

LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

SOMMARIO

1	Necessità di cambiamento tempestivo nella capacità amministrativa: PERCHÉ il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA).....	2
2	Le modalità di attuazione del PRA.....	3
3	Ambito e contesto istituzionale: QUALI sono le caratteristiche e le funzioni del PRA	4
4	I contenuti e gli elementi principali: COSA comprende il PRA	4
4.1	Il Quadro organizzativo, legislativo e procedurale	4
4.2	Responsabilità relative agli impegni del PRA	5
4.3	Obiettivi di miglioramento e standard di qualità	5
4.4	Interventi per il rafforzamento amministrativo.....	6
4.5	Ruolo dell'Assistenza Tecnica e del rafforzamento della capacità amministrativa a supporto del PRA	7
4.6	Trasparenza e pubblicità del PRA	7
4.7	Sistemi di aggiornamento, verifica e controllo all'interno del PRA.	8
5	aspetti operativi del PRA	9
5.1	Come redigere il PRA.....	9
5.2	Tempi di definizione e redazione del PRA: QUANDO va redatto	10
5.2.1	FASE 1 – Luglio 2014.....	13
5.2.2	FASE 2 – Ottobre 2014	14
5.2.3	FASE 3 – Dicembre 2014.....	14
6	Indirizzo, verifica e sostegno all'attuazione: a CHI deve essere inviato il PRA.....	15

1 NECESSITÀ DI CAMBIAMENTO TEMPESTIVO NELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: PERCHÉ IL PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO (PRA)

L'Italia si è caratterizzata in particolare questi ultimi anni per una strutturale difficoltà nella spesa dei fondi UE soprattutto dal punto di vista della tempistica. Questa difficoltà si associa a una più generale e diffusa inadeguatezza a realizzare politiche pubbliche in modo efficace e tempestivo a causa di un eccessivo carico burocratico e legislativo, oltre che di una insufficiente efficienza della PA.

Questa situazione interessa l'intera PA, ma è differenziata tra i Ministeri, tra le diverse Regioni, tra gli enti pubblici. E' quindi necessaria un'azione comune, ma anche strategie "personalizzate" e diversificate di rafforzamento amministrativo per ciascuna amministrazione.

La necessità di migliorare la capacità amministrativa nella gestione dei fondi è parte rilevante delle più recenti raccomandazioni del Consiglio Europeo al nostro Paese da diversi anni ed è riconosciuta come prioritaria dal governo nel Piano Nazionale di Riforma.

Il *position paper* "Italia" della Commissione Europea (CE) del 09 novembre 2012 (ARES 2012/1326063) ha richiesto una azione diretta di rafforzamento amministrativo sia in relazione alle esigenze più immediate di rafforzamento nella capacità di gestione dei fondi UE sia, più in generale, alla complessiva capacità amministrativa da conseguire nell'ambito delle azioni dell'Obiettivo Tematico 11. Quest'azione si estende non solo alle amministrazioni coinvolte nella gestione dei programmi UE, ma anche a quelle coinvolte nella preparazione e attuazione dei progetti cofinanziati nel contesto di detti programmi, di cui la capacità amministrativa va accertata dall'autorità di gestione (cf. articolo 125, paragrafo 3(d), del Regolamento n° 1303/2013). La richiesta della CE è stata condivisa e fatta propria dal Governo italiano. La bozza di Accordo di Partenariato inviata dal Governo italiano alla Commissione Europea il 22 aprile 2014 ne tiene conto specificamente nel paragrafo 2.5

In questo quadro il PRA intende essere il principale strumento a servizio delle amministrazioni per migliorare la gestione delle proprie politiche e per avviare in modo coordinato una riforma della gestione dei fondi comunitari del funzionamento delle amministrazioni ad essi collegate.

Il PRA intende contribuire a:

- mettere a regime una più efficiente organizzazione della macchina amministrativa;
- permettere di accumulare stabilmente capacità ed esperienza gestionale all'interno delle amministrazioni ed evitarne la delega all'esterno o ad enti in house.
- ridurre significativamente tempi e procedure per renderle compatibili con le regole comunitarie e con l'efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo;
- semplificare e rendere trasparenti le procedure di assegnazione, gestione e controllo degli interventi, riducendo in tal modo anche la possibilità di corruzione o sue inefficace dei fondi che derivano dall'attuale opacità.

A questo scopo il PRA individua target misurabili e verificabili di riduzione dei tempi procedurali e di semplificazione e gli strumenti per conseguirli. Il PRA è assimilabile a uno strumento operativo e non intende essere una pianificazione settoriale della

riforma amministrativa. Il PRA sostiene i piani di attuazione dei PO attraverso la diagnosi delle debolezze amministrative e l'intervento per colmarle; come tale è uno strumento che va aggiornato e monitorato continuamente.

La mobilitazione e l'impegno, politico e amministrativo, richiesti dal PRA sono importanti e obbligano i diversi attori ad assumersi responsabilità concrete e a garantire un orientamento costante al miglioramento. Questi indirizzi, inoltre, corrispondono alle richieste dell'UE e alla volontà espressa nelle recenti riforme nazionali, ed incontrano necessità esplicite di imprese e cittadini per un nuovo e migliore rapporto con la PA.

2 LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL PRA

Il PRA deve contenere una chiara definizione della sua governance.

Il PRA rappresenta il principale riferimento per verificare la capacità amministrativa ai sensi del Regolamento 1303/2013

I PRA sono definiti dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi 2014-2020, cioè le Autorità di Gestione di concerto con gli Organismo intermedi. Ogni Amministrazione redige un solo PRA. Se l'Amministrazione è titolare di più Programmi operativi il rispettivo PRA sarà unico e articolato in funzione dei diversi programmi.

I PRA costituiscono una componente integrata del PO per quanto riguarda l'adeguamento del sistema di gestione e attuazione alle richieste del regolamento.

Ogni Amministrazione, già per la definizione del PRA e poi ai fini della sua attuazione, individua un "Responsabile del PRA".

Il "Responsabile del PRA" è referente unico per l'attuazione del PRA, ne cura, monitora e valuta l'attuazione per la sua Amministrazione. A tal fine è dotato di adeguati poteri per promuovere e sostenere i cambiamenti organizzativi e si avvale di una specifica unità organizzativa, con adeguato personale interno per orientare e supportare la realizzazione del Piano di azione di adeguamento amministrativo.

Il PRA deve essere definito con il concorso di tutte le strutture dell'Amministrazione che gestiscono il PO. Il PRA verifica che tali strutture abbiano accertato che i beneficiari abbiano la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per soddisfare le condizioni allegate ai cofinanziamenti ottenuti, ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 3(c) e (d), del Regolamento n° 1303/2013. Questa verifica deve avvenire secondo criteri esplicitati nel PRA e deve comprendere le condizioni che in futuro consentiranno di mantenere tali criteri (per es. fidejussioni, contenuti delle convenzioni, ecc.).

Il PRA è adottato, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, dal vertice politico dell'Amministrazione (e quindi deve essere approvato dalla Giunta o dal Presidente della Regione o dal Ministro competente). Il PRA adottato è immediatamente operativo.

3 AMBITO E CONTESTO ISTITUZIONALE: QUALI SONO LE CARATTERISTICHE E LE FUNZIONI DEL PRA

Il PRA è parte integrante della programmazione dei fondi strutturali europei (FESR e FSE) e sostiene la programmazione e l'attuazione degli interventi dei PO, esplicitando come le singole amministrazioni si organizzano per la gestione e come si impegnano per migliorare la propria performance, così da assicurare un'esecuzione efficiente, efficace e trasparente.

In tal senso il PRA individua le difficoltà organizzative legislative e procedurali, fissa degli obiettivi di semplificazione e riduzione dei tempi di attuazione, supporta il rafforzamento della capacità amministrativa e promuove un'azione di cambiamento strutturale del funzionamento della PA nella gestione dei fondi comunitari con obiettivi quantitativi e verificabili da realizzare.

Il PRA non è quindi un documento in cui si descrivono strategie di capacità amministrativa ed obiettivi generali di miglioramento, ma un documento di programmazione operativa in cui si definiscono azioni concrete di semplificazione e rafforzamento finalizzate ad obiettivi misurabili di rafforzamento della gestione del PO. I miglioramenti introdotti nella gestione delle politiche di sviluppo favoriranno, comunque, un più generale innalzamento della capacità amministrativa.

I PRA sono quindi di un piano di azione, assimilabile ad altri strumenti di project management, in cui in relazione alle principali procedure di attuazione del PO sono esplicitati i risultati attesi in termini di tempi e qualità della gestione, le specifiche azioni da mettere in atto a questo scopo, il loro crono programma e le responsabilità associate.

Il PRA impegna l'amministrazione pubblica a realizzare in modo efficace, efficiente e trasparente le azioni di semplificazione e di rafforzamento amministrativo per una migliore attuazione del PO.

Per assolvere queste diverse funzioni il PRA si dota di specifici supporti per l'affiancamento delle amministrazioni e per il suo monitoraggio, valutazione, benchmarking così da permettere all'insieme delle amministrazioni di convergere verso più elevati livelli di performance grazie all'adozione di buone pratiche e alla fissazione di standard riguardo a tempi e procedure.

4 I CONTENUTI E GLI ELEMENTI PRINCIPALI: COSA COMPRENDE IL PRA

Il PRA si focalizza su specifiche esigenze di riorganizzazione e rafforzamento dell'Amministrazione che lo adotta, ritenute necessarie per il miglioramento della capacità di gestione e realizzazione dei Programmi Operativi e contiene:

4.1 Il Quadro organizzativo, legislativo e procedurale

Il PRA mira a rafforzare il quadro organizzativo, legislativo e procedurale e ad identificare le misure di semplificazione e di razionalizzazione del processo di decisione pubblica volto alla tempestiva ed efficace attuazione dei Programmi operativi. A questo scopo ha la necessità di un'analisi dell'esperienza passata e di una diagnosi dei principali problemi da affrontare.

Il PRA deve ricostruire i processi amministrativi adottati per la realizzazione delle diverse attività, svolgere un'analisi dettagliata ed esplicita dei problemi di varia natura verificatisi nella amministrazione della passata programmazione riguardo alle principali tipologie di spesa, quantificandone gli effetti, definendone la origine e la natura e proporre dei significativi correttivi sul piano legislativo, procedurale ed organizzativo che portino a precisi risultati quantificati e verificabili. Questa attività di diagnosi, e poi di intervento migliorativo, deve includere le Autorità di qualsiasi natura che sono coinvolte nel processo attuativo e contribuiscono quindi al suo esito.

Questi elementi trovano una sintesi nella sezione 3 del PRA, in cui le indicazioni provenienti dall'esperienza passata, vanno fondate sulle principali risultanze delle analisi incluse nell'allegato A (organizzazione del personale), nell'allegato B (funzioni trasversali e strumenti comuni) e nell'allegato C (tempi di realizzazione delle principali procedure e loro possibile accelerazione e semplificazione).

4.2 Responsabilità relative agli impegni del PRA

Il quadro delle responsabilità dell'attuazione del PRA deve essere chiaro e consentire una sua governance senza intoppi di natura operativa; esso deve al tempo stesso adattarsi alle caratteristiche organizzative di ciascuna Amministrazione responsabile di PO.

La definizione delle responsabilità di redazione e attuazione del PRA avviene, mediante l'individuazione formale del responsabile del PRA per l'Amministrazione, delle funzioni ad esso conferite e della struttura (unità e personale) del quale si avvale per orientare e supportare la realizzazione del PRA.

Il responsabile del PRA deve essere figura apicale dell'amministrazione con esperienza nella gestione dei programmi e con poteri adeguati a realizzare e coordinare le azioni previste dal PRA e gli uffici coinvolti.

Il responsabile del PRA deve lavorare in collaborazione con l'AdG e con le altre figure apicali che insieme integrano le competenze del responsabile necessarie a gestire il PRA; a questo scopo può essere costituito, soprattutto nella fase iniziale del PRA, un comitato di pilotaggio.

Questi elementi vanno descritti e precisati nella sezione 4 del PRA.

4.3 Obiettivi di miglioramento e standard di qualità

Il PRA è un piano operativo gestionale finalizzato a realizzare dei target di miglioramento amministrativo significativi, chiari, quantificabili e verificabili.

Gli obiettivi del PRA nel loro insieme mirano a realizzare i PO in un tempo compatibile a una rapida ed efficace esecuzione degli interventi di sviluppo, e a ridurre significativamente la durata delle attività di preparazione della spesa. Per ciascuno di questi elementi-chiave il PRA specifica le azioni, legislative, amministrative e/organizzative, che l'Amministrazione intende mettere in campo per assicurarne l'attuazione, i tempi previsti per le singole fasi di realizzazione, le responsabilità per ogni singola fase.

Il PRA contiene a tal fine i target quantitativi e gli standard di qualità di miglioramento amministrativo rispetto ai tempi e alle modalità di realizzazione delle operazioni, per ogni PO ed asse, che l'amministrazione si propone di raggiungere. Inoltre, sono indicate le fasi di attuazione procedurale in cui questi risparmi di tempo si vogliono realizzare (p.e. l'impostazione degli interventi, la selezione dei beneficiari, il circuito

dei pagamenti, i controlli, l'apertura e la trasparenza a beneficio di cittadini e imprese, ecc..).

Gli standard riguarderanno anche le funzioni trasversali determinanti per la realizzazione degli interventi; cioè sia i sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo; centrali di committenza e stazioni uniche appaltanti; procedure relative ai regimi di aiuto; la gestione dei flussi finanziari; e del bilancio; sia gli strumenti comuni ai diversi uffici ed amministrazioni per un loro buon funzionamento (sistema informatico interoperativo, valutazione organizzativa e del personale, strumenti di pianificazione, programmazione, controllo, gestione del rischio).

Infine, si assume come preconditione di una buona ed efficiente gestione un'adeguata, qualificata e costante disponibilità di personale e una sua organizzazione del lavoro secondo principi di project management e di efficienza.

L'insieme di questi elementi viene analizzato e dettagliato negli allegati A, B e C e trova poi una sintesi in termini di target di miglioramento nella sezione 5 del PRA.

4.4 Interventi per il rafforzamento amministrativo

Al fine di raggiungere questi obiettivi il PRA deve programmare gli interventi di rafforzamento amministrativo necessari a conseguire i target precedentemente illustrati. Questi sono possibili in tre specifiche direzioni:

1. Il rafforzamento amministrativo va inteso innanzitutto rispetto alle semplificazioni legislative e procedurali destinate a ridurre tempi, sforzo lavorativo e i costi, laddove esse comportino reiterazioni e sovrapposizioni e ridondanza di adempimenti, al fine di rendere più rapido e trasparente l'iter di preparazione e realizzazione degli interventi. Questa parte del PRA scaturisce dalle analisi e delle diagnosi svolte nella fase iniziale ed è la condizione necessaria per il suo successo; laddove infatti non si individuasse come e dove snellire, come ridurre adempimenti e tempi e modalità di esecuzione e l'attuale eccesso e complessità rimanesse tale si attenuerebbero o annullerebbero i potenziali benefici degli interventi su organizzazione e personale e sulle funzioni trasversali.
2. Il rafforzamento amministrativo va inteso:
 - nel senso sia di un adeguamento delle competenze interne di alto profilo sia qualitative che quantitative per la gestione amministrativa, sia un risparmio di personale amministrativo legato alla contemporanea semplificazione e riduzione di steps procedurali;
 - in termini di quantità del personale e della qualità e appropriatezza delle sue competenze tecniche;
 - in termini di una opportuna collocazione del personale nella struttura organizzativa dell'Amministrazione, di una revisione delle modalità e degli strumenti di lavoro secondo principi di efficienza e qualità e di una relativa autonomia nello svolgimento dei compiti definiti dai Regolamenti comunitari. In questo senso anche la procedure di gestione e le modalità di funzionamento delle Autorità rilevanti per la corretta ed efficace realizzazione dei Programmi operativi (Gestione, Certificazione, Audit) , nonché gli altri uffici e le altre amministrazioni coinvolti a vario titolo nel processo. Il PRA deve comprendere una chiara definizione delle competenze e capacità necessarie collocandole all'interno di un assetto organizzativo e di un organigramma che ne valorizzi le funzioni e che permetta il conseguimento dei target. Nelle more della piena attivazione degli interventi di rafforzamento strutturale e di miglioramento della

capacità amministrativa, le risorse di Assistenza Tecnica possono anche essere temporaneamente utilizzate, per le azioni di cui al punto a, indicando nel PRA le modalità con cui tali risorse concorrono all'attuazione di questi.

3. Il rafforzamento amministrativo è anche inteso nel senso di rafforzare le funzioni trasversali e gli strumenti comuni alle amministrazioni che permettono una migliore e comune utilizzazione degli strumenti informatici e telematici, migliori capacità di comunicazione e taglio dei tempi di lavoro in comune e condiviso. Essi coprono una molteplicità di aree operative e di strumenti sui quali potrà anche incidere positivamente la diffusione di buone pratiche e di forme di *benchmarking* sul loro impatto sulla performance.

Gli interventi di miglioramento previsti all'interno di queste tre principali categorie andranno sintetizzati nella sezione 6 del PRA e spiegati in maggior dettaglio nelle appendici A, B e C rispettivamente per ciascuna categoria di intervento.

4.5 Ruolo dell'Assistenza Tecnica e del rafforzamento della capacità amministrativa a supporto del PRA

Nella definizione della nuova configurazione organizzativa per la gestione del Piano operativo, andranno anche definite le modalità di utilizzazione della AT sia interna (*in house*) che esterna. Questa, in linea con le indicazioni della Commissione, dovrà servire per utilizzare ad hoc capacità tecnico-scientifiche e know-how su tematiche rilevanti, non presenti nell'amministrazione al fine di migliorare la strategia e la qualità dei processi di gestione, monitoraggio e valutazione di interventi complessi (Smart specialisation, Europa 2020, sviluppo sostenibile, politiche dell'energia, politiche di inclusione sociale, partenariato, ecc.) e solo in temporaneamente per supportare le attività amministrative correnti nella fase di realizzazione e messa a regime del PRA. In questo contesto il PRA, sempre rispetto ai target di miglioramento esposti in precedenza, identifica le risorse necessarie per l'attuazione degli interventi di miglioramento. Tali risorse potranno essere:

- a. a valere su quelle relative all'Obiettivo tematico 11 per le azioni di miglioramento e rafforzamento amministrativo di carattere strutturale permanente, riguardanti l'Amministrazione nel suo complesso, e le sue specifiche unità organizzative, ed altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli interventi;
- b. a valere su quelle relative alla assistenza tecnica per gli interventi di tipo contingente e temporaneo destinati alle sole strutture deputate alla gestione dei fondi, nonché per gli interventi destinati alla valutazione, monitoraggio fisico e al miglioramento della performance di politiche complesse incluse nei PO

Le risorse che si intende utilizzare in relazione ai diversi interventi e alle modalità di utilizzo delle risorse provenienti dall'OT11 e dall'AT devono essere specificati nella sezione 7 del PRA.

4.6 Trasparenza e pubblicità del PRA

Il PRA deve contenere al suo interno le attività per garantire adeguata trasparenza e pubblicità al PRA e ai progressi nella sua attuazione così da consentirne adeguata conoscenza a stakeholders, beneficiari e cittadini. Gli *stakeholders* e tutti i cittadini devono conoscere il PRA, nell'ottica di garantire una trasparenza piena sull'attuazione degli interventi e stimolare un controllo sociale sulla gestione delle politiche di coesione

Il PRA deve essere reso pubblico e disponibile in quanto contiene informazioni necessarie per gli stakeholders, i beneficiari dei programmi e per i cittadini, riguardanti la gestione delle risorse gli standard di tempi e qualità delle procedure, le modalità di interfaccia tra le amministrazioni ed il pubblico. Le amministrazioni specificheranno le modalità attraverso le quali gli interventi del PRA migliorino ed assicurino la trasparenza dell'azione pubblica e quelle attraverso cui rendono pubblico i contenuti del documento e poi delle successive modificazioni, ivi inclusi i risultati di performance raggiunti e le eventuali criticità incontrate.

La presentazione e discussione del PRA con gli stakeholders del programma è raccomandata già nella fase iniziale della sua definizione.

Nel quadro delle attività di coordinamento centrale di cui al successivo paragrafo 6, devono essere previste iniziative di comunicazione dedicate, che evidenzino gli impegni presi e i risultati raggiunti attraverso i PRA

Trasparenza e pubblicità dell'azione di rafforzamento amministrativo PRA vanno presentate nella sezione 8 del PRA.

4.7 Sistemi di aggiornamento, verifica e controllo all'interno del PRA.

Il PRA opera su un orizzonte temporale di almeno 2 anni e sarà aggiornato al termine di questo periodo per tenere conto dei risultati ottenuti. Alla fine del secondo anno e a seguito di una valutazione dei risultati e della dinamica dei processi di miglioramento il PRA sarà aggiornato ed applicato al biennio di intervento successivo¹. Il PRA deve essere oggetto di un monitoraggio almeno quadrimestrale soprattutto nei primi 2 anni. Al termine dei 2 anni il processo deve essere oggetto di una valutazione al fine di stabilire per ciascun PO il grado di raggiungimento degli obiettivi, e se necessario le azioni correttive o gli adeguamenti richiesti dallo stato di attuazione. Il monitoraggio e la valutazione del PRA deve essere effettuato da un organismo indipendente dalle amministrazioni coinvolte nel PRA.

Lo stato di avanzamento del PRA viene descritto in un capitolo ad hoc del RAE. I Comitati di sorveglianza dei Programmi Operativi, in apposita sezione dedicata, verificano l'avanzamento del PRA e formulano proposte per il loro aggiornamento.

Le indicazioni circa la governance del PRA vanno specificate nella sezione 9 del PRA.

¹ Si ricorda che gli obiettivi di miglioramento del PRA derivano in larga parte dall'analisi delle procedure dei principali interventi da realizzare (allegato C del PRA), i quali possono cambiare nel tempo e vanno di volta in volta aggiornati nel PRA per coprire almeno i due successivi anni.

5 ASPETTI OPERATIVI DEL PRA

5.1 Come redigere il PRA

Il PRA parte dalle funzioni attribuite ai diversi soggetti e dalle procedure dalle analisi delle procedure e strutture organizzative dell'Amministrazione coinvolte nella gestione dei Programmi al fine di definire, alla luce dei problemi emersi nel precedente ciclo di programmazione e dagli obiettivi di miglioramento che ci si prefigge, i principali interventi da realizzare ed i loro tempi.

Il PRA deve essere vincolato agli interventi del/i PO e questo/i, a loro volta, devono essere definiti chiaramente e nel dettaglio, come peraltro già previsto dai regolamenti comunitari e dal documento nazionale di impostazione della programmazione "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020".

Il PRA assume, inoltre, standard di riferimento per l'azione amministrativa (personale impiegato, qualità dei processi interni, tempi delle procedure) a cui le diverse amministrazioni dovranno attenersi, o comunque da realizzare in tempi brevi. Il PRA deve stabilire questi standard di riferimento per le modalità di intervento previste dal/i PO dell'amministrazione.

Il PRA deve essere redatto dall'amministrazione e non deve essere delegato a esperti esterni, in quanto deve essere il risultato di una riflessione dell'amministrazione sui problemi incontrati nel passato nella gestione delle politiche di coesione.

Il PRA deve essere definito nei tempi previsti per l'approvazione dei PO e quindi entro novembre/dicembre 2014 e la sua attuazione, una volta approvato insieme al/i PO, dovrà essere la più rapida possibile per consentire la sua sperimentazione sugli interventi prioritari del PO.

Il PRA per arrivare a regime ha un orizzonte temporale di 2 anni. E' aggiornato annualmente sulla base delle verifiche quadrimestrali condotte dal "Responsabile della Capacità Amministrativa e del PRA" di cui al precedente paragrafo 3.2 .

L'approvazione del/i PO, da parte della Commissione Europea tiene conto della valutazione del relativo PRA.

Le modalità di attuazione descritte nel PRA devono consentire un graduale raggiungimento degli obiettivi e successivamente un miglioramento legato a processi di benchmarking tra regioni e di introduzione di best practice.

Il PRA, con le soluzioni che apporterà alla gestione dei PO, permetterà così all'insieme delle amministrazioni di convergere verso più elevati livelli di performance anche attraverso l'identificazione, il trasferimento e l'adozione di buone pratiche, e la fissazione di standard riguardo a tempi e procedure di attuazione.

Il PRA è un documento di impegno politico ed amministrativo e, quindi, è snello e non supera le 10-15 pagine.

Al testo del documento si aggiungono tre ALLEGATI in cui si precisa il dettaglio tecnico sia dell'analisi della situazione attuale sia degli interventi che si intende attuare per migliorarla:

- ALLEGATO A – *Struttura di Gestione e Attuazione e Relative Azioni di Miglioramento*, in cui vengono specificati i problemi relativi alla dotazione di personale e all'organizzazione del lavoro;
- ALLEGATO B – *Azioni di miglioramento degli strumenti comuni e delle funzioni trasversali*, in cui si specificano i problemi relativi alle funzioni trasversali dell'amministrazione e agli strumenti comuni necessari per la loro efficienza;
- ALLEGATO C – *Diagnosi e azioni di miglioramento sulle principali procedure*, in cui per ciascun PO e asse si analizzano le problematiche delle principali procedure attraverso il dettaglio temporale delle piste di controllo e si identificano i relativi interventi di miglioramento.

Per agevolare la redazione e la comprensione dei diversi elementi da considerare in quegli allegati saranno fornite alcune tabelle.

La struttura del PRA è quella definita nel documento "Modello per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativi" in Appendice alle presenti Linee Guida e di esse parte integrante.

5.2 Tempi di definizione e redazione del PRA: QUANDO va redatto

Il processo di redazione del PRA avviene in 3 fasi; la tabella seguente indica i contenuti richiesti per ogni fase. Il percorso di analisi/diagnosi e verifiche e targets e piano operativo di intervento suggerito configura un intervento non cosmetico ma sostanziale all'attuale funzionamento cui sono richiesti significativi miglioramenti; esso richiede quindi di essere affrontato non come ulteriore adempimento per ricevere le risorse ma come condizione necessaria per poterle spendere in maniera tempestiva ed efficace-efficiente, oltre che trasparente.

Struttura del PRA (Cfr. Modello)	Contenuti bozza 1 Luglio 2014	Contenuti bozza 2 Ottobre 2014	Contenuti versione definitiva Dicembre 2014
1. INTRODUZIONE	Definitivo	<i>Definitivo</i>	<i>Definitivo</i> (vedi template)
2. SEZIONE ANAGRAFICA	Definitivo	<i>Definitivo</i>	<i>Definitivo</i> (vedi template)
3. CONTESTO ORGANIZZATIVO, LEGISLATIVO E PROCEDURALE (Analisi dei principali problemi incontrati nella passata programmazione e priorità di miglioramento)	Prima Diagnosi e prima identificazione delle priorità ed indirizzi generali e strategici del rafforzamento.	Arricchito e migliorato rispetto a bozza 1 sulla base del lavoro nelle appendici A, B e C	<i>Definitivo</i> : identificazione dei problemi amministrativi della gestione dei PO, compresi altri organismi, interni ed esterni alla amministrazione responsabile del PO, che realizzano gli interventi del PO.
4. DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ RELATIVE AGLI IMPEGNI DEL PRA	Individuazione e presentazione delle responsabilità politiche, PRA e gestione (compresi OI) di ogni PO	Migliorato rispetto a bozza1 Governance del PRA	<i>Definitivo</i> : responsabilità e chiarezza sui poteri del responsabile di PRA
5. OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO E STANDARD DI QUALITÀ PREVISTI	Prima individuazione dei target di miglioramento relativi a funzioni trasversali (allegato A e B)	Secondo individuazione dei target di miglioramento (da allegati A, B e C)	<i>Definitivo</i> : individuazione dei target di miglioramento (da allegati A, B e C) con precisazione della quantità e dei tempi in cui conseguirli
6. INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO			
6.1. Interventi di semplificazione legislativa e procedurale	//	Prima identificazione di interventi necessari sulla base di esperienza passata e proposta di interventi in relazione allegato C (analisi del passato)	<i>Definitivo</i> : Proposta motivata di interventi di rafforzamento amministrativo per conseguire i target al punto 5. e con relativi cronogrammi e delle risorse necessarie
6.2. Interventi sul personale	Prima identificazione di interventi sulla base di esperienza passata ed avanzamento allegato A	Migliorato rispetto a bozza 1	<i>Definitivo</i> : Proposta motivata di interventi di rafforzamento amministrativo per conseguire i target al punto 5. e con relativi cronogrammi e delle risorse necessarie

Struttura del PRA (Cfr. Modello)	Contenuti bozza 1 Luglio 2014	Contenuti bozza 2 Ottobre 2014	Contenuti versione definitiva Dicembre 2014
6.3. Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni	Prima proposta sintetica di interventi sulla base di allegato B	Migliorato rispetto a bozza 1	<i>Definitivo:</i> Proposta motivata di interventi di rafforzamento amministrativo per conseguire i target al punto 5. e con relativi cronogrammi e delle risorse necessarie
7. RUOLO DELL'ASSISTENZA TECNICA E DEL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA A SUPPORTO DEL PRA		Specificazione del ruolo di AT ed OT11 a supporto del PRA in relazione agli interventi sino allora identificati	<i>Definitivo:</i> identificazione delle azioni di rafforzamento strutturale a valere su OT11 e delle le azioni di assistenza tecnica temporanea, dell'utilizzo di soggetti esterni e società in house e dei miglioramenti nella gestione di interventi complessi
8. TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DEL PRA	Prime indicazioni	Migliorato rispetto a bozza 1	<i>Definitivo:</i> modalità con cui il PRA è reso noto a <i>stakeholders</i> , beneficiari e cittadini
9. SISTEMI DI AGGIORNAMENTO, VERIFICA E CONTROLLO INTERNO DEL PRA	Prima esemplificazione sulla base delle condizioni minime proposte	Migliorato rispetto a bozza 1	<i>Definitivo:</i> meccanismi per assicurare qualità, tempestività, efficienza e efficacia alle misure di miglioramento amministrativo e rispondenza esigenze minime template
<i>ALLEGATI</i>			
10. ALLEGATO A – STRUTTURA DI GESTIONE E ATTUAZIONE E RELATIVE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	Identificazione delle strutture esistenti	Migliorato rispetto a bozza 1 rispetto alla diagnosi e prima identificazione degli interventi da attivare	<i>Definitivo:</i> completamento dell'appendice con descrizione e diagnosi delle strutture di gestione per ogni PO e azioni che si intende attivare per rafforzarle, con motivazione, modalità di realizzazione, tempi e risorse necessarie.
11. ALLEGATO B – AZIONI DI MIGLIORAMENTO DEGLI STRUMENTI COMUNI E DELLE FUNZIONI TRASVERSALI	Prima diagnosi funzioni trasversali e identificazione interventi per gli strumenti comuni	Migliorato rispetto a bozza 1 con maggiore dettaglio sia della diagnosi sia degli interventi	<i>Definitivo:</i> completamento dell'appendice con identificazione per ciascun PO di: problemi; misure di miglioramento e loro tempi di attuazione; risorse che si intende attivare.
12. ALLEGATO C – DIAGNOSI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO SULLE PRINCIPALI PROCEDURE	/	Stima tempi impiegati nel passato per le principali procedure da attivare	<i>Definitivo:</i> completamento dell'appendice con la definizione dei target di risparmio di tempo per ciascun PO ed asse e con le misure per raggiungere quei target

5.2.1 FASE 1 – Luglio 2014

Il PRA deve essere redatto in prima stesura (bozza 1) entro Luglio 2014 in accordo con le scadenze di consegna del/i PO.

La bozza 1 deve consentire nelle amministrazioni responsabili dei fondi europei un'analisi dello stato di ciascuna AdG e degli altri uffici coinvolti nella gestione.

La prima fase deve contenere una prima analisi delle criticità del contesto organizzativo, legislativo e procedurale (Punto 3 tabella) che parta dai principali problemi e cerchi anche di quantificare e specificare nel dettaglio le conseguenze in termini di tempi, l'origine e natura del problema. Questa fase è fondamentale per il lavoro futuro e va compiuta con crescente livello di dettaglio. La prima fase deve anche contenere una definizione delle responsabilità politiche e gestionali relative al PRA (Punto 4), alla sua redazione e gestione, così come la organizzazione operativa che l'amministrazione si dà per la definizione del PRA e per il coinvolgimento di tutte le altre amministrazioni. La definizione dell'organigramma che identifica il sistema di gestione e il sistema di attuazione² del/i PO deve anche consentire una riflessione sui problemi di coordinamento e di governance tra i diversi uffici o amministrazioni. Come anche devono essere individuate le competenze interne necessarie, fermo restando l'imperativo di ridurre significativamente il carico amministrativo complessivo, semplificando e qualificando le competenze.

Questa fase deve anche avviare la stessa analisi delle capacità amministrative nelle altre istituzioni pubbliche beneficiarie, o comunque coinvolte nella programmazione³, al fine di suscitare una consapevolezza/conoscenza e una partecipazione attiva al processo.

In terzo luogo (Punto 5) il PRA conterrà una prima identificazione degli obiettivi e standard di miglioramento sulla base dell'esperienza passata e rispetto alla situazione attuale (punto di partenza) in modo da consentire una prima valutazione di questi da parte della Commissione e una comparazione tra diversi PRA. Dal punto 6 in poi sino all'11 è richiesta una prima stesura contenente indicazioni di indirizzo relazionati alla situazione di partenza e attività in corso di esecuzione.

La prima fase deve presentare una prima riflessione sulle modalità d'intervento e di verifica in corso d'opera degli interventi del PRA (p.e. monitoraggio quadrimestrale, target rispetto a baseline, valutazione ecc.).

² Si intende qui per "sistema di attuazione" l'insieme di altri uffici della stessa amministrazione o altre amministrazioni differenti dalle autorità di gestione, audit e certificazione (le quali compongono il sistema di gestione) coinvolti nella realizzazione degli interventi a diverso titolo (organismi intermedi o beneficiari).

³ Principalmente organismi intermedi, ma anche beneficiari da cui dipendono in materia sostanziale il successo degli interventi, in via prioritaria comuni e province ma anche enti di formazione e imprese.

5.2.2 FASE 2 – Ottobre 2014

Nella bozza 2, indicativamente a fine ottobre 2014, si richiede soprattutto di esplicitare la diagnosi della performance della precedente programmazione nei suoi contenuti di dettaglio, seguendo le piste di controllo per delineare il flusso delle diverse procedure in relazione agli attuali assi prioritari (vedi esempi in allegato C).

Quindi la bozza 2 comprenderà un primo disegno dell'intero PRA, ma potrà concentrarsi sulla diagnosi del passato e sull'identificazione delle principali procedure e dei relativi colli di bottiglia amministrativi su cui intervenire. Di seguito si riassumono i principali contenuti per ciascuna sezione e appendice del PRA.

Il PRA in questa bozza conterrà una prima indicazione circa gli obiettivi di miglioramento identificati per le principali procedure, le modalità di intervento per attuarli, il ruolo di ciascuna istituzione/ufficio coinvolti, le modalità di coordinamento/controllo concordate, il percorso ed i tempi per arrivare a regime.

Le parti già presentate nella bozza 1 andranno meglio precisate anche alla luce dei commenti del DPS e della CE.

Questa seconda stesura del PRA deve vedere il coinvolgimento di altre amministrazioni responsabili di interventi all'interno del/i PO (Organismi intermedi, principali comuni, ecc..) e dovrebbe essere discussa con le parti economiche e sociali ed i principali stakeholders.

5.2.3 FASE 3 – Dicembre 2014

La bozza 3, documento finale, è prevista per Dicembre 2014, o comunque dovrà corrispondere all'approvazione del PO. Oltre alla revisione ed approfondimento della precedente bozza 2, la versione definitiva del PRA includerà la pianificazione attuativa di almeno i primi 2 anni.

I primi 2 anni sono considerati come una procedura pilota, sulla quale si terrà una forte attività di controllo, monitoraggio e affiancamento; cionondimeno le risultanze dell'avvio del PRA serviranno a comprendere per tempo eventuali carenze e necessità di miglioramento della capacità istituzionale.

La versione definitiva integrerà ovviamente anche le raccomandazioni che saranno giunte dalla CE e dalle autorità nazionali di coordinamento durante il negoziato per l'approvazione del PO.

La bozza di PRA è trasmessa con nota formale del vertice politico dell'Amministrazione, con l'invio dei PO, alla Commissione Europea.

La versione definitiva del PRA è adottata, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, dal vertice politico dell'Amministrazione (e quindi deve essere approvata dalla Giunta o dal Presidente della Regione o dal Ministro competente).

6 INDIRIZZO, VERIFICA E SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE: A CHI DEVE ESSERE INVIATO IL PRA

Il PRA prevede un'attività centrale di indirizzo, verifica e sostegno.

Oltre che alla Commissione Europea in sede di invio dei PO, i PRA vanno inviati tramite posta certificata all'indirizzo pianorafforzamentoamministrativo@governo.it.

Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e gli Uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, operando insieme:

- forniscono, anche in raccordo con la CE, orientamenti e indirizzi per la redazione dei PRA, agendo in accompagnamento e cooperazione tecnica con le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi;
- formulano osservazioni, suggeriscono integrazioni, esprimono orientamenti per il miglioramento dell'efficacia dei PRA anche con riferimento a criteri di coerenza con gli indirizzi di semplificazione amministrativa, efficacia attesa delle misure di rafforzamento tecnico e organizzativo, chiarezza e fattibilità degli impegni previsti, verificabilità del percorso di avanzamento nella realizzazione delle azioni previste con riferimento ai rispettivi cronoprogrammi;
- verificano l'attuazione del complesso dei PRA in collaborazione con le Amministrazioni che ne sono titolari fornendo indicazioni sul rispetto dei cronoprogrammi di attuazione, evidenziando eventuali problematiche da affrontare e buone pratiche da estendere, formulando osservazioni e indirizzi per il loro miglioramento e proponendo eventuali misure per l'accelerazione degli interventi previsti.