	10.820.400,00	7,9
P.A. Trento	109.979.984,00	2.089.620,00	1,9	108.668.094,00	-	-
Veneto	764.031.822,00	22.920.956,00	3,0	600.310.716,00	45.000.000,00	7,5
Friuli Venezia Giulia	276.427.814,00	3.980.560,00	1,4	230.779.184,00	1.738.336,80	0,8
Emilia-Romagna	786.250.182,00	1.572.500,00	0,2	481.895.272,00	13.614.214,00	2,8
Toscana	732.963.216,00	5.863.706,00	0,8	792.454.508,00	-	-
Marche	287.979.618,00	11.139.184,00	3,9	337.383.288,00	12.412.110,00	3,7
Umbria	237.528.802,00	9.140.108,00	3,8	356.293.204,00	21.511.700,00	6,0
Lazio	902.534.714,00	33.280.000,00	3,7	913.065.194,00	33.270.000,00	3,6
<b>Regioni più sviluppate</b>	<b>6.487.199.184,0</b>	<b>119.461.994,0</b>	<b>1,8</b>	<b>6.350.686.104,0</b>	<b>216.917.710,8</b>	<b>3,4</b>
Abruzzo	142.503.150,00	4.275.096,00	3,0	231.509.780,00	9.000.000,00	3,9
Molise	47.706.460,00	500.000,00	1,0	105.900.994,00	11.649.110,00	11,0
Sardegna	444.800.000,00	15.568.000,00	3,5	930.979.082,00	58.651.000,00	6,3
<b>Regioni in transizione</b>	<b>635.009.610,0</b>	<b>20.343.096,0</b>	<b>3,2</b>	<b>1.268.389.856,0</b>	<b>79.300.110,0</b>	<b>6,3</b>
Campania	837.176.347,00	25.110.000,00	3,0	4.113.545.845,00	189.083.666,85	4,6
Puglia	1.544.818.898,00	60.000.000,00	3,9	5.576.140.094,00	190.264.904,00	3,4
Basilicata	289.624.168,00	13.638.112,00	4,7	826.031.332,00	45.000.000,00	5,4
Calabria	339.119.835,00	16.394.835,00	4,8	2.039.837.007,00	30.597.554,67	1,5
Sicilia	820.096.428,00	32.803.857,00	4,0	4.557.908.024,00	110.906.603,89	2,4
<b>Regioni meno sviluppate</b>	<b>3.830.835.676,0</b>	<b>147.946.804,0</b>	<b>3,9</b>	<b>17.113.462.302,0</b>	<b>565.852.729,4</b>	<b>3,3</b>
<b>TOTALE</b>	<b>10.953.044.470,0</b>	<b>287.751.894,0</b>	<b>2,6</b>	<b>24.732.538.262,0</b>	<b>862.070.550,2</b>	<b>3,5</b>

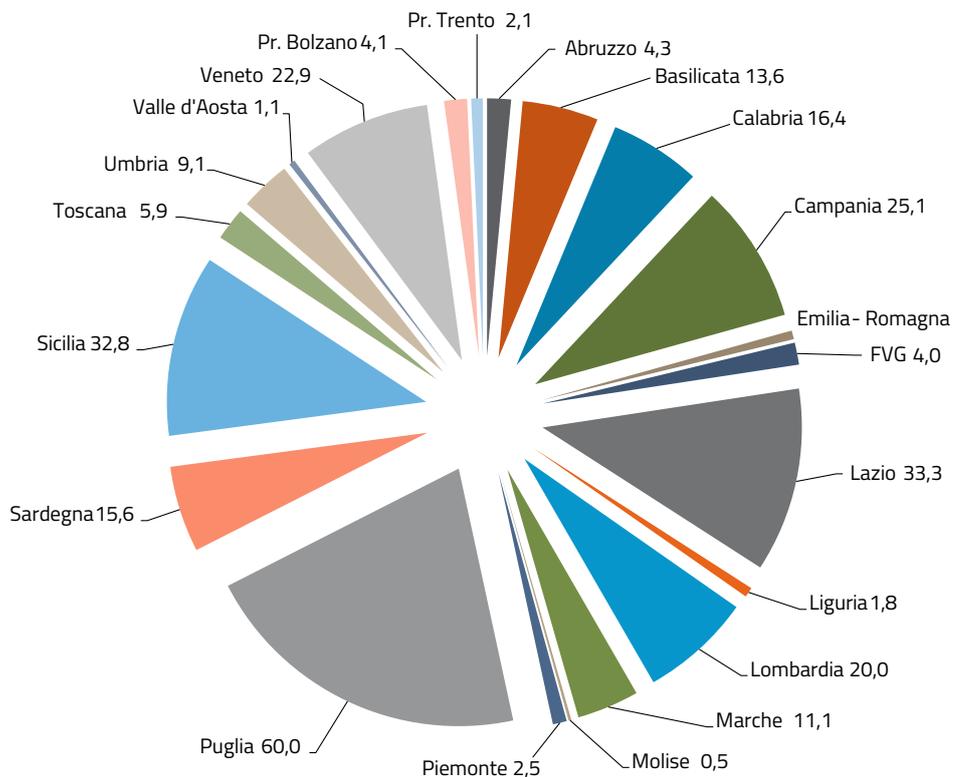
Fonte: documenti di programmazione. \*al netto degli interventi BUL.

A livello complessivo, si evidenzia come le risorse programmate sull'OT11 assorbano il 2,6% di tutte le risorse a valere sui programmi regionali FSE, mentre le risorse stanziare sulla Crescita Digitale (OT2 al netto degli interventi BUL) ammontano al 3,5% delle risorse complessive dei programmi FESR regionali. A livello di categorie di regione, una quota relativamente più elevata di risorse sull'OT11 sul complesso delle risorse FSE è stata appostata dalle regioni meno sviluppate (il 3,9% della dotazione complessiva), mentre per la Crescita Digitale la quota più elevata è stata stanziata dalle regioni in transizione (il 6,3% del totale FESR).

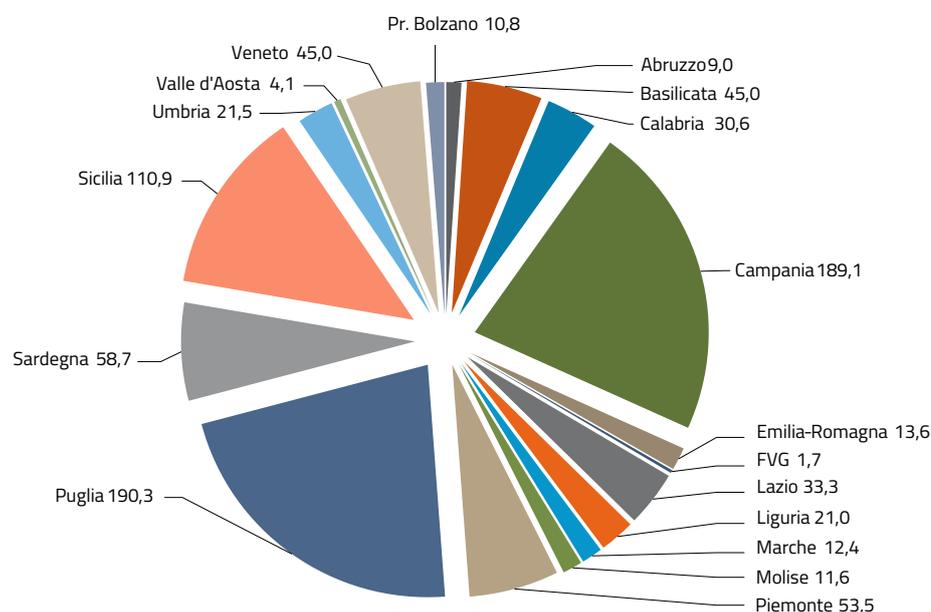
I Grafici 1 e 2 riportano la ripartizione regionale del totale delle risorse programmate su OT11 e OT2. Come si può osservare, oltre il 20% delle risorse POR comples-

sive su OT11 è programmato dalla Regione Puglia (60 milioni di euro), con anche le Regioni Lazio e Sicilia che hanno destinato a tale OT un'ingente quota di risorse (circa 33 milioni di euro). Di contro le risorse programmate su tale OT da Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Molise sono inferiori allo 0,6% del totale programmato. Per quanto concerne OT2, ben il 44% del totale delle risorse programmate dalle regioni su Crescita Digitale è di competenza delle Regioni Puglia e Campania (circa 190 milioni di euro), con anche una quota rilevante di risorse allocata dalla Regione Siciliana (12,9% del totale pari a circa 110 milioni di euro). Di contro, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia hanno destinato a tale obiettivo assai meno dell'1% del totale programmato (rispettivamente 4,1 e 1,7 milioni di euro).

**Grafico 1 - Ripartizione regionale delle risorse programmate su OT11 (M€)**



Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

**Grafico 2 - Ripartizione regionale delle risorse programmate su OT2 (ME)**

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

L'allocazione programmata delle risorse dei PON è riportata nella Tabella 2. Nel complesso, le risorse programmate sull'OT11 sono oltre un miliardo di euro, di cui quasi 680 milioni di euro a valere sul PON Governance (comprensivo della quota di 267.269.908 euro di risorse FESR allocate sull'OT11), mentre le risorse allocate sull'OT2 ammontano a poco meno di 339 milioni di euro.

**Tabella 2 - PON: risorse programmate sull'OT11 e sull'OT2\***

PON	Totale programmato PON - euro (a)	OT11		OT2	
		Euro (b)	V% OT11** (b/a)	Euro (c)	V% OT2** (c/a)
PON Metro	892.933.334	-	-	151.982.830	17,0
PON Inclusione	1.238.866.667	10.399.999	0,8	-	-
PON SPAO	2.176.505.801	114.410.117	5,3	-	-
PON Governance	827.699.996 ***	679.831.252***	82,1	95.763.562	11,6
PON Scuola	2.963.487.706	130.726.277	4,4	-	-
PON Legalità <sup>14</sup>	610.333.334	70.306.667	11,5	90.769.334	14,9
<b>TOTALE</b>	<b>8.709.826.838</b>	<b>1.005.674.312</b>	<b>11,5</b>	<b>338.515.726</b>	<b>3,9</b>

\*I valori sono da intendersi comprensivi del cofinanziamento statale.

\*\*Il calcolo è stato effettuato sul costo totale del PO inclusivo dell'Asse Assistenza Tecnica.

\*\*\*Comprensivo della quota di 267.269.908,00 euro di risorse FESR allocate sull'OT11. Fonte: elaborazione su dati PON.

14 PON riprogrammato ed approvato dai Servizi della Commissione in data 9 gennaio 2018. Nello specifico, sono stati modificati dei criteri di selezione delle operazioni di alcuni assi e sono stati definiti i criteri di selezione del nuovo Asse VII "Accoglienza e integrazione degli immigrati". L'importo finanziario relativo all'OT11 è rimasto invariato, mentre quello relativo all'OT2 è stato incrementato di 8 milioni di euro, all'interno del nuovo Asse VII. Poiché l'approvazione è successiva al 31/12/2017, non si tiene conto di questo dato finanziario nell'analisi quantitativa su dati IGRUE.

## 2. AVANZAMENTO FINANZIARIO

Per calcolare l'avanzamento finanziario sono state utilizzate le informazioni BDU IGRUE al 31/12/2017.<sup>15</sup> Il 2017 rappresenta un anno di riferimento importante ai fini dell'avanzamento delle operazioni, soprattutto per tutte quelle amministrazioni centrali e regionali i cui programmi sono stati approvati nel 2014 e che sono quindi tenute a dimostrare, al termine dell'anno in esame, il raggiungimento dello specifico target N+3.

Va evidenziato come, al 31/12/2017, alcuni programmi non abbiano ancora fatto registrare un avanzamento finanziario degli impegni (e, di conseguenza, dei pagamenti); si tratta, nel caso dell'OT11, dei POR Abruzzo, Liguria, Molise e del PO della P.A. di Bolzano, mentre per quanto riguarda OT2 non risultano impegni giuridicamente vincolanti a valere sui programmi di Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Piemonte, Sicilia e Veneto.<sup>16</sup>

### 2.1 Avanzamento finanziario dei POR

#### 2.1.1 Avanzamento finanziario complessivo

La Tabella 3 mostra l'avanzamento finanziario dei POR regionali. Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario dei POR FSE,<sup>17</sup> si evidenzia come le migliori performance si registrano per le Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e per la P.A. di Trento, con una capacità di impegno superiore al 40% ed un'efficienza realizzativa intorno al 20%. In generale, le regioni più sviluppate presentano andamenti più positivi rispetto alle

15 I dati tratti dalla BDU IGRUE ancorché costituiscano l'informazione ufficiale presente nel sistema di monitoraggio nazionale rispetto alla loro valorizzazione possono risentire degli elementi di complessità connessi all'adozione e messa a regime presso le diverse amministrazioni, dei sistemi di monitoraggio dei singoli programmi. Infatti, anche se tali sistemi sono stati sviluppati in linea con il Protocollo Unico di Colloquio adottato per la programmazione 2014-2020, la fase di trasferimento del dato dal singolo programma al sistema nazionale potrebbe aver richiesto l'attivazione da parte delle AdG di consistenti attività di trattamento e cleaning per consentirne il completo caricamento nella BDU.

16 I PO FESR della Lombardia, della Toscana e della Provincia autonoma di Trento non hanno programmato risorse su OT2 (Crescita Digitale).

17 Per l'avanzamento finanziario dei POR plurifondo non è disponibile il dato disaggregato FSE e FESR.

regioni in transizione e, soprattutto, alle regioni meno sviluppate, che fanno registrare capacità d'impegno inferiori al 10%.

Le performance finanziarie nell'ambito del POR FESR risultano inferiori a quelle relative al FSE, in particolar modo per quanto concerne l'indicatore dell'efficienza realizzativa. Ad ogni modo, le Regioni Toscana, Emi-

lia-Romagna e Lombardia fanno registrare le migliori performance complessive in termini di capacità d'impegno ed efficienza realizzativa. Inoltre, analizzando i dati in valore assoluto, va evidenziato come anche altre regioni abbiano fatto registrare una quota di pagamenti rilevante, superiore ai 50 milioni di euro (Piemonte, Lazio, Sardegna, Campania, Lombardia).

**Tabella 3 - POR regionali FSE/FESR: stato di avanzamento finanziario complessivo al 31/12/2017**

POR	Fondo	Programmato (a)	Impegni GV (b)	Pagamenti (c)	Capacità d'impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
Piemonte	Fse	872.290.000,0	352.306.899,0	216.686.654,4	40,4	24,8	61,5
Piemonte	Fesr	965.844.740,0	146.462.793,9	65.000.000,0	15,2	6,7	44,4
Valle d'Aosta	Fse	55.572.550,0	2.256.643,8	429.870,7	4,1	0,8	19,0
Valle d'Aosta	Fesr	64.350.950,0	13.650.365,2	7.208.017,2	21,2	11,2	52,8
Liguria	Fse	354.544.768,0	96.589.117,7	34.215.587,0	27,2	9,7	35,4
Liguria	Fesr	392.545.240,0	96.865.401,3	31.383.772,4	24,7	8,0	32,4
Lombardia	Fse	970.474.516,0	123.429.292,4	120.484.624,8	12,7	12,4	97,6
Lombardia	Fesr	970.474.516,0	324.078.716,5	166.540.298,3	33,4	17,2	51,4
P.A. Bolzano	Fse	136.621.198,0	3.571.922,5	745.506,1	2,6	0,5	20,9
P.A. Bolzano	Fesr	136.621.198,0	81.937.520,5	0,0	60,0	0,0	0,0
P.A. Trento	Fse	109.979.984,0	47.870.980,5	25.526.714,2	43,5	23,2	53,3
P.A. Trento	Fesr	108.668.094,0	7.208.656,6	4.315.139,1	6,6	4,0	59,9
Veneto	Fse	764.031.822,0	260.727.049,7	98.070.937,8	34,1	12,8	37,6
Veneto	Fesr	600.310.716,0	113.763.264,7	7.975.343,8	19,0	1,3	7,0
Friuli Venezia Giulia	Fse	276.427.814,0	106.318.998,5	6.984.802,6	38,5	2,5	6,6
Friuli Venezia Giulia	Fesr	230.779.184,0	44.000.212,0	35.698.322,2	19,1	15,5	81,1
Emilia-Romagna	Fse	786.250.182,0	391.626.166,3	154.135.591,3	49,8	19,6	39,4
Emilia-Romagna	Fesr	481.895.272,0	162.580.385,0	47.777.803,3	33,7	9,9	29,4
Toscana	Fse	732.963.216,0	228.528.414,0	106.427.356,6	31,2	14,5	46,6
Toscana	Fesr	792.454.508,0	317.235.531,0	81.813.155,3	40,0	10,3	25,8
Marche	Fse	287.979.618,0	38.650.352,9	15.874.965,5	13,4	5,5	41,1

POR	Fondo	Programmato (a)	Impegni GV (b)	Pagamenti (c)	Capacità d'impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
Marche	Fesr	337.383.288,0	72.385.145,6	5.626.860,6	21,5	1,7	7,8
Umbria	Fse	237.528.802,0	59.596.538,7	13.044.845,3	25,1	5,5	21,9
Umbria	Fesr	356.293.204,0	52.121.354,1	10.002.601,2	14,6	2,8	19,2
Lazio	Fse	902.534.714,0	129.559.637,8	44.439.182,1	14,4	4,9	34,3
Lazio	Fesr	913.065.194,0	184.262.534,7	55.499.216,9	20,2	6,1	30,1
<b>Regioni più sviluppate</b>	<b>Fse/Fesr</b>	<b>12.837.885.288,0</b>	<b>3.457.583.894,9</b>	<b>1.355.907.168,7</b>	<b>26,9</b>	<b>10,6</b>	<b>39,2</b>

Abruzzo	Fse	142.503.150,0	18.553.449,7	2.647.276,9	13,0	1,9	14,3
Abruzzo	Fesr	231.509.780,0	51.441.291,7	463.196,9	22,2	0,2	0,9
Molise	Fse/ Fesr	153.607.454,0	10.124.151,84	2.973.284,79	6,6	1,9	29,4
Sardegna	Fse	444.800.000,0	130.617.526,1	26.975.661,9	29,4	6,1	20,7
Sardegna	Fesr	930.979.082,0	175.020.248,2	56.150.175,3	18,8	6,0	32,1
<b>Regioni in transizione</b>	<b>Fse/Fesr</b>	<b>1.903.399.466,0</b>	<b>385.756.667,5</b>	<b>89.209.595,8</b>	<b>20,3</b>	<b>4,7</b>	<b>23,1</b>

Campania	Fse	837.176.347,0	60.308.998,4	22.082.639,4	7,2	2,6	36,6
Campania	Fesr	4.113.545.845,0	129.288.279,4	82.688.503,8	3,1	2,0	64,0
Puglia	Fse/ Fesr	7.120.958.992,0	519.815.750,0	162.047.819,2	7,3	2,3	31,2
Basilicata	Fse	289.624.168,0	21.217.085,4	18.480.673,3	7,3	6,4	87,1
Basilicata	Fesr	826.031.332,0	7.959.698,0	5.834.937,6	1,0	0,7	73,3
Calabria	Fse/ Fesr	2.378.956.842,0	294.265.629,0	131.093.037,4	12,4	5,5	44,5
Sicilia	Fse	820.096.428,0	53.874.299,7	25.829.369,0	6,6	3,1	47,9
Sicilia	Fesr	4.557.908.024,0	59.582.732,5	6.845.326,1	1,3	0,2	11,5
<b>Regioni meno sviluppate</b>	<b>Fse/Fesr</b>	<b>20.944.297.978,0</b>	<b>1.146.312.472,4</b>	<b>454.902.305,8</b>	<b>5,5</b>	<b>2,2</b>	<b>39,7</b>

<b>TOTALE</b>	<b>Fse/ Fesr</b>	<b>35.685.582.732,0</b>	<b>4.989.653.034,8</b>	<b>1.900.019.070,3</b>	<b>14,0</b>	<b>5,3</b>	<b>38,1</b>
---------------	----------------------	-------------------------	------------------------	------------------------	-------------	------------	-------------

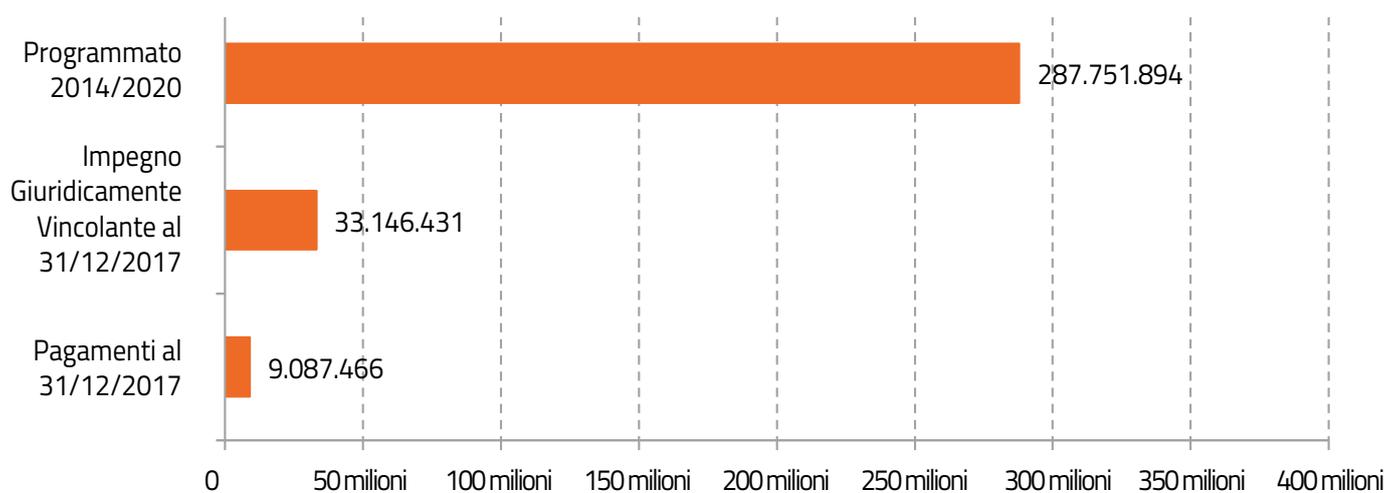
\*I valori sono da intendersi comprensivi del cofinanziamento statale e regionale. Fonte: elaborazioni su dati POR FSE e FESR e IGRUE.

## 2.1.2 Avanzamento finanziario dell'OT11

Pur con situazioni differenziate a livello territoriale, lo stato di **avanzamento finanziario** complessivo dell'asse dedicato alla capacità istituzionale e amministrativa al 31/12/2017 mostra come gli impegni giuridica-

mente vincolanti sono risultati di poco superiori ai 33 milioni di euro (rispetto agli oltre 287 milioni di euro programmati), mentre i pagamenti si sono attestati intorno ai 9 milioni di euro (Grafico 3).

**Grafico 3 - POR: avanzamento finanziario: OT11 al 31/12/2017**

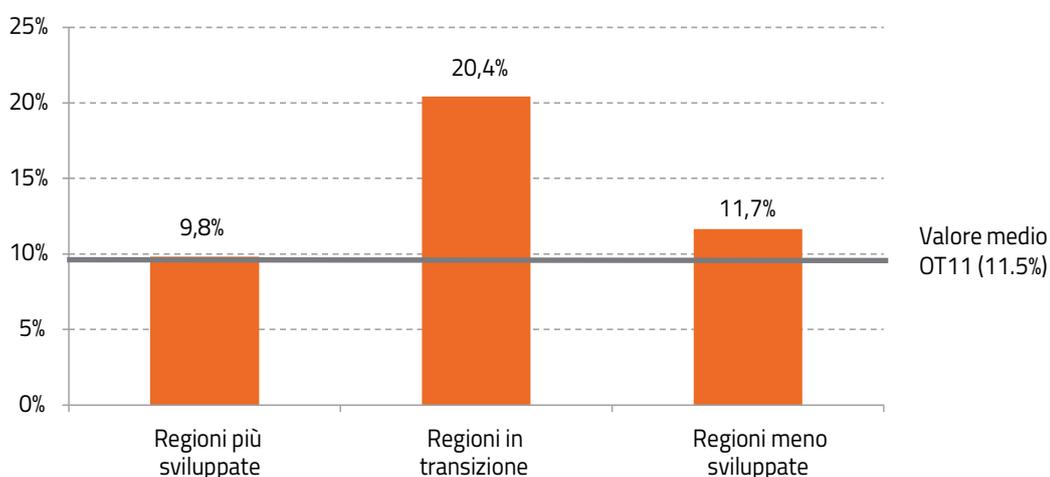


Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

A fronte di una capacità di impegno che, in media nazionale, risulta pari a circa il 12%, le regioni in transizione presentano il valore maggiore (20,4%), mentre le

regioni meno sviluppate si attestano all'11,7% e quelle più sviluppate presentano un valore inferiore al 10% (Grafico 4).

**Grafico 4 - POR: capacità di impegno di OT11 per categorie di regioni al 31/12/2017<sup>18</sup>**



Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

<sup>18</sup> La linea relativa al valore medio della capacità di impegno è stata costruita partendo dai dati finanziari in valore assoluto dei PO oggetto di osservazione come rapporto tra la media della dotazione finanziaria programmata e quella della dotazione finanziaria impegnata.

L'analisi dei dati aggregati non può, tuttavia, tener conto delle rilevanti differenze, in termini di capacità di impegno, esistenti tra regioni della stessa categoria. A questo proposito, il seguente grafico mostra le singole performance regionali.

Le regioni più sviluppate presentano un avanzamento finanziario generalmente contenuto, ben al di sotto della media del 10%. Fanno eccezione:

- l'Emilia-Romagna (che mostra un interessante overbooking negli impegni – 106% delle risorse programmate sull'OT – dovuto principalmente all'impegno di risorse per il supporto all'attuazione del *"Piano triennale integrato fondo sociale europeo, fondo europeo di sviluppo regionale e fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - Alte competenze per la ricerca, il trasferimento tecnologico e l'imprenditorialità"*);
- la Toscana (58,6% di capacità di impegno, con un significativo impiego di risorse, nell'ambito del settore *"Sistemi informativi e tecnologie della conoscenza"*, per la progettazione, gestione, assistenza ed evoluzione del Sistema Informativo Lavoro);
- l'Umbria (25,2%, valore raggiunto principalmente per le risorse impegnate nell'ambito del Progetto *"Gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni"*);
- la Regione Marche (che ha effettuato impegni per oltre il 24% del totale, anche in questo caso riferiti principalmente ai servizi di sviluppo, manutenzione, gestione e assistenza del Sistema Informativo Lavoro);
- la P.A. di Trento (che ha impegnato poco più del 20% delle risorse, principalmente in *"attività di assistenza tecnica per attività di studio e approfondimento di pro-*

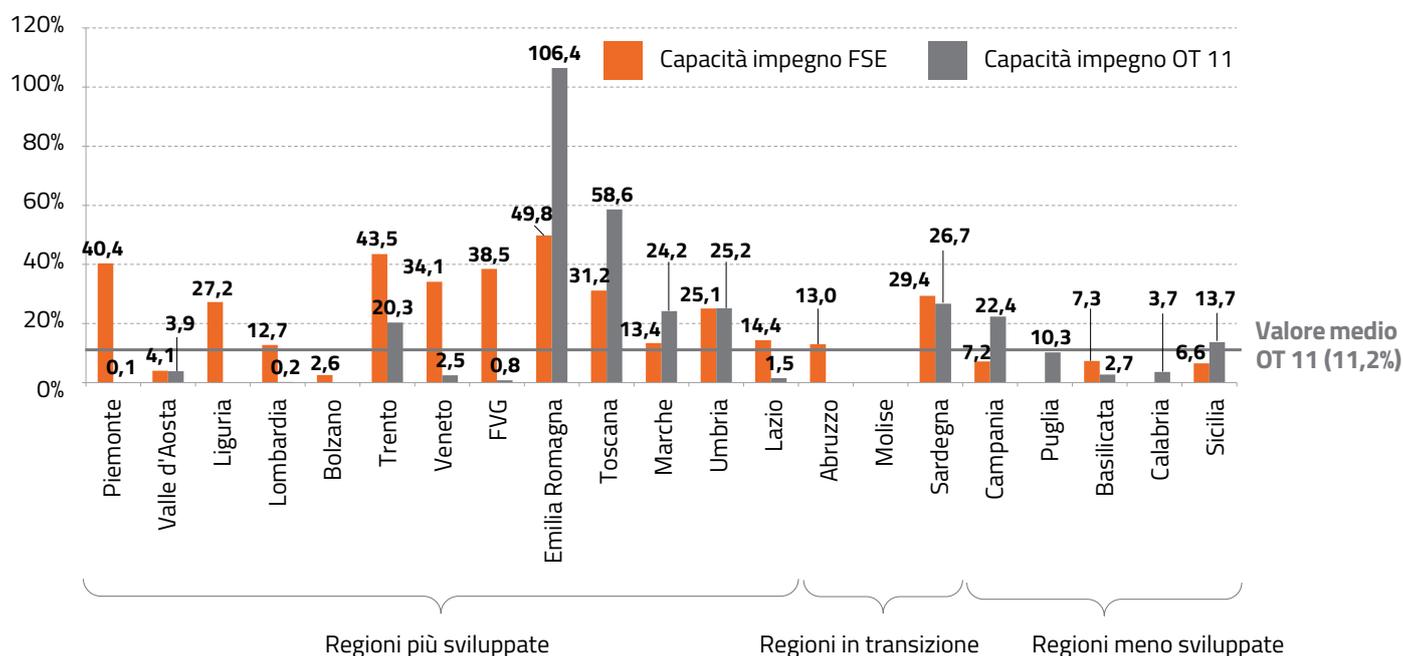
*gettualità e di esperienze di successo realizzate a livello interregionale e transnazionale"*).

Tra le regioni meno sviluppate, la Campania (22,4%) e la Sicilia (13,7%) superano il valore medio. Nel primo caso, si tratta di risorse impegnate per il *"Programma Integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania"* e per il *"Servizio di rafforzamento del sistema di governance degli ambiti territoriali"*, mentre nel caso della Regione Siciliana si tratta delle risorse impegnate per la realizzazione di attività previste dall'Asse IV *"Capacità istituzionale e amministrativa"* del PO FSE 2014-2020 (convenzione tra Regione Siciliana e il Foromez PA del 15 ottobre 2015).

Va, infine, evidenziato il dato della Regione Puglia che, seppur con una capacità di impegno leggermente sotto il valore medio (10,3%), risulta la prima regione italiana per ammontare di impegni sull'OT11: degli oltre 6 milioni di euro impegnati, la maggior parte fa riferimento al progetto *"Puglia Log-in"* volto a rafforzare il sistema digitale regionale attraverso una più forte integrazione tra infrastrutture qualificate, servizi e contenuti digitali ad alto valore aggiunto.

Tra le regioni in transizione, la Sardegna – con il suo 26,7% – supera abbondantemente il valore medio di capacità di impegno (si segnala, in particolare, il progetto *"Servizi di Empowerment del personale e Digital Innovation per il rafforzamento dei centri per l'impiego"* che ha visto impegni per oltre 2,6 milioni di euro).

Piemonte, Lombardia, Liguria, Provincia autonoma di Bolzano, Abruzzo e Molise registrano impegni prossimi o pari allo zero.

**Grafico 5 - POR FSE: capacità di impegno dei programmi e dei relativi OT11 al 31/12/2017**<sup>19</sup>

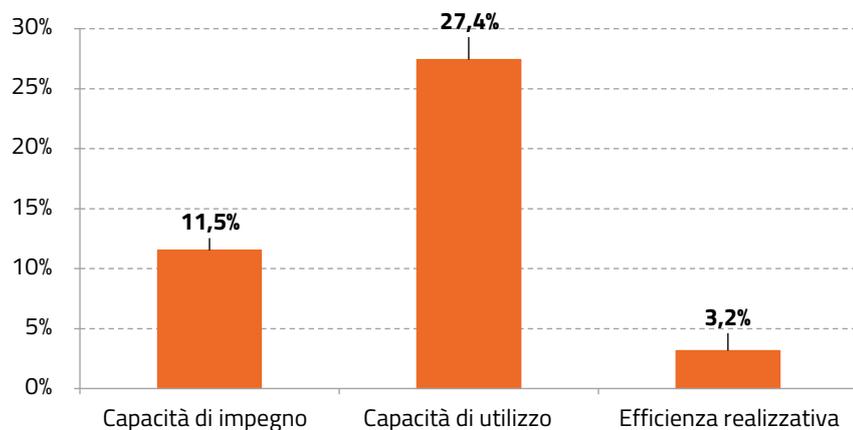
Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

Rispetto alla media dei programmi, si può osservare come le buone performance fatte registrare nell'ambito dell'OT11 da Emilia-Romagna e Toscana sono in media superiori alle capacità di impegno complessiva dei rispettivi POR FSE (anche le performance delle Regioni Marche, Campania e Sicilia, seppur meno rilevanti, risultano superiori al valore medio dei rispettivi POR FSE regionali). Le capacità di impegno sull'OT11 di Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta risultano in media con il proprio dato di programma, mentre in altri casi (come in particolare per le Regioni Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto) la capacità di impegno complessiva del POR risulta decisamente maggiore del corrispondente valore relativo al solo OT11.

In considerazione del basso livello di impegni, gli indicatori di monitoraggio mostrano un livello di significatività differenziato a livello complessivo (Grafico 6):

- *la capacità di impegno* raggiunge l'11,5% per il complesso dei POR;
- *la capacità di utilizzo* si attesta intorno al 27%;
- *l'efficienza realizzativa* presenta valori fortemente contenuti (3,2%), indicando così un livello dei pagamenti davvero esiguo a fronte del totale delle risorse disponibili.

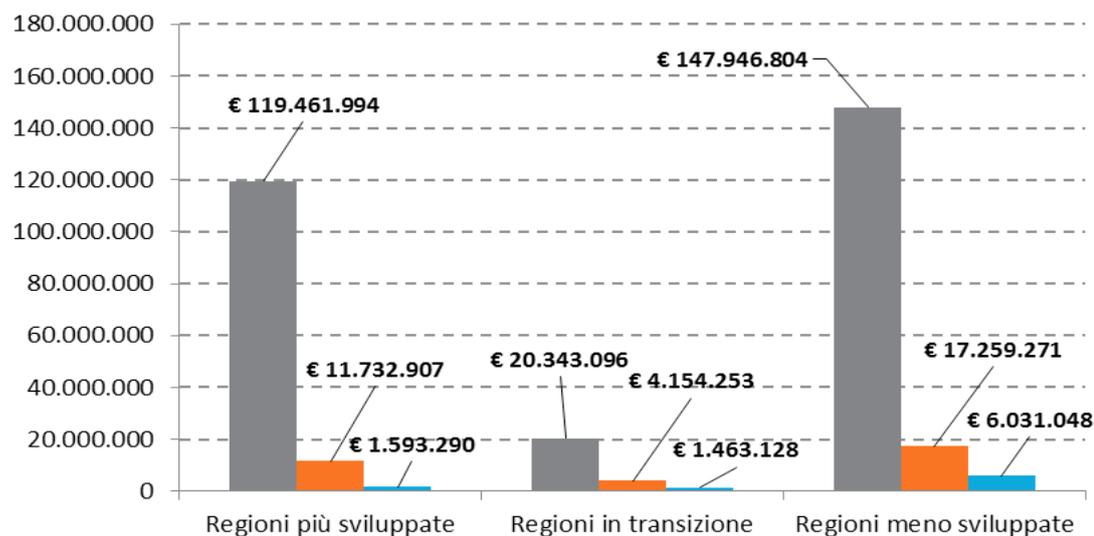
<sup>19</sup> Non è possibile includere nel grafico i POR plurifondo (Puglia, Molise, Calabria) in quanto non è disponibile il dato di avanzamento finanziario complessivo dei programmi disaggregato per FSE e FESR.

**Grafico 6 - POR: indicatori di avanzamento finanziario di OT11 al 31/12/2017**

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

A fine 2017, l'avanzamento finanziario in termini di impegni giuridicamente vincolanti e di pagamenti, dettagliato per singole categorie di regioni (Grafico 7), mostra come – in valore assoluto – il contributo mag-

giore derivi dall'apporto delle regioni meno sviluppate, seguito dalle regioni più sviluppate e da quelle in transizione.

**Grafico 7 - POR: avanzamento finanziario di OT11 per categorie di regioni al 31/12/2017**

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

### 2.1.3 OT11: avanzamento finanziario per Risultato Atteso

I RA rispetto ai quali si evidenzia un avanzamento maggiore sono il RA 11.3 (“Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione”), con impegni giuridicamente vincolanti superiori ai 14 milioni di euro e il RA 11.1 (“Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell’accesso ai dati pubblici”) che registra impegni per circa 10,3 milioni di euro, mentre il RA 11.6 (“Miglioramento

della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d’investimento pubblico”) presenta impegni di poco superiori agli 8 milioni di euro.

Sempre dal punto di vista della *capacità di utilizzo*, il RA 11.3 e il RA 11.6 mostrano valori analoghi e rispettivamente pari al 30,4% e al 30,2% (Tabella 4).

**Tabella 4 - POR: avanzamento finanziario per RA al 31/12/2017 – OT11**

OT	Risultato atteso	Impegno GV (a)	Pagamenti (b)	Capacità di utilizzo (b/a)
OT11	11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell’accesso ai dati pubblici	€ 10.318.584,29	€ 2.175.569,00	21,1
	11.3 - Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione	€ 14.429.836,37	€ 4.379.824,36	30,4
	11.6 - Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d’investimento pubblico	€ 8.398.010,40	€ 2.532.072,76	30,2
<b>TOTALE</b>		<b>€ 33.146.431,06</b>	<b>€ 9.087.466,12</b>	<b>27,4</b>

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

La Tabella 5 riporta, per ciascun RA, la ripartizione percentuale degli impegni per categorie di regioni. Si può osservare come per il RA 11.1 non ci siano impegni giuridicamente vincolanti da parte delle regioni in transizione, mentre le regioni meno sviluppate da sole impegnano circa il 47% delle risorse a valere su tale RA. Riguardo il RA 11.3, le regioni meno sviluppate risultano aver impegnato oltre metà delle risorse, con le regioni più sviluppate che si attestano a poco più del 20%. Il dato delle regioni in transizione (28,8%) è riferito alla Regione Sardegna, l’unica che risulta aver impegnato risorse. Infine, per quanto concerne il RA 11.6, gli impegni delle regioni meno sviluppate superano il 60% del totale.

L’analisi degli interventi attuati nell’ambito del RA fi-

nanziariamente più rilevante (RA 11.3) – ottenuto analizzando le informazioni descrittive contenute nella BDU IGRUE – mostra una prevalenza di azioni di *empowerment* attuate: (i) a più livelli di governance (regionali e locali); (ii) con varie modalità di apprendimento (laboratori, visite di studio, in affiancamento); (iii) su molteplici ambiti settoriali (ad es., politiche attive del lavoro, ambiente, normativa appalti, anticorruzione, competenze digitali). Il valore medio dei progetti si attesta intorno ai 160 mila euro (si passa dai 600 euro circa dei progetti inerenti alla “*pianificazione didattica e valutazione apprendimenti basata su qualificatori professionali e Schede situazioni tipo*” della Regione Friuli Venezia Giulia, agli oltre 2,6 milioni di euro del progetto riguardante i servizi di *empowerment* della Regione Sardegna).

Tabella 5 - POR: impegni per RA e categorie di regioni al 31/12/2017 – OT11

OT	RA	Impegni giuridicamente vincolanti (V.a.)				Impegni giuridicamente vincolanti (V.%)		
		Regioni più sviluppate (a)	Regioni in transizione (b)	Regioni meno sviluppate (c)	TOTALE (d)	Regioni più sviluppate (a/d)	Regioni in transizione (b/d)	Regioni meno sviluppate (c/d)
OT11	11.1	5.478.340	-	4.840.244	10.318.584	53,1	-	46,9
	11.3	3.049.187	4.154.253	7.226.396	14.429.836	21,1	28,8	50,1
	11.6	3.205.380	-	5.192.630	8.398.010	38,2	-	61,8
<b>TOTALE</b>		<b>11.732.907</b>	<b>4.154.253</b>	<b>17.259.271</b>	<b>33.146.431</b>	<b>35,4</b>	<b>12,5</b>	<b>52,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

I progetti inseriti nel RA 11.6 hanno caratteristiche trasversali e hanno un valore medio abbastanza elevato (700.000 euro), mentre i progetti afferenti a RA 11.1 hanno un valore medio di circa 800.000 euro e interessano, in prevalenza, sistemi informativi e osservatori regionali.

Analizzando nel dettaglio i dati per categorie di regioni, si evidenzia come tra le **regioni meno sviluppate** la sola Regione Puglia abbia impegnato risorse su tutti e tre i Risultati Attesi, con un maggiore impegno di risorse a valere sul RA 11.1 (oltre 4,7 milioni di euro a valere sul progetto Puglia Log-In). Tutte le regioni meno sviluppate, ad eccezione della Regione Siciliana, hanno impegnato risorse sul RA 11.3 (per un totale di oltre 7 milioni di euro, pari a circa il 50% di quanto impegnato su tale RA dal totale dei POR). Si tratta di progetti per un impegno medio di risorse di circa 600.000 euro (impegni che variano da un minimo di circa 35.000 euro della Regione Basilicata a un massimo di oltre 1,6 milioni di euro della Regione Campania). Sicilia e Puglia hanno, inoltre, impegnato risorse sul RA 11.6 (690.000 euro circa della Regione Puglia a valere sul progetto Capacità istituzionale del Partenariato Economico e Sociale - Convenzione IPRES, e 4,5 milioni di euro da parte della Regione Siciliana per la convenzione con il Formez PA per la realizzazione di attività previste dall'Asse IV del POR).

Tra le **regioni in transizione**, la sola Regione Sardegna è risultata aver impegnato risorse sull'OT11, precisamente a valere sul RA 11.3; si tratta di progetti per un impegno medio di risorse di circa 690.000 euro, che variano da un minimo di poco più di 100.000 euro ad un massimo di oltre 2,6 milioni di euro (progetto riguardante i Servizi di *Empowerment* del personale e Digital Innovation per il rafforzamento dei Centri per l'Impiego - CPI).

Per quanto concerne le **regioni più sviluppate**, solo le Regioni Umbria, Lombardia, Marche e Toscana risultano aver impegnato risorse sul RA 11.1 (si tratta progetti che presentano un impegno medio di risorse di circa 500.000 euro, che variano dai circa 2.000 euro impegnati dalla Regione Marche come *"spese di pubblicazione bando ed esito gara"* fino ai quasi 2,7 milioni di euro impegnati dalla stessa regione nell'ambito dei *"servizi di sviluppo, manutenzione, gestione e assistenza del SIL"*). I progetti a valere sul RA 11.3 presentano un impegno medio di risorse pari a circa 40.000 euro, decisamente inferiore agli importi medi relativi alle regioni meno sviluppate e alle regioni in transizione, che tuttavia si riferivano ad un numero di progetti assai inferiore. Molti di questi progetti sono stati avviati dalla Regione Friuli Venezia Giulia, per un impegno medio di solo 900 euro circa per progetti riguardanti principal-

mente *“il sistema dei qualificatori professionali”* e *“la pianificazione didattica e la valutazione degli apprendimenti basata su QPR e SST”*. Da evidenziare anche l'attività della Regione Umbria, con un impegno medio di progetto di circa 70.000 euro, (la maggior parte dei progetti ha come beneficiario il Consorzio Scuola Umbra di amministrazione pubblica) e della Regione Veneto (per un impegno medio di circa 55.000 euro). Risultano, inoltre, aver impegnato risorse su tale RA anche la Provincia autonoma di Trento e le Regioni Piemonte,

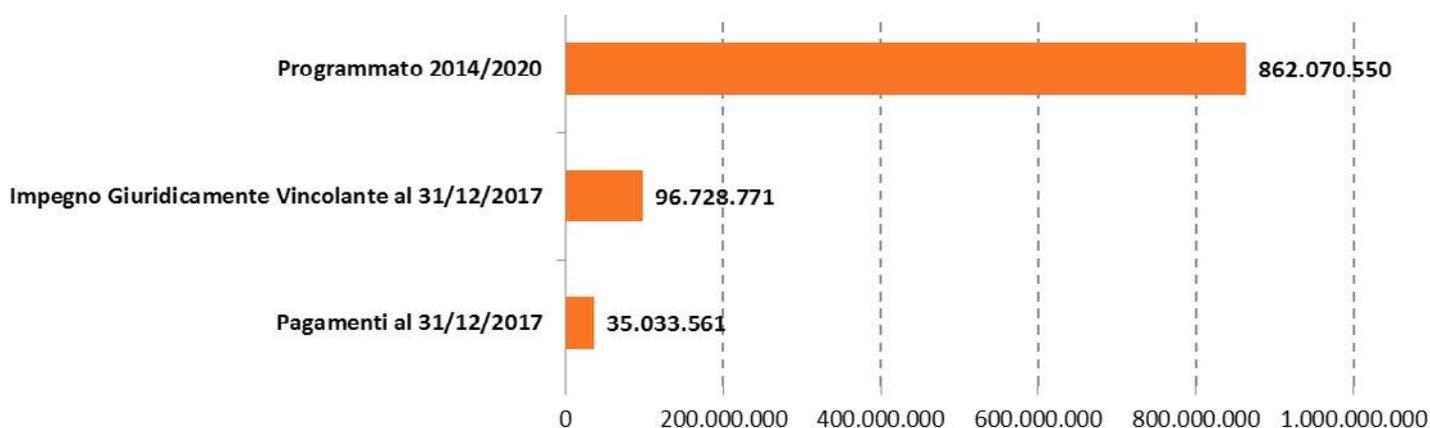
Lazio, Valle d'Aosta e Toscana (che ha, in particolare, impegnato oltre 700.000 euro a valere su progetti riferiti a interventi formativi di indirizzo territoriale e prevenzione della corruzione). Infine, le Regioni Umbria, Lazio ed Emilia-Romagna hanno impegnato risorse anche sul RA 11.6. Tra queste l'Emilia-Romagna, in particolare, risulta aver impegnato il maggior numero di risorse (un milione di euro) per un singolo progetto, inerente *“l'attuazione del piano triennale integrato FSE, FESR e FEASR”*.

### 2.1.4 Avanzamento finanziario dell'OT2

L'avanzamento delle attività dell'OT2 non si presenta particolarmente più significativo dell'OT11, anche in ragione della tipologia e della natura degli interventi programmati, caratterizzati da particolare complessità in relazione alle procedure amministrative da mettere

in campo ai fini della realizzazione. Nel complesso, a fronte degli 862 milioni di euro programmati, gli impegni giuridicamente vincolanti risultano pari a quasi 97 milioni di euro e i pagamenti sono stati di 35 milioni di euro (Grafico 8).

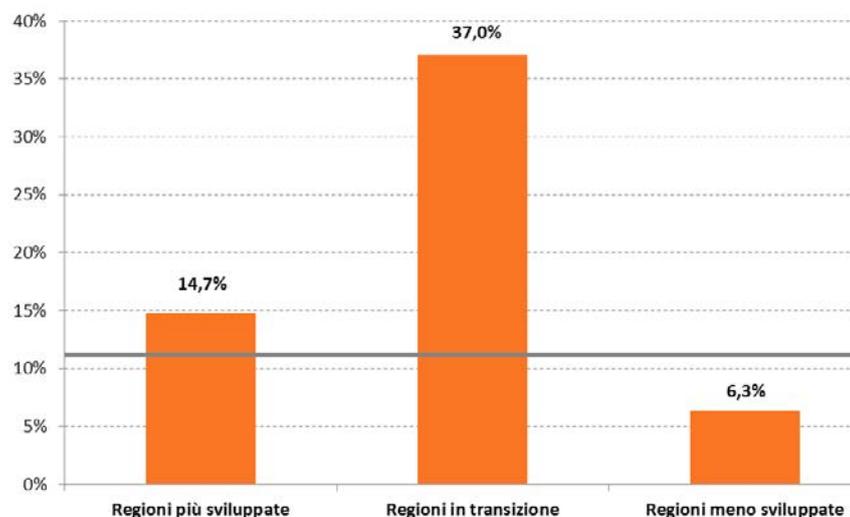
**Grafico 8 - POR: avanzamento finanziario al 31/12/2017 – OT2** (al netto di interventi BUL)



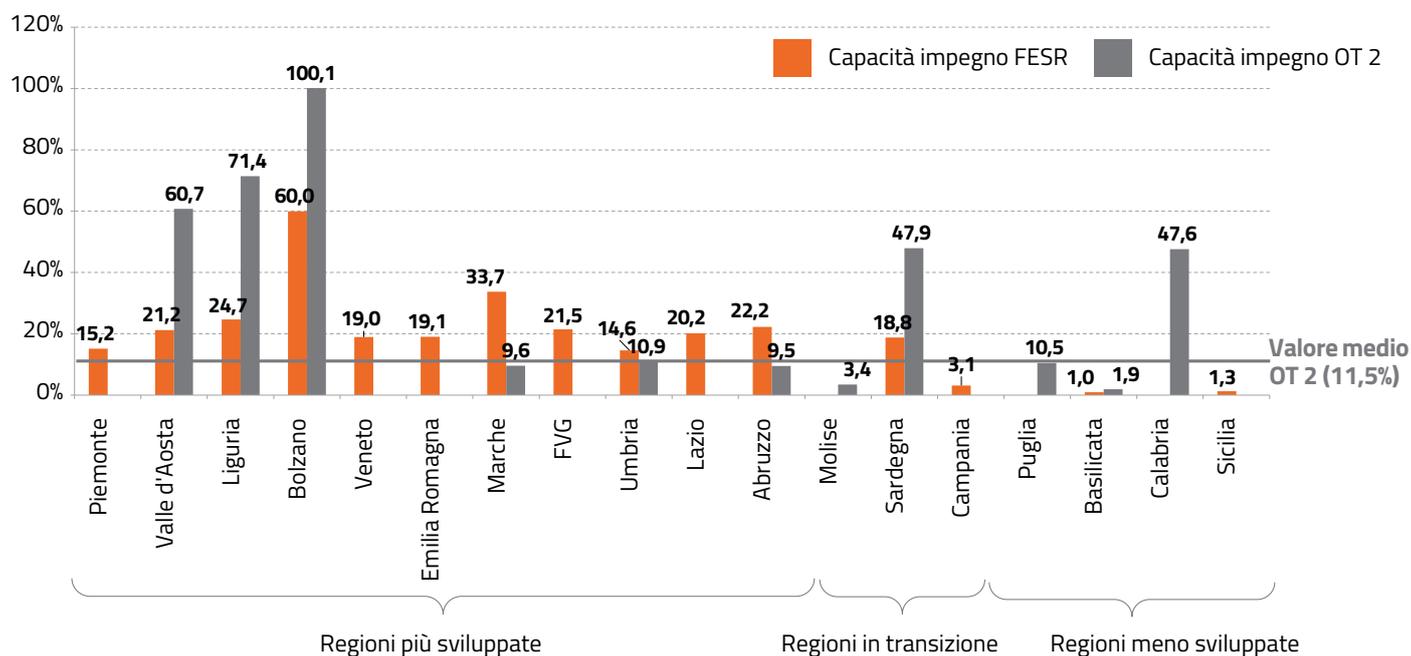
Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

Per quanto riguarda la capacità d'impegno (Grafico 9), le regioni in transizione superano nettamente il valore medio (che si attesta intorno all'11%) raggiungendo il 37%, mentre le regioni più sviluppate superano la media di alcuni punti (15%) e, infine, quelle meno sviluppate si collocano ben al di sotto della media (poco più del 6%).

A livello di singole regioni emergono situazioni fortemente differenziate, con impegni che superano il 100% del programmato nella P.A. di Bolzano e che raggiungono valori superiori al 71% in Liguria, al 60% in Valle d'Aosta, al 47% in Sardegna e Calabria (Grafico 10).

**Grafico 9 - POR: capacità di impegno per categorie di regioni al 31/12/2017 – OT2<sup>20</sup>** (al netto di interventi BUL)

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

**Grafico 10 - POR FESR: capacità di impegno dei programmi e dei relativi OT2 al 31/12/2017<sup>21</sup>** (al netto interventi BUL)\*

\*I PO FESR della Lombardia, della Toscana e della Provincia autonoma di Trento non hanno programmato risorse su OT2 (Crescita Digitale). Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

20 La linea relativa al valore medio della capacità di impegno è stata costruita partendo dai dati finanziari in valore assoluto dei PO oggetto di osservazione come rapporto tra la media della dotazione finanziaria programmata e quella della dotazione finanziaria impegnata.

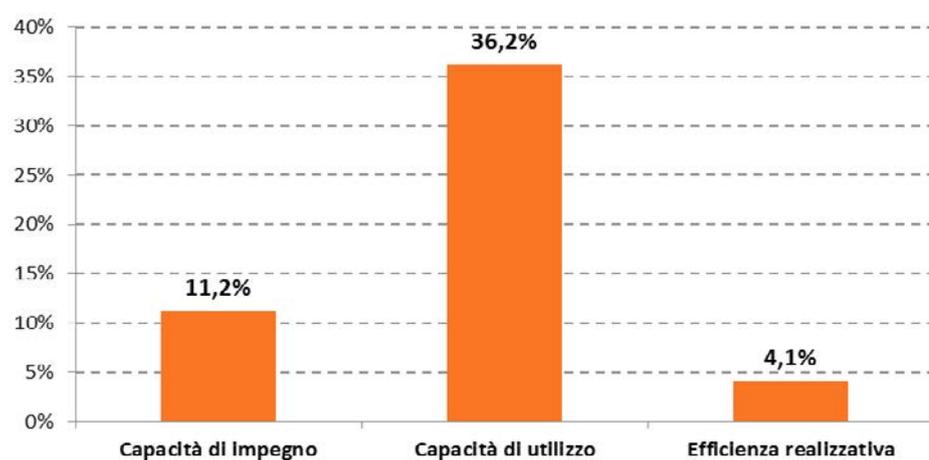
21 Non sono disponibili i dati riguardanti gli avanzamenti finanziari dei POR plurifondo (Puglia, Molise, Calabria) in quanto non è disponibile il dato disaggregato FSE e FESR.

In raffronto alle performance dei singoli programmi, le capacità d'impegno su Crescita Digitale di Liguria, Valle d'Aosta, Sardegna e della P.A. di Bolzano risultano decisamente superiori al dato complessivo dei rispettivi POR FESR. Le performance di Basilicata e Umbria, seppur diverse tra loro, risultano in linea con il dato medio di programma, mentre le capacità di impegno di Abruzzo ed Emilia-Romagna in merito all'OT2 (Crescita Digitale) risultano inferiori al corrispondente valore complessivo del POR FESR (le restanti regioni non risultano aver ancora impegnato risorse su tale categoria di spesa).

I principali indicatori del monitoraggio (Grafico 11), confermano le difficoltà prima segnalate:

- *la capacità di impegno* si attesta all'11,2% e presenta, come per OT11, una forte differenziazione tra categorie di regioni;
- *la capacità di utilizzo* mostra un valore decisamente superiore e pari al 36,2%;
- performance basse si riscontrano in termini di *efficienza realizzativa* (4,1%).

**Grafico 11 - POR: indicatori di avanzamento finanziario al 31/12/2017 – OT2** (al netto di interventi BUL)



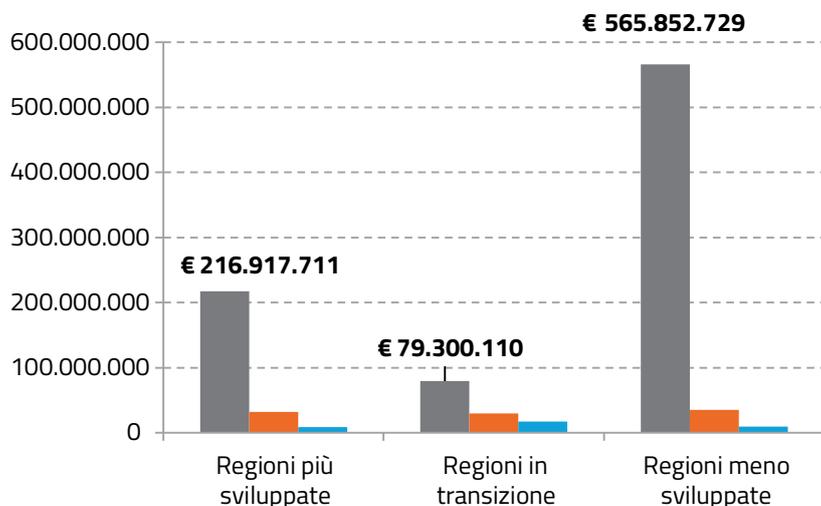
Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

Disaggregando i dati per categorie di regioni si può osservare (Grafico 12) che:

- le **regioni meno sviluppate** hanno destinato rilevanti risorse finanziarie a OT2 (oltre 565 milioni di euro, valore che corrisponde al 3,3% della dotazione complessiva dei relativi programmi FESR), a cui però è corrisposto un ancora limitato livello di assorbimento sia in termini di impegni (circa 35 milioni di euro), sia in termini di pagamenti (circa 9,5 milioni di euro);
- le **regioni più sviluppate**, a fronte di un programma che supera i 216 milioni di euro (pari al 3,4% della

dotazione complessiva dei relativi programmi FESR), presentano impegni giuridicamente vincolanti pari a quasi 32 milioni di euro, mentre i pagamenti ammontano a circa 8,2 milioni di euro;

- le **regioni in transizione** mostrano in proporzione un grado di avanzamento maggiore rispetto alle altre aree territoriali (a fronte di poco più di 79 milioni di euro di programmato gli impegni risultano di circa 29 milioni e i pagamenti sono pari a circa 17 milioni), dati piuttosto significativi considerato il numero ridotto di regioni che rientrano in questa categoria e la quantità limitata di risorse di cui dispongono.

**Grafico 12 - POR: avanzamento finanziario per categorie di regioni al 31/12/2017 – OT2** (al netto di interventi BUL)

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

### 2.1.5 OT2: l'avanzamento finanziario per Risultato Atteso

In relazione ai RA, con riferimento specifico al RA 2.2 "Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili" si registrano impegni complessivi superiori a 93 milioni di euro, con una capacità di utilizzo pari al 36,9%, mentre per il RA 2.3 "Potenziamento della domanda di ICT

di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete", gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano complessivamente a circa 3,6 milioni euro, con una capacità di utilizzo di circa il 17,8% (Tabella 6).

**Tabella 6 - POR: avanzamento finanziario per RA al 31/12/2017 – OT2** (al netto interventi BUL)

OT	Risultato atteso	Impegno GV (a)	Pagamenti (b)	Capacità di utilizzo (b/a)
OT2	2.2 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	€ 93.131.394,95	€ 34.394.502,24	36,9
	2.3 - Potenziamento della domanda di ICT di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete	€ 3.597.375,98	€ 639.059,16	17,8
<b>TOTALE</b>		<b>€ 96.728.770,93</b>	<b>€ 35.033.561,40</b>	<b>36,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

La Tabella 7 riporta, per ciascun RA, la ripartizione percentuale degli impegni per categorie di regioni. Si può osservare come per il RA 2.2 non vi siano sostanziali differenze nella capacità di impegno tra le diverse categorie di regioni, con una performance leggermente più positiva fatta registrare dalle regioni meno svi-

luppate. Per quanto riguarda il RA 2.3, solo tre regioni hanno fatto registrare impegni giuridicamente vincolanti (la Regione Calabria tra quelle meno sviluppate, la Regione Sardegna tra quelle in transizione e la Regione Umbria tra quelle più sviluppate).

**Tabella 7 - POR: impegni per RA e categorie di regioni al 31/12/2017 – OT2**

OT	RA	Impegni giuridicamente vincolanti (V.a.)				Impegni giuridicamente vincolanti (V.%)		
		Regioni più sviluppate (a)	Regioni in transizione (b)	Regioni meno sviluppate (c)	TOTALE (d)	Regioni più sviluppate (a/d)	Regioni in transizione (b/d)	Regioni meno sviluppate (c/d)
OT2	2.2	31.850.882	29.078.789	32.201.724	93.131.395	34,2	31,2	34,6
	2.3	100.000	278.076	3.219.300	3.597.376	2,8	7,7	89,5
<b>TOTALE</b>		<b>31.950.882</b>	<b>29.356.865</b>	<b>35.421.024</b>	<b>96.728.771</b>	<b>33,0</b>	<b>30,3</b>	<b>36,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

La Tabella 6 evidenzia come la maggior parte degli impegni si riferisca al RA 2.2. Un *focus* sugli interventi avviati per questo RA mostra come essi vengano attuati a diversi livelli territoriali (con grande presenza dei Comuni in qualità di beneficiari) e riguardino settori e aree di *policy* diversificate, tra cui: banche dati per il monitoraggio ambientale, tutela del territorio, prevenzione rischi, servizi pubblici al cittadino. Il valore medio di tali progetti è pari a oltre 1,1 milioni di euro<sup>22</sup> (media tra un valore minimo di 4.000 euro di impegni riferito a un progetto di un piccolo comune fino ai 20 milioni di euro di impegni della Regione Puglia a valere sul progetto inerente il *sistema informativo regionale per la diagnostica per immagini*).

Nello specifico, tra le regioni meno sviluppate, risultano impegnate risorse su un numero limitato di progetti.

Tra questi si evidenziano, in particolare, un progetto della Regione Calabria nell'ambito dello sviluppo/implementazione del *"Sistema informativo sanitario regionale"* con oltre 11,3 milioni di euro impegnati, ed il progetto sopracitato della Regione Puglia per la realizzazione del *"sistema informativo regionale per la diagnostica per immagini"*.

Per quanto concerne le regioni in transizione, va evidenziata la performance della Regione Sardegna, che ha realizzato impegni giuridicamente vincolanti per oltre 27,8 milioni di euro. Tra questi, si evidenziano i quasi 8,5 milioni di euro a valere sul progetto *"H-S-Cloud"* per consentire alla Pubblica Amministrazione di usufruire di infrastrutture tecnologiche e applicativi gestionali evoluti, utilizzabili completamente in modalità remota.

<sup>22</sup> La media è riferita esclusivamente ai progetti che al 31/12/2017 presentavano impegni ammissibili al programma.

Le Regioni Abruzzo e Molise hanno impegnato risorse su progetti finanziariamente meno rilevanti, con impegni che variano da 160.000 a 240.000 euro circa, volti allo sviluppo di soluzioni tecnologiche, procedure informatiche e semplificazione dei processi amministrativi.

Tra le regioni più sviluppate, la Regione Liguria ha impegnato quasi 15 milioni di euro sul RA 2.2, mentre la Regione Umbria ha realizzato impegni per oltre 2,2 milioni di euro. Tra i progetti avviati dalla Provincia autonoma di Bolzano, si evidenzia la dotazione impegnata per la realizzazione del progetto *"Data Center South Tyrol"* per il quale sono stati impegnati quasi 3,8 milioni di euro. Infine, vanno segnalati i progetti riguardanti il *"Datacenter unico regionale"* della Regione Valle d'Aosta (con impegni per 2,4 milioni di euro) e la *"Piattaforma inoltro e gestione pratiche del SUAP - Sportello Unico per le Attività Produttive"* della Regione Emilia-Romagna (con impegni per circa 1,3 milioni di euro).

Per quanto concerne il RA 2.3, si evidenzia la performance della Regione Calabria che, tra gli altri, ha impegnato oltre 2,5 milioni di euro a valere sul progetto di *"potenziamento della piattaforma informatica SUAP"*. Anche la Regione Sardegna risulta aver impegnato risorse su tale RA, con particolare riferimento al progetto *"E-Democracy 3.0"* (per impegni pari a circa 280.000 euro), volto a promuovere il dialogo e il confronto tra la Pubblica Amministrazione e tutti i portatori di interesse (in particolare cittadini e imprese) nell'ottica di contribuire ad accrescere qualitativamente la trasparenza della regione.

Infine, merita menzione il progetto *"Umbria wi-fi"* (impegni pari a 100.000 euro) dell'omonima regione, volto a favorire l'accesso, da parte dei cittadini, a servizi di informazione attraverso l'uso di smartphone, tablet, pc o altri dispositivi mobili.

## 2.2 Avanzamento finanziario dei PON

### 2.2.1 Avanzamento finanziario complessivo

Come si può osservare nella seguente Tabella 8, nell'insieme dei PON gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano al 31/12/2017 a circa 1,6 miliardi di euro e i pagamenti a poco più di 362 milioni di euro. Valori relativamente più elevati per quanto riguarda l'avanzamento finanziario complessivo dei programmi si registrano per il PON SPAO "Programma Operativo Sistemi politiche attive per l'occupazione" (con 845 milioni di euro di impegni giuridicamente vincolanti, pari al 38,9% delle risorse programmate), il PON

Scuola (con circa 420 milioni di euro di impegni, per una capacità di impegno del 14,1%) ed il PON Inclusione (con circa 304 milioni di euro di impegni giuridicamente vincolanti, pari ad una capacità di impegno del 24,6%). Riguardo alla spesa, in un quadro generale che vede valori di efficienza realizzativa inferiori al 10%, va evidenziata la performance del PON Scuola che, al 31 dicembre 2017, fa registrare oltre 221 milioni di euro di pagamenti, pari a oltre il 7% delle risorse programmate.

**Tabella 8 - PON: stato di avanzamento finanziario complessivo al 31/12/2017**

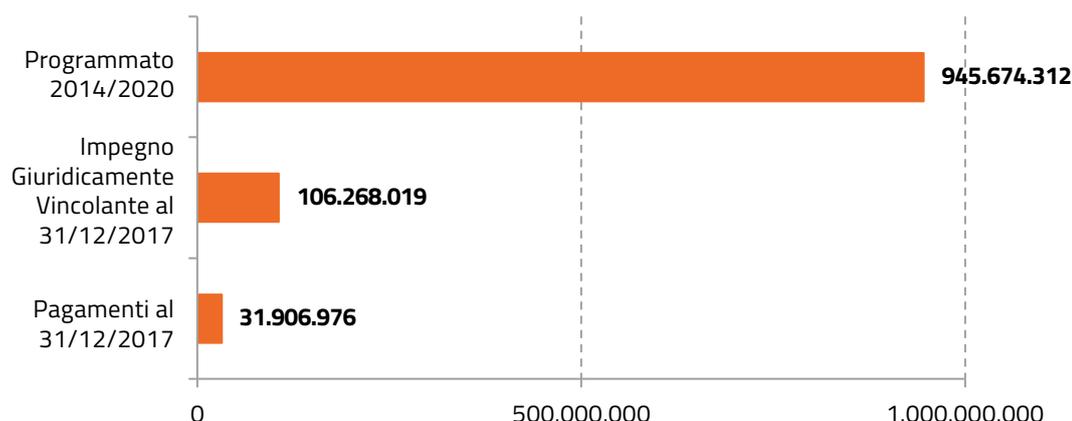
Programma	Fondo	Programmato (a)	Impegni GV (b)	Pagamenti (c)	Capacità d'impegno (b/a)	Efficienza realizzativa (c/a)	Capacità di utilizzo (c/b)
PON Metro	FSE/FESR	892.933.334,00	17.313.365,84	4.939.607,59	1,9	0,6	28,5
PON Inclusione	FSE	1.238.866.667,00	304.366.022,99	29.305.267,17	24,6	2,4	9,6
PON SPAO	FSE	2.176.505.801,00	845.756.392,14	104.756.950,56	38,9	4,8	12,4
PON Governance	FSE/FESR	827.699.996,00	56.874.748,77	1.681.331,30	6,9	0,2	3,0
PON Scuola	FSE/FESR	2.963.487.706,00	418.786.333,33	221.377.986,10	14,1	7,5	52,9
PON Legalità	FSE/FESR	610.333.334,00	43.995,95	43.995,95	0,0	0,0	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>-</b>	<b>8.709.826.838,00</b>	<b>1.643.140.859,02</b>	<b>362.105.138,67</b>	<b>18,9</b>	<b>4,2</b>	<b>22,0</b>

\*I valori sono da intendersi comprensivi del cofinanziamento statale. Fonte: elaborazione su dati PON e BDU IGRUE.

### 2.2.2 Avanzamento finanziario dell'OT11

Nei PON la dotazione programmata a valere su OT11 è molto significativa (Grafico 13), sia per la presenza di un programma dedicato al rafforzamento della capacità

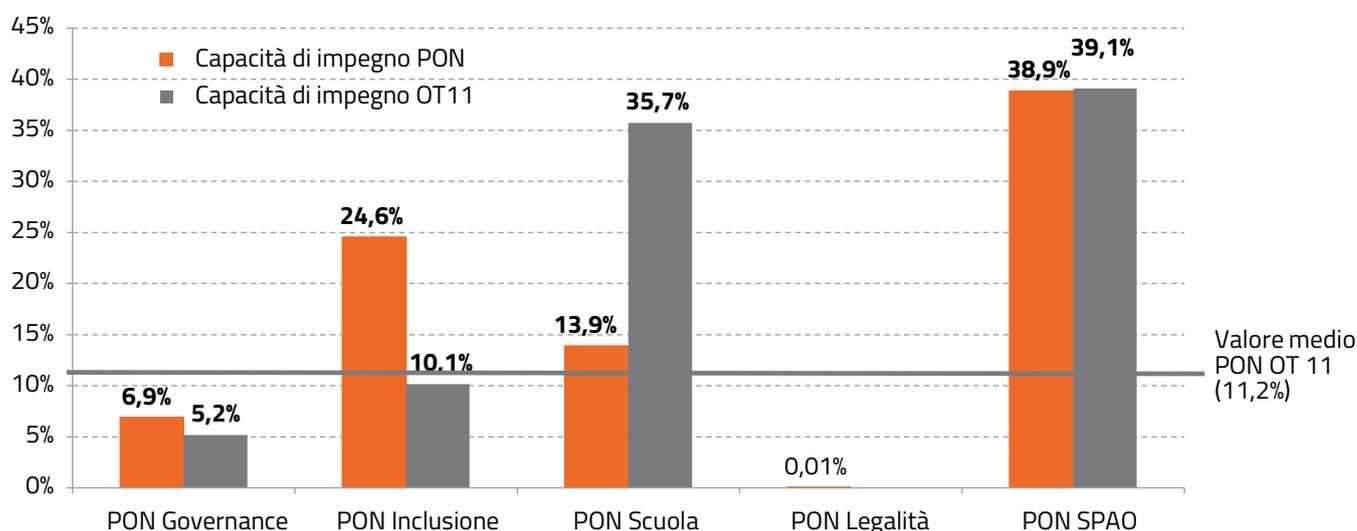
amministrativa, sia per la specifica natura dei PON che devono garantire un approccio unitario nel rafforzamento degli obiettivi di policy sostenuti dai Fondi SIE.

**Grafico 13 - PON: avanzamento finanziario al 31/12/2017 – OT11**

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

Il PON SPAO registra una capacità di impegno dell'OT 11 superiore al 35% (in linea con la media del programma). Il PON Scuola evidenzia una capacità d'impegno pari al 19,3%, superiore sia alla media del programma sia al valore medio dell'OT11 dei PON. Il PON Inclusio-

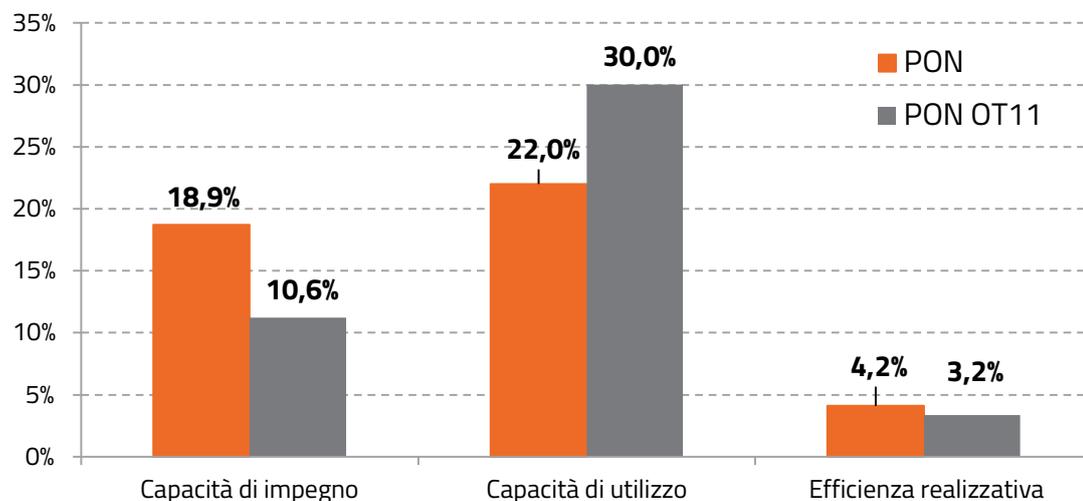
ne registra invece una capacità di impegno intorno alla media del 10% (di poco inferiore alla media del programma), mentre per il PON Governance tale valore è pari al 5% (Grafico 14).

**Grafico 14 - PON: capacità di impegno al 31/12/2017 – OT11 e dato generale**

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

Nel complesso dei PON, gli impegni giuridicamente vincolanti su OT11 superano, al 31/12/2017, i

106 milioni di euro, per una capacità di impegno pari all'10,6% (a fronte del 18,9% del totale dei PON), men-

**Grafico 15 - PON: indicatori di avanzamento finanziario al 31/12/2017 – OT11 e dato generale**

tre i pagamenti, alla stessa data, raggiungono quasi i 32 milioni di euro, per un'efficienza realizzativa del 4,2%, di poco superiore al dato generale del complesso dei PON (Grafico 15).

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

### 2.2.3 OT11: avanzamento finanziario per Risultato Atteso

I RA attivati nei PON sono: 11.1, con impegni pari a oltre 50 milioni di euro (PON SPAO, Inclusione e Scuola); 11.3, con impegni pari a oltre 30 milioni di euro assunti nell'ambito dei PON SPAO, Inclusione, Governance e Scuola; 11.5 con impegni ancora inferiori a un milione di euro. Il solo PON Governance ha anche avviato in-

terventi nell'ambito del RA 11.2 ("Riduzione degli oneri regolatori") e 11.6 ("Miglioramento della governance multilivello").

Al 31/12/2017 non risultavano, invece, impegni giuridicamente vincolanti a valere sul RA 11.4 (Tabella 9).

**Tabella 9 - PON: avanzamento finanziario per RA al 31/12/2017 – OT11**

OT	Risultato atteso	Impegno GV (a)	Pagamenti (b)	Capacità di utilizzo (b/a)
OT11	11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici	€ 50.411.505,81	€ 26.627.748,43	52,8
	11.2 - Riduzione degli oneri regolatori	€ 3.400.000,00	-	-
	11.3 - Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione	€ 30.297.923,90	€ 4.360.001,87	14,4
	11.5 - Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso	€ 912.000,01	-	-
	11.6 - Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'investimento pubblico	€ 21.246.589,66	€ 919.225,23	4,3
<b>TOTALE</b>		<b>€ 106.268.019,38</b>	<b>€ 31.906.975,53</b>	<b>30,0</b>

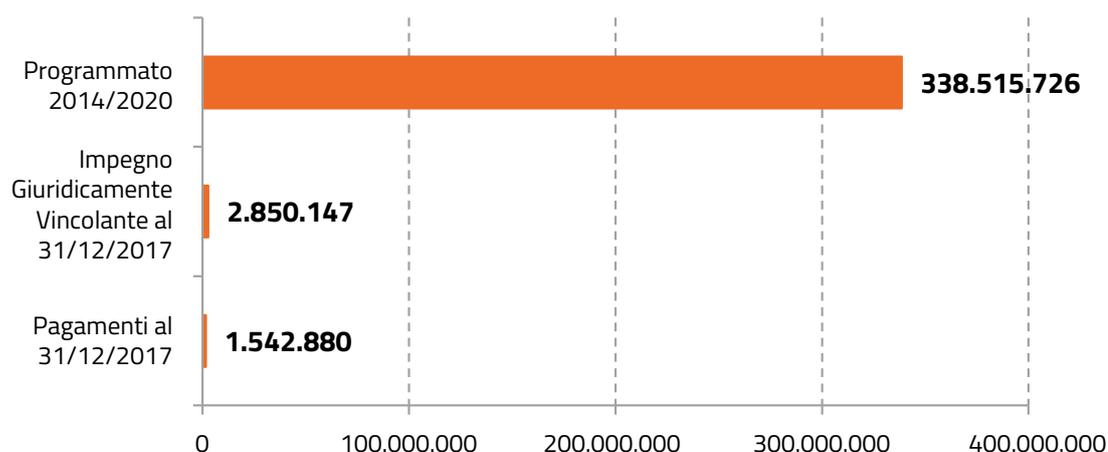
Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

I progetti registrati sul sistema IGRUE presentano un valore medio di oltre 3,2 milioni di euro, hanno caratteristiche molto eterogenee e riguardano diverse aree di *policy*. Gli interventi che fanno riferimento al RA 11.1 hanno un valore medio di oltre 3,8 milioni di euro e interessano il supporto tecnologico alle politiche attive

per il lavoro e i sistemi di valutazione e monitoraggio delle politiche. Riguardo il RA 11.2, si evidenziano due progetti di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica e volti al supporto all'implementazione della riforma in materia di semplificazione amministrativa.

## 2.2.4 Avanzamento finanziario dell'OT2

Grafico 16 - PON: avanzamento finanziario di OT2 al 31/12/2017

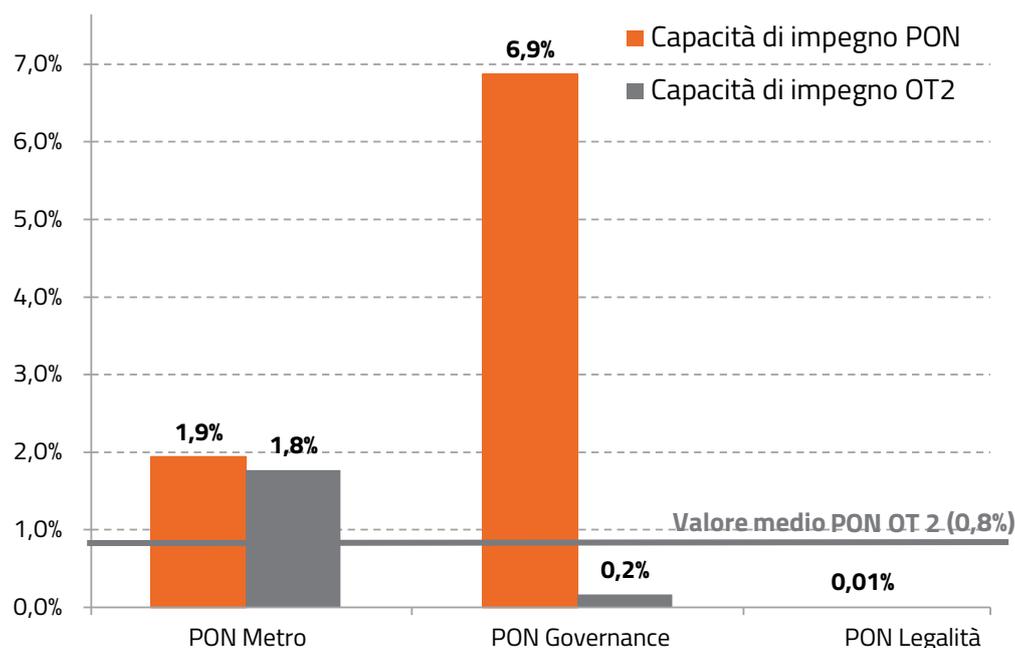


Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

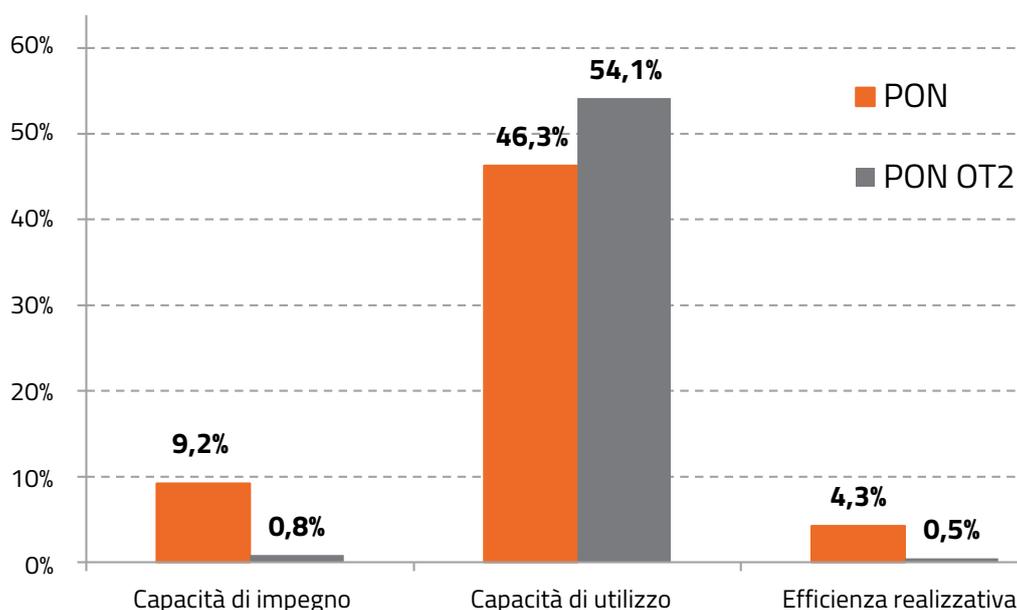
A fronte di risorse programmate pari a quasi 339 milioni di euro, gli impegni giuridicamente vincolanti sono risultati pari a circa 2,8 milioni di euro, mentre i pagamenti si attestano a poco più di 1,5 milioni di euro (Grafico 16).

Come si può osservare nel Grafico 17, per quanto concerne i singoli PON la capacità di impegno mostra come la quasi totalità di impegni dell'OT2 è riferita al PON Metro (2,7 milioni di euro circa, pari all'1,8% del programmato, in linea con il dato complessivo di programma), con il restante 0,2 di competenza del PON Governance (160.000 euro circa).

Grafico 17 - PON: capacità di impegno di OT2 per PON al 31/12/2017



Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

**Grafico 18 - PON: indicatori di avanzamento finanziario 31/12/2017 – OT2 e dato generale<sup>23</sup>**

Complessivamente gli indicatori di avanzamento finanziario dell'OT2 per i PON (Grafico 18) confermano la scarsa capacità di impegno, inferiore all'1% (a fronte di un valore generale di oltre il 9%). L'andamento non dissimile dei pagamenti (che risultano anche in questo caso inferiori al dato generale dei PON) permette comunque all'indicatore della capacità di utilizzo di superare il 50%.

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

### 2.2.5 OT2: avanzamento finanziario per Risultato Atteso

Con riferimento ai RA, sia il PON Metro, sia il PON Governance hanno finora impegnato risorse a valere sul solo RA 2.2 (Tabella 10).

Per il PON Governance, si evidenziano tra i progetti avviati, il progetto "Italia Login" ed il progetto per l'estensione del processo civile telematico ai giudici di pace. Per quanto concerne il PON Metro, i progetti avviati vanno letti alla luce delle peculiarità che caratterizzano la struttura di questo programma, dove i comuni capoluogo delle città metropolitane sono stati individuati quali Autorità Urbane (AU) nel ruolo di Organismi Inter-

medi, cui è demandato il compito di predisporre Piani Operativi propedeutici all'assunzione degli impegni di spesa (tra i beneficiari dei progetti che presentavano al 31/12/2017 IGV, si citano la Città metropolitana di Roma Capitale e i Comuni di Genova, Cagliari, Firenze e Venezia). Questi progetti sono molto diversi tra loro e riguardano l'acquisizione di servizi o di architetture software infrastrutturali, piattaforme in tema di politiche del lavoro e sociali e sistemi informatici di gestione delle emergenze e altre tipologie di database (afferen- ti, ad esempio, alla topografia o alla meteorologia).

**Tabella 10 - PON: avanzamento finanziario per RA al 31/12/2017 – OT2**

Risultato atteso	Impegno GV (a)	Pagamenti (b)	Capacità di utilizzo (b/a)
2.2 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	€ 2.850.147,33	€ 1.542.879,73	54,1%

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE.

<sup>23</sup> Valore medio dei PON Metro, Scuola, Governance e Legalità.

### 3. SINTESI DELLE PRINCIPALI EVIDENZE EMERSE

L'analisi della risorse programmate su OT2 e OT11 ha mostrato le seguenti evidenze:

- l'OT11 corrisponde a circa il 2,6% delle risorse programmate dai POR FSE. Alcune regioni hanno tuttavia destinato a tale obiettivo una quota maggiore di risorse programmate (tra le altre Basilicata, Calabria Sicilia, Puglia). Altre, come Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana, hanno destinato a tale obiettivo meno dell'1% del totale programmato;
- l'OT2 assorbe, al netto delle risorse destinate alla BUL, il 3,5% delle risorse complessivamente programmate sui POR FESR. Alcune regioni hanno però destinato alla Crescita Digitale una quota decisamente maggiore di risorse (tra le altre le Regioni Molise, Veneto, Valle d'Aosta, Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano). Le Regioni Lombardia, Toscana e la Provincia autonoma di Trento non hanno invece previsto di erogare risorse per tale obiettivo;
- l'allocatione programmata su OT2 e OT11 delle risorse dei PON è pari, nel primo caso, a poco meno di 339 milioni di euro (pari al 3,9% del totale programmato sui PON) mentre, per quanto concerne l'OT11, a oltre un miliardo di euro (pari all'11,5% del totale programmato sui PON), di cui quasi 680 milioni di euro a valere sul PON Governance;
- al 31/12/2017:
  - lo stato di avanzamento finanziario complessivo dell'OT11 dei POR mostra come gli impegni giuridicamente vincolanti sono di poco superiori ai 33 milioni di euro (circa l'11,5% degli oltre 287 milioni di euro programmati), mentre i pagamenti si sono attestati intorno ai 9 milioni di euro (pari a circa il 3,2% del programmato).

Le regioni in transizione presentano una capacità di impegno maggiore rispetto alla media nazionale, mentre sia le regioni meno sviluppate sia quelle più sviluppate si attestano leggermente al di sotto del valore medio. Analizzando i dati per RA, si evidenzia come al 31/12/2017 siano stati avviati progetti in maggioranza relativi al RA 11.3, con IGTV superiori ai 14 milioni di euro;

- lo stato di avanzamento finanziario complessivo dell'OT11 dei PON evidenzia per il PON SPAO una capacità di impegno superiore al 35%. Il PON Scuola presenta una capacità d'impegno pari al 19,3%, mentre per il PON Inclusione tale valore si attesta intorno alla media del 10%. Infine, la capacità di impegno del PON Governance è pari al 5%. I RA attivati nei PON sono: 11.1, con impegni superiori a 50 milioni di euro (pari al 47,4% del totale impegnato); 11.3, con impegni pari a oltre 30 milioni di euro (equivalenti al 28,5% del totale impegnato) e 11.5. Il solo PON Governance ha anche avviato interventi nell'ambito del RA 11.2 ("Riduzione degli oneri regolatori") e 11.6 ("Miglioramento della governance multilivello");
- lo stato di avanzamento finanziario complessivo dell'OT2 dei POR mostra come, a fronte degli 862 milioni di euro programmati, gli impegni giuridicamente vincolanti risultano pari a quasi 97 milioni di euro (equivalenti all'11,2% del programmato) e i pagamenti sono stati di 35 milioni di euro (4,1% del programmato).

Per quanto riguarda la capacità d'impegno, le regioni in transizione superano nettamente il valore medio raggiungendo il 37%, con anche le regioni più sviluppate che superano tale valore medio, al contrario di quelle meno sviluppate che si collocano ben al di sotto del 10%.

Tra i progetti che presentano IGv, la maggior parte risultano a valere sul RA 2.2. La ripartizione per RA e categorie di regioni mostra come per il RA 2.2 non vi siano sostanziali differenze nella capacità di impegno per categorie di regioni, con una performance leggermente più positiva fatta registrare dalle regioni meno sviluppate. Per quanto riguarda il RA 2.3, i dati riflettono la scarsità di impegni a valere su tale RA, con solo tre regioni che hanno fatto registrare impegni giuridicamente vincolanti;

---

# PARTE SECONDA

## ANALISI QUALITATIVA DELL'ATTUAZIONE

---

# PARTE SECONDA

## ANALISI QUALITATIVA DELL'ATTUAZIONE

Le sezioni che seguono mirano a fornire ulteriore evidenza, di carattere maggiormente qualitativo, al fine di permettere una comprensione più approfondita dello stato dell'attuazione, dei due OT e delle ragioni alla base del livello di attuazione riscontrato e permettere, in tal modo, di evidenziare se i ritardi siano parte del naturale ciclo della programmazione (e quindi non debbano rappresentare motivo di preoccupazione) o, al contrario, richiedano misure correttive. A supporto dell'attuazione futura degli interventi OT11-OT2, e al fine di favorire lo scambio di pratiche, questa parte del Rapporto illustra anche i punti di forza e le criticità riscontrate dai programmi nel corso dell'attuazione e le azioni correttive poste in essere per affrontare tali criticità.

In questa Seconda Parte del Rapporto viene anche affrontato il tema delle sinergie tra OT11 e OT2, tema che rappresenta un elemento portante della missione del Comitato OT11-OT2 e, più in generale, dell'impianto strategico dell'Accordo di

Partenariato 2014-2020 relativamente ai due OT. Oltre alle sinergie tra i due OT, sono anche discusse le sinergie e le complementarità tra i due OT e gli altri OT della programmazione 2014-2020 e le sinergie tra gli interventi realizzati a valere sui due OT ed altri interventi, finanziati da altri programmi SIE o da programmi e fonti di finanziamento nazionali.

Più in dettaglio, le sezioni seguenti affrontano i seguenti temi:

- la descrizione dei contenuti degli interventi avviati (Sezione 4);
- la strategicità e la rilevanza dei programmi (Sezione 5);
- l'avanzamento finanziario e procedurale degli interventi, i punti di forza e le criticità dell'attuazione e le azioni attivate a supporto dei due OT (Sezione 6);
- il raggiungimento degli obiettivi del *performance framework* (Sezione 7);
- il grado di conseguimento delle sinergie (Sezione 8).

## 4. DESCRIZIONE DEGLI INTERVENTI OT11 E OT2 IN CORSO DI ATTUAZIONE

Al fine di fornire un quadro più completo sull'andamento dei programmi, è stata compiuta una rilevazione programma-per-programma di tutti gli interventi avviati dalle amministrazioni, attualmente in corso di attuazione.

Con questa rilevazione sono stati mappati tutti i progetti avviati a valere sui due OT al 31/12/2017, inclusi quelli che non avevano ancora maturato impegni giuridicamente vincolanti ma per i quali erano state stanziato risorse con specifici atti amministrativi. Il numero totale di progetti rilevato è risultato pari a 144 progetti afferenti all'OT11 e 226 progetti afferenti all'OT2 nei POR. Nei PON, sono stati rilevati 123 e 118 progetti rispettivamente sui due OT.<sup>24</sup>

Per ciascun progetto sono state rilevate le informazioni relative ai beneficiari degli interventi, alla performance degli stessi in termini di avanzamento finanziario e procedurale, una descrizione sintetica degli investimenti previsti e l'indicazione, sulla base di una classificazione predefinita, delle tipologie di attività.

Queste informazioni sono presentate in dettaglio nelle *fiche* per programma contenute nelle Appendici 2 e 3. I paragrafi a seguire forniscono una visione complessiva delle tipologie di attività OT11 e OT2 rilevate nei POR e nei PON, mentre una visione complessiva dell'avanzamento finanziario e procedurale è fornita nel Capitolo 5.

---

24 Tale rilevazione è stata effettuata avendo come base i dati disponibili a dicembre 2017 (data di somministrazione del questionario online e delle relative fiche Excel). Ulteriori 15 progetti OT11 POR (uno rispettivamente in Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Veneto, due in Valle d'Aosta e nove in Umbria) e 11 progetti OT2 (Crescita Digitale) POR (quattro in Sardegna e sette in Umbria), nonché due interventi OT11 PON (entrambi afferenti al PON Inclusione) e un progetto OT2 PON (PON Legalità), rilevati nella BDU IGRUE al 31/12/2017 e ottenuti dal gruppo di lavoro a febbraio 2018, sono riportati in calce alle fiche relative alle amministrazioni di pertinenza, ma non sono inclusi nelle elaborazioni delle sezioni che seguono su tipologie di attività e avanzamento finanziario e procedurale. Si noti anche che le elaborazioni relative alle tipologie di attività e all'avanzamento finanziario e procedurale sono state effettuate al netto degli interventi "non avviati/non più pertinenti".

## 4.1 Contenuti degli interventi realizzati

### 4.1.1 Contenuti degli interventi realizzati – OT11

Gli interventi OT11 sono stati riclassificati nelle seguenti tipologie di attività, identificate sulla base dell'esame dei progetti rilevati nel Rapporto 2016:

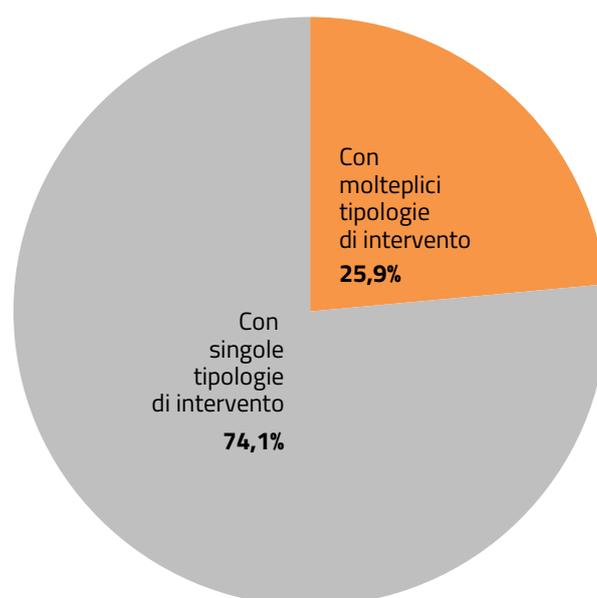
- Analisi e ricerche
- Benchmarking e scambio di esperienze
- Comunità di pratiche
- Affiancamento on the job
- Consulenza e supporto specialistico
- Consultazioni pubbliche e partecipazione civica
- Formazione (con diverse modalità)
- Sperimentazioni e progetti pilota
- Networking

Per quanto riguarda i POR, gli interventi OT11 si concentrano per la gran parte sulle attività di formazione (tipologia di attività che rappresenta la metà di tutte le attività realizzate), seguite da interventi relativi all'acquisizione di consulenza e supporto specialistico (20,2%).

Un decimo delle attività finanziate si riferisce ad attività di *benchmarking*, scambio di esperienze e networking. La distribuzione relativa di queste tipologie di attività, nel complesso e per categorie di regioni, è presentata nei grafici a seguire (Grafici 19, 20, 21). Va notato che più di un quarto dei progetti che sono stati mappati contiene più di una tipologia di attività: per la maggior parte, attività di formazione più attività di consulenza.

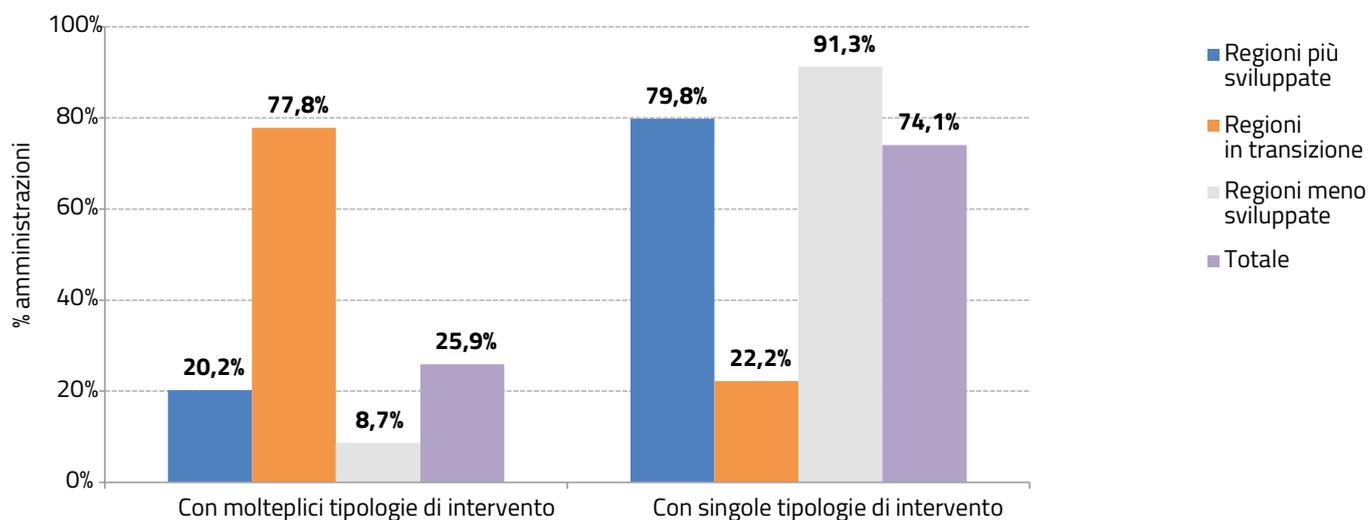
Le amministrazioni che maggiormente hanno optato per tipologie di attività miste sono: **Abruzzo, Lombardia, Sardegna, Veneto e la P.A. di Trento.**

**Grafici 19, 20, 21** (segue nella pagina successiva) - **Ripartizione degli interventi OT11 dei POR per tipologie di attività**



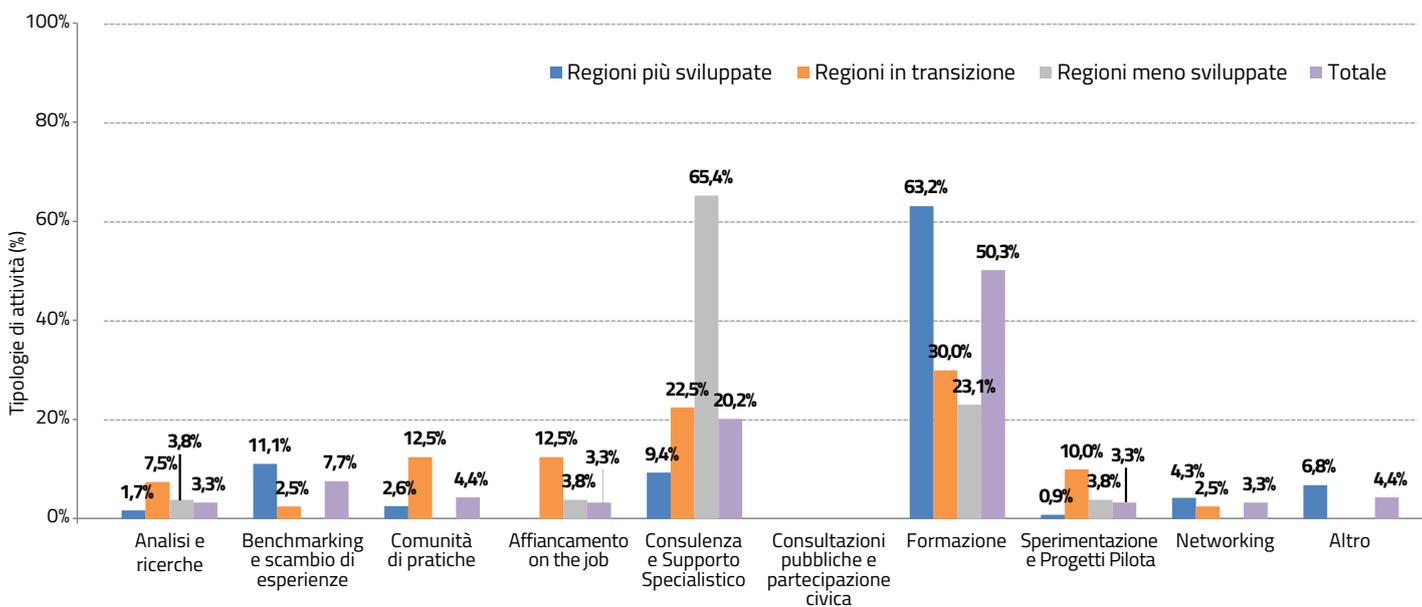
Valori complessivi e per categoria di regioni  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Grafici 19, 20, 21 (segue dalla pagina precedente) - Ripartizione degli interventi OT11 dei POR per tipologie di attività



Valori complessivi e per categoria di regioni  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Grafici 19, 20, 21 - Ripartizione degli interventi OT11 dei POR per tipologie di attività

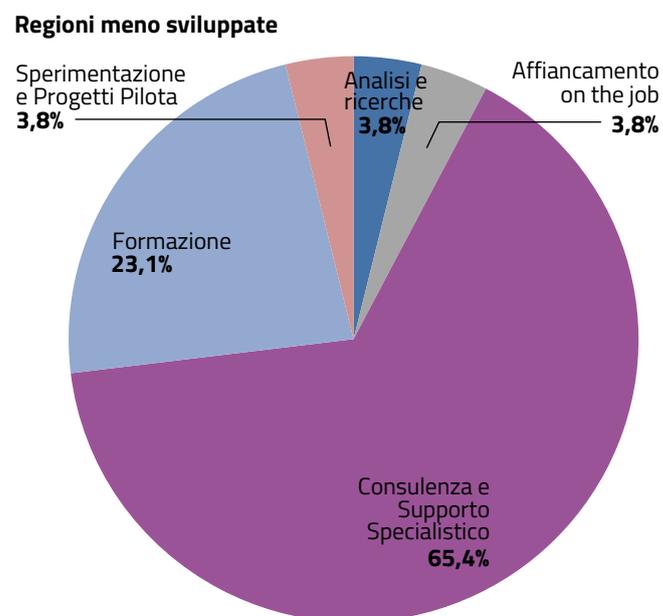
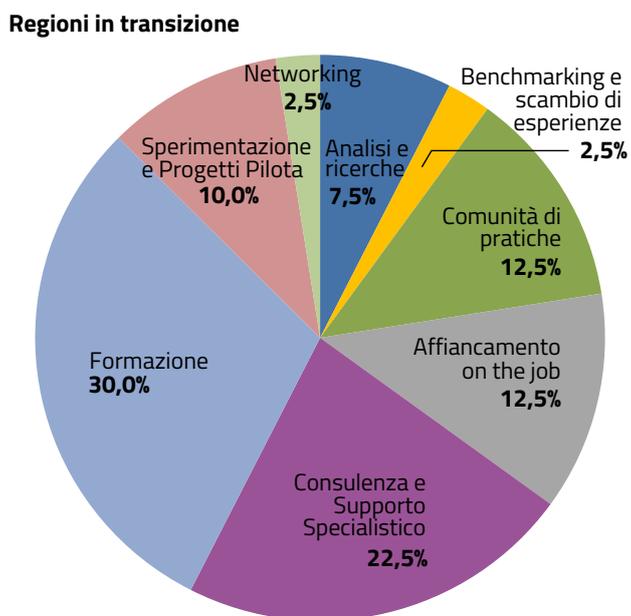
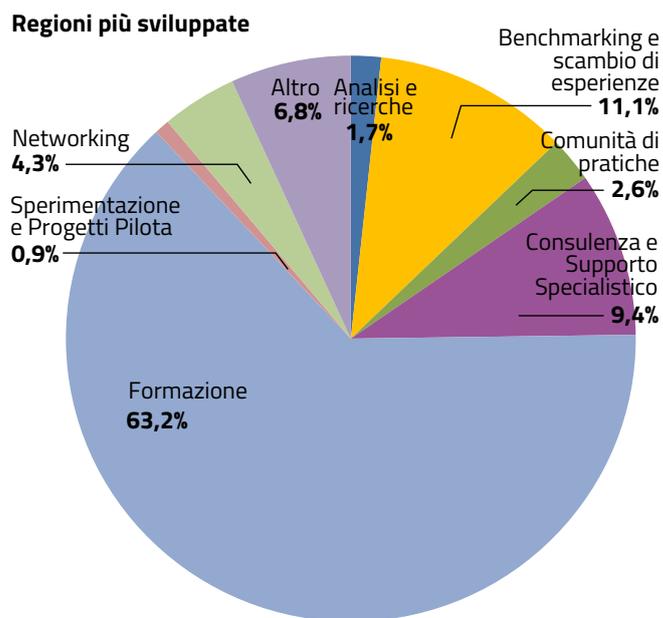
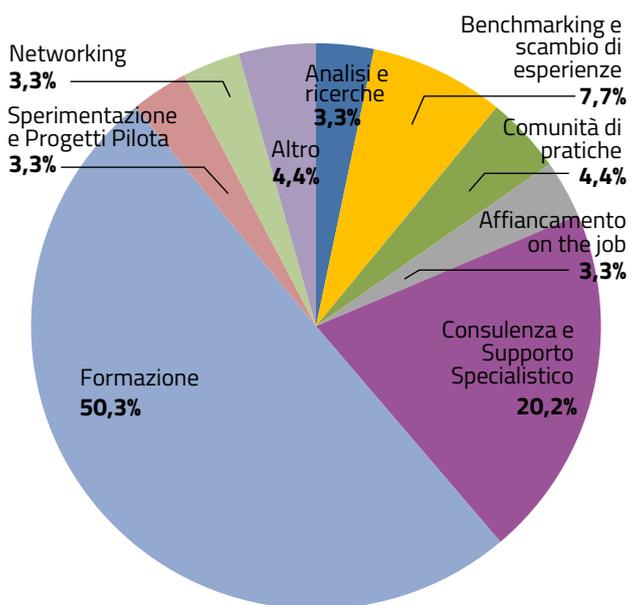


Valori complessivi e per categoria di regioni  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

La distribuzione relativa delle varie tipologie di attività cambia tra le categorie di regioni. Mentre le regioni più sviluppate concentrano molto le proprie risorse OT11

su attività formative, le regioni meno sviluppate puntano maggiormente sull'acquisizione di servizi consulenziali e di supporto specialistico (Grafici 22, 23, 24, 25).

**Grafici 22, 23, 24, 25 - Ripartizione degli interventi OT11 dei POR per tipologie di attività**



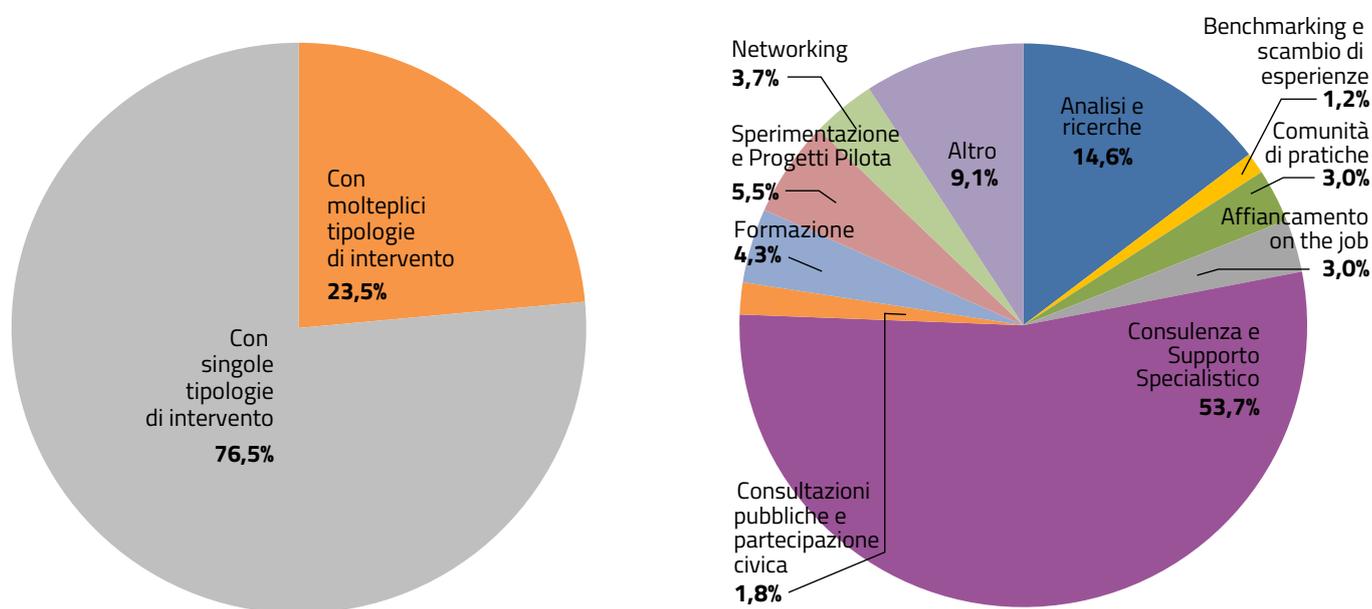
Valori complessivi e per categoria di regioni

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni. Base dati progetti effettivamente avviati (135).

I PON si differenziano dai POR sia per quanto riguarda il ricorso a interventi che comprendono più di una tipologia di attività (soltanto il 23,5% degli interventi, contro il 25,9% dei POR), sia in merito alle scelte relative alle attività finanziate. Nel complesso, gli interventi OT11 dei PON si concentrano sull'erogazione di servizi consulenziali e di supporto specialistico – tipologia di

attività che abbraccia più della metà delle attività avviate (il 54%) – e sulla realizzazione di analisi e ricerche (15% delle attività). La formazione, che per il POR rappresentava più della metà delle attività finanziate, nel caso dei PON rappresenta soltanto il 4,3% delle attività complessivamente avviate.

**Grafici 26 e 27 - Distribuzione percentuale degli interventi OT11 dei PON con una sola tipologia di attività e interventi composti (comprendenti due o più tipologie di attività) e distribuzione relativa delle tipologie di attività attivate**



Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni. Base dati progetti effettivamente avviati (119)

La Tabella 11 a seguire fornisce alcuni esempi delle diverse fattispecie di interventi OT11 avviati, con informazioni reperite dai casi di studio e dalla ricognizione online presso le amministrazioni.

Tabella 11 - Esempi di interventi OT11

Tipologia di attività	Programma / Titolo Azione	Descrizione
<b>Formazione (con diverse modalità)</b>	POR FSE Umbria Azione 11.3.1 - Formazione	Ricognizione del fabbisogno, formazione in aula e laboratori. Realizzazione di tre ricognizioni – nel 2015, 2016 e 2017 – delle esigenze di formazione, per tarare gli interventi formativi in modo il più possibile vicino ai fabbisogni emergenti. Sulla base dei risultati di queste ricognizioni è stato costruito il 'Piano formativo 2017-2020', approvato a marzo 2017. Si tratta di un intervento ritenuto tra i più efficaci tra quelli avviati finora dal programma, in particolare per quanto riguarda la formazione on the job. Oltre alla più comune formazione d'aula, infatti, sono stati predisposti alcuni 'laboratori', eventi formativi in genere di 50 ore rivolti a un gruppo selezionato di partecipanti (massimo 10), generalmente con un obiettivo direttamente operativo; ad es.: i Laboratori 1 e 3 sono stati finalizzati al completamento di "GE.O" il Manuale generale delle operazioni del POR FSE (Tipologia di misure "Politiche di apprendimento" e "Politiche di Inclusione Sociale e lotta alla povertà"); il Laboratorio 2 alla definizione dei Modelli di programmazione concernenti le misure "Politiche di Inclusione Sociale e lotta alla povertà"; il Laboratorio 4 all'Impostazione strategica del quadro normativo regionale relativo alle politiche dell'apprendimento del lavoro e per la creazione di impresa). Oltre all'apprendimento, l'aver messo insieme soggetti che dovevano gestire processi simili tramite i laboratori ha generato un effetto di socializzazione, permettendo lo scambio di pratiche tra i diversi servizi, un'omogeneizzazione delle modalità operative e, presumibilmente, l'avvio di una rete di contatti che i partecipanti alla formazione potranno attivare anche in futuro, per confrontarsi su nuove esigenze e tematiche.
<b>Consulenza e supporto specialistico</b>	POR FSE- FESR Calabria Azione 11.3.2	Accompagnamento in materia di ciclo di gestione della performance, trasparenza e prevenzione della corruzione. Il progetto mira a supportare la Regione Calabria nell'acquisire le competenze necessarie a gestire in autonomia il ciclo di gestione della performance (in particolare, la redazione del Piano e della relazione sulla performance) e gli obblighi relativi a trasparenza e anticorruzione (in particolare, il Piano per la prevenzione della corruzione). Si tratta di un affiancamento ai dipartimenti coinvolti, che ha come oggetto la regione e, in misura minore, gli enti strumentali della stessa. Il progetto ha una durata di 20 mesi (con termine a maggio 2018) ed è gestito dal Formez PA in qualità di ente in house.
<b>Affiancamento on the job + Consulenza e supporto specialistico</b>	PO FSE Sardegna	Qualità 2.E. È un progetto di consulenza organizzativa teso a migliorare alcuni processi strategici di presa delle decisioni, attraverso laboratori organizzati con incontri di co-progettazione, workshop e attività di affiancamento on the job rivolte ai Direttori Generali, Direttori di servizio e funzionari. L'attività principale è stata l'accompagnamento al Comitato di coordinamento dei Direttori Generali, istituito nel 2014 ma non ancora pienamente operativo. Il progetto ha affiancato il Comitato nel definire le possibili funzioni, poteri, e modalità di lavoro, e ha inoltre contribuito ad un'ipotesi di riorganizzazione degli uffici territoriali della regione. Altri laboratori hanno riguardato i processi partecipativi, le politiche del welfare e le società partecipate. Al 31/12/2016 sono stati coinvolti circa 100 partecipanti ( <a href="http://monitoraggioprogetti.formez.it/Home/Progetto/16021CA4">http://monitoraggioprogetti.formez.it/Home/Progetto/16021CA4</a> ).
<b>Sperimentazione e Progetti Pilota + Comunità di pratiche + Analisi e ricerche</b>	POR FSE Abruzzo Azione 11.3.6	Comunicare per proteggere. L'intervento intende supportare le amministrazioni comunali dei comuni superiori a 15.000 abitanti sul piano del miglioramento dei processi comunicativi interni ed esterni in fase di programmazione, prevenzione e gestione degli eventi calamitosi e della prima emergenza. Le amministrazioni comunali sono invitate a presentare proposte progettuali che coinvolgano tutto il sistema locale nel ripensamento dei modelli organizzativi della comunicazione e nella progettazione di nuovi e più efficaci soluzioni e strumenti, nella sperimentazione di nuove modalità di cooperazione locale e di nuove strategie di comunicazione verso il territorio.
<b>Networking Analisi e ricerche + Consulenza e supporto specialistico</b>	POR FSE Abruzzo Azione 11.3.2	Cruscotto Lavoro. Il progetto consente di avere in tempo reale tutto il flusso informativo dell'andamento del lavoro in modo da governare ed indirizzare le scelte di formazione. Il sistema di monitoraggio già esistente viene arricchito dalla valutazione dei trend. L'obiettivo è mettere a sistema i soggetti che sono coinvolti nel processo di erogazione dei servizi per l'impiego. È previsto anche un monitoraggio georeferenziato. Si tratta di un cruscotto a supporto delle decisioni.
<b>Formazione (con diverse modalità) + Benchmarking e scambio di esperienze</b>	PO FSE Veneto RA 11.3	Smart Palladio Heritage. Il progetto si struttura in interventi formativi volti allo sviluppo di competenze web e digitali per la raccolta di dati culturali e la promozione attraverso tecniche comunicative del web design e del neuro-web design. Obiettivi sono rafforzare i processi di identificazione delle risorse culturali, migliorare gli standard di fruizione, aggiornare le competenze digitali degli operatori, favorire la cooperazione tra più soggetti e istituzioni.  CulturePro: Percorsi di crescita e sviluppo multimediale del settore culturale veneto. Ritenendo di dover oggi intendere il territorio come contenitore di patrimonio e patrimonio esso stesso, è indispensabile attivare forme di management su più livelli; l'obiettivo generale è di sviluppare nuove competenze di marketing culturale e di implementare nuove tecnologie, di favorire l'individuazione di strategie e strumenti tecnologici, rafforzare la strategia di marketing, valorizzare il prodotto culturale, aprire a nuovi territori.  Sviluppo e studio dei sistemi multimediali a servizio della CULTURA. Per rendere più prossimo ai cittadini il patrimonio culturale, il progetto si incentra sul tema della realtà aumentata, prevedendo laboratori di sperimentazione, consulenze personalizzate, formazione su tematiche trasversali (fundraising, team-building, lingua, marketing) e mobilità all'estero. Il progetto, quindi, implementa modelli organizzativi, sviluppa approcci funzionali, favorisce la cooperazione tra più soggetti e istituzioni.

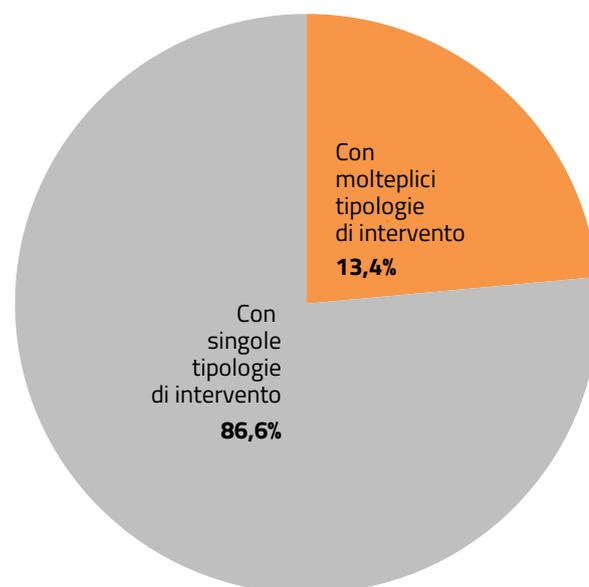
Fonte: casi studio e rilevazione online presso le amministrazioni.

## 4.1.2 Contenuti degli interventi realizzati – OT2

Per quanto riguarda l'OT2, una classificazione delle attività, per quanto molto indicativa ed ampia, è quella che distingue tra interventi relativi allo sviluppo di applicazioni tecnologiche e interventi relativi all'adozione e sviluppo di infrastrutture tecnologiche. Si tratta di tipologie di attività che nei POR sono distribuite in maniera abbastanza uniforme (43,2% lo sviluppo di applicazioni contro il 52,3% dello sviluppo/adozione di infrastrutture, cfr. Grafico 31). Tra gli interventi indicati come 'altro', sono stati segnalati complessivamente dieci progetti, relativi all'installazione di hot spot wi-fi, servizi di monitoraggio dell'inquinamento atmosferico e di infomobilità, erogazione di supporto collegato al *cloud enabling* dei servizi applicativi/delle risorse sviluppate, la realizzazione di un percorso di adeguamento alla sicurezza delle informazioni (consulenza combinata con strumenti software e hardware) e lo sviluppo organizzativo/*modelling* dei processi.

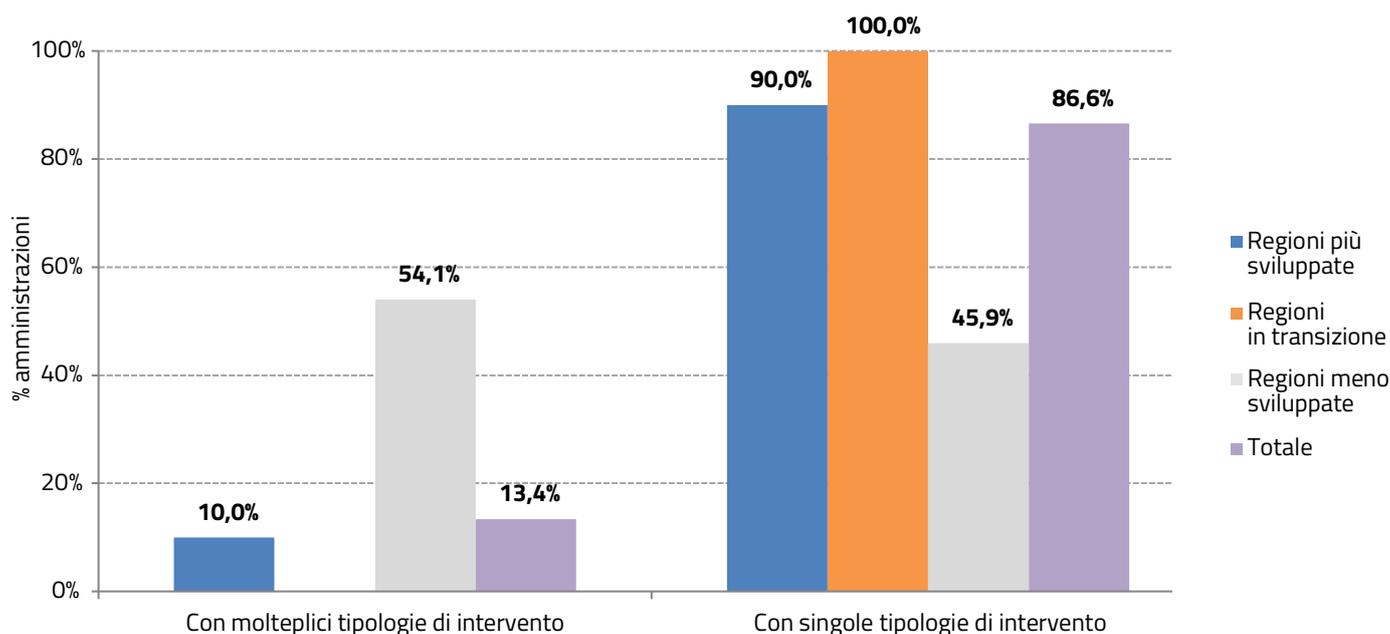
Nel caso dei POR OT2, solo il 13,4% degli interventi prevede, nell'ambito dello stesso progetto, entrambe le tipologie di attività (Grafici 28, 29, 30).

**Grafici 28, 29, 30 - Ripartizione degli interventi OT2 dei POR per tipologie di attività**

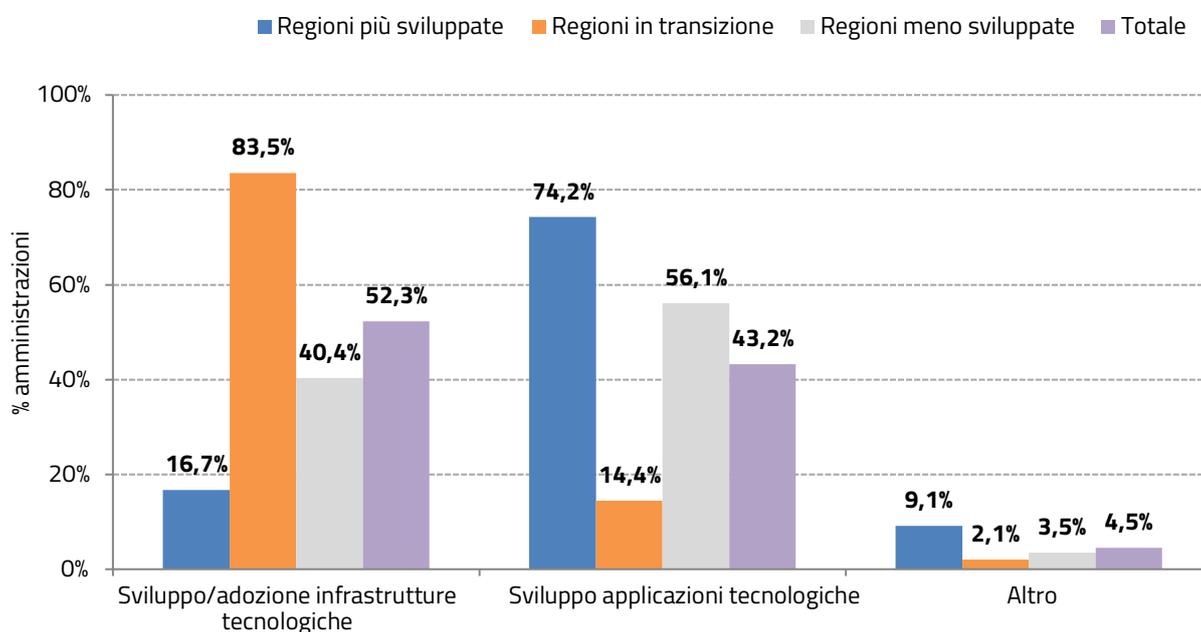


Valori complessivi e per categoria di regioni.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 28, 29, 30 (nella pagina a seguire) - Ripartizione degli interventi OT2 dei POR per tipologie di attività**



Valori complessivi e per categoria di regioni.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 28, 29** (nella pagina precedente), **30 - Ripartizione degli interventi OT2 dei POR per tipologie di attività**

Valori complessivi e per categoria di regioni

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

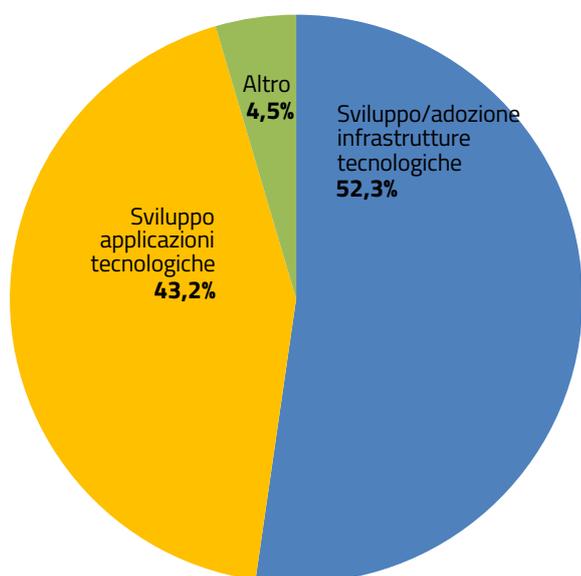
I contenuti specifici degli interventi sono vari. Una larga parte si riferisce allo sviluppo e rafforzamento di vari aspetti dell'e-government.

Vi sono molti interventi relativi all'introduzione di tecnologie e servizi digitali in specifici ambiti (ad esempio la sanità, come in **Puglia, Piemonte**) e la diffusione dei servizi in rete a livello comunale e in consorzi di comuni (incluso tramite lo sviluppo di app ad es., in **Calabria**). Molte regioni finanziano il rafforzamento dei servizi SUAP.

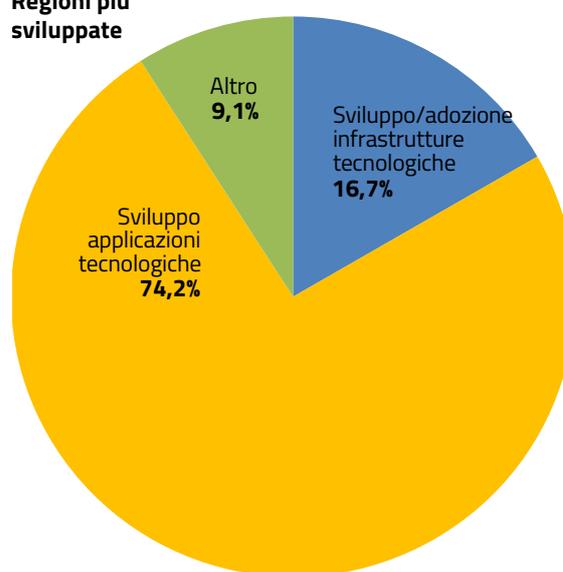
Altri interventi si riferiscono alla creazione e infrastrutturazione digitale di Open Lab (ad es., in **Emilia-Romagna**), alla valorizzazione del patrimonio turistico, archeologico, architettonico (ad es., in **Sicilia**), e molto altro ancora.

Come per gli interventi OT11, anche per quelli ricadenti in OT2 si rimanda alla lettura delle *fiche* in Appendice, per una visione più dettagliata degli investimenti finanziati. Il Box 1 (a pagina 64) fornisce gli esempi di alcuni progetti attualmente in corso di attuazione a valere sul POR FSE-FESR **Puglia**, il programma regionale che, come si è visto nella Parte Prima del rapporto, ha appostato il più alto ammontare di risorse sul tema della Crescita Digitale.

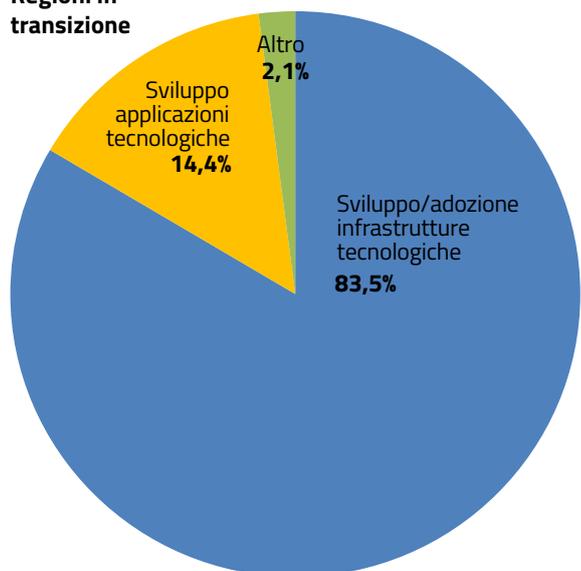
**Grafici 31, 32, 33, 34 - Ripartizione degli interventi OT2 dei POR per tipologie di attività**



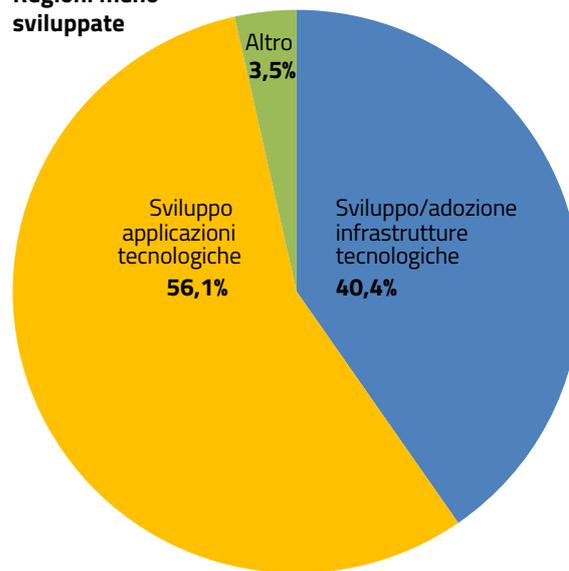
**Regioni più sviluppate**



**Regioni in transizione**



**Regioni meno sviluppate**



Valori complessivi e per categoria di regioni

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni. Base dati progetti effettivamente avviati (194).

### **Box 1: Alcuni esempi di interventi e attività finanziate a valere su OT2 nel POR FESR-FSE Puglia 2014-2020**

Il POR Puglia 2014-2020 ha avviato circa nove interventi OT2, per un valore complessivo di impegni (giuridicamente vincolanti e programmatici) di circa 52,7 milioni di euro, pari a circa il 28% del valore programmato per l'OT. Tutti gli interventi avviati fanno riferimento al RA 2.2 e tutti tranne uno comprendono sia attività di sviluppo di applicazioni tecnologiche, sia attività relative allo sviluppo e all'adozione di infrastrutture tecnologiche. Tra gli interventi avviati si segnalano "Puglia Log-in"; la realizzazione del sistema informativo regionale per la diagnostica per immagini e gli interventi a supporto della strategia smart cities and communities, finanziati dai POR nelle città capoluogo, all'interno dei Patti per la Città.

#### ***Puglia Log-in***

"Puglia Log-in" è un'Azione Pilota con cui la Regione Puglia intende integrare una moltitudine di servizi dematerializzati in un portale regionale di avanguardia che diventi unico e agevole canale di accesso ai servizi digitali relativi a una molteplicità di ambiti: dalla sanità regionale, al turismo; dall'agroalimentare, allo sviluppo economico; dal territorio e ambiente alla gestione del patrimonio. L'obiettivo dell'intervento, finanziato per 20,8 milioni di euro da OT2 a altri 4,7 milioni di euro a valere su OT11, è quello di migliorare l'accessibilità e la fruibilità dei servizi pubblici digitali che la Regione Puglia eroga ai cittadini e alle imprese del proprio territorio. Lo strumento principale per raggiungere questo obiettivo è rappresentato dall'ecosistema di Servizi Digitali Integrati che la regione intende completare e rendere disponibile al territorio attraverso il proprio portale istituzionale, il quale assumerà sempre di più il ruolo di "canale privilegiato" per l'accesso ai servizi online con modalità semplice e intuitiva, nonché assistita nei vari percorsi di fruizione di informazioni, dati e servizi in-

terattivi. Il portale sarà completamente conforme al modello nazionale di Italia Login, descritto nel documento nazionale "Crescita Digitale" e si integrerà nella struttura nazionale. Verrà realizzata un'unica interfaccia di ingresso ai vari ambienti applicativi verticali o orizzontali, realizzata a partire dal portale web, tramite un unico login integrabile con il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID).

#### ***Diagnostica per immagini***

L'intervento "Sistema Informativo regionale per la diagnostica per immagini" mira a migliorare l'efficienza dei servizi di diagnostica per immagini erogati dalle aziende sanitarie e ospedaliere pubbliche della Regione Puglia. In tale ottica, la regione ha inteso favorire la realizzazione in ciascuna azienda sanitaria pubblica di un sistema informativo a supporto dei processi di lavoro che vedono il coinvolgimento di dispositivi di diagnostica per immagini. Il progetto finanziato supporta le attività di acquisizione, archiviazione e gestione delle immagini e delle informazioni prodotte dai diversi ambulatori e/o unità operative dotate di sistema di diagnostica per immagini attraverso la creazione di un sistema informativo radiologico digitale integrato (RIS. PACS) che vedrà coinvolta la maggior parte delle tipologie di indagini diagnostiche per immagini (radiologia, cardiologia, senologia, medicina nucleare, ultrasuoni, ecc.). Il sistema realizzato, inoltre, consentirà una più efficiente gestione dei processi coinvolti nelle suddette indagini a partire dalla prenotazione dell'esame fino alla consegna del referto, anche mediante servizi esposti sul Portale regionale della Salute e dovrà, pertanto, interfacciare le attrezzature in grado di produrre immagini sanitarie con i sistemi di gestione informatizzata, garantendone l'archiviazione e la gestione in linea secondo le vigenti disposizioni di legge in materia. L'intervento, anche in un'ottica di celerità e di ottimizzazione delle risorse, mira ad introdurre la suddetta soluzione nelle aziende sanitarie totalmente prive di un sistema informativo per la diagnostica

per immagini e in un secondo momento ove necessario a rafforzare e/o adeguare il sistema in uso nelle rimanenti aziende. L'intervento è finanziato per complessivi 20 milioni di euro a valere sul POR Puglia FSE FESR 2014-2020 – OT2 – Linea 2.2 "Interventi per la digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali della P.A. a cittadini e imprese".

### ***Patti per la Città***

L'intervento "Patti per la Città", rivolto ai comuni capoluogo delle province pugliesi, si inserisce nel percorso di costruzione della Strategia regionale per la ricerca e l'innovazione basata sulla *Smart Specialisation* per il ciclo di programmazione 2014-2020 e si pone l'obiettivo di connettere la diffusione di contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati con la sperimentazione della pratica della "comunità intelligente" quale sistema territoriale sostenibile in un'ottica di innovazione continua basata sulla valorizzazione e il rafforzamento della partecipazione attiva della cittadinanza e delle infrastrutture materiali ed immateriali esistenti. L'iniziativa si propone di individuare una declinazione locale del paradigma delle "*Smart cities and communities*". In particolare, l'obiettivo è quello di sostenere azioni pilota volte allo sviluppo di un insieme di reti funzionali in grado di decodificare i dati che le nuove tecnologie mettono a disposizione per interpretare, in modo condiviso e partecipato,

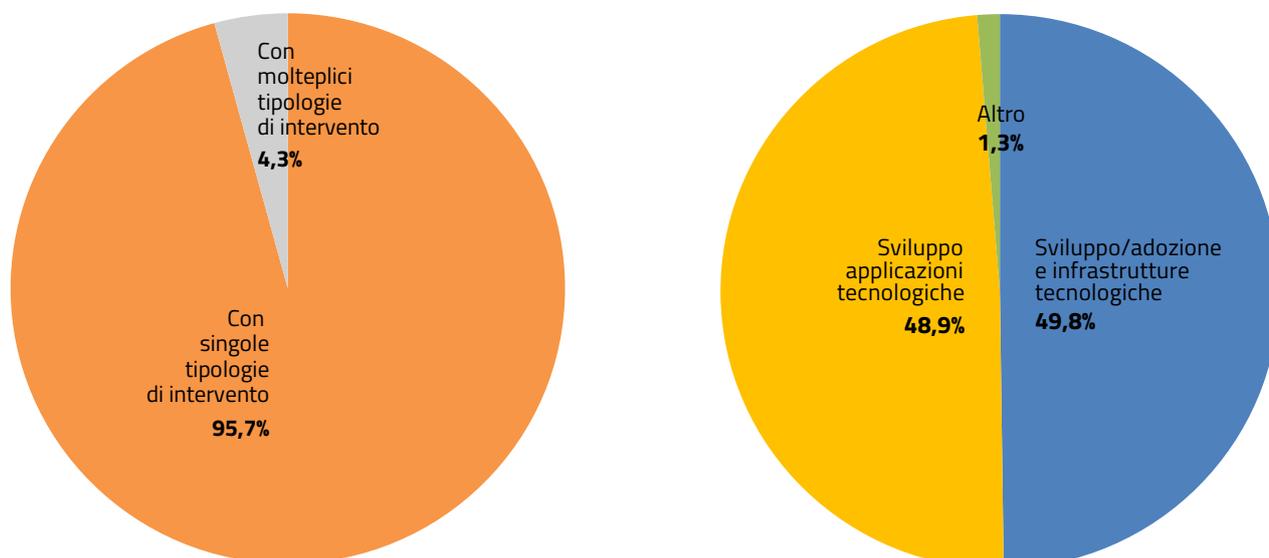
la vocazione di un territorio all'interno del panorama internazionale, proporre e abilitare nuovi stili di vita più sostenibili e generare nuovi processi di sviluppo dal basso per una effettiva inclusione anche delle fasce di popolazione marginalizzate facendo leva sulla conoscenza, collaborazione e condivisione quali elementi essenziali per migliorare e valorizzare il contesto urbano e le sue infrastrutture. In questo senso i tre fattori fondamentali caratterizzanti i singoli progetti sono: l'uso della tecnologia digitale quale strumento per la gestione della conoscenza; l'attivazione di reti di relazioni e di capitale umano in grado di operare in un ambiente altamente cooperativo; la messa a punto di servizi legati al miglioramento della qualità della vita, anche per le fasce marginalizzate di popolazione. Ad oggi è stato selezionato un intervento per ciascun capoluogo di provincia (Lecce, Taranto, Foggia, Brindisi, Andria, Barletta e Trani (BAT) e per la Città metropolitana di Bari, tra cui si segnala il progetto MUSICA – "Monitoraggio Urbano attraverso Soluzioni Innovative per Città Agili": proposto dal Comune di Bari è finanziato per 2.212.860,19 euro e mira a realizzare un sistema informativo di monitoraggio urbano della sicurezza stradale, integrando in un unico strumento a disposizione dell'amministrazione comunale tutti i dati a supporto sia della gestione operativa dei flussi di lavoro generati dalle segnalazioni degli utenti di disservizi o malfunzionamenti, sia delle decisioni strategiche per lo sviluppo e l'erogazione dei servizi.

Fonte: caso di studio OT2 POR Puglia.

**Per quanto riguarda i PON**, come illustrato dal Grafico 36, la quasi totalità di interventi interseca le due tipologie della classificazione proposta, le quali, a loro volta, sono sostanzialmente equidistribuite. La categoria 'altro' si riferisce a soli due progetti, relativi all'acquisizione di servizi di consulenza professionale e supporto

specialistico, formazione e sperimentazione. Inoltre, contrariamente ai POR, la quasi totalità dei progetti (95,7%) prevede entrambe le tipologie di attività considerate (Grafico 35).

**Grafici 35 e 36 - Distribuzione percentuale degli interventi OT2 (Crescita Digitale) con una sola tipologia di attività e interventi composti (comprendenti due o più tipologie di attività) e distribuzione percentuale tra tipologie di attività nei PON**



Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni. Base dati progetti effettivamente avviati (116).

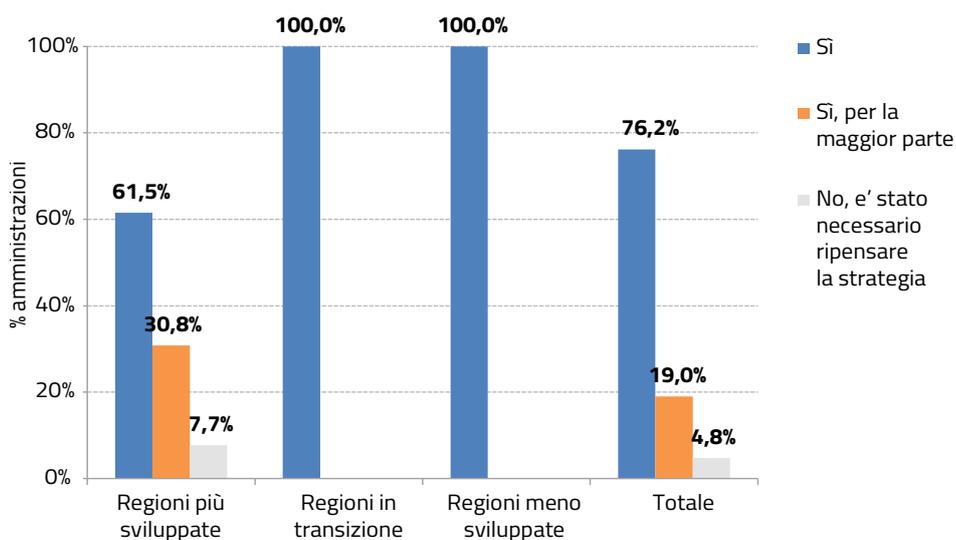
## 5. STRATEGICITÀ E RILEVANZA

Un elemento importante emerso dalla rilevazione è relativo alla rilevanza delle strategie OT11 e OT2 dei programmi. Sebbene lo stato dell'attuazione non sia avanzato e sebbene, per quanto riguarda OT2, il quadro strategico e attuativo si sia consolidato dopo l'approvazione dei programmi (ad es. con l'approvazione, a maggio 2017, del "Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019" – cfr. Box 2 a pagina 76), l'impianto strategico complessivo dei programmi continua ad essere ritenuto valido dalle amministrazioni. Anche se vi sono dei ritardi sul piano attuativo, pertanto, non è emersa, stando all'indagine condotta, una necessità generalizzata di un ripensamento dell'impianto dei programmi per quanto riguarda le risorse appostate e le linee di indirizzo dei due OT. Va tuttavia notato che in alcuni casi sono state effettuate delle riprogrammazioni o delle rimodulazioni interne dei piani finanziari.

### 5.1 Rilevanza delle strategie OT11 dei POR e dei PON

Per quanto riguarda l'OT11, quasi la totalità delle amministrazioni regionali ritiene che le strategie impostate circa quattro anni fa continuino a rimanere valide, nella totalità o per la maggior parte. Solo in un caso (**Regione Lazio**) è stato necessario rivalutare alcuni aspetti della strategia. I Grafici 37-39, a seguire, mostrano la ripartizione di queste valutazioni tra le tre tipologie di regioni.

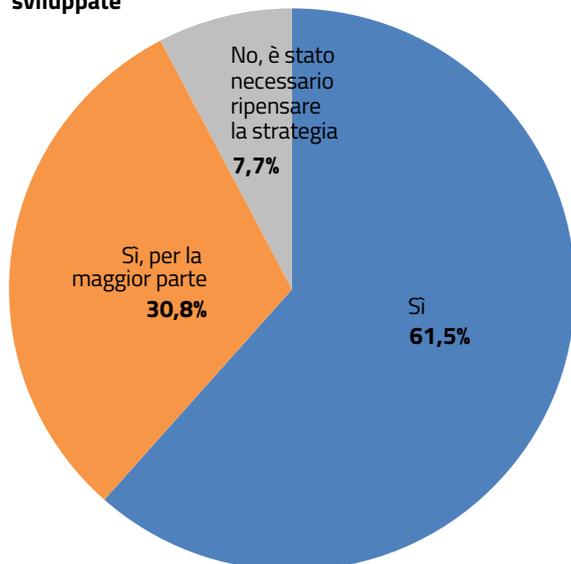
**Grafici 37, 38, 39** (nella pagina a seguire) - **POR: ritiene che le scelte effettuate in sede programmatoria relativamente alla strategia del programma in relazione all'OT11 siano ancora valide?**



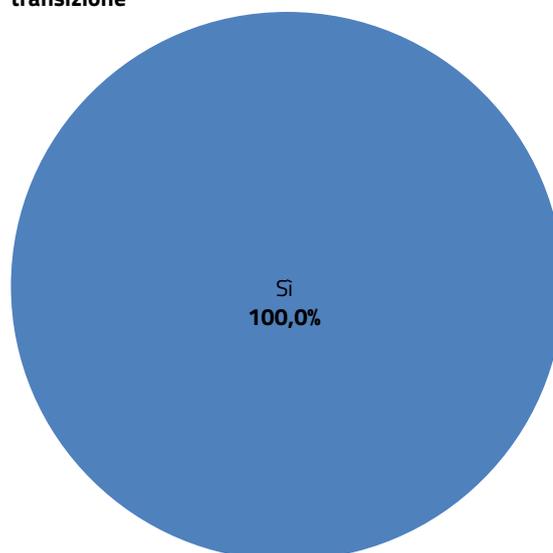
In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 37** (nella pagina precedente), **38, 39 - POR: ritiene che le scelte effettuate in sede programmatoria relativamente alla strategia del programma in relazione all'OT11 siano ancora valide?** (segue nella pagina successiva)

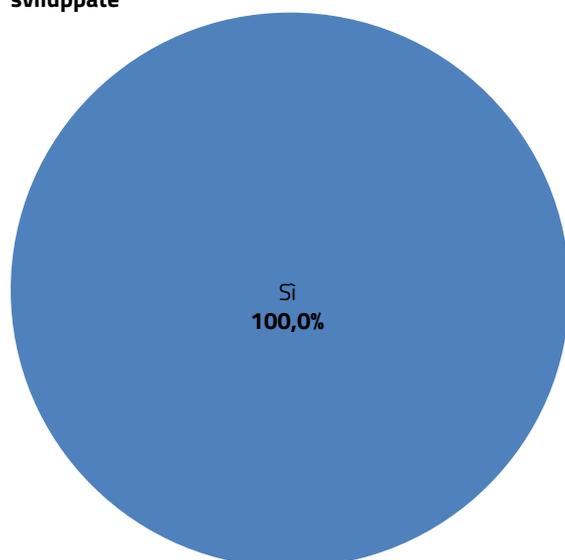
#### Regioni più sviluppate



#### Regioni in transizione



#### Regioni meno sviluppate

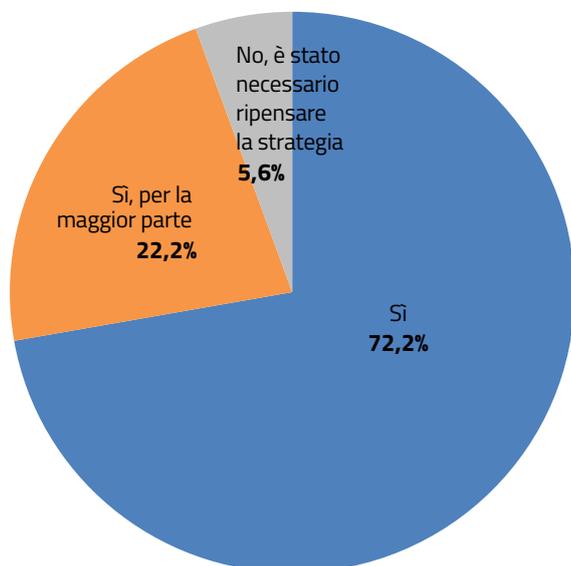
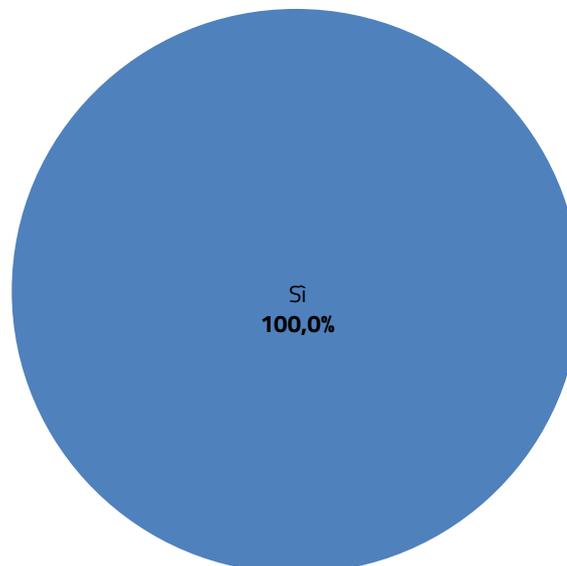


In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

In un quinto dei programmi (**Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Marche**) sono stati apportati aggiustamenti di carattere 'minore' alla strategia. Ad esempio, si è intervenuto per garantire maggiore incisività dei progetti, riducendo il numero di interventi al fine di garantire maggiore massa critica e 'ritardando' alcuni interventi in maniera più mirata (ad es., concentrando gli interventi formativi sui soli funzionari della PA - **Piemonte**) o per assicurare una maggiore concentrazione su quelle misure che si sono rivelate maggiormente richieste dai territori in sede attuativa (**Lombardia**). In un caso (**Marche**), la strategia è stata rivista per destinare parte delle risorse a supporto dell'attuazione della Strategia per le Aree Interne: fabbisogno non inizialmente anticipato ma emerso nel corso dell'attuazione del POR.

Nell'unico caso in cui vi è stata la necessità di ripensare in maniera più profonda la strategia (**POR FSE Lazio**), è attualmente in corso una valutazione della fattibilità di due interventi, entrambi relativi al tema appalti

**Grafici 37, 38, 39 - POR: ritiene che le scelte effettuate in sede programmatoria relativamente alla strategia del programma in relazione all'OT11 siano ancora valide?** (segue dalla pagina precedente)

**Monofondo****Plurifondo**

In percentuale rispetto alla tipologia di fondo.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

pubblici: il primo, legato alla "Costituzione di un nucleo ispettivo competente ad una validazione preventiva degli atti di gara predisposti dalle stazioni appaltanti"; il secondo relativo all'"Inserimento di clausole conciliative ovvero l'utilizzo di strumenti di mediazione atti a disincentivare il ricorso alla giustizia ordinaria che origina contenzioso". Le valutazioni in corso riguardano in particolare la conciliazione di queste misure con le politiche di risanamento finanziario e di controllo della spesa, la nuova normativa nazionale sugli appalti pubblici e le attività in corso per gli adempimenti connessi alla condizionalità ex ante in materia di appalti pubblici. Si può concludere, quindi, che anche in questo caso si tratta di un affinamento e di un aggiornamento della strategia, più che di un suo ripensamento.

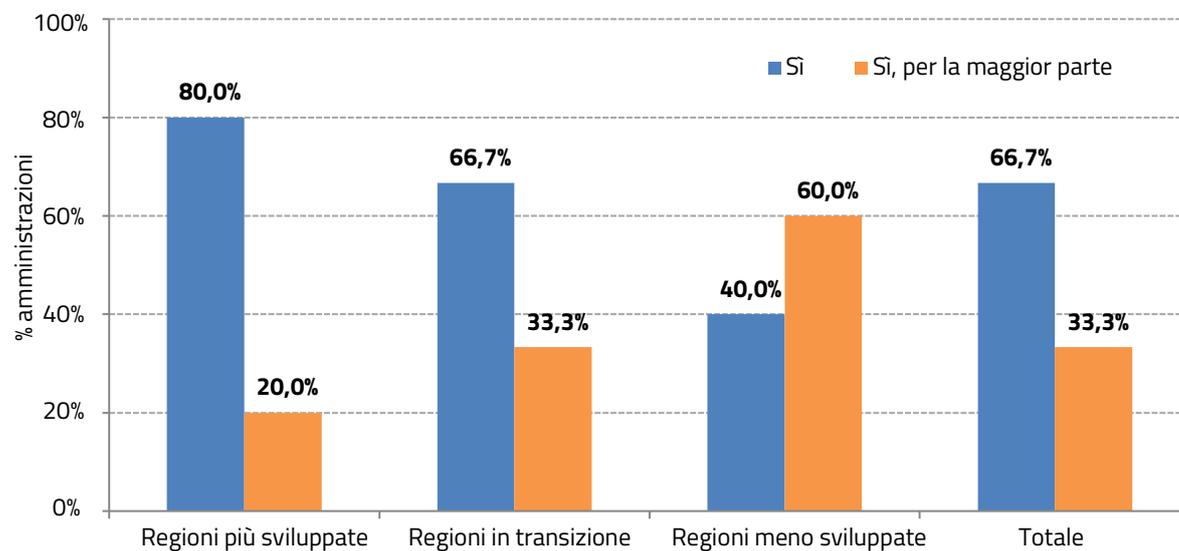
Va anche segnalato che nel caso del **POR Molise** è già stata effettuata una riprogrammazione che ha incluso una riduzione degli indicatori intermedi del *performance framework*.

È interessante notare come tutti i casi descritti sopra, di affinamento delle strategie, siano afferenti a regioni del Centro-Nord e ai programmi monofondo. **Non si può evincere quindi una correlazione tra le esigenze di affinamento delle strategie e la dimensione complessiva e la complessità attuativa dei programmi.**

Infine, i cinque PON interessati dall'OT11 – **Governance, Inclusione, Scuola, SPAO e Legalità** – continuano ad operare sulla base delle scelte operate in sede di programmazione, non essendo intervenuti fattori tali da portare a una rivalutazione delle stesse. Nel caso del PON Inclusione, tuttavia, alcuni interventi attuativi potranno subire delle modifiche in seguito ai recenti avvicendamenti politico-amministrativi all'interno dell'AdG e di organismi che ricoprono il ruolo di Organismo Intermedio e beneficiario. Per il PON Scuola, inoltre, è stata presentata una proposta di riprogrammazione nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del 15/06/2017, riguardante la riallocazione di 60 milioni di euro dall'Asse I "Istruzione", all'Asse III "Capacità istituzionale e amministrativa".

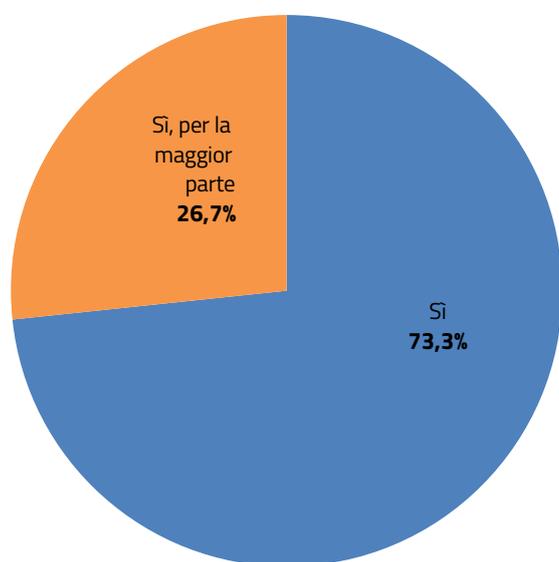
## 5.2 Rilevanza delle strategie OT2 dei POR e dei PON

**Grafici 40, 41, 42 - POR: ritiene che le scelte effettuate in sede programmatoria relativamente alla strategia del programma in relazione all'OT2 siano ancora valide?** (segue nella pagina successiva)

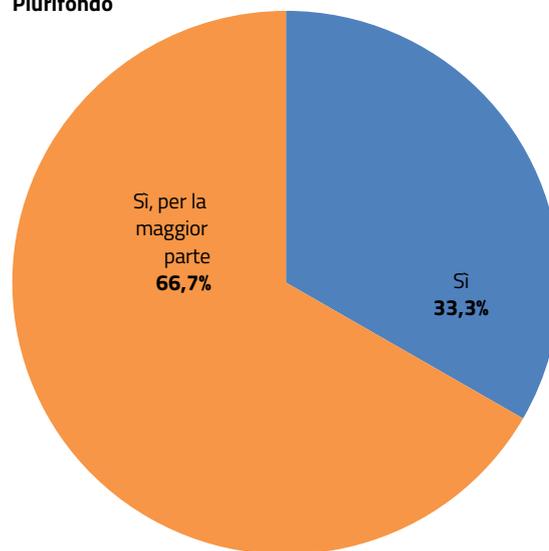


In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

### Monofondo



### Plurifondo



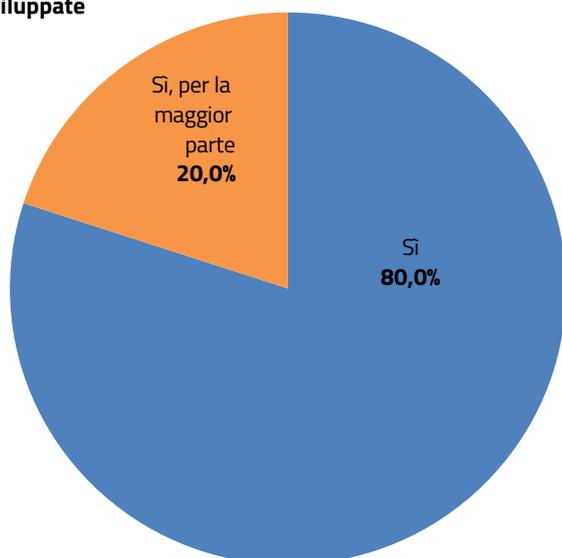
In percentuale rispetto alla tipologia di fondo.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Anche con riferimento all'OT2, le strategie messe in atto dai POR continuano ad essere ritenute valide: nella loro

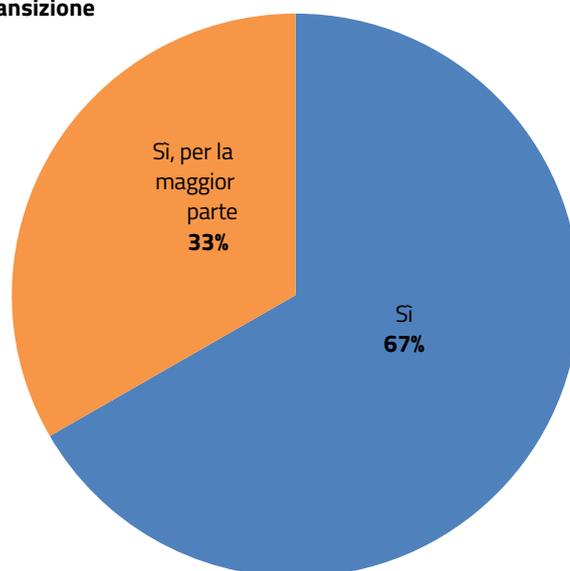
totalità (in 12 programmi) o per la gran parte (nei restanti sei programmi). Dato l'allineamento delle strategie dei

**Grafici 40, 41, 42 - POR: ritiene che le scelte effettuate in sede programmatoria relativamente alla strategia del programma in relazione all'OT11 siano ancora valide?** (segue dalla pagina precedente)

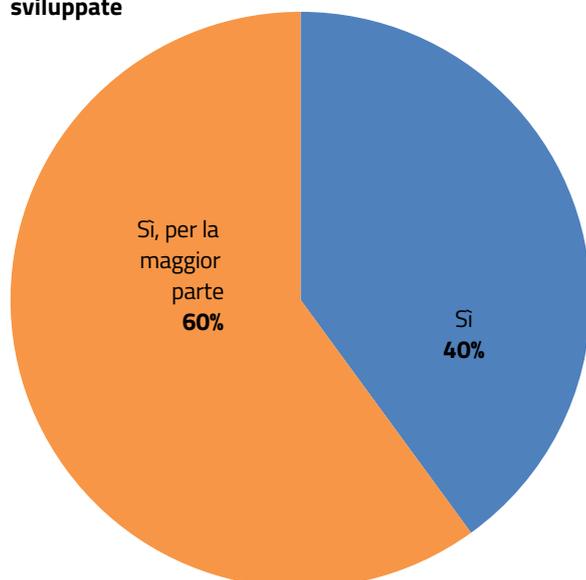
**Regioni più sviluppate**



**Regioni in transizione**



**Regioni meno sviluppate**



programmi all'Agenda Digitale Europea (legata ad Europa 2020), all'Agenda Digitale Italiana, che ne deriva, e al Piano Nazionale "Strategia per la crescita digitale 2014-2020" approvato dal governo nazionale a marzo 2015, questa rilevanza non stupisce.<sup>25</sup>

Laddove sono stati apportati cambiamenti, questi hanno riguardato:

<sup>25</sup> Tale strategia, approvata in ottemperanza della condizionalità ex ante 2.1, prevede investimenti per la realizzazione del Sistema pubblico di connettività e wi-fi pubblico in tutti gli uffici delle PA (c.1,4 miliardi di euro); investimenti nella Sanità e nella Scuola Digitale (350 milioni di euro ciascuno); Smart City (420 milioni di euro); SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale, 45 milioni di euro), infine dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR, 74 milioni di euro), cfr [http://www.agenziacoazione.gov.it/it/Notizie\\_e\\_documenti/news/2016/ottobre/crescita\\_digitale](http://www.agenziacoazione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2016/ottobre/crescita_digitale) e Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015) Strategia per la crescita digitale 2014-2020, Roma, 3 marzo 2015, [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/strategia\\_crescita\\_digitale\\_ver\\_def\\_21062016.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf). La strategia, approvata dal Governo italiano nel marzo 2015 e successivamente modificata a seguito della valutazione della Commissione è diventata effettiva con la dichiarazione di soddisfazione della relativa condizionalità ex ante nel luglio 2016.

In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

- l'introduzione di nuovi interventi non inizialmente previsti (**Basilicata, Calabria, Piemonte**);
- la razionalizzazione degli interventi, tramite l'eliminazione di elementi ridondanti e/o duplicazioni con altre fonti di finanziamento (**Basilicata, Molise**);
- il riallineamento delle strategie dei POR alle nuove strategie regionali per l'Agenda Digitale. In **Calabria**, la strategia regionale sull'Agenda Digitale è stata approvata a dicembre 2017, mentre in **Sicilia**, con delibera di Giunta regionale n. 521/2017, il Governo regionale insediatosi a novembre 2017 ha sospeso la precedente strategia, approvata dal governo uscente poco prima delle elezioni regionali, per poi rilanciarne una nuova a inizio marzo 2018.

Va segnalato che, anche nel contesto dell'OT2, in alcuni casi vi sono già state riprogrammazioni o rimodulazioni (interne) dei piani finanziari:

- in Piemonte, è stata proposta una riprogrammazione del POR nel 2017, già approvata dalla Commissione europea, che ha visto una rimodulazione delle risorse finanziarie delle azioni previste nell'Asse II (OT2), sia con riferimento all'intervento sulla Banda Ultra Larga che con riferimento alla parte di Crescita Digitale. In merito alla BUL sono stati specificati meglio alcuni elementi per consentire l'individuazione del Ministero dello Sviluppo Economico quale Organismo Intermedio, mentre relativamente alla parte Crescita Digitale è stata realizzata a una declinazione più puntuale dell'azione a sostegno delle *Smart City* nell'ambito delle Agende Urbane;
- nelle **Marche**, le risorse dell'OT2 sono state riprogrammate e concentrate su misure con particolare tiraggio<sup>26</sup> o ritenute prioritarie da un punto di vista strategico. In particolare, sono stati introdotti due

progetti strategici in considerazione della situazione post-sisma: il progetto MeetPAd ("Piattaforma di gestione delle conferenze di servizi digitali tra enti locali coinvolti nei processi di ricostruzione" – descritto nella *fiche* Marche OT2 in appendice) e il progetto ElaaStic (Servizi di *disaster recovery* in *Cloud* del patrimonio digitale degli enti locali, non ancora avviato);

- in **Basilicata**, a parte una riduzione dell'attribuzione finanziaria dell'Asse da 98,3 milioni di euro a 71,7 milioni di euro imputabile alla riduzione della dotazione di interventi relativi alla banda larga ad alta ed altissima velocità (che non sono di interesse specifico per questo Rapporto), è stata inserita nel programma una nuova azione finalizzata all'installazione di apparecchi wi-fi per l'accesso gratuito ad internet in piazze, biblioteche, edifici pubblici, parchi, musei, località turistiche, strutture sanitarie e centri di aggregazione, anche mediante apparati montati su postazioni fisse o su mezzi di trasporto;<sup>27</sup>
- in Calabria, infine, è stata effettuata una rimodulazione del piano finanziario tra azioni.<sup>27</sup>

Dei tre PON che finanziano interventi in OT2 – i **PON Governance, Metro e Legalità** –, i primi due continuano ad operare sulla base delle scelte operate in sede di programmazione, non essendo intervenuti fattori tali da portare a una rivalutazione delle stesse. Per quanto riguarda il PON Legalità, questo è stato riprogrammato e approvato dai servizi della Commissione in data 9 gennaio 2018. L'importo finanziario relativo all'OT11 è rimasto invariato, mentre quello relativo all'OT2 è stato incrementato di 8 milioni di euro, all'interno del nuovo Asse VII (cfr. Parte Prima del presente Rapporto).

26 In particolare, le azioni a supporto dell'integrazione dei sistemi della PA locale per la gestione dei servizi di e-government e per la pubblicazione dei dati aperti e la valorizzazione del patrimonio pubblico (*Open Data*) degli enti marchigiani, bando adottato con DDPF n. 68/2016.

27 Azione 2C.2.3.1 "Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT (e-skills), nonché per stimolare la diffusione e l'utilizzo del web, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, la collaborazione e partecipazione civica in rete (open government) con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali".

## 6. AVANZAMENTO, PUNTI DI FORZA, CRITICITÀ E AZIONI DI SUPPORTO

Al fine di comprendere in maniera più compiuta lo stato di attuazione degli interventi OT11 e OT2 dei programmi, al di là di quanto sia desumibile dal dato finanziario relativo agli impegni e alla spesa realizzata a valere sui due OT, è stato chiesto alle amministrazioni responsabili dei programmi di esprimere un giudizio circa il grado di rispondenza dell'attuazione procedurale e finanziaria degli interventi alle aspettative programmatiche delle amministrazioni. In particolare, a ciascuna amministrazione è stato chiesto di esprimere un giudizio circa l'avanzamento finanziario e procedurale di ciascun intervento *avviato*, indicando se l'intervento stia andando meglio del previsto (avanzamento più che soddisfacente), stia procedendo come da programma (avanzamento soddisfacente), oppure sia in leggero o significativo ritardo.<sup>28</sup> Le seguenti sezioni pongono in rassegna l'avanzamento procedurale e finanziario dei PO, i punti di forza e le difficoltà riscontrate durante l'attuazione, nonché le azioni di supporto poste in essere per ovviare alle criticità incontrate.

### 6.1 Avanzamento

Una visione d'insieme dei dati raccolti presso le amministrazioni circa le percezioni dell'avanzamento finanziario e procedurale degli interventi avviati è fornita nei grafici riportati nei Grafici 43 e 44.

Tali grafici mostrano che per quanto concerne l'**avanzamento finanziario**:

- più del 70% degli interventi previsti dai POR e circa la metà degli interventi previsti dai PON in ambito OT11 sono considerati avere un avanzamento soddisfacente, in contrasto con un valore molto minore per gli interventi OT2, dei quali solo il 29,2% degli interventi dei POR e lo 0,9% degli interventi previsti dai PON è ritenuto avere un avanzamento soddisfacente o migliore del previsto (categoria applicabile solo ai POR OT2);
- per converso, il 3,5% degli interventi previsti dai POR e l'11,4% degli

28 Poiché la rilevazione degli interventi poggiava sui dati rilevati nella rilevazione effettuata per il Rapporto 2016 e sui dati riscontrati nel database IGRUE al 30/06/2017, si è data alle amministrazioni anche l'opzione di scelta 'intervento non avviato/non più pertinente'. Tale dicitura si riferisce agli interventi riscontrati nella rilevazione 2016 o nel dato IGRUE a giugno 2017 ma che a fine 2017 non risultavano più attivi. l'utilizzo del web, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, la collaborazione e partecipazione civica in rete (open government) con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali".

interventi previsti dai PON in ambito OT11 è considerato in una situazione di ritardo significativo, a fronte di un valore del 4,9% degli interventi previsti dai POR in ambito OT2. Per l'OT2, il 47,8% degli interventi dei POR e la quasi totalità (97,4%) degli interventi dei PON è considerato in leggero ritardo (contro un molto minore 16% dei POR e 35% dei

PON in ambito OT11).

Con riferimento all'**avanzamento procedurale**:

- per quanto riguarda l'OT11, quasi l'85% degli interventi previsti dai POR e il 60% degli interventi previsti dai PON è considerato avere un avanzamento soddisfacente, a fronte di un valore relativo agli

**Grafico 43 - Avanzamento finanziario**



Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

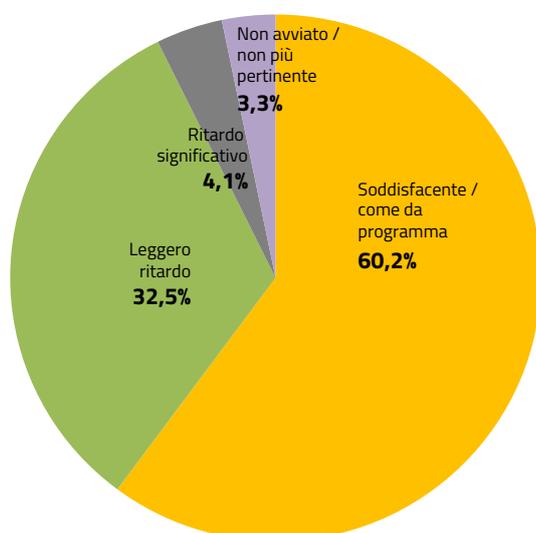
interventi OT2 pari al 37,2% e all'1,7% (POR e PON rispettivamente);

- per converso, meno dell'1% degli interventi previsti dai POR e il 4,1% degli interventi previsti dai PON in ambito OT11 è ritenuto in una situazione di ritardo significativo, contro quasi il 6% degli interventi OT2

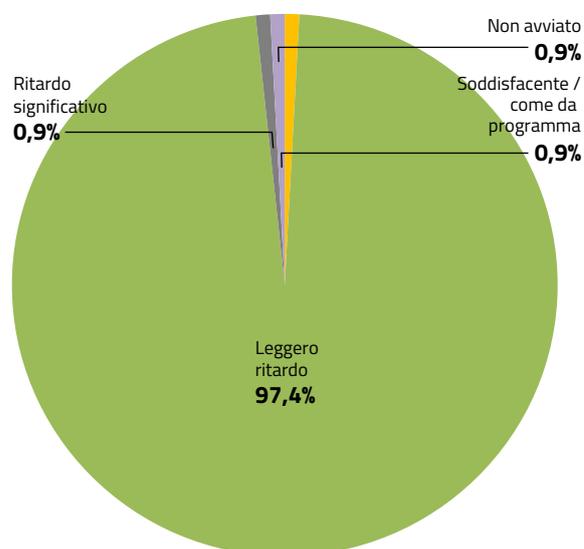
dei POR. Si noti che, per quanto riguarda l'OT2, più del 40% degli interventi previsti dai POR e la quasi totalità (il 97,4%) degli interventi dei PON sono considerati in leggero ritardo, a fronte di valori molto più bassi in ambito OT11 (solo l'8,3% degli interventi OT11 dei POR e il 32,5% degli interventi OT11 dei PON è considerato in leggero ritardo).

**Grafico 44 - Avanzamento procedurale**

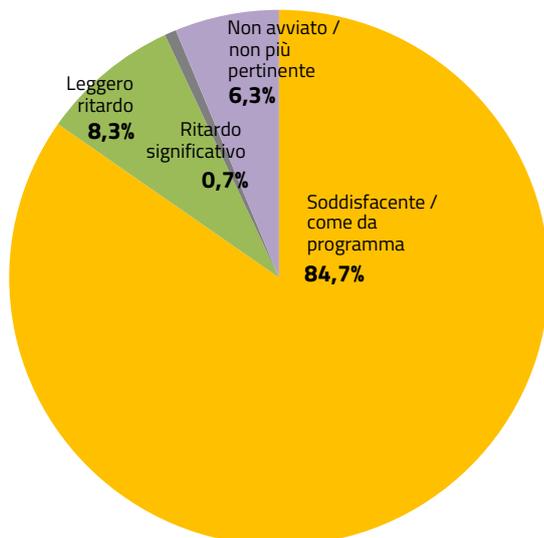
**PON OT11**



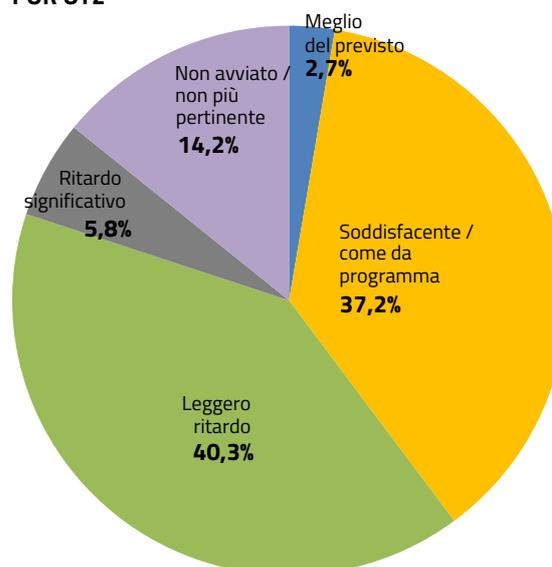
**PON OT2**



**POR OT11**



**POR OT2**



Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Il quadro che emerge da queste 'autovalutazioni' delle amministrazioni sull'avanzamento finanziario e procedurale va naturalmente letto con la consapevolezza dei limiti che tale tipo di rilevazione presenta, trattandosi di percezioni e non di dati oggettivi. La percezione del ritardo può, infatti, essere considerata sottostimata, non solo per il fatto che le valutazioni espresse si riferiscono ai soli interventi avviati (mentre i ritardi più significativi sono riscontrabili negli interventi non ancora avviati), ma anche in ragione del fatto che le amministrazioni tarano i propri giudizi e le proprie aspettative alla luce della realtà pratica dell'attuazione.<sup>29</sup>

Pur con i limiti sopraenunciati, i dati sopra esposti sull'avanzamento finanziario e procedurale fanno emergere tre considerazioni importanti. Primo, i dati evidenziano che, mentre l'avanzamento finanziario dei

due OT esposto nella Prima Parte del Rapporto è tutto sommato abbastanza omogeneo (per quanto riguarda i POR almeno),<sup>30</sup> la percezione delle amministrazioni è di una migliore performance attuativa, sia sul piano procedurale sia sul piano finanziario, dell'OT11 rispetto all'OT2 (Crescita Digitale). Infatti, mentre la maggioranza di interventi avviati dai POR in ambito OT2 è considerata in ritardo, la maggioranza degli interventi avviati in ambito OT11 sta procedendo in una maniera che è ritenuta soddisfacente dalle amministrazioni. Una spiegazione di questa maggiore percezione del ritardo attuativo dell'OT2 potrebbe risiedere nella lenta evoluzione del quadro normativo nazionale relativo alla Crescita Digitale, consolidatosi soltanto nel 2017, che ha rallentato la capacità operativa delle amministrazioni rispetto alle previsioni (cfr. Box 2).

## Box 2: L'evoluzione del quadro normativo relativo all'Agenda Digitale

Inquadrata come una delle principali iniziative della **strategia Europa 2020**, l'Agenda Digitale Europea ha definito gli obiettivi per sviluppare l'economia e la cultura digitale in Europa, per favorire l'innovazione, la crescita economica e la competitività. Coerentemente con gli indirizzi europei, l'Italia si è impegnata nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 ad elaborare una propria "**Strategia per la crescita digitale 2014-2020**". Tale strategia, approvata nel 2016, individua priorità e modalità di intervento, sottolineando gli elementi di complementarità tra il livello nazionale e quello regionale nell'attuazione della strategia, nonché l'integrazione tra le iniziative implementate a livello

regionale e sub-regionale. La strategia è diventata effettiva con la dichiarazione di soddisfacimento della relativa condizionalità ex ante da parte della Commissione europea nel luglio 2016.

La realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale italiana è stata affidata all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), istituita con decreto legge n. 83/2012, convertito nella legge n. 134/2012 e sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma il cui processo di riforma si conclude solo nel 2015. AgID contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica

29 Va comunque menzionato che alcune amministrazioni non hanno indicato nemmeno un intervento con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente. È questo il caso dei POR Bolzano, Campania, Liguria e del PON Inclusionione, per quanto riguarda l'OT11, e dei POR Friuli Venezia Giulia e del PON Metro, per quanto riguarda l'OT2.

30 La capacità d'impegno complessiva dei POR relativa all'OT11 è dell'11,5%, a fronte dell'11,2% degli interventi POR OT2. Gli indicatori relativi alla capacità di utilizzo e all'efficienza realizzativa dei POR sono marginalmente migliori nell'OT2 rispetto all'OT11. Si veda la Parte Prima del Rapporto per maggiori dettagli.

31 Presidenza del Consiglio dei Ministri (2015) *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 3 marzo 2015, [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/strategia\\_crescita\\_digitale\\_ver\\_def\\_21062016.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf).

ed è stata responsabile dello sviluppo della sovra-citata strategia e del successivo **“Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (2017-2019)”**<sup>32</sup>.

Il Piano Triennale, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 31 maggio 2017, rappresenta il documento di indirizzo strategico ed economico destinato a tutta la Pubblica Amministrazione italiana per l’accompagnamento dei processi di trasformazione digitale del Paese e il quadro di riferimento su cui innestare e rendere operativi i progetti, le piattaforme e i programmi descritti nella “Strategia per la crescita digitale”. Nel Piano si definisce il modello di riferimento per lo sviluppo dell’informatica pubblica italiana e la strategia operativa di trasformazione digitale del Paese.

Il Piano, in particolare, include:

- le linee operative di sviluppo dell’informatica pubblica;
- il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA;
- gli investimenti ICT del settore pubblico secondo le linee guida europee e del Governo nazionale.

Il consolidamento di questo quadro normativo tra il 2016-2017 ha avuto ripercussioni sull’attività di programmazione attuativa degli interventi OT2 da parte delle amministrazioni nazionali e regionali che nel 2013-2014 hanno dovuto redigere le proprie strategie OT2 in assenza di un quadro normativo aggiornato (l’ultimo piano di e-government nazionale risale al 2011).

Fonte: <http://www.agid.gov.it/>

Una seconda considerazione è che l’avanzamento procedurale appare migliore rispetto a quello finanziario, il che è coerente con l’impianto dell’attuazione dei programmi e fa ben sperare circa l’avanzamento finanziario nei mesi a venire.

Infine, e in coerenza con il punto precedente, anche se il dato degli impegni giuridicamente vincolanti è ancora tutto sommato deludente (su entrambi gli OT), il quadro del progresso attuativo e dalle previsioni delle amministrazioni circa il raggiungimento degli obiettivi del *performance framework* che emerge dalla rilevazione online appare abbastanza incoraggiante (particolarmente per l’OT11). Una chiave di lettura per questo

dato può essere legata, da un lato, al fatto che i valori degli IGV riportati nel database IGRUE sono sottostimati (ad es., a causa di problemi pratici di caricamento dei dati, riscontrati da varie amministrazioni) e, dall’altro lato, al fatto che le amministrazioni hanno già a disposizione un parco progetti che corrisponde ad un ammontare di ‘impegni programmatici’ niente affatto irrisorio (cfr. Tabella 12). Il volume totale di impegni a valere sui due OT, IGV e ‘programmatici’, dei POR rappresenta uno scostamento rispetto ai dati IGRUE da due a quasi cinque volte, rispettivamente per OT11 e OT2. Sul lato PON, le differenze risultano ancora più marcate: da 4 volte per OT11 fino a superare di ben 66 volte il dato di IGV IGRUE per OT2.

32 Agenzia per l’Italia Digitale, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017) *Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019*, [https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/Piano\\_Triennale\\_per\\_l\\_informatica\\_nella\\_Pubblica\\_Ammministrazione.pdf](https://pianotriennale-ict.italia.it/assets/pdf/Piano_Triennale_per_l_informatica_nella_Pubblica_Ammministrazione.pdf).

**Tabella 12 - Volume di impegni complessivi, IGV e programmatici al 31/12/2017 (€)**

Programmi	Obiettivi Tematici	Volume IGV al 31/12/2017 (a)*	Volume impegni complessivo (IGV e programmatici) (b)**	Incremento (c) [(b-a)/b*100]	Scostamento (d) (b/a)
POR	OT11	33.146.431	66.827.919	50,4%	2
	OT2	96.728.771	441.531.863	78,1%	5
PON	OT11	106.268.019	379.957.161	72,0%	4
	OT2	2.850.147	188.597.311	98,5%	66

Fonte: IGRUE e rilevazione online presso le amministrazioni. \*Dato IGRUE. \*\*Dato rilevazione.

Le sezioni a seguire esaminano, per ciascun OT, gli elementi che hanno permesso la buona performance degli interventi il cui progresso è ritenuto soddisfacente e, a seguire, i motivi alla base dei ritardi riscontrati negli

interventi ritenuti in ritardo. Sono esaminati prima l'OT11 e poi l'OT2 e, per ciascun OT, prima gli elementi evidenziati dai POR e poi quelli evidenziati dai PON.

## 6.2 Punti di forza dell'attuazione degli interventi

### 6.2.1 Motivi alla base della buona performance degli interventi OT11 con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente

I Grafici 45, 46, 47 mostrano i fattori che, stando alle percezioni delle autorità responsabili dei programmi, hanno determinato la buona performance degli interventi che stanno procedendo secondo programma.

**Per quanto riguarda i POR**, primo di questi fattori è la **rispondenza degli interventi ad un effettivo fabbisogno**, a riprova che dove c'è una domanda, le azioni tendono a manifestare un buon tiraggio (35,1% del totale di risposte fornite).

A rendere più agevole l'attuazione degli interventi OT11 è anche la presenza di un contesto 'performante', ovvero il fatto che il **programma di riferimento sia stato avviato tempestivamente e stia procedendo nel**

**suo complesso in maniera soddisfacente** (21,6% delle risposte fornite<sup>33</sup>). Questa considerazione appare particolarmente rilevante alla luce del carattere 'funzionale' di supporto che gli interventi OT11 rivestono in molti casi rispetto agli obiettivi portanti dei programmi regionali e del peso finanziario relativamente minore degli interventi OT11 rispetto agli altri OT dei PO. Laddove ci sono ritardi, infatti, le amministrazioni tendono a dirigere i propri sforzi verso lo sblocco e/o l'accelerazione degli interventi finanziariamente più significativi, ad esempio per non incorrere nel disimpegno automatico, e più direttamente collegati agli obiettivi specifici dei programmi.

33 Al netto delle due amministrazioni che non hanno indicato interventi con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente.

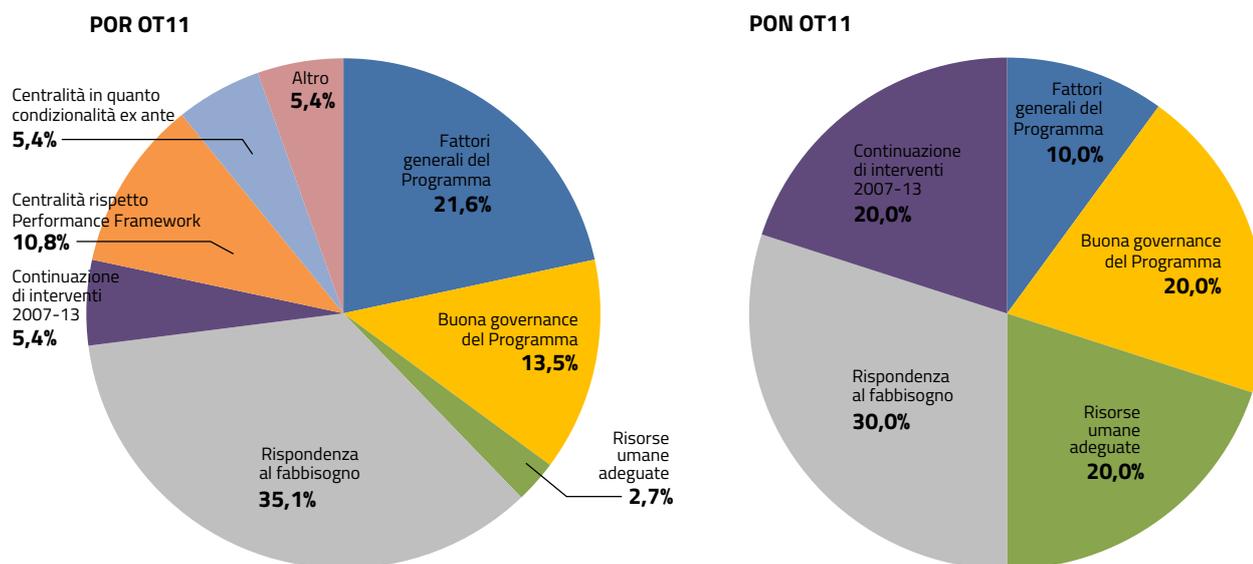
Un altro fattore importante nel garantire una buona performance realizzativa degli interventi OT11, collegato al precedente, è l'**efficienza della governance complessiva del programma di riferimento**, ovvero la presenza di chiare attribuzioni di ruoli, di competenze adeguate e di efficienti meccanismi di monitoraggio procedurale e finanziario per la gestione e l'attuazione dei programmi (13,5% del totale di risposte fornite).

A concorrere alla rapida attuazione degli interventi OT11 il cui avanzamento è ritenuto soddisfacente sono stati anche, ma in maniera meno diffusa, la centralità degli interventi ai fini dei target del *performance framework* (10,8% del totale di risposte fornite nei POR) e il fatto che l'intervento fosse collegato ad una condizionalità ex ante, il che ha portato qualche ammini-

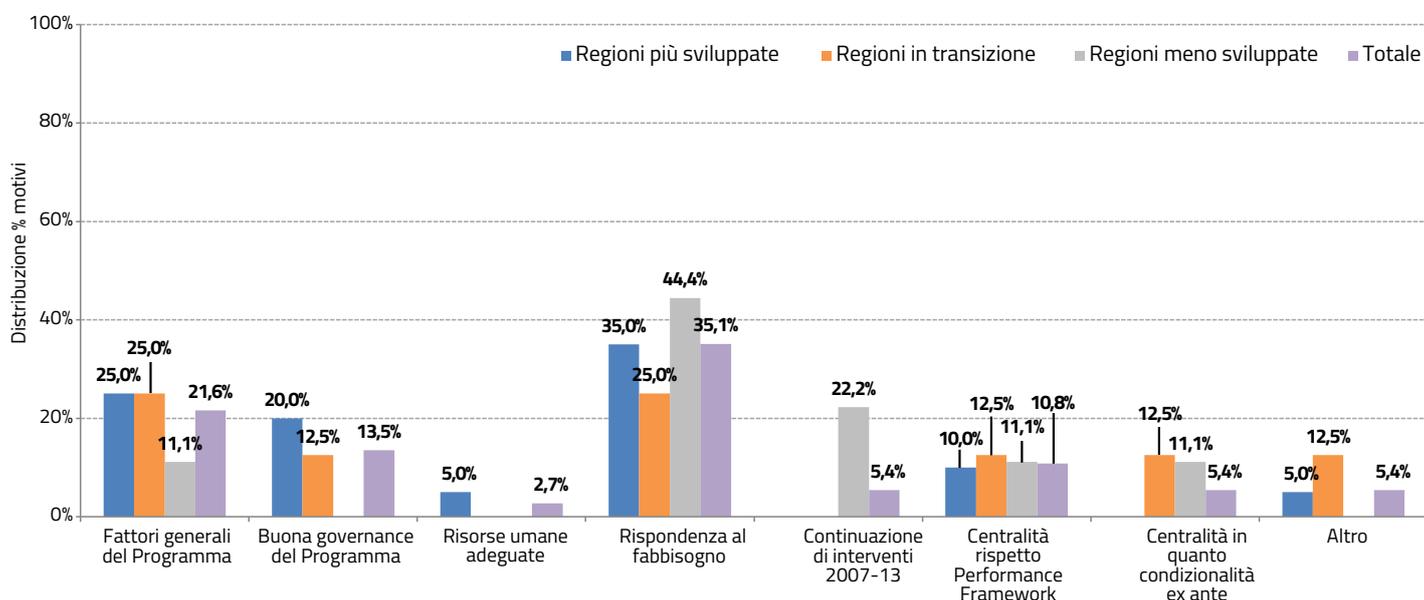
strazione a prestarvi particolare attenzione (5,4% del totale di risposte fornite). Infine, va notato che, in alcuni casi, gli interventi si inseriscono su tematiche già affrontate nella programmazione 2007-2013: ciò ne sta facilitando l'attuazione in quanto, ad es., le procedure sono già rodiate e l'amministrazione dispone delle competenze necessarie all'avvio e attuazione delle attività finanziate (5,4% del totale di risposte fornite).

Il fatto che i programmi appartengano a una categoria di regioni piuttosto che a un'altra, o che siano monofondo o plurifondo non sembra rilevare ai fini delle valutazioni di cui sopra (come si vede dal Grafico 47 che non evidenzia pattern discernibili in relazione alle risposte fornite).

**Grafici 45, 46, 47 (segue nella pagina successiva) - I fattori determinanti la buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente – POR e PON.**

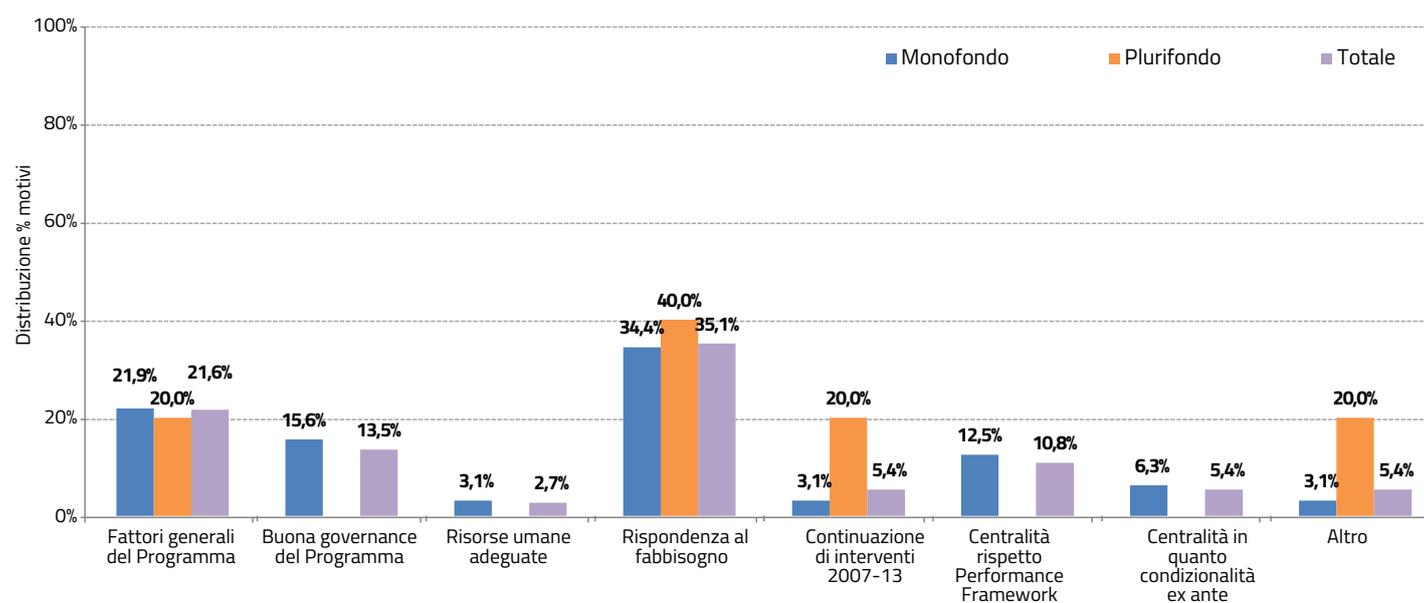


Percentuali calcolate sul totale delle risposte fornite circa i fattori che hanno permesso il conseguimento della buona performance.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 45, 46, 47 (segue dalla pagina precedente) - I fattori determinanti la buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente.**


Percentuale calcolata sul totale motivi indicati nelle singole tipologie di regioni.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 45, 46, 47 - I fattori determinanti la buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente.**


Percentuale calcolata sul totale motivi indicati dalle singole tipologie di fondo.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Per quanto riguarda i PON**, i fattori maggiormente segnalati sono la **rispondenza al fabbisogno** (tre su quattro PON con interventi il cui avanzamento è soddisfacente o più che soddisfacente),<sup>34</sup> la buona **governance del programma** e la **disponibilità di risorse umane adeguate in numero e competenze** (due PON) e, di nuovo, il fatto che gli interventi avviati siano in **continuazione**

**con quanto già avviato nella programmazione 2007-2013**. La sussistenza dei fattori sopra enunciati è stata in più di un caso il risultato di **azioni mirate** a supporto degli interventi da parte delle amministrazioni stesse. I casi delle Regioni **Toscana** e **Basilicata** sono utili esempi in merito (Box 3).

### Box 3: Azioni in supporto all'attuazione degli interventi OT11 in Toscana e Basilicata

In **Toscana**, il POR FSE nel suo complesso ha realizzato livelli di attuazione finanziaria ritenuti molto soddisfacenti, con soglie di pagamenti ben al di sopra rispetto ai valori richiesti per evitare il disimpegno automatico. In questo contesto, gli interventi afferenti all'OT11 stanno avanzando con una velocità di attuazione addirittura superiore rispetto alla media del programma. A permettere questa performance sono state una serie di misure messe in atto dall'amministrazione regionale per: (i) rafforzare la governance del programma nel suo complesso; (ii) migliorare l'efficienza attuativa; (iii) assicurare che gli interventi messi in campo siano rispondenti al fabbisogno.

#### **Rafforzamento della governance del programma.**

L'amministrazione regionale ha individuato alcuni ambiti di intervento prioritari e adottato nuove soluzioni per migliorare la gestione e il controllo delle politiche di investimento regionali cofinanziate dai Fondi SIE. Tali soluzioni hanno incluso delle importanti modifiche agli assetti organizzativi, l'introduzione di alcuni strumenti di programmazione e monitoraggio e di interventi di semplificazione normativi e procedurali finalizzati ad una più efficace e rapida attuazione del POR FSE. In particolare, per la gestione del Programma Operativo FSE, è stato istituito un **nuovo settore esclusivamente dedicato alla gestione del programma**, denominato

"Settore Autorità di Gestione del POR FSE", e sono stati introdotti cambiamenti nell'articolazione operativa dell'Autorità di Gestione, introducendo la figura dei Responsabili di Attività (RdA) che, per competenza, programmano le azioni del POR FSE 2014-2020 e ne gestiscono parte delle risorse attraverso le proprie strutture (settori della Regione Toscana che costituiscono i RdA).

#### **Miglioramento dell'efficienza attuativa dei Fondi SIE.**

Per migliorare l'efficienza dell'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi SIE sono state introdotte due misure:

- al fine di garantire una programmazione integrata degli interventi a valere sui programmi comunitari, la Giunta regionale ha introdotto un nuovo strumento di programmazione e monitoraggio delle procedure di evidenza pubblica denominato "Cronoprogramma dei bandi e delle altre procedure di evidenza pubblica a valere sui fondi comunitari";
- a partire dalla metà dell'annualità 2017 sono stati organizzati alcuni incontri di monitoraggio, dedicati a ciascun programma comunitario, con il coinvolgimento dei principali responsabili dei programmi (il Direttore Generale, i Direttori della Giunta, i Responsabili di misura, le Au-

34 Il PON Inclusione non aveva alla data della ricognizione interventi il cui avanzamento fosse ritenuto soddisfacente.

torità di Gestione, gli Organismi Intermedi) al fine di effettuare un **confronto collegiale per verificare lo stato di attuazione fisico, finanziario e procedurale di ciascun programma**. Tale attività garantisce un confronto periodico tra i responsabili degli interventi per trovare in modo rapido soluzioni, anche di natura trasversale, in vista del raggiungimento dei target n+3 e di *performance framework* previsti dalla normativa comunitaria per il 31/12/2018.

***Attenzione costante alla rispondenza degli interventi ai fabbisogni.***

Per gli interventi relativi alle azioni di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholder, alla fine del 2015 l'Amministrazione regionale ha avviato un'analisi dei fabbisogni formativi, condotta con il coinvolgimento diretto delle Autorità di Gestione e delle Direzioni dell'Amministrazione regionale e proseguita nelle annualità successive, per definire percorsi formativi mirati e coerenti con le competenze e le conoscenze richieste a ciascun ruolo e incrementare l'uso di strumenti innovativi di formazione finalizzati ad acquisire, valorizzare e stimolare percorsi di sviluppo. Tali attività sono confluite nel nuovo **Piano delle Attività Formative della Regione Toscana** per il biennio 2017-2018 che, oltre ad esplicitare il percorso e gli esiti della rilevazione effettuata, individua gli ambiti formativi e le aree tematiche

su cui insistere in termini di intervento. Sempre al fine di garantire massima coerenza tra risposta di policy e fabbisogni, il Piano sarà oggetto di un aggiornamento nel corso del 2018, al fine di recepire i nuovi fabbisogni e programmare ulteriori attività.

In **Basilicata**, l'Amministrazione regionale ha ritenuto di doversi attrezzare per acquisire **competenze specialistiche** mirate, relative soprattutto al campo delle politiche sociali e di aree di attività dell'attuazione del POR FSE Basilicata 2014-2020 che nei primi anni dall'avvio del programma avevano vissuto una fase di stallo. A tal fine, sono stati conferiti una serie di incarichi di collaborazione ad esperti per il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale, a valle di una specifica procedura di evidenza pubblica per l'implementazione di azioni di *empowerment* dell'Amministrazione regionale (con ricadute indirette anche sull'amministrazione locale). Secondo l'Amministrazione, tali incarichi hanno consentito di elevare la capacità amministrativa-istituzionale e determinato un evidente impatto sulla performance del programma: grazie all'*expertise* introdotto, l'Amministrazione è riuscita a pianificare e mettere in atto un'azione programmatica in materia di *welfare* che ha posto le basi per l'integrazione dei Fondi SIE e FSC a livello regionale, e anche tra gli interventi regionali e quelli realizzati a valere sui PON Inclusione e Legalità determinando, inoltre, una spinta decisiva all'attivazione concreta delle funzioni degli Ambiti Socio-Territoriali.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

## 6.2.2 Motivi alla base della buona performance degli interventi OT2 con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente

In analogia al paragrafo precedente, i grafici a seguire – Grafici 48, 49, 50 – mostrano i fattori che, in base alla rilevazione online, hanno determinato la buona performance degli interventi OT2 che stanno procedendo come da programma. Per quanto riguarda i POR, anche in questo caso, come per l'OT11, il fattore principale è endogeno agli interventi stessi e riguarda la loro capacità di cogliere nel segno e rispondere a fabbisogni reali. Un esempio è rappresentato dalla **Regione Puglia** la cui strategia OT2 all'interno del POR è emersa grazie ad una modalità partecipata di individuazione delle esigenze, fondata sia sul coinvolgimento del partenariato socio-economico, sia sul coordinamento interno alla regione affidato al livello dirigenziale apicale.

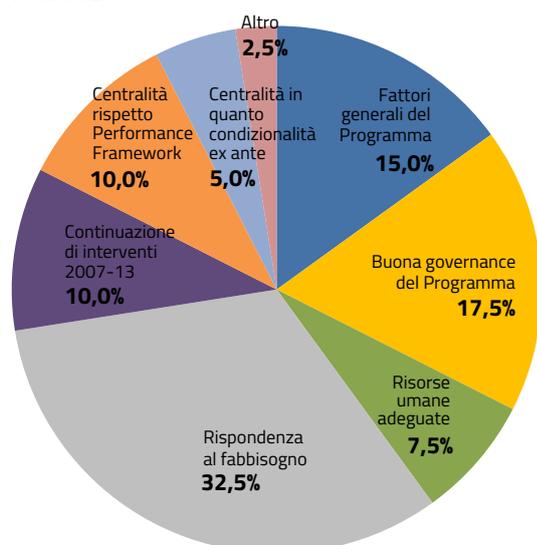
Meno determinanti ma, comunque, rilevanti sono anche altri fattori che riguardano i programmi nella loro interezza come, ad esempio, la buona performance complessiva, il loro avvio tempestivo e soprattutto

il loro inquadramento nell'ambito di una governance efficiente, grazie a una chiara attribuzione di ruoli e competenze e alla presenza di adeguati meccanismi di monitoraggio procedurale e finanziario. Alcune amministrazioni hanno anche evidenziato come elemento utile ad una efficace attuazione la possibilità di avvalersi di società *in house* dotate di competenze tecnico-specialistiche consolidate, di risorse umane adeguate e di una sperimentata rete di relazioni con gli attori del territorio, e quindi capaci di supportare le amministrazioni nella trasformazione degli obiettivi della programmazione in attuazione concreta.

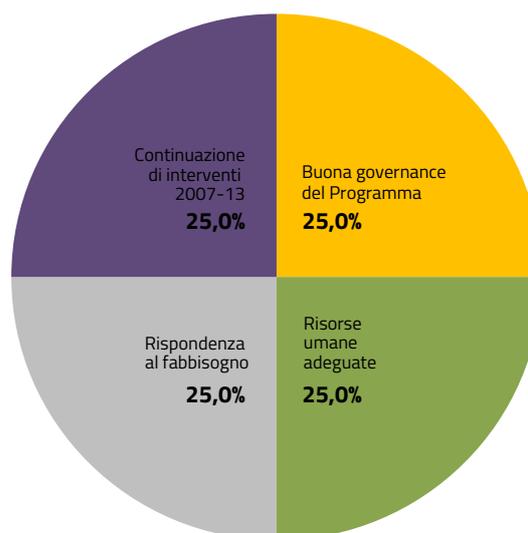
Con minore frequenza sono stati individuati fattori quali l'adeguatezza delle risorse umane (in numero e competenze), la crucialità degli interventi ai fini del *performance framework* nonché il fatto che gli interventi fossero inseriti in una condizionalità ex ante o siano in continuità rispetto a quelli avviati nel 2007-13.

**Grafici 48, 49, 50 (nella pagina successiva) - I motivi della buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più che soddisfacente – POR e PON.**

**POR OT2**



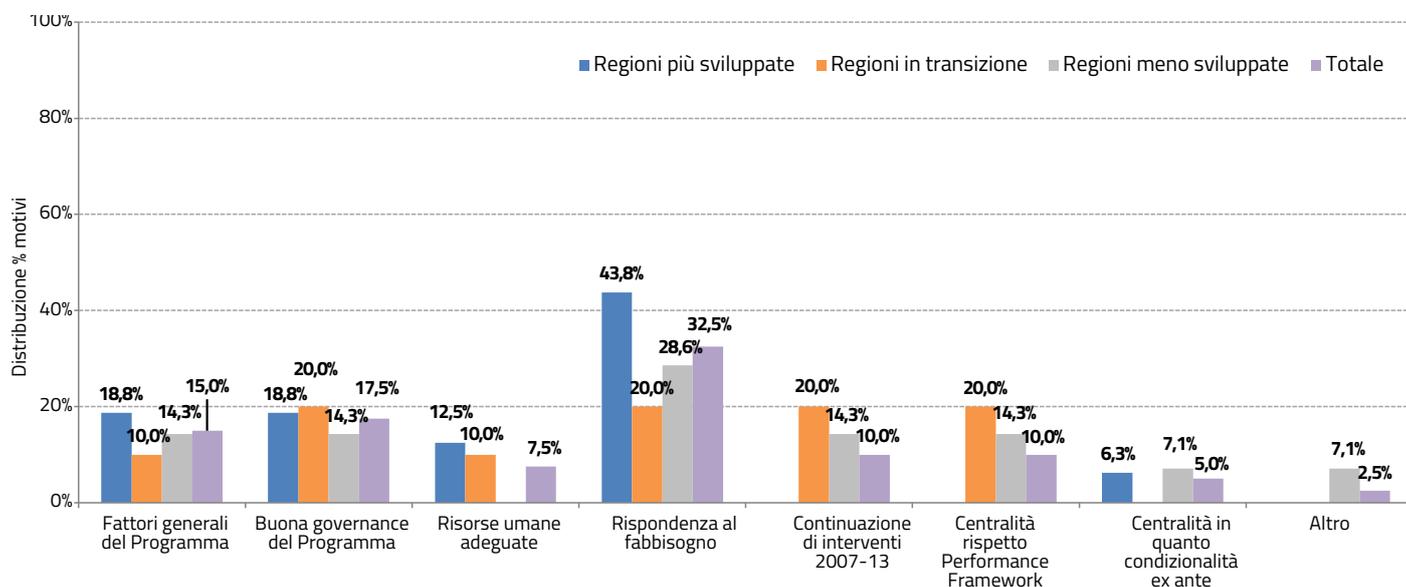
**PON OT2**



Percentuali calcolate sul totale delle risposte fornite circa i fattori che hanno permesso il conseguimento della buona performance.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

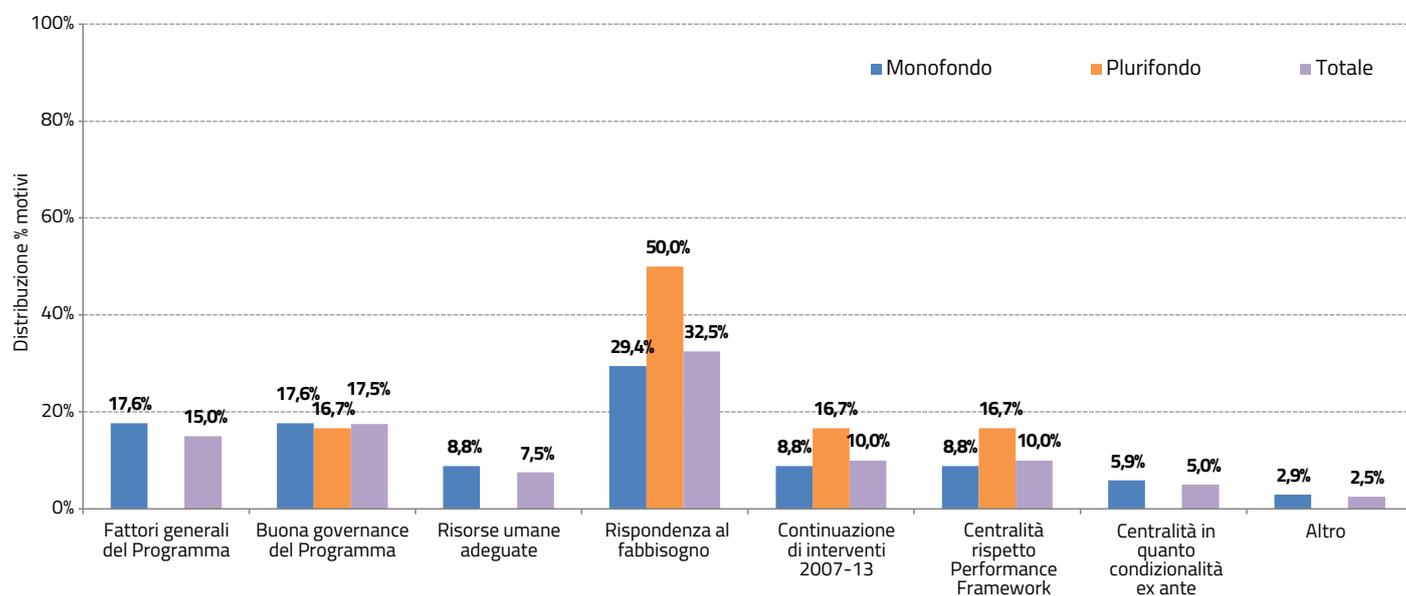
**Grafici 48 (nella pagina precedente), 49, 50 - I motivi della buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più' che soddisfacente.**



Percentuale calcolata sul totale motivi indicati nelle singole tipologie di regioni.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 48, 49, 50 - I motivi della buona performance degli interventi con avanzamento soddisfacente o più' che soddisfacente.**



Percentuale calcolata sul totale motivi indicati per le singole tipologie di fondo.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Se si entra nel dettaglio delle singole amministrazioni, si evince che a contribuire a facilitare il raggiungimento

della buona performance da parte degli interventi regionali è stata una pluralità di situazioni.

Un caso particolare riguarda la **Regione Abruzzo** che per la realizzazione dei progetti relativi alla Crescita Digitale ha avviato una stretta collaborazione con AgID, finalizzata alla firma di un Accordo di Programma Quadro per:

- sviluppare e meglio definire il ruolo della regione come “soggetto aggregatore territoriale per il digitale” (SATD) in particolare mediante l’accompagnamento delle PA del proprio territorio nella trasformazione digitale e nella ricerca di una governance dell’architettura regionale ICT conforme con il quadro nazionale e con le convenzioni nazionali in essere per lo sviluppo e la gestione integrata dei servizi digitali;
- acquisire autorevolezza in qualità di facilitatore tecnico attraverso la predisposizione di infrastrutture integrate e interoperabili rispetto alle infrastrutture immateriali nazionali (SPID, PagoPA, FatturaPA/e-procurement, DAF & Open Data, ecc.) e in qualità di intermediario Cloud territoriale (Cloud service broker/partner) e di riferimento territoriale per la sicurezza ICT (CERT-R) in connessione al CERT-PA;
- seguire le evoluzioni del ruolo della regione in qualità di soggetto aggregatore/centrale di competenza per gli acquisti inerenti le forniture di beni e

servizi ICT e le modalità di *procurement* che migliorino e facilitino le attuali modalità di acquisizione di tali servizi da parte della PA.

Un altro caso significativo è quello della **Regione Liguria**, il cui punto di maggiore forza, evidenziato nell’ambito del caso di studio, è stato l’approccio coordinato dei progetti che ha portato al collegamento degli interventi ad azioni strategiche nazionali (come il Fascicolo sanitario elettronico, lo SPID, il wi-fi pubblico, PagoPA e la fatturazione elettronica e le Open Maps) o a specifiche peculiarità settoriali regionali, come nel progetto ‘Easy holiday’ (relativo al settore turistico) o nel progetto ‘Marketing territoriale e Light Trade’ (facilitazioni per imprese), oltre che a interventi volti al completamento di processi digitali all’interno di particolari ambiti delle funzioni della regione.

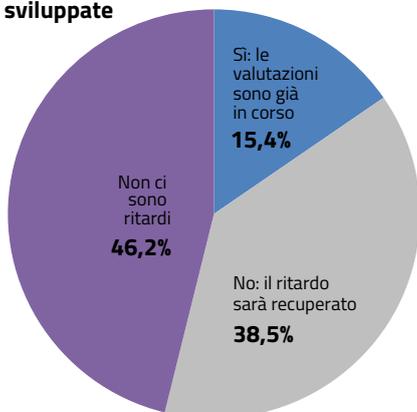
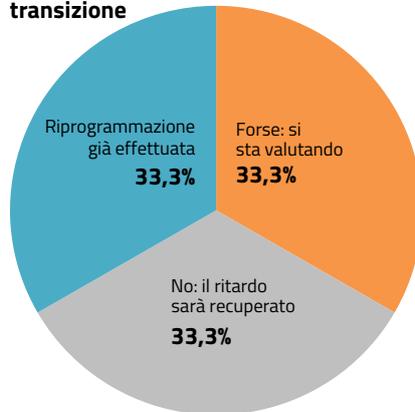
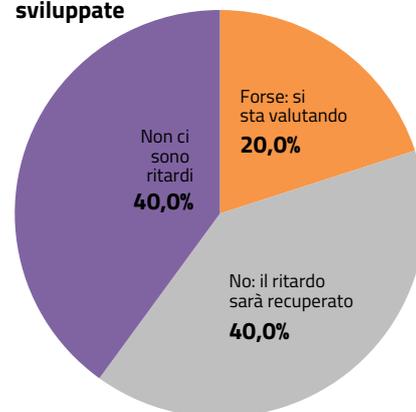
**Per quanto afferisce ai PON**, le amministrazioni titolari dei programmi hanno evidenziato quattro fattori che hanno inciso positivamente sul livello di avanzamento degli interventi, in particolare la rispondenza al fabbisogno, la continuità con gli interventi della precedente programmazione, la presenza di risorse umane adeguate e la buona governance del programma nel suo complesso.

Nessuno di questi fattori risulta preminente sugli altri.

### 6.3 Criticità

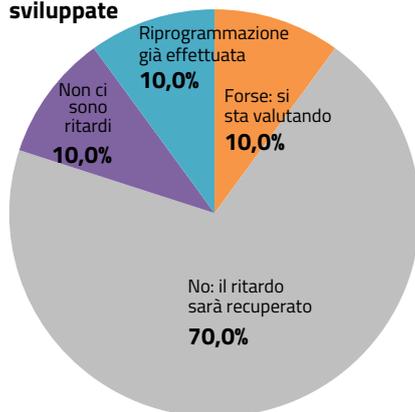
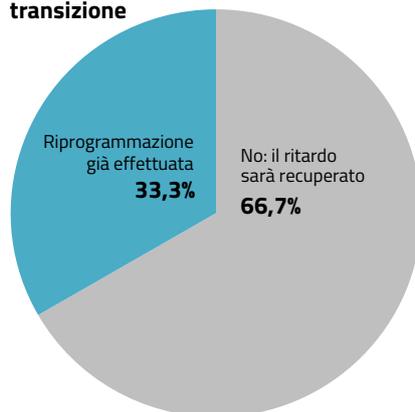
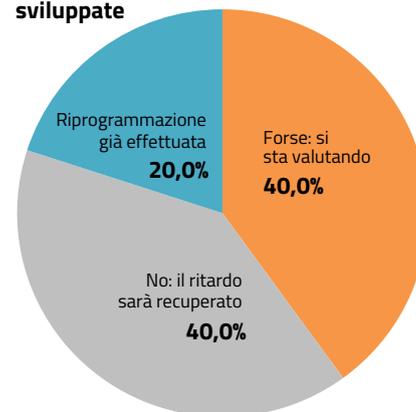
Le cause alla base del ritardo nell’attuazione procedurale e finanziaria degli interventi OT11 sono varie. Le due sezioni a seguire illustrano le problematiche riscontrate in sede attuativa dalle amministrazioni incaricate della gestione dei POR e dei PON, relativamente a OT11 (Sezione 6.3.1) e OT2 (Sezione 6.3.2). Anche nel considerare queste criticità, come nella lettura dei ‘fattori abilitanti’, vanno tenuti presenti alcuni elementi: primo, che, in molti casi, per quanto riguarda OT11 almeno non vi sono interventi, tra quelli avviati,

che sono ritenuti in ritardo o leggero ritardo (si tratta dei POR **Valle d’Aosta, Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Puglia e Basilicata**); secondo, che anche quando vi sono interventi ritenuti in ritardo, talvolta questi interventi rappresentano soltanto una minima parte rispetto al totale degli interventi complessivamente avviati (ad es., **Sardegna** OT11) e, terzo, che, dove le amministrazioni riportano ritardi, in vari casi si sono già attivate per risolverli e ritengono che saranno recuperati (cfr. Grafici 51, 52, 53).

**Grafici 51, 52, 53 - Necessità di riprogrammazioni per recuperare il ritardo degli interventi OT11 e OT2****POR - OT11****Regioni più sviluppate****Regioni in transizione****Regioni meno sviluppate**

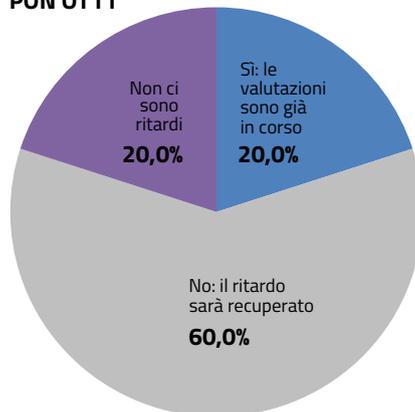
In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**POR - OT2****Regioni più sviluppate****Regioni in transizione****Regioni meno sviluppate**

In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**PON OT11****PON OT2**

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

### 6.3.1 Motivi alla base della performance non soddisfacente degli interventi OT11 con avanzamento in leggero o significativo ritardo

Come si può evincere dai grafici a seguire, la maggior parte delle problematiche riscontrate dai POR in relazione all'attuazione degli interventi avviati afferenti all'OT11 sono state relative a **difficoltà legate alle caratteristiche o a problemi di attuazione specifici dei singoli interventi** (26,3% delle risposte fornite).<sup>35</sup> Si tratta pertanto di difficoltà non generalizzabili.

Tra queste vi sono questioni minori, e talvolta già risolte, come il rigetto delle fatture presentate dai beneficiari perché contenenti errori.

Altri elementi che hanno avuto un peso negativo sul progresso finanziario e procedurale degli interventi OT11 in corso di attuazione sono stati i **ritardi complessivi nell'attuazione dei programmi**, ad es. dovuti alla ritardata approvazione e avvio degli stessi (15,8% delle risposte fornite), e i problemi legati alle procedure relative al public procurement (15,8% delle risposte fornite).

La complessità degli interventi o la mancanza di competenze specifiche all'interno delle amministrazioni sono state un elemento di difficoltà riportato soltanto da un paio di programmi, mentre problematiche di altro tipo, ad esempio legate all'interpretazione di norme nazionali o europee hanno rappresentato problemi soltanto in casi singoli.

**Anche per quanto riguarda i PON**, i ritardi sopra riportati sono stati dovuti principalmente a **problemi specifici, relativi a singoli interventi** (in tre PON su cinque – Governance, SPAO e Scuola).

Si riscontrano problemi relativi alla **mancanza di personale all'interno dell'amministrazione responsabile** della gestione, difficoltà legate al **ricambio dei vertici amministrativi presso beneficiari o Organismi Intermedi** (ad es., PON Inclusion), ritardi dovuti all'introduzione di modifiche alla normativa di riferimento (e, la conseguente necessità di attendere che i nuovi quadri normativi venissero definiti, PON SPAO). In un ulteriore PON vi sono stati problemi attuativi legati alla **mancanza di competenze adeguate presso un'amministrazione beneficiaria** (PON Legalità), mentre in un ultimo caso vi sono state **difficoltà legate al quadro normativo nazionale** (PON Metro).

Un caso a parte è quello del PON Inclusion, un PON introdotto per la prima volta nella programmazione 2014-2020. In questo caso, vi sono state alcune difficoltà strettamente riconducibili al carattere nuovo del programma.

In particolare, l'aver creato un PON interamente dedicato all'inclusione sociale, piuttosto che un asse per l'inclusione sociale in un PON per le politiche attive (come in precedenza) ha significato una curva di apprendimento e, quindi, qualche difficoltà iniziale per l'AdG.

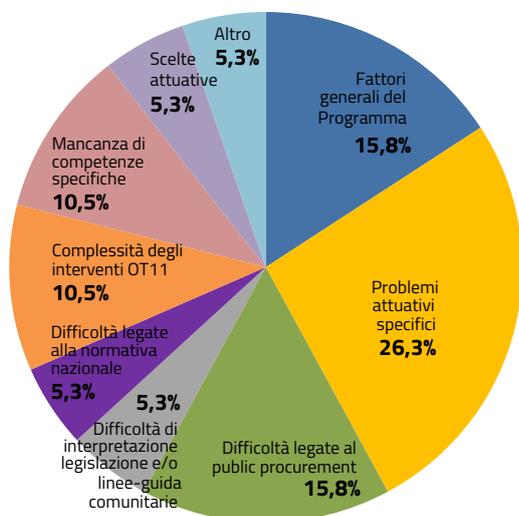
Tra queste, vi sono state anche alcune difficoltà iniziali a capire quali potessero essere le attività da realizzare in ambito OT11 e quale dovesse essere il valore aggiunto degli interventi OT11 rispetto agli altri interventi finanziati dal PON, all'interno dell'OT9 e dell'Assistenza Tecnica (AT).

Le difficoltà attuative del PON Inclusion sono discusse in maggior dettaglio nel Box 5 a pagina 98.

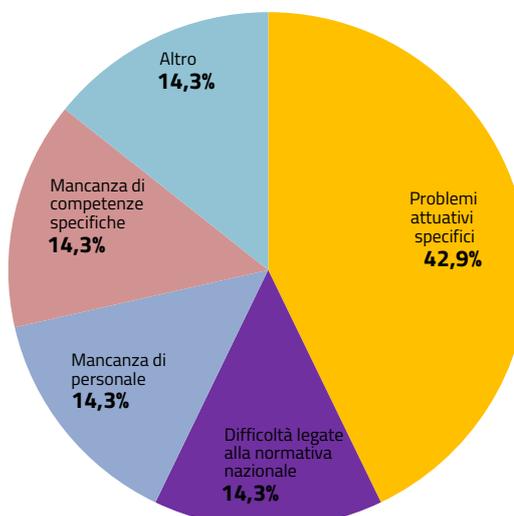
35 Al netto dei casi in cui non vi sono interventi avviati in ritardo.

**Grafici 54, 55, 56 - I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi con leggero o significativo ritardo – OT11 – POR e PON.**

POR OT11



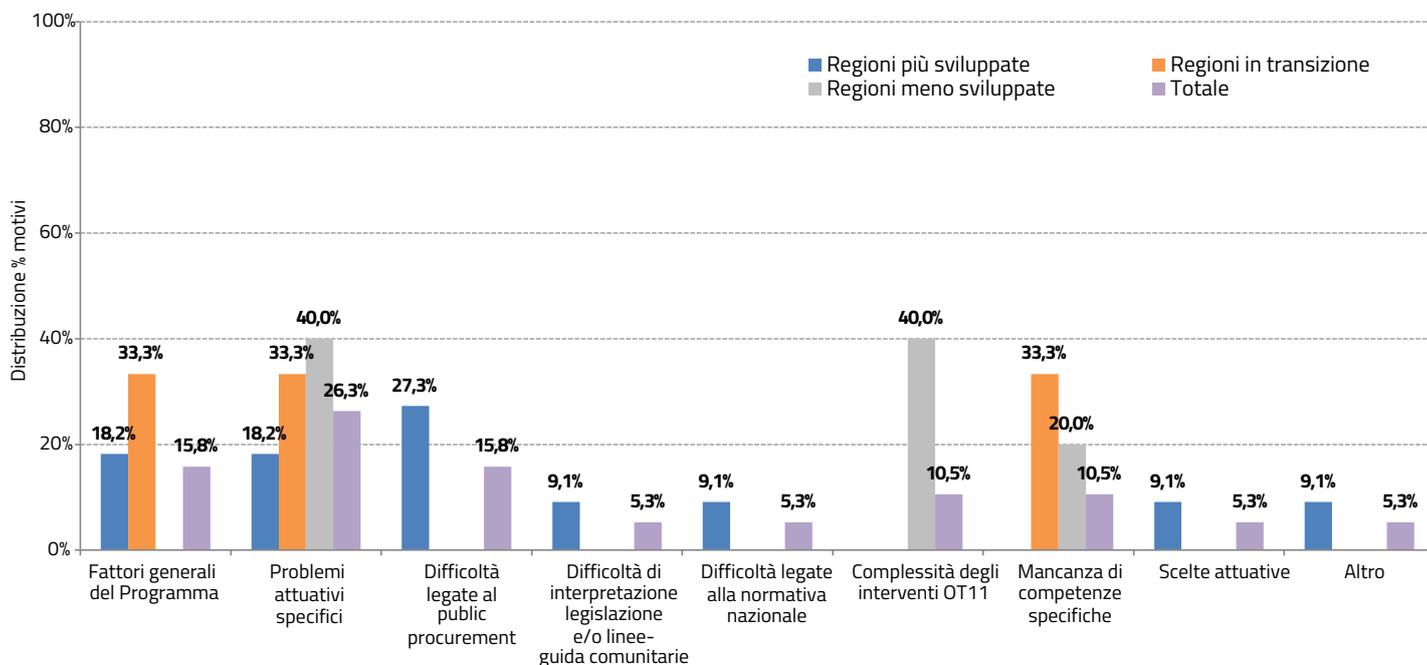
PON OT11



Percentuali calcolate sul totale delle risposte fornite circa i motivi determinanti il ritardo.

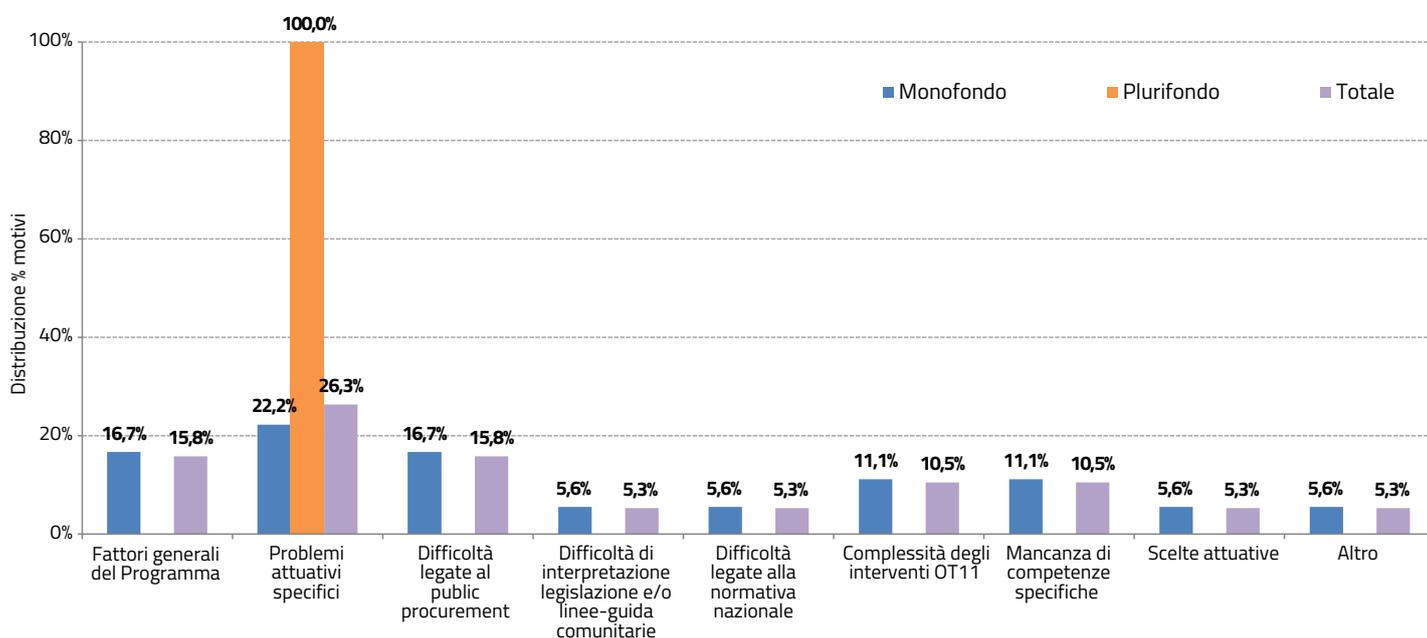
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 54, 55, 56 (segue nella pagina successiva) - I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi con leggero o significativo ritardo – OT11 – POR.**



Percentuale calcolata sul totale motivi indicati nelle singole tipologie di regioni.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 54, 55, 56** (segue dalla pagina precedente) - I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi con leggero o significativo ritardo – OT11 – POR.

Percentuale calcolata sul totale motivi indicati dalle singole tipologie di fondo.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

### 6.3.2 Motivi alla base della performance non soddisfacente degli interventi OT2 con avanzamento in leggero o significativo ritardo

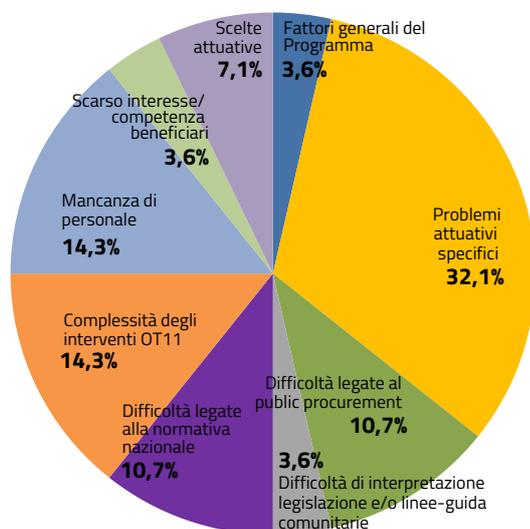
Anche con riferimento all'OT2, come si può evincere dai grafici che seguono, la maggior parte delle problematiche riscontrate dai programmi regionali è rappresentata da difficoltà specifiche, legate alle caratteristiche o a problemi di attuazione relativi ai singoli interventi come ad esempio il fallimento dei tentativi di riuso di altre piattaforme informative, i ritardi nell'espletamento delle gare di appalto (anche per problemi di capacità all'interno delle centrali di committenza), l'assenza di sinergia tra OT2 ed OT11 o, nell'ambito della realizzazione di servizi di ambito verticale, l'azione di indirizzo non sempre chiara e tempestiva dei Ministeri competenti, che ha reso complessa la declinazione e il raccordo con le azioni della programmazione regionale.

Altri fattori che hanno avuto una ricaduta negativa sull'avanzamento degli interventi OT2 sono determinati: dalla complessità di questi progetti che ad esempio attuandosi, in alcuni casi, sull'intero territorio regionale richiedono

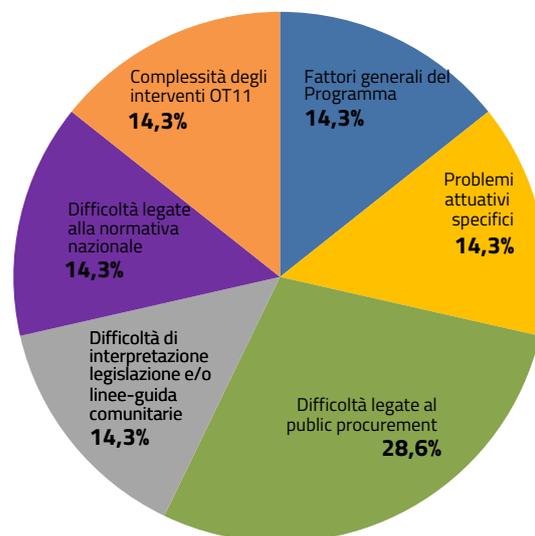
un'ampia concertazione e di conseguenza il coinvolgimento di un elevato numero di attori; dalla mancanza di personale adeguato; dalle difficoltà legate alla normativa nazionale (interventiva nel 2017 a programmazione regionale già avviata) e da quelle legate al public procurement, come ad esempio quelle correlate alle procedure di affidamento agli enti in house a seguito dall'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti. Un caso che illustra questi problemi è il POR FESR **Abruzzo**, dove gli interventi OT2, per quanto centrali, hanno conosciuto dei ritardi dovuti anche alla nomina del responsabile per la transizione digitale (e del relativo ufficio) non ancora effettuata e alla carenza di personale, all'interno dell'Amministrazione regionale, per lo svolgimento delle attività relative all'OT2, con ripercussioni anche sulle capacità di coordinamento inter-settoriale a sostegno dell'attuazione e sulla capacità dell'amministrazione regionale di pianificare e realizzare un modello di coinvolgimento strutturato dei comuni del territorio. In diversi casi è emersa una correlazione tra il non soddisfacente avanzamento degli interventi riferiti ai RA 2.2 e 2.3 (Crescita Digitale) con i ritardi dell'attuazione degli interventi relativi alla Banda Ultra Larga.

**Grafici 57 e 58 - I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi con leggero o significativo ritardo – OT2 – POR e PON.**

POR OT2

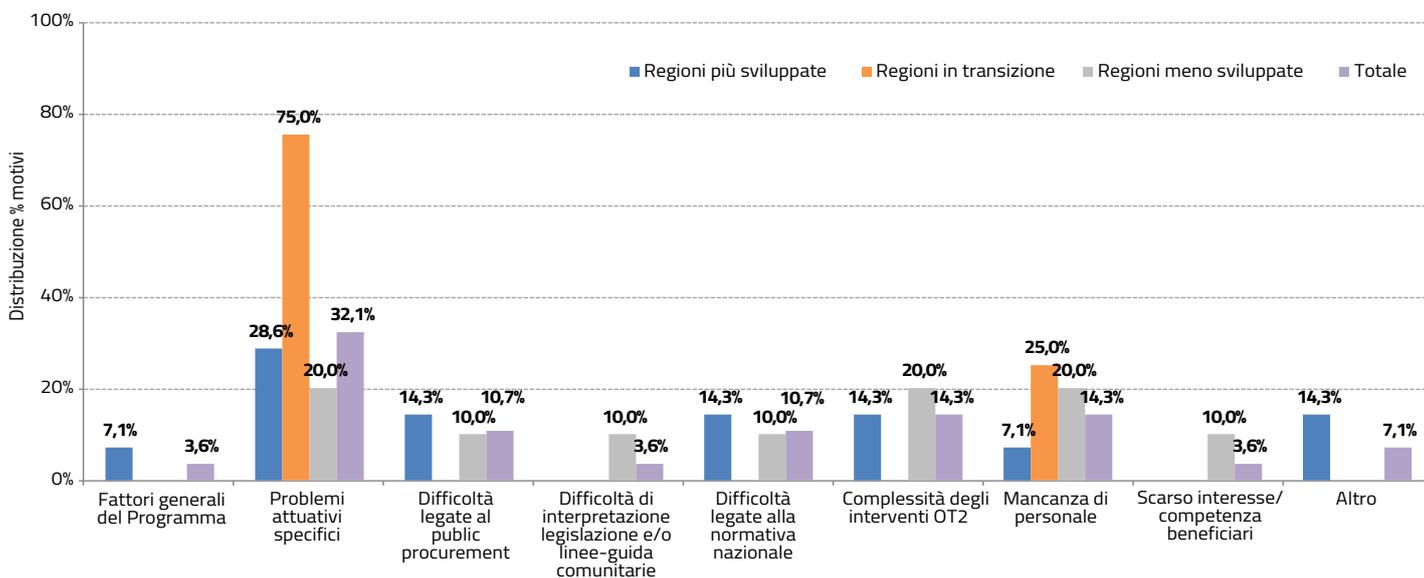


PON OT2



Percentuali calcolate sul totale delle risposte fornite circa i motivi determinanti il ritardo.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Grafici 57 e 58 - I motivi che secondo le amministrazioni hanno determinato ritardi nell'avanzamento degli interventi con leggero o significativo ritardo – OT2 – POR e PON.**


Percentuale calcolata sul totale motivi indicati nelle singole tipologie di regioni.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Per quanto concerne i PON**, il fattore che secondo le amministrazioni titolari dei programmi incide maggiormente nel generare ritardi attuativi (due PON su tre) è la complessità delle regole in tema di public procurement, in particolare con riferimento alle difficoltà

derivanti dall'applicazione del nuovo codice degli appalti. Sono, inoltre, percepiti come problematici alcuni aspetti relativi alla normativa nazionale e all'interpretazione della legislazione e delle linee guida comunitarie, nonché la complessità degli interventi OT2.

## 6.4 Azioni di supporto

Sia con riferimento agli interventi OT11, sia con riferimento agli interventi OT2, varie amministrazioni hanno realizzato o hanno in programma di realizzare attività di supporto, mirate a risolvere le difficoltà emerse durante l'attuazione. L'incidenza e i contenuti di queste misure sono discusse nei paragrafi che seguono.

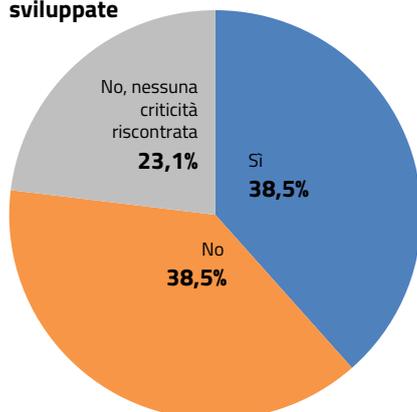
### 6.4.1 Attività di supporto realizzate e in programma – OT11

Quasi un quarto dei POR (23,8%) ha dichiarato di non aver riscontrato particolari criticità nell'attuazione degli interventi OT11 (cfr. Grafici 59 e 60 per una visione

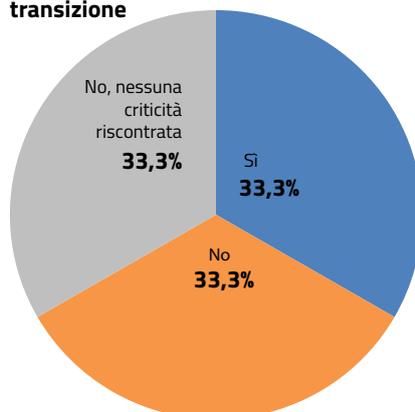
distinta per categoria di regioni). Dei restanti tre quarti, circa la metà al momento della rilevazione aveva già posto in essere attività di supporto all'attuazione degli interventi OT11 (**Liguria, Lombardia, Veneto, Marche, Umbria, Sardegna, Campania e Sicilia**). Tre tra queste regioni e la Regione Calabria stanno pensando di attuare ulteriori misure.

**Grafico 59 - Attività di supporto all'attuazione degli interventi OT11**

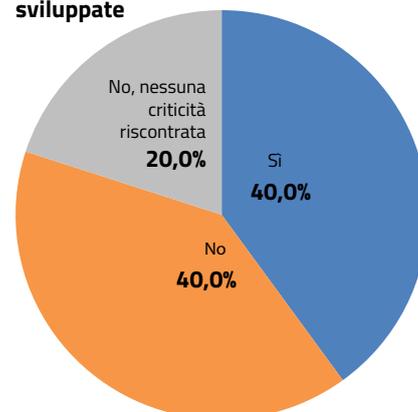
#### Regioni più sviluppate



#### Regioni in transizione



#### Regioni meno sviluppate



In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.

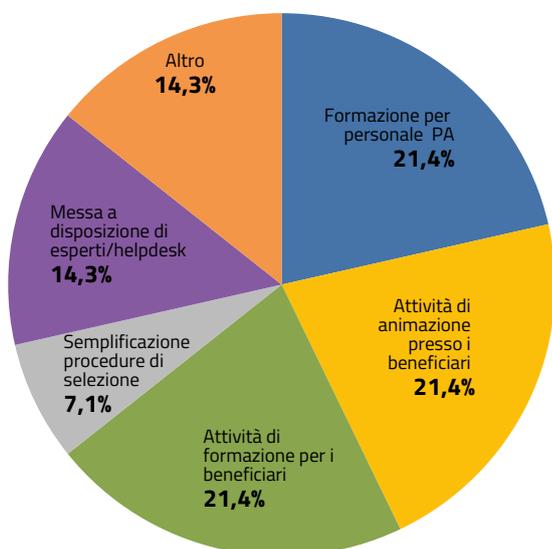
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Come evidenziato dal Grafico 60, tra le attività poste in essere a supporto dell'attuazione degli interventi OT11 dalle regioni, spiccano gli interventi di formazione, animazione e sensibilizzazione presso i beneficiari (**Marche, Umbria, Sardegna, Liguria, Lombardia e Veneto** – rappresentanti complessivamente circa il 43% del totale di attività attivate) e la formazione del personale dell'amministrazione incaricato della selezione e dell'attuazione degli interventi (21,4%, **Umbria, Sardegna e Sicilia**). Altre misure già realizzate hanno

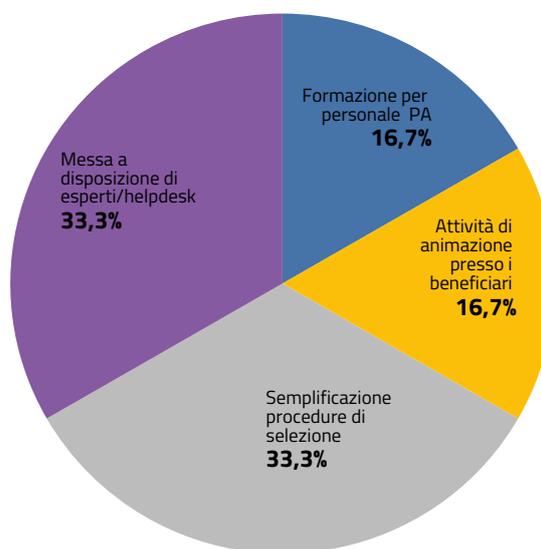
incluso la messa a disposizione di esperti o *helpdesk* per supportare i potenziali beneficiari nella comprensione dei requisiti di bandi e procedure (**Sardegna e Sicilia**), la semplificazione delle procedure di selezione (**Liguria**), l'istituzione di una Cabina di Regia per meglio raccordare gli interventi (**Umbria**) e la definizione di linee guida per l'integrazione degli interventi OT11 e OT2 (**Campania e Umbria**; le linee guida della Regione Umbria sono illustrate nel Box 8, a pagina 108).

Grafico 60 - Contenuti delle attività realizzate

POR OT11



PON OT11



Distribuzione percentuale delle attività complessivamente indicate.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

#### Box 4: Attività di supporto all'attuazione dell'OT11 in Lombardia

L'AdG del POR FSE **Lombardia** ha fornito supporto tecnico alle amministrazioni coinvolte dalle misure OT11 sia in fase di definizione delle proposte progettuali, sia in relazione al corretto adempimento degli obblighi derivanti dall'utilizzo delle risorse

(con particolare riferimento alle condizioni di ammissibilità della spesa e alle condizioni di riconoscimento del contributo pubblico concesso). L'AdG ha anche condotto incontri con i potenziali beneficiari, al fine di rafforzare la conoscenza delle opportunità di finanziamento a valere sul POR FSE per il rafforzamento della capacità amministrativa della PA.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Come già menzionato, alcune amministrazioni hanno intenzione di avviare ulteriori interventi:

- in **Calabria**, l'amministrazione sta ragionando su varie attività da realizzare a valere sulle risorse di AT;
- in **Sardegna**, nell'ambito del POR FSE si intende promuovere un'ottimizzazione dei processi lavorativi a corredo delle attività di formazione già realizzate per il rafforzamento delle capacità isti-

tuzionali dei soggetti coinvolti nell'attuazione e gestione dei Programmi Operativi dei POR FSE e FESR 2014-2020, ivi compresi gli Organismi Intermedi;

- in **Sicilia**, sono previste una serie di attività miranti al potenziamento quantitativo delle risorse umane destinate all'attuazione del programma, nonché varie attività di animazione, comunicazio-

ne, divulgazione e condivisione delle iniziative con i soggetti coinvolti sul territorio (enti locali e altri), la realizzazione di incontri e dibattiti per il superamento di specifiche criticità anche procedurali, e la realizzazione di accordi con altri rami dell'amministrazione per la semplificazione e la velocizzazione di alcune procedure attuative. Tali attività hanno anche rilevanza per gli interventi relativi all'OT2 (Crescita Digitale).

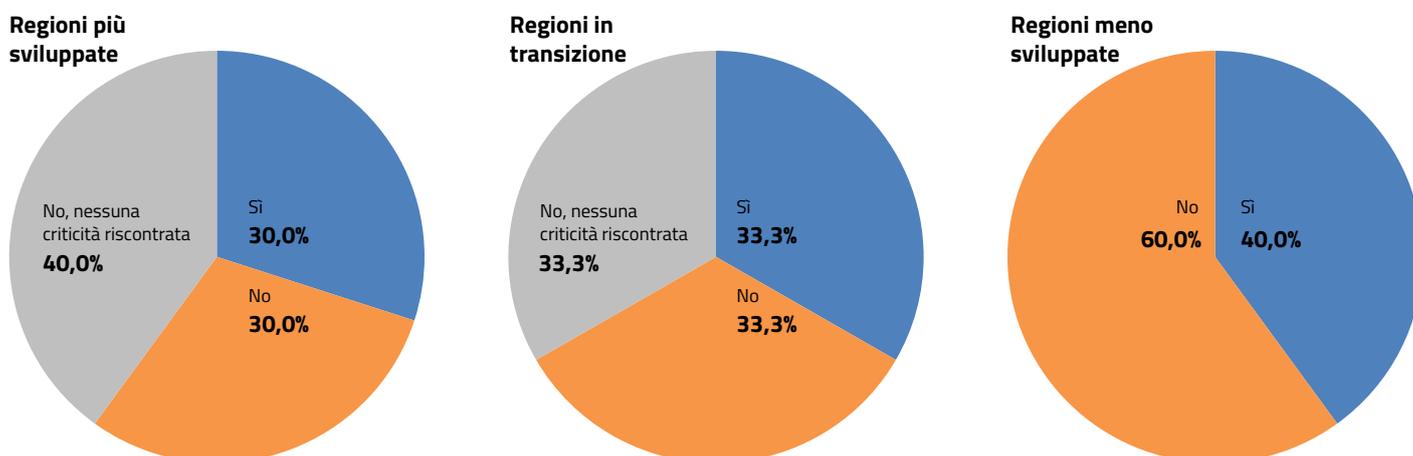
Per quanto riguarda i PON, dei tre programmi che hanno incontrato qualche criticità (**Governance, Inclusione e Legalità**), due hanno già realizzato interventi di supporto. Tali attività hanno riguardato la semplificazione delle procedure di selezione, la messa a disposizione di esperti/*helpdesk* per chiarimenti su procedure e contenuti, lo svolgimento di incontri e attività di animazione presso le amministrazioni beneficiarie, e la formazione del personale amministrativo.

## 6.4.2 Attività di supporto realizzate e in programma – OT2

Dei 18 POR (tutti tranne Lombardia, Toscana e Trento) che includono interventi OT2 (Crescita Digitale), cinque hanno dichiarato di non aver riscontrato particolari criticità nell'attuazione degli interventi OT2 (Crescita Digitale) già avviati (**Piemonte, Bolzano, Emilia-Romagna, Lazio, Molise**). Dei restanti 13, sette hanno già messo in atto attività di supporto per ovviare alle

criticità emerse durante l'attuazione degli interventi. Il Grafico 61 presenta questo dato disaggregato per tipologia di regione; si tratta di tre programmi nel gruppo di regioni più sviluppate, il programma di una regione in transizione e di due programmi delle regioni meno sviluppate.

**Grafico 61 - Attività di supporto all'attuazione degli interventi OT2 realizzate.**



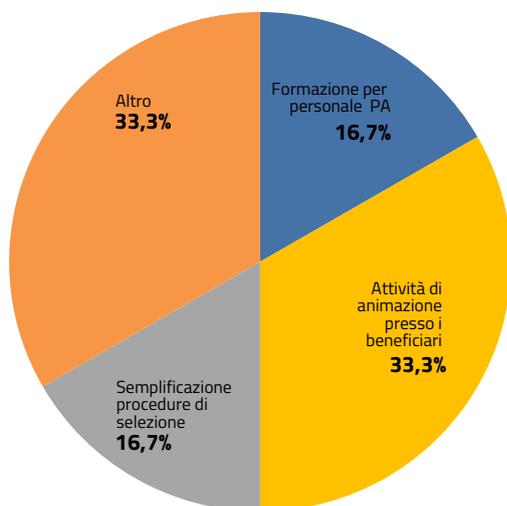
In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Come si può vedere dal Grafico 62, tra le attività avviate vi sono state attività di sensibilizzazione e animazione presso i beneficiari target (**Sardegna e Sicilia**) e presso le amministrazioni regionali (**Liguria**), la messa a disposizione di esperti e *helpdesk* per chiarire proce-

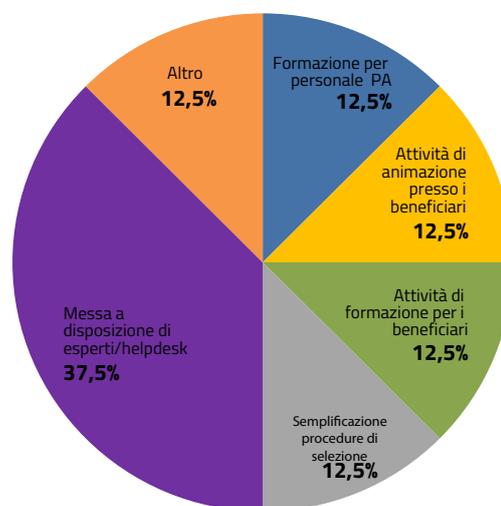
dure e contenuti delle azioni (**Marche e Calabria**), seminari di formazione per il personale incaricato dell'attuazione (**Umbria**) e l'introduzione di semplificazioni procedurali (**Marche**).

Grafico 62 - Contenuti delle attività realizzate

POR OT2



PON OT2



Percentuali calcolate sul totale delle attività realizzate.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Anche in questo caso, come per l'OT11, alcune amministrazioni (sette su 18) hanno in programma ulteriori misure di supporto all'attuazione, ad esempio:

- il Piano di Rafforzamento Amministrativo della **Regione Friuli Venezia Giulia** (Seconda Fase) prevede un intervento finalizzato al reclutamento di personale per la creazione di un gruppo di esperti in controlli di primo livello, assegnato all'Autorità di Gestione del POR FESR (nel contesto della Sezione 6.2 "Interventi sul personale"). Questo intervento intende fornire supporto anche agli Organismi Intermedi (tra cui le Autorità Urbane – i Comuni di Trieste, Gorizia, Udine e Pordenone) e mira a risolvere, tra l'altro, le criticità relative alla mancanza di personale di queste amministrazioni comunali, tutte interessate dall'attuazione degli interventi in tema di Agenda Digitale, acuitizzate dopo la con-

clusione del processo di riforma del sistema delle autonomie locali (LR n. 26/2014).<sup>36</sup> Le esigenze di rafforzamento della capacità amministrativa regionale del Friuli Venezia Giulia sono state affrontate dall'amministrazione tramite l'utilizzo di risorse di Assistenza Tecnica per l'espletamento di una procedura selettiva nella fase di avvio del programma (nel 2015), che però non ha consentito di garantire anche il necessario supporto alle Autorità Urbane;

- la **Regione Umbria**, sulla scia del successo dei laboratori formativi già realizzati a valere sull'OT11, sta valutando di attivare ulteriori laboratori formativi specificamente dedicati ai temi della Crescita Digitale;
- la **Regione Abruzzo** sta progettando alcune azioni a supporto degli enti interessati al rilascio delle au-

36 Riordino del sistema regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative.

torizzazioni necessarie per l'avvio dei lavori, al fine di ridurre i tempi per l'apertura dei cantieri;

- le **Regioni Campania e Calabria** intendono attivare ulteriori risorse di Assistenza Tecnica, nel caso specifico della Campania per rafforzare il numero di risorse umane tuttora considerato insufficiente;
- la **Regione Puglia** ha in cantiere varie azioni di rafforzamento delle competenze digitali interne ed esterne all'amministrazione.

Per quanto riguarda i tre PON interessati dall'OT2, tutti e tre hanno attivato helpdesk e/o messo a disposizione esperti; inoltre:

- il PON **Legalità** ha realizzato un supporto in loco presso i beneficiari per fornire chiarimenti sui format da utilizzare per l'invio della documentazione e il supporto giuridico necessario per la definizione dell'iter di attivazione delle procedure;

- il PON **Governance** ha apportato alcune semplificazioni alle procedure di selezione dei progetti;
- il PON **Metro** ha istituito un'apposita Struttura Tecnica che si avvale anche di esperti tematici OT2 e di altre strutture dell'AdG e della Agenzia per la Coesione (Ufficio 1 – Area progetti e strumenti), per supportare gli Organismi Intermedi (le Autorità Urbane, ovvero i comuni capoluoghi delle città metropolitane). L'AdG ha anche in programma nuove attività, in particolare l'attivazione di alcune task force a supporto degli Organismi Intermedi per l'utilizzo e l'integrazione dei Contratti Quadro dell'offering Consip sull'Agenda Digitale e per l'utilizzo delle piattaforme abilitanti e dei servizi resi disponibili dal Governo per il tramite di AgID e del Team per la Trasformazione Digitale (es. PagoPA, ANPR, SPID, Data Analytics Framework, ecc.).

## 7. IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PERFORMANCE FRAMEWORK

Considerato l'avvicinarsi della scadenza intermedia relativa al *performance framework*, l'indagine di quest'anno ha ritenuto utile raccogliere informazioni circa le previsioni delle amministrazioni relativamente al raggiungimento dei target di *performance framework* afferenti ai due OT oggetto di analisi.

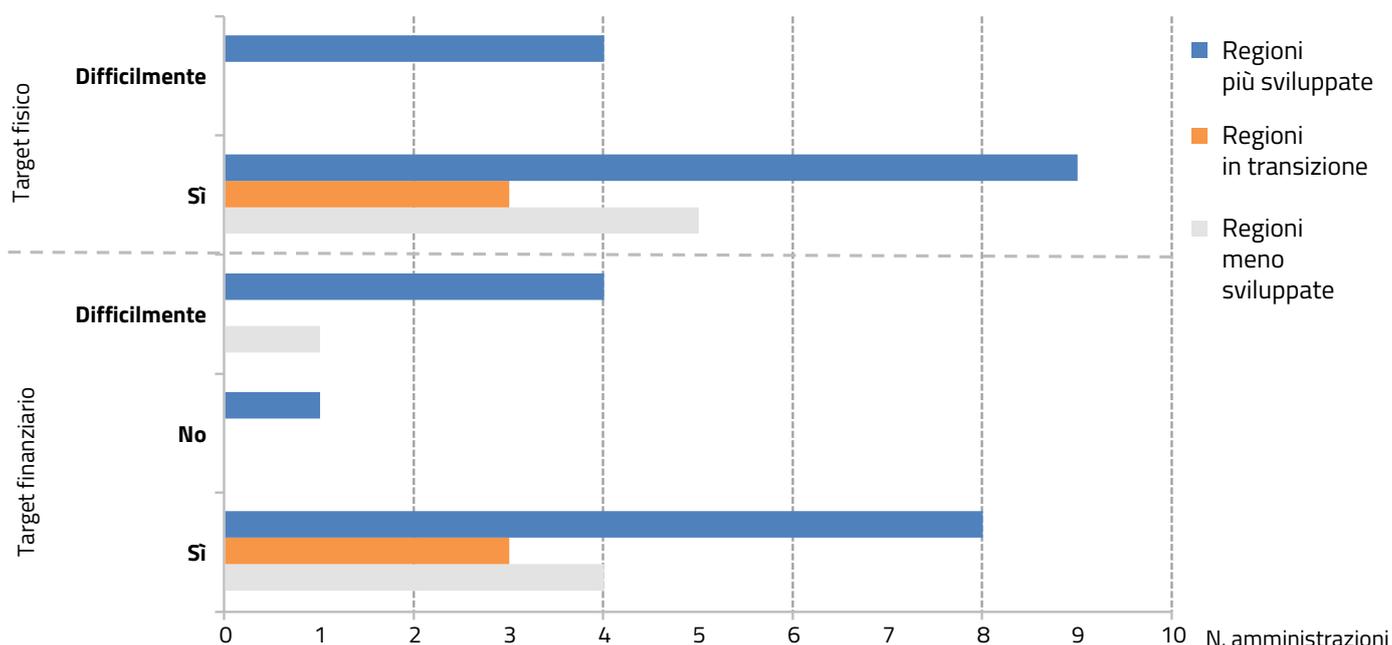
### 7.1 Il raggiungimento degli obiettivi di performance framework relativi agli interventi OT11

#### 7.1.1 Il raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei POR

Le Appendici 5, 6, 9 e 10 riportano i valori dei target relativi del *performance framework*, sia finanziari che fisici, relativi agli assi dei programmi afferenti all'OT11 di ciascun programma contenente OT11.<sup>37</sup> La maggior parte delle amministrazioni titolari di POR ritiene di raggiungere entro fine 2018 entrambi i target intermedi, finanziari e fisici, relativi al *performance framework*: 17 regioni su 21 si aspettano, infatti, di raggiungere il target fisico e 15 su 21 quello finanziario. Come si evince dal Grafico 63, sono quasi esclusivamente le regioni più sviluppate (ad eccezione della Sicilia) a prevedere qualche difficoltà. Un'unica regione prevede di non riuscire a realizzare il target fisico, per motivi legati a ritardi sulla gara d'appalto per l'affidamento della realizzazione del piano formativo, mentre cinque regioni anticipano che tale target sarà realizzato difficilmente.

Non sorprende che i ritardi nel conseguimento dei target finanziari vadano in genere di pari passo con ritardi nel conseguimento dei target fisici: su sei regioni che prevedono difficoltà nella realizzazione dei target intermedi di *performance framework*, quattro prospettano ritardi su entrambi i fronti (**P.A. di Bolzano, Lazio, Lombardia e Piemonte**). In due casi, anche a fronte di un difficile raggiungimento del target finanziario ci si attende comunque che i valori del target fisico verranno realizzati (**Umbria e Sicilia**).

<sup>37</sup> Dall'avvio dei programmi, sono state apportate modifiche ai valori target: in cinque casi su 21, con riferimento al target finanziario, e in due casi su 21, con riferimento al target fisico. Nelle tabelle in appendice i casi in cui il target riportato è stato aggiornato sono indicati chiaramente con la dicitura "dato aggiornato".

**Grafico 63 - Aspettativa del raggiungimento dei target intermedi fisici e finanziari per categorie di regioni nei POR in relazione all'OT11**

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

A determinare i ritardi, laddove presenti, sono stati principalmente fattori riconducibili al singolo programma o amministrazione. I problemi riscontrati sono stati vari e hanno incluso:

- la **sovrastima dei target intermedi e finali** e la sottostima della tempistica di realizzazione di alcuni interventi in fase di programmazione;
- un ritardo generalizzato nell'attuazione del programma, alla base della **scelta strategica** da parte dell'amministrazione di **dare priorità all'attuazione di altri assi, finanziariamente più 'importanti'**;
- rallentamenti dovuti alle procedure **di appalto**;
- **modifiche parziali delle strategie** che hanno avuto ripercussioni sulla tempistica di realizzazione degli interventi (ad es. la decisione, in **Piemonte**, di puntare soprattutto su interventi per il personale dipendente dell'Amministrazione regionale e degli Organismi Intermedi del POR, con conseguente riduzione del gruppo della platea di destinatari);
- **difficoltà puntuali e scarsamente prevedibili**, come il fallimento dell'organismo formativo che

avrebbe dovuto realizzare alcuni degli interventi previsti (**Sicilia**).

È degno di nota che, a comportare ritardi nell'attuazione, sia stato, in qualche caso, anche il **carattere innovativo e complesso degli interventi** stessi: l'OT11 è una novità di questa programmazione e ha richiesto un percorso di apprendimento. In **Umbria**, ad esempio, la necessità di creare il corredo legislativo ed amministrativo per l'attuazione di interventi non sperimentati e testati nelle precedenti programmazioni (nuova legislazione, linee-guida) ed il coinvolgimento di un ampio gruppo di soggetti ed enti nell'attuazione hanno comportato dei ritardi che possono essere considerati, quanto meno in parte, come fisiologici.

Tra i programmi che hanno manifestato l'eventualità di un difficile o mancato raggiungimento dei target di *performance framework* (sia fisici che finanziari), in due casi su quattro sono già state apportate delle modifiche all'impianto strategico dei programmi (pur non alterandone l'impianto di fondo: **Piemonte** e **Lombardia**). In un altro caso, la strategia dell'Asse OT11 è in corso di revisione (**Lazio** – Asse 4 del POR FSE).

## 7.1.2 Il raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei PON

Il raggiungimento dei target del *performance framework* appare meno problematico per i PON, tra i quali soltanto uno – il **PON Inclusione** – ha espresso l'aspettativa di un difficile raggiungimento del target finanziario, a causa di un ritardo (leggero, secondo l'amministrazione rispondente) rispetto al cronoprogramma previsto per l'attuazione. Va sottolineato che il PON Inclusione rappresenta un programma del tutto particolare nel panorama italiano, in quanto è un programma nuovo, introdotto, per la prima volta, nel 2014-2020 e legato

principalmente ad una misura di *policy* di recente introduzione, il c.d. REI, Reddito di Inclusione (inizialmente nominato SIA, Sostegno all'Inclusione Attiva), su cui si concentrano i primi due assi del programma per un valore complessivo pari a circa l'87% del programma. Questo carattere di novità e altri fattori, principalmente di carattere politico-amministrativo, hanno causato un ritardo nell'attuazione i cui principali elementi sono sintetizzati nel box a seguire (Box 5).

### Box 5: Il progresso e le difficoltà attuative del PON Inclusione

Il PON Inclusione 2014-2020 ha accantonato l'1% delle proprie risorse (10,4 milioni di euro) per gli interventi miranti all'innovazione dei processi e delle modalità organizzative e al rafforzamento delle competenze del personale necessari a garantire l'efficienza del programma.

Gli interventi previsti dall'OT11 (Asse 4) sono strumentali all'attuazione degli altri Assi del PON: gli Assi 1 e 2, relativi alla misura di recente introduzione 'Reddito di Inclusione', e l'Asse 3, comprensivo di interventi di definizione e diffusione di modelli di intervento per le comunità ed individui a rischio di emarginazione. Essi sostengono, infatti, la creazione e lo sviluppo di capacità presso i soggetti responsabili dell'attuazione delle misure contenute in tali Assi.

Nonostante l'esiguità delle risorse programmate, l'attuazione degli interventi all'interno dell'Asse 4 è in ritardo per motivi legati principalmente alla governance del programma, quali:

- vari ricambi apicali all'interno dell'AdG e delle strutture con responsabilità di attuazione degli interventi (la DG Terzo Settore del Ministero

del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri);

- la mancanza di risorse umane, dovuta anche al ritardo nell'avvio dell'AT del programma;
- l'interruzione del rapporto di collaborazione con la società *in house* INAPP, responsabile di una serie di interventi relativi al RA 11.1;
- il lavoro aggiuntivo di aggiustamento e ridefinizione delle procedure attuative reso necessario dalle modifiche normative intervenute sullo strumento principale finanziato dal PON (il SIA/REI) in seguito all'approvazione dello stesso.

A questi fattori si è aggiunta l'aggravante del ritardo complessivo del programma che, stanti le esigenze di spesa e di realizzazione degli obiettivi di *performance framework*, ha inevitabilmente portato le amministrazioni coinvolte a privilegiare l'attuazione degli interventi portanti del PON (quelli contenuti negli Assi 1-3): una scelta in contrasto con l'impostazione stessa dell'OT11 nel programma, ma pragmatica ai fini del raggiungimento dei target di spesa (N+3, *performance framework*).

## 7.2 Il raggiungimento degli obiettivi di performance framework in relazione all'OT2

Le Appendici 7, 8, 11 e 12 riportano i valori dei target relativi del *performance framework*, sia finanziari che fisici, dei programmi contenenti OT2. Per quanto riguarda i target finanziari, va evidenziato che i valori fissati nei programmi non distinguono tra BUL e Crescita Digitale e non è quindi possibile distinguere quanta parte del target finanziario faccia riferimento alla componente Crescita Digitale. Tuttavia, in termini percentuali la maggior parte della spesa programmata su OT2 fa riferimento agli investimenti in BUL, pertanto anche il raggiungimento dei target finanziari del *performance framework* si riferisce principalmente a questa componente. Laddove possibile, ovvero per i target fisici, sono stati presi in considerazione solo i valori direttamente riferibili alla Crescita Digitale. Pertanto:

- i target finanziari riportati in allegato e commentati di seguito si riferiscono alle 18 amministrazioni (su 21) che hanno programmato interventi OT2 (Crescita Digitale), ossia tutte le amministrazioni regionali e province autonome eccetto Lombardia, Toscana e P.A. di Trento;
- per il target fisico, le tabelle riportate in allegato e le analisi del prossimo paragrafo si riferiscono a nove amministrazioni (su 21) in quanto solo **Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Umbria** hanno individuato target riferibili alla Crescita Digitale.<sup>38</sup>

### 7.2.1 Il raggiungimento degli obiettivi del performance framework nei POR

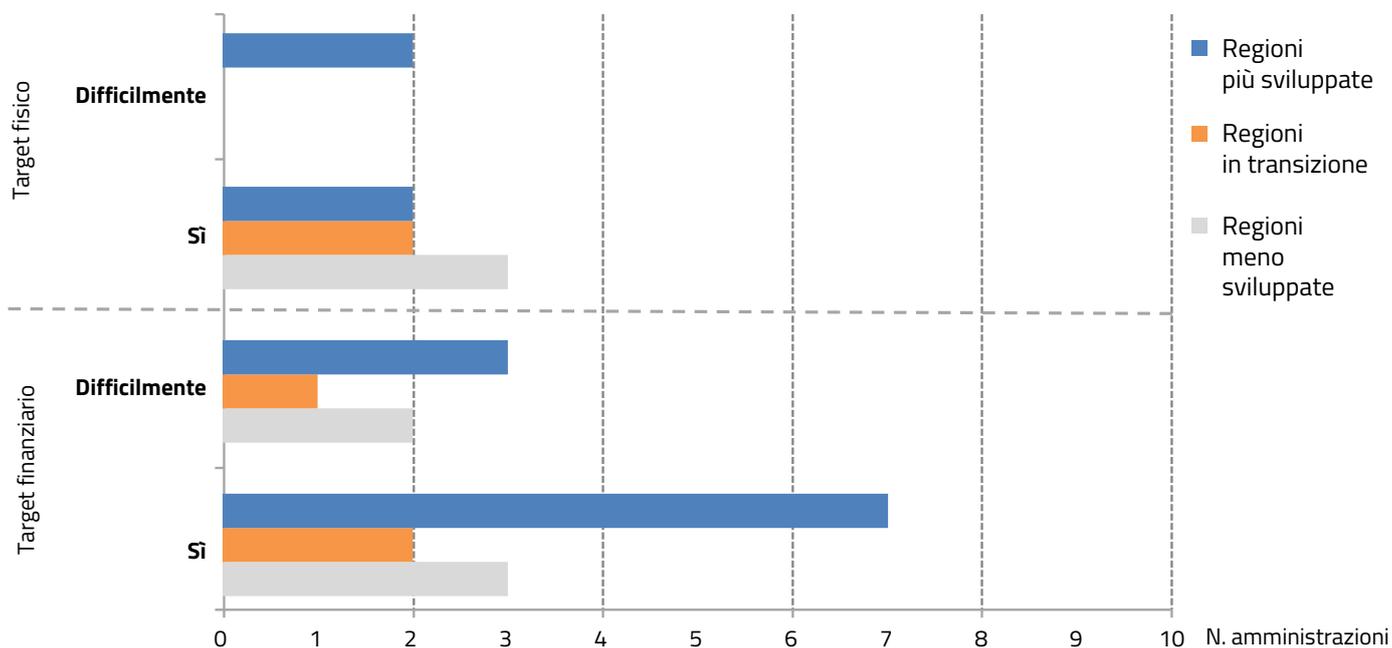
La maggior parte delle amministrazioni titolari di POR ritiene di raggiungere entrambi i target intermedi, finanziari e fisici, relativi all'OT2, nei tempi stabiliti: sette su nove ritengono, infatti, di raggiungere il target fisico e 12 su 18 quello finanziario.

Come si evince dal Grafico 64, con riferimento al target finanziario, la distribuzione delle amministrazioni che prevedono difficoltà a raggiungere il livello di spesa stabilito è abbastanza omogenea tra le distinte tipologie di regioni.

A differenza di quanto accade con riferimento all'OT11, in questo caso i ritardi nel conseguimento dei target finanziari non vanno di pari passo con i ritardi nel conseguimento dei target fisici: su sei amministrazioni

che prevedono difficoltà nella realizzazione dei target finanziari intermedi di *performance framework*, solo la Regione Marche indica ritardi su entrambi i fronti mentre Campania ed Umbria prevedono difficoltà solo con riferimento al target finanziario (per le altre tre amministrazioni – P.A. di Bolzano, Abruzzo e Basilicata – non è stato definito un target fisico relativo agli interventi per la Crescita Digitale e pertanto, non è possibile una comparazione); la Regione Friuli Venezia Giulia prospetta, invece, difficoltà unicamente per il raggiungimento del target fisico motivando tale situazione con un riferimento allo stato di avanzamento delle attività complessive dell'Asse IV "Sviluppo Urbano" nell'ambito del quale è stato attivato l'OT2 - RA 2.2.

<sup>38</sup> I valori riportati sono in alcuni casi diversi da quelli indicati nei documenti di programmazione, in quanto in 4 casi su 18, relativamente al target finanziario, e in un caso su nove, con riferimento al target fisico, sono state apportate delle modifiche ai valori dei target intermedi e finali in corso d'opera dalle amministrazioni. I paragrafi che seguono illustrano le aspettative delle amministrazioni circa il raggiungimento dei target intermedi del performance framework e le ragioni alla base dei ritardi riscontrati.

**Grafico 64 - Aspettativa del raggiungimento dei target intermedi fisici e finanziari per categorie di regioni nei POR in relazione all'OT2**

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

A determinare i ritardi, nel 50% dei casi relativi al target finanziario e nella totalità dei casi relativi al target fisico, sono fattori specifici relativi ai singoli programmi/amministrazioni come ad esempio:

- errori nel calcolo del target intermedio 2018;
- questioni inerenti la complessità degli interventi, anche con riferimento alla numerosità e alla tipologia dei soggetti coinvolti nell'attuazione;
- difficoltà inerenti all'innovatività degli interventi;
- ritardi generalizzati nell'attuazione dei programmi.

Con riferimento al rimanente 50% dei casi relativi al ritardo nel raggiungimento del target finanziario, le difficoltà sono determinate da problemi legati all'aggiudicazione della gara per la realizzazione della Banda Ultra Larga. Sebbene, come già evidenziato, la BUL non sia di interesse diretto della presente rilevazione, è opportuno evidenziare la correlazione esistente tra

l'attuazione degli interventi a valere sui RA 2.2 e 2.3 (riferibili alla Crescita Digitale) e il progresso attuativo del RA 2.1 (riferibile alla BUL), in quanto in molti casi non è possibile attuare i primi senza che prima siano stati realizzati i secondi.

I casi di studio realizzati sull'OT2 hanno evidenziato che, in alcuni casi, gli appalti BUL realizzano importanti risparmi a seguito delle procedure competitive di affidamento. Il costo minore degli interventi avrà con tutta probabilità un impatto (paradossalmente negativo) sul raggiungimento dei target finanziari. Nella **Regione Abruzzo**, ad esempio, l'aggiudicazione della gara per la Banda Ultra Larga ha determinato un ribasso d'asta pari al 51,95% del costo programmato. Anche se non si prevede che il ribasso avrà un impatto sul target fisico dell'intervento, relativo al numero di abitazioni da raggiungere entro il 2018,<sup>39</sup> ci sarà sicuramente una ripercussione negativa sulla spesa rendicontabile a fine 2018.

39 Anche se l'avanzamento delle attività dipenderà dal rilascio dei permessi relativi agli scavi da parte di enti terzi come l'ANAS e i comuni.

Tra i programmi che hanno manifestato la previsione di un difficile o mancato raggiungimento dei target di *performance framework* (sia fisici che finanziari), in due casi su sei sono già state apportate delle modifiche all'impianto strategico degli interventi (pur non alterandone l'impianto di fondo, ad es. nella **Regione Marche**), al fine di accelerarne l'attuazione.

---

### **7.2.2 Il raggiungimento degli obiettivi del *performance framework* nei PON**

Il raggiungimento dei target del *performance framework* non appare problematico per i PON Metro, Governance e Legalità, le cui amministrazioni titolari non hanno indicato difficoltà a raggiungere nei tempi sia il valore fisico, sia quello finanziario previsto. Va segnalato che in un caso, il PON Metro, è stata tuttavia effettuata una riprogrammazione.

## 8. SINERGIE

Questo capitolo tratta il tema delle sinergie tra OT11 e OT2, tra questi due OT e altri OT della programmazione SIE 2014-2020 e tra gli interventi OT11-OT2 dei programmi esaminati ed altri programmi operanti sugli stessi territori (cofinanziati dai fondi comunitari e non).

Il capitolo fa particolare riferimento ai Programmi Operativi Regionali. Tuttavia, va menzionato, tra i Programmi Operativi Nazionali, il PON Governance, progettato proprio con la finalità esplicita di sostenere le sinergie e supportare l'integrazione tra OT11 e OT2 (Box 6).

### **Box 6: Il ruolo del PON Governance nel supportare le sinergie tra OT11 e OT2**

Il PON "Governance e capacità istituzionale", coerentemente con la strategia espressa nell'Accordo di Partenariato sulla priorità d'investimento "Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione", investe su entrambi gli Obiettivi Tematici ad essa riconducibili: OT11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione Pubblica efficiente" e OT2 "Migliorare l'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime".

Il PON è strutturato in tre Assi, più un quarto di Assistenza Tecnica. L'Asse 1 è cofinanziato dal FSE mentre gli Assi 2 e 3 dal FESR. L'utilizzo di entrambi i Fondi consente l'approccio integrato previsto dal Quadro Strategico Comune. Due pilastri sostengono la strategia generale: il primo è incentrato sulla modernizzazione del sistema amministrativo nazionale; il secondo è volto a sviluppare le capacità di governance multilivello nei programmi di investimento pubblico.

La scelta di considerare contemporaneamente i due Obiettivi Tematici 11 e 2 è stata determinata dalla consapevolezza della stretta connessione che caratterizza questi due OT in quanto la digitalizzazione è condizione di efficacia degli interventi di riforma ed innovazione della PA ma, al tempo stesso, gli interventi tecnologici e infrastrutturali programmati a valere sull'OT2, per

produrre gli effetti attesi, necessitano delle azioni di supporto, volte ad assicurare il cambiamento organizzativo necessario sia a livello di singola amministrazione sia a livello di sistema (finanziabili dall'OT11). In questa ottica, pertanto, il PON Governance accompagna la realizzazione della riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 124/2015 e successivi decreti attuativi), attraverso lo sviluppo di competenze, l'innovazione e la cooperazione con le amministrazioni territoriali per la condivisione di modelli e soluzioni.

Le sinergie programmatiche descritte sono state perseguite tramite l'avvio di vari progetti, inclusi alcuni plurifondo, FESR-FSE. Tra questi si segnalano:

- **Italia Login – ecosistema per la realizzazione della cittadinanza digitale** – mirante a sostenere la trasformazione digitale dei servizi

pubblici creando un'interfaccia semplificata, accessibile da tutti i dispositivi (finanziato dagli Assi 1 e 2 del PON per un valore complessivo 50 milioni di euro);

- **CLOUD - Razionalizzazione infrastruttura ICT e migrazione al cloud** – un progetto che mira alla razionalizzazione dei data center delle PA mediante la loro migrazione e/o trasformazione verso il Cloud (anch'esso finanziato dagli Assi 1 e 2 del PON per un valore complessivo di 20 milioni di euro);
- **Centro di Competenza FOIA (Freedom of Information Act)** – un Centro di Competenza per rafforzare la capacità amministrativa delle PA impegnate nell'attuazione della nuova forma di accesso civico a dati e documenti pubblici introdotta dal dlgs 97/2016 (Assi 1 e 2, per un valore complessivo di 4,4 milioni di euro).

Fonte: PON Governance (2018), Piano della Programmazione Attuativa, 31 marzo 2018.

## 8.1 Sinergie OT11-OT2 nei POR

Per le regioni che comprendono sia interventi OT11 che interventi OT2, l'integrazione e il perseguimento di sinergie tra gli interventi afferenti ai due OT dovrebbero essere un elemento naturale delle strategie. La realtà, però, è più sfumata. Alla domanda "Vi sono elementi di integrazione/sinergia tra gli interventi realizzati in ambito OT11 e gli interventi realizzati in ambito OT2 (Crescita Digitale)?", su 18 amministrazioni<sup>40</sup> che finanziano attività a valere su entrambi gli Obiettivi Tematici:

- solo un'amministrazione ha risposto che gli interventi sono stati pensati sin dall'inizio come complementari e sinergici, con aree di intervento comune (la **Regione Umbria**);
- sette hanno risposto che vi sono elementi di integrazione ma limitati ad aspetti specifici del pro-

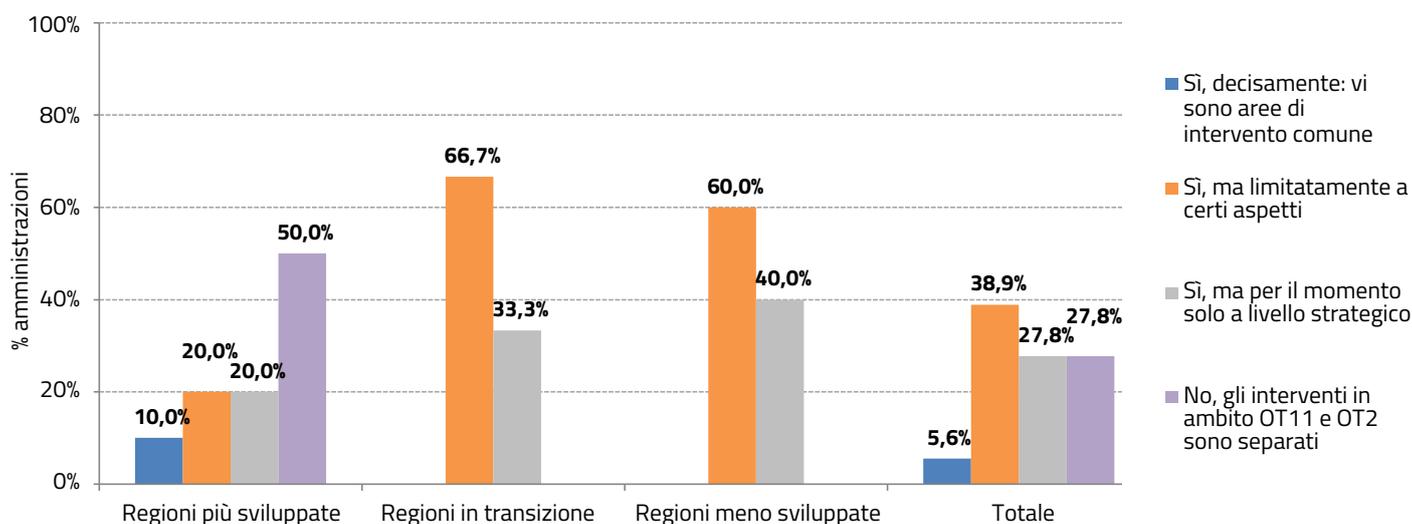
gramma (**Marche, Lazio, Sardegna, Molise, Campania, Puglia e Calabria**);

- cinque hanno risposto che vi sono integrazioni, ma che queste sono limitate all'esistenza di una strategia integrata, la quale non si è (ancora) tradotta nell'identificazione e realizzazione di interventi integrati (**Liguria, Bolzano, Abruzzo, Basilicata e Sicilia**);
- cinque, infine, hanno risposto che gli interventi OT11 e OT2 sono separati e che non vi è una strategia di integrazione (**Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna**). Come si evince dai Grafici 65-68, tutti questi casi ricadono nella categoria di regioni più sviluppate e si riferiscono a programmi monofondo.

Queste risposte portano ad ipotizzare che la composizione plurifondo FSE-FESR agevoli il perseguimento di integrazioni e sinergie tra i due OT: in tutti i tre programmi plurifondo, infatti, vi sono integrazioni tra i due OT, anche se limitate a certi aspetti delle rispettive strategie.

40 Tutte tranne Lombardia, Toscana e P.A. di Trento.

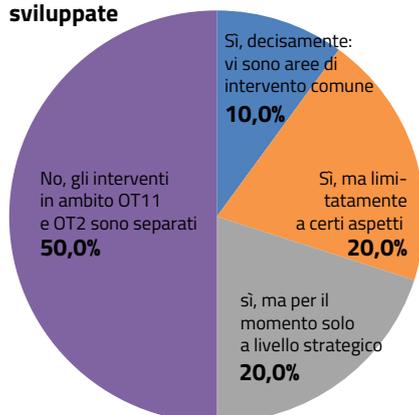
**Grafici 65, 66, 67, 68** (segue nella pagina successiva) - **Elementi di integrazione/sinergia tra gli interventi realizzati in ambito OT11 e gli interventi realizzati in ambito OT2 (Crescita Digitale)**



In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

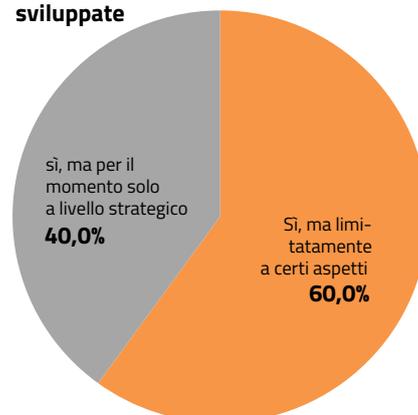
**Regioni più sviluppate**



**Regioni in transizione**



**Regioni meno sviluppate**



In percentuale rispetto alla tipologia di regione di appartenenza.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

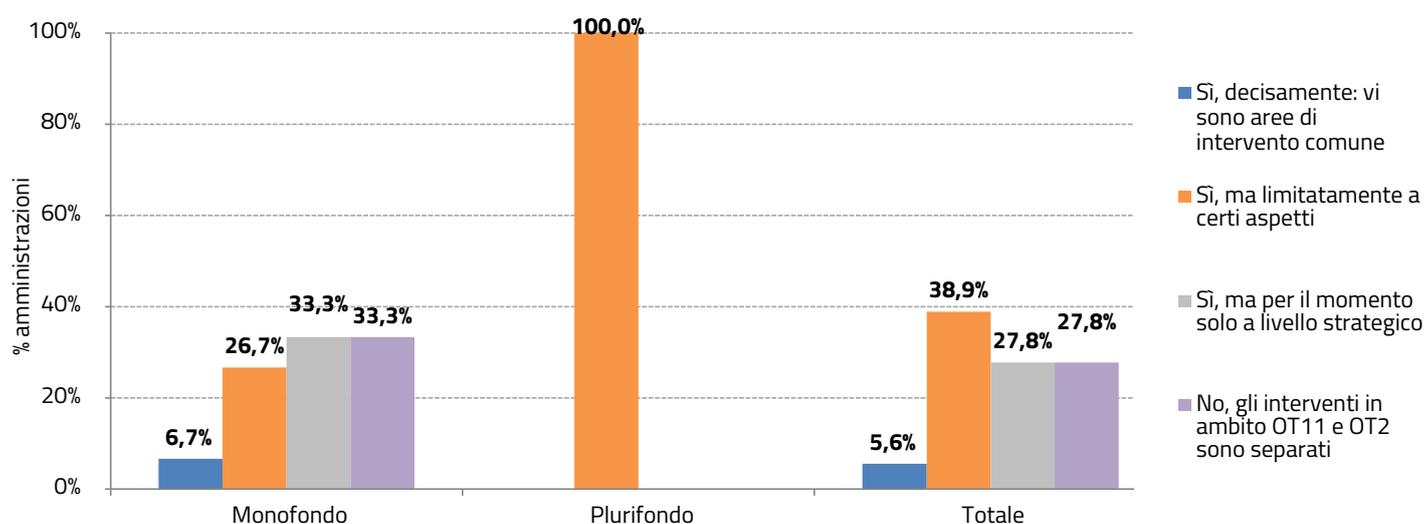
Tra gli esempi delle sinergie perseguite, si segnalano:

- l'individuazione congiunta di ambiti di intervento comune nelle attività formative da realizzare (Liguria);
- l'utilizzo di risorse a valere su entrambi gli OT per supportare l'incremento e la fruibilità delle fonti Open Data (Calabria, Campania, Marche, Sardegna);
- la realizzazione di attività di formazione e informazione relative ai percorsi di cambiamento e rafforzamento amministrativo legati alle innovazioni

digitali, finalizzati anche alla promozione di una cultura generalizzata, in seno all'amministrazione regionale, della partecipazione, apertura e collaborazione tra cittadini e amministrazione (Lazio);

- l'attuazione di interventi per il rafforzamento delle competenze digitali degli operatori pubblici in particolari settori (ad es., con riferimento agli Sportelli Unici per le Attività Produttive o in relazione all'Osservatorio della dispersione scolastica (Sardegna);

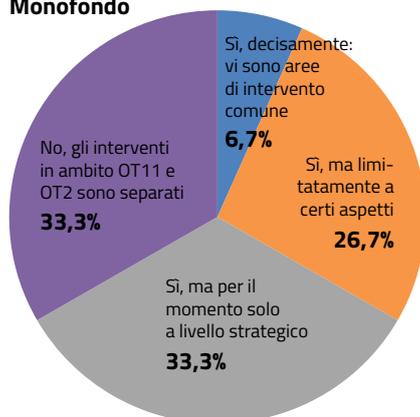
**Grafici 65, 66, 67, 68** (segue dalla pagina precedente) - **Elementi di integrazione/sinergia tra gli interventi realizzati in ambito OT11 e gli interventi realizzati in ambito OT2 (Crescita Digitale)**



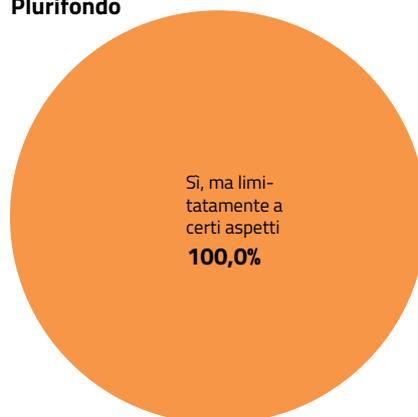
In percentuale rispetto alla tipologia di fondo di riferimento.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

**Monofondo**



**Plurifondo**



In percentuale rispetto alla tipologia di fondo di riferimento.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

- l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali per implementare e accelerare i processi di semplificazione amministrativa (**Molise**);
- la realizzazione di attività di capacity building – formazione, comunicazione ai cittadini, aggiornamento delle competenze – mirate al miglioramento dei processi organizzativi alla base dell'integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative (**Basilicata**);
- l'attuazione di attività di potenziamento dell'informatizzazione degli uffici e del personale amministrativo e la standardizzazione di asset condivisi dai vari rami dell'amministrazione tramite gli interventi finanziati all'interno del Piano di Rafforzamento Amministrativo (**Sicilia**);
- le sinergie realizzate tra interventi OT2 nella città metropolitana di Bologna a valere sul PON Metro e gli altri interventi OT2 attuati con risorse del POR FESR regionale (Box 7).

### **Box 7: Il perseguimento delle sinergie tra PON Metro e POR FESR Emilia-Romagna in ambito OT2**

Il contesto nel quale è nata la progettazione OT2 a valere sul PON Metro nella Città di Bologna è stato favorevole alla realizzazione di sinergie con il POR FESR Emilia-Romagna derivante da una tradizione di collaborazione istituzionale tra la regione e gli enti locali. Da una decina di anni è in essere una *community* o *network* regionale che è il luogo e la modalità attraverso la quale la regione e gli enti locali si confrontano con continuità sui temi dell'innovazione e dell'Agenda Digitale e dei nuovi servizi alle imprese.

La governance è sostanzialmente affidata alla regione la quale svolge un ruolo di regia e di coordinamento. Al suo interno il *network* ha uno strumento operativo che è la società *in house* della regione e degli enti locali emiliani (Lepida) e che vede come luoghi di decisione un comitato tecnico, un comitato politico di indirizzo, e delle "comunità tematiche" alle quali partecipano i referenti dei diversi enti che si ritrovano a lavorare sulle diverse tematiche (ad es., servizi ai cittadini, servizi alle imprese, banche dati di interesse complessivo, dematerializzazione dei procedimenti, ecc.).

Questa *community*, o *network*, regionale è utilizzata anche per indirizzare le opportunità che possono nascere da finanziamenti nazionali o europei. Anche la predisposizione del piano operativo del PON Metro Bologna è stata portata a condivisione con il *network*, in particolare con regione e Città metropolitana di Bologna. Questa forte sinergia istituzionale territoriale è stata quasi naturale ed anteriore alle opportunità arrivate con il PON Metro.

Inoltre, dalla programmazione regionale le linee guida erano quelle di lavorare sul versante del miglioramento dei servizi al cittadino andando oltre l'approccio tradizionale dei precedenti progetti di e-government. L'idea di Bologna è stata quella di affrontare il tema andando a ridisegnare i servizi per i cittadini partendo dall'utente, mettendo al centro della progettazione di nuovi ser-

vizi il punto di vista dei cittadini. Inizialmente l'idea era di lavorare su unico intervento in cui l'OT2 e l'Asse 1- "Agenda Digitale metropolitana" -avrebbero potuto trovare risposta in un unico intervento che andava ad affrontare in maniera complessiva questo tema che per Bologna veniva declinato in un approccio sistemico portato avanti con quella che a Bologna è la rete civica del comune, allargandola ai comuni del territorio.

L'approccio è caratterizzato dal fatto che il servizio al cittadino non vuol dire solo il servizio online tipico e cioè l'istanza che può essere presentata digitalmente all'ente piuttosto che la transazione di pagamento o l'ottenimento di un documento di un certificato attraverso la rete, ma vedere il sistema del servizio al cittadino in maniera complessiva, in ottica di diritto di cittadinanza digitale.

Quest'idea che quindi partiva in buona misura dal percorso che il Comune di Bologna aveva fatto negli anni con la propria rete civica Iperbole, e che era partita all'inizio in forma prevalentemente informativa e poi aveva aggiunto servizi nella parte partecipazione, è stata appunto condivisa con regione e con la città metropolitana dando luogo così a due ambiti di integrazione: da un lato, la regione ha adottato questa iniziativa all'interno dell'Agenda Digitale regionale (che è diventata uno dei progetti e degli interventi importanti dell'Agenda Digitale regionale, chiamato "Rete civica metropolitana e servizi digitali"); dall'altro lato, la ricerca della sinergia con la Città metropolitana è avvenuta rivitalizzando un tavolo di lavoro con tutti gli altri comuni del territorio sui servizi di e-government, basato su un accordo di collaborazione che era stato sottoscritto da tutti gli enti. Questa integrazione si è realizzata attraverso due passaggi: in un primo momento, si è agito sul documento strategico della città metropolitana in cui è stata recepita questa progettualità proposta nel PON Metro; poi si è rivitalizzato l'accordo di collaborazione fra i comuni dell'area metropolitana per sostenere la progettualità del PON Metro, con la richiesta di una nuova sottoscrizione da parte degli enti (attualmente in corso di completamento).

Puglia e Umbria possono essere annoverate tra le regioni che stanno perseguendo con maggior vigore le sinergie tra OT11 e OT2. La **Regione Puglia** sta attuando la propria Agenda Digitale in linea con l'Agenda europea e con la "Strategia per la crescita digitale 2014-2020". L'Agenda Digitale Puglia 2020 si compone di ecosistemi dell'innovazione e di un modello strategico per l'ICT dell'amministrazione pubblica che sostiene interventi di promozione di nuovi mercati per l'innovazione e di sviluppo di ambienti di innovazione aperta, a partire dalla valutazione di quanto già dispiegato sul territorio pugliese, e con particolare riferimento agli obiettivi della strategia regionale di specializzazione intelligente. L'obiettivo è quello di rafforzare il sistema digitale regionale attraverso una più forte integrazione tra infrastrutture qualificate, servizi e contenuti digitali ad alto valore aggiunto in grado di garantire al contempo sia cittadinanza, competenza ed inclusione digitali, sia Crescita Digitale in termini di economia della conoscenza e della creatività e creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuove imprese. La regione sta portando avanti un percorso di strategia di digitalizzazione che è in continuità con le attività in parte finanziate già nel 2007-2013 e che vede la digitalizzazione come acceleratore dell'intelligenza delle comunità locali e strumento per l'*open government*, in un contesto in cui il rafforzamento delle capacità competitive del sistema produttivo passa attraverso l'uso sapiente delle tecnologie e la costruzione di politiche pubbliche 'smart' in quanto capaci di connettere fabbisogni territoriali e nuovi prodotti/servizi. L'integrazione tra infrastrutture abilitanti, servizi innovativi, specializzazioni e comunità intelligenti, entro un quadro di diffusione delle tecnologie ICT su tutto il territorio regionale ed equamente distribuite, rappresenta un driver essenziale della strategia. Le strategie di OT11 e OT2 del POR plurifondo Puglia 2014-2020, e gli interventi in corso e in programma in esso contenuti, si inserisco-

no in maniera del tutto sinergica in questa strategia di fondo.

In **Umbria**, a differenza della Puglia, gli interventi OT11 e OT2 sono collocati in programmi separati: Il POR FSE finanzia gli interventi afferenti all'OT11 e il POR FESR quelli relativi alla Crescita Digitale (e all'OT2 in senso più lato). In questo contesto, l'Amministrazione regionale ha declinato la propria strategia relativa alle sinergie tra i due OT nelle "Linee guida strategiche dell'Agenda Digitale dell'Umbria", di cui alla DGR n. 155/2017, per poi svilupparle in maniera più puntuale e operativa in apposite "Linee guida di integrazione OT11-OT2" di cui alla DGR n. 1531/2017 (Allegato A) (cfr. Box 8).<sup>41</sup> Secondo l'Amministrazione, la presenza di un documento strategico di riferimento e il processo realizzato per la sua definizione hanno permesso di incardinare gli interventi in un percorso integrato tra i due OT, con obiettivi chiari di miglioramento amministrativo in relazione alle competenze digitali necessarie per l'attuazione dell'Agenda Digitale regionale.

41 Regione Umbria (2017) *Linee guida di programmazione delle risorse PO FSE Umbria 2014-2020 - Obiettivo tematico 11 - Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa a supporto della realizzazione del PDRT (Piano Digitale Regionale Triennale), con particolare riferimento alle azioni sostenute dal PO FESR Umbria 2014-2020 - Obiettivo tematico 2*, Allegato A della DGR 1531 del 18/12/2017, reperibili presso questo link: <http://www.regione.umbria.it/documents/18/576921/20171213+zAllegato+Linee+guida+integrazione+OT11-OT2+v1.pdf/56a1114b-5d7f-4125-83db-cddbdf136253>.

### **Box 8: Linee guida per l'integrazione degli OT11 e OT2 – Regione Umbria**

Nell'avviare l'attuazione degli interventi a valere sul RA 11.1, la Regione Umbria ha elaborato delle "Linee guida di integrazione OT11-OT2" che stabiliscono alcuni principi attuativi e raccolgono gli interventi a supporto del Piano Digitale Regionale Triennale. Si tratta di un documento strategico elaborato in modo condiviso dai funzionari incaricati dell'Agenda Digitale della Regione Umbria. L'aumento della disponibilità di dati e il miglioramento dei processi di gestione del dato erano infatti considerati obiettivi strategici primari di rafforzamento amministrativo, sui quali però si sentiva la necessità di un lavoro preparatorio, propedeutico alla progettazione dei relativi interventi. A questo fine, all'interno del Piano di Rafforzamento Amministrativo, è stato previsto un laboratorio formativo di 50 ore, in cui i funzionari dell'Agenda Digitale sono stati coadiuvati da un esperto che ha guidato il confronto e la discussione sulle possibili linee di attività da finanziare in OT11 e che ha infine portato all'elaborazione delle Linee Guida.

Il documento riconosce esplicitamente l'importanza di integrare i due OT, sia in senso strategico – cioè progettando in modo integrato sistemi, processi e organizzazione – sia in senso strettamente attuativo, ovvero attraverso l'adeguamento e lo sviluppo delle competenze digitali degli attori coinvolti nell'utilizzo di innovazioni digitali.

In tale contesto, il POR FSE tramite l'Asse I "Capacità istituzionale e amministrativa" si impegna a supportare:

- lo sviluppo delle competenze digitali legate alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico per l'interoperabilità, l'Open Data e l'utilizzo dei Big Data da parte di tutte le amministrazioni pubbliche umbre;
- la strutturazione dei processi gestionali degli enti per Linked-Data su scala regionale;
- il supporto alle PMI umbre del settore digitale per favorire i processi di networking e lo sviluppo di progettualità innovative ai fini della partecipazione di bandi regionali, nazionali ed europei;
- il rafforzamento delle capacità dell'Amministrazione pubblica umbra per la gestione di programmi e progetti ICT.

Oltre all'integrazione tra il POR FSE e POR FESR 2014-2020, le Linee Guida richiamano esplicitamente anche le esigenze di raccordo con gli interventi di *capacity building* finanziati a valere sul PON Governance.

La presenza di un documento strategico di riferimento e lo stesso processo che ha portato alla sua elaborazione hanno permesso di incardinare gli interventi in un percorso strutturato, integrato tra i due Obiettivi Tematici, e con obiettivi chiari di miglioramento amministrativo.

Fonte: caso di studio OT11 POR Umbria.

## 8.2 Sinergie OT11 POR - altri OT

Sia l'OT11 che l'OT2 sono collegati ad altri OT della programmazione SIE. Oltre alle sinergie tra i due OT è utile quindi osservare anche il grado in cui le amministrazioni perseguono un'integrazione o delle sinergie con gli altri OT (sempre sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni nell'ambito della rilevazione online).

Per quanto riguarda l'OT11 nei POR, sette programmi non presentano integrazioni/sinergie tra OT11 e altri OT (al di fuori dell'OT2), mentre sono riscontrabili delle sinergie tra OT11 e altri OT in 13 casi (quasi il 60% dei POR). **Puglia, Sicilia, e Calabria** spiccano quali amministrazioni che perseguono il maggior numero di sinergie tra OT11 e altri OT (cfr. Tabella 13).

Non sorprende che le sinergie riportate più frequentemente si riferiscano a OT8 (occupazione sostenibile e mobilità), OT9 (inclusione sociale, povertà, lotta alle discriminazioni) e OT10 (istruzione, formazione e apprendimento permanente) – tutti e tre Obiettivi Tematici afferenti al Fondo Sociale Europeo – anche se solo cinque amministrazioni puntano sull'integrazione con tutti questi tre OT contemporaneamente (**Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Campania, Calabria e Sicilia**). Esempi di integrazioni e sinergie includono:

- OT11-OT8 – Il finanziamento da parte dell'OT11 della manutenzione evolutiva del sistema informativo lavoro regionale (Job-Agency), utilizzato in tutti i Centri per l'Impiego locali anche per l'incrocio domanda-offerta di lavoro (**Marche**) e del piano di *empowerment* dei Centri per l'Impiego allo scopo di rafforzare la loro capacità di operare nel mutato contesto normativo e di sviluppo del mercato del lavoro (**Lombardia**)
- OT11-OT9 – La realizzazione, a valere su OT11, di corsi di formazione organizzati *ad hoc* per alcuni nuovi soggetti operanti per l'inclusione sociale (ad es., operatori del Terzo Settore) che per la prima volta si trovano ad essere coinvolti nell'attuazione dei Fondi SIE e di un'attività di affiancamento per

gli Organismi Intermedi OT9 dei POR FESR e FSE su tematiche specifiche, tra cui l'utilizzo del sistema informativo del POR (**Toscana**)

- OT11-OT10 – Il finanziamento dell'attività dell'Osservatorio regionale sulla dispersione scolastica, al fine di garantire l'operatività dei tavoli tematici che hanno una funzione operativa e consultiva e costituiscono luoghi privilegiati di studio ed elaborazione partecipata di proposte di *policy* in materia di istruzione, formazione, di diritto allo studio e di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica (**Sardegna**), la formazione dei formatori nel comparto dell'istruzione (**Liguria**), il rafforzamento delle competenze specialistiche degli operatori di polizia (oltre che degli operatori dei Centri per l'Impiego, in **Lombardia**).

Tre regioni (**Puglia, Calabria e Sicilia**) realizzano integrazioni tra OT11 e OT1 ("Ricerca Sviluppo Tecnologico e Innovazione") e due tra OT11 e OT3 ("Competitività delle PMI" – **Puglia e Sicilia**).

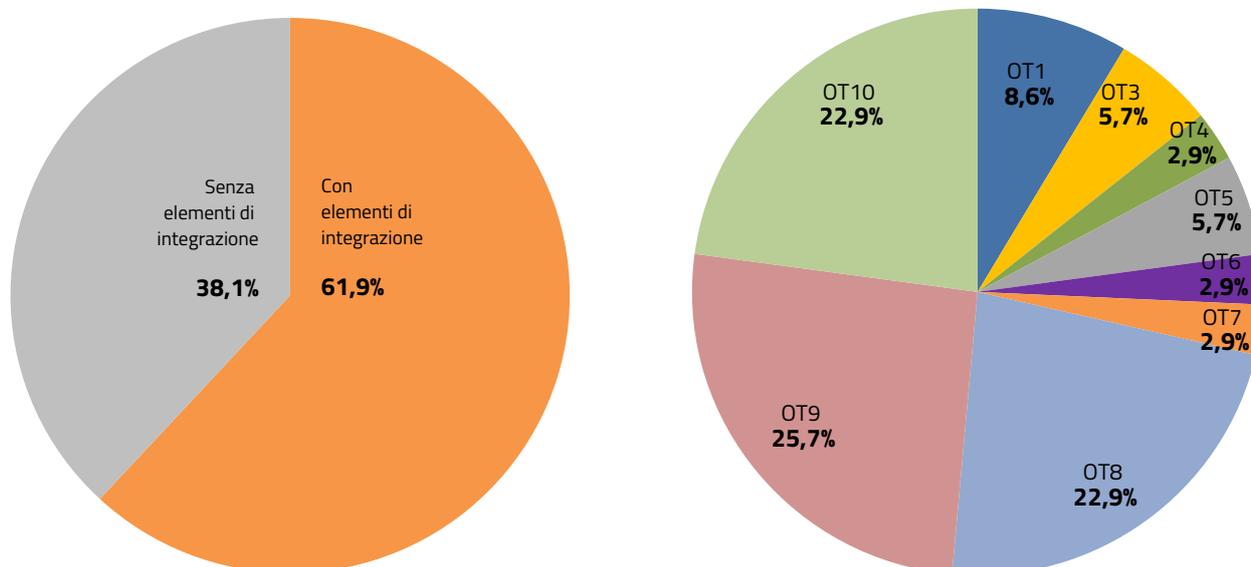
Per quanto riguarda gli interventi OT11 connessi al miglioramento della competitività delle PMI (OT3), un interessante esempio di sinergie è il finanziamento a valere sul POR **Puglia**, tramite il progetto Puglia Login, di un **Osservatorio sull'internazionalizzazione** per supportare l'attuazione delle politiche e delle misure di internazionalizzazione delle PMI pugliesi (ancora non avviato). L'idea alla base di questa iniziativa è quella di progettare e sperimentare un modello operativo di osservatorio sul tema dell'internazionalizzazione delle imprese pugliesi e dell'attrazione degli investimenti nelle aree industriali censite con progetti della programmazione 2007-2013, rafforzando nel contempo il sistema di servizi digitali e di interoperabilità con i siti del Programma Operativo Regionale plurifondo, del Programma di Sviluppo Rurale e con gli altri portali istituzionali regionali. Attraverso l'Osservatorio, l'Amministrazione intende veicolare dati aggregati e informazioni sui mercati esteri in materia di legisla-

zione doganale, sulla legislazione e giurisprudenza dei Paesi Ue ed extra-Ue, sulle fonti di finanziamento per l'internazionalizzazione, sulle opportunità sui mercati internazionali ed anche su temi come la marcatura Ue, le statistiche di importazione/esportazione, l'analisi di nuovi mercati, la penetrazione commerciale e la ricerca di potenziali partner stranieri e *buyer*. L'Osservatorio è inteso anche come punto di riferimento per le imprese estere che cercano informazioni e contatti in Puglia, ad es. fornendo assistenza e supporto logistico alle delegazioni interessate a costruire relazioni con il sistema economico pugliese, attraverso l'organizzazione di visite e incontri con le aziende, individuando su base personalizzata potenziali fornitori.

Il POR Puglia finanzia con risorse OT11, e sempre nell'ambito del macro-progetto Puglia Log-in, anche una serie di iniziative relative ai temi del cambiamento

climatico, della tutela ambientale e del trasporto sostenibile (OT4-7), in particolare vari interventi miranti all'attuazione del progetto Servizi Digitali per il Territorio e l'Ambiente (ivi inclusi lo Sportello unico per gli enti locali in materia ambientale), il potenziamento dell'infrastruttura di dati territoriali e ambientali e del portale per la fruizione, il sistema per il monitoraggio tecnico-economico degli interventi infrastrutturali pubblici, il sistema di monitoraggio dell'attuazione del Piano Regionale dei Trasporti. Più in generale, la Regione Puglia è l'unica amministrazione regionale che realizza una strategia di integrazione trasversale degli interventi OT11 con tutti gli OT afferenti al FESR (OT1-OT7), benché, per quanto riguarda il FSE, la strategia del POR miri a integrare l'OT11 soltanto con l'OT9 e non anche OT8 e 10. Tutte queste sinergie si incardinano all'interno del macro-progetto trasversale OT11-OT2 Puglia Log-in.

**Grafici 69 e 70 - Integrazione e sinergie tra OT11 e altri OT (escluso OT2) nei POR**



Percentuali nel grafico di destra calcolate sulla base del totale di sinergie indicate dalle amministrazioni (che in alcuni casi sono multiple - totale base = 35 sinergie).

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Tabella 13 - Le integrazioni tra OT11 e altri OT (escluso OT2) nei POR

Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni più sviluppate	Piemonte									√
	Valle d'Aosta									
	Liguria									√
	Lombardia				√			√		√
	P.A. Bolzano									
	P.A. Trento									
	Veneto									
	FVG							√	√	√
	Emilia-Romagna							√	√	
	Toscana									
	Marche							√		
	Umbria									
	Lazio									
Regioni in transizione	Abruzzo									
	Sardegna							√	√	√
	Molise									
Regioni meno sviluppate	Campania							√	√	√
	Puglia	√	√	√	√	√	√		√	
	Basilicata								√	
	Calabria	√						√	√	√
	Sicilia	√	√					√	√	√

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

### 8.3 Sinergie OT11 POR - altri programmi

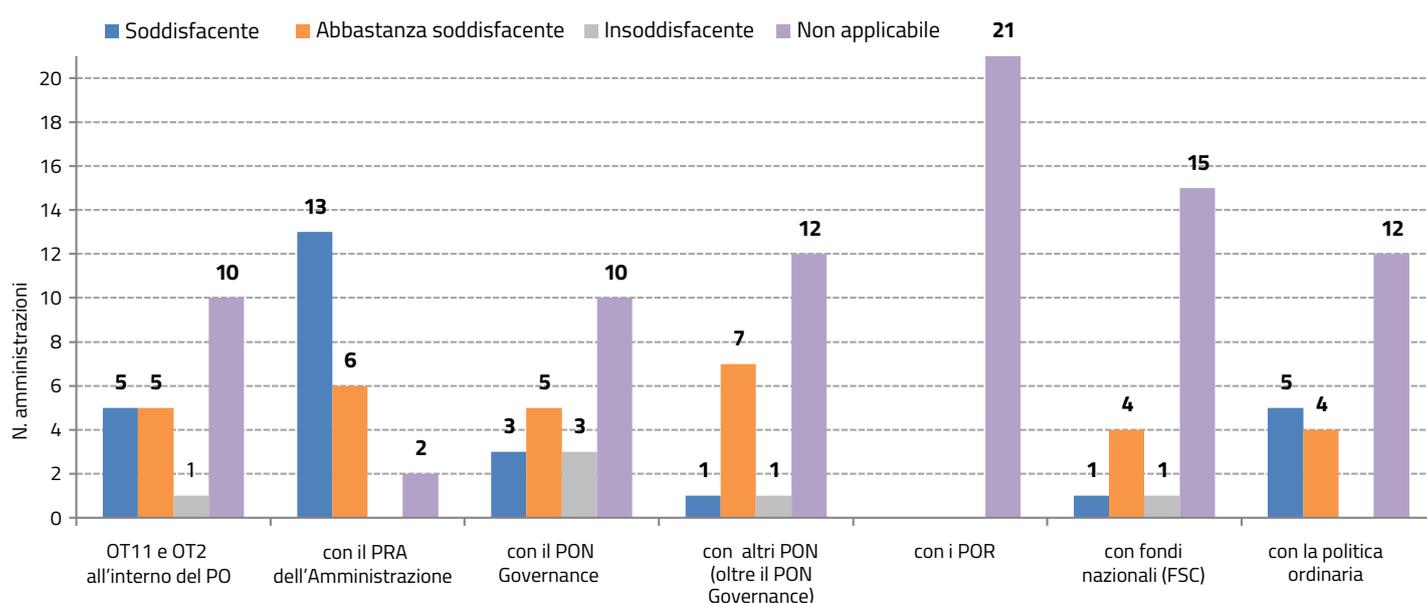
Oltre alle sinergie interne ai programmi (tra l'OT11 e gli altri OT), è interessante considerare il grado di sinergia esistente tra gli interventi OT11 contenuti nei POR e le strategie perseguite dai PRA, dal PON Governance, dagli altri PON (oltre al PON Governance), nonché le sinergie che esistono tra gli interventi OT11 dei POR e gli interventi finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e dalla politica ordinaria. Nel complesso, come illustrato nel grafico a seguire, le amministrazioni ritengono che il livello di sinergie perseguito tra l'OT11 e questi programmi, quando tale integrazione e sinergia è considerata 'applicabile', sia soddisfacente o abbastanza soddisfacente.

Il dato che risalta maggiormente è l'elevata integrazione tra OT11 e PRA, in quanto i PRA includono interventi a valere su OT11 volti al rafforzamento delle competenze generali dell'amministrazione. A questo proposito, sono stati segnalati la presenza di obiettivi comuni tra OT11 e PRA (ad es., nella **P.A. di Bolzano**), un'integrazione sia trasversale (governance dei processi, procedure), sia settoriale con l'OT11 (ad es. in

Lombardia) e il fatto che l'OT11 abbia ricadute dirette e sostenga le capacità del personale coinvolto nell'attuazione dei POR, in stretta correlazione con gli interventi del PRA (ad es., **Basilicata, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche**).

Per quanto riguarda gli altri programmi, il quadro è più variegato. Se da un lato le sinergie con il FSC e con la politica ordinaria sono valutate positivamente in tutti i casi in cui esse sono considerate come applicabili, ciò che colpisce maggiormente è l'alto valore assegnato alla categoria 'non applicabile'. Rimanendo nell'ambito dei Fondi SIE, colpisce anche l'insoddisfacente integrazione lamentata da alcune amministrazioni regionali tra i POR e i programmi nazionali. L'indagine online ha rilevato l'auspicio che venga instaurata una rete di centri di competenza e che siano create migliori condizioni per una governance efficace delle sinergie tra POR e PON, finalizzata a una migliore integrazione tra le azioni avviate a livello centrale e quelle previste dai POR.

**Grafico 71 - Valutazione del livello di sinergie perseguito in ambito OT11**



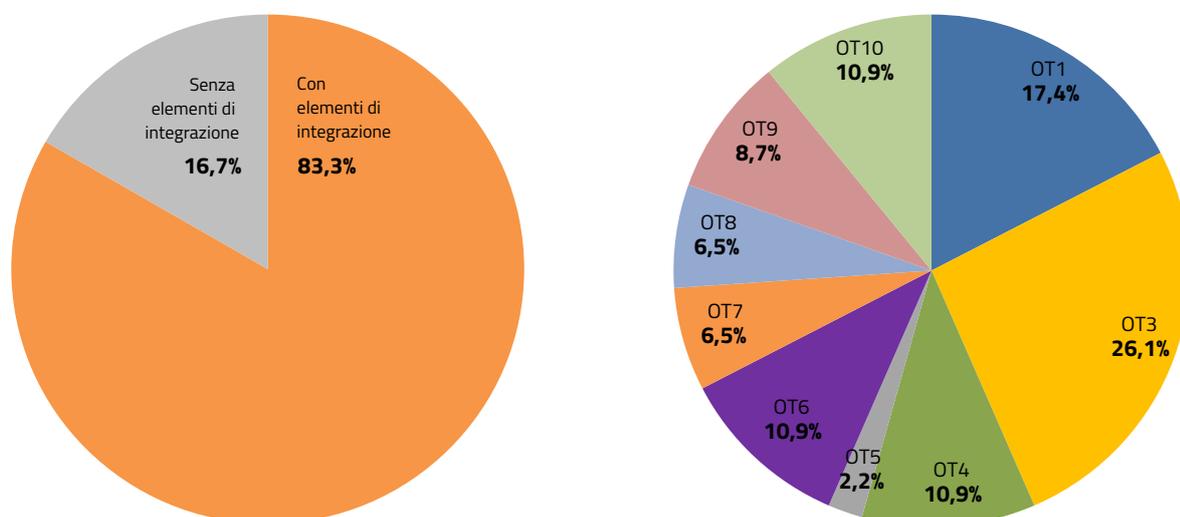
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

## 8.4 Sinergie OT2 POR - altri OT

Passando a considerare le sinergie tra OT2 e altri OT della programmazione dei Fondi SIE nelle regioni, si può notare come solo poco più della metà dei programmi presenti elementi di integrazione.<sup>42</sup> Come si evince dal Grafico 72, **P.A. di Bolzano**, **Lazio** e **Basilicata** sono le uniche amministrazioni i cui programmi

non presentano sinergie tra OT2 e altri OT (al di fuori dell'OT11). Tra i programmi che presentano il maggior numero di sinergie spicca di nuovo la **Puglia**, il cui programma plurifondo interseca l'OT2 con sei altri OT. Seguono l'**Abruzzo** e la **Calabria**, con cinque OT e, quindi, **Umbria** e **Molise** con quattro.

Grafici 72 e 73 - Integrazione e sinergie tra OT2 e altri OT (escluso OT11) nei POR



Percentuali nel grafico di destra calcolate sulla base del totale di sinergie indicate dalle amministrazioni (che in alcuni casi sono multiple - totale base = 46 sinergie).  
Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Dal punto di vista tematico, osservando la distribuzione delle sinergie OT2 con altri OT tra i vari programmi regionali, possiamo osservare che le sinergie con OT2 si concentrano principalmente su (Tabella 14):

- OT3 (competitività delle PMI – due terzi delle amministrazioni: Piemonte, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Umbria, Abruzzo, Sardegna, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia);

- OT1 (Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione, quasi la metà dei programmi, 44,4% – Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo, Sardegna, Molise, Puglia, Calabria),
- OT4, 6 e 10 (cinque amministrazioni ciascuno).

Considerando il complesso delle sinergie riscontrate, vediamo che le sinergie con OT3 rappresentano il 26% del totale, contro il 17,4 delle sinergie con OT1 e il 10,9% delle sinergie con OT4, 6 e 10 (Tabella 14).

<sup>42</sup> Si ricorda che Lombardia, Toscana e P.A. di Trento non presentano interventi OT2 (Crescita Digitale).

Tabella 14 - Le integrazioni tra OT2 e altri OT (escluso OT11) nei POR

Tipo regione	Ente	OT1	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10
Regioni più sviluppate	Piemonte		√	√		√				
	Valle d'Aosta					√				
	Liguria		√							
	P.A. Bolzano									
	Veneto		√	√					√	
	FVG		√	√		√				
	Emilia-Romagna	√								
	Marche	√	√							√
	Umbria	√	√						√	√
	Lazio									
Regioni in transizione	Abruzzo	√	√							
	Sardegna	√	√							
	Molise	√	√	√		√				
Regioni meno sviluppate	Campania					√	√			√
	Puglia	√	√	√				√	√	√
	Basilicata									
	Calabria	√	√				√	√		√
	Sicilia		√		√					

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

Tra gli esempi delle attività finanziate in questi ambiti si possono citare i seguenti:

- **OT2-OT1** – L'infrastrutturazione tecnologica realizzata tramite OT2 (BUL) rappresenta un fattore

abilitante per la ricerca e l'innovazione in generale. Per quanto riguarda gli interventi relativi alla parte Crescita Digitale di OT2, in particolare, alcuni esempi di progetti dedicati alla Ricerca, allo Sviluppo Tecnologico e all'Innovazione (RSTI) si possono

rinvenire in **Emilia-Romagna** e **Umbria**. In entrambi i casi vengono finanziate attività connesse agli Open/Living Lab (in Umbria, i progetti Living Lab e Digi-Pass, Azioni 1.4.1 e 2.2.1). In Emilia-Romagna, in particolare, la sinergia tra OT2 e OT1 è inscritta nell'ambito della Strategia di Specializzazione Intelligente che prevede tra le priorità strategiche l'aumento della capacità del sistema regionale di rispondere alle sfide della società dell'informazione. In questa logica il POR FESR finanzia nell'ambito dell'OT1 programmi di ricerca di università ed organismi di ricerca in relazione alle tematiche dell'ICT che poi possono trovare un'applicazione/sperimentazione nelle attività dei Laboratori Urbani Aperti finanziati nell'ambito dell'OT2.

- **OT2-OT3** – Gli investimenti realizzati in BUL e in servizi digitali forniti, ad es., dai comuni concorrono ad innalzare la competitività delle imprese sul territorio regionale in senso lato (ad es., **Piemonte, Veneto**), inoltre in alcuni programmi l'OT2 finanzia investimenti mirati alle PMI (come in **Liguria** i progetti 'Light Trade' e 'Marketing Territoriale'). Di nuovo, è la realizzazione dell'infrastruttura di Banda Ultra Larga nelle aree in cui sono presenti piccole e medie imprese non raggiunte dagli interventi degli operatori delle telecomunicazioni privati a costituire l'elemento principale di connessione tra OT2 e OT3. In Sicilia, ad es., tali investimenti sono considerati come il presupposto necessario e imprescindibile per la vita e la crescita delle aziende collocate nelle aree non raggiunte dai servizi ICT e soprattutto per quelle realtà imprenditoriali legate alla produzione e trasformazione di prodotti dell'agroalimentare che per la loro marginalità territoriale rischiano di rimanere fuori dai mercati di distribuzione (**Sicilia**).
- **OT2-OT4** – Vi sono sinergie OT2-OT4 negli assi urbani di alcuni programmi (ad es. **Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia**). Inoltre, un approccio integrato OT2-OT4 particolarmente marcato si rivela in **Puglia** dove il macro-progetto Puglia Log-in con riferimento al settore energia, sviluppa l'attuale infrastruttura informatica (hardware, software e

banche dati) del Sistema Informativo Territoriale al fine della gestione ottimale della banca dati delle reti energetiche e digitali, integrando e aggiornando le informazioni esistenti in tema di impianti di energia da fonti rinnovabili realizzati o autorizzati, al fine di definire un piano di sviluppo compatibile con gli altri piani regionali vigenti (ad es., il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale) e supportare la definizione/promozione di un piano di *revamping* degli impianti realizzati.

- **OT2-OT5** – L'integrazione OT2-OT5 è stata segnalata solo da una regione, la **Regione Siciliana**, in cui l'OT2 finanzia la realizzazione di sistemi informativi di monitoraggio del territorio in tutti i suoi aspetti (carta del rischio, piano paesaggistico, rischio idrogeologico, ecc.), per permettere una gestione del territorio più corretta e rispettosa delle caratteristiche geologiche, con un positivo impatto atteso sulla gestione e prevenzione dei rischi.
- **OT2-OT6** – In **Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli Venezia Giulia** (cfr. Box 9) e **Molise** sono previsti interventi a valere sull'OT2 sinergici con gli interventi dell'OT6 relativi alla valorizzazione del patrimonio culturale, naturale ed enogastronomico nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile e/o della strategia Aree Interne.
- **OT2-OT7** – in **Campania**, sono attualmente in fase di studio vari interventi che intersecano gli interventi OT2 relativi al Piano Strategico per la Campania Digitale 2020 con i temi della mobilità e dei trasporti.

Due esempi particolarmente interessanti dell'integrazione tra OT2 e OT1/3 (gli ambiti di integrazione con OT2 maggiormente presenti nei POR), e tra OT2 e OT4/6 possono essere rintracciati nel POR FESR **Friuli Venezia Giulia** nell'ambito di progetti realizzati da quattro capoluoghi – Trieste, Pordenone, Gorizia e Udine – e che intersecano, quindi, anche l'agenda urbana (cfr. Box 9).

### **Box 9: Integrazione OT2-OT1/OT3 e OT2-OT4 nel POR FESR Friuli Venezia Giulia**

#### ***Integrazione e sinergie tra OT2 e OT1 e 3 - l'Azione 4.2***

Il Comune di Trieste, grazie alla sua vocazione di polo di innovazione, intende puntare sui propri punti di forza rappresentati soprattutto da un fertile terreno di ricerca e innovazione, dalla presenza di numerosi ricercatori e dalla disponibilità di spazi fruibili per le attività di ricerca. Tale scelta valorizza la presenza di realtà scientifiche e imprenditoriali di rilievo appartenenti all'area di specializzazione della S3 "Smart Health" in particolare per quanto riguarda il settore 'Biomed e Biotech' che trova a Trieste punte di eccellenza nell'impresa e nella ricerca. Tramite l'Azione 4.2 del POR FESR, "Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente", si intende realizzare un catalizzatore di sviluppo economico nel settore *HighTech* e *Bio-HighTech* riqualificando aree produttive inutilizzate esistenti in ambito urbano, attivando servizi multimediali. In questo modo sarà possibile acquisire informazioni e promuovere opportunità, attività e servizi presso la cittadinanza, le imprese e i ricercatori favorendo opportunità di collaborazione e di nuova impresa. La Città di Trieste intende attivare, sviluppare e offrire piattaforme di servizi ICT atte a favorire la condivisione e collaborazione in rete fra realtà produttive e PA, centri di ricerca, incubatori e soggetti pubblici che operano a supporto delle imprese, in un'ottica di "economia collaborativa" al fine di potenziare l'intera filiera di produzione, consumo e distribuzione del valore, con specifico orientamento al settore *Bio-HighTech*, individuato come strategico per lo sviluppo del capoluogo. Saranno inoltre sviluppati strumenti per la fruizione di contenuti nelle occasioni di promozione, quale vetrina del settore per la parte di utilizzo aperto e pubblico degli spazi comuni recuperati.

#### ***Integrazione e sinergie tra OT2 e OT4 – l'Azione 4.3***

Il Comune di Pordenone intende risolvere un problema di inquinamento atmosferico (il livello di PM10 supera frequentemente il limite massimo giornaliero di 50 µg/m<sup>3</sup> previsto dalla Direttiva 2008/50/CE, a causa di una mobilità cittadina non sostenibile e congestionata), tramite l'Azione 4.3 del POR FESR "Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di *charging hub*". La città intende razionalizzare la mobilità urbana e intervenire nell'area del quartiere "Torre" tramite azioni integrate per la mobilità sostenibile e l'accesso a dati e informazioni utili in tempo reale. La sfida raccolta dal comune si affronta con maggiore efficacia grazie al supporto di strumenti intelligenti (OT2) per i trasporti e per il monitoraggio ambientale che consentono di rafforzare le azioni infrastrutturali di mobilità sostenibile (OT4). La città intende sviluppare servizi di monitoraggio dell'inquinamento atmosferico, applicazioni informative sia per l'erogazione di servizi di infomobilità orientati alla sostenibilità ambientale sia per la riduzione delle emissioni in atmosfera. Tale azione si realizza anche collocando reti di centraline, sensori e sistemi per il monitoraggio ambientale e l'installazione di punti wi-fi localizzati in corrispondenza della pista ciclabile oggetto dell'intervento. Questi interventi consentiranno di fornire servizi informativi connessi agli interventi di mobilità sostenibile previsti in questo stesso asse. In un'area ad alta intensità abitativa sarà possibile conoscere in tempo reale le informazioni sulla mobilità locale e incentivare la mobilità sostenibile (informazioni su: traffico, viabilità, passaggio autobus, *bike sharing*, il livello di inquinamento atmosferico, *car sharing*). I cittadini potranno pertanto avere la possibilità di conoscere i valori di alcuni parametri ambientali del loro quartiere e decidere le soluzioni più adatte alle loro esigenze di mobilità.

### **Integrazione e sinergie tra OT2 e OT6 – Azioni 4.4 e 4.5**

I Comuni di Gorizia e Udine affrontano la sfida dello sviluppo economico puntando sul potenziamento dei propri punti di forza turistici e culturali, da proporre anche in chiave innovativa attraverso sistemi digitali. In questo caso le azioni dell'OT6 (Azioni 4.4 "Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo" e 4.5 "Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la

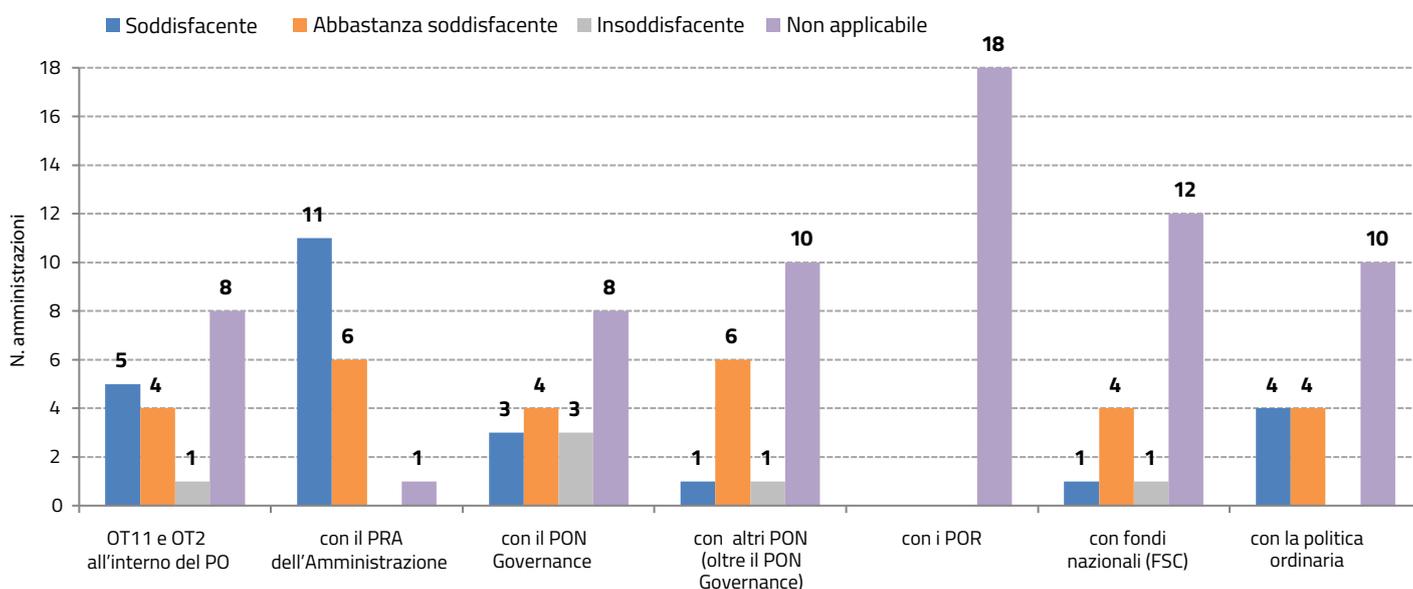
creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate") volte al recupero e valorizzazione del patrimonio culturale si integrano con interventi di OT2 per la realizzazione di strumenti pratici e di immediato accesso per il cittadino e il turista a tale patrimonio. Le Città di Gorizia e Udine intendono sviluppare contenuti digitali/multimediali sui siti culturali e turistici oggetto dell'intervento, ad esempio percorsi tematici di interesse storico-artistico, iniziative ed eventi di promozione del patrimonio culturale che possano interessare il cittadino e il turista. Tali interventi si accompagneranno all'installazione di centraline wi-fi esclusivamente nei luoghi oggetto degli interventi.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

## **8.5 Sinergie OT2 POR - altri programmi**

Come per OT11 è utile considerare anche il grado di sinergia che esiste tra gli interventi OT2 (Crescita Digitale) contenuti nei POR e le strategie perseguite da documenti esterni ai POR quali il PRA, il PON Governance, gli altri PON (oltre al PON Governance) e gli interventi finanziati dal FSC e dalla politica ordinaria. Nel complesso, come illustrato nel grafico a seguire, le amministrazioni ritengono che il livello di sinergie perseguito tra l'OT2 (Crescita Digitale) e questi programmi, quando tali sinergie sono considerate applicabili, sia soddisfacente o abbastanza soddisfacente. Relativamente alle sinergie POR-PON OT2, è il PON Gover-

nance a registrare il minore grado di soddisfacimento, per gli stessi motivi già richiamati (applicabili solo a un numero limitato di amministrazioni). Di nuovo, colpisce particolarmente la percezione di non applicabilità delle sinergie tra gli interventi OT2 dei POR e la politica regionale nazionale (il FSC) e con la politica ordinaria. Ciò risalta a maggior ragione in considerazione della lamentata scarsità di risorse a disposizione dell'OT2, a fronte degli obiettivi ambiziosi derivanti dal quadro strategico e normativo nazionale che i POR sono chiamati a realizzare.

**Grafico 74 - Valutazione del livello di sinergie perseguito in ambito OT2 (Crescita Digitale)**

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

## 8.6 Barriere e fattori facilitanti

Il quadro che emerge dai paragrafi precedenti è di relativa soddisfazione da parte delle amministrazioni responsabili dei programmi SIE relativamente alle sinergie tra i due OT oggetto di analisi. Vi è relativa soddisfazione anche in merito alle sinergie con gli altri programmi SIE e con i programmi e le fonti di finanziamento nazionali, anche se questo dato va letto tenendo bene a mente il caveat che in molti casi tali sinergie sono ritenute 'non applicabili'. Le sinergie OT11-PRA sono valutate generalmente in maniera positiva, mentre il perseguimento delle sinergie tra OT11/OT2 e gli altri OT varia molto da programma a programma, fermo restando che l'OT2 risulta maggiormente sinergico con gli altri OT rispetto all'OT11.

Quali sono dunque i fattori che, secondo le amministrazioni responsabili dei programmi, hanno agevolato (o, al contrario, ostacolato) tali sinergie? Tra i fattori positivi, quelli maggiormente citati dalle amministrazioni sono tre (cfr. Grafico 75):

- l'**impegno politico** da parte del Governo regionale,

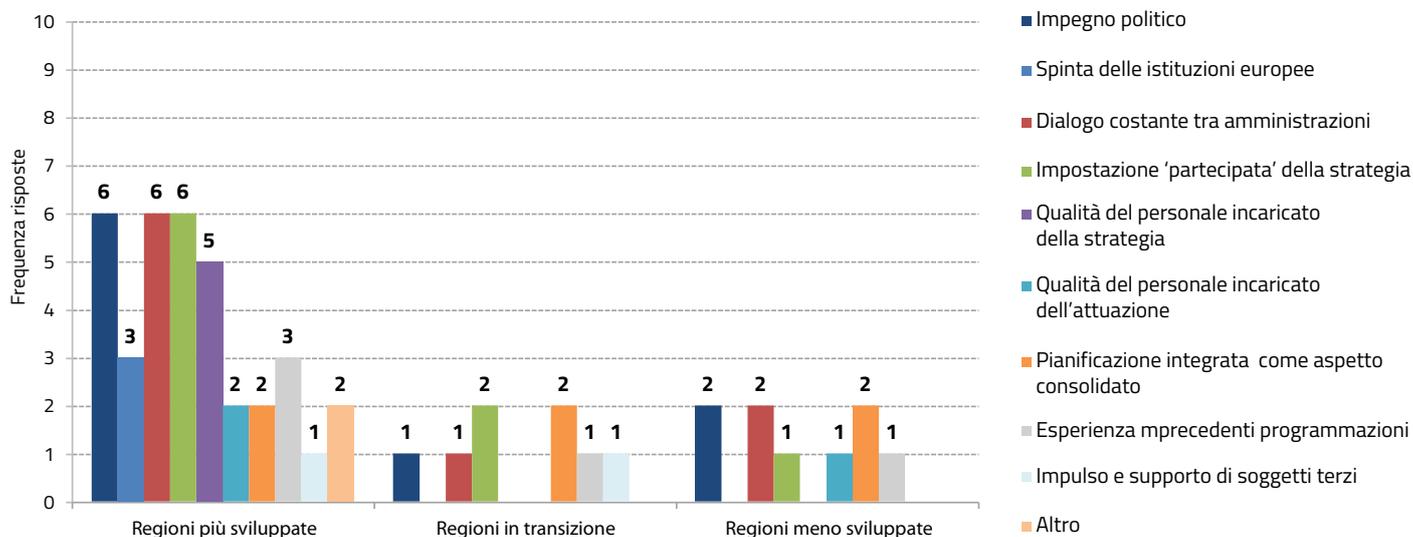
del Presidente di regione o dell'Assessore competente;

- il **dialogo costante** tra amministrazioni come modus operandi consolidato;
- l'**impostazione partecipata** data alla strategia del programma.

A questi elementi principali seguono l'attenzione prestata in sede di programmazione ad una pianificazione integrata tra diverse fonti di finanziamento (come aspetto consolidato della programmazione), indicato da sei amministrazioni, e la qualità del personale incaricato del coordinamento della definizione delle strategie dei programmi.

Tutti questi fattori positivi si riscontrano nel caso della **Regione Puglia** che presenta un alto livello di integrazione e sinergie grazie principalmente a: (i) leadership politica; (ii) coordinamento intra-istituzionale; e (iii) impostazione partecipata (Box 10).

Grafico 75 - Fattori agevolanti le sinergie



Frequenza delle risposte fornite.

Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

### Box 10: I fattori che hanno agevolato le sinergie in Puglia

**Leadership politica e coordinamento all'interno dell'Amministrazione** – Il già citato intervento "Puglia Log-in", che appare come il cardine dell'inquadramento strategico integrato di quasi tutti gli OT della programmazione 2014-2020, è stato avviato come azione pilota in prima istanza e costituisce il modello di riferimento per i processi di indirizzo, coordinamento degli interventi della programmazione regionale. Un elemento cruciale per garantire il successo dell'intervento come ambito di coordinamento intersettoriale è stato l'affidamento dell'avvio dell'azione pilota a un **coordinamento congiunto da parte del Segretario Generale della Presidenza e del Direttore del Dipartimento "Sviluppo economico, Innovazione, Istruzione, Formazione e Lavoro"**, con funzioni di indirizzo strategico e direzionale, oltre che di attività di monitoraggio strategico-direzionale dell'intero processo. Tali funzioni sono state determinanti per fare emergere le esigenze all'interno dell'am-

ministrazione regionale, attraverso un lavoro di condivisione con i Dipartimenti competenti nei vari ambiti tematici per l'erogazione dei servizi regionali, generando un effetto virtuoso di *ownership* e impegno rispetto alla strategia perseguita.

**Impostazione partecipata** – Già nelle fasi antecedenti alla definizione del POR, l'analisi dei risultati raggiunti e delle criticità affrontate nel ciclo di programmazione 2007-2013 è stata effettuata con un costante confronto con il partenariato socio-economico del territorio pugliese che è proseguito, in seguito all'approvazione dei PO, anche nella fase di attuazione, in alcuni casi attraverso la condivisione degli avvisi e delle procedure successivamente pubblicati. L'attività di analisi condivisa ha peraltro consentito l'emersione di nuovi fabbisogni, talvolta proposti proprio dal partenariato, che sono stati declinati in priorità e obiettivi per il ciclo di programmazione 2014-2020. In modo analogo per OT2 è stata fatta un'analisi dei risultati (evidenziata da punti di forza e di debolezza) del ciclo 2007-2013, sulla base della quale sono sta-

te sviluppate le nuove direttrici, in coerenza con le strategie comunitarie e nazionali, in raccordo con la Strategia di Specializzazione Intelligente regionale e l'Agenda Digitale regionale del 2014. Va sottolineato come questa impostazione partecipata sia stata sostenuta dall'istituzionalizzazione del processo partenariale tramite la promulgazione della "Legge sulla partecipazione" (LR 13 luglio 2017, n. 28), nella quale è stabilito che "la Regione attua la partecipazione attraverso le pratiche di concertazione partenariale nelle fasi di programmazione,

gestione, sorveglianza e valutazione dei programmi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo di sviluppo e coesione stipulando appositi protocolli d'intesa con le parti economiche e sociali"; anche in applicazione del Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, nonché del Regolamento delegato (Ue) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE).

Fonte: caso di studio OT2 POR Puglia.

In tal senso, sono soprattutto i programmi plurifondo (in particolare Puglia e Calabria) ad evidenziare la sussistenza di fattori positivi per il conseguimento delle sinergie.

Oltre alla Puglia, anche il **POR Calabria** presenta importanti sinergie tra gli interventi OT11 del POR, il PRA e gli interventi finanziati dal Piano Azione Coesione e presenta una forte integrazione tra OT11 e OT2 (in progetti specifici CalabriaImpresa e SUA, cfr. fiche in Appendice), nonché una centralità del tema dell'uso dei dati su tutti i progetti di capacità istituzionale (dagli aiuti di Stato, al ciclo della performance, al bilancio sociale). Nel contempo, il POR Calabria evidenzia anche come una struttura plurifondo della programmazione SIE non sia di per sé condizione sufficiente a garantire un approccio del tutto integrato. Secondo l'Amministrazione, per raggiungere una maggiore integrazione tra interventi – ad es., con riferimento al coordinamento dei progetti, delle loro scadenze, dei requisiti di partecipazione – sarebbe necessaria una struttura molto più forte rispetto alla semplice architettura plurifondo. Passando dai fattori che supportano a quelli che ostacolano la realizzazione di sinergie, i più rilevanti emersi dall'indagine online presso le amministrazioni sono i seguenti (cfr. Grafici 76 e 77):

- i **problemi relativi alla governance multi-livello** (menzionati da sei amministrazioni regionali su 21);

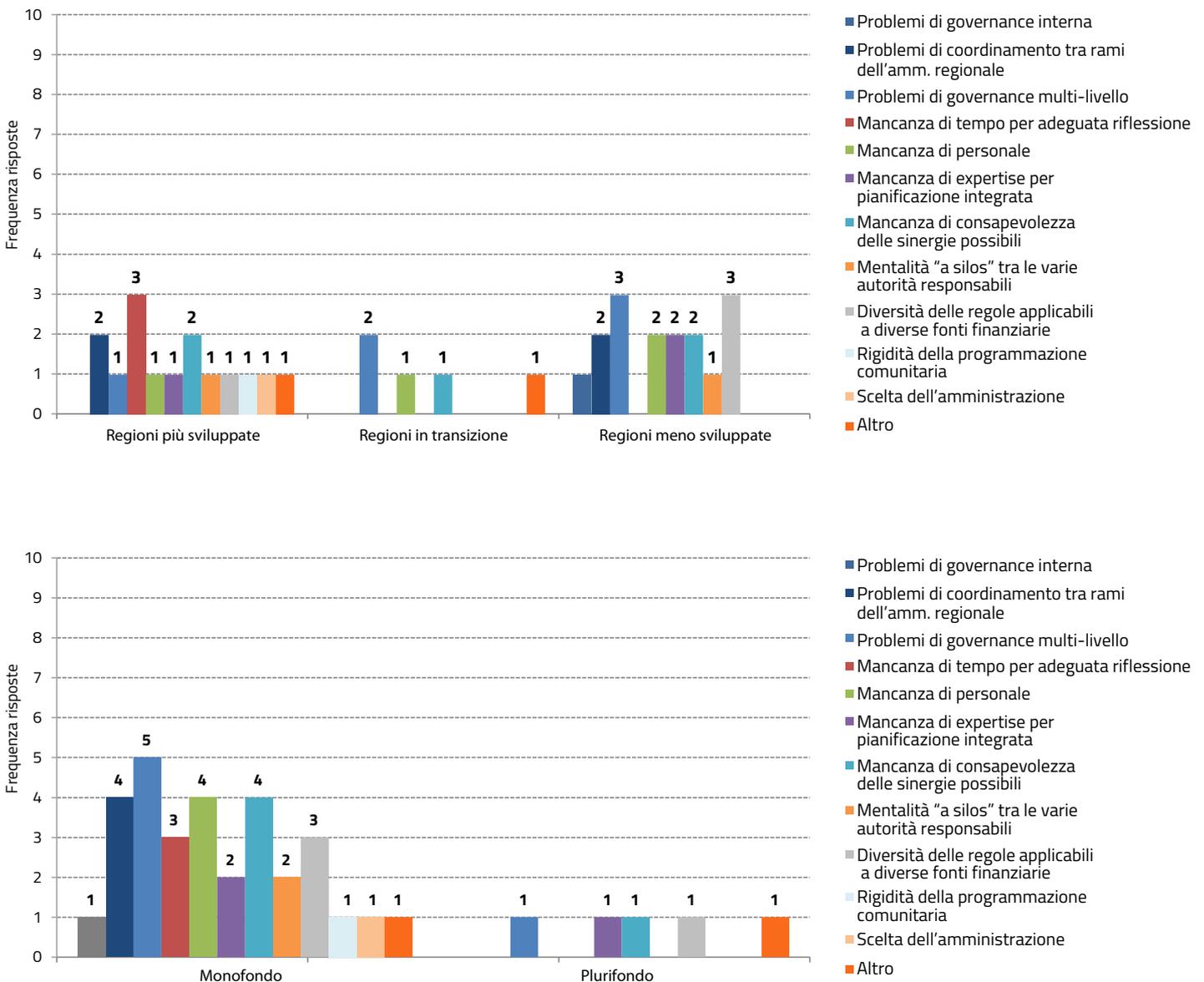
- la **mancanza di consapevolezza** all'interno delle amministrazioni del ventaglio di sinergie possibili (cinque amministrazioni regionali);
- le **difficoltà inerenti al coordinamento e al dialogo tra diversi rami** della stessa amministrazione regionale (menzionate da quattro amministrazioni regionali);
- la **mancanza di personale** (menzionata anch'essa da quattro amministrazioni regionali);
- le **difficoltà pratiche legate alle diverse regole** applicabili alle differenti fonti di finanziamento (quattro menzioni).

Tra gli altri fattori citati, ma solo da una o due amministrazioni, vi sono la difficoltà di portare avanti un discorso strategico integrato dovuta alle tempistiche di avvio differenti delle diverse tipologie di investimenti e/o programmi e la difficoltà di impostare strategie integrate tra il livello nazionale e il livello regionale, a causa della mancanza di una rete di centri di competenza a valenza interregionale. Infine, sette amministrazioni su 21 non ritengono di aver dovuto affrontare difficoltà nel perseguimento dell'integrazione delle strategie, mentre in un caso il limitato grado di integrazione tra strategie è stato una scelta dell'amministrazione.

La lettura congiunta del livello di perseguimento delle sinergie e dei fattori citati come abilitanti o ostacolanti le stesse porta a concludere che ciò che sembra avere un impatto sull'effettiva capacità delle amministrazioni di realizzare un approccio integrato tra OT e tra programmi non sia tanto il carattere o meno plurifondo degli stessi, quanto l'esistenza di una struttura forte atta a garantire il presidio e il coordinamento delle politiche e l'integrazione tra diverse fonti di finanzia-

mento, la disponibilità di risorse umane adeguate per numero e competenze, e l'esistenza di una modalità di lavoro fondata sulla collaborazione inter e intra-istituzionale. I casi di studio, in particolare, mostrano come spesso le sinergie siano contemplate a livello di programmazione, senza però sempre riuscire a tradursi in pratica: le difficoltà principali sorgono in fase di attuazione e sono spesso dovute ai fattori di governance ed amministrativi sopra richiamati.

Grafici 76 e 77 - Ostacoli al perseguimento di sinergie



Fonte: rilevazione online presso le amministrazioni.

## 9. CONCLUSIONI

Benché il presente Rapporto non abbia, come già sottolineato, finalità valutative, l'evidenza presentata nelle precedenti sezioni e quella di carattere maggiormente dettagliato e analitico dei casi di studio (richiamati nel Rapporto limitatamente agli aspetti più significativi) permette di trarre alcune considerazioni di fondo sul ruolo che gli interventi OT11 e OT2 (Crescita Digitale) rivestono nella programmazione 2014-2020.

### Strategicità e rilevanza

L'evidenza raccolta dimostra che entrambi gli OT sono percepiti come 'strategici' dalle amministrazioni interessate e che le strategie relative ai due OT sono considerate nella gran parte dei casi ancora valide, anche a distanza di qualche anno dalla loro definizione. Per entrambi gli OT, le strategie sono spesso state definite in continuità con la programmazione 2007-2013 e sulla base delle lezioni apprese dalle esperienze maturate in tale programmazione (un tema emerso molto fortemente dai casi di studio Calabria e Puglia). In vari casi, inoltre, il coinvolgimento dei rilevanti stakeholder è stato un passaggio cruciale della definizione delle strategie dei due OT. La strategicità degli interventi OT11/OT2 dei POR è rafforzata, in alcuni casi (ad es. **Sardegna, Puglia**), anche dall'inquadramento in strategie più ampie, come i Piani di Sviluppo Regionale o le Strategie nazionale e regionali per l'Agenda Digitale (seppur approvate in corso d'opera). In tali casi, facendo leva su questi quadri strategici di carattere più ampio, le amministrazioni sono riuscite a mettere a sistema gli interventi OT11/OT2 con altri interventi, di carattere settoriale, finanziati dagli stessi PO.

#### ***Gli interventi OT11: rispondenti a un fabbisogno, ma non necessariamente di carattere strutturale o sistemico***

Per quanto riguarda l'OT11, si riscontrano nella maggioranza dei programmi regionali e anche in alcuni PON (il PON Inclusionione è un chiaro esempio di questo approccio<sup>43</sup>) interventi concepiti per essere com-

43 Nel senso che gli interventi OT11 erano stati concepiti esplicitamente come strumentali al rafforzamento delle competenze dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle altre misure finanziate dal PO.

plementari agli interventi 'portanti' dei programmi e alle strategie settoriali delle amministrazioni. Questo elemento emerge chiaramente sia dai casi di studio, sia dalle fiche riportate in appendice. Anche se talvolta questi interventi (e l'OT11 nella sua totalità) hanno una capacità finanziaria limitata, essi sono percepiti come 'importanti' da parte delle amministrazioni, anche per garantire l'efficace attuazione dei programmi.

Le scelte alla base degli interventi OT11 sono quindi considerate ancora rilevanti dalle amministrazioni. Non sempre, però, stando all'evidenza raccolta dai casi di studio, gli interventi messi in campo potrebbero essere definiti come 'strutturali', con l'ovvia eccezione del PON Governance che prevede interventi a supporto della riforma della Pubblica Amministrazione. In alcuni casi, le risorse OT11 sono utilizzate per interventi con finalità puntuali, non necessariamente di rafforzamento strutturale, o che rispondono ad esigenze di lungo periodo delle amministrazioni (ad es., corsi di formazione per la polizia municipale) ma che in mancanza di un piano strutturato complessivo rischiano di rimanere frammentate. Pochi appaiono i casi di interventi 'sistemici'.

Un esempio è il progetto relativo alla nuova Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL), che affronta l'intero ciclo della riforma delle politiche attive regionali, dalla definizione della *mission* dell'Agenzia, passando per l'analisi degli aspetti puntuali delle competenze da rafforzare e alla progettazione degli interventi formativi conseguenti a questa analisi, fino alla progettazione del portale dell'Agenzia, abbracciando in queste fasi tutti gli aspetti di capacità necessari alla riforma che l'Agenzia è preposta a supportare. In molti casi, tuttavia, gli interventi mappati tramite la rilevazione online e i casi di studio appaiono molto più circoscritti e tarati su esigenze puntuali.

Si riscontra anche una certa permeabilità tra gli interventi OT11 e quelli di Assistenza Tecnica, a dimostrazione della difficoltà operativa per le amministrazioni di distinguere tra *capacity building* con carattere strutturale e rafforzamento amministrativo contingente,

funzionale alla migliore attuazione dei programmi o al tamponamento di esigenze amministrative immediate o temporanee.

I casi di studio hanno anche messo in evidenza che, grazie all'OT11, i programmi SIE sono centrali per gli obiettivi di rafforzamento amministrativo delle amministrazioni. Benché questo sia un elemento di grande positività dal punto di vista della politica regionale, questa centralità porta anche a sollevare dubbi circa l'addizionalità degli investimenti e l'adeguatezza complessiva delle risorse rispetto al fabbisogno.

***Gli interventi OT2: allineati agli obiettivi delle strategie nazionali, ma dalla portata limitata***

Un discorso analogo può essere fatto per l'OT2, nell'ambito del quale la strategicità e la rilevanza degli interventi appaiono essere state assicurate dall'inquadramento degli stessi in alcune strategie approvate in parallelo o addirittura dopo l'approvazione dei programmi (ad es., le strategie di specializzazione intelligente, le Agende Digitali nazionali e regionali) e, spesso, dalla continuità con la programmazione 2007-2013, di cui gli interventi dei PO 2014-2020 tendono a rappresentare un consolidamento ed un'evoluzione.

Anche in questo caso, tuttavia, bisogna riflettere su che cosa si intenda per strategicità. La semplice rispondenza ad un fabbisogno reale non è di per sé sinonimo di strategicità. I casi di studio OT2 e la discussione tenutasi durante il *focus group* evidenziano come le attribuzioni finanziarie dei programmi per gli obiettivi della Crescita Digitale siano spesso finalizzate all'adeguamento di soluzioni già esistenti, mentre non vengono perseguite strategie di innovazione radicale, più complesse e necessitanti tempi di definizione più estesi rispetto alla rigida tempistica della programmazione comunitaria.

In alcuni casi di studio, inoltre, sono state segnalate preoccupazioni circa la portata finanziaria complessiva degli interventi, che risulta inferiore rispetto al fabbisogno.

## Attuazione, criticità e punti di forza

Come evidenziato sia nella Prima Parte del Rapporto, sia nel Capitolo 5 della Seconda Parte, i due OT presentano un avanzamento procedurale e finanziario molto differenziato tra programmi, anche all'interno della stessa tipologia di regioni. A livello aggregato, tuttavia, entrambi gli OT presentano una capacità d'impegno e un'efficienza realizzativa che è inferiore, anche se non di molto, ai corrispondenti valori dei programmi complessivamente intesi.

Se la rispondenza al fabbisogno è uno dei fattori che hanno permesso ad alcuni degli interventi attivati di procedere in maniera soddisfacente, in altri casi vi sono una serie di elementi che stanno rallentando l'attuazione. Diversi dei problemi riscontrati dalle amministrazioni nell'attuazione degli interventi OT11 e OT2 hanno un carattere generale, che deriva dai ritardi complessivi nell'attuazione dei programmi (talvolta collegati anche al tardivo avvio degli stessi e delle misure di Assistenza Tecnica in essi previste) o che addirittura esula dal perimetro di azione dei programmi e della programmazione SIE.

Mancanza di personale, rallentamenti dovuti a ricambi politici o amministrativi presso gli enti responsabili dell'attuazione, scarsità di competenze presso amministrazioni e beneficiari, difficoltà di dialogo e coordi-

namento tra amministrazioni a diversi livelli di governance e anche all'interno delle stesse amministrazioni sono tutti fattori critici che i programmi non hanno leve per poter scardinare. Il tardivo consolidamento della strategia nazionale OT2 è un esempio di fattori esogeni ai programmi ma che determinano ripercussioni sull'efficienza e sull'efficacia attuative. Se la successiva approvazione della "Strategia nazionale per la crescita digitale" e del "Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019" non ha rappresentato una criticità per quanto concerne la rilevanza delle strategie perseguite dai programmi, visto che queste sono state adattate in corso d'opera alle nuove direttrici strategiche, il fatto che abbiano dovuto farlo ha determinato un rallentamento della programmazione attuativa (nonostante il supporto di AgID, evidenziato in alcuni casi di studio come un elemento di forza della programmazione attuativa).

Un'ulteriore criticità è collegata alle problematiche che i deficit di capacità evidenziati portano con sé: il rischio che si instauri un circolo vizioso per cui le amministrazioni che sono già meglio strutturate e che dispongono di migliori risorse umane siano maggiormente in grado di cogliere le opportunità offerte, con l'effetto di esacerbare, piuttosto che migliorare, le esistenti disparità.

## Sinergie

L'evidenza presentata nel Rapporto dimostra che le amministrazioni sono abbastanza soddisfatte, nel complesso, del livello di sinergia realizzato tra i due OT, tra gli OT11/OT2 e gli altri OT della programmazione 2014-2020, e tra programmi e fonti di finanziamento. Tuttavia, queste valutazioni e l'effettiva ampiezza delle sinergie variano molto da programma a programma. Benché vi siano molti aspetti su cui le amministrazioni intendono intervenire per rafforzare l'integrazione tra aree di policy e le sinergie tra OT, fondi e programmi, anche in un'ottica multi-livello, l'evidenza raccolta di-

mostra che le sinergie sono generalmente contemplate a livello di programmazione, senza però riuscire a tradursi sempre in pratica: le difficoltà principali sorgono in fase di attuazione. La Sezione 7 del Rapporto ha evidenziato una serie di fattori che possono facilitare o ostacolare il perseguimento delle sinergie. In particolare, ciò che sembra avere un impatto sulla effettiva capacità delle amministrazioni di realizzare un approccio integrato e sinergico tra OT e programmi non è tanto il carattere plurifondo degli stessi, quanto l'esistenza di una struttura forte, atta a garantire il presidio e il co-

ordinamento delle politiche e l'integrazione tra diverse fonti di finanziamento, la disponibilità di risorse umane adeguate per numero e competenze e l'esistenza di una modalità di lavoro fondata sulla collaborazione inter- e intra-istituzionale. Si tratta di fattori che purtroppo sono ancora carenti in molte amministrazioni, ma che sono anche tutti strettamente legati all'ambito di attività dell'OT11 e sui quali vi è quindi la possibilità di incidere.

È inoltre significativo come, in molti casi, le amministrazioni non percepiscano la potenzialità di sinergie

con le politiche regionali nazionali e con le politiche ordinarie. Per entrambi gli OT è stato rilevato come la portata finanziaria dei Fondi SIE sia ritenuta insufficiente rispetto al fabbisogno. Eppure sembra che la politica regionale (e i Fondi SIE in particolare) siano l'unica risposta di policy disponibile. Ciò porta, da un lato, a porsi domande circa l'addizionalità degli interventi, dall'altro, prefigura il rischio che gli obiettivi complessivi di rafforzamento amministrativo strutturale e di crescita digitale non vengano raggiunti a causa dell'insufficienza delle risorse complessivamente mobilitate.

## Il ruolo dell'Amministrazione nazionale, del PON Governance e del CdP

Quanto sopra esposto evidenzia la necessità di una riflessione puntuale sul fabbisogno di rafforzamento delle capacità, non solo all'interno di ciascuna amministrazione ma su scala nazionale, e l'opportunità di un'analisi approfondita delle priorità da perseguire negli interventi di rafforzamento strutturale dell'Amministrazione pubblica italiana. Alcune amministrazioni lamentano la mancanza di un maggiore coordinamento centro-periferia. L'evidenza raccolta suggerisce l'opportunità di avviare un percorso condiviso finalizzato non soltanto ad una migliore integrazione tra interventi, ma anche al potenziamento del supporto strategico e operativo fornito dal centro alle amministrazioni, secondo una logica partecipata e per sostenerle nella definizione delle priorità di intervento nonché nella comprensione dell'effettiva linea di demarcazione che esiste tra rafforzamento amministrativo di carattere strutturale e sistemico e *capacity building* relativa ad esigenze puntuali ed estemporanee.

Oltre a ciò, il PON Governance e il CdP potrebbero intervenire a supporto di una varietà di ambiti specifici. Nelle risposte all'indagine online, circa un terzo delle amministrazioni interpellate ha formulato indicazioni a riguardo. Tra queste figurano il rafforzamento della capacità della PA di lavorare in rete e di coinvolge-

re gli stakeholder, l'accompagnamento al percorso di riforma degli enti locali (tramite azioni di riqualificazione del personale degli enti coinvolti in processi di riordino istituzionale), la messa in rete delle amministrazioni italiane con altre realtà europee, lo sviluppo delle risorse umane e un maggiore supporto all'integrazione tra strategie regionali e nazionali.

Per quanto riguarda il PON Governance, questo percorso di integrazione con la programmazione regionale è già in parte operativo, sia attraverso l'avvio di interventi a supporto della creazione delle condizioni di sistema funzionali ai fabbisogni dei territori, sia tramite progetti nazionali che operano in complementarietà con la programmazione regionale nel quadro di strategie integrate. Tale raccordo va rafforzato attraverso un processo condiviso, volto sia a sostenere la conoscenza degli interventi nazionali a livello regionale, sia a sviluppare un'analisi dal basso dei fabbisogni. Su questo il Comitato, anche attraverso il *network* OT11-OT2 che già coinvolge tutte le amministrazioni centrali e regionali interessate da questi due Obiettivi Tematici, potrà giocare senz'altro un ruolo chiave.

