

# Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi tematici 11 e 2 nei Programmi Operativi nazionali e regionali italiani

**RAPPORTO 2017**

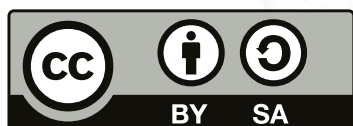
**EXECUTIVE SUMMARY**

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

PUBBLICATO NEL LUGLIO 2018

*Per il Rapporto completo del 2017, visitare il sito*

<http://www.ot11ot2.it/comitato-di-pilotaggio/monitoraggio/monitoraggio-sull'attuazione-degli-obiettivi-tematici-11-e-2-2017>



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

---

# Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi tematici 11 e 2 nei Programmi Operativi nazionali e regionali italiani

---

## **RAPPORTO 2017**

---

## EXECUTIVE SUMMARY



COMITATO DI PILOTAGGIO



## 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, vengono 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 sono 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

## Appendici e Allegati

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 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

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

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 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 stanziato 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 la 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

<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.

## **Strategicità e rilevanza**

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.

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.

## **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 ritenuto 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





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

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 sommato deludente (su entrambi gli OT i valori medi degli IGTV 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 IGTV 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 personale incaricato dell'attuazione e l'introduzione di semplificazioni procedurali (sia POR, sia PON).

## Performance framework

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, e in alcuni di questi, 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 le 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 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. 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.





# Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi tematici 11 e 2 nei Programmi Operativi nazionali e regionali italiani

**RAPPORTO 2017**

**EXECUTIVE SUMMARY**