

Il piano di rafforzamento amministrativo: una esigenza dell'UE e un obbligo per le Regioni

di Ettore Jorio

(Fondazione trasPARENza - Cosenza)

Con le sue legittime e comprensibili pretese di miglioramento della capacità burocratica di gestione dei fondi comunitari da parte degli Stati membri, l'Unione Europea ha istituito una sorta di competizione tra le Regioni per fare il meglio possibile attraverso un Piano di rafforzamento amministrativo, il c.d. PRA.

Uno strumento "indispensabile" del programma operativo per l'utilizzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020 - tant'è che ne è prevista la presentazione inscindibile in sede d'invio del medesimo alla Commissione UE - finalizzato a migliorare la *performance* istituzionale in termini di prodotto amministrativo e, dunque, a centrare gli obiettivi prefissati.

Insomma, si è posto l'obbligo - sulla base di un evidente onere comunitario - a ciascuna delle trecento regioni che accedono ai fondi strutturali di perfezionare una dichiarazione di volontà a cura dei competenti organi politici, scandita per *step* unitari e progressivi. Un impegno formale di migliorare la capacità amministrativa di gestione dei fondi comunitari a garanzia degli investimenti pianificati, soprattutto in termini di riduzione degli oneri amministrativi, di sviluppo dell'*e-government* e del grado performativo degli organismi coinvolti nella gestione e nell'attestazione dei fondi comunitari medesimi. Ciò in quanto - a mente del Regolamento (UE) n. 1303 del 17 dicembre 2013, succeduto alla "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, perfezionata il 9 novembre 2012, cui ha fatto naturalmente seguito, per l'appunto, l'AdP Italia 2014-2020, approvato dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014 - si è posto l'obbligo alle Regioni italiane non solo di fare meglio di quanto fatto male nel settennio precedente bensì di fornire un impegno pubblico ad ottimizzare sensibilmente il loro prodotto istituzionale *lato sensu* esplicando, in tal senso, anche le modalità di perseguimento progressivo del risultato budgettato. Un obiettivo strumentale ad incrementare la coesione economica, sociale e territoriale da realizzare all'interno dell'UE, della quale non si può fare a meno per raffinare la convivenza comunitaria reale da perseguirsi principalmente attraverso la corretta applicazione di quanto programmato in tema di rafforzamento amministrativo. Dal che, la sua importanza e la necessità, per le Regioni, di programmare al meglio e verosimilmente i loro interventi di potenziamento amministrativo, implementando quanto già

deliberato che, in alcuni casi, non appare francamente né entusiasmante e né tampoco facilmente conseguibile.

Con una tale prescrizione l'Unione Europea, considerati gli avvilenti risultati delle precedenti programmazioni, ha voluto pertanto individuare un preventivo e formale impegno delle regioni destinatarie dei fondi, ove rappresentare la soluzione alla loro inefficienza di spesa, causa dei ritardi dello sviluppo indispensabile per la loro crescita. Una rappresentazione del progetto operativo-gestionale con l'individuazione dei *target* di significato miglioramento amministrativo, in quanto tale da esporre esposti in modo chiaro e quantificabile, ivi comprese le metodologie di verifica e misurazione progressi dei risultati conseguiti.

A ben veder, un appuntamento decisivo per le Regioni, in quanto tale non rinviabile - in netto ritardo, tra le regioni più bisognose perché meno sviluppate, la Campania, ancora inadempiente la Calabria arrivata anche ultima nel presentare il proprio piano operativo del Fesr (22 dicembre 2014), con una perdita secca di un anno sulla loro attuazione -, atteso che al PRA viene affidato un ruolo reso imprescindibile dalla disciplina della programmazione comunitaria. Non solo. Deve essere esplicativo delle modalità pratiche di ottimizzazione delle procedure, strumentali ad assicurare la fattibilità degli interventi pianificati nel POR anche relazionati con le azioni attuative dell'Obiettivo Tematico 11 dell'Accordo di Partenariato (AdP Italia 2014-2020). Un modo per garantire certezza nel processo di eliminazione delle debolezze storiche e dei ritardi della PA che condizionano, al ribasso, l'esercizio delle politiche di coesione e rendono pressoché impossibile il conseguimento dei risultati programmati.

Si è, dunque, venuto a generare un sano agonismo competitivo tra le Regioni, soprattutto di quelle molto svantaggiate (già Obiettivo 1), nel redigere i loro PRA, sulla base delle linee Guida e del formulario per la sua elaborazione, predisposti dal Dipartimento della FP e dalle Direzioni generali competenti.

Il problema è capire se tali strumenti, per lo più ideati sulla base delle indicazioni ministeriali, si renderanno sufficientemente idonei sul piano della fattibilità delle procedure e della realizzazione degli obiettivi prefigurati nella programmazione di riferimento.

Da una sommaria lettura dei PRA definiti da alcune Regioni emerge una chiara volontà delle stesse di lavorare per la svolta, salvo poi riuscirci realmente. La trascorsa esperienza di utilizzazione dei fondi comunitari, riferibili alle passate programmazioni, non è stata francamente entusiasmante, fatta salva qualche apprezzabile eccezione (per esempio, la Basilicata), sul piano dei risultati conseguiti. Ciò in quanto alla programmazione teorica degli interventi sono raramente seguite le corrispondenti realizzazioni, a causa di pianificazioni prese in prestito, *sic et simpliciter*, dalla

letteratura, spesso senza alcuna attinenza con la realtà destinataria dei finanziamenti. E ancora. Senza la previsione delle riforme intese a sviluppare la capacità istituzionale e amministrativa della PA, funzionali ad assicurare la crescita dei rispettivi apparati burocratici e a migliorare, di conseguenza, la qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in favore della collettività.

I presupposti traditi. Preliminare a tutto ciò è certamente fondamentale lo sviluppo corretto dello *step* individuato nell'AdP 2014-2020, denominato "la diagnosi sulle cause e i nodi su cui incidere". Proprio per questo, autocritico della precaria attuazione della programmazione 2007-2013. Una fase alla quale, francamente, le Regioni - fatte le dovute eccezioni - hanno dato poco spazio, meglio il giusto peso ricognitivo, accontentandosi (come al solito) delle solite superficiali fonti autoreferenziali rintracciabili nel "palazzo".

Ciò accade di solito per due ordini di motivi: il primo perché anche negli adempimenti importanti ci si riduce all'ultimo momento senza programmare il lavoro con le dovute attenzioni; il secondo perché si ritiene, in linea di massima, prioritario l'accaparramento dei fondi indipendentemente dalla loro utilizzazione migliore, con limiti inenarrabili in tema di mancata e/o erronea rendicontazione.

Dunque, a fronte di una esigenza/prescrizione comunitaria, si constata in alcuni PRA di quelli definiti (sono diversi quelli ancora *in itinere* e quelli suscettibili di rilevanti correzioni, si veda IlSole24Ore 24 dicembre 2014) una mera elencazione delle criticità rilevate senza tuttavia alcun approfondimento sulle reali cause che le determinano (per esempio: in termini di eccessiva dispersione dei finanziamenti, di difficoltà di rendicontazione, delle lungaggini che penalizzano la selezione delle domande e la pubblicazione delle graduatorie, sino ad arrivare alla spesso inutile complessità e frammentarietà di gestione delle procedure ad evidenza pubblica, di mancata informatizzazione delle procedure eccetera).

Il *core business* del PRA. La *ratio* su cui poggia un tanto utile strumento è - da una parte - lo stimolo a costruire un percorso di ottimizzazione amministrativa basato su una oggettiva autocritica rilevata sui difetti attuativi della precedente programmazione 2007-2013 e - dall'altra - di individuare nuove tipologie di procedure, ancorché in via sperimentale, non solo organiche al recupero dei tradizionali *gap* bensì innovative sul piano delle garanzie strumentali ad assicurare una maggiore trasparenza e una concreta salvaguardia dalla diffusa corruzione.

Il tutto passa per la consapevolezza di ciò che si è e l'aspettativa di migliorare le proprie *performance* attraverso una metodologia scientifica *ad hoc*. Una *mission possible* avendone la volontà e garantendo, al riguardo, l'indispensabile tenacia.