L’Assistenza Tecnica nelle Politiche di Coesione in Piemonte: programmi e pratiche

Rapporto finale

Marzo 2021

REGIONE PIEMONTE
FSC Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
www.regione.piemonte.it/fsc

L'Assistenza Tecnica per l'attuazione delle Politiche di Coesione in Piemonte: programmi e pratiche.

1. Introduzione....3
2. L'Assistenza Tecnica nella Politica di Coesione....5
2.1 Per una definizione di Assistenza Tecnica....5
2.2 Ruolo della A.T. nella Politica di Coesione....9
2.3 AT nei cicli della programmazione comunitaria: regolamenti e risorse dedicate....11
3. L'Assistenza Tecnica nei POR dei fondi SIE in Piemonte nella programmazione 2014-2020....16
3.1 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)....16
3.1.1.AT nella programmazione....17
3.1.2 AT in pratica: affidamento ed esecuzione del servizio....18
3.1.3 Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del FESR....24
3.2 Il Fondo Sociale Europeo (FSE)....28
3.2.1 AT nella programmazione....28
3.2.2.AT in pratica: affidamento ed esecuzione del servizio....30
3.2.3 Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del FSE....35
3.3 Il Fondo Europeo agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)....37
3.3.1 At nella programmazione....38
3.3.2.AT nella pratica: affidamento ed esecuzione del servizio....40
3.3.3.Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del PSR....45
4. L'Assistenza Tecnica nel Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)....48
5. Una sintesi in conclusione....54
6. Bibliografia....60

1. Introduzione

Con il termine Assistenza Tecnica (AT) si fa comunemente riferimento a un eterogeneo complesso di servizi di supporto all'azione della pubblica amministrazione lungo l'intero ciclo dell'intervento pubblico, Questo servizio si realizza attraverso il coinvolgimento di competenze specialistiche in fase di programmazione, attuazione, monitoraggio, valutazione, informazione e comunicazione degli interventi promossi e dei risultati prodotti anche nell'ottica di alimentare le reti tra attori coinvolti nelle politiche. Come altri termini di uso comune e consolidatosi negli anni (di AT si parla grosso modo dal secondo dopoguerra con riferimento alle politiche di supporto alla ricostruzione postbellica e allo sviluppo dei paesi coinvolti nella decolonizzazione) anche l'AT è diventato un termine ombrello sotto il quale si accomodano attività che costituiscono un universo dai contorni poco definiti. Un problema terminologico in sé rischia di configurarsi come un questione problematica quando ci si trovi nell'esigenza di pianificare e attuare attività di AT ovvero di dotare la pubblica amministrazione di strumenti di supporto per la realizzazione di politiche pubbliche. A chiarire la natura, le attività e le modalità di implementazione dell'AT è quindi orientati la presente ricerca nell'ottica di fornire una base conoscitiva utile per la progettazione del servizio di Assistenza Tecnica a supporto del Piano di Sviluppo e Coesione delle Regione Piemonte.
Con l'art. 44 del decreto crescita (d.l.34/2019 e s.m.i.) è infatti stato richiesto di procedere ad una un'attenta mappatura degli interventi finanziati nei 3 cicli di programmazione del FAS/FSC che si sono succeduti, in parallelo alla programmazione comunitaria, nei settennati 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020. L'obiettivo di questa richiesta è la predisposizione di una base informativa esaustiva e affidabile riferita agli interventi in corso di completamento o ancora da avviare e delle risorse residue da far confluire in un nuovo Piano Sviluppo e Coesione (PSC) che ambisce a sistematizzare in un unico documento programmatico gli interventi e le risorse finanziarie attivate nel periodo 2000-2020 - e che al momento in cui si scrive è al vaglio dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. A supporto del PSC, la Regione Piemonte ha deciso di avviare attività di esplorazione e approfondimento per la predisposizione di un piano di Assistenza Tecnica (AT) che possa supportare il PSC tanto nella fase di programmazione quanto di attuazione degli interventi.
In questo quadro si inscrive questo contributo che vuole rispondere a tre domande:

- cosa si intende per AT, quali attività la caratterizzano e qual è il suo ruolo all'interno delle politiche di coesione?
- negli anni più recenti, l'AT come è stata definita e promossa in Piemonte nel contesto dei regolamenti e programmi operativi riferiti ai diversi strumenti di programmazione comunitaria?
- nell'ultima stagione di programmazione (2014-2020), come è stata concretamente realizzata, ovvero quali approcci, attività e modalità organizzative sono state adottate nella fornitura del servizio di AT alle AdG piemontesi?

Ci è sembrato utile procedere con un percorso di progressiva focalizzazione sul tema. Partendo da una ricognizione del concetto stesso di AT, si passa quindi a considerarne il recepimento all'interno degli strumenti programmatori per le politiche di coesione europei e nazionali per arrivare ad approfondirne le attività e modalità di attuazione adottate dai soggetti incaricati.
Il rapporto pertanto si struttura come segue. Nel paragrafo 1 si definiscono i contorni dell'AT tanto nei termini dei suoi elementi caratterizzanti che consentono di qualificarla come attività distinta da altre forme di esternalizzazione di servizi quanto nei termini delle sue finalità specifiche e, in estrema sintesi, se ne ricostruisce l'evoluzione all'interno della politica di coesione europea negli ultimi cicli di programmazione. Nel paragrafo 2 si ricostruisce attraverso analisi documentali e interviste in profondità l'esperienza piemontese dell'AT nel contesto dei Programmi Operativi dei tre fondi strutturali europei (FESR, FSE e FEASR), con specifico riferimento all'ultimo ciclo 2014-2020. Nel paragrafo 3 l'attenzione si sposta sull'esperienza di AT a supporto della programmazione e attuazione del fondo FAS/FSC in Piemonte con l'obiettivo di evidenziarne la specificità e le somiglianze rispetto agli altri strumenti di programmazione. Infine, il paragrafo 4 propone una sintesi dei principali risultati di questa breve esplorazione individuando

punti di forza e criticità delle soluzioni e delle pratiche di AT nella realtà amministrativa piemontese, nell'ottica di esplorarne la trasferibilità e replicabilità nel contesto del Piano di Sviluppo e Coesione.

2. L' Assistenza Tecnica nella Politica di Coesione

2.1 Per una definizione di Assistenza Tecnica

> Governments make decisions every day to balance short-term political agendas with long-term development objectives. To achieve these objectives, governments need support (Nastase et al 2020)

In questo paragrafo si propone una definizione del servizio di AT ovvero la definizione dei suoi confini, dei suoi componenti e di tutti quei fattori che lo rendono distinguibile da altri servizi specialistici a supporto dell'azione amministrativa. L'obiettivo è quello di isolarne la specificità in modo da individuare in maniera chiara i principali elementi da considerare per delineare attività, obiettivi e modalità organizzative di un efficace servizio di AT. Sebbene l'AT sia infatti progressivamente diventata una componente cruciale dell'azione amministrativa come strumento di traduzione di conoscenza in policy, programmi e pratiche sono stati fatti pochi tentativi di arrivare ad una definizione condivisa di cosa si intenda per AT, quali sono le determinanti per il suo successo e, ancor meno, di valutarne gli effetti e l'efficacia (Le et al 2014).

In prima battuta si può dire che ci si trova di fronte ad un servizio di AT quando una amministrazione, di qualsiasi tipo e dimensione, riceve supporto per la soluzione di un problema di natura tecnica che non può affrontare con la propria dotazione ordinaria di risorse umane, tecniche e conoscitive (Martin 1952). Questo era il caso spesso dei governi dei paesi in via di sviluppo nel processo di decolonizzazione che si è avviato dopo il secondo conflitto mondiale e che insieme alle necessità di ricostruzione dell'Europa postbellica ha consolidato la riflessione, e la pratica, sugli strumenti di rafforzamento della capacità amministrativa[1] (Wilson 2007).

Già in questa fase l'osservazione dei processi di AT consentiva di evidenziare due elementi caratterizzanti il servizio. Innanzi tutto l' *eterogeneità degli attori coinvolti e delle attività erogate*. L'AT poteva essere garantita da una vasta platea di soggetti (gli stessi governi, le università, le organizzazioni di funzionari e enti pubblici, associazioni professionali, ditte private, organizzazioni civiche…) richiesti di fornire supporto su altrettanta vasta gamma di funzioni (informazione, analisi economica e sociale, supporto amministrativo, selezione e formazione del personale,, stesura di leggi e ordinanze, progetti dimostrativi, servizi di laboratorio, riunioni e conferenze…). In secondo luogo, l'*importanza di un attivo coinvolgimento dell'amministrazione che riceve assistenza* che oltre a dover fornire una definizione chiara di problemi, obiettivi e tempi deve fornire supporto e legittimazione (Martin 1952).
La AT si è poi emancipata dal livello statale e dalla contingenza storica e si è diffusa come strumento di supporto all'azione amminsitrativa ai livelli intermedi e locali di governo a partire dagli anni'80 del XX secolo sotto la duplice spinta delle riforme amministrative (decentralizzazione e esternalizzazioni) e della necessità di dotarsi di competenze per la definizione e attuazione di programmi complessi quali quelli europei.

La riflessione su questi decenni di maturazione delle pratiche di AT ha consentito di individuare alcuni altri elementi chiave per la predisposzione di una AT efficace (Le et al 2014):

- un rapporto di lavoro ispirato a rispetto e fiducia e caratterizzato da un'intensa interazione tra soggetti che si percepiscono di pari livello.

1 SI prendano ad esempio degli sforzi per la definizione dell'AT a supporto dei paesi in via di sviluppo il Point IV Program degli Stiati Uniti del 1949 (https://en.wikipedia.org/wiki/Point_Four_Program) e il documento delle Nazioni Unite (1951) *The Expanded Programme of Technical Assistance for Economic Development of Under-Developed Countries*

- la definizione del contenuto e dell'intensità dell'AT devono essere adeguate alle esigenze specifiche del destinatario e ai risultati desiderati. Il committente ha il ruolo di leadership nella determinazione dei bisogni e dei metodi per soddisfarli.
- la conoscenza dell'ambiente organizzativo e delle condizioni che possono influenzare la capacità di recepimento dei destinatari e la possibilità di beneficiare del supporto.
- monitoraggio per tenere traccia delle attività attraverso la specifica di obiettivi misurabili collegati ad azioni concrete, feedback continui e cicli di miglioramento e discussione dei progressi.
- l'enfasi sull'empowerment e sulla motivazione

Il rapporto tra committenza e fornitore del servizio di AT è quindi fondamentale nella definizione di una pratica collaborativa così come la consapevolezza dell'amministrazione rispetto alle proprie reali esigenze di merito e di metodo è cruciale nell'orientare il servizio e nel riuscire a beneficiarne. Nel perimetro di questo rapporto il ruolo del fornitore di AT e quindi l'esito della stessa AT può variare dall'essere un esecutore (che svolge funzioni proprie e in sostituzione della PA), all'essere un partner (che collabora con l'amministrazione in genere su aree di particoalre complessità come complemento della PA) all'essere un agente di cambiamento (innescando percorsi di riassetto e ripensamento per modificare l'approccio ai problemi come rafforzamento della PA) (NAstase et al 2020),

La tabella 1 evidenzia come i diversi ruoli giocati dalla AT a supporto dell'azione amministrativa si associno a diversi bisogni, a diversi contesti di azione (determinati dalle specifiche dei programmi e dalla maturità dei committenti) e sono esposti a diversi rischi di fallimento.

Tabella 1 – Il possibile ruolo dell'AT a supporto della PA: bisogni, condizioni abilitanti e rischi

	Funzione della AT a supporto della PA		
	Sostituzione	**Complemento**	**Sviluppo di capacità**
Ruolo AT	"Esecutore" sostituisce la PA nelle sue funzioni	"Partner" collabora con la PA in aree ad alta specializzazione	"Agente del cambiamento" lavora con la PA per innescare processi di crescita di competenze e cmbiamento organizzativo
Bisogni	La PA ha bisogno di attività specifiche ma non ha le risorse e le capcità • Problema tecnico ben definito • Soluzioni note • Capacità non disponibile perché – problema urgente e non c'è disponibilità immediata – la competenza è molto specialistica e non conviene investire per internalizzarla	La PA ha bisogno di supporto esperto in specifche aree • Problema moderatamente complesso e soluzioni da individuare • Necessità di competenze specifiche • La PA ha bisogno di aiuto ma guida il processo	La PA ha bisogno di un un cambiamento complesso e richiede supporto specializzato per la facilitazione. • Problemi complessi e non ben definiti • soluzioni da individuare e richiesta di supporto incerta • La PA guida il processo
Condizioni abilitanti	• Carenze di competenze chiaramente identificate • Accettazione dell'esistenza delle carenze da colmare • Collegamento con altri dipartimenti governativi coinvolti dall'attività	• Livelli medi di autorità per garantire l'impegno della PA sull'argomento • Livelli medi di accettazione, capacità e disponibilità a collaborare con la AT sull'argomento • Prima identificazione delle aree di intervento	• Alto livello di autorità per legittimare coinvolgere le squadre di governo nel processo di cambiamento • Elevati livelli di accettazione del fatto che c'è un problema da risolvere attraverso un cambiamento • Livello medio di capacità del team governativo di lavorare sul processo di cambiamento

Rischi	• Mancanza di accettazione a vari livelli nel governo (alcuni possono sentirsi minacciati o non condividere la necessità di supporto) • Mancanza di autorità nel governo (chi decide per attivare la AT può perdere /non avere autorità sui servizi competenti) • duplicazione degli sforzi se non viene da domanda chiara di supporto ma dall'offerta di servizio	• Mancanza di impegno da parte della PA che può arrivare a chiedere alla AT di guidare il processo, il che alla fine danneggia l'appropriazione dei risultati • Quando si basa sull'offerta piuttosto che sulla domanda, può fornire consulenza altamente tecnica, ma non contestualizzata • Nessuna capacità sviluppata, dato un limitato coinvolgimento della PA • Conseguenze indesiderate a causa della sottrazione di risorse ad altre aree bisognose di riforma	• La necessità del coinvolgimenti di elevata autorità nella PA espone al rischio di . affidarsi troppo a una sola persona • perdere l'attenzione del referente perché ci si concentra troppo su risultati a lungo termine e non risultati immediati che creano più consenso • Gravi lacune in termini di infrastruttura e personale disponibile • Conseguenze indesiderate a causa della sottrazione di risorse ad altre aree bisognose di riforma

E' bene sottolineare che la categorizzazione delle attività e della funzione della AT proposta in tabella ha l'obiettivo di fornire un supporto alla riflessione sull'implementazione dei servizi di AT ma non allude a un'esclusività tra i ruoli e le funzioni. La AT è un processo dinamico e in evoluzione che coinvolge PA e consulenti in un percorso che, a seconda dei contesti e delle contingenze, oscilla tra le diverse funzioni di sostituzione, complemento o cambiamento. Allo stesso modo le attività di AT si possono considerare rispetto a un continuum di approcci che va da attività di AT 'basate sul contenuto' ad attività di AT 'basate sulle relazioni' con le prime focalizzate sulla fornitura e il trasferimento di conoscenza proprio delle funzioni suppletive o complementari e le seconde focalizzate sull'innovazione dei processi di interazione e delle reti che possono facilitare il cambiamento comportamentale e organizzativo (Le et al 2014).

Nel quadro dello sviluppo, integrazione o rafforzamento delle capacità (quindi senza considerare, forse un po' ottimisticamente, l'ipotesi della supplenza da parte dell'AT di capacità mancanti nell'amministrazione committente), una recente ed estesa ricognizione delle esperienze di AT nell'ambito dei fondi SIE (EC, 2021) evidenzia la rilevanza del contesto (ambientale, amministrativo e di policy) nella caratterizzazione del servizio di AT. Gli esiti di questa ricognizione rilevano infatti che il profilo dell'AT a supporto dell'attuazione dei Programmi Operativi è influenzato da fattori contestuali riferiti ai paesi e ai livelli di governo cui la AT si rivolge, alle diverse configurazioni istituzionali e agli specifici programmi che si è chiamati a supportare. Tutti fattori che sembrano contribuire ad orientare l'azione di AT verso uno dei seguenti ruoli:

• *Sviluppo delle capacità*. Analogamente ai programmi delle origini nel periodo post-bellico, negli Stati membri con minore esperienza con i fondi SIE (paesi dell'Europa centrale e orientale) l'AT viene utilizzata per costruire e mantenere i requisiti di base della capacità amministrativa

• *Adattamento delle capacità*. Nelle regioni più sviluppate, con capacità amministrative consolidate, le risorse di AT sono più limitate e sono spesso utilizzate in modo flessibile per adattare i processi e i sistemi amministrativi ai requisiti organizzativi, normativi o tematici in evoluzione

• *Coordinamento delle capacità*, con un ruolo dell'AT nel rafforzamento dell'accessibilità ai fondi SIE "sul campo" per garantire che si tenga conto delle specificità territoriali in situazioni di forte centralizzazione nella gestione dei fondi e il coordinamento della fornitura di servizi tra le autorità del programma nei contesti in cui la gestione fondi SIE è più regionalizzata.

Se questi sono i ruoli che, sulla base di evidenze empiriche, l'AT sembra assumere in ragione dello specifico ambito di intervento e in forza di esogeni condizionamenti ambientali, per far sì che l'AT si orienti al soddisfacimento delle effettive esigenze dell'amministrazione e dei programmi, è importante considerarla nella sua natura di servizio dinamico. Un servizio che evolve lungo un percorso che, per semplicità, si può riferire a tre fasi, tutte ugualmente importanti nel determinare il successo dell'AT e legate da una relazione fluida (e ricorsiva) e non da stringente propedeuticità:

1. il *decision-making*, ha l'obiettivo di identificare in modo collaborativo le necessità dell'amministrazione committente e la sua disponibilità a procedere, nonché i fattori ambientali che permettano di adottare l'approccio appropriato al contesto

2. la fase dell'*implementazione di strategie e attività di AT*, vede i consulenti impegnati nella collaborazione con la PA per portare avanti in maniera collaborativa le attività attraverso la proposta di buone pratiche utili al perseguimento dell'obiettivo specifico e/o l'adattamento delle pratiche allo specifico contesto e agli specifici bisogni del committente, un aspetto cruciale considerati i limiti alla trasferibilità delle soluzioni tra contesti e culture organizzative differenti (Martin 1952) e/o un rafforzamento a vario grado delle competenze e capacità presenti nell'organizzazione. La AT andrebbe vista come un modo di fare le cose in maniera diversa che necessita sempre di coinvolgimento, appoggio e legittimazione
3. la fase della *analisi dell'impatto*, volta a tirare le fila del lavoro svolto che si esprime nel grado di soddisfazione del committente. Una fase spesso trascurata ma che si è dimostrata importante nel monitorare i progressi a livello individuale, organizzativo e/o di sistema ed eventualmente apportare le necessarie correzioni alla strategia.

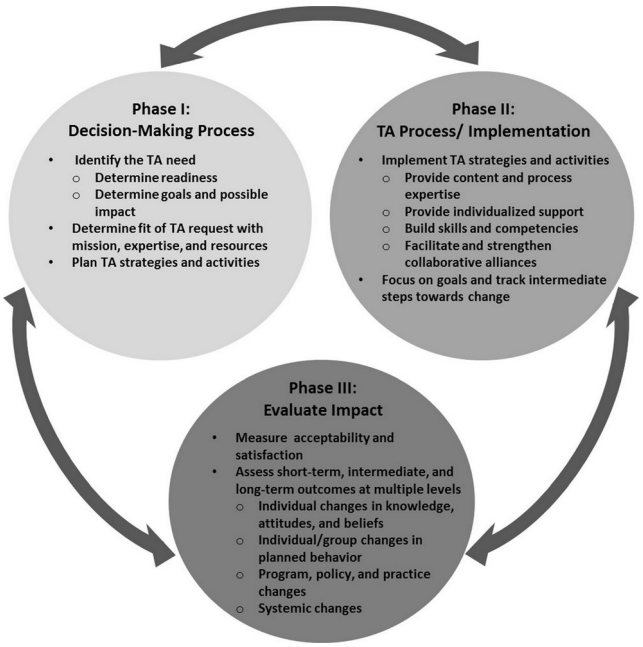


Figura 1 – Le fasi dell'AT (Le et al 2014)

In conclusione, da questa breve panoramica, si possono richiamare alcune spunti circa la natura e le caratteristiche dell'AT che verranno esplorati nelle sezioni successive.

Una definizione provvisoria si riferisce all'AT è un complesso di servizi specialistici che integrano l'azione, l'operatività e le capacità della pubblica amministrazione con l'obiettivo di garantire un'attenta programmazione e un'efficace progettazione e attuazione dell'intervento pubblico.

Questo complesso di servizi si distingue per alcuni caratteri:
• l'eterogeneità tanto degli attori coinvolti (all'interno e all'esterno delle amministrazioni) quanto per le attività erogate (studi e analisi, supporto a produzione normativa e regolamentare, valutazione, informazione e comunicazione, sistemi e reti..)
• la natura di servizio dinamico, in continua evoluzione che deve essere sottoposto a periodici feedback e ispirarsi a approcci di miglioramento continuo
• l'intensa e paritaria interazione tra soggetti che deve conservare un ruolo di leadership della committenza, intesa come attivo e consapevole coinvolgimento dell'amministrazione nell'attività tanto in

ordine alla precisa determinazione dei bisogni e degli ambiti di intervento quanto per il supporto e la legittimazione delle attività.

E requisiti da considerare in fase di progettazione:

• la conoscenza dell'ambiente organizzativo e delle condizioni che possono influenzare la capacità di recepimento dei destinatari e la possibilità di beneficiare del supporto;
• l'attenzione al ruolo che ci si aspetta giochi l'AT e che può variare su un continuum che va dalla supplenza dell'azione amministrativa, alla complementarietà all'innesco di processi di cambiamento e che può prevedere tanto lo sviluppo quanto il completamento e il coordinamento delle capacità dell'amministrazione;
• l' attenzione deve essere anche posta alla trasferibilità e adattamento delle soluzioni in diversi ambiti di intervento;
• il monitoraggio e la valutazione delle attività svolte nell'ambito dell'AT possono giocare un ruolo determinante nel controllo, adattamento e miglioramento del servizio.

Molti di questi elementi saranno ripresi e meglio esplorati nella pratica delle esperienze di AT per il supporto all'attuazione dei programmi regionali del Piemonte rlativi ai 3 fondi FESR, FSE e FEASR nella sezione 3.

Nel seguito si propone una panoramica sull'evoluzione del ruolo dell'AT all'interno della Politica di Coesione.

2.2 Ruolo della AT nella Politica di Coesione

La Politica di coesione costituisce oggi un ambito consolidato delle politiche europee. Nell'ultimo quadro finanziario pluriennale (2021-2027), attualmente in corso di approvazione, per la Coesione economica, sociale e territoriale sono stati stanziati oltre 330 miliardi di euro, pari al 30% circa del bilancio complessivo. Tuttavia non è sempre stato così, la politica di coesione non ha sempre avuto queste dimensioni e peso specifico, la sua rilevanza è anzi cresciuta molto negli anni che ci separano dall'avvio della costruzione della casa comune europea.

Per quanto sia possibile rinvenire l'origine della politica di coesione già nel Trattato di Roma del 1958, istitutivo della Comunità Economica Europea, e addirittura nel suo Preambolo in cui ci si ripropone di assicurare lo sviluppo armonioso delle economie dei paesi sottoscrittori, "riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite" è in realtà più corretto collocare il vero decollo della Politica di Coesione (con tratti simili a quella odierna) molto più avanti negli anni ovvero nel 1986 con l'adozione dell'Atto Unico Europeo. E' infatti in questo nuovo contesto, di una Comunità che nel frattempo si è già notevolmente allargata, che l'obiettivo richiamato nel preambolo dei Trattati viene effettivamente dotato di opportuni strumenti – i Fondi a finalità strutturale (Fondo agricolo di orientamento e garanzia, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale) – in grado di perseguire il rafforzamento della coesione economica e sociale e ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. L'Atto Unico affida inoltre alla Commissione il compito di preparare una "proposta d'insieme intesa ad apportare alla struttura e alle regole di funzionamento dei fondi esistenti[2] (…) le modifiche eventualmente necessarie per precisare e razionalizzare le loro missioni (..) nonché a rafforzarne l'efficacia e a coordinarne gli interventi fra di loro" (art 23, Atto Unico Europeo, 1986). Le ragioni di questa svolta sono

2 I tre fondi erano stati introdotti in momenti diversi, il Fondo sociale europeo e il Fondo agricolo di garanzia erano previsti nel Trattato del 1958, il Fondo europeo sviluppo regionale fu invece introdotto all'inizio degli anni settanta. Tuttavia questi fondi funzionarono per lungo tempo a regimi distinti e comunque al di fuori di un quadro comune come invece avverrà dopo l'adozione dell'Atto Unico Europeo in seguito al quale si incrementarono notevolmente le risorse finanziarie ad essi dedicati.

diverse, non ultima la presenza di sempre maggiori disparità tra territori e regioni in seguito all'allargamento della Comunità economica (che proseguirà anche negli anni successivi) e la conseguente necessità di individuare strumenti in grado di innescare processi di convergenza nell'ambito di un percorso di costruzione delle istituzioni europee orientato, in primo luogo, verso una sempre maggiore integrazione economica (dal mercato unico alla moneta unica).

La politica di coesione europea, per come la conosciamo oggi, inizia pertanto a muovere i primi passi alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso adottando una strategia di intervento i cui caratteri distintivi (programmazione pluriennale, partenariato, addizionalità e concentrazione delle risorse, valutazione, ecc.) sono tuttora presenti. Nel corso degli anni alcune di queste caratteristiche - ad es. l'arco temporale preso come riferimento per la programmazione, le regole relative alla concentrazione tematica e territoriale delle risorse, i criteri impiegati per l'allocazione dei finanziamenti ai territori - sono parzialmente cambiate, in risposta alle mutazioni del contesto di fondo e alle lezioni apprese dall'esperienza. Altri elementi sono invece stati inseriti ex novo (ad es. le regole del definanziamento in caso di mancato utilizzo delle risorse entro uno specifico periodo di tempo), quasi sempre nel tentativo di disciplinare la fase di attuazione al fine di promuovere un utilizzo più tempestivo ed efficiente delle risorse.

La storia della politica di coesione è infatti segnata dalla sempre maggior consapevolezza delle difficoltà incontrate per la sua implementazione. Il processo di attuazione dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali non è un'operazione semplice, anzi. Essa richiede strutture amministrative ben attrezzate, in grado di svolgere al meglio una pluralità di attività (dalla formulazione del programma alla rendicontazione delle spese) entro tempistiche predefinite. E solitamente le regioni in ritardo di sviluppo o comunque meno avanzate sotto il profilo economico sono solitamente anche quelle meno dotate di amministrazioni in grado di promuovere e realizzare programmi e progetti complessi. E' per questa ragione che fin dall'inizio la politica di coesione ha previsto misure di accompagnamento e attività di assistenza a sostegno delle amministrazioni più in difficoltà e/o per sostenere la realizzazione dei programmi più impegnativi.

Come si è già illustrato (vedi paragrafo 2.1), sono molte e diverse le attività di assistenza tecnica per "… aiutare le parti interessate ad attuare i programmi e i progetti finanziati dalla Commissione. Nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea, questo aiuto di natura finanziaria può essere utilizzato per le attività di preparazione, gestione, valutazione, monitoraggio, audit e controllo le attività di preparazione, gestione, valutazione, monitoraggio, audit e controllo[3]" ovvero la preparazione e la realizzazione di programmi e progetti, le attività di monitoraggio e valutazione, la comunicazione ma anche iniziative di carattere più puntuale quali la riduzione degli oneri amministrativi, l'individuazione e lo scambio di buone pratiche e più in generale il rafforzamento della capacità amministrativa.

Merita soffermarsi un momento sul rapporto tra AT e capacità istituzionale e amministrativa per meglio circoscrivere l'ambito e gli effetti attesi dei servizi di AT nel contesto dei fondi SIE ed anche perché un punto cruciale da considerare rispetto agli effetti dell'AT si riferisce proprio al suo ruolo nel rafforzamento delle "capacità della Pubblica Amministrazione funzionali all'efficienza ed all'efficacia delle politiche pubbliche"[4]. La scarsa capacità amministrativa era stata infatti segnalata dalla Commissione Europea nel Position Paper[5] del 2012 come una criticità rilevante per la corretta attuazione della politica di coesione in Italia (in particolare nelle regioni meridionali). L'Italia veniva quindi invitata a predisporre in fase di programmazione misure specifiche per sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione attraverso l'uso dei fondi per migliorare la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e nell'attuazione dei fondi

3 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/t/technical-assistance

4 Linee Guida DPS per la programmazione operativa dell'OT 11; Guidance Fiche (CE) for desk officer "Institutional Capacity Building (Thematic Objective 11)" vers. 2 del 22/01/2014

5 Position Paper per AP (Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012)

stessi. Ma al di là dei suoi auspicabili effetti di medio e lungo periodo sulla qualità dell'azione amministrativa, è bene chiarire che nel contesto dei fondi SIE il ruolo della AT, e delle attività finanziabili, va tenuto distinto dal rafforzamento della capacità istituzionale. Quest'ultimo è previsto come uno degli obiettivi tematici (OT 11) da sostenere con i fondi SIE ma l'AT "dovrebbe concentrarsi solo sull'attuazione dei fondi SIE […] ed è quindi limitata al periodo di programmazione, mentre la capacità istituzionale ha invece un obiettivo molto più ampio e di più lungo termine e si concentra sulla riforma e il cambiamento sistemico per migliorare le prestazioni intrinseche della pubblica amministrazione, indipendente dalla gestione dei fondi UE". Su questo punto, la regione Piemonte è intervenuta ed ha comunque voluto estendere la portata dei servizi di AT oltre la mera erogazione di servizi di supporto specifici, ribadendone la strategicità per il complessivo e duraturo miglioramento dell'azione amministrativa oltre i limiti degli interventi finanziati nel quadro della politica di coesione.

> In generale, si prevede che il sostegno dell'assistenza tecnica alle strutture regionali non si esaurisca nello svolgimento di specifiche attività, ma sia inoltre finalizzato ad adeguare e potenziare le competenze delle amministrazioni impegnate nell'attuazione e gestione dei PO. E' infatti ritenuto strategico l'accrescimento delle conoscenze e il potenziamento delle competenze di tali strutture amministrative, al fine di conseguire più elevati livelli di semplificazione e di efficienza amministrativa.
> I servizi di assistenza tecnica saranno destinati alla preparazione, sorveglianza, monitoraggio e gestione dei Programmi Operativi, che operino in affiancamento agli uffici delle AdG, e se del caso degli Organismi intermedi ovvero dei beneficiari, per il corretto espletamento delle diverse funzioni loro attribuite dal Regolamento recante disposizioni comuni. Vanno in particolare citati: (i) l'eventuale accompagnamento al

Al netto di queste precisazioni, le caratteristiche specifiche di tali attività possono ovviamente mutare in ragione sia del programma/progetto da realizzare, sia delle caratteristiche e dotazioni dell'Autorità di Gestione. Nel corso delle diverse stagioni di programmazione strutturali, la questione dell'assistenza tecnica ha assunto un ruolo sempre più rilevante ed anche una maggior formalizzazione (ad es. attraverso la puntuale definizione di un tetto massimo di spesa espresso in termini percentuali rispetto alla dimensione finanziaria del programma).
Ma vediamo come si è evoluta nel tempo l'Assistenza Tecnica nel corso dei cinque cicli di programmazione della Politica di coesione europea che si sono succeduti nel periodo 1988-2020 avvalendoci prevalentemente di fonti giuridico-normative (e della scarna letteratura in materia che si è riusciti a reperire).

2.3. AT nei cicli della programmazione comunitaria: regolamenti e risorse dedicate

In prima battuta possiamo utilizzare come principale fonte di informazione le disposizioni comuni disciplinate nei Regolamenti in cui, per ogni ciclo di programmazione, vengono definite le regole di programmazione e gestione di fondi e programmi.

Il quadro regolatorio sull'utilizzo dei fondi è cresciuto di dimensioni nel corso dei diversi periodi di programmazione. Il Regolamento 2052/88 relativo al primo periodo disciplinava la materia in 20 articoli e 12 pagine, il Regolamento 1303/2013 relativo al periodo che si sta chiudendo contiene 154 articoli e si estende per oltre 90 pagine (senza contare i 14 Allegati che accompagnano il provvedimento). Si è pertanto proceduto nel tempo a disegnare una disciplina più articolata ed approfondita mantenendo fermi alcuni principi (programmazione pluriennale, addizionalità, concentrazione tematica e/o geografica, valutazione, ecc.) e riformando nel contempo alcune caratteristiche e regole operative (numero obiettivi, criteri per attribuzione risorse, definanziamento, sistemi di controllo, ecc.). Seppur in minor misura, anche il tema dell'Assistenza Tecnica ha registrato nel tempo una disciplina più estesa, con regole di maggior dettaglio. E' rimasta invariata nel tempo una principale distinzione tra l'Assistenza tecnica promossa dalla Commissione

(rivolta soprattutto alle iniziative comunitarie) e quella più generale attivata dagli Stati membri (e relative Autorità di gestione).

Fin dai primi cicli di programmazione (1989-1993 e 1994-1999), l'Assistenza tecnica assume i tratti di elemento caratteristico del metodo di intervento dei fondi strutturali, insieme ai principi di complementarità e di partnership, per i quali l'azione comunitaria è aggiuntiva alle azioni nazionali ed è il risultato di un processo di concertazione tra diversi livelli di governo (Commissione, Stato membro e autorità regionali e locali designate). Il sussidio all'Assistenza Tecnica è equiparato alle altre previste forme di intervento finanziario alla pari quindi dei cofinanziamenti ai diversi strumenti (programmi operativi, regimi di aiuto, progetti, ecc.). Una prima definizione di Assistenza Tecnica, o meglio delle azioni in cui essa si può tradurre e concretizzare è formulata in modo esplicito nel Regolamento 2081/93 (per il ciclo 1994-1999) per il quale "i sussidi all'assistenza tecnica [comprendono] anche le misure di preparazione, di valutazione ex ante, di sorveglianza e di valutazione ex post degli interventi e i progetti pilota e di dimostrazione" (art 5).

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 si procede ad una riforma complessiva dell'intervento comunitario che, rispetto ai periodi precedenti, appare decisamente più strutturato ed integrato; tra le altre cose si amplia il periodo di programmazione (che diventa settennale), si riducono gli obiettivi (da cinque a tre), si rivisitano gli strumenti di programmazione (con la previsione del documento unico di programmazione). Si rafforza soprattutto la componente dedicata a sostenere la cosiddetta "efficacia degli interventi dei fondi", ovvero la corretta ed effettiva attuazione degli interventi, introducendo strumenti di monitoraggio e rendicontazione più esigenti rispetto al passato. In questo nuovo contesto anche l'Assistenza Tecnica assume un maggior rilievo rispetto ai precedenti cicli di programmazione, non tanto sotto il profilo della disciplina che ne regola l'utilizzo, che rimane in gran parte invariata, quanto invece sotto il profilo finanziario. È infatti nel ciclo 2000-2006 che si registra un primo relativo incremento di risorse finanziarie dedicate all'Assistenza Tecnica (tabella 1). Nei periodi precedenti i finanziamenti destinati all'Assistenza sono infatti di entità modesta, quasi inesistenti (e probabilmente anche di difficile rilevazione considerata l'assenza di sistematici strumenti di monitoraggio), nel periodo 2000-2006 assorbono una quota pari a circa 2% delle risorse complessivamente assegnate alla politica di coesione, senza particolari differenze tra regioni meno sviluppate e le altre.

Tabella 1 - Cohesion policy funding by broad policy area, EU 15, 1989 - 2013

% of total	Less-developed regions and Cohesion Fund				Other regions			
	89–93	94–99	00–06	07–13	89–93	94–99	00–06	07–13
Business support (including RTDI)	31.5	33.0	28.0	34.4	48.1	31.1	29.2	33.8
Infrastructure (transport, energy, telecom, social infrastructure)	36.3	26.1	30.9	23.2	5.2	1.5	13.4	13.2
Human capital (labour market, education, social inclusion, etc.)	20.6	24.7	24.5	22.3	39.0	56.8	45.8	34.6
Environment	1.6	14.3	14.0	15.4	7.6	9.8	8.6	14.2
Other	9.7	1.9	0.8	0.4	0.0	0.8	1.1	0.3
Technical assistance	0.4	0.0	1.8	4.3	0.0	0.0	1.8	3.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: riportata in Casula,2020, pag. 99

Rimane ferma la regola per cui l'Assistenza Tecnica è una forma di intervento insieme ai programmi operativi (o documenti unitari di programmazione) ai programmi di iniziativa comunitari e alle azioni innovative (art. 9). Ed è confermato anche il duplice canale di attivazione dell'assistenza tecnica ovvero per iniziativa della Commissione o nell'ambito più generale della programmazione. Una parziale novità, di minor interesse in questa sede, è la presenza nel regolamento di una parte dedicata esplicitamente ad

"Azioni Innovatrici e Assistenza Tecnica" di iniziativa della Commissione in cui si dispone che i fondi possano finanziare le misure preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo necessarie per l'applicazione del Regolamento.

Il Regolamento 1083/2006 che disciplina il funzionamento dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 prosegue il processo di consolidamento avviato nella stagione precedente. Non mancano per alcuni profili, quali ad esempio l'esclusione dalla disciplina comune del Fondo relativo all'agricoltura, la ridefinizione degli obiettivi, l'introduzione di un Quadro di riferimento strategico nazionale e degli strumenti di ingegneria. Rimane sostanzialmente inalterato il quadro generale con la conferma dei principi di programmazione pluriennale, addizionalità, partenariato, ecc. Per gli aspetti relativi alla programmazione si introducono alcuni semplificazioni sui contenuti e le caratteristiche del programma operativo per renderne più flessibile e agevole l'attuazione. Si dispongono invece misure più dettagliate per la gestione ed il controllo dei circuiti di spesa, prevedendo specifiche autorità di audit e di certificazione a fianco dell'autorità di gestione. A differenza del passato, il Regolamento disciplina in modo puntuale l'Assistenza Tecnica, sempre formalmente distinta tra quella realizzata su iniziativa delle Commissione e quella di competenza degli Stati membri. Nell'ambito dell'assistenza tecnica, il regolamento attribuisce agli Stati membri la possibilità di utilizzare i fondi per "finanziare le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo dei programmi operativi insieme alle attività volte a rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione dei fondi" (art. 46). Si prevedono anche specifici limiti massimi di spesa, diversi per in ragione degli obiettivi: il 4% dell'importo complessivo per gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione"; il 6% per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea". Si tratta di una quota di dimensione significativa che vale il doppio (in termini percentuale) di quanto impiegato nella stagione precedente (vedi tabella 1).

Anche per la stagione di programmazione 2014-2020, ovvero quella attuale in via di chiusura, si registrano novità e conferme. Rimangono sostanzialmente inalterati i principi di base ma si introducono cambiamenti nella loro declinazione operativa. Il perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale rimane la finalità generale dei fondi strutturali ma questi ultimi sono visti anche come strumenti nel quadro della Strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Tra le novità di maggior rilievo della stagione si segnalano l'introduzione della riserva di efficacia per l'attuazione e le condizionalità ex ante. La prima ha l'obiettivo di sviluppare una corretta programmazione e attuazione delle risorse; si tratta infatti di una quota variabile di risorse accantonata all'inizio del periodo di programmazione e assegnata solo se, entro il 2018, si conseguono dei target intermedi opportunamente definiti.[6]. A finalità parzialmente sovrapponibili risponde anche l'altra novità richiamata. Le condizionalità ex ante sono infatti un dispositivo per verificare in via preliminare la presenza di caratteristiche e requisiti in grado di garantire un utilizzo "efficace ed efficiente" dei fondi. In particolare, si cerca di rilevare l'effettiva presenza di quadri strategici e normativi nonché di adeguate capacità amministrative la cui assenza rischia di pregiudicare l'attuazione delle misure previste nei programmi operativi. Per quanto concerne l'Assistenza tecnica, non sembrano invece esserci sostanziali novità. Nelle considerazioni preliminari del Regolamento comune, si richiama l'esigenza di "precisare i tipi di azioni che possono essere realizzate come assistenza tecnica (..) con il sostegno dei fondi" nonché la necessità "di fissare soglie per la dotazione destinata all'assistenza Tecnica" (vedi i punti 56 e 104 delle considerazioni preliminari del Regolamento 1303/2013). E a queste richieste rispondono alcuni specifici articoli del Regolamento comune. Per quanto riguarda l'assistenza tecnica di iniziativa degli Stati membri, si precisa che i fondi possono sostenere: "attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami, controllo e audit (quindi cade il più generico rafforzamento amministrativo? "azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi sistemi elettronici per lo scambio dei dati e azioni mirate a

6 La riserva di efficacia era stata introdotta già nel precedente ciclo di programmazione, ma solo quale opportunità (l'Italia ne aveva fatto ricorso)

rafforzare la capacità di autorità, beneficiari e partner" (art 59).Si attribuisce tuttavia ai Regolamenti di ciascun fondo strutturale la possibili di integrare o modificare il novero delle azioni finanziabili come assistenza tecnica. Il Regolamento prevede inoltre che i programmi operativi possano contenere un asse dedicato esclusivamente all'assistenza tecnica e indica quali debbano essere i sui contenuti. Alla pari degli altri assi, anche quello relativo all'Assistenza Tecnica deve infatti indicare gli obiettivi che con esso si intendo perseguire, i risultati attesi, le azioni, ecc. (art. 96). Rimane invariata la soglia massima delle risorse da destinare all'assistenza tecnica, pari al 4% della dotazione complessiva del programma (art 119).

Ad ulteriore chiarimento dell'ambito dell' AT in contrasto con altre attività finanziabili nel contesto dei fondi SIE per l'incremento di efficienza e capacità amministrativa, merita riportare la classificazione degli interventi proposta nel regolamento di esecuzione 215/2014[7].

Tabella 3 - Nomenclatura per le categorie di intervento dei fondi di coesione (FESR. FSE e FC)

Campo	Dimensione	
	codice	descrizione
VIII Rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e dell'efficienza della pubblica amministrazione	119	Investimenti nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale al fine di promuovere le riforme, una migliore regolamentazione e la good governance
	120	Potenziamento delle capacità di tutte le parti interessate che operano nei settori dell'istruzione, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, della formazione e delle politiche sociali, anche attraverso patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale
IX Assistenza tecnica	121	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni
	122	Valutazione e studi
	123	Informazione e comunicazione

A queste categorie (richiamate anche nel seguito) si fa riferimento nel rapporto recentemente pubblicato "The use of technical assistance for administrative capacity building in the 2014-2020 period" (EC 2021) in cui si evidenzia come, nel complesso, i programmi predisposti dai 28 paesi membri nel periodo 2014-2020 abbiano allocato per l'AT un ammontare di risorse al di sotto della soglia consentita (3,1% del totale fondi SIE) pur con consistenti differenze da paese a paese che variano dallo 0.9% in Ungheria al 6% in Lussemburgo (Italia in media UE con il 3,3%). La ripartizione tra i fondi delle risorse assegnate alla AT (oltre 11 mld€) vede il FESR assorbire quasi la metà delle risorse complessive (48%) seguito dal FSE (33%) e dal Fondo di Coesione (19%). Per quanto attiene agli impegni (selected) e alla rendicontazione (declared)[8] alla fine del 2017 il tasso di impegno per i progetti di AT era del 49,7% per i 28 paesi, di poco inferiore al 54.3% per tutti i progetti SIE mentre di gran lunga inferiore il tasso di rendicontazione che si assestava al 15.2% , in ogni caso superiore all'11.9 % del totale dei progetti.

In termini di categorie di servizi[9] quella ampiamente predominante è la *Gestione degli interventi* con cui si indicano per semplicità le attività di Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni di cui al codice 121 in tabella (con oltre l'80% delle risorse) seguita dalle attività di *Valutazione e studi* (8,5%) e *Informazione e Comunicazione* (10,1%).

7 REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) N. 215/2014DELLA COMMISSIONE del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del regolamento (UE) n. 1303/2013.

8 Si sono considerati gli importi 'selected' nella versione originale come impegni di spesa, alla luce di una libera interpretazione della descrizione: *Where 'selected' refers to the financial resources allocated to projects (operations) selected by programme anagers, i.e. (project pipeline), also referred to as eligible cost reported by the programmes to the Commission; 'spending' or 'declared' relates to the expenditure reported by the selected projects which is eligible for reimbursement, as reported by the programmes to the Commission. See Reg. (EU) No 103/ 2013 Art 112.*

9 La tripartizione deriva da Metis GmbH (2014) *Co-financing Salaries, Bonuses, Top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, DG Regional and Urban Policy, European Commission

Dal rapporto si possono poi trarre alcuni elementi utili, seppure molto generali, il profilo dei servizi di AT nell'ambito delle politiche di coesione nell'ultimo ciclo di programmazione. Innanzitutto, la decisione sugli investimenti in AT sembra guidata prioritariamente dall'esigenza di *compliance* con i regolamenti e dalla necessità di adattarsi ai cambiamenti politici e istituzionali. Gli obiettivi principali dell'AT riguardano il potenziamento delle pratiche esistenti, l'innovazione e una migliore gestione delle risorse umane, ma ci sono anche molti servizi tesi a soddisfare problemi operativi specifici. Molte esperienze di successo di AT riguardano gli investimenti in risorse umane, l'adeguamento delle strutture organizzative e l'integrazione di sistemi e strumenti. Per quanto riguarda le risorse umane, gli investimenti si sono diretti verso la formazione del personale e altre azioni di acquisizione e consolidamento di competenze professionali a tutti i livelli: dagli organi del governo centrale, alle le autorità di gestione e agli organismi intermedi, dai beneficiari al partnariato coinvolto nel processo di implementazione. Gli investimenti in strutture organizzative sono invece stati utilizzati per finanziare la costituzione e i costi di gestione di enti, gruppi o reti o per migliorare il coordinamento interistituzionale e garantire l'armonizzazione delle procedure. La spesa in sistemi e strumenti viene principalmente utilizzata per sviluppare modelli di valutazione, database e altri strumenti analitici per migliorare la base informativa a supporto della programmazione e attuazione degli interventi. Infine, si è investito anche in supporto alla di pipeline di progetti e sistemi di supporto consultivo per i candidati e sistemi di comunicazione come siti web, punti di contatto e materiale di marketing o pubblicitario.

Infine, il rapporto formula alcune indicazioni riguardo le condizioni di successo dei servizi di AT, anche in ottica di rafforzamento delle capacità della PA. Sulla base dei casi studio analizzati si ribadisce la rilevanza del contesto rispetto al quale si pone come requisito essenziale l'appoggio e la legittimazione politica intrecciata con una cultura della cooperazione intra- e inter-istituzionale e la capacità di promuovere una visione a lungo termine così. Parimenti importante, su un piano più operativo, il coinvolgimento attivo delle parti interessate e un buon livello di competenza dell'amministrazione anche nei termini della predisposizione di un quadro di governance appropriato. Ulteriore elemento che incide nel successo delle iniziative di AT è la conoscenza e la capacità di adattamento al contesto che preveda una chiara comprensione dei bisogni e delle possibilità, e una visione condivisa dei processi e dei cambiamenti attesi.

3. L'Assistenza Tecnica nei POR dei fondi SIE in Piemonte nella programmazione 2014-2020

A seguire l'inquadramento generale del servizio di AT come strumento di supporto all'attuazione delle politiche di coesione finanziati dai fondi SIE, in questo capitolo si propone un approfondimento delle attività di AT nel contesto dei Programmi Operativi del Piemonte per i fondi FESR, FSE e FEASR nell'ultimo ciclo di programmazione. Per ciascuno degli strumenti si riportano brevemente le disposizioni regolamentari e la previsione di attività in sede di programma e se ne restituisce un profilo esperienziale sulla base di interviste con i soggetti incaricati dell'implementazione delle attività di AT.

L'approfondimento sulle pratiche di AT proposto nei prossimi paragrafi si occuperà di AT 'al netto' delle attività di valutazione ovvero si approfondiranno "solo" le modalità di erogazione e gestione di servizi di supporto alle AdG per la gestione e attuazione dei programmi e per le relative attività di informazione e comunicazione. La valutazione, oltre ad essere attività in sé più facile da circoscrivere e normata dai regolamenti, nel caso piemontese è affidata interamente all'IRES Piemonte. Con DGR 22-4230 del 21 novembre 2016, infatti, la Regione individua nell'IRES-Piemonte il soggetto in grado di svolgere il ruolo di valutatore indipendente dei programmi finanziati dai fondi europei. Le attività di analisi e valutazione delle politiche finanziate dai Fondi Europei sono quindi assegnate a IRES con specifiche convenzioni pluriennali e sono state inserite come linea di ricerca trasversale nel Programma Triennale di Ricerca 2017-2019 e nel Programma Triennale di Ricerca 2020-2022 dell'Istituto stesso.

3.1 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Tra i fondi SIE, il FESR è il fondo più rilevante per promuovere le politiche di coesione territoriale sia in termini di risorse assegnate (ca 965 Mln€ a fronte degli 872 Mln€ del FSE) sia in termini di concentrazione tematica nell'ottica del sostegno alla strategia UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il FESR richiede infatti alle regioni europee di concentrare gli investimenti su alcune aree prioritarie: innovazione e ricerca; agenda digitale; sostegno alle piccole e medie imprese (PMI); economia a basse emissioni di carbonio. La struttura del POR FESR 2014 – 2020 ha previsto l'attivazione di 7 Assi propritari in considerazione di 5 degli 11 Obiettivi Tematici delle politiche di coesione (art.9 Reg. UE 1303/2013)[10]:

Asse I - Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione (OT 1)
Asse II – Agenda digitale (OT 2)
Asse III – Competitività dei sistemi produttivi (OT 3)
Asse IV – Energia sostenibile e qualità della vita (OT 4)
Asse V – Tutela dell'ambiente e valorizzazione risorse culturali e ambientali (OT 6)
Asse VI – Sviluppo Urbano Sostenibile (OT 2/4/6)
Asse VII - Assistenza Tecnica

Al netto dell'AT, la concentrazione tematica vede quasi il 50% delle risorse assegnate all'Asse I (Obiettivo 1), seguito dall'Asse II (OT 2) e Asse II (OT 3) con ca. il 19% delle risorse. All'AT è riservato il 4%, come da regolamento, pari a 38,63Mln€.

10 OT1 - rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; OT2 - migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; OT3 - promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); OT4 - sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT6 - preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;

Tabella 18c: Ripartizione del piano di finanziamento per asse prioritario, fondo, categoria di regioni e obiettivo tematico

Asse prioritario	Fondo	Categoria di regioni	Obiettivo tematico	Sostegno dell'Unione	Contropartita nazionale	Finanziamento totale
"RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E INNOVAZIONE"	FESR	Più sviluppate	Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	230.333.685,00	230.333.685,00	460.667.370,00
"AGENDA DIGITALE"	FESR	Più sviluppate	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	28.908.448,00	28.908.448,00	57.816.896,00
"COMPETITIVITA' DEI SISTEMI PRODUTTIVI"	FESR	Più sviluppate	Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)	91.000.000,00	91.000.000,00	182.000.000,00
"ENERGIA SOSTENIBILE E QUALITA' DELLA VITA"	FESR	Più sviluppate	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	90.462.475,00	90.462.475,00	180.924.950,00
"TUTELA DELL'AMBIENTE E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE CULTURALI E AMBIENTALI"	FESR	Più sviluppate	Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	6.595.889,00	6.595.889,00	13.191.778,00
"SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE"	FESR	Più sviluppate	Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	2.250.000,00	2.250.000,00	4.500.000,00
"SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE"	FESR	Più sviluppate	Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	4.000.000,00	4.000.000,00	8.000.000,00
"SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE"	FESR	Più sviluppate	Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	10.054.978,00	10.054.978,00	20.109.956,00
Totale				**463.605.475,00**	**463.605.475,00**	**927.210.950,00**

Fonte : POR FESR Piemonte, ottobre 2020

3.1.1.AT nella programmazione

Il Regolamento 1301/2013 non menziona esplicitamente la AT ma lascia ampio spazio per l'utilizzo delle risorse ad assegnate a supporto dell'attuazione del programma. Prevede infatti nell'ambito delle attività finanziabili dal FESR (art.3) interventi a favore de "…la creazione di reti, la cooperazione e lo scambio di esperienze tra le autorità competenti regionali, locali e urbane e altre autorità pubbliche, le parti economiche e sociali e gli organismi pertinenti che rappresentano la società civile[…] gli studi, le azioni preparatorie e lo sviluppo di capacità" e individua tra le priorità di investimento (art.5, c.11) il rafforzamento della "…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".

In questo quadro il POR FESR, con esplicito riferimento alle sfide più urgenti per l'Italia individuate dal Position Paper del 2012, riserva spazio privilegiato alle azioni[11] di supporto e rafforzamento dell'azione amministrativa impegnadosi ad agire in sinergia con il POR FSE individuando "… interventi di Assistenza Tecnica che saranno specificamente rivolti alle amministrazioni che gestiscono le risorse FESR. Le attività di AT interverranno a supporto dell'efficienza nella gestione del POR FESR, garantendo la piena fluidità delle fasi di programmazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione e comunicazione, networking, risoluzione delle controversie, controllo[…] quanto indicato dalla Raccomandazione specifica n.3 del Consiglio Europeo sul PNR, per l'anno 2014, la quale sollecita nel "*Garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale (*2014/C 247/11)" (POR FESR, p.29).

Nella sezione dedicata all'Asse VII la AT viene descritta con riferimento alle categorie, già incontrate nel par.2.2, di *Gestione degli interventi*, *Studi e valutazione* e *Informazione e Comunicazione.* Per quanto riguarda la prima, che si può considerare la AP propriamente detta (Azione VII.1.1. - Assistenza tecnica) viene meglio definito l'ambito di intervento e gli obiettivi di un servizio che assume un profilo strategico e di orientamento non solo alle funzioni di supporto e complemento delle competenze e risorse presenti in amministrazione, ma di facilitazione e innesco di processi di miglioramento. L'AT del PRO FESR si intende infatti come " …supporto mirato sugli aspetti di maggiore complessità del sistema di gestione e sui fabbisogni organizzativi, tecnici e conoscitivi maggiormente avvertiti dalle strutture coinvolte nell'attuazione del POR FESR, per consentire, tra l'altro, il coordinamento, l'integrazione e l'ottimizzazione

11 Queste le 4 priorità individuate dall'Europa i) un ambiente sfavorevole all'innovazione delle imprese; ii) lacune infrastrutturali di rilievo nelle aree meno sviluppate e gestione inefficiente delle risorse naturali; iii) basso livello di occupazione, in particolare giovanile e femminile, e divario tra le competenze acquisite e quelle richieste dal mercato; iv) debole capacità amministrativa e pubblica amministrazione inefficiente

degli interventi cofinanziati dai fondi comunitari in un'ottica di programmazione unitaria. Le Azioni di AT saranno attivate in coerenza con quanto stabilito dalla Regione nel Piano di Rafforzamento Amministrativo, che rappresenta il quadro di riferimento e lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione ha programmato l'azione per rendere più efficace la propria organizzazione".

Dopo aver fornito un dettaglio operativo delle possibili attività che l'AT dovrà contribuire a sviluppare[12], si ribadisce che il contributo atteso "… è il rafforzamento delle strutture amministrative regionali - con riferimento alle competenze specialistiche ed alle conoscenze funzionali alla gestione delle politiche promosse con il POR […] sarà realizzata sia prevedendo un rafforzamento interno delle strutture sia affidando a strutture qualificate il supporto per attività di implementazione […] sia affidando servizi di supporto a strutture esterne, attraverso procedure di evidenza pubblica, sia selezionando personale tecnico da impiegare all'interno delle strutture regionali per il rafforzamento della governance del Programma. Si chiarisce infine esplicitamente la funzione di accompagnamento al miglioramento attribuita all'AT che "… attraverso il trasferimento di know-how, intende, in ogni caso, sostenere l'accrescimento delle conoscenze e il potenziamento delle competenze delle strutture amministrative già attive ed impegnate nell'attuazione e gestione del PO, favorendo l'internalizzazione e rifuggendo fenomeni di deresponsabilizzazione".

Oltre alla descrizione delle attività attese per la categoria degli *Studi e Valutazione*, il POR si sofferma poi sulla terza categoria *Informazione e Pubblicità* cui si riferisce "… l'elaborazione e attuazione di una "strategia di comunicazione" (art. 116 del reg. 1303/2013), che concorra a migliorare il livello e la qualità dell'informazione e della comunicazione sulle opportunità e sui risultati conseguiti dal PO. Le azioni di informazione e comunicazione saranno rivolte sia ai soggetti coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi (potenziali beneficiari e beneficiari effettivi), sia all'opinione pubblica in generale, al partenariato vasto ed alle strutture della stessa Amministrazione regionale"

Dei 38,63 Mln€ assegnati alle attività di AT la cateogoria della Gestione degli interventi (Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni) concentra l'85% delle risorse (oltre 32Mln€) seguita a distanza da Informazione e comunicazione (9% con 3.5Mln€) e Valutazione e studi (7% con 1.5Mln€).

3.1.2 AT in pratica: affidamento ed esecuzione del servizio

La AT del programma è stata implementata attraverso l'affidamento diretto a soggetti *in-house* (CSI Piemonte e Finpiemonte) per quanto riguarda la gestione dei servizi infomativi e la gestione amministrativa dei bandi e ad un'A.T.I. tramite procedura ad evidenza pubblica (base d'asta 5Mln€) per le restanti attività di gestione e attuazione del programma.

Per quanto riguarda i soggetti *in-house* i rapporti sono regolati da "accordi quadro" e poi da specifici contratti (e relativo atti di approvazione) riferiti alle diverse attività tenendo in considerazione le Linee guida relative al controllo analogo sugli Organismi partecipati dalla Regione Piemonte operanti in regime di "in house providing"[13]. Per gli affidamenti a CSI Piemonte in attuazione dell'accordo convenzione siglata a norma della D.G.R. n. 5-8240 del 27 dicembre 2018[14] si prevedono atti di approvazione delle diverse PTE (proposte tecnico - economiche) e CTE (configurazioni tecnico - economiche) a seconda degli strumenti

12 A titolo esemplificativo i) supporto tecnico-specialistico per la gestione, l'implementazione, il monitoraggio, la certificazione ed il controllo di I livello; ii) supporto alla definizione del Piano di monitoraggio ambientale iii) sostegno per l'ottimizzazione dei sistemi organizzativi e per la semplificazione delle procedure tecnico – amministrative … iv) supporto dei beneficiari del PO… v) sostegno per l'accrescimento delle conoscenze e il potenziamento delle competenze delle strutture amministrative vi) supporto per le attività inerenti l'attuazione dei piani d'azione relativi alle condizionalità ex ante non soddisfatte; vii) sostegno per l'attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato (Regolamento delegato (UE) n. 240/2014) viii) attivazione di modalità di reclutamento per il rafforzamento tecnico delle strutture regionali … ix) adeguamento del sistema informatizzato per lo scambio elettronico di dati e informazioni, per la gestione dei bandi, il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale…

13 http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/01/attach/dgr_06001_1050_01122017.pdf.

informatici da realizzare per soddisfare l'attività prevista nel POR di " … adeguamento del sistema informatizzato per lo scambio elettronico di dati e informazioni, per la gestione dei bandi, il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale, le attività di sorveglianza, valutazione e controllo di I livello nonché per le fasi di rendicontazione e certificazione, le comunicazioni e la trasmissione di documentazione con i beneficiari". La rilevanza del ruolo di CSI per l'attuazione del FESR (come degli altri fondi) è efficacemente chiarito dagli affidatari dell'AT

"I sistemi informatici che CSI predispone e implementa rispondono a un requisito fondamentale dei sistemi di gestione e controllo. Il ruolo di CSI è essenziale e fondamentale perché qualunque cosa la PA faccia se poi quei dati non dialogano correttamente con i sistemi di MEF-IGRUE è come non avessimo fatto niente" *(Intervista 1)*

Per gli affidamenti a Finpiemonte in attuazione della convenzione siglata ai sensi della D.G.R. 22 marzo 2010 n. 2 – 13588[15] con valutazione della congruità dell'offerta ai sensi della D.G.R. 16 febbraio 2018, n. 2-6472 [16] si prevede un incarico su ciascun bando su mandato della Giunta, che approva la scheda tecnica di misura. A norma della convenzione, Finpiemonte opera come organismo intermedio[17] nella gestione dei bandi, in particolare dell'Asse I e dell' Asse III. I costi relativi vengono caricati sull'Asse VII ad eccezione dei casi in cui opera in qualità di soggetto gestore di strumenti finanziari i cui costi relativi vengono caricati sugli strumenti stessi.

La rilevanza strategica del trasferimento di risorse agli Enti strumentali da parte della regione va ben oltre lo specifico compito che sono richiesti di svolgere nel contesto dell'attuazione del FESR e degli altri fondi. E' infatti uno strumento con cui la Regione Piemonte riesce a finanziare il potenziamento della sua capacità amministrativa attraverso la predisposizione di strumenti e pratiche che configurano un patrimonio di competenze essenziale per la gestione di processi in un programma che "..non è una monade ma è parte di un quadro di programmazione complessa e integrata".

AFFIDAMENTO DELL'INCARICO

A fronte della necessità di definire i requisiti del servizio e le modalità di affidamento, la Regione Piemonte si è orientata per una procedura di affidamento regionale, optando per il non ricorso alla gara centralizzata CONSIP che nel 2014 aveva provveduto ad individuare servizi di AT, e relativi costi, arrivando ad una standardizzazione del servizio che si configurava come obbligo per le AdG dei PON e come riferimento per la verifica della congruità degli importi messi a bando per le AdG dei POR, che erano però libere di provvedere in autonomia nella definizione di procedure di affidamento e disciplinari di gara.

---

14 D.G.R. n. 5-8240 del 27 dicembre 2018"Convenzione quadro per gli affidamenti diretti al CSI Piemonte per la prestazione di servizi in regime di esenzione IVA", per il periodo 1 gennaio 2019 - 31 dicembre 2021, successivamente modificata con D.G.R. n. 46-8955 del 16 maggio 2019
http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/24/attach/dgr_08955_1050_16052019.pdf
http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2019/06/siste/00000010.htm

15 D.G.R. 22 marzo 2010 n. 2 – 13588 "Affidamenti diretti a favore di Finpiemonte S.p.A.; approvazione dello schema di "Convenzione Quadro per gli affidamenti diretti a Finpiemonte S.p.A." e lo "Schema di contratto tipo – art. 2, comma 4 L.R. 17/2007" modificata dalla D.G.R. n. 17 – 2516 del 30.11.2015, con rinvio alle Direzioni competenti per materia l'approvazione di specifici contratti attuativi
http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2010/15/siste/00000123.htm
https://www.finpiemonte.it/docs/default-source/amministrazione_trasparente/dgr-17-2516-del-30-novembre-2015.pdf?sfvrsn=1ff6721c_0

16 D.G.R. 16 febbraio 2018, n. 2-6472 Approvazione della metodologia per la valutazione della congruità dell'offerta economica relativa agli affidamenti a Finpiemonte S.p.a. (art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.). .
http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/10/attach/dgr_06472_1050_16022018.pdf

17 Si veda la Descrizione delle funzioni e delle procedure in essere dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione approvata con D.D. n. 518 del 21/11/2018

La scelta va nella direzione di adattare il servizio di AT alla specificità dei processi e dell'amministrazione che è destinata a supportare, evitando i rischi insisti nel trasferimento di servizi e proposte troppo generici e standardizzati

Il modello di procedura centralizzata ha ricadute importanti sulla definizione dei servizi. Mentre su un capitolato come quello piemontese è la singola amministrazione che definisce il cosa gli serve e le modalità organizzative che si aspetta per avere risposta, su una procedura centralizzata come quella di CONSIP si definisce un servizio che per sua natura è più standardizzato…e poi ciascuna regione attinge a quel servizio sulla base delle proprie esigenze standardizzato come fosse un catalogo[…]nella sua natura di standardizzazione perde la potenzialità di adattabilità e personalizzazione che è il motivo per cui Regione Piemonte ha deciso di non ricorrere a CONSIP *(Intervista 1)*

Oltre alla possibilità di avere maggiore flessibilità nella definizione di servizi ritagliati sulle specifiche esigenze territoriali, amministrative e programmatiche, il ricorso alla gara centralizzata promossa da CONSIP sarebbe stato a rischio di un potenziale abbassamento della qualità del servizio erogato. Se infatti si decide di accedere ad un servizio 'a catalogo' con elevata standardizzazione dei dettagli operativi, c'è alta probabilità che l'elemento qualificante dell'offerta in sede di gara diventi il prezzo mentre la qualità perde di rilevanza. L'abbassamento del prezzo a parità di offerta tecnica per un servizio complesso per la gestione di un programma complesso quale l'AT per il FESR espone alle ricadute negative sulla qualità del servizio offerto. Diversamente può avere senso, "…come sembra che ci si stia orientando per la prossima programmazione, limitare la centralizzazione ad attività effettivamente standardizzabili quale l'Audit" (Intervista 1)

Con D.D. 14 luglio 2016 n.178 si è quindi provveduto all'aggiudicazione "… del servizio di Assistenza Tecnica a supporto dell'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale finanziato sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - Programmazione 2014 – 2020 all'A.T.I. ECOTER S.r.l. - POLIEDRA S.p.A. - PWC ADVISORY S.p.A. - DTM S.r.l. […] per l'importo complessivo pari ad € 4.000.000,00, oltre I.V.A. al 22% per € 880.000,00 e così per complessivi € 4.880.000,00 o.f.i".
A conferma di una certa indefinitezza delle attività riconducibili al dominio AT nel Capitolato Speciale d'Appalto si chiarisce che (art.4) si fa " …riferimento all'insieme di attività indicate al successivo art.5 le quali hanno l'obiettivo generale di sostenere l'attuazione del POR dotando l'Amministrazione Regionale di strumenti operativi, competenze e supporti che consentano i lraggiungimento di elevati livelli di efficacia, di efficienza e di esecutività nell'utilizzo delle risorse del POR stesso".

E all'art 5 vengono definite in dettaglio le sei macroaree che raggruppano le attività di AT e che in sintesi si possono descrivere come segue[18]:

1 *Supporto tecnico per l'attuazione del Programma, fornendo i necessari elementi di conoscenza e approfondimento tecnico, giuridico e amministrativo*, che prevede "la realizzazione di approfondimenti sulle norme giuridiche alla luce della giurisprudenza pertinente nonché l'individuazione e l'applicazione di soluzioni tecniche utili all'attuazione" con riferimento, a titolo esemplificativo, alla predisposizione dei bandi alla progettazione integrata, all'implementazione delle misure di internazionalizzazione e specializzazione intelligente, alla verifica delle voci di spesa ammissibili, al raccordo col valutatore indipendente…

2 *Supporto specialistico tecnico per la corretta applicazione della normativa unionale e regionale su argomenti inerenti ai temi trattati nel Programma*, inteso come "supporto giuridico per l'nterpretazione della regolamentazione europea e per la corretta applicazione della normativa europea sugli aitu di stato e sugli appalti"

3 *Supporto tecnico per la definizione, manutenzione, verifica delle procedure e degli strumenti di gestione, controllo e monitoraggio degli interventi,* ovvero per la "…predisposizione e verifica delle procedure e dei sistemi di gestione, controllo e monitoraggio" con particolare riguardo ai controlli di I livello

4 *Supporto tecnico alla gestione delle modalità attuative del POR ed alla formulazione di proposte di revisione dello stesso,* per quanto attien quindi alla "…revisione tecnico/finanziaria dei contenuti del POR e delle sue modalità attuative" con riguardo alla revisione del quadro programmatico e del Piano finanziario e procedure idonee a garantire un pieno utilizzo delle risorse

18 Si vede il capitolato per definire il dettaglio

5 *Supporto tecnico per la predisposizione dei documenti di valutazione e di analisi giuridico/finanziaria per lo svolgimento dei compiti e dei lavori del Comitato di Sorveglianza,* con riferimento alla " predisposizione di documenti tecnico/amministrativi …relazioni intermedie relative all'avanzamento del programma…relazioni riguardo la verifica del conseguimento degli obiettivi trasversali"

6 *Supporto di assistenza tecnica all'AdG e agli Organismi Intermedi alle operazioni di chiusura del POR FESR 2014-2020¸* in particolare la definizione della programmazione finale e dei processi rendicontativi, l'attività di monitoraggio finanziario,fisico e procedurale e la gestione dei rapporti con la CE.

Nel disciplinare si evidenziano anche elementi di natura organizzativa riferiti all'espletamento delle attività, esplicitando che "la natura dei servizi richiesti presuppone uno stretto collegamento tra l'affidatario e la Regione" da realizzarsi attraverso " l'attivazione di una sede fisica di lavoro presso la Regione Piemonte… individuazione di referenti fissi in relazione alle attività …predisposizione di un calendario periodicamente aggiornato di presenze fisse delle risorse umane componenti l'equipe dell'affidatario….realizzazione di azioni di accompagnamento, assistenza specialistica, consulenza…incontri bilaterali/di gruppo e gruppi di lavoro di coordinamento periodico". Si prevede infine una descrizione delle attività "di strutturazione del presidio organizzativo e di espletamento del servizio su un arco temporale di 9 anni e l'elaborazione di un piano di lavoro annuale entro il 31 gennaio di ogni anno.

E' importante sottolineare in ultimo che la stazione appaltante si è orientata per un contratto 'a corpo' e non 'a volume' senza quindi procedere al dettaglio dei costi e delle risorse necessarie per l'espletamento delle attività ma concentrandosi sulla definizione del servizio, un approccio anomalo per servizi di questa complessità. Di norma infatti i servizi di AT vedono una qualificazione del servizio e una quantificazione complessiva definita in numero di giornate, eventualmente suddivise per livello di seniority. In questo cass, gli aspetti quantitativi sono stati risolti nell'individuazione del numero di risorse che si richiedevano come disponibili a tempo pieno e l'identificazione di una pluralità di competenze attivabili.

ATTUAZIONE DELL'INCARICO

Al supporto squisitamente consulenziale la Regione Piemonte ha deciso di aggiungere una richiesta di accompagnamento vero e proprio che può intendersi come un "servizio omnibus" che va a coprire tutte le aree di azione dell'amministrazione e gli ambiti di intervento coinvolti nell'attuazione dello strumento di programmazione. All'interno delle macroaree, riportate nel capitolato d'appalto, il servizio (e le risorse) di AT vengono poi ad organizzarsi per ambiti di specializzazione, ad esempio tra chi segue i processi di programmazione e riprogrammazione, il supporto al monitoraggio e alla Relazione Annuale di Esecuzione e altri che seguono l'attuazione di specifici Assi.

La complessità del programma fa sì che molti problemi non siano cristallizzabili in una semplice domanda di servizio ma richiedono un'attività comune e di affiancamento tra AT e amministrazione. Per questo motivo la Direzione Competitività si è orientata per la strutturazione di un servizio di AT che prevede 4 persone presenti a tempo pieno presso gli uffici della direzione più una quantità di risorse e competenze che possono essere attivate a fronte di specifiche necessità. Si vedrà meglio nel seguito ma è fin d'ora utile rilevare che il modello organizzativo è costruito in ottica speculare all'amministrazione che deve servire e ritagliato sullo specifico delle linee di intervento del programma. E' quindi diverso, ad esempio, da quello adottato per l'AT alla Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, Adg del FSE (vedi sez 3.2) che è adeguato all'interazione con i diversi settori che la compongono e che hanno da gestire anche un numero di pratiche più consistente rivolgendosi alle persone singole e non ad imprese come nel caso della Direzione Competitività.

Assorbendo poco più del 10% delle risorse assegnate all'AT dal POR FESR (ca. 4 Mln€ su totali 38Mln€) le attività che compongono l'AT del FESR 'propriamente detta' rappresentano quindi una parte residuale dell'AT in termini quantitativi ma in termini qualitativi sono determinanti nel perseguire gli obiettivi di capacitazione e rafforzamento amministrativo ben oltre l'erogazione di servizi tecnici e strumentali.

Il servizio accompagna il programma lungo l'intero ciclo della sua attuazione e può essere sinteticamente riassunto come segue in relazione ai diversi blocchi di attività che l'AdG è richiesta di sviluppare e che rientrano in massima parte nel Progetto di Servizio del bando di affidamento.

1. Programmazione strategica, definizione del piano e articolazione secondo i regolamenti

L'attività di supporto alla Programmazione strategica non è un'attività puntuale ma in evoluzione lungo l'intera durata del programma e si concretizza nell'alimentazione attraverso opportuni approfondimenti del processo continuo di rilettura, confronto e aggiornamento del programma che può anche cristallizzarsi in prodotti specifici per l'aggiornamento del programma. Il POR-FESR è infatti stato modificato 4 volte per adeguare il documento di programma al cambiare delle condizioni di contesto (l' ultima infatti è stata in occasione dell'"Accordo Provenzano" a seguito dell'emergenza Covid-19) e/o a considerazioni e scelte politiche rispetto agli orientamenti complessivi dell'azione. In questi casi l'AT provvede alla redazione della relazione di accompagnamento e a tutte le attività istruttorie connesse.
La programmazione strategica significa non solo produrre una narrativa che racchiuda gli orientamenti programmatici ma anche la concreta costruzione di una struttura di gestione della programmazione che prevede indicatori utili al monitoraggio che hanno acquisito sempre più rilevanza nell'avvicendarsi dei periodi di programmazione che hanno visto un'evoluzione del controllo dell'avanzamento dei programmi non solo legato alla spesa ma al raggiungimento dei risultati e quindi alla valutazione degli impatti
Programmazione strategica significa, per l'AT, supporto alla definizione e aggiornamento di un adeguato set di indicatori rispetto al quale tutto il programma verrà gestito.
La programmazione strategica prevede anche l'interlocuzione diretta dell'AdG con gli altri attori istituzionali, prioritariamente il Dipartimento Coesione Territoriale - Presidenza del Consiglio e la Commissione Europea. Interlocuzione diretta significa che il ruolo dell'AT si limita alla partecipazione come uditori per acquisire informazioni dirette ma non si può in alcun caso configurare come sostituzione dell'AdG in sede di interlocuzione. Considerando che i soggetti operanti nel settore dell'AT si vanno costituendo come comunità di pratica al limite si può prevedere un confronto e uno scambio quindi tra livelli tecnici che però non si configura come sostituzione della responsabilità istituzionale.

2. Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)

Il SiGeCo è la "spina dorsale dell'attuazione del programma […] l'insieme di regole gestionali e burocratico–amministrative che normano il funzionamento delle diverse azioni che vengono attivate […] disciplina chi fa cosa, come con quali strumenti e con quali modalità informatiche a supporto". Come la programmazione strategica anche il Si.Ge.Co. per la sua attuazione è ovviamente in continuo aggiornamento tanto la sua scrittura come la sua manutenzione vedono coinvolta l'AT in maniera significativa. Nonostante nel periodo 14-20 il SIGECO sia stato ereditato in parte dal periodo precedente, e la Regione in materia sia molto autonoma e competente, l'attività di manutenzione vede l'AT molto coinvolta in quanto il SIGECO deve adeguarsi alle fasi di attuazione e agli strumenti che si scelgono per l'attuazione (come nel caso dell'impossibilità dei controlli di I livello in loco nel periodo COVID che ha prodotto una modifica del Si.Ge.CO per consentire i controlli da remoto).

3. Costruzione degli strumenti di attuazione

Una volta definita la strategia il POR deve essere attuato ovvero deve prendere corpo attraverso appropriati dispositivi di attuazione - siano essi bandi o altri atti - che possono variare considerevolmente in base agli interventi e ai destinatari (gli incentivi alle imprese prevedono senz'altro strumenti e procedure diverse dal

supporto alle PA). A seconda dei diversi dispositivi attuativi il SIGECO deve aggiornarsi per far sì che i dispositivi vengano messi a sistema e riconosciuti come strumenti attuativi del programma e l'AT gioca un ruolo determinante nella definizione dei dispositivi e nell'aggiornamento del Si.Ge.Co., ovvero supporta tanto la Programmazione operativa (approvazione delle schede di misura che definisce interventi, obiettivi, costi e coperture finanziarie e richiama le procedure del SIGECO per istruire la procedura di bando) quanto la Progettazione operativa (definizione di bandi e disciplinari che saranno approvati dal soggetto gestore).
L'intervento dell'AT nelle due fasi è estremamente vario sia per ambito che per attività. Il supporto può andare dalla verifica di conformità, alla rilettura e/o predisposizione bozze di possibili strumenti a seconda dei temi, degli ambiti e delle consuetudini alla compliance con i criteri di selezione generali stabiliti in seded di Comitato di Sorveglianza. Attenzione particolare in questa (come in altri) attività è dedicata al trasferimento di buone prassi, un importante correlato dell'affidamento dell' AT a soggetti esterni all'amministrazione:

" Ci sono infatti settori su cui la competenza regionale è forte, altri assolutamente nuovi in cui ci si inventa e si impara anche da altri ed è anche importante avere un soggetto capace di portare esperienze sviluppate altrove e di mutuare buone prassi"

4. Attuazione

In sede di attuazione le attività principali in capo all'AdG sono la gestione amministrativa e il monitoraggio del programma.
Per quanto riguarda la gestione amministrativa si tratta di gestione burocratica della pratica che in genere è un processo standardizzato e relativamente semplice per cui l'AT non interviene al netto di alcune richieste di consulenza per questioni particolarmente complesse.
Per quanto riguarda il monitoraggio, invece, l'AT è fondamentale. Il monitoraggio ha infatti la doppia natura di adempimento (trasferimento informazioni agli interlocutori esterni) e di supporto alla programmazione sia per strumenti formali (la Relazione Annuale di Esecuzione, in capo all'AT) sia per quelli non formali di supporto alla programmazione operativa. Per aunto attiene agli adempimenti, col progredire del programma i progetti vengono selezionati e realizzati dai beneficiari che caricano informazioni di avanzamento sia fisico che finanziario nel sistema regionale FINDOM, che poi nel sistema nazionale MEF-IGRUE per poi interagire con il sistema SCF della Commissione Europea. Su questa attività l'AT non interviene perché è gestita in autonomia dall'AdG che ha risorse dedicate per i trasferimenti di dati e informazioni. L'AT interviene incece quando c'è una richiesta specifica attraverso l'elaborazione dati sia fisici che finanziari per a supporto di esigenze conoscitive specifiche dell'amministrazione .

5. Controlli di I livello

Con riguardo ai controlli di I livello, che in coerenze con lo spirito dei fondi SIE (e integrate in Si.Ge.Co) che pretendono che chi opera e gestisce i fondi deve attivarsi in proprio per controllare che la gestione sia fatta secondo le regole, si individuano due blocchi di attività che però impegnano poco l'AT:
• *Validazione spese*. Attività propria della gestione amministrativa in capo all'amministrazione e rispetto alla quale l'AT non interviene se non nel caso di richieste da parte del RUP di pareri specifici su problematiche specifiche (es. ammissibilità di rendicontazione per alcune spesa)
• *Controlli di procedura di appalto.* Quando i beneficiari sono PA, attuano generalmente gli interventi attraverso appalti pubblici e quindi non solo è necessaria la validazione della spesa che sia sostenuta, quietanziata, pertinente e ammissibile ma anche che le procedure utilizzate siano corrette e coerenti con il codice appalti. C'è un gruppo di lavoro interno all'amministrazione che verifica la correttezza delle procedure di appalto, condizione necessaria per validare la spesa sostenuta. Anche in questo caso l'AT non interviene se non su richiesta e in situazioni specifiche a supporto con note, pareri giuridici ed eventualmente formazione ad hoc.

Per quanto riguarda i controlli di II livello, da parte dell'Autorità di Audit (terza parte) che verifica che l'AdG rispetti le regole che si è data, merita solo rilevare che per ovvii motivi di conflitti di interesse i soggetti che forniscono AT alle AdG non possono fornire AT all'autorità di Audit.

6. Comitato di sorveglianza, rispetto al quale l'AT ha un impegno consistente ma concentrato nel tempo per la predisposizione dei materiali utili all'interlocuzione con tutti i soggetti nazionali, comunitari e col partenariato.

7. Attività di formazione, che spesso si estrinseca nella forma dell'affiancamento on the job più che di strutturata attività didattica.

Il servizio di formazione e trasferimento delle competenze assume infatti preferibilmente il profilo di un momento di confronto tra addetti ai lavori (amministratori e AT) su questioni rilevate come problematiche, un'attività non finalizzata ad un inquadramento complessivo di una materia ma alla definizione di prassi concrete per lo svolgimento del proprio lavoro su specifiche questioni tecniche per arrivare auspicabilmente a condividere una visione e una soluzione (es. giornata sui controlli di I livello sugi aiuti di stato).

La formazione fornita dall'AT è quindi intesa più come momento collaborativo di un processo di supporto orientato alla soluzione di un problema che non come attività dedicata al trasferimento di nozioni generali per cui la regione ha servizi e bandi dedicati. Questi momenti collaborativi sono anche utili alla sistematizzazione delle prassi, ovvero a ricondurre a una consapevolezza procedurale e organizzativa determinate pratiche che nel tempo possono riprodursi perdendo però la ratio e la logica che aveva condotto alla loro definizione (ovvero, la deriva inerziale del 'si fa così perché si è sempre fatto così').
Importante sottolineare che per fare buona formazione, soprattutto quando in tesa come attività on the job di trasferimento di competenze e non di nozioni, è necessario conoscere in profondità l'amministrazione in cui ci si sta muovendo, le sue pratiche e la sua cultura organizzative.

Definite nei loro contorni essenziali le principali attività richieste all'AT del FESR, è però arduo approssimarne il loro peso relativo anche alla luce del fatto che, per scelta della stazione appaltante, si tratta di servizio a corpo e non a volume. Ed è anche impredittibile per la natura stessa del servizio che , anche a fronte di una programmazione 'a consumo', evolve nel tempo ed è soggetto ad adattamenti e aggiustamenti che vanificano gli sforzi di una pianificazione troppo dettagliata.

Per semplicità le ativtà erogate si possono distinguere in Attività ricorrenti perché legate ad adempimenti regolamentari (es. RAE che deve essere presentata in bozza tra maggio e giugno), Attività costanti (Supporto alla programmazione strategica incluso il monitoraggio funzionale alla revisione delle procedure) e Attività puntuali (quali le consulenze spot in sede di controlli di I livello). Considerando l'intero ciclo, le attività che concentrano le maggiori risorse sono il supporto alla programmazione strategica e operativa e alla progettazione operativa (bandi e disciplinari), seguite dall'attività continuativa di supporto al monitoraggio sia per la parte di adempimento che di approfondimenti analitici mentre sono meno impegnative l'attività di supporto alla gestione che è prioritariamente prerogativa dell'AdG.

ORGANIZZAZIONE

Il principio che deve guidare la definizione del modello organizzativo per l'AT è la predisposizione di una struttura in grado di interloquire con organizzazioni complesse nel quadro e per l'accompagnamento di processi complessi. L'obiettivo non deve essere quello di riprodurre la complessità in senso di mimesi della struttura del committente ma anzi di agire come strumento di semplificazione. L'organizzazione del servizio

è ovviamente menzionata nei bandi in ordine alla garanzia della capacità operatività necessaria allo svolgimento delle attività, ma la definizione rimane sufficientemente vaga da consentire una declinazione effettiva che sia adattabile alle consuetudini e alle pratiche dell'amministrazione. (ad esempio, l'AT riferisce all'AdG nella persona del direttore e del direttore vicario i quali però richiedono esplicitamente di definire l'organizzazione in modo da fornire supporto alle diverse strutture). L'organizzazione dell'AT dipende quindi dall'organizzazione dell'AdG che può variare estremamente pur nello stesso contesto programmatorio ed è necessaria una conoscenza attenta della struttura e dei processi che si devono supportare

"A fronte infatti di una medesima norma regolamentare (e a fronte del suo rispetto) ci sono organizzazioni che fanno scelte amministrative e organizzative profondamente diverse. Una fase inziale è stato quello di capire, imparare degli aspetti di prassi e procedurali interni all'organizzazione degli uffici. Direzione competitività è una grande organizzazione e capire chi si occupa di cosa".

Ciò premesso, la scelta dell'AdG è stata quella di richiedere una presenza costante in amministrazione nella forma di 4 persone a tempo pieno e fisicamente localizzate presso la direzione (il contratto ne prevedeva almeno 3 persone) per soddisfare la necessità dichiarata dalla AdG di avere un'interlocuzione continua. A questa squadra si aggiungevano poi una serie di competenze e risorse da attivare su domande di supporto specifico (es. consulenza giuridica e tecnico-contabile).

In assenza della possibilità di assegnare e rendicontare giornate di lavoro, il dimensionamento e il controllo del flusso di attività prevede

- a inizio d'anno l'ATI redige un Piano di lavoro annuale che riprende le attività esplicitate nel capitolato e nell'offerta tecnica e individua quelle che in corso d'anno si prevede saranno maggiormente sviluppate
- è poi prassi organizzare una riunione con tutti i componenti dell'ATI e AdG dove si raccolgono indicazioni sugli ambiti proprietari di lavoro e un momento di scambio per aggiustare e riequilibrare i carichi tra le diverse attività
- si redigono trimestralmente degli Stati di avanzamento Lavoro che riportano le principali attività sviluppate e i prodotti rilasciati
- si provvede alla predisposizione di una Relazione annuale che racchiude i SAL

3.1.3 Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del FESR

I regolamenti comunitari consentono di assegnare alle attività di AT fino al 4% delle risorse complessive del programma. Questa disponibilità copre una serie di attività varie dalla valutazione (affidata a IRES Piemonte), alle attività di comunicazione (es. l'iniziativa Fabbriche aperte) alla predisposizione dei sistemi informativi e la gestione informatica del programma (affidata a CSI) e, per una quota residuale rispetto alla dotazione complessiva (ca. 4Mln€ su totali ca. 38Mln€) alle attività di "AT in senso stretto… ovvero l'acquisizione di competenze e professionalità necessarie a dotarsi di servizi complessi per il supporto e l'accompagnamento dell'amministrazione nell'attuazione del programma". A quest'ultima ci si riferisce nel seguito.

L'AT dovrebbe fornire un supporto specialistico in grado di supportare l'amministrazione a fronte della eccezionalità delle regole di gestione e della complessità di attuazione dei fondi strutturali rispetto alle procedure ordinarie governate dalla PA. La soddisfazione di questa esigenza dà luogo a richieste di supporto e a servizi molto differenti a seconda delle sensibilità e delle culture organizzative delle regioni. Vi sono in Italia casi di amministrazioni regionali (Sicilia) che si sono orientate verso una delega pressoché totale dei processi su cui conservano solo responsabilità formale e hanno strutturato un'organizzazione parallela agli uffici pubblici dedicata a gestione amministrativa e a tutti gli adempimenti del programma ed altre (Liguria) che utilizzano l'AT in forma meramente consulenziale, con specifiche richieste su specifici processi per specifiche soluzioni che, una volta acquisite, vengono gestite autonomamente.

La Regione Piemonte ha adottato invece "…un modello di servizio proprio di un'amministrazione che sceglie, decide e guida". Questo approccio, che nell'opinione dei soggetti affidatari è il più coerente con la natura stessa dell'AT e il più capace di produrre e consolidare risultati utili alla gestione di processi complessi, presuppone un'amministrazione "…che ha una competenza tecnica adeguata e una consapevolezza delle proprie prerogative, compiti e anche delle plurime esigenze fa si che il lavoro di AT sia facilitato e molto soddisfacente". L'approccio dell'amministrazione piemontese è stato preciso nel delimitare il campo di applicazione dell'AT, ovvero nel definire fino a dove il supporto dell'AT viene richiesto perché caratterizzante del servizio che è stato affidato e dove invece l'AT non è richiesta e non è opportunoed che intervenga perché c'è una competenza e ci sono ambiti di attività che sono propri e devono rimanere propri dell'Amministrazione regionale. Oltre che essere funzionale all' organizzazione del servizio di AT questo approccio è anche corretto dal punto di vista dei principi, allo stesso tempo riconoscendo il ruolo dell'AT e responsabilizzando l'amministrazione.

Sulla scorta dell'esperienza piemontese di AT al FESR si possono in conclusione individuare alcuni punti che possono utilmente essere considerati in fase di progettazione del servizio.
Innanzi tutto, come si diceva, è importante riuscire a delimitare il campo di applicazione del supporto di AT perché consente all'AT di lavorare meglio. Un diretto correlato della consapevolezza dell'amministrazione della propria responsabilità e della conseguente definizione di un argine all'AT permette all'AT di esprimere al massimo il proprio potenziale di supporto. Questa chiarezza aiuta l'AT perché evita che sia soggetta a richieste disordinate da parte dei funzionari e mantiene la responsabilità in capo agli amministratori di valutare se e fino a che punto utilizzare l'AT per dare forma e contenuto all'azione amministrativa, si tratti della predisposizione di bandi, del rilascio di relazioni informative o dell'acquisizione di pareri. Dove questo argine non viene chiaramente definito, ovvero laddove sia invalsa la prassi di utilizzare il servizio di AT in una sorta di delega informale, l'AT per cautelarsi dai rischi di un'esposizione eccessiva è incentivata a tenere un profilo più basso nella realizzazione delle proprie attività.

Nella responsabilità e consapevolezza dell'amministrazione rientra anche la necessità di avere contezza del servizio che si sta richiedendo e quindi se possibile di evitare di procedere in maniera standardizzata. La trasferibilità delle pratiche di AT per progetti complessi è limitata e la chiarezza rispetto alle proprie esigenze è fondamentale. Se non si può contare su una consolidata esperienza (come nel caso dei fondi SIE che si rifanno a una struttura di programmazione che è evoluta secondo una logica comunque incrementale) è essenziale dedicare tempo e risorse per un'analisi dei fabbisogni di AT, in particolare se i programmi sono particolarmente diversi dal passato o del tutto nuovi.

Un altro aspetto che deve essere tenuto in considerazione riguarda il ruolo indiretto dell'AT nel promuovere con la sua attività la coesione intrinseca dei processi. In un'organizzazione complessa infatti c'è tendenza a parcellizzare i processi il che può produrre delle sovrapposizioni che possono generare inefficienza dovuta alla ridondanza dei processi quanto mancanza di un collegamento tra processi della stessa filiera ma può anche sfociare in conflitto. Su questo l'AT può giocare come catalizzatore di sinergie organizzative.

La profonda conoscenza dell'amministrazione, delle pratiche e della cultura, dei referenti formali e informali dei diversi ambiti, del 'chi fa cosa' è poi fondamentale per tarare il servizio sulle specifiche esigenze e nella direzione di erogare un supporto realmente efficace e capace di raggiungere i destinatari, compresi i processi di formazione e trasferimento di competenze. A questa conoscenza deve essere data importanza nella fase di avvio delle attività così come, nei limiti del possibile, nella selezione dei soggetti cui affidare il servizio.

Attenzione deve essere anche rivolta alla messa a punto di un'interlocuzione sistematica con i soggetti gestori dei sistemi informativi che, per la complessità stessa dei processi che sono richiesti di gestire, da strumento (obbligato) di supporto all'attuazione possono diventare un vincolo.

Per quanto attiene infine più direttamente alla selezione del soggetto cui affidare l'AT 'propriamente detta' rileva richiamare alcuni punti che meritano attenzione. E' importante che il bando sia accompagnato da un dettagliato progetto di servizio per l'AT che si sta richiedendo che provenga da un'attenta analisi congiunta delle specificità del programma e della realtà organizzativa di riferimento. Rispetto a quanto richiesto è poi necessaria una quantificazione dei volumi attesi e una valorizzazione economica non solo congrua ma ragionevole e congruente (attraverso un attento bilanciamento dei profili richiesti). L'esperienza e la conoscenza del territorio e dei soggetti in esso operanti deve essere un criterio cui sia data la dovuta importanza pur nel bilanciamento con l'esigenza di selezionare soggetti che non abbiano esperienza troppo limitata in modo che sia facilitata la veicolazione di informazioni e di modelli di buone prassi che è un notevole valore aggiunto dell' affidamento di AT. Nella valutazione complessiva delle offerte, bisogna porre attenzione al peso relativo attribuito all'offerta economica. Nel caso dei servizi di AT infatti il rischio di dare troppo peso al ribasso dell'offerta economica e al conseguente possibile abbassamento della qualità del servizio erogato è, per la complessità dei processi in gioco, più alto che in altri affidamenti. Una volta definito il progetto di servizio e il costo bisogna quindi usare cautela nella ponderazione del criterio del ribasso economico a garanzia del soddisfacimento delle attività definite nel progetto di servizio.

3.2 Il Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il regolamento 1304/2013 assegna al FSE molteplici obiettivi di intervento su domini distinti che concorrono a determinare a livello aggregato la perfomance occupazionale di un sistema socioeconomico e a livello individuale l'occupabilità delle persone.
Gli interventi finanziabili col FSE come da regolamento possono essere riferiti, con qualche semplificazione, a tre macroambiti:
Occupazione

- promozione dell'occupazione e miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro, con particolare riferimento a coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro,
- sostegno alla mobilità professionale volontaria e all'invecchiamento attivo e in buona salute, anche attraverso forme innovative di organizzazione del lavoro, promuovendo la salute e la sicurezza sul lavoro
- inziative a favore dell'occupazione giovanile (IOG) per sostenere i giovani disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET)

Inclusione e welfare

- promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà
- rafforzamento dell'accesso a servizi di interesse generale accessibili, sostenibili e di alta qualità

Istruzione e Formazione

- investimenti nell'istruzione e nella formazione professionale per aumentare l'attinenza al mercato del lavoro
- contrasto all'abbandono scolastico precoce, a promuovere l'accesso paritario a un insegnamento di buona qualità

La struttura del POR FESR 2014 – 2020 per il Piemonte ha previsto l'attivazione di 4 Assi propritari in considerazione di 4 degli 11 Obiettivi Tematici delle politiche di coesione (art.9 Reg. UE 1303/2013)[19] cui si aggiunge un asse dedicato all'Assitenza Tecnica al programma:

Asse I - Occupazione (OT 8)
Asse II – Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà (OT 9)
Asse III – Istruzione e Formazione (OT 10)
Asse IV – Capacità istituzionale e amministrativa (OT 11)
Asse V - Assistenza Tecnica

Al netto dell'AT, il piano di finanziamento somma a 837,6Mln€. Di questi, il 48% si concentra sull'Asse I, seguito dall'Asse III con il 31% e l'Asse II con ca. il 21%. Al rafforzamento istituzionale e amministrativo, Asse IV, è assegnato un residuale 3% mentre all'AT è riservato il 4% come da regolamento pari a 34,87Mln€ per un budget complessivo del POR di oltre 872Mln€.
Merita richiamare che, diveramente dal FESR, nel POR FSE due assi che sommano complessivamente ad oltre il 7% delle risorse sono dedicati al supporto e al rafforzamento dell'azione amministrativa.

3.2.1 AT nella programmazione

Come già nel caso del FESR, anche il regolamento FSE non aggiunge dettagli circa l'ambito di applicazione e i servizi di AT[20] ma, in coerenza con la natura e gli obiettivi del fondo, individua già nel preambolo la necessità di "…migliorare l'efficacia dell'amministrazione pubblica a livello nazionale e regionale, nonché la

19 OT8 - promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT9 - promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; OT10 - investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; OT11 - rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

capacità di un'amministrazione pubblica di agire in una logica partecipativa" con attenzione volta non solo al rafforzamento della PA ma di tutti "…i soggetti che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali, incluso il settore della lotta contro la discriminazione". A tal fine viene richiamato esplicitamente (art.3) l'OT11 dei fondi SIE per la promozione di un'amministrazione pubblica efficiente attraverso "… investimenti 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 […] 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".

Le possibili sinergie tra le attività finanziate dall'asse IV riferito all'OT11 e dall'Asse V dell'AT sono esplicitate nella sezione dedicata nel POR (quadro 2.B) in cui si dichiara come le attività di AT verranno predisposte "… in stretta connessione con gli interventi di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa di cui all'OT 11 (Asse 4)". Le attività di AT sono descritte genericamente con riferimento alle tre usuali categorie di "supporto alla preparazione e gestione del POR", di produzione di "evidenze rese disponibili dalle iniziative di valutazione" e di "diffusione adeguata delle pertinenti informazioni riguardanti le opportunità rese disponibili e al contributo dell'UE".

E viene poi fornito un dettaglio esaustivo, per quanto esemplificativo, dei servizi attesi richiamati nell'elenco che segue:

- preparazione, sorveglianza, monitoraggio e gestione del Programma Operativo che operino in affiancamento agli uffici dell'AdG, e se del caso degli Organismi intermedi, per il corretto espletamento delle diverse funzioni loro attribuite dal Regolamento recante disposizioni comuni;
- supporto alla messa a punto dei dispositivi di attuazione del POR nel pieno rispetto delle norme comunitarie.
- l'eventuale accompagnamento al ridisegno strategico e di governance che deriverà dal nuovo assetto di funzioni amministrative tra gli enti territoriali nelle materie di competenza del FSE (formazione, istruzione, lavoro, servizi sociali, ecc.);
- lo svolgimento dei controlli di primo livello e la messa a punto delle proposte di certificazioni di spesa;
- la corretta e integrale alimentazione dei sistemi di monitoraggio previsti a livello nazionale e comunitario;
- la preparazione delle eventuali revisioni del Programma;
- il buon funzionamento del Comitato di Sorveglianza del POR FSE;
- l'assistenza alla preparazione della chiusura delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020;
- il raccordo e il coordinamento con le attività promosse dagli altri Fondi alla scala regionale e con i titolari di altri Programmi regionali e nazionali inclusi nell'Accordo di Partenariato 2014-2020;
- investimento sui sistemi informativi del Programma assicuri la corretta alimentazione dei flussi di dati necessari alla sorveglianza e al calcolo delle diverse categorie di indicatori;
- attività di valutazione durante il periodo di programmazione, la cui organizzazione sarà definita nell'ambito di un apposito Piano che, in conformità a quanto previsto dall'art. 56 del Reg. (UE) 1303/2013, potrà coprire anche più Programmi;
- attività di comunicazione, che, ai sensi dell'art. 116 e dell'Allegato XII del Reg. (UE) 1303/2013, dovranno scaturire da un'apposita strategia per pubblicizzare presso cittadini e beneficiari le principali realizzazioni

20 L'AT è menzionata con riferimento alla IOG (Art. 21) quando si afferma che "… la dotazione specifica dell'IOG può essere considerata dagli Stati membri per il calcolo dell'importo totale massimo dei fondi destinato all'assistenza tecnica per ogni Stato membro".

della politica di coesione, e segnatamente del FSE, in Piemonte, nonché di segnalare le opportunità alle quali gli stessi possono avere accesso;
- altre attività di assistenza tecnica che possano utilmente concorrere a migliorare l'efficacia e l'efficienza del Programma Operativo (preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di reti, risoluzione dei reclami, controllo e audit).

Nell'ambito del POR FSE tutte le attività elencate sono finanziate unicamente a valere sulle risorse dell'Asse a esse dedicate per totali 34,87 Mln€ che, con riferimento alle catogrie di interventi, si concentrano principalmente sulla *Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni* (27 Mln€, 79%) seguita da *Informazione e comunicazione* (4,7Mln€, 13,5%) e infine *Valutazione e studi* (2,5Mln€, 7%).

3.2.2 AT in pratica: affidamento ed esecuzione del servizio

Come nel caso del FESR quindi anche per nel FSE è stato destinato all'AT il massimo dell'ammontare di risorse a norma dei regolamenti. Di queste, di nuovo in analogia al FESR, una quota cospicua è stata destinata agli affidamenti agli enti strumentali dell'amministrazione regionale: Finpiemonte per la gestione dei bandi, il CSI Piemonte per la predisposizione dell'infrastruttura informatica e la gestione dei servizi informativi e l'IRES Piemonte come valutatore indipendente. Se però gli attori e i ruoli sono gli stessi diverso è il loro coinvolgimento. Il FSE infatti si differenzia profondamente dal FESR innanzitutto perché nella maggior parte degli interventi finanziati i beneficiari sono in massima parte individui e famiglie invece che imprese, al netto delle Pubbliche Amministrazioni cui entrambi i fondi in parte si rivolgono. In secondo luogo perché il FSE si innesta su ambiti di policy (istruzione e formazione, politiche del lavoro, welfare e inclusione) che sono prerogative ordinarie delle pubbliche amministrazioni. Questa diversità tra i fondi si riflette nella diversità delle amministrazioni preposte al loro governo, tanto in termini di cultura e pratiche organizzative quanto in termini più strutturali di processi e distribuzione delle competenze tra gli uffici.

E' lecito aspettarsi quindi che il servizio di AT del FSE risenta di queste diversità di contesti organizzativi e di policy al cui supporto è destinato. Ed infatti tanto il coinvolgimento degli enti strumentali quanto il modello organizzativo adottato dal soggetto affidatario sono profondamente diversi da quanto si è visto per il FESR.

Per quanto concerne il coinvolgimento degli enti strumentali merita rilevare che l'unico ente strumentale a ricoprire un ruolo analogo nei due fondi è l'IRES Piemonte che in quanto valutatore indipendente, svolge la stessa funzione prevista dai regolamenti, con le ovvie differenze che discendono dagli stessi regolamenti dei fondi e ancor più dalle politiche da essi finanziate. Diverso, e ridimensionato, è invece il ruolo di Finpiemonte che nel FSE è marginale in quanto i bandi sono gestititi internamente all'AdG, con la notevole eccezione dei bandi destinati alle imprese. Altrettanto diverso, e in direzione opposta, il ruolo di CSI che è "…un grande consumatore di risorse dell'AT del FSE…" per la gestione dei sistemi informativi per due ordini di ragione. Per l'implicità complessità degli interventi finanziati dal FSE che si rivolgono a un'ampia platea di beneficiari (operatori accreditati, CPI, individui, famiglie, imprese , PA…) che accedono a un sistema unico che richiede un grande sforzo di integrazione dell'infrastruttura informatica. Tutti gli operatori infatti hanno accesso a un sistema per la registrazione delle persone che accedono ai servizi (SILP) che è inoltre integrato con i sistemi ministeriali quali ad esempio il portale dei CPI che è mantenuto costantemente aggiornato anche per adeguarlo aggiornamenti alle novità normative. Inoltre, come si è già introdotto, gli interventi del FSE gestiti dal CSI si innestano nei processi di gestione delle policies ordinarie e non si limitano allo strumento di programmazione, il che significa la gestione dei processi ordinari di 35 CPI e di 900 operatori sul territorio piemontese che hanno accesso seppur parziale al sistema.
L'esperienza del FSE conferma l'importanza del ricorso alla gestione *in-house* di alcuni servizi di AT. Sia perché è una scelta strategica per il mantenimento di queste strutture che sono state create per soddisfare esigenze della PA e che non avendo un mercato hanno un costo che non può essere coperto dai ritorni economici e rendono quindi necessari i finanziamenti pubblici. Sia perché non è detto che l'intervento dei

privati garantisca un risultato migliore dal momento che la conoscenza del contesto gioca un ruolo determinante nell'efficacia dei servizi. Se un incarico (ad esempio la valutazione in capo a IRES) è svolto da una società *in-house* , con esperienze e relazioni consolidate sul territorio, questa ha senz'altro strumenti per capire il contesto e orientare il servizio molto migliori rispetto a un soggetto privato che ha un incarico un periodo ridotto e che ha bisogno di tempo per entrare in sintonia con il resto del sistema e al termine non garantisce neppure la continuti ed un'effettiva messa a sistema del lavoro svolto.

AFFIDAMENTO DELL'INCARICO

Una piccola quota, come nel caso del FESR, di poco superiore al 10% della dotazione complessiva dell'Asse V, è poi destinata all'AT 'propriamente detta' ovvero alle attività di "affiancamento e supporto scientifico, metodologico e organizzativo all'AdG impegnata nella programmazione, progettazione operativa, attuazione, gestione, sorveglianza e monitoraggio del programma"[21].

L'incarico all'ATI aggiudicataria (Poliedra Progetti Integrati s.p.a. – IS-LM s.r.l. – PriceWaterHouse coopers advisory s.p.a) è stato infatti affidato per ca. 4.034.016 € (al netto dell'IVA), ammontare di poco superiore a quello del FESR (che sommava a 4 Mln€ netti) e che, sebbene superiore al FESR in percentuale rispetto alla dotazione complessiva dell'AT, risultava da un ribasso decisamente più consistente (oltre il 30% a fronte del 20% del FESR).

Come anticipato, l'AT del FSE si differenzia da quella del FESR anche per quanto riguarda le modalità di affidamento. A partire dal progetto di servizio che diversamente dal bando per il FESR quantificava (art.3) in 10.080 giornate/persona la consulenza necessaria per "…la chiusura della programmazione 2007-2013 al fine di supportare l'attuazione del programma in particolare nella definizione di indirizzi strategici e programmatori e nelle sue fasi di attuazione, gestione, sorveglianza e controllo, dotando l'Amministrazione di strumenti operativi, competenze e supporti che consentano all'azione amministrativa di raggiungere elevati livelli di efficacia, efficienza e di esecutività nella gestione e attuazione dello stesso." Nel progetto si faceva poi riferimento al fatto che il servizio di AT messo a bando "…non si esaurisce nello svolgimento delle specifiche attività ma è anche finalizzato ad adeguare e potenziare le competenze dell'amministrazione impegnata nell'attuazione e nella gestione del programma operativo". Si è cioè ritenuto opportuno sottolineare che dal servizio di AT non ci si aspetta solo che abbia funzione di supplenza, integrazione e complemento ma che inneschi duraturi processi di miglioramento e potenziamento delle competenze.

Una criticità (potenziale) rilevata in relazione all'aggiudicazione, su cui si tornerà in conclusione e che già si è avuto modo di rilevare in relazione all'AT del FESR, è il peso attribuito all'offerta economica e la modalità di calcolo dell'importo messo a base d'asta. Per quanto riguarda la definizione dell'importo a base d'asta, è invalsa una prassi che genera una catena di sconti e ribassi che non può che esporre al rischio, nel medio periodo, di un abbassamento della qualità del servizio perché non più sostenibile ai prezzi offerti.

Questa catena di ribassi si è originata a partire dalla gara CONSIP del 2014. In quella sede, CONSIP aveva posto a base di gara un importo che è stato ribassato, in esito alla gara, del 40/50% a seguito dei quali sono stati aggiudicati gli appalti per incarichi di sui PON nazionali (25-30 mln€). Il problema è nato quando le Regioni (e il Piemonte tra queste) che dovevano a norma di legge riferirsi a quel prezzo per assicurare la congruità degli importi indicati nei bandi, hanno assunto il prezzo della gara CONSIP come prezzo a base di gara su cui hanno chiesto un ulteriore ribasso. Il prezzo avrebbe dovuto invece essere assunto come ormai determinato e la valutazione si sarebbe dovuta spostare sulla offerta tecnica. Al momento il problema invece che risolversi sembra essersi ulteriormente aggravato considerando che nell'ultimo affidamento per la chiusura 2014-2020 e riprogrammazione nell'importo già ribassato viene posto a base della successiva gara. Per quanto riguarda invece l'eccessivo peso attribuito al criterio dell'offerta economica, potrebbe

21 Dall'Allegato A alla Determinazione 824 del 23/10/2015 "PROGETTO DI SERVIZIO – Servizio di Assistenza Tecnica all'Autorità di gestione del POR Piemonte Fondo Sociale Europeo per la programmazione 2014-2020 e la per la chiusura della programmazione 2007-2013"

essere ragionevole considerare la possibilità di non proporre affatto un ribasso dopo aver fissato un prezzo secondo un qualsiasi metodo di calcolo in quanto, data la natura dei servizi, non si possono dare fattori intervenienti e strumentali (es. innovazione tecnologica) che possano influenzare in maniera consistente il costo del servizio .
Il progetto di servizio prevedeva 8 linee di attività (per il cui dettaglio si rimanda all'allegato di cui alla nota 21) che si richiamano nel seguito nei loro tratti essenziali.

Linea 1. Supporto tecnico-specialistico finalizzato alla chiusura del POR-FSE 2007/2013, che in particolare ha riguardato il monitoraggio della spesa e la verifica di ammissibilità delle operazioni in overbooking, la predisposizione della domanda di pagamento del saldo finale e la redazione del rapporto finale di esecuzione del POR

Alla linea di chiusura del 2007/2013 fanno poi seguito le 7 linee relative al Supporto tecnico-specialistico per l'attuazione del POR-FSE 2014/2020 e in particolare …

Linea 2. …per la realizzazione di un sistema di programmazione integrato degli interventi e predisposizone degli strumenti attuativi
Con riferimento alla individuazione e predisposizione degli strumenti attuativi, , intesi come strumenti operativi per conseguire gli obiettivi specifici del programma, si richiede in questa linea il supporto per
• allineare il contributo del POR alla strategia comunitaria per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
• individuazione dello strumento attuativo più opportuno per la tipologia di operazioni da selezionare (avviso pubblico, programmazione negoziata…) e implementazione dello stesso
• modelli di intervento innovativi e sinergie con altri fondi
• predisposizione documentazione per la riprogrammazione
• assistenza metodologica e organizzativa in fase di valutazione ex-ante
• impostazione sistema di indicatori di risultato e di realizzazione e monitoraggio della rilevazione degli stessi in raccordo con il valutatore indipendente

Linea 3. … per l'accompagnamento nella definizione e nell'attuazione di interventi volti a promuovere l'innovazione sociale e lo sviluppo di nuovi modelli di welfare …
L'inclusione attiva prevista dal POR-FSE richiede forme di innovazione sociale per la sostenibilità delle iniziative nel medio periodo, per cui si richiede assistenza per
• individuare schemi di intervento per mettere a sistema apporti pubblici e privati
• attuare azioni per promuovere il sistema di welfare regionale
• sperimentare, valutare e sviluppare soluzioni innovative al fine di affrontare bisogni di carattere sociale con la partecipazione di tutti gli attori interessati
• individuazione di nuovi modelli di intervento integrato a seguito delle modifiche intervenute nell'organizzazione delle politiche attive del lavoro e del sistema degli ammortizzatori sociali

Linea 4. … per la definizione del Sistema di Gestione e Controllo …
Come già per il FESR, l'AdG deve predisporre una descrizione delle funzioni e procedure adottate dall'AdG per la gestione e il controllo del PO da trasmettere all'Autorità di Audit. A tal fine all'AT è richiesta
• la definizione del Si.Ge.Co in conformità ai criteri UE
• la definizione di procedure di gestione dei rischi
• in caso di delega ad Organismi Intermedi, la definizione di linee guida per l'esecuzione e controllo delle funzioni delegate
• la predisposizione di manualistica volta a definire procedure standard per l'attuazione, gestione e controllo del PO
• progettazione e implementazione di strumenti e procedure di gestione finanziaria del programma

Linea 5. … per l'analisi e la valutazione del sistema informativo …
Ai fini di garantire il costante raccordo con i soggetti incaricati di implementare la piattaforma informatica su cui poggia il sistema informativo CSI, all'AT si richiede
• un'analisi rispetto alla completezza dei dati contenuti nel sistema informativo, al fine di garantire il monitoraggio fisico, finanziario e procedurale degli interventi
• la valutazione delle funzionalità gestite dal sistema informativo al fine di invidiuare ambiti di miglioramento

Linea 6. … alla preparazione al funzionamento del Comitato di Sorveglianza …, che prevede la predisposizione delle relazioni di attuazione annuali in coerenza con gli indirizzi comunitari e l'analisi e predisposizione dei documenti a supporto dei lavori del Comitato di Sorveglianza

*Linea 7. … per la corretta applicazione delle normative comunitarie …*che richiede approfondimenti giuridico-amministrativi per

• il monitoraggio e analisi della produzione normativa e giurisprudenziale comunitaria e nazionale pertinente con l'attuazione del PO
• il rilascio di pareri formali in materie inerenti il PO
• l'applicazione della normativa sugli aiuti di stato, sugli appalti, sulla privacy e sulle procedure di selezione delle operazioni da finanziare
• la redazione di bozza di articolati nell'ambito della revisione delle norme regionali in materie inerenti il PO

Si precisa poi che il supporto tecnico potrà essere richiesto anche per la docenza su temi trasversali alla programmazione in ambito di formazione interna
Linea 8. …per la gestione dei rapporti con i soggetti istituzionali …ovvero per il supporto ad un momento che si riconosce essere 'molto delicato' attraverso la predisposizione di documentazione per la gestione dei rapporti con l'UE, e con le autorità nazionali e locali ai fini dell'attuazione del PO.

ATTUAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

Analogamente al FESR, anche le attività di AT possono per semplicità dividersi in Attività ricorrenti che, pur non continuative , accompagnano l'attuazione del PO per la sua intera durata e sono caratterizzate da periodicità costante (es. supporto per il Comitato di Sorveglianza), Attività costanti che impegnano con continutà seppure non con uguale intensità il servizio di AT (supporto alla programmazione e al monitoraggio) e Attività puntuali o sporadiche che vengono erogate in momenti precisi (es. la chiusura della programmazione 2007-2013) o su specifica richiesta dell'AdG (es. pareri).

Le linee di attività quindi non hanno lo stesso peso né sono tutte attive nello stesso momento. Scendendo un po' più nel dettaglio tra le Attività Costanti che impegnano maggiormente l'AT spicca la la linea 2 (…per la realizzazione di un sistema di programmazione integrato degli interventi e predisposizione degli strumenti attuativi) che è considerata la linea di presidio del servizio anche per come è stata interpretata e quantificata dalla stazione appaltante, ed è quindi la linea che assorbe in maniera cospicua la maggior parte degli impegni. Su questa linea sono infatti state fatte confluire, ad esito di un percorso di confronto e condivisione con l'AdG, tutte le attività relative all'attuazione del programma e in particolare la predisposizione dei bandi per tutti i settori della Direzione, tanto per la fase di elaborazione quanto per tutte le analisi preliminari. L'impegno sugli strumenti attuativi si può quindi considerare l'attività caratterizzante dell'AT nel contesto del FSE, il che è ragionevole in considerazione del fatto che, come si è già ricordato, diversamente dalla Direzione Competitività, la elaborazione e gestione dei bandi è svolta internamente alla Direzione Lavoro. La linea 2 si sviluppa in parallelo e in sinergia per tutta la durata del PO con la linea 4 (…per la definizione del Sistema di Gestione e Controllo…) che riguarda l'area dei controlli

amministrativi che il Regolamento obbliga a prendere in considerazione nell'attuazione del PO e dell'elaborazione delle regole interne di gestione del PO funzionali ai Controlli di I e di II livello che devono obbligatoriamente adeguarsi all'evoluzione degli strumenti attuativi. Continuativa ma decisamente meno impegnativa è la Linea 5 (… per l'analisi e la valutazione del sistema informativo …) che controlla la rispondenza dei tracciati del sistema alla normativa ragionale , nazionale e comunitaria e il grado di armonizzazione tra di essei ed eventualmente interviene a proporre adeguamenti. Tra le attività puntuali e sporadiche si possono annoverare senz'altro la linea 1 (…per la chiusura del POR-FSE 2007-2013) che si risolve in avvio di incarico così come la linea 7 (… per la corretta applicazione delle normative comunitarie …) e 8 (…per la gestione dei rapporti con i soggetti istituzionali …) che supportano il PO per l'intera durata ma con carichi di lavoro relativamente trascurabili. Unica attività ricorrente la Linea 6 (… alla preparazione al funzionamento del Comitato di Sorveglianza …,) che ha cadenza annuale e richiede una assegnazione di risorse per un periodo circoscritto.

Più dello specifico contenuto delle attività del FSE, rileva però riportare il modello organizzativo adottato per la loro realizzazione. In considerazione della struttura organizzativa della Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, che redistribuisce le sue funzioni tra settori ben definiti nelle proprie competenze e nella propria cultura e pratica organizzativa, su richiesta della stazione appaltante la quantificazione dell'impegno (ovvero l'assegnazione delle giornate di lavoro) sulle singole linee deve essere ripartita tra i settori o ,se si preferisce, in ciascun settore si individuano le esigenze di attività da ricondurre alle diverse linee.

Figura 2 – La struttura matriciale della pianificazione AT nel FSE 2014 – 2020

		Settore della Direzione				
		Istruzione	Formazione	Politiche del Lavoro	Raccordo amministrativo	Standard formativi
linea di attività da progetto di servizio	Linea 1. Supporto tecnico-specialistico finalizzato alla chiusura del POR-FSE 2007/2013	giornate/persona	giornate/persona	giornate/persona	……	……
	Linea 2. …per la realizzazione di un sistema di programmazione integrato degli interventi e predisposizione degli strumenti attuativi	giornate/persona	giornate/persona	……	……	……
	Linea 3. … per l'innovazione sociale e lo sviluppo di nuovi modelli di welfare …	giornate/persona	……	……	……	……
	…					

La matrice rappresenta il Piano di Lavoro annuale che risulta da un incontro preliminare ad inizio d'anno tra soggetto incaricato dell'AT e responsabili dei settori per individuare le attività principali che si prevedono e su cui si deve organizzare il servizio e si produce una stima di consumo in funzione delle attività e in funzione del settore. Ogni settore ha un dirigente responsabile che individua i referenti per le attività con cui si decide su quale linee assegnare le giornate. L'interlocuzione ordinaria e l'operatività corrente coinvolge anche i funzionari più operativi

Sul versante dell'AT, in sede di gara viene indicata una struttura organizzativa che individua responsabili per macroaree di attività e responsabili per settori che per certi versi rimane sulla carta perchè l'evoluzione stessa del servizio e delle condizioni di contesto non consente di rispettare la distribuzione delle responsabilità individuata in origine. L'organigramma viene predisposto perché i capitolati richiedono che dimostri di essere strutturato e organizzato in maniera sufficiente a garantire un servizio di AT ad attività così complesse. Nella pratica dell'erogazione del servizio poi, e in applicazione del principio di 'mimesi'

rispetto all'organizzazione cui ci si rivolge, si individuano i referenti di settore in base alle esperienze consolidate che governano gruppi di lavoro flessibili dedicati all'assistenza al settore specifico; gruppi che si compongono e integrano con le competenze necessarie in ragione delle linee di attività da sviluppare.
Il panorama dei referenti interni all'AdG e delle relazioni che intercorrono con l'AT è quanto mai eterogeneo e varia tra chi, molto competente, non gradisce la AT e chi ne fa un ricorso quotidiano. Al netto di questa variabilità di approcci, nell'ultimo servizio di AT si è cercato di promuovere una pratica assimilabile alla funzione di Pianificazione e controllo adottata in molte aziende. Un confronto costante con incontri all'inizio dell'anno per la pianificazione generale e incontri periodici per un aggiornamento su quanto è stato fatto ed eventuali aggiustamenti e ripianificazioni in caso di scostamenti o di mutamenti nelle esigenze. Si è cercato di sviluppare un dialogo continuo che serve per capire e per far funzionare il servizio, evita di perdere il controllo del processo e consente di riequilibrare la quantificazione del servizio in corso di svolgimento senza provocare uno scontento generale dei referenti tra i referenti che si trovano a dover giustificare giornate che non erano state attribute al loro settore (per un imprevisto incremento di attività) e referenti che al contrario hanno un ammanco di giornate da rendicontare.

3.2.3 Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del FSE

L'esperienza dell'AT al FSE e il suo confronto con l'esperienza del FESR suggerisce che tanto i contenuti del servizio di AT quanto le modalità di erogazione del servizio sono determinati dal convergere di diverse dimensioni di eterogeneità. La diversità degli strumenti di programmazione, delle aree di policy, delle tradizioni, strutture e culture amministrative proprie delle direzioni regionali (AdG) sembrano determinare diverse modalità di utilizzo dell'AT (definizione e erogazione del servizio).

In queste diversità rileva richiamare come fattore comune e strategico l'utilizzo degli enti in-house che si rileva cruciale da due prospettive. Da quella strumentale al supporto al PO in ragione della garanzia, che un privato reclutato sul mercato non potrebbe assicurare, dell'erogazione di un servizio calibrato sullo specifico contesto amministrativo e territoriale e gestito da un'ecosistema di strutture con una rodata storia di integrazione e cooperazione. Da quella strategica per il potenziamento della capacità amministrativa della PA regionale in ragione del fatto che il finanziamento pubblico è necessario per il mantenimento di queste strutture che non avendo un mercato non hanno ritorni che rendano sostenibili i loro costi operativi e di struttura.

Un elemento che si conferma rilevante è quindi la conoscenza del territorio e dell'amministrazione cui si rivolge il servizio di AT. Per quanto cruciali, per ovvie ragioni di legittimità dei bandi questi criteri non possono essere caricati di eccessivo peso, dal momento che escluderebbero dalle gare molti soggetti che non hanno potuto maturare esperienza nel contesto specifico e si alimenterebbe un circolo vizioso di riassegnazioni ai stessi soggetti. Ciononostante è un criterio che non si può non oggettivare e la cui assenza può arrivare a rendere incapaci le gare d'appalto di selezionare l'aggiudicatario in grado di erogare il servizio in grado di soddisfare le esigenze di supporto della stazione appaltante

" Un servizio di AT può andar male perché vincono soggetti che non hanno conoscenza del territorio e che impiegano anni per acquisire la conoscenza specifica e entrare in possesso del know.how che consente di applicare esperienze e metodologie…sono attività estremamente complicate in cui non si può 'girare la chiave e partire' ma ci sono giornate, mesi, anni di esperienza dei singoli spese a far funzionare la macchina in un dato contesto,…è un valore che rappresenta una sorta di corto circuito perché non possono avercela tutti ma…se fossi una PA nell'assegnare la gara avrei paura che arrivi qualcuno che mi fa lo sconto più alto perché è vero che mi fa risparmiare soldi pubblici ma non conosce il territorio e c'è il rischio che si metta a fare tutt'altro da quanto sarebbe necessario e in ultimo a mettere in difficoltà la struttura stessa "

Ancora con riferimento alla selezione dei soggetti affidatari, anche dall'esperienza del FSE si conferma l'esigenza di non sopravvalutare la rilevanza dell'offerta economica a fronte dell'offerta tecnica. Bisogna superare la ' logica delle penne' tipica degli uffici appalti per cui una volta definito il servizio o prodotto da

acquisire, questo è identico quale che sia il fornitore. Questa logica non funziona per servizi complessi come l'AT in cui si dovrebbe valutare soprattutto l'esperienza e il progetto tecnico mentre l'offerta economica dovrebbe essere meno rilevante nel determinare l'esito della gara.

Sarebbe opportuno una volta definito il prezzo (secondo un qualsiasi metodo di calcolo, prendendo il riferimento CONSIP o facendo una media degli affidamenti analoghi negli anni precedenti) non andrebbe proposto un ribasso […] tanto non ci possono essere stati fattori intervenienti (es. innovazione tecnologica) che hanno fatto aumentare la produttività e calare il costo dei servizi.

Ancora sui bandi di selezione, potrebbe essere utile orientarsi su bandi di dimensioni anche inferiori su richieste più specifiche, ovvero evitare un bando unico onnicomprensivo di tutte le attività di AT rispetto alle quali è comunque difficile comporre un complesso di competenze in grado di soddisfare tutte le esigenze con il massimo livello di qualità disponibile, anche in considerazione della lunga durata temporale dell'incarico. Sarebbe sufficiente mantenere un affidamento unico per una quota consistente (80%) che copra i servizi complessi di AT lasciando la parte residua di servizi più specialistici e puntuali per affidamenti più contenuti a soggetti diversi. E' un'opzione che migliorerebbe senz'altro il servizio di AT ma richiede maturità e consapevolezza dell'amministrazione…

"…e la voglia di fare gare d'appalto. Far funzionare bene i processi di selezione dei fornitori della PA è il presupposto per far funzionare la PA…perché o si hanno tutte le risorse interne (ed è impossibile) altrimenti bisogna attrezzarsi"

3.3 Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Il Regolamento CE n.1305/2013[22] prevede (art.3) che il FEASR contribuisca alla "… realizzazione della strategia Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'insieme dell'Unione in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca" attraverso il perseguimento di 3 macro-obiettivi (art.4):

- stimolare la competitività del settore agricolo
- garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima
- realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Lo stesso Regolamento individua anche (art.5) "sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale" strumentali al raggiungimento degli obiettivi e riferite agli obiettivi tematici del Quadro Strategico Comune[23]:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;
3. promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
5. incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Il Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Piemonte[24] declina queste priorità attraverso 16 misure di intervento a loro volta articolate in 67 tipi di operazioni, che costituiscono gli obiettivi specifici del Programma, risultato di una lunga consultazione territoriale, e a ognuna delle quali la Regione ha assegnato una dotazione finanziaria. A queste 16 si aggiungono altre 3 misure relative al Supporto al programma Leader (M19), all'Assistenza Tecnica (M20) e al Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi di COVID-19 (M21) quest'ultima integrata nella versione aggiornata del PSR approvata il 6 novembre 2020 dalla Commissione europea (decisione C(2020)7883).

Per l'attuazione del PSR è stata prevista per il 2014-2020 una dotazione finanziaria pari a € 1.093.054.267 Euro, di cui € 471.325.000 (43,1%) derivanti dal FEASR, € 435.210.487 cofinanziati dallo Stato (39,8%) e con un'integrazione regionale pari a €186.518.780 (17,06%).

Alle attività di AT sono destinati complessivi €34.800.000 (pari al 3,1% del totale PSR) di cui € 15.005.760 finanziati dal FEASR e i restanti €19.794.240 cofinanziati dallo Stato.

22 REGOLAMENTO (UE) N. 1305/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

23 Regolamento 1303/2013 art.10

24 https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/programma-sviluppo-rurale-feasr/gestione-attuazione-psr/testo-vigente-psr-2014-2020

3.3.1 AT nella programmazione

Diversamente da FESR e FSE, nel regolamento del FEASR è dedicato ampio spazio all'AT sia nei termini generali della sua strategicità, sia degli obiettivi da perseguire e nei dettagli delle attività da realizzare.

Nelle considerazioni preliminari si sottolinea infatti come sia (39) "…opportuno che il FEASR sovvenzioni, a titolo di assistenza tecnica, azioni per l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale" con attenzione specifica a livello unionale al finanziamento delle attività di costruzione e mantenimento di reti (40) tra " … reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali coinvolte nelle varie fasi dell'attuazione dei programmi, organizzato nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale" che è risultato "…altamente efficace nel migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale stimolando la partecipazione dei portatori d'interesse alla governance dello sviluppo rurale, nonché nell'informare il pubblico sui suoi vantaggi." Alle reti dovrebbe però essere dedicata anche da parte degli Stati Membri (43) "…una quota dello stanziamento globale destinato all'assistenza tecnica nell'ambito di ciascun programma di sviluppo rurale al fine di finanziare la costituzione e l'esercizio di una rete rurale nazionale […che…] dovrebbero elaborare e attuare un piano d'azione."

L'AT viene indicata come elemento da esplicitarsi tra i contenuti del PSR (Art.8) con specifico riferimento all'assegnazione di risorse dedicate (lett. h, ii) attraverso "…una tabella recante, per ogni misura, per ogni tipo di intervento con un'aliquota specifica di sostegno del FEASR e per l'assistenza tecnica".

All'AT è infine dedicato dal regolamento l'intero CAPO III - Assistenza tecnica e reti (artt.51-54) del Regolamento. L' art. 51 (Finanziamento dell'assistenza tecnica) individua le risorse unionarie che il FEASR può assegnare (fino allo 0,25 % della propria dotazione annuale) alle "…attività menzionate all'articolo 51 del regolamento (UE) n. 1303/2013, compresi i costi di avviamento e di esercizio della Rete europea e, in analogoia con gli altri fondi, stabilisce che "fino al 4 % dello stanziamento globale di ciascun programma di sviluppo rurale può essere riservato, su iniziativa degli Stati membri, per le attività di cui all'articolo 59 del regolamento (CE) n. 1303/2013, nonché per finanziare i lavori preparatori in vista della delimitazione delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici […] Nel suddetto limite del 4 %, un determinato importo è riservato per la costituzione e il funzionamento della rete rurale nazionale di cui all'articolo 54".
Gli artt.52, 53 e 54 evidenziano l'importanza attribuita dal FEASR alla costruzione di reti che consentano lo scambio di conoscenze, pratiche e risorse tra i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione degli interventi per lo sviluppo rurale.
L'art.52 istituisce la Rete europea per lo sviluppo rurale, "… con la funzione di collegare tra loro reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale a livello dell'Unione[…]che persegue le seguenti finalità: a) stimolare la partecipazione di tutti i portatori d'interesse, soprattutto in campo agricolo e forestale e di altri portatori d'interesse in materia di sviluppo rurale, all'attuazione di tale sviluppo; b) migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale; c) contribuire ad informare il pubblico sui vantaggi della politica di sviluppo rurale; d) sostenere la valutazione dei programmi di sviluppo rurale.
L'art . 53 istituisce invece la Rete del partenariato europeo per l'innovazione "…con il compito di supportare il PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura di cui all'articolo 55. Essa consente il collegamento in rete di gruppi operativi, servizi di consulenza e ricercatori […] e ha le seguenti finalità: a) favorire gli scambi di esperienze e di buone pratiche; b) stabilire un dialogo tra gli agricoltori e la comunità della ricerca e favorire la partecipazione di tutti i portatori d'interesse al processo di scambio delle conoscenze.
L'art. 54 infine richiede agli Stati Membri di istituire una Rete rurale nazionale "…che riunisce le organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale. Fa parte della rete rurale nazionale anche il partenariato[…]Il collegamento in rete attraverso la rete rurale nazionale persegue le seguenti finalità: a) stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello sviluppo rurale; b) migliorare la

qualità dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale; c) informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento; d) promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali. Alla Rete Rurale Nazionale, diversamente dalle altre , deve essere dedicata parte dell'assegnazione dell'AT che può essere utilizzata (c.3) "…a) per le strutture necessarie al funzionamento della rete; b) per l'elaborazione e l'attuazione di un piano d'azione".

In recepimento degli orientamenti regolamentari, all'interno del capitolo 15 del PSR 2014-2020 del Piemonte "Modalità di Attuazione del Programma" è dedicata una sezione specifica all'AT, a rimarcarne anche in sede programmatoria la funzione essenziale ai fini dell'attuazione degli interventi. Al punto 15.6 si qualifica l'impiego dell'AT con riferimento alle "…azioni connesse alla preparazione, alla gestione, alla sorveglianza, alla valutazione, all'informazione e al controllo del programma e della sua attuazione…" meglio specificate come "…iniziative volte a migliorare il coordinamento degli enti coinvolti nella gestione del Programma fornendo le risorse e gli strumenti operativi per semplificare e rendere più trasparente l'azione amministrativa…azioni volte a favorire la partecipazione delle comunità locali…diminuzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e semplificazione delle procedure di accesso agli aiuti".

In questa sezione vengono poi definite, nelle loro linee generali, le modalità di pianificazione, attuazione e gestione degli interventi di AT che vengono anche sinteticamente descritti.
In termini di pianificazione, all'AdG è affidato un ruolo centrale in quanto incaricata di predisporre con cadenza annuale "…un piano degli interventi di assistenza tecnica al programma, che vengono individuati tra gli interventi previsti dal PSR approvato, in base agli obiettivi generali e ai fabbisogni emersi nell'anno precedente. Il piano è assimilato ad una domanda di aiuto ed è soggetto ai controlli amministrativi e tecnici previsti dal PSR" che vengono demandati ad ARPEA, individuato come ente pagatore e che "…garantisce la separazione delle funzioni in fase di autorizzazione e di liquidazione".
In termini di attuazione, si evidenzia già nel documento programmatario il carattere peculiare dell'AT al PSR che lo distingue rispetto agli altri fondi SIE per la netta preferenza assegnata al coinvolgimento dell'amministrazione regionale, tanto degli uffici interni quanto degli enti strumentali in-house. Ai sistemi di controllo interno della Regione Piemonte è affidato il controllo del "…rispetto degli obblighi in materia di appalti pubblici da parte delle autorità pubbliche" in fase di attuazione. cui è affidata "…la maggior parte degli interventi in quanto, specializzate nell'analisi dei dati, nel monitoraggio ambientale e nello sviluppo e gestione dei servizi ICT per le PA, servizi che, come si vedrà sotto, sono rispettivamente assegnati a IRES Piemonte, IPLA e CSI Piemonte. Altri servizi specialistici ma comunque contenuti vengono poi acquisiti attraverso affidamento a soggetti iscritti al MEPA.
In termini di pagamenti si stabilisce che "Gli interventi di assistenza tecnica al programma vengono gestiti a rimborso delle spese sostenute. La congruità dei prezzi viene periodicamente monitorata con strumenti di benchmark."
Infine, una prima specificazione degli interventi individua i seguenti blocchi di attività:

• *Interventi per la predisposizione del Programma* che prevedono l' "…acquisizione di risorse tecniche e umane dotate di adeguate competenze specialistiche" per predisporre il nuovo PSR compresa l'acquisizione di nuova strumentazione informatica e telematica, la "realizzazione di indagini e studi preparatori volti alla definizione del contesto socio-economico generale, con particolare attenzione ai settori agricolo, … caratterizzazione ambientale del territorio … indagini specifiche realizzate a supporto della valutazione ex-ante, lo " … sviluppo di servizi informatici di estrazione ed elaborazione dati, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio informativo regionale …e servizi specifici di estrazione ed elaborazione dei dati di fonte amministrativa ed infine alcune attività di comunicazione e diffusione quali la "…predisposizione di pagine web sul sito istituzionale della Regione Piemonte che diano evidenza dello stato di avanzamento del PSR…la messa a punto di servizi informativi specifici, per favorire le azioni di partenariato nell'elaborazione del Programma…l'organizzazione di seminari di confronto e discussione sul nuovo sviluppo rurale";

• *Interventi per la gestione e il controllo del Programma*. 1. Acquisizione di risorse tecniche e umane dotate di adeguate competenze specialistiche necessarie per dare supporto all'Autorità di gestione nella gestione del Programma di sviluppo rurale. 2. Implementazione e manutenzione del sistema informativo di supporto alla gestione dei procedimenti amministrativi, con particolare attenzione alla semplificazione delle procedure e alla dematerializzazione degli atti, secondo quanto prescritto dal Codice per l'amministrazione digitale italiano. 3. Acquisizione di servizi di supporto esterno alla gestione del sistema informativo agricolo piemontese (SIAP), ivi comprese attività di imputazione dati, di elaborazione dati, di validazione di informazioni alfanumeriche e geografiche, di accesso ai sistemi di certificazione delle informazioni. 4. Realizzazione di indagini e studi ad hoc finalizzati alla conoscenza di specifici fenomeni della realtà rurale piemontese, ivi compreso lo sviluppo di servizi informatici di estrazione ed elaborazione dati. 5. Predisposizione di pagine web sul sito istituzionale della Regione Piemonte che diano evidenza dello stato di avanzamento del Programma di sviluppo rurale 2014-2020, delle iniziative attivate, delle opportunità offerte ai potenziali beneficiari.
• *Interventi per il monitoraggio e la valutazione del Programma* che "…saranno realizzati seguendo le linee metodologiche approvate dalla UE che prevedono acquisizione di risorse tecniche e umane per la redazione delle Relazioni annuali di attuazione, l'implementazione del sistema di monitoraggio e del sistema di valutazione, la valutazione del PSR 2014-2020 e quella ex-post del PSR 2007-2013, la redazione dei rapporti di valutazione intermedia e expost del Programma vigente e la valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi della direttiva 2001/42/CE.
• *Interventi di informazione sul Programma* che si riferiscono a tutte "…le azioni di pubblicità, informazione e comunicazione " che ricadono anche sulla riduzione dell'onere burocratico amministrativo e la semplificazione delle procedure di accesso agli aiuti
• *Interventi per la creazione di reti di conoscenza* attraverso l' "…organizzazione di momenti di confronto (seminari, convegni, workshop,..), di presentazione delle best-practices e scambi di esperienze e…la promozione di scambi o gemellaggi con altre realtà italiane e europee…e attività di formazione per il personale della Regione e degli Enti locali operante nella gestione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione del PO".
• Tutte le attività connesse all'alimentazione della Rete rurale nazionale cui la regione partecipa con azioni di cooperazione con gli enti statali e le altre amministrazioni regionali.

3.3.2 AT in pratica: affidamento ed esecuzione del servizio

AFFIDAMENTO DELL'INCARICO

Come riportato sopra, nel PSR è esplicitato come la Regione Piemonte si sia orientata, in continuità con i passati cicli di programmazione, verso l'acquisizione e la gestione in-*house* dei servizi di AT facendo ricorso all'ecosistema di soggetti (enti strumentali e società partecipate) su cui può contare l'amministrazione regionale per il supporto all'azione amministrativa: IRES Piemonte, CSI Piemonte, ARPEA, IPLA, ARPA. Un ruolo residuale assegnato agli affidamenti esterni per l'acquisizione di servizi specialistici molto circoscritti e di importo contenuto.

L'IRES Piemonte è coinvolto come valutatore indipendente, una scelta confermata, come riportato nelle pagine dedicate del portale regionale "…dopo la positiva esperienza della valutazione 2007-2013…con l'obiettivo di preservare l'esperienza acquisita nel precedente ciclo integrandola con le capacità metodologiche e di ricerca proprie dell'Istituto." A conferma della volontà di avvantaggiarsi e mantenere viva la collaborazione tra enti territoriali si ribadisce nella stessa sede l'importanza del "…consolidamento della rete che si è venuta a creare tra i valutatori del PSR (IRES) e i partner quali IPLA per il monitoraggio ambientale, CSI per il trattamento delle informazioni e la fornitura dei dati del sistema di monitoraggio, ARPEA per alcuni aspetti specifici legati all'attuazione delle misure. Un'altra rete di cui sarà assicurato il rafforzamento è quella tra il valutatore e le istituzioni di ricerca preposte a fornire indirizzi metodologici, quali la Rete Rurale Nazionale, l'European Helpdesk, il CREA."

All'IRES, che ha anche responsabilità di alimentare l'Osservatorio Rurale Regionale (http://www.piemonterurale.it/) è poi stato affidato anche il compito di "…raccogliere elementi utili per valutare le conseguenze dell'emergenza causata dalla pandemia di COVID-19 sul comparto agroalimentare e sull'agriturismo in Piemonte". Questi elementi sono poi confluiti nella predisposizione di un rapporto di ricerca (Lo scenario dell'emergenza COVID-19 Analisi per il settore agroalimentare e l'agriturismo in Piemonte[25]), che prende in esame i principali comparti dell'agricoltura piemontese e ne individua la vulnerabilità all'emergenza sanitaria.
L'ARPEA (Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura) è l'ente strumentale della Regione Piemonte che si occupa di erogare aiuti, contributi e premi per il settore agricolo[26] ed stata individuata come Organismo Pagatore Regionale cui è attribuito il compito di "…di erogare finanziamenti relativi a misure, aiuti e contributi in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e regionale" nonché di predisporre, in collaborazione con l'AdG, "…specifici manuali delle procedure, dei controlli e delle sanzioni, che dettano le modalità di gestione delle domande, dei controlli in loco relativi alle misure strutturali e a superficie e di applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni assunti dai beneficiari".

La funzione di Autorità Ambientale che co-opera con l'AdG per il rispetto dei principi di sostenibilità ambientale nella programmazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi cofinanziati con i Fondi Strutturali europei[27]" è assegnata alla Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio che si avvale dell'AT affidata a I.P.L.A. (Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente) con specifica convenzione generale per il servizio cui si aggiungono.

Come per gli altri fondi SIE, a CSI Piemonte è poi affidato con convenzione lo sviluppo e la gestione dei servizi informativi. L'impegno sul PSR è però più ampio e riguarda sia gli aspetti gestionali che gli strumenti decisionali a supporto del monitoraggio, un'attività complessa che implica una collaborazione interistituzionale che interessa un gruppo di referenti dei soggetti coinvolti a vario titolo nell'attuazione del PSR di cui fanno parte oltre a CSI, in elenco non esaustivo, anche Regione Piemonte e IRES Piemonte, ARPEA, IPLA, i CAA (Centri di Assistenza dell'Agricoltura), i GAL.

La figura 3 offre una sintesi della ripartizione dei fondi per l'AT (la sola quota comunitaria) a due livelli di dettaglio e conferma il peso economico delle attività di supporto alla gestione e al controllo del programma che sommano al 67,5% del totale.

Figura 3 – Le risorse per l'AT nel PSR 2014-2020 [28]

25 https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2020-10/covid_analisi_ires_10_09_2020.pdf

26 Istituita con l'articolo 12 della legge regionale n. 35 del 13 novembre 2006

27 Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91) in linea con il Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 8) che prevede che "gli obiettivi dei Programmi siano perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile "

28 Questa tabella è disponibile perché l'AT funzona come tutte le altre misure del PSR. Per arrivare quindi al pagamento, la regione stessa ha il ruolo di beneficiario e presenta domande che devono essere istruite da Arpea dove articola gli interventi. Tutte le attività finanziate con AT originano domande di impegno all'interno del SIAP che vengono istruite e finanziate.

Focus Area	Tipo intervento	Descrizione intervento	N. Interventi Realizzati	Valore Investimento Realizzato (euro)	Importo Investimento Approvato (euro)	Importo Aiuto Approvato (euro)
0X	Interventi di informazione sul Programma	Iniziative di comunicazione per il mondo agricolo	14	519.470,57	519.526,78	339.821,27
		Iniziative di comunicazione per il pubblico	15	384.492,36	384.617,29	249.088,99
	Interventi per il monitoraggio e la valutazione del Programma	Monitoraggio e valutazione - Oneri per assistenza tecnica al PSR (consulenza)	10	2.864.031,04	2.925.686,54	2.365.626,95
		Monitoraggio e valutazione - Oneri per lo sviluppo del sistema informativo di supporto al PSR	4	515.032,48	515.382,80	340.382,48
	Interventi per la gestione e il controllo del Programma	Gestione e controllo - Oneri per assistenza tecnica al PSR (consulenza)	23	1.238.133,02	1.295.104,15	1.114.396,97
		Gestione e controllo - Oneri per lo sviluppo del sistema informativo di supporto al PSR	31	8.887.702,73	8.888.797,77	5.083.910,97
	Interventi per la predisposizione del Programma	Predisposizione del Programma - Oneri per assistenza tecnica al PSR (consulenza)	3	82.682,99	82.683,00	7.320,00
		Predisposizione del Programma - Oneri per lo sviluppo del sistema informativo di supporto al PSR	1	106.100,00	106.100,00	0,00
	Interventi per la riduzione dell'onere burocratico amministrativo	Riduzione onere burocratico e amministrativo - Oneri per lo sviluppo del sistema informativo di supporto al PSR	2	201.341,00	201.341,00	201.341,00

http://www.sistemapiemonte.it/psr2011

Nel seguito si propone un approfondimento sul ruolo di IPLA e CSI, due soggetti che svolgono una funzione strumentale all'attuazione del programma e che offrono una prospettiva privilegiata di osservazione e riflessione sulle modalità di integrazione tra i soggetti che compongono l'ecosistema degli enti regionali strumentali e che costituiscono, nell'opinione di tutti gli intervistati, una cruciale quanto consolidata base di supporto all'attuazione dei programmi complessi comunitari.

ATTUAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

IPLA è società privata a capitale interamente pubblico. La Regione Piemonte detiene l'85% del capitale e il restante 15% è diviso tra Città di Torino e Regione Valle d'Aosta che sono però in via di dismissione delle quote. L'IPLA opera " …nei settori della ricerca applicata, della sperimentazione, dell'assistenza tecnica al governo del territorio, della gestione, della consulenza, della formazione professionale e della realizzazione di piani, progetti, inventari e di attività di monitoraggio […]. A supporto dei progetti territoriali, inoltre, l'Istituto si occupa dello sviluppo di prodotti informatici e cartografici, di attività di telerilevamento, di realizzazione banche dati e della realizzazione grafica di prodotti editoriali"[29].

IPLA è un'azienda agricola, una società privata che opera in-house per la Regione Piemonte e nell'ambito del PSR opera come braccio destro della Regione che interpella volta per volta per fare attività che la regione non ha personale/competenze per fare. Si relaziona come Regione nei confronti del valutatore

IPLA interviene in diversi punti del PSR:

a) Analisi di Contesto con il contributo al calcolo degli indicatori di impatto ex-ante, all'individuazione dei fabbisogni e all'analisi SWOT;

b) Fornisce all'Autorità Ambientale alcuni degli elementi utili ad alimentare la Valutazione Ambientale Strategica e la redazione rapporto ambientale a complemento delle attività di ARPA e dell'assessorato ambiente. Mantiene aggiornata l'Autorità Ambientale in merito a tutte le attività di monitoraggio ambientale del PSR;

c) Affianca i referenti di misura per il calcolo dei premi[30] e con attenzione particolare alla conformità con le linee guida europee in collaborazione col dipartimento di economia dell'Università di Milano, aggiudicatario dell'incarico di Ente Certificatore;

29 https://www.ipla.org/index.php/obiettivi

30 Gli aiuti del PSR sono erogati in due modi: contributo a fondo perduto per investimenti oppure premio annuo per l'adozione di determinati modelli di conduzione agroambientale o come indennità compensativa per le zone montane. I premi sono calcolati per unità di superficie considerando i maggiori costi e i minori ricavi, ovvero sono compensativi di quello che sarebbe stato il reddito dell'agricoltore se avesse agito in maniera ordinaria.

d) Con riguardo al settore forestale fornisce assistenza alla scrittura di bandi per la stesura dei testi e la definizione dei criteri di selezione). Inoltre quando Regione Piemonte emette bandi a titolarità regionale per formazione e informazione IPLA viene coinvolta direttamente nella erogazione del servizio;

e) Con riguardo al settore agricolo IPLA non contribuisce alla scrittura dei bandi ma fornisce supporto ai funzionari regionali per condurre le istruttorie tanto in fase ammissione che di pagamento [31] e per i controlli a campione sulle misure a premio;

f) Provvede al monitoraggio degli indicatori e di tutte le grandezze che servono al valutatore per rispondere ai quesiti valutativi. In quest'ambito IPLA si concentra sulle priorità 4 e 5 del PSR che sono quelle di carattere ambientale fornendo supporto per il calcolo di indicatori di risultato che derivano da grandezze registrate su sistema[32] (es. pratiche ammesse pagate saldate e liquidate) e per il calcolo di alcuni denominatori che non sempre sono a sistema (es. superficie forestale totale, estensione aree ad alto valore naturale);

g) In merito al calcolo degli indicatori di impatto utili a determinare l'efficacia degli interventi nel migliorare determinati aspetti ambientali (riferiti alle stesse priorità 4 e 5), si predispongono monitoraggi specifici per consentire alla regione di fare valutazioni. Spesso i dati utilizzati a questo fine derivano da altre linee di attività di IPLA che con tecniche opportune li applica allo specifico del PSR.

Il CSI Piemonte anche per il PSR svolge il ruolo fondamentale di fornitura di tutti i servizi informatici e informativi necessari per la gestione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi finanziati dal programma.

I rapporti tra Regione Piemonte e CSI sono regolati da una convenzione quadro in cui si prevedono anche le attività specifiche sul PSR e nella pratica governati dal Sistema Informativo Regionale – SIRE che individua un referente in ogni Direzione Regionale. Merita sottolineare che il PSR può contare su un patrimonio informativo che si è andato consolidando negli anni e che fa del settore agricolo l'area di policy meglio presidiata dalla prospettiva delle informazioni disponibili e della loro granularità. Un processo di accumulo di informazioni generato dalle esigenze amministrative relative a interventi e politiche avviate ben prima e in totale autonomia dagli strumenti programmatici comunitari ma che mettono a disposizione della loro attuazione e valutazione risorse non replicabili nell'ambito delle politiche di coesione.

Le attività di AT erogate dal CSI Piemonte a supporto dell'attuazione PSR sono riconducibili a due principali blocchi: il sistema gestionale e il sistema decisionale.

Il Servizio sul sistema gestionale si riferisce alle attività di sviluppo e manutenzione del Sistema Informativo Agricolo Piemontese – SIAP su cui operano, seppure con diversi profili e con diverso grado di interazione e accesso ai servizi, tutti i soggetti del sistema agricolo regionale (amministrazioni, CAA e GAL e beneficiari, aziende e persone fisiche, ARPEA) e che si interfaccia con il il Sistema Informativo Agricolo Nazionale - SIAN (verso cui tutte le notti vengono direzionati flussi di trasferimento dati) e con il MEF-IGRUE che riporta quindi al SFC, il già menzionato sistema informativo della commissione europea che raccoglie trimestralmente informazioni sui finanziamenti per tutti i fondi SIE.

I principali componenti del SIAP gestiti da CSI sono l'Anagrafe Agricola e il Sistema Informativo gestionale
L'Anagrafe Agricola "…rende disponibili informazioni statistiche sulle aziende, coltivazioni, allevamenti e altro ancora derivate dall'Anagrafe Agricola del Piemonte. L'Anagrafe Agricola del Piemonte è l'elemento centrale del sistema informativo agricolo SIAP in cui sono raccolti i dati anagrafici e strutturali dei soggetti

31 PSR è un programma ad adesione volontaria a cui si accede attraverso bandi che possono facilmente raggiungere l'ordine delle migliaia e per tutti è necessario procedere a istruttoria in fase di ammissione e pagamento con un notevole sovraccarico di lavoro in specifici momenti dell'anno
32 Per sistema si intende la base informativa predisposta da CSI e che consente di agganciare al Fascicolo aziendale che viene aggiornato più volte l'anno su Sistema Piemonte (e che riporta dati georeferenziati su colture, stalle, superficie…) tutte le domande che gli agricoltori inviano in risposta ai bandi

(aziende agricole, imprese di trasformazione, cooperative, consorzi, persone fisiche, ecc.) che avviano o hanno avviato presso la PA piemontese procedimenti amministrativi in materia di agricoltura e sviluppo rurale"[33].
Il Sistema informativo gestionale fornisce il supporto all'intero ciclo di vita delle erogazioni dei contributi PSR ovvero predispone la piattaforma nella quale

- Funzionari e referenti delle varie misure compongono il bando
- Vengono acquisite le domande inoltrate dai beneficiari (direttamente o attraverso i CAA)
- Si procede alla fase di istruttoria e controllo che si interfaccia con altre basi dati
- l'organismo pagatore può accedere alla sua sezione dedicata (SIGOP- Sistema Informativo dell'Organismo Pagatore)

Sui dati più rilevanti del SIAP si innestano i Sistemi decisionali
I Sistemi decisionali sono tutti quei servizi di acquisizione, elaborazione e restituzione organizzata dei dati del SIAP a supporto del decisore. Diversamente dai servizi sul sistema gestionale non sono servizi obbligatori a norma dei regolamenti ma rivestono una funzione strategica per il supporto alla programmazione sia nella fase di definizione della strategia che nella fase di attuazione e valutazione.

Una volta acquisiti i dati dalla componente gestionale, i sistemi decisionali li rielaborano per fornire servizi di consultazione nella forma di reporting e li riorganizzano per predisporre i datawarehouse ad accesso libero eventualmente provvisti di cruscotti più fruibili per abbassare la barriera all'entrata per gli utenti. Fornendo una base di conoscenza strutturata e validata a supporto di analisi e approfondimenti utili a informare le decisioni, questi servizi supportano efficacemente anche il soddisfacimento degli obblighi regolamentari in materia di monitoraggio e valutazione per la quantificazione degli indicatori secondo gli schemi definiti dal SFC della commissione (che confluiscono nel Rapporto Annuale di Esecuzione) e a supporto del valutatore (IRES Piemonte) le analisi di impatto del programma.

Oltre a questi due blocchi di servizi, nell'incarico di AT conferito al CSI rientrano anche dei servizi di analisi ed elaborazione occasionali in risposta a necessità specifiche di approfondimento non soddisfatte dai sistemi decisionali[34], alcuni servizi di Informazione e Comunicazione (oltre al sito web regionale che prevede una sezione PSR ed è gestito da CSI ma al di fuori della convenzione sul PSR) e partecipazione alle attività di Costruzione di Rete che è diretta competenza del CREA ma il CSI fornisce il suo contributo tecnico e scientifico (ad esempio illustrando buone pratiche).

Come si è commentato in relazione ai dati riportati in figura 3, tra le varie attività di CSI lo sviluppo del sistema gestionale è quella che concentra il maggior numero di risorse anche se bisogna

tenere presente che il decisionale ha una sua importanza soprattutto nei momenti difficili…quando per esempio c'è l'esigenza di fare dei correttivi alle politiche avere dati già organizzati è cruciale per la velocità e precisione di risposta […] E' vero che è importante il gestionale innanzi tutto senza il quale non si potrebbe costruire il decisionale che però non deve essere letto come spesa inutile solo perché non interviene nella gestione amministrativa delle attività e quindi non si ha il riscontro immediato della sua utilità[…]o perché i numeri degli accessi sono incommensurabili con quelli del gestionale[…]ha una sua utilità nel tempo e merita di essre tenuto in considerazione anche se non ha un beneficio immediato.

Per la lunga consuetudine di collaborazione tra amministrazione regionale ed enti strumentali e tra gli stessi enti, la regolamentazione, organizzazione e *governance* dei servizi di AT *in-house* rischia spesso di avere natura poco chiara e soprattutto di arrivare a formalizzare rapporti già in essere rispetto ai quali non è

33 http://www.sistemapiemonte.it/cms/privati/agricoltura/servizi/367-anagrafe-agricola-unica-data-warehouse
34"Ci sono richieste standard e ricorrenti e altre impredittibili che nascono dalla contingenza che determina le esigenze della regione. Anche in fase di programmazione e riprogrammazione (es. arrivano risorse aggiuntive per coprire due anni di programmazione e si fornisce supporto sul ricalcolo degli indicatori)".

sempre facile distinguere quali processi e servizi sono orientati a fornire AT a quali programmi e interventi. Nel caso di IPLA…

…la Regione è grande è c'è una netta separazione tra agricoltura (Direzione Agricoltura, ndr) e foreste (Direzione Foreste, ndr) con cui ci sono rapporti diversi per intensità e consuetudine. Con le foreste IPLA ha rapporto di collaborazione pluridecennale (dalla sua stessa creazione) […] Dipende poi anche dalla giunta, ci sono quelle che preferiscono una convenzione pluriennale lasciando spazi per attivare in seguito incarichi all'interno della convenzione, in altri settori c'è intervento più spot. Nel corso degli anni sono evolute le modalità

Nell'ultimo periodo con l'agricoltura ci sono convenzioni biennali o triennali (l'attuale è triennale) in cui l'AdG rimanda formalmente ad una proposta di lavoro annuale con relativa offerta economica. La Regione quindi valuta la proposta, c'è una fase di negoziazione, e si dà quindi corpo a un piano di lavoro annuale (che fa riferimento a quanto previsto nel piano triennale della convenzione) che può andare incontro ad operazioni di aggiustamento se cambiano alcune condizioni (ad esempio un cambio delle regole per la premialità costringe ad un impegno su cui devono essre spostate delle giornate in principio dedicate ad altro).

L'AT a supporto alle istruttorie è invece soggetta a contratti spot. Quando la regione si trova oberata si avvia un carteggio (contrattazione) e si arriva alla stipula di convenzioni o contratti dedicati. Queste richieste sono gestite dai referenti di misura e non dall'AdG.

In sintesi, per quanto riguarda IPLA la modalità di affidamento ordinaria prevede una convenzione biennale o triennale che rimanda ad una pianificazione annuale in qualche misura flessibile per adeguarsi a cambiamenti delle condizioni o a specifiche richieste su alcune linee di azione. A questa struttura si aggiungono convenzioni o contratti specifici per le attività a supporto dei picchi di lavoro degli uffici regionali.

Per quanto riguarda il CSI, le attività a supporto del PSR rientrano in una convenzione quadro generale ai sensi della L.R. 13/1978 che norma i rapporti tra l'amministrazione regionale e il suo ente strumentale[35].

Il sistema 'formale' di regolamentazione dell'incarico di affidamento per l'AT PSR come per gli altri fondi prevede la seguente gerarchia documentale:

• Convenzione pluriennale Regione Piemonte - CSI che stabilisce il quadro generale di regole per l'affidamento degli incarichi a CSI[36]
• Piano triennale legato alle ICT che individua le linee di azione[37] che rappresenta il presupposto per la realizzazione delle iniziative ed interventi ICT in ambito regionale
• Schede annuali delle direzioni che riguardano sia il sistema gestionale sia il sistema decisionale e che si traducono in
    - CTE: Configurazione Tecnico Economica per i cosiddetti servizi in continuità ovvero ai servizi di supporto a garanzia del funzionamento della macchina. Con un approccio a consumo, alla CTE è assegnato un contenitore di giornate stimato sulla base dello storico e delle previsioni di attività da cui attingere per tutte le attività
    - PTE: Proposta Tecnico Economica legata allo sviluppo inteso come realizzazione o mantenimento del software, che prevede poi un'offerta economica specifica.

3.3.3 Conclusioni: elementi caratterizzanti l'AT del PSR

35 Legge regionale 15 marzo 1978, n.13 - Definizione dei rapporti tra Regione e Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione
36"Convenzione quadro per gli affidamenti diretti al CSI Piemonte per la prestazione di servizi in regime di esenzione IVA", per il periodo 1 gennaio 2019 – 31 dicembre 2021 approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 5-8240 del 27 dicembre 2018.
37"Programma pluriennale in ambito ICT" per il triennio 2019 – 2021 approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 4-8239 del 27 dicembre 2018

I servizi di AT del PSR sono quasi integralmente gestiti *in-house* attraverso il ricorso ad affidamenti ai soggetti che, nelle parole degli intervistati, compongono l'ecosistema regionale degli enti strumentali piemontesi. Un ecosistema che negli anni si è andato definendo nei suoi contorni e consolidando nelle sue pratiche di integrazione e collaborazione e che ha assetti e attribuzioni di peso variabili a seconda del processo o programma che si trova a supportare. Sebbene infatti gli altri fondi SIE prevedano un affidamento a soggetti esterni tramite gara di una parte (peraltro minoritaria) dei servizi di AT, i servizi forniti da questo ecosistema supportano parimenti anche l'attuazione del FSE e del FESR. L'esclusività della gestione *in-house* del PSR e la specifica area di policy (l'agricoltura) che ha rappresentato un terreno privilegiato di coltura per le pratiche di collaborazione interistituzionale fanno però del PSR un osservatorio privilegiato per osservare queste pratiche e raccogliere le testimonianze di chi se ne fa interprete.

Ciò premesso richiamiamo qui alcuni spunti (suggerimenti e criticità) che possono utilmente essere generalizzati e considerati quando ci si voglia rivolgere agli enti strumentali piemontesi a supporto dell'attuazione di programmi complessi.

Innanzitutto le parole degli intervistati confermano con soddisfazione l'efficacia di questa rete territoriale di istituzioni e, forse ancor di più, di persone
Nei rapporti con l'AdG c'è un'esperienza consolidata da decenni e quindi ormai rodata nell'interazione con funzionari che presidiano le attività […]

i dati li inviamo a IRES Piemonte che è il valutatore e che è l'utilizzatore ultimo con il quale c'è un ottimo rapporto ed è facile soddisfare richieste e curiosità specifiche del valutatore e indirizzare il monitoraggio in modo da far sì che le misure siano valutabili […] Grazie al CSI il lavoro si è ridotto ed anzi è reso possibile. Grazie a CSI che ha costituito un sistema informativo che facilita il lavoro di analisi […] C'è una forte dipendenza dalle persone coinvolte, oltre le istituzioni.

Questo quadro di collaborazione si innesta su un processo di lungo periodo. Da una prospettiva (che si può in qualche modo considerare anche interna) si rileva infatti con soddisfazione un processo di maturazione dell'amministrazione con riferimento alle attività di AT in ordine alla quale

…la situazione è migliorata negli ultimi 20 anni. Al principio si era tutti più incerti sulle attività necessarie per soddisfare le richieste della commissione. I funzionari e le AdG sono entrati poi nell'ottica di questo approccio […] la PA ha maturato consapevolezza […] la cultura è cambiata perché nel 2000-2006 ho impiegato 2 anni per poter accedere direttamente ai sistemi e fino ad allora ho dovuto passare dall'AdG con un allungamento dei tempi, fino a quando qualcuno ha detto ' ma perché non può avere accesso diretto?'[…]Un problema è senz'altro il pensionamento di molti pilastri dell'amministrazione, peggiorato dalla pandemia

Le frasi conclusive di entrambi i blocchi di citazione evidenziano una criticità potenziale legata all'uscita di scena di una generazione di funzionari che, in prospettiva futura, si riverbera sull'intera capacità amministrativa.

La conoscenza del territorio oltre che delle persone si conferma rilevante ed è senz'altro un requisito che gli enti strumentali sono in grado di mettere a disposizione dell'AT. Questa conoscenza è la base della produzione di informazione valida per informare i processi decisionali e si rileva anche nell'ambito di servizi tecnici come quelli oggetto di questo approfondimento

Nell'interrogazione delle basi dati il confronto con chi le crea e gestisce è comunque sempre importante perché anche se il sistema è efficiente e ben costruito, non è così scontato che le interrogazioni producano risultati significativi […] ma lo capisci solo se conosci il territorio […]

Collaborazione e conoscenza del territorio possono poi facilitare l'integrazione dei processi che presiedono all'attuazione e valutazione degli altri fondi strutturali, un'altra prospettiva che è senz'altro favorita dalla replicazione del servizio di AT in-house per gli stessi servizi a supporto di diversi strumenti

il PSR parla con FESR e si era tentata a fine 2007-2013 una valutazione 'congiunta' su energia rinnovabili […] al FESR i generatori di piccola taglia, al PSR i grossi investimenti (che coinvolgevano i comuni). Alla fine ragionando in termini di costo per Kw installato il PSR sembrava aver fatto meglio […] ragionare in ottica di integrazione con interventi finanziati da altri strumenti può essre strategico e rilevante anche per la condivisione di dati e l'alleggerimento delle procedure di accesso.

Una criticità rilevata a livello di enti che hanno la propria è il disallineamento e lo scollamento tra livello tecnico e politico, tanto nei tempi quanto nei contenuti. Da una parte si rileva infatti come a volte l' apertura di certi bandi viene decisa per legittime considerazioni politiche ma "…con tempi che non sono rispettosi delle esigenze operative, molti veloci rispetto alla velocità di reazione della macchina". Dall'altra c'è un problema di individuazione delle priorità e dei sistemi di monitoraggio e valutazione preposti a controllo del loro perseguimento

…la politica è pressata dalle richieste del territorio che non sempre sono le migliori per soddisfare gli obiettivi che i piani e programmi si prefiggono […] il funzionario che conosce bene la sua regione sa bene che se scrive una cosa su un bando avrà un effetto e il politico può premere perché non si scriva o si formuli in maniera diversa e la graduatoria che ne risulta cambia la panoramica degli attori coinvolti […] il ivello tecnico è molto consapevole degli effetti delle strategie delle diverse misure, il livello politico non sempre è d'accordo con questo e quindi c'è una frizione.

A questa frizione però si può porre rimedio costruendo un percorso id avvicinamento tra il livello tecnico e politico propedeutico alla elaborazione del programma ovvero facendo entrare l'AT a pieno titolo nella preparazione dei programmi di base

…se tu scrivi contesto, SWOT, fabbisogni e obiettivi sei in grado di orientare la logica della SWOT agli obiettivi che vengono dati se si riesce a definire prima un livello di condivisione di una visione del programma tra livello politico e tecnico.

4.L'Assistenza Tecnica nel Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)

La definizione del ruolo dell'AT all'interno dei processi di attuazione del FAS/FSC (e la relativa destinazione di risorse finanziarie) ha avuto nel ventennio 2000-2020 un'evoluzione caratterizzata da contrastanti e significative cesure lungo i cicli di programmazione che si sono susseguiti. Inizialmente non esplicitamente prevista come attività del programma ha dapprima trovato supporto attraverso il finanziamento a specifiche iniziative (Il Progetto monitoraggio e l'APQ Azioni di sistema) per assumere caratteristiche simili, anche se non uguali, a quanto avviene nei fondi SIE con un riconoscimento formale e una dotazione sostanziale nel periodo 2007-2013 nell'ambito del PAR FAS/FSC e quindi perdere nuovamente di rilevanza nel periodo 2014-2020 caratterizzato da una forte (ri)centralizzazione degli strumenti attutativi.

L'EVOLUZIONE DELL'AT AL FAS/FSC NEI CICLI DI PROGRAMMAZIONE

Nella stagione 2000–2006, la fase di decollo di questo strumento di programmazione, non sono state inizialmente previste risorse a carico dell'allora FAS per l'AT. Tuttavia, l'originalità dell'impianto programmatico attuativo ha posto le basi per avviare una serie di attività per la governance del sistema Intesa/APQ attraverso due canali: le risorse messe a disposizione sul Progetto Monitoraggio, iniziativa condivisa tra Stato e Regioni per verificare e governare il processo attuativo degli interventi finanziati con il Fondo Aree sottoutilizzate (FAS) inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ); al decollo del Progetto Monitoraggio si è successivamente aggiunto uno specifico APQ sulle azioni di sistema per un valore di circa 2 MIL€, di cui circa il 50% a carico del FSC e 50% a carico della Regione per realizzare azioni di ricerca e approfondimento a supporto della programmazione.
Per quanto riguarda il Progetto Monitoraggio "… la Regione Piemonte ha usufruito sia delle risorse assegnate nella prima fase dalla Delibera CIPE 17/2003 sia quelle relative alla seconda fase del progetto, di cui alle risorse premiali assegnate al Piemonte con la delibera CIPE 181/2006. Le azioni sviluppate, nel rispetto del Piano di azione regionale e delle linee di azione previste dal CIPE e concordate a livello nazionale con il Ministero dello Sviluppo Economico, sono state rivolte principalmente alla governance del monitoraggio, ma anche allo sviluppo di sistemi informativi, di ricerca sull'Intesa e sugli APQ, sui tempi delle opere pubbliche, ecc." (Regione Piemonte 2016).

Più in dettaglio, le azioni specifiche sono state finalizzate a:
• supportare l'attività complessiva del monitoraggio degli APQ, attraverso la costituzione della Segreteria Tecnica Progetto monitoraggio APQ – nell'ambito della Direzione Programmazione Strategica
• rafforzare le competenze tecnico amministrative ed informatiche in capo al coordinamento di programmazione
• rendere la base informativa facilmente accessibile e fruibile a tutti i soggetti coinvolti (diffusione del quadro normativo, delle procedure di monitoraggio e dello stato di avanzamento dei programmi e progetti), che alimenta un sito dedicato alle attività di monitoraggio degli APQ (www.progettomonitoraggio.piemonte.it), finanziato con le risorse del Progetto;
• formare il personale interno (personale regionale a vario titolo coinvolto nelle attività di programmazione e monitoraggio degli APQ) ed esterno (enti attuatori pubblici e privati) per garantire l'applicazione delle procedure e il corretto utilizzo del sistema informatico di monitoraggio degli APQ;
• sviluppare ricerche e approfondimenti sullo stato di avanzamento dell'Intesa, degli APQ e pubbliche sui progetti e gli interventi da essi finanziati.

Per quanto riguarda l'APQ dedicato (PIEAS - Azioni di sistema stipulato il 20 dicembre 2006), invece ha avuto una portata più generale di supporto scientifico alla realizzazione degli interventi e mirava "...a supportare la programmazione degli interventi, la loro attuazione e gestione finanziaria nonché la verifica dei risultati raggiunti e rientra nelle funzioni proprie, di programmazione e sorveglianza degli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione […] Nel complesso, gli interventi si sostanziavano nello sviluppo di pratiche valutative e in attività di analisi, prevedendo esplicitamente un

aggiornamento dello studio di approfondimento valutativo sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte avviato dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici regionale nel 2003 (D.D. 16 del 25.07.2003 e D.D. 11 del 24.05.2004)" (Regione Piemonte 2016). L'accordo finanziato prevedeva un importo di €2.077.900 di cui 1.031.533 (49%) dell'FSC e circa 300.0000 euro sono stati investiti nell'analisi delle politiche, sulla scorta dell'esperienza già maturata nell'utilizzo delle risorse del Fondo Sociale Europeo del periodo 2007-2013.

Le attività di ricerca si sono concentrate su cinque ambiti di policy regionale: politiche dei trasporti, politiche ambientali, politiche di attrazione degli investimenti privati, politiche di promozione dello sviluppo locale e politiche di bilancio.
La governance dell'accordo ha visto il coinvolgimento di due centri di competenza regionali: l'IRES Piemonte e il Laboratorio di Politiche (LAPO) attivo presso il Consorzio per la formazione e l'educazione permanente (COREP) del Politecnico di Torino. La conduzione delle attività, a partire dalla definizione delle domande di ricerca, è avvenuta per mezzo di gruppi di lavoro informali con le direzioni regionali interessate (Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica, Attività Produttive, Ambiente e Bilancio). La verifica dell'avanzamento delle attività e della necessità di eventuali azioni correttive è avvenuta attraverso incontri periodici talora seguiti e accompagnati da iniziative di restituzione pubblica dei risultati (seminari e convegni) con il coinvolgimento dei settori regionali competenti di esperti italiani e stranieri, finalizzati all'attivazione di reti lunghe (es. servizi dell'Unione Europea). L'APQ si è poi chiuso definitivamente, ovvero anche dal punto di vista formale nel 2014[38] ma la realizzazione di quelle attività sono, in gran parte, proseguite, seppur con integrazione e modifiche, nella successiva stagione di programmazione (2007-2013)

Nel PAR-FSC 2007-2013 invece in analogia con gli altri fondi per le politiche di coesione (FESR e FSE) l'AT FSC è stata finanziata dotazione per un importo di 18,7 Mil€ circa ("Governance ed Assistenza tecnica"), di poco inferiore al 2% della totale dotazione del FSC che ammontava, in origine, a ca. di 1 miliardo di euro. La tabella 4 mostra la ripartizione delle risorse tra le attività di AT che sono raggruppate in 3 ambiti di intervento: Organizzazione, Processi e Sistemi, Sistemi Informativi (Regione Piemonte 2020). E' evidente dalla tabella che la definizione delle attività di AT per il nuovo periodo di programmazione non si è basata esclusivamente sulla precedente esperienza dell'APQ AS la cui eredità è stata raccolta, e concentrata, nella Linea 15 (*Azioni immateriali e a carattere sistemico*). La ragione di questa discontinuità risiede principalmente nel fatto che, avendo l'FSC mutuato in parte lo schema gestionale del FESR, una quota di risorse è stata utilizzata per la predisposizione e il mantenimento dei sistemi informativi *in house* che nel periodo 2000-2006 rappresentavano un'attività molto contenuta perché ricadenti in capo allo stato centrale.

Il PAR-FSC 2007-2013 rappresenta infatti una cesura rispetto al periodo precedente anche perchè ha innescato un processo di rafforzamento amministrativo orientato all'adeguamento alle nuove regole per l'attuazione del programma che hanno

"… costretto ad attrezzarsi per nuove attività, e l'AT è stata quindi utilizzata per aumentare le capacità dell'amministrazione con riferimento ad attività quali audit, controlli e sistemi di certificazione…. Ad esempio, la scelta dell'amministrazione regionale è stata quella di avere una procedura di audit interno ed è stata finanziata solo per i controlli di II livello con un nuovo incarico lo scorso anno. La scelta regionale era stata presa di fronte alle opzioni date dai regolamenti FSC: se ti fai audit interna basta quella altrimenti viene fatta da organismo nazionale (NUVEC). La scelta è stata quindi di controllare anche questo pezzo della filiera."

38Parere del TdS del 18/07/2014, prot. DPS 6975, che ha autorizzato, così come richiesto dalla Regione con nota del 3 luglio 2014, prot. 18096/DB0802

Tabella 4 - AT FSC 2007 – 2013 : linee di attività e risorse (DGR 2018 13/07/2018 n. 11-7199)

	Linea	Descrizione	Tot originale	Tot rimodulato	Indice di rimodulazione*
Organizzazione	1	Supporto specialistico per attività di accompagnamento all'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 e/o agli EE.LL	2.950.000	0	0
	2	Potenziamento degli organismi obbligatori di supporto al PAR FSC 2007-2013 …(Organismo di Certificazione)	650.000	100.000	0,4
	3	Rafforzamento degli organismi di supporto al FSC 2007-2013 …(Autorità Ambientale)	640.000	170.000	0,6
	4	Assistenza tecnica ai responsabili di linea del PAR FSC 2007-2013	2.300.000	584.653	0,6
	5	Assistenza tecnica nel corso dell'attuazione della progettazione integrata (PTI)	1.915.555	0	0,0
		Totale organizzazione (% su totale FSC)	8.455.555 (45%)	854.653 (10%)	0,2
Processi e sistemi	6	Processi di informatizzazione delle strutture responsabili di linea e dell'Organismo di Programmazione	340.000	490.764	3,4
	7	Software per la gestione dei finanziamenti	2.580.000	3.084.007	2,8
	8	Informatica per il territorio	2.040.000	1.029.967	1,2
	9	Analisi e rappresentazione territoriale della spesa di investimento (settoriale e integrata)	220.000	100.000	1,1
	10	Dotazioni hardware per le funzioni dell'Organismo di Programmazione	120.000	62.672	1,2
		Totale Processi e sistemi (% su totale FSC)	5.300.000 (28%)	4.767.411 (60%)	2,1
Sistemi informativi	11	Attività di comunicazione	1.270.000	488.480	0,9
	12	Formazione interna ed esterna per il miglioramento delle competenze e delle abilità informatiche per la rendicontazione	320.0200	93.850	0,7
	13	Attività di valutazione	1.595.000	526.678	0,8
	14	Rafforzamento organismi di supporto all'Organismo di Programmazione per l'attività di verifica a carattere obbligatorio (Organismo di Audit)	335.000	265.553	1,9
	15	Azioni immateriali e a carattere sistemico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze	1.500.000	928.281	1,5
		Totale sistemi informatici (% su totale FSC)	5.020.000 (27%)	2.302.842 (30%)	1,1
		TOTALE AT FSC	**18.775.555**	**7.94.907**	--

(*) L'indice è calcolato come rapporto tra i pesi relativi delle singole voci sul totale prima e dopo la rimodulazione (es. Il totale Processi e sistemi pesa il doppio rispetto a prima sul totale)

Al momento della sua predisposizione, il quadro finanziario relativo alle attività di AT prevedeva una ripartizione delle risorse tra i 3 ambiti riportati in tabella che è andata incontro a una profonda revisione sia in termini di stanziamento complessivo (con una consistente riduzione che ha notevolmente ridimensionato il totale assegnato alla AT a 7.924.907€, il 42% ca dell'importo originario) sia in termini di riassegnazione tra le attività per riequilibrare lo stato di avanzamento delle linee di attività e in particolare dare supporto ad alcune linne che avevano necessità di essere finanziate.

Riguardo la rimodulazione delle risorse merita sottolineare che è stata possibile, e in qualche modo opportuna, a seguito di consistenti quanto imprevisti risparmi riconducibili a due fattori, di processo e di contesto. Per quanto attiene al processo, la scelta dell'amministrazione è stata di promuovere un intenso coinvolgimento del personale della Direzione nella gestione degli interventi e nell'erogazione dei connessi servizi di assistenza e formazione ai beneficiari e ai referenti regionali coinvolti. I costi diretti sono stati così internalizzati nei costi di personale in capo all'AdG e si è realizzato un consistente risparmio sulle dotazioni previste. Questo processo di internalizzazione è stato reso possibile dal fatto che, diversamente dal FESR, la maggior parte degli interventi finanziati dal FSC configuravano l'esigenza di rapportarsi con le PA e non con privati. I finanziamenti e le iniziative rivolte a questi ultimi, quota minoritaria nel complesso del programma, venivano sono stati invece gestiti, come nel caso del FESR, da Finpiemonte. I regolamenti di attuazione del FSC 07-13 non imponevano infatti il controllo di legittimità degli appalti e anche la validazione delle spese era semplificata rispetto al FESR il che ha consentito di procedere in autonomia senza fare ricorso ai servizi della finanziaria regionale. Una quota della dotazione dell'AT era stata considerata una riserva per il proseguire le collaborazione con i lavoratori precari che erano stati reclutati con diverse forme contrattuali

(prima collaborazioni poi tramutatesi in tempi determinati) e che rappresentavano una 'spada di Damocle' che costringeva al reperimento continuo di risorse per consentire di proseguire le attività ordinarie. La successiva stabilizzazione di molti di questi lavoratori e quindi il loro passaggio alla gestione del personale interno della Regione ha consentito, come nel caso del processo di internalizzazione delle attività, di liberare risorse che sono state riassegnate ad altre linee di attività.

L'indice di rimodulazione proposto in tabella permette di descrivere in sintesi quali linee e ambiti di attività sono stati maggiormente interessati, in negativo e in positivo, dalla rimodulazione della dotazione finanziaria. Tra gli ambiti è evidente il rafforzamento della concentrazione di risorse sui Processi e Sistemi che raddoppiano il loro peso relativo passando dal 28% al 60% delle risorse assegnate. L'ambito che viene maggiormente penalizzato è invece l'organizzazione, fatto salvo che si tratta di penalizzazione meramente numerica prodotta da un processo di riorganizzazione di segno positivo (la stabilizzazione di risorse umane) che non può che essere considerato un indubbio fattore di rafforzamento amministrativo.

Tra le linee vengono infatti svuotate di risorse la Linea 1 *(Supporto specialistico all'attuazione del programma)* in ragione della stabilizzazione del personale e la linea 5 *(Assistenza tecnica nel corso dell'attuazione della progettazione integrata - PTI)* che doveva mettere in condizionie i capifila del PTI (un'iniziativa prevista nel PAR FSC per la promozione della programmazione integrata con le amministrazioni locali) di dotarsi di una propria AT, attività che è stato necessario condurre solo in parte (es. le comunità montane hanno fatto affidamento su AT per rendicontazione e gestione degli accordi di programma…) perché si è intervenuti con altre linee di AT (Sistema Gestionale Finanziamento, attività di comunicazione) che hanno consentito di ridimensionare la linea specifica. A determinare il ridimensionamento dell'ambito Organizzazione ha concorso anche la Linea 4 *(AT ai responsabili di Linea)* che con una consistente decurtazione di oltre il 75% si assesta comunque oltre il mezzo milione di euro prevalentemente destinato ai diversi settori regionali (Internazionalizzazione, Competitività, Turismo, Cultura e Ricerca) per finanziarie le attività di istruttoria e valutazione di Finpiemonte sui bandi che dal 2015 è stata ridotta alla sola valutazione. Condividono la decurtazione dell'ambito anche la linea 2 *(Organismo di Certificazione)* e la linea 3 *(Autorità Ambientale)* che avevano però assegnazioni contenute già nel quadro finanziario originale.
Sono state anche ridimensionate la Linea 12 *(Formazione interna ed esterna per il miglioramento delle competenze)* in quanto dopo la formazione iniziale impartita da CSI a beneficiari e funzionari regionali le attività sono state portate avanti dal personale interno, la Linea 13 *(Valutazione)* a seguito, come per la linea 1, della stabilizzazione del personale Nuval. Per entrambe queste linee sono state mantenute delle risorse da destinare ad affidamenti esterni e ad attività specifiche e in particolare la linea 13 ha finanziato la progettazione e realizzazione del sistema informativo SIMON e ulteriori attività di valutazione sulle linee di intervento svolte da IRES Piemonte. Sostanzialmente invariata la Linea 11 *(Attività di comunicazione)*.
Infine, le linee che hanno visto una assoluta e/o relativa rivalutazione sono prioritariamente quelle dedicate allo sviluppo e al mantenimento dei sistemi informatici e dei servizi informativi, in particolare la Linea 6 *(Processi di informatizzazione)* e la Linea 7 *(Software per la gestione dei finanziamenti)* che approssimano queste attività a 'costi fissi' nel quadro gestionale del FSC , seguite dalla Linea 10 *(Dotazioni hardware)* che si rafforza relativamente ma viene comunque decurtata della metà. Inizialmente finalizzata infatti ad acquisire strumentazione adeguata a sanare una situazione critica dal punto di vista della dotazione informatica all'avvio del FSC. Dopo un primo consistente approvvigionamento che includeva oltre a postazioni individuali anche strumenti per videoconferenza e lavagne interattive, i residui fondi non sono stati spesi perché si è nel frattempo implementata la Remote Desktop Services per cui l'operatività corrente è passata su video terminali faendo cessare la criticità che aveva dato origine alla definizione delal linea di attività. Merita una menzione particolare il rafforzamento realtivo della Linea 15 *(Azioni immateriali a carattere sistemico)* che seppur ridimensionata riafferma concentrando oltre il 10% delle risorse il bisogno di supporto alle attivitò di programmazione, attuazione e controllo del fondo che passa attraverso il rafforzamento amministrativo a partire dalle competenze dei soggetti coinvolti. A questa linea fanno infatti riferimento le attività di formazione sulle procedure del fondo FSC organizzati sia per i dipendenti interni

che per soggetti esterni e che hanno visto coinvolti in qualità di erogatori della formazione altre amministrazioni regionali ed Enti esterni quali l'Agenzia di Coesione per le procedure di attuazione, il NUVEC per i controlli e l'IRES Piemonte per la programmazione.

Merita richiamare in conclusione di questo sintetica presentazione delle contrastanti traiettorie evolutive dell'AT nel FSC che, al netto del ridimensionamento e aggiustamento appena descritto, si è trattato anche di un percorso di maturazione dei funzionari preposti alla sua gestione che hanno gradatamente assimilato l'idea di riferirsi a un servizio di AT definito e dedicato.

Per l'inusuale complessità del programma c'è stata qualche resistenza iniziale da parte dei funzionari a recepire l'approccio per cui le attività di AT devono rientrare nel piano di AT del programma e non essere considerati a livello di progetto in cui si riserva una percentuale della dotazione per assistenza all'intervento specifico. Ad esempio, nel caso delle Sezioni Primavera inizialmente l'orientamento era quello di riservare una quota di risorse (es. il 5%) per l'AT con cui coprire i costi di Finpiemonte[…] dopo lunghe discussioni che hanno coinvolto funzionari e dirigenti si è giunti a scorporare dal bando delle Sezioni Primavera una quota di risorse che è stata riportata all'AT del programma. Da allora è invalsa la pratica di prevedere che se una struttura regionale aveva bisogno di AT li chiedeva all'AT invece che nasconderli nel progetto. (Intervista 6)

LE PROSPETTIVE DELL'AT NEL PIANO DI SVILUPPO E COESIONE

Come anticipato in apertura, il percorso di affermazione e definizione delle pratiche di AT per l'attuazione del FSC si è arrestato nel ciclo 2014-2020 in cui da una parte non sono state previste risorse per l'AT e dall'altra gli interventi in capo alle regioni si sono notevolmente ridimensionati e sono stati ricompresi nel monitoraggio nazionale. L' unico intervento di rilievo rimasto in capo alla Regione riguarda interventi relativi al progetto del Parco della Salute in cui erano previsti quattro sottointerventi tra cui uno destinato all'AT, che comunque confluirà nel futuro Piano Sviluppo e Coesione 2000-2020 e nella relativa assegnazione di AT.

Pur nell'incertezza (al momento in cui si scrive, marzo 2021) di un quadro di regole che si comporrà nei mesi a venire e quindi in mancanza di chiarezza sulla definizione degli interventi e sul modello di attuazione e gestione del PSC, sembra che vi saranno risorse anche importanti destinati all'AT che, per la complessità attesa dei processi di attuazione , richiederanno di ricorrere a professionalità esterne

Al momento il piano non esiste ma la volontà dell'amministrazione è di assegnare risorse importanti all'AT sul modello FESR più che su quello FSC 07-13. Il settore programmazione non ha più risorse interne da mettere e quindi la direzione dovrà vagliare la possibilità di mettere a bando le attività fatte internamente nel 07-13. Per la AT ci sono risorse importanti già disponibili a bilancio ma quante saranno non si sa perché il Piano non viene neanche approvato dalla Regione ma dallo Stato e si è in attesa che si riavvii l'interlocuzione con il governo centrale dopo che è stata inviata la proposta di interventi

Allo stato, il Piano di AT che è in corso di approvazione da parte del governo centrale prevede una attribuzione delle risorse a tre principali linee di attività destinate rispettivamente a CSI Piemonte per la predisposizione e gestione dei sistemi informatici e informativi, alla Valutazione e Finpiemonte per la gestione dei bandi, soprattutto in considerazione del fatto che nel PSC rientreranno molti interventi ex-FESR. A questi si aggiungeranno affidamenti diretti per le restanti attività. Sulla base di una bozza inviata a dicembre 2020 con le linee guida approvate dal CIPE si prevede che l'autorità responsabile del PSC definisce le risorse da destinare all'AT.

Se, come si prevede, il PSC sarà allineato al modello gestionale degli strumenti di programmazione comunitari (e in particolare al FESR) la complessità dei processi che ci si aspetta di gestire consiglierebbe di procedere a definire un Piano di Assistenza Tecnica e quindi a individuare i criteri e il modello di riferimento.

L'incertezza della situazione e la complessità attesa dei processi configurano a questo stadio due ordini di criticità. Innanzi tutto il disallineamento tra le esigenze di avanzamento dei progetti e la definizione dell'attività di AT, con riferimento particolare a tutto il processo di controllo e monitoraggio.

Anche se non c'è ancora il piano, l'AT in realtà è già in opera e costa in quanto una serie di progetti che erano del FESR sono passati nel FSC insieme a risorse dell'AT e quindi si è in realtà già avviata la spesa perché il monitoraggio va comunque fatto e tutti i mesi CSI fattura. Tutti i giorni si impegnano spese per AT a interventi riferiti ad un piano che non esiste ancora…Il primo gruppo di progetti inclusi nel PSC 2000-2020 (aree interne) sono già andati a monitoraggio e bisognerà quanto prima mandare anche gli altri altrimenti si bloccano i beneficiari nella rendicontazione e se non rendicontano non si possono sbloccare gli anticipi. Situazione precaria e spiacevole perché si rischia di bloccare attività che potrebbero svolgersi […] Alcune cose si possono rimandare (es. formazione sui valutatori) ma il lavoro quotidiano di monitoraggio e rendicontazione[…]CSI sta facendo piccole attività propedeutiche per partire quando si aprirà il canale dallo stato ma al momento l'unico contenitore disponibile (per l'invio dei dati, ndr) è riferito alle aree interne[…]…è la storia dell'FSC, che insegue non come i SIE che hanno periodi chiari di programmazione, approvazione regolamenti….

In secondo luogo, c'è un problema di competenze, in termini sia quantitativi che qualitativi, a fronte della crescente complessità dei processi che si dovranno gestire. In termini quantitativi si assiste da anni alla progressiva riduzione di risorse interne dovuta al blocco del turnover che a causa dei pensionamenti sta privando il Settore di personale, esperienza e capacità. In termini qualitativi c'è comunque necessità di ulteriori competenze perché…

…se il modello del PSC è il FESR e si dovranno controllare affidamenti e aggiudicazioni, che nel 2007-13 non c'erano (se non per affidamenti ai privati). Nel PSC 2000-2020 sembra non sia più possibile e che il controllo su legittimità degli appalti sarà probabilmente previsto e quindi sarà comunque necessario dotarsi di competenze giuridiche ulteriori a quella attualmente presenti in direzione. Le esigenze di AT dipenderà ovviamente dalla natura degli interventi se rimarranno interventi di carattere infrastrutturali e OO.PP saranno competenze molto diverse dall'erogazione di finanziamenti alle imprese.

La prospettiva di esternalizzazione per acquisire supporto specialistico, e la connessa esigenza di definire chiaramente e quanto prima specifiche di servizio e criteri di selezione, è più di una possibilità allo stato attuale.

5. Una sintesi in conclusione

L'attuazione di programmi complessi quali gli strumenti finanziari per le politiche di coesione (FESR, FSE e FSC) richiede alle amministrazioni di attivare competenze e processi organizzativi aggiuntivi rispetto all'attività di gestione e governo degli interventi ordinari. Si tratta di competenze tecniche, metodologiche e giuridiche necessarie per interpretare e applicare correttamente i modelli di gestione definiti dai Regolamenti attuativi degli strumenti e di processi che coinvolgono una pluralità di servizi, funzioni, attori e livelli di governo che in varia misura devono essere coinvolti tanto nella fase programmatoria quanto in quella realizzativa e di valutazione. Queste competenze spesso sono poco disponibili nella dotazione organica delle amministrazioni e questi processi sono spesso a rischio di essere presidiati in maniera solo parziale. Richiedono infatti agli amministratori uno sforzo di analisi organizzativa e adattamento operativo non banali, che non si possono dare per scontati Per questo motivo le amministrazioni hanno bisogno di rivolgersi all'esterno per acquisire le competenze necessarie e il supporto al governo dei processi. Hanno cioè bisogno di Assistenza Tecnica, un termine ombrello sotto cui si raccoglie un universo dai contorni indefiniti di servizi integrati che per soddisfare le reali esigenze di supporto dell'amministrazione richiedono innanzi tutto che queste esigenze siano, pur nei limiti dell'incertezza propria dei programmi complessi, identificate chiaramente. Questo lavoro cerca di portare un contributo a questa esigenza di chiarezza interrogandosi su quali siano gli elementi caratterizzanti del servizio di AT e come, in pratica, sono definiti in termini di domanda di supporto e realizzati in termini di offerta ed erogazione dei servizi.

In introduzione ci si è posti alcune domande cui si cerca di dare nel seguito una provvisoria, e senz'altro non esaustiva, risposta sulla base dei principali risultati del lavoro.

Ci si chiedeva innanzi tutto, *cosa si intende per AT, quali attività la caratterizzano e qual è il suo ruolo all'interno delle politiche di coesione?*

In sintesi, con AT si fa riferimento ad un complesso di servizi specialistici che integrano l'azione, l'operatività e le capacità della pubblica amministrazione con l'obiettivo di garantire un'attenta programmazione e un'efficace progettazione e attuazione dell'intervento pubblico.

Questo complesso di servizi si distingue per alcuni caratteri:

- l'eterogeneità tanto degli attori coinvolti (all'interno e all'esterno delle amministrazioni) quanto per le attività erogate (studi e analisi, supporto a produzione normativa e regolamentare, valutazione, informazione e comunicazione, sistemi e reti..);
- la natura di servizio dinamico, in continua evoluzione che deve essere sottoposto a periodici feedback e ispirarsi a approcci di miglioramento continuo;
- l'intensa e paritaria interazione tra soggetti che deve conservare un ruolo di leadership della committenza, intesa come attivo e consapevole coinvolgimento dell'amministrazione nell'attività tanto in ordine alla precisa determinazione dei bisogni e degli ambiti di intervento quanto per il supporto e la legittimazione delle attività.

E requisiti da considerare in fase di progettazione:

- la conoscenza dell'ambiente organizzativo e delle condizioni che possono influenzare la capacità di recepimento dei destinatari e la possibilità di beneficiare del supporto;
- attenzione al ruolo che ci si aspetta giochi l'AT e che può variare su un continuum che va dalla supplenza dell'azione amministrativa, alla complementarietà all'innesco di processi di cambiamento e che può prevedere tanto lo sviluppo quanto il completamento e il coordinamento delle capacità dell'amministrazione;
- attenzione deve essere anche posta alla trasferibilità e adattamento delle soluzioni in diversi ambiti di intervento;

- il monitoraggio e la valutazione delle attività svolte nell'ambito dell'AT possono giocare un ruolo determinante nel controllo, adattamento e miglioramento del servizio;

In merito al ruolo dell'AT nella politica di coesione, essa ha accompagnato l'intera storia della politica di coesione che è segnata dalla sempre maggior consapevolezza delle difficoltà incontrate per la sua implementazione. Il processo di attuazione dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali richiede strutture amministrative ben attrezzate, in grado di svolgere al meglio una pluralità di attività (dalla formulazione del programma alla rendicontazione delle spese) entro tempistiche predefinite. E solitamente le regioni in ritardo di sviluppo o comunque meno avanzate sotto il profilo economico sono anche quelle meno dotate di amministrazioni in grado di promuovere e realizzare programmi e progetti complessi. E' per questa ragione che fin dall'inizio la politica di coesione ha previsto misure di accompagnamento e attività di assistenza a sostegno delle amministrazioni più in difficoltà e/o per sostenere la realizzazione dei programmi più impegnativi. Fin dai primi cicli di programmazione (1989-1993 e 1994-1999), l'Assistenza tecnica assume i tratti di elemento caratteristico del metodo di intervento dei fondi strutturali, insieme ai principi di complementarità e di partnership, per i quali l'azione comunitaria è aggiuntiva alle azioni nazionali ed è il risultato di un processo di concertazione tra diversi livelli di governo (Commissione, Stato membro e autorità regionali e locali designate). Il sussidio all'Assistenza Tecnica è equiparato alle altre previste forme di intervento finanziario alla pari quindi dei cofinanziamenti ai diversi strumenti (programmi operativi, regimi di aiuto, progetti, ecc.). Nel ciclo di programmazione 2000-2006 si procede ad una riforma complessiva dell'intervento comunitario che, rispetto ai periodi precedenti, appare decisamente più strutturato ed integrato. In questo nuovo contesto anche l'Assistenza Tecnica assume un maggior rilievo rispetto ai precedenti cicli di programmazione, non tanto sotto il profilo della disciplina che ne regola l'utilizzo, che rimane in gran parte invariata, quanto invece sotto il profilo finanziario. Il Regolamento 1083/2006 che disciplina il funzionamento dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 e disciplina in modo puntuale l'Assistenza Tecnica, sempre formalmente distinta tra quella realizzata su iniziativa delle Commissione e quella di competenza degli Stati membri. Nell'ambito dell'assistenza tecnica, il regolamento attribuisce agli Stati membri la possibilità di utilizzare i fondi per "finanziare le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo dei programmi operativi insieme alle attività volte a rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione dei fondi" (art. 46). Si prevedono anche specifici limiti massimi di spesa, diversi per in ragione degli obiettivi: il 4% dell'importo complessivo per gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione"; il 6% per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea". Nella stagione di programmazione 2014-2020, in via di chiusura, si registrano pochje novità per quanto concerne l'Assistenza tecnica. Si attribuisce tuttavia Regolamenti di ciascun fondo strutturale la possibili di integrare o modificare il novero delle azioni finanziabili come assistenza tecnicae la possibilià che i programmi operativi contengano un asse dedicato esclusivamente all'assistenza tecnica e indica quali debbano essere i sui contenuti. Rimane invariata la soglia massima delle risorse da destinare all'assistenza tecnica (il 4% della dotazione complessiva) e alla pari degli altri assi, anche quello relativo all'Assistenza Tecnica deve indicare gli obiettivi che con esso si intendo perseguire, i risultati attesi, le azioni, ecc.

Focalizzando quindi l'attenzione sui fondi SIE ci si è chiesti , *come è stata definita e promossa in Piemonte nel contesto dei regolamenti e programmi operativi riferiti ai diversi strumenti di programmazione comunitaria?*

Per quanto riguarda il FESR, il Regolamento 1301/2013 non menziona esplicitamente la AT ma lascia ampio spazio per l'utilizzo delle risorse ad esso assegnate a supporto dell'attuazione del programma. Prevede infatti nell'ambito delle attività finanziabili dal FESR (art.3) interventi a favore di studi, azioni preparatorie e sviluppo di capacità a supporto dell'attuazione del programma e la creazione di reti la cooperazione e lo scambio di esperienze tra le autorità competenti regionali, locali e urbane e altre autorità pubbliche, le

parti economiche e sociali". Individua tra le priorità di investimento (art.5, c.11) azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR. In questo quadro il POR FESR riserva spazio privilegiato alle azioni di supporto e rafforzamento dell'azione amministrativa impegnandosi ad agire in sinergia con il POR FSE e dedica all'AT un asse del programma (Asse VII) intesa come " … supporto mirato sugli aspetti di maggiore complessità del sistema di gestione e sui fabbisogni organizzativi, tecnici e conoscitivi maggiormente avvertiti dalle strutture coinvolte nell'attuazione del POR FESR. All'AT il FESR destina 38,63 Mln€ concentrati in massima parte sulle attività di Gestione degli interventi (32Mln€ per la Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni pari all'85% delle risorse) seguite a distanza da Informazione e comunicazione (9% con 3.5Mln€) e Valutazione e studi (7% con 1.5Mln€). Quasi il 90% del totale delle risorse è poi assegnato agli enti strumentali piemontesi per la gestione dei sistemi informativi (CSI Piemonte), dei bandi (Finpiemonte) e per la valutazione (IRES Piemonte) mentre poco più del 10% (per 4Mln€) ai servizi di AT più qualificanti in ordine al rafforzamento dell'azione amministrativa sono stati affidati con gara

Come già nel caso del FESR, anche il Regolamento FSE non aggiunge dettagli circa l'ambito di applicazione e i servizi di AT ma, in coerenza con la natura e gli obiettivi del fondo, individua già nel preambolo la necessità di migliorare l'efficacia dell'amministrazione pubblica a livello nazionale e regionale, nonché la capacità di un'amministrazione pubblica di agire in una logica partecipativa con attenzione volta non solo al rafforzamento della PA ma di tutti i soggetti che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali, incluso il settore della lotta contro la discriminazione. Ad attività di rafforzamento amministrativo di cui all'OT11 del regolamento comunitario, il FSE dedica l'Asse IV oltre all'Asse V per l'AT le cui possibili sinergie sono esplicitate nella sezione dedicata all'AT nel nel PO. Le attività di AT, finanziate unicamente a valere sulle risorse dell'Asse V per totali 34,87 Mln€, sono descritte genericamente con riferimento alle tre categorie di interventi e si concentrano principalmente sulla *Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni* (27 Mln€, 79%) seguita da *Informazione e comunicazione* (4,7Mln€, 13,5%) e infine *Valutazione e studi* (2,5Mln€, 7%).

Diversamente da FESR e FSE, nel regolamento del FEASR è dedicato ampio spazio all'AT sia nei termini generali della sua strategicità, sia degli obiettivi da perseguire e nei dettagli delle attività da realizzare. Nelle considerazioni preliminari si sottolinea infatti come sia (39) "…opportuno che il FEASR sovvenzioni, a titolo di assistenza tecnica, azioni per l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale" con attenzione specifica a livello unionale al finanziamento delle attività di costruzione e mantenimento di reti (40) tra " …reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali coinvolte nelle varie fasi dell'attuazione dei programmi, organizzato nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale". L'AT viene indicata come elemento da esplicitarsi tra i contenuti del PSR (Art.8) con specifico riferimento all'assegnazione di risorse dedicate attraverso "…una tabella recante, per ogni misura, per ogni tipo di intervento con un'aliquota specifica di sostegno del FEASR e per l'assistenza tecnica". All'AT è infine dedicato dal regolamento l'intero CAPO III - Assistenza tecnica e reti (artt.51-54) del Regolamento. In recepimento di queste indicazioni regolamentarie, all'interno del capitolo 15 del PSR 2014-2020 del Piemonte "Modalità di Attuazione del Programma" è dedicata una sezione specifica all'AT, a rimarcarne anche in sede programmatoria la funzione essenziale ai fini dell'attuazione degli interventi. Al punto 15.6 si qualifica l'impiego dell'AT con riferimento alle "…azioni connesse alla preparazione, alla gestione, alla sorveglianza, alla valutazione, all'informazione e al controllo del programma e della sua attuazione…" meglio specificate come "…iniziative volte a migliorare il coordinamento degli enti coinvolti nella gestione del Programma, fornendo le risorse e gli strumenti operativi per semplificare e rendere più trasparente l'azione amministrativa…azioni volte a favorire la partecipazione delle comunità locali…diminuzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e semplificazione delle procedure di accesso agli aiuti".

Infine, con l'obiettivo di raccogliere spunti per la predisposizione del piano di AT per il Piano di Sviluppo e Coesione ci si interrogava su come è stata concretamente realizzata *l'AT nell'ultima stagione di*

programmazione (2014-2020), ovvero quali approcci, attività e modalità organizzative sono state adottate nella fornitura del servizio di AT alle AdG piemontesi?

Con riferimento al FESR, la stazione appaltante si è orientata per un contratto 'a corpo' e non 'a volume' senza quindi procedere al dettaglio dei costi e delle risorse necessarie per l'espletamento delle attività ma concentrandosi sulla definizione del servizio, un approccio anomalo per servizi di questa complessità. Rispetto ad altre amministrazioni che si orientano per un modello di AT supplente o, all'estremo opposto, di AT consulente, la Regione Piemonte ha adottato invece un modello di servizio proprio di un'amministrazione che sceglie, decide e guida. Questo approccio, che nell'opinione dei soggetti affidatari è il più coerente con la natura stessa dell'AT e il più capace di produrre e consolidare risultati utili alla gestione di processi complessi, presuppone un'amministrazione "…che ha una competenza tecnica adeguata e una consapevolezza delle proprie prerogative, compiti e anche delle plurime esigenze fa si che il lavoro di AT sia facilitato e molto soddisfacente". Le attività erogate riferite a 7 linee di azione si possono distinguere in *Attività ricorrenti* perché legate ad adempimenti regolamentari (es. RAE che deve essere presentata in bozza tra maggio e giugno), *Attività costanti* (Supporto alla programmazione strategica incluso il monitoraggio funzionale alla revisione delle procedure) e *Attività puntuali* (quali le consulenze spot in sede di controlli di I livello). Considerando l'intero ciclo, le attività che concentrano le maggiori risorse sono il supporto alla programmazione strategica e operativa e alla progettazione operativa (bandi e disciplinari), seguite dall'attività continuativa di supporto al monitoraggio sia per la parte di adempimento che di approfondimenti analitici mentre sono meno impegnative l'attività di supporto alla gestione che è prioritariamente prerogativa dell'AdG.

L'attuazione dell'AT del FSE si differenzia da quella del FESR da diverse prospettive. Per quanto riguarda le modalità di affidamento nel FSE sono quantificate (in 10.080) le giornate/persona per il servizio e nello stesso bando si tiene a sottolineare che l'attività di consulenza "…non si esaurisce nello svolgimento delle specifiche attività ma è anche finalizzato ad adeguare e potenziare le competenze dell'amministrazione impegnata nell'attuazione e nella gestione del programma operativo". Si è cioè ritenuto opportuno sottolineare che dal servizio di AT non ci si aspetta solo che abbia funzione di supplenza, integrazione e complemento ma che inneschi duraturi processi di miglioramento e potenziamento delle competenze. Le attività si aggregano in 8 linee che in massima parte riprendono i blocchi generali individuati anche per il FESR riferiti alla attuazione del programma ma riservano spazio per il supporto alla definizione del contenuto di proposte di policy (di welfare e innovazione sociale nello specifico). Anche nel caso del FSE le attività si AT possono per semplicità dividere in Attività ricorrenti che, pur non continuative , accompagnano l'attuazione del PO per la sua intera durata e sono caratterizzate da periodicità costante (es. supporto per il Comitato di Sorveglianza), Attività costanti che impegnano con continuità seppure non con uguale intensità il servizio di AT (supporto alla programmazione e al monitoraggio) e Attività puntuali o sporadiche che vengono erogate in momenti precisi (es. la chiusura della programmazione 2007-2013) o su specifica richiesta dell'AdG (es. pareri).

Per l'AT al PSR, a differenza degli altri fondi, la Regione Piemonte si è orientata, in continuità con i passati cicli di programmazione, verso l'acquisizione e la gestione in-*house* dei servizi di AT facendo ricorso all'ecosistema di soggetti (enti strumentali e società partecipate) su cui può contare l'amministrazione regionale per il supporto all'azione amministrativa: IRES Piemonte, CSI Piemonte, ARPEA, IPLA, ARPA. Un ruolo residuale assegnato agli affidamenti esterni per l'acquisizione di servizi specialistici molto circoscritti e di importo contenuto. Tra le attività di AT a supporto dell'attuazione del programma, merita richiamare per la sua strategicità e il livello di operatività raggiunto nel PSR il servizo di Sistemi decisionali erogato da CSI, ovvero quel complesso di attività di acquisizione, elaborazione e restituzione organizzata dei dati del Sistema Informativo Agricolo a supporto del decisore. Pur non essendo servizi obbligatori a norma dei regolamenti rivestono una funzione strategica per il supporto alla programmazione sia nella fase di definizione della strategia che nella fase di attuazione e valutazione. L'AT del PSR consente poi di entrare nei confini e nelle dinamiche che caratterizzano l'ecosistema regionale degli enti strumentali piemontesi.

Un ecosistema che negli anni si è andato definendo nei suoi contorni e consolidando nelle sue pratiche di integrazione e collaborazione e che ha assetti e attribuzioni di peso variabili a seconda del processo o programma che si trova a supportare. Sebbene infatti gli altri fondi SIE prevedano un affidamento a soggetti esterni tramite gara di una parte (peraltro minoritaria) dei servizi di AT, i servizi forniti da questo ecosistema supportano parimenti anche l'attuazione del FSE e del FESR. L'esclusività della gestione *in-house* del PSR e la specifica area di policy (l'agricoltura) che ha rappresentato un terreno privilegiato di coltura per le pratiche di collaborazione interistituzionale fanno però del PSR un osservatorio privilegiato per osservare queste pratiche e raccogliere le testimonianze di chi se ne fa interprete.
Venendo quindi in conclusione alla necessità di definire esigenze e modalità di affidamento e di governo dell'AT per il futuro PSC, è utile innanzi tutto richiamare che l'esperienza di AT all'interno dei processi di attuazione del FAS/FSC (e la relativa destinazione di risorse finanziarie) è una storia caratterizzata, nel ventennio 2000-2020, da contrastanti e significative cesure lungo i cicli di programmazione che si sono susseguiti. Inizialmente non esplicitamente prevista come attività del programma, l'AT ha dapprima trovato supporto attraverso il finanziamento a specifiche iniziative (Il Progetto monitoraggio e l'APQ Azioni di sistema) per assumere caratteristiche simili, anche se non uguali, a quanto avviene nei fondi SIE con un riconoscimento formale e una dotazione sostanziale nel periodo 2007-2013 nell'ambito del PAR FAS/FSC. Nella stagione in corso (2014-2020), caratterizzata da una forte (ri)centralizzazione degli strumenti attutativi, L'AT regionale ha perso di peso e rilevanza.

Se incerta e contrastata è stata la storia dell'AT FSC fino a questo punto, altrettanto incerte sono le prospettive rispetto ai servizi da definire e acquisire a supporto dell'attuazione del futuro PSC. Se, come si prevede, il PSC sarà allineato al modello gestionale degli strumenti di programmazione comunitari (e in particolare al FESR) la complessità dei processi che ci si aspetta di gestire consiglierebbe di avviare un processo volto ad individuare i criteri e il modello di riferimento per procedere poi a definire un Piano di Assistenza Tecnica vero e proprio. Allo stato, è ipotizzabile che il Piano di AT da affiancare al PSC (in corso di approvazione da parte del governo centrale) prevede una attribuzione delle risorse a tre principali linee di attività destinate rispettivamente a CSI Piemonte per la predisposizione e gestione dei sistemi informatici e informativi, alla Valutazione e Finpiemonte per la gestione dei bandi, soprattutto in considerazione del fatto che nel PSC rientreranno molti interventi ex-FESR ed ex FSE. L'incertezza della situazione e la complessità attesa dei processi configurano a questo stadio due ordini di criticità. Innanzi tutto il disallineamento tra le esigenze di avanzamento dei progetti e la definizione dell'attività di AT, con riferimento particolare a tutto il processo di controllo e monitoraggio. In secondo luogo, c'è un problema di competenze, in termini sia quantitativi che qualitativi, a fronte della crescente complessità dei processi che si dovranno gestire. In termini quantitativi si assiste da anni alla progressiva riduzione di risorse interne dovuta al blocco del turnover che a causa dei pensionamenti sta privando il Settore di personale, esperienza e capacità. In termini qualitativi c'è comunque necessità di acquisire competenze specialistiche per controllare affidamenti e aggiudicazioni che nel periodo di programmazione precedente non erano previste.

Alla luce delle esperienze e della situazione attuale, si richiamare alcuni spunti che possono utilmente essere considerati in ordine alla progettazione di un servizio di AT per il supporto all'attuazione del PSC.

Innanzi tutto è importante che l'amministrazione avvii un percorso volto a delimitare il campo di applicazione del supporto di AT che è una condizione essenziale per consentire all'AT stessa di lavorare meglio perché evita che sia soggetta a richieste episodiche e disordinate. Si tratta tra l'altro di valutare se e fino a che punto utilizzare l'AT per dare forma e contenuto all'azione amministrativa, si tratti della predisposizione di bandi, del rilascio di relazioni informative o dell'acquisizione di pareri.

Nella responsabilità e consapevolezza dell'amministrazione rientra anche la necessità di avere contezza del servizio che si sta richiedendo e quindi se possibile di evitare di procedere in maniera standardizzata o seguendo un semplice processo imitativo da esperienze apparentemente simili. La trasferibilità delle pratiche di AT per progetti complessi è limitata e la chiarezza rispetto alle proprie esigenze è fondamentale.

Se non si può contare su una consolidata esperienza (come nel caso dei fondi SIE che si rifanno a una struttura di programmazione che è evoluta secondo una logica comunque incrementale) è essenziale dedicare tempo e risorse per un'analisi dei fabbisogni di AT, in particolare se i programmi sono particolarmente diversi dal passato o del tutto nuovi.
La profonda conoscenza dell'amministrazione, delle pratiche e della cultura, dei referenti formali e informali dei diversi ambiti, del 'chi fa cosa' è poi fondamentale per tarare il servizio sulle specifiche esigenze e nella direzione di erogare un supporto realmente efficace e capace di raggiungere i destinatari, compresi i processi di formazione e trasferimento di competenze. A questa conoscenza deve essere data importanza nella fase di avvio delle attività così come, nei limiti del possibile, nella selezione dei soggetti cui affidare il servizio.

Rileva richiamare come fattore comune e strategico l'utilizzo degli enti in-house che si rileva cruciale da due prospettive. Da quella strumentale al supporto al PO in ragione della garanzia, che un privato reclutato sul mercato non potrebbe assicurare, dell'erogazione di un servizio calibrato sullo specifico contesto amministrativo e territoriale e gestito da un ecosistema di strutture con una rodata storia di integ razione e cooperazione. Da quella strategica per il potenziamento della capacità amministrativa della PA regionale in ragione del fatto che il finanziamento pubblico è necessario per il mantenimento di queste strutture che non avendo un mercato non hanno ritorni che rendano sostenibili i loro costi operativi e di struttura.

Con riferimento alla selezione dei soggetti affidatari, anche dall'esperienza del FSE si conferma l'esigenza di non sopravvalutare la rilevanza dell'offerta economica a fronte dell'offerta tecnica. Bisogna superare la ' logica delle penne' tipica degli uffici appalti per cui una volta definito il servizio o prodotto da acquisire, questo è identico quale che sia il fornitore. Questo approccio non funziona per servizi complessi come l'AT ai programmi di finanziamento delle politiche di coesione in cui si dovrebbe valutare soprattutto l'esperienza dei candidati, la loro conoscenza del territorio e della macchina amministrativa, la coerenza del progetto tecnico con le esigenze derivanti dalla logica e dalle regole di gestione dello strumento di programmazione riservando quindi all'offerta economica un peso considerevolmente inferiore nel determinare l'esito della gara.

6. Bibliografia

European Commission (2012) Position Paper per AP (Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012)

European Commission (2020) The Use Of Technical Assistance For Administrative Capacity Building In The 2014-2020 Period. *Publications Office of the European Union*

Le L.T., Anthony B., Bronheim S. M. Holland C.M , Perry D.F. (2014) A Technical Assistance Model for Guiding Service and Systems Change. *The Journal of Behavioral Health Services & Research* 43:3

Martin R. C. (1952) Technical Assistance: The Problem of Implementation. *Public Administration Review*, Autumn, 1952, Vol. 12, No. 4: 258-266

MISE (2014) Linee Guida DPS per la programmazione operativa dell'OT 11; Guidance Fiche (CE) for desk officer "Institutional Capacity Building (Thematic Objective 11)" vers. 2 del 22/01/2014

Nastase A., Rajan a., French b., Bhattacharya D. (2020) Towards reimagined technical assistance: the current policy options and opportunities for change. *Gates Open Research* 4:180

Regione Piemonte (2014) Approvazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo - Fase 3, per la gestione dei Fondi Strutturali d'Investimento Europei (SIE), programmazione 2014 - 2020. DGR 22 dicembre 2014, n. 1-776

Wilson G. (2007) Knowledge, innovation and re-inventing technical assistance for development. *Progress in Development Studies,* 7, 3 pp. 183–99

Interviste

1) Michelangelo Penna e Denise Secchieri (DTM), ATI aggiudicataria AT FSE 2014-2020 (23 febbraio 2021)

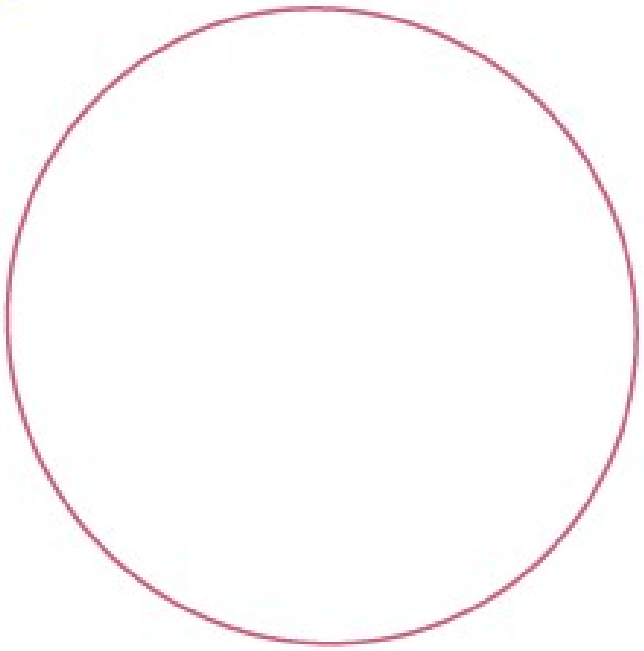
2) Luca Milanetto (ISLM), A.T.I. aggiudicataria AT FSE 2014-2020 (24 febbraio 2021)

3) Filomena Nardacchione e Michela Sigliano (C.S.I) – AT FEASR (4 marzo 2021)

4) Nicoletta Alliani (I.P.L.A.) - AT FEASR (4 marzo 2021)

5) Stefano Aimone (IRES Piemonte) – Valutazione FEASR (5 marzo 2021)

6) Rita Santisi e Filippo Ceragioli – AT FSC (15 marzo 2021)



REGIONE PIEMONTE

IRES PIEMONTE

FSC Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Iniziativa cofinanziata con Fondo di Sviluppo e Coesione
www.regione.piemonte.it/fsc