

PIEMONTE



REGIONE
PIEMONTE

iniziativa cofinanziata con Fondo di Sviluppo e Coesione

www.regione.piemonte.it/fsc



**LA CAPACITA' DEI SOGGETTI ATTUATORI
NELLE POLITICHE DI COESIONE**

Febbraio 2017

Indice

Introduzione	3
1. Fondi strutturali e politiche di coesione	5
1.1 Implementazione delle politiche di coesione	10
2. Capacità amministrativa: revisione della letteratura	17
2.1 Definizione di capacità amministrativa	17
2.2 Indicatori e competenze nella capacità amministrativa (offerta di finanziamenti)	19
2.2.1 Algoritmi nella stima della capacità amministrativa	23
2.3 Indicatori e competenze nella capacità amministrativa (domanda di finanziamenti)	26
2.3.1 Modelli di stima della capacità amministrativa	30
3. Modello di stima della capacità amministrativa nella Regione Piemonte	36
3.1 Disegno del modello di stima - CAC	37
3.2 Disegno del modello di stima - CAR	43
Conclusioni	47
Bibliografia	51
Normativa di riferimento	56
Sitografia	57
Appendice	58

Introduzione

Le politiche di coesione, promosse grazie ai fondi europei (quali Fesr, Fse Feasr) e nazionali (Fsc), costituiscono ormai da tempo un pilastro fondamentale in molti ambiti di policy (quali l'agricoltura, la formazione professionale, i beni culturali le attività produttive, lo sviluppo locale, la difesa del suolo per citarne solo alcuni). La loro importanza è inoltre ulteriormente aumentata nel corso degli ultimi anni, in seguito all'avvio nel 2008 della crisi economica che ha notevolmente ridotto le spesa per investimento delle amministrazioni pubbliche. E' peraltro opinione ampiamente condivisa che tali politiche di coesione incontrino spesso diversi ostacoli nella loro fase di gestione ed attuazione operativa soprattutto (ma non solo) nella realizzazione di opere pubbliche - evidenziati dalle ricorrenti difficoltà nel rispettare i tempi di spesa previsti in fase di programmazione. E' in questo quadro che diviene quindi fondamentale lo studio e l'analisi di quelle che possono essere identificate come le determinanti dell'implementazione di queste politiche, non solo in termini qualitativi ma anche quantitativi. Il mondo accademico e le istituzioni europee hanno affrontato tali questioni riconducendole, negli ultimi anni, al tema della capacità amministrativa, vale a dire all'abilità delle istituzioni locali e nazionali (e più in generale dei soggetti attuatori) nell'utilizzo dei fondi, nell'attuazione dei Programmi Operativi e nel raggiungimento degli obiettivi ad essi assegnati.

Il presente rapporto si pone l'obiettivo di analizzare la letteratura e le pratiche adottate con successo nella Pubblica Amministrazione al fine di individuare e proporre quelli che possono essere considerati gli aspetti rilevanti nella costruzione di un modello "multicriteri" da utilizzare per la valutazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità dei soggetti attuatori; restituendo un indice rappresentativo dei stessi (i.e. *rating*). In particolare, il gruppo di lavoro si è posto come finalità quella di costruire un sistema di *rating* basato su un unico valore rappresentativo della capacità amministrativa dei soggetti attuatori, vale a dire creare un sistema di stratificazione dei soggetti attuatori (e.g. enti locali) - coinvolti nel proporre prima e successivamente implementare un progetto (un'azione, una misura, un intervento) - mediante un punteggio di facile interpretazione (i.e. *rating score*). Ci si propone quindi di porre le basi per mettere a punto un modello rigoroso in grado di stimare e prevedere l'abilità delle istituzioni (la capacità dei soggetti attuatori) e, successivamente, trasformare questo indice in un parametro di facile interpretazione. Pertanto, possiamo individuare due principali obiettivi del lavoro: l'identificazione delle principali

determinanti e dimensioni della capacità amministrativa, con una particolare attenzione al lato della domanda di finanziamenti (i.e. soggetti attuatori); la proposta di un possibile algoritmo per la stratificazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità degli stessi. Dal punto di vista metodologico, il gruppo di lavoro ha preso in considerazione sia la letteratura accademica sia le esperienze europee e nazionali in tema di capacità amministrativa al fine di proporre un quadro approfondito dello stato dell'arte. La revisione della letteratura ha prestato particolare attenzione agli indicatori proposti e le competenze considerate nella valutazione della capacità amministrativa, costituendo la fonte primaria e la base di riferimento per la successiva costruzione di un sistema di rating che sia metodologicamente rigoroso ma, al tempo stesso, coerente con il contesto analizzato e di facile interpretazione.

Il rapporto è strutturato in tre sezioni. La prima sezione propone un quadro delle politiche di coesione sociale ed economica, introducendo il lettore alla relazione tra capacità amministrativa ed implementazione dei Programmi Operativi. La seconda sezione propone la revisione sistematica della letteratura sulla capacità amministrativa, analizzando gli algoritmi e/o gli indicatori proposti per la stima e la stratificazione delle istituzioni nazionali e locali. Infine, partendo dalla lettura critica dello stato dell'arte, il gruppo di lavoro ha proposto, nella terza sezione, due modelli di stima delle determinanti della capacità amministrativa che, pur non essendo formalmente previsto nell'incarico affidato all'Ires, si intende mettere alla prova per la stratificazione dei soggetti attuatori nella Regione Piemonte.

Il lavoro è stato realizzato nell'ambito dell'incarico affidato dalla Regione Piemonte (Settore Programmazione negoziata) all'Ires Piemonte "per lo svolgimento di ricerche, lo sviluppo di strumenti da utilizzare nella programmazione, gestione e valutazione degli investimenti in materia di sviluppo e coesione". Il rapporto è l'esito di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro composto da Vittorio Ferrero, Renato Cagno (coordinatori), Davide Barella e Roberto Ippoliti. La stesura del rapporto è stata curata da Roberto Ippoliti.

1. Fondi strutturali e politiche di coesione

I Fondi Strutturali (FS) e di investimento operano per sostenere la coesione economica, sociale e territoriale nei paesi dell'Unione Europea (UE) e conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 per generare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Cinque sono i fondi proposti dall'UE: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); il Fondo Sociale Europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Di questi, tre rientrano nell'ambito delle politiche di coesione dell'UE: il FESR, il FSE e il FC. Tutte le regioni dell'UE hanno diritto al FESR e all'FSE, ma solo le regioni meno sviluppate sono ammissibili al sostegno del FC. L'utilizzo dei FS avviene mediante Programmi Operativi (PO), vale a dire documenti proposti dagli stati nazionali (Programma Operativo Nazionale - PON) e/o dalle singole regioni (Programma Operativo Regionale - POR) ed approvati dalla Commissione Europea al fine di realizzare gli obiettivi prioritari condivisi con la stessa (Popa, 2012; Directorate-General for Internal Policies, 2014).

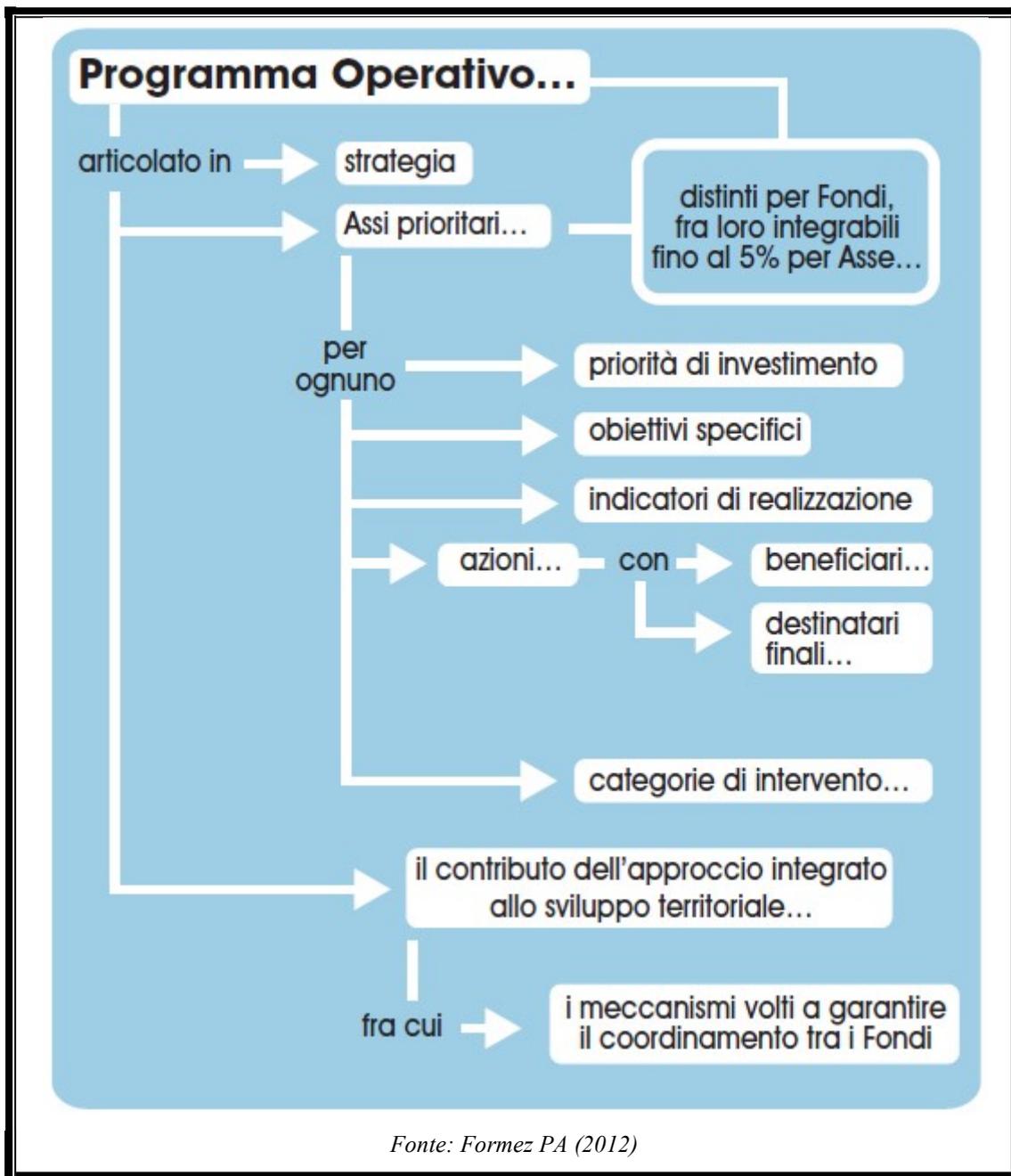
La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'UE e, tra gli obiettivi prioritari, si enumerano la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'UE (Commissione Europea, 2014). Tale politica di coesione si attua sia attraverso l'utilizzo delle risorse previste nell'ambito dei FS dell'UE (i.e. FSE e FESR), con la corrispettiva quota di cofinanziamento nazionale a valere sulle risorse del Fondo di Rotazione per l'Attuazione delle Politiche Comunitarie (Legge n. 183 del 16 aprile 1987), sia attraverso il ricorso a risorse aggiuntive iscritte nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).¹

Il FSE è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione ed assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. A tal fine, il FSE investe nel capitale umano dell'Europa, i.e. lavoratori, giovani e chi è alla ricerca di un lavoro, prestando particolare attenzione a chi incontra maggiori difficoltà nel mondo del lavoro. In particolare, l'UE ha posto il lavoro al centro della strategia Europa 2020, al fine di realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il FESR promuove invece l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e la

¹ Le risorse pubbliche complessive destinate all'attuazione dei progetti finanziati nell'ambito della programmazione 2007-2013 ammontano a oltre 100 miliardi di euro. Di questi, oltre l'80 % è riconducibile a fondi delle politiche di coesione: FS (i.e. FSE e FESR), Fondo di Rotazione per l'Attuazione delle Politiche Comunitarie ed il FSC (fonte: <http://www.opencoesione.gov.it>). A livello Europeo, i finanziamenti disponibili nell'ambito della politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2020 ammontano a 351,8 miliardi di euro (fonte: <http://eur-lex.europa.eu/>).

riconversione delle zone industriali in declino, contribuendo al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale, eliminando le principali disparità regionali. In tal modo, il FESR dà attuazione alle priorità comunitarie e in particolare all'esigenza di rafforzare la competitività e l'innovazione, creare e mantenere posti di lavoro stabili e assicurare lo sviluppo sostenibile.

*Approfondimento 1
Struttura dei Programmi Operativi (PO)*



Fonte: Formez PA (2012)

Alle politiche di coesione di matrice europea si è aggiunta, nel corso degli ultimi quindici anni circa, una componente nazionale costituita dal Fondo Suppo e Coesione (FSC) che ha operato attraverso diverse modalità attuative (Accordi di programma quadro, Programmi attuativi regionali. Ecc.). Il FSC ha la sua origine nei Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (Legge n. 289 del 27 dicembre 2002). A decorrere dal 2003, tutte le risorse nazionali destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate del Paese furono concentrate nel FAS, costituendo un fonte aggiuntiva rispetto a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Successivamente, con il Decreto Legislativo n. 88 del 31 maggio 2011, in attuazione della Legge Delega n. 42 del 2009 (i.e. Federalismo Fiscale), relativo alla rimozione degli squilibri economico-sociali tra le diverse aree del paese, il FAS ha assunto la denominazione di Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). Per quanto riguarda la competenza di queste risorse, in un primo momento erano sotto la diretta responsabilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e il Ministero delle Attività Produttive (MAP). Successivamente, con Legge n. 122 del 30 luglio 2010, la gestione di questi fondi (prima FAS e poi FSC) è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC). Un ruolo rilevante nell'impiego del FAS/FSC l'ha svolto il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che ha funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie (Decreto Legislativo n. 430 del 5 dicembre 1997). Il CIPE è l'organismo responsabile della definizione delle linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, individuando gli specifici indirizzi e gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale, e delineando le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati; nonché responsabile della ripartizione dello stesso Fondo mediante apposite delibere del CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti (Legge n. 289 del 27 dicembre 2002).

Il FSC è quindi, congiuntamente ai FSE ed i FESR, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione del Trattato sul funzionamento dell'UE (la cui ultima modifica si ebbe con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007). In particolare, il FSC è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei FS e, in questo modo, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse

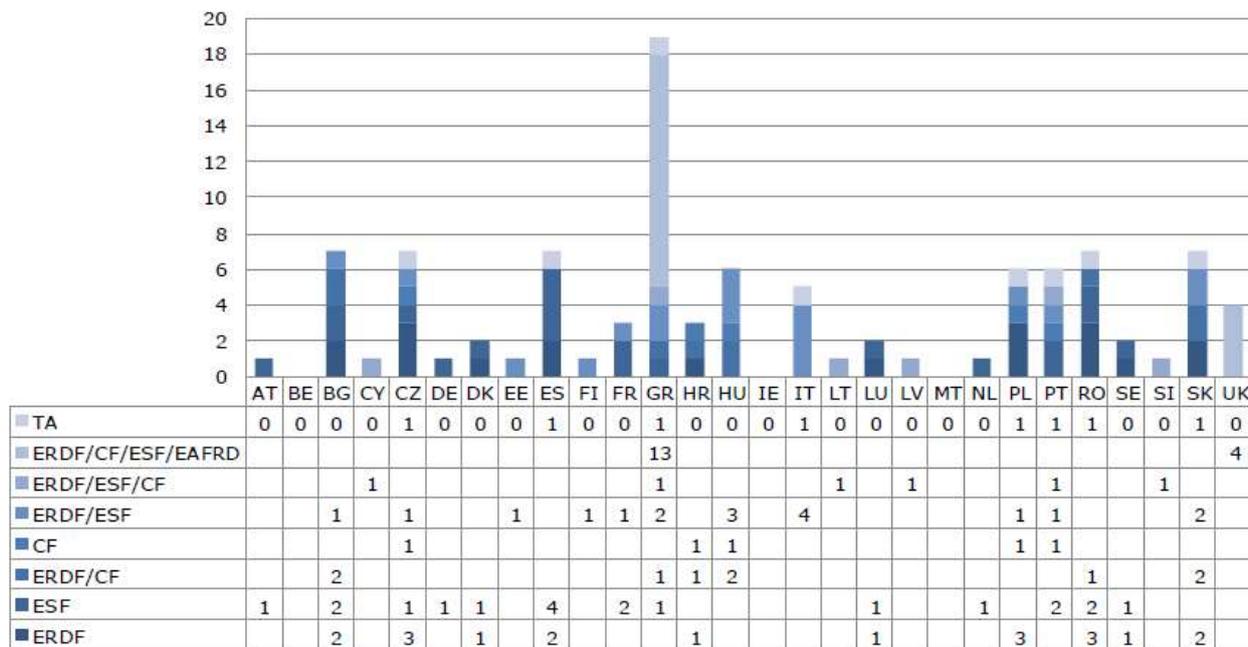
con quelle previste per i fondi comunitari. Nel dettaglio, l'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale. Le concrete modalità di programmazione del FSC sono peraltro in fase di ridefinizione come indicato nella legge 190/2014 (legge stabilità 2015) nonché dalla Cabina di regia da essa prevista che è stata istituita nel febbraio di quest'anno (DPCM 25 febbraio 2016) e ha iniziato ad operare nei mesi scorsi.

L'attuale crisi economica gioca un ruolo fondamentale nell'utilizzo dei fondi dedicati alle politiche di coesione soprattutto in relazione all'attenuazione degli effetti della crisi stessa, con una particolare attenzione alla disoccupazione e l'aumento delle differenze socio-economiche tra le diverse realtà locali. Diviene quindi fondamentale lo studio e l'analisi di quelle che possono essere identificate come le determinanti dell'attuazione di queste politiche di coesione, sia in termini qualitativi che quantitativi.² In altri termini, diviene fondamentale l'analisi della capacità che le istituzioni mettono in campo nell'utilizzare questi fondi, per rispettare le tempistiche e le modalità attuative indicate nei diversi quadri normativi e programmatici.

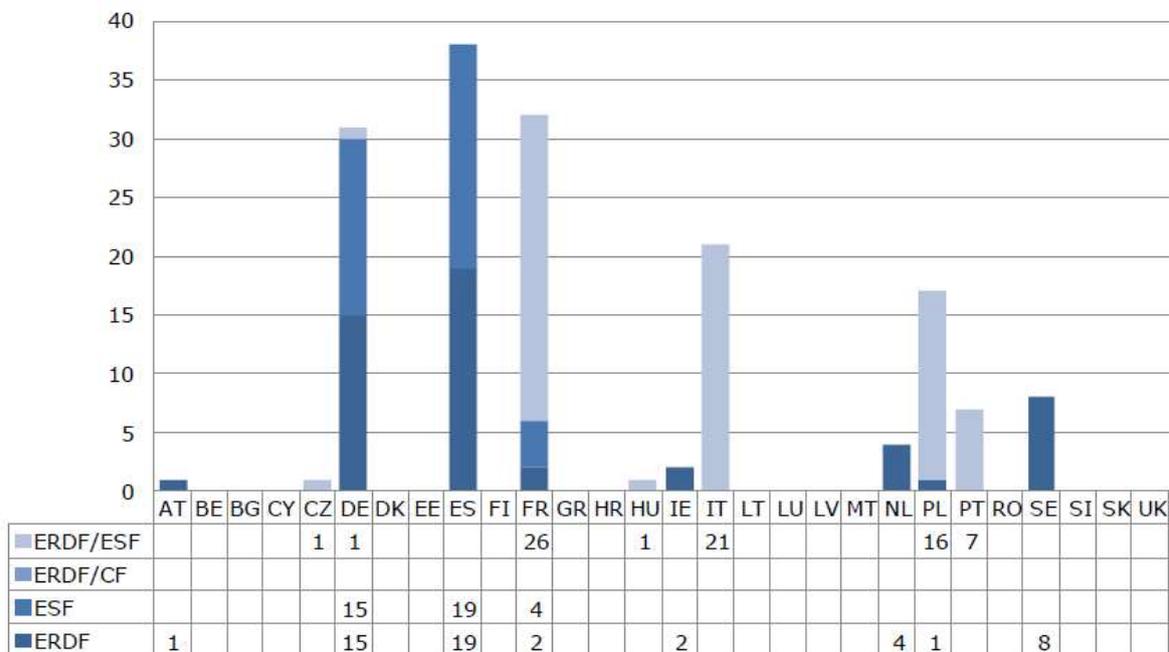
² Questa necessità è ancora più evidente per l'Italia poiché, in base all'elaborazione dei dati della DG REGIO, l'assorbimento dei fondi strutturali da parte dell'Italia è pari al 82,70 % delle risorse disponibili, prendendo in considerazione il periodo 2007-2013. Peggio dell'Italia è risultata solo la Romania (79,50 %) e la Croazia (65,20 %). Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/

Approfondimento 2
Programmi Operativi Regionali (POR) e Programmi Operativi Nazionali (PON)

Numero dei PON concordati con l'UE nella programmazione 2014-2020



Numero dei POR concordati con l'UE nella programmazione 2014-2020



Fonte: Directorate-General for Internal Policies (2014)

Si veda legenda proposta in tavola 1 e 2 dell'Appendice su programmi di finanziamento e stati dell'UE

1.1 Implementazione delle politiche di coesione

I FS e la realizzazione delle politiche di coesione sono ormai da molto tempo oggetto di riflessione e ricerca. In particolare, l'attenzione di esperti e mondo accademico si è rivolta al processo decisionale dei principali organi istituzionali coinvolti (Moravcsik, 1993, 1995; Hooghe, 1996; Jeffery, 1996), all'impatto che tali politiche hanno avuto sia sulla crescita economica (Rodríguez-Pose, 1998; Leonardi, 1995 e 2005; Popa, 2012; Albulescu e Goyeau, 2013) sia sulla coesione sociale (Ederveen *et al.*, 2002), nonché alla capacità amministrativa manifestate dai paesi membri nell'attuare i PO con i fondi ad essi dedicati (Bollen *et al.*, 2000; Kalman, 2002; Šumpíková *et al.*, 2004). Quest'ultimo punto è di particolare interesse per le Istituzioni Europee, che riconoscono nella capacità amministrativa una delle determinanti del successo di questi fondi poiché, così come suggerito dalla letteratura, l'utilizzo di queste risorse nei tempi e modi previsti dai programmi è un passaggio fondamentale per la realizzazione della coesione sociale ed economica nei paesi membri dell'UE (Vitek, 1999; Ederveen *et al.*, 2002; Cappelen *et al.*, 2003; Bachtler e Gorzelak, 2007; Bubbico e De Michelis, 2011). In particolare, Ederveen *et al.* (2002) indica la "cattiva amministrazione" dei fondi come una delle principali cause dell'assenza di un impatto significativo dei PO. Tra le determinanti di questa cattiva amministrazione possiamo individuare la "*absorption capacity*" (Šumpíková *et al.*, 2004; Horvat, 2005), vale a dire l'incapacità degli organismi istituzionali ad assorbire tutte le risorse finanziarie messe a disposizione, rispettando le tempistiche stabilite dall'UE.³ Un'incapacità che, secondo Milio (2007), è dovuta alla struttura amministrativa locale che potrebbe o meno essere in grado di implementare i PO utilizzando tutte le risorse dedicate, rispettando le regole e le tempistiche dell'UE. In altri termini, la capacità di assorbire le risorse messe a disposizione dall'UE e dallo stato nazionale dipendono non solo dalle scelte della classe politica nella stesura dei PO, i.e. nel decidere come utilizzare questi fondi (Smyrl, 1997; Piattoni e Smyrl, 2002; McMaster e Bachtler, 2005) e dalla capacità progettuali della società (Šumpíková *et al.*, 2004; Duranti *et al.*, 2016), ma anche dalle strutture amministrative alle quali è affidato il compito di attuare queste scelte (McMaster e Novotny', 2006; Bachtler e McMaster, 2008; Zaman and Georgescu, 2009; Smeriglio *et al.*, 2015; Bachtler *et al.*, 2016). Possiamo quindi parlare di un'incapacità dell'istituzione locale/centrale a gestire i fondi piuttosto che l'assenza di una volontà politica ad utilizzare fondi sovranazionali rispetto agli obiettivi prioritari fissati (Brown Weiss e Jacobson, 1998), evidenziando una relazione positiva tra capacità amministrativa e la quota

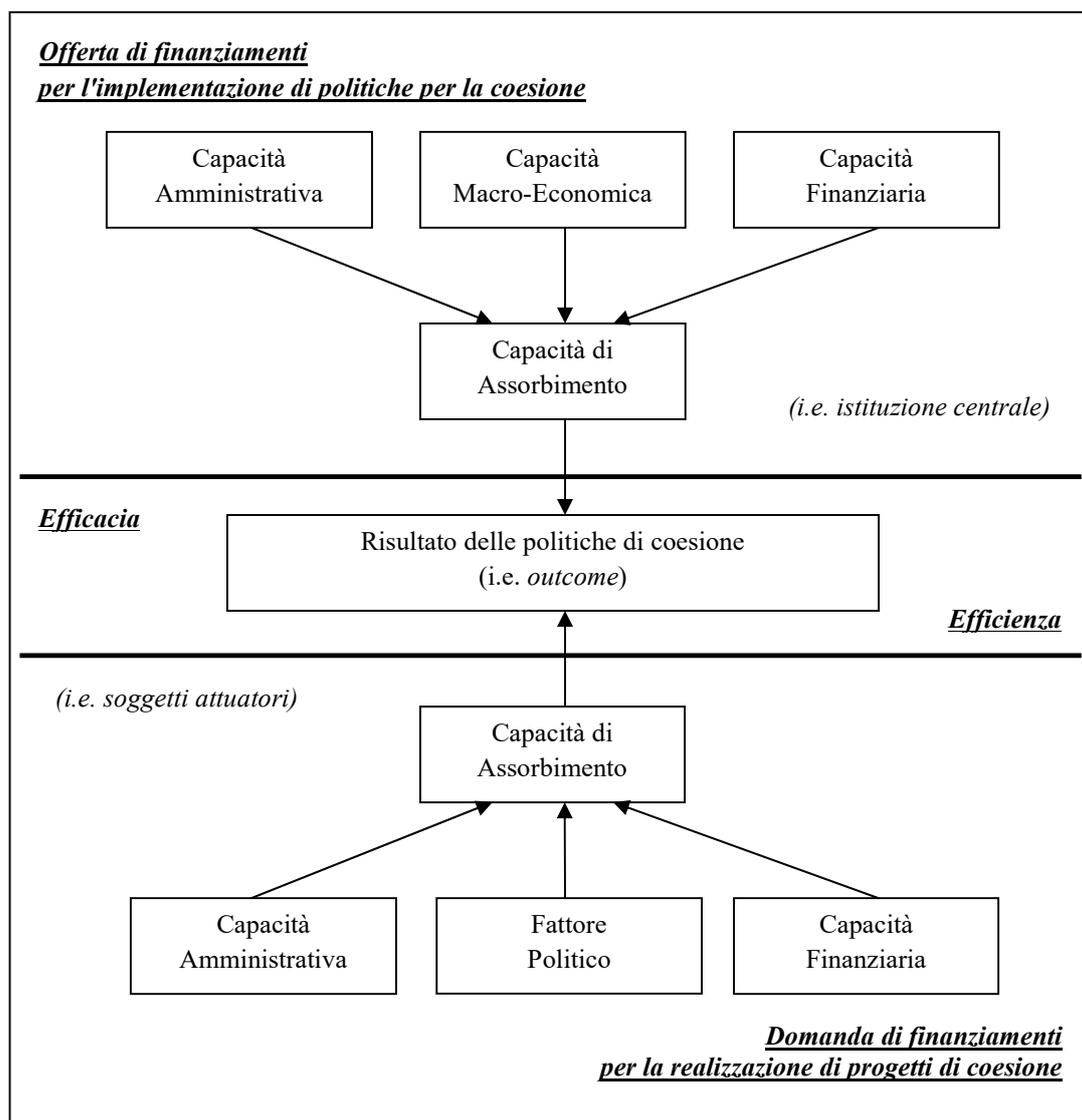
³ Tra le altre determinanti, possiamo identificare la "*infrastructure deficits*" o la "*regional competitiveness*", vale a dire il livello di competitività locale e/o il livello di infrastrutture presenti, che possono impedire la corretta implementazione dei fondi (Noetzel, 1997).

dei fondi disponibili utilizzati (i.e. aspetto quantitativo). Ovviamente l'analisi quantitativa dei fondi utilizzati (i.e. capacità di assorbimento delle risorse) deve essere accompagnata da un'analisi sugli *output* attesi, al fine di determinare non solo l'efficienza dell'istituzione rispetto alle regole e/o tempistiche dell'UE, ma anche l'efficacia dell'intervento programmato rispetto all'*outcome* atteso. L'analisi di questi due aspetti, ossia della capacità nell'utilizzo delle risorse nei tempi e modi previsti e della capacità di conseguire i risultati perseguiti, sono quindi fondamentali per la valutazione delle politiche di coesione nel loro complesso.

Boeckhout *et al.* (2002) analizza l'attuazione delle politiche di coesione prendendo in considerazione sia il lato della domanda sia quello dell'offerta. In particolare, analizzando il lato dell'offerta, gli autori accostano alla capacità amministrativa la capacità macro-economica di assorbimento delle risorse finanziarie dell'UE che saranno poi dedicate alle politiche di coesione,⁴ nonché la capacità di co-finanziare queste politiche, utilizzando risorse pubbliche nazionali e/o private. Queste sono le determinanti della capacità di assorbimento che, date le condizioni di efficienza ed efficacia nell'attuazione dei PO, determina a sua volta le *performance* ed il funzionamento dell'istituzione stessa rispetto all'*outcome* finale atteso, i.e. il raggiungimento degli obiettivi prioritari concordati con l'UE. Dal lato della domanda abbiamo i soggetti attuatori, i.e. i possibili beneficiari dei finanziamenti della politica regionale di coesione (e.g. enti pubblici, imprese, università, associazioni, organizzazioni non lucrative). In merito alle determinanti della capacità di assorbimento dal lato della domanda abbiamo di nuovo la capacità di co-finanziare quanto proposto e l'abilità a presentare idee progettuali che rispettino sia le tempistiche sia i requisiti tecnico amministrativi (Tatar, 2010; Lorvi, 2013; Popescu, 2015). In particolare, Tatar (2010) e Lorvi (2013) analizzano le municipalità dell'Estonia ed evidenziano come la crisi economica ed il successivo contenimento dei bilanci hanno spinto questi enti locali ad indebitarsi per poter co-finanziare i progetti. Una sofferenza che è stata rilevata anche da Duranti *et al.* (2015) nell'analisi dei comuni italiani alle prese con i vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno (PSI). Infine, sia Duranti *et al.* (2015) sia Veiga (2012) evidenziano il ruolo della politica nella scelta di accedere ai FS come fonte di finanziamento. La figura 1 sintetizza queste relazioni, prendendo in considerazione sia la domanda sia l'offerta di finanziamenti Europei nell'ambito dei FS e le politiche di coesione.

⁴ L'idea di capacità macro-economica diventa chiara se si considera che la quota nazionale dedicata ai paesi membri non può essere superiore al 4 % del loro PIL. Questo significa che i paesi più poveri, come ad esempio Romania e Bulgaria, ricevono la quota più bassa tra i paesi dell'UE, sono pur essendo quelli più bisognosi di quegli aiuti poiché presentano un divario maggiore rispetto alle regioni degli altri paesi (Popa, 2012).

Figura 1



L'allargamento dell'UE ad est, avvenuto tra il 2004 e il 2007, ha richiamato l'attenzione delle istituzioni europee alla capacità amministrativa dei nuovi paesi membri, indicandola tra i requisiti fondamentali per una gestione efficiente ed efficace dei fondi (Bollen, 2001; Boeckhout *et al.*, 2002; Hughes *et al.*, 2004), e pertanto uno dei titoli utili per accedere all'UE (Moxon-Brown, 2000; Verheijen, 2000 e 2007; Dimitrova, 2002 e 2011).⁵ Per questo motivo le principali evidenze sulla capacità amministrativa nell'esecuzione dei PO si concentrano sui paesi dell'Est Europa (Bachtler, 2014), con una particolare attenzione al percorso di riforme intrapreso da questi paesi (Ferry e McMaster, 2005; Epstein e Sedelmeier, 2008; Meyer-Sahling, 2009, Dimitrova e Toshkov, 2009). Ad esempio, McMaster e Bachtler (2005) hanno proposto un'analisi comparata sui nuovi membri

⁵ Data l'importanza della capacità amministrativa, l'UE ha dedicato alla stessa uno degli obiettivi della programmazione 2014-2020 nell'ambito dei FS (obiettivo numero 11), finanziato con il FC. Nel dettaglio, vi rientrano due priorità in questo obiettivo: investimenti nella capacità istituzionale ed efficienza della pubblica amministrazione [articolo 3 (d) (i) - *ESF Regulation*], costruzione della capacità di tutti gli attori istituzionali [articolo 3 (d) (ii) - *ESF Regulation*].

dell'UE, con una particolare attenzione a come questi paesi hanno realizzato i miglioramenti richiesti nelle funzioni di programmazione, sviluppo istituzionale ed utilizzo dei fondi. Nell'ambito della pianificazione, gli autori hanno evidenziato il ruolo fondamentale del processo decisionale come una delle determinanti dell'attuazione delle politiche di coesione, sia per quanto riguarda le scelte politiche delle aree strategiche da sviluppare sia per gli obiettivi a medio e lungo termine da realizzare.

Altri studi hanno invece rivolto la loro attenzione al livello istituzionale adottato da questi paesi nell'implementazione delle politiche di coesione (i.e. centrale oppure locale), evidenziando come la maggioranza di questi paesi abbia scelto il sistema di gestione centralizzato dei fondi (Baleanu, 2007), riducendo sensibilmente in questo modo la capacità di assorbimento delle risorse disponibili (Stimson *et al.*, 2011). Infine, vi sono studi che rivolgono la loro attenzione direttamente alla capacità di assorbimento delle risorse finanziarie dell'UE per realizzare le politiche di coesione. Ad esempio, Šumpíková *et al.* (2004) analizza le regioni della Repubblica Ceca nella capacità di assorbimento dei fondi dell'UE, arrivando alla conclusione che questa capacità è direttamente influenzata sia dall'abilità di progettare degli ottimi interventi (i.e. domanda di finanziamenti), sia dal sistema in cui quegli stessi interventi dovranno essere implementati (i.e. offerta di finanziamenti). Tatar (2010) prende quindi in considerazione le municipalità della Lituania (i.e. domanda di finanziamenti), evidenziando il ruolo determinante della capacità amministrativa e finanziaria per l'accesso ai FS. Infine, Bachtler *et al.* (2014) analizzano il ruolo della capacità amministrativa nell'attuazione delle politiche di coesione, prendendo in considerazione 8 nuovi paesi membri dell'Est Europa nel periodo 2004-2008 (i.e. offerta di finanziamenti).

Approfondimento 3

Capacità amministrativa nell'UE e percezione dei bisogni di miglioramento (autovalutazione dell'efficacia)

Il Consiglio per la Politica Interna dell'UE nel 2014 ha pubblicato i risultati di un questionario rivolto alle autorità responsabili del coordinamento, della gestione e l'implementazione dei PO. Questi responsabili dovevano autovalutarsi ed esprimere un giudizio sull'efficacia della capacità amministrativa nazionale per ogni fase del ciclo della programmazione 2014-2020. La tavola che segue presenta i risultati delle capacità amministrative, così come percepita dagli stessi, proponendo quelli che sono i principali bisogni di miglioramento.

		Programmazione strategica	Quadro di riferimento dell'attuazione	Generazione dei progetti	Valutazione dei progetti	Gestione finanziaria	Monitoraggio	Valutazione	Semplificazione	Comunicazioni con i beneficiari	Strumenti finanziari	Principi del Partenariato
Austria	CC	Orange	Grey	Red	Red	Red	Yellow	Green	Yellow	Red	Grey	Green
	PM	Green	Grey	Yellow	Orange	Green	Green	Yellow	Green	Orange	Grey	Yellow
	IB	Yellow	Grey	Green	Green	Yellow	Yellow	Orange	Green	Green	Grey	Orange
Regno Unito	CC	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	PM	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	IB	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Germania	CC	Yellow	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Green	Red	Orange	Yellow	Green
	PM	Grey	Grey	Yellow	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Green
	IB	Yellow	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Grey
Italia	CC	Orange	Yellow	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Orange	Grey	Orange
	PM	Orange	Orange	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Grey	Orange	Grey	Red
	IB	Orange	Orange	Red	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Grey	Red
Svezia	CC	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Green	Yellow
	PM	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Green	Yellow
	IB	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey	Grey
Estonia	CC	Green	Green	Grey	Grey	Yellow	Green	Green	Grey	Green	Green	Green
	PM	Green	Green	Grey	Grey	Yellow	Green	Green	Grey	Green	Green	Green
	IB	Green	Green	Grey	Grey	Yellow	Green	Green	Grey	Green	Green	Green
Bulgaria	CC	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
	PM	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
	IB	Yellow	Red	Yellow	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Grey	Yellow
Polonia	CC	Yellow	Yellow	Grey	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Grey	Yellow
	PM	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red	Yellow	Yellow
	IB	Grey	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
Repubblica Ceca	CC	Yellow	Grey	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Grey	Green
	PM	Green	Grey	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Grey	Yellow
	IB	Grey	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow
Ungheria	CC	Orange	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Orange
	PM	Orange	Grey	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Orange	Yellow	Orange
	IB	Grey	Grey	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow

Fonte: Directorate-General for Internal Policies (2014)

CC Capacità nel coordinamento centrale
 PM Capacità nella gestione del programma
 IB Capacità nell'implementazione del programma

Inefficace 
 Poco efficace 
 Efficace 
 Molto efficace 

Il numero dei lavori che analizza l'Europa dei 15, vale a dire i paesi membri dell'UE prima dell'allargamento a Est, è invece alquanto contenuto. Ad esempio, Milio (2007) analizza lo scostamento nell'implementazione dei PO, in termini di capacità amministrativa, prendendo in considerazione alcune regioni dell'Italia Meridionale; mentre Consejero e Noferini (2010) prendono in considerazione alcune regioni della Spagna. Duranti *et al.* (2015) analizzano invece le municipalità di una regione italiana mentre Veiga (2012) quelle del Portogallo.

Le tavole 1 e 2 propongono una selezione dei principali studi che hanno analizzato la capacità amministrativa di assorbimento dei FS, prendendo in considerazione l'Europa dei 15, vale a dire prima dell'allargamento a Est dell'UE (tavola 1), i paesi dell'Europa dell'Est e i nuovi paesi candidati (tavola 2). Si noti che Bachtler *et al.* (2016) compare in entrambe le tavole poiché, per la prima volta, questo progetto di studio si è posto l'obiettivo di analizzare sia paesi membri dell'UE nell'Europa dell'Ovest sia quelli dell'Est.

Tavola 1
Casi studio sulla capacità amministrativa di assorbimento dei FS: paesi dell'Europa dei 15

Autori	Pubblicazione	Caso studio
Boeckhout <i>et al.</i> (2002)	NEI principal report	Germania (nuovi <i>Lander</i> ex-DDR), Spagna, Portogallo e Irlanda
Milio (2007)	Regional studies	Regioni dell'Italia (Sicilia, Basilicata)
Milio (2008)	West European Politics	Regioni dell'Italia (Sicilia, Basilicata, Puglia, Campania, Calabria, Sardegna)
Consejero e Noferini (2010)	Working Paper dell'Università di Madrid	Regioni della Spagna (Andalusia, Galicia)
Veiga (2012)	Public Choice	Enti locali del Portogallo (i.e. municipalità)
Duranti <i>et al.</i> (2015)	<i>Conference paper</i>	Enti locali della Regione Toscana (i.e. municipalità)
Bachtler <i>et al.</i> (2016)	EPRC Report	Regioni dell'Italia (Sicilia, Puglia) e Regioni della Polonia (Pomorskie, Malopolska) ⁶

Il processo di studio ed analisi della capacità amministrativa non si è ancora concluso ed è tutt'ora in corso sulla spinta delle istituzioni europee (Directorate-General for Internal Policies, 2014). Si veda ad esempio il progetto IAC promosso dalla European Public Administration Network (EUPAN), che si pone l'obiettivo di migliorare la capacità amministrativa nell'UE (Massoli, 2014). Altri tentativi sono attualmente in corso come ad esempio il progetto EIBURS, condotto dall'Università di Strathclyde (Scozia) e dall'Università di Varsavia (Polonia), che si pone l'obiettivo di analizzare

⁶ Il Gruppo di lavoro prevede di estendere il campione di osservazioni ad altre realtà Europee (i.e. Repubblica Ceca, Grecia, Slovacchia, Bulgaria e Romania).

la capacità amministrativa nelle politiche di coesione dell'UE e proporre un algoritmo di stima della stessa (Bachtler *et al.*, 2016).⁷

Tavola 2
Casi studio sulla capacità amministrativa di assorbimento dei FS: paesi dell'Europa dell'Est

Autori	Pubblicazione	Caso studio
Šumpíková <i>et al.</i> (2004)	<i>Conference paper</i>	Regioni della Repubblica Ceca (Moravskoslezsko, Střední Morava, Jihovýchod, Severovýchod, Severozápad, Jihozápad, Střední Čechy).
Horvat (2005)	Working Paper WIFO	Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Slovacchia, Slovenia.
Ferry e McMaster (2005)	Regional & Federal Studies	Polonia e Repubblica Ceca
Haček e Bačlija (2009)	Lex Localis - Journal of local self-government	Enti locali della Slovenia (i.e. municipalità). ⁸
Cace <i>et al.</i> (2009)	Review of research and social intervention	Romania
Mrak e Horvat (2009)	Eastern European Economics	Turchia
Tatar (2010)	Halduskultuur – Administrative Culture	Enti locali della Lituania (i.e. municipalità).
Bosie e Puică (2011)	CES Working Paper	Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lituania, Lettonia, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia.
Dragos (2012)	“Ovidius” University Annals,	Bulgaria e Romania
Nona e Octavian (2012)	“Ovidius” University Annals,	Romania
Kerli (2013)	Halduskultuur – Administrative Culture	Enti locali della Lituania (i.e. municipalità).
Jurevičienė e Pileckaitė (2013)	Business, Management and Education	Lituania
Duran (2014)	Boğaziçi Journal	Turchia
Bachtler <i>et al.</i> (2014)	European Planning Studies	Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia.
Dobrotă e Vasilca (2015)	Economia. Seria Management	Romania
Matei e Săvulescu (2015)	Theoretical and Applied Economics	Romania
Bachtler <i>et al.</i> (2016)	EPRC Report	Regioni dell'Italia (Sicilia, Puglia) e Regioni della Polonia (Pomorskie, Malopolska).
Marinas e Prioteasa (2016)	Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics	Romania

⁷ Il progetto ha una durata triennale, è partito nel 2014 e dovrebbe concludersi nel 2017. Conclusa una prima fase di revisione della letteratura (Smeriglio *et al.*, 2015), il gruppo di ricerca si sta dedicando alla raccolta data e l'implementazione di un algoritmo per la stima della capacità amministrativa.

⁸ Lo studio proposto dagli autori non ha come obiettivo primario quello di analizzare la capacità di assorbimento dei FS, ma la capacità amministrativa delle municipalità nel loro complesso, tenendo conto di tutte le attività dalle stesse eseguite. Nonostante il tema dei FS è toccato solo marginalmente, lo studio propone un indice di stima della capacità amministrativa e per questo motivo lo si ritiene d'interesse per lo studio.

2. Capacità amministrativa: revisione della letteratura

Nonostante sia stata riconosciuta l'importanza della capacità amministrativa nell'utilizzo dei fondi dedicati alla coesione sociale ed economica (Directorate-General for Internal Policies, 2014), ad oggi non esiste una misurazione condivisa della stessa (Dimitrova, 2002; Hughes *et al.*, 2004; Milio, 2007). Tuttavia, gli studiosi condividono quelle che possono essere considerate come le competenze, le professionalità ed i fattori essenziali nella stima della capacità amministrativa (Boeckhout *et al.*, 2002, 2016; Milio, 2007). Questa sezione propone una revisione critica della letteratura al fine di identificare le componenti necessarie per la definizione di un algoritmo rappresentativo della capacità amministrativa nell'implementazione dei FS.

Il lavoro prende in considerazione sia la domanda sia l'offerta di finanziamenti dedicati all'implementazione delle politiche di coesione, analizzando i contributi proposti in ambito accademico (e.g. Milio, 2007; Bachtler *et al.*, 2014 e 2016), nonché le esperienze europee (e.g. Boeckhout *et al.*, 2002) e nazionali (e.g. Šumpíková *et al.*, 2004; Duranti *et al.*, 2016). In questo modo si è grado di proporre un quadro approfondito dello stato dell'arte sulla capacità amministrativa nell'attuazione dei PO mediante le risorse ad essi dedicati. Dopo aver confrontato le diverse definizioni di capacità amministrativa (sezione 2.1), si analizza la domanda di finanziamenti (sezione 2.2) e l'offerta (sezione 2.3).

2.1 Definizione di capacità amministrativa

Hilderbrand e Grindle (1994) in un ormai lontano lavoro, definiscono la capacità amministrativa in termini molto generali ovvero come l'abilità di realizzare determinati obiettivi in modo efficiente ed efficace e affermano che tale capacità dipende dal personale preposto alla realizzazione degli stessi (Mentz, 1997; North, 1992). A seguito dell'allargamento dell'UE ad Est e le problematiche relative al corretto uso dei FS, la capacità amministrativa ha iniziato ad essere associata alla capacità di assorbimento delle risorse (Bachtler *et al.*, 2016), spingendo il mondo accademico e quello istituzionale ad investigare in questa direzione (Verheijen, 2002; Tatar, 2010). Prendendo in considerazione la capacità amministrativa di assorbimento, diverse definizioni sono state proposte, sottolineando ogni volta quello che gli autori ritenevano essere l'aspetto fondamentale.

Ad esempio, Boeckhout *et al.* (2002) definiscono questa capacità come l'abilità ad utilizzare con efficienza ed efficacia le risorse finanziarie dei FS, contribuendo in questo modo alla politica di

coesione sociale ed economica; mentre Bosie e Puică (2011), soffermandosi sulla domanda di finanziamenti, definiscono la capacità di assorbimento di questi fondi come l'abilità delle istituzioni locali e della società civile a disegnare ed implementare progetti di sviluppo. Šumpíková *et al.* (2004) definiscono invece la capacità di assorbimento come l'abilità di un paese ad utilizzare, in modo efficiente ed efficace, tutte le risorse messe a disposizione dall'UE. Questa capacità di assorbimento viene disaggregata rispetto a tre componenti principali, vale a dire la capacità macro-economica, la capacità amministrativa e la capacità finanziaria (Boeckhout *et al.*, 2002; Šumpíková *et al.*, 2004; Horvat, 2005; Popa, 2012). La capacità macro-economica di assorbire le risorse finanziarie è definita come l'abilità dell'economia nazionale di ricevere trasferimenti finanziari da parte dell'UE, mentre la capacità finanziaria è definita come l'abilità del paese membro a co-finanziare le politiche di coesione. Infine vi è la capacità amministrativa di assorbimento, definita come l'abilità delle istituzioni (centrali, regionali e locali) a programmare, progettare ed attuare politiche di coesione, nonché rendicontare nei tempi prestabiliti e secondo le regole prefissate dall'UE. Milio (2007) definisce invece la capacità amministrativa come l'abilità delle istituzioni ad utilizzare i FS in base alle regole e alle procedure europee. L'autrice mette quindi in relazione sia la capacità amministrativa delle istituzioni di operare nel rispetto delle regole Europee sia la capacità dell'istituzione ad assorbire le risorse finanziarie messe a disposizione dall'UE per realizzare le politiche di coesione. Infine, considerando la domanda di finanziamenti europei, coerentemente con quanto proposto da Tatar (2010), Lorvi (2013) definisce la capacità di assorbimento come la capacità di un ente di partecipare al processo di programmazione europea, a partire dalla stesura di un progetto di alta qualità alla successiva candidatura ai bandi; fornendo un adeguato co-finanziamento, nonché implementando i progetti efficacemente e monitorando il raggiungimento degli obiettivi preposti. Il gruppo di lavoro promosso dalla European Public Administration Network (EUPAN) propone invece come definizione più ampia della capacità amministrativa ed istituzionale, considerando il sistema nel suo complesso. Si definisce quindi la capacità istituzionale ed amministrativa come l'insieme delle caratteristiche che le amministrazioni pubbliche -- e le altre istituzioni pubbliche o private coinvolte -- devono possedere al fine di poter implementare le politiche pubbliche con efficacia, e realizzare quindi gli obiettivi da esse perseguiti (Massoli, 2014; Mitchell, 2014).

Se per una valutazione complessiva delle politiche di coesione è indispensabile considerare sia l'efficienza sia l'efficacia nell'utilizzo dei fondi europei (e bisogna quindi prendere in esame sia il processo di trasformazione delle risorse in prodotti, sia la capacità di conseguire i risultati) nello studio della capacità amministrativa, e per la definizione di un modello di stima per la stratificazione della stessa, è necessario concentrarsi esclusivamente sull'efficienza nell'utilizzo

delle risorse dedicate a queste politiche. Nonostante l'aspetto qualitativo dell'intervento (il buon esito dell'intervento) sia fondamentale per realizzare la coesione sociale ed economica delle regioni Europee (Wright e Nemec, 2003; Šumpíková *et al.*, 2004), al fine di costruire un modello di previsione e stratificazione dell'abilità ad utilizzare queste risorse, dobbiamo concentrarci su parametri tangibili, come ad esempio il rispetto delle regole che governano questi progetti. Condividiamo quindi la definizione di Milio (2007), che si focalizza sulla capacità dell'istituzione a rispettare i parametri burocratico istituzionali imposti dall'UE per accedere e utilizzare questi fondi. La valutazione *ex-ante* dell'efficacia attesa del singolo progetto (i.e. domanda di finanziamenti) e/o dei PO nella realizzazione degli obiettivi prioritari (i.e. offerta di finanziamenti) sono ovviamente fondamentali ma non rientrano nell'obbiettivo di questo studio che si propone di elaborare un modello di *rating* in grado di stratificare l'abilità ad utilizzare i FS. Quanto proposto da questo studio potrà invece rappresentare uno strumento ad integrazione di quanto già esistente per la valutazione complessiva dell'implementazione dei FS..

2.2 Indicatori e competenze nella capacità amministrativa (offerta di finanziamenti)

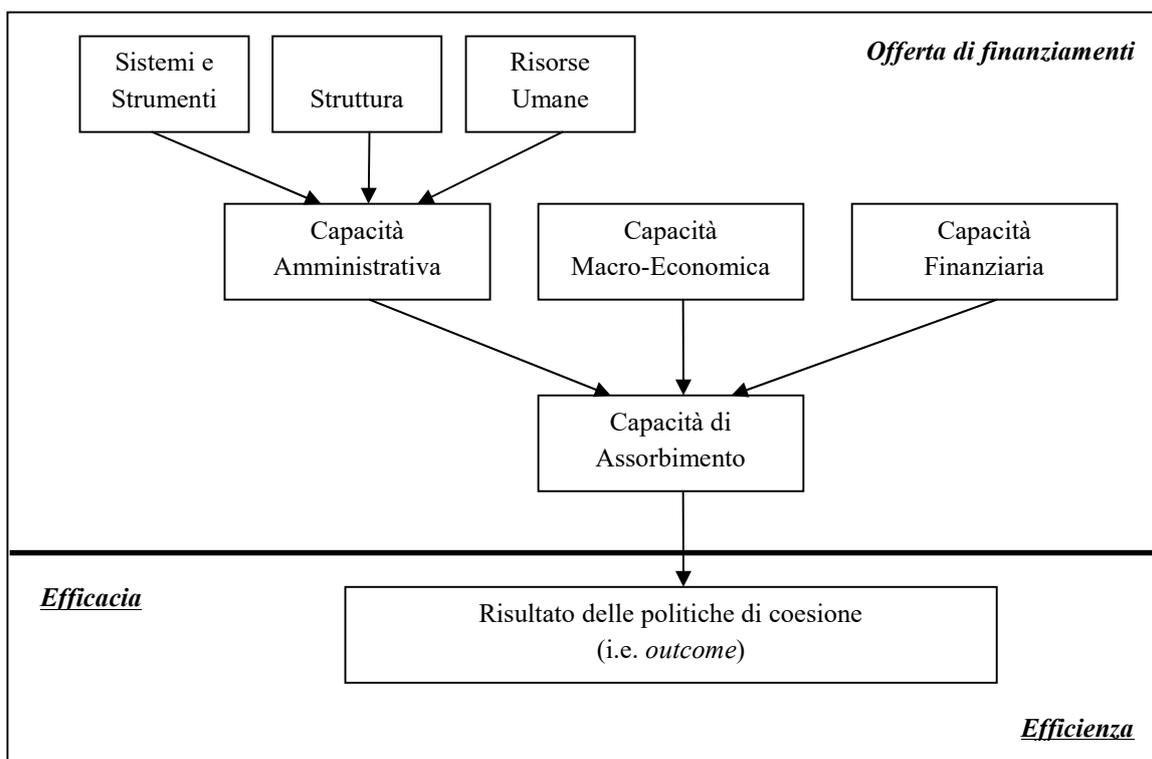
Boeckhout *et al.* (2002) propongono l'analisi della capacità di assorbimento prendendo in considerazione tre fattori che la possono condizionare: capacità macro-economica, capacità amministrativa e capacità finanziaria; vale a dire rispettivamente l'abilità di ricevere risorse europee, l'abilità a co-finanziare i progetti e l'abilità ad implementare gli stessi rispettando i tempi e le regole stabilite dall'UE. Analizzando nel dettaglio, gli autori identificano come determinanti della capacità amministrativa tre componenti fondamentali che caratterizzano il *design* dell'istituzione: le strutture, le risorse umane, i sistemi e gli strumenti.

L'*analisi delle strutture* deve rilevare la presenza di responsabilità e doveri a carico delle istituzioni -- e relativi dipartimenti e/o unità funzionali -- rispetto alle diverse fasi che contraddistinguono la politica di coesione.⁹ Vi rientrano non solo le unità interne dell'istituzione, ma anche quelle esterne coinvolte nell'attività di supervisione e/o monitoraggio. L'*analisi delle risorse umane* deve evidenziare invece la professionalità dello staff nel gestire i FS, rispettando le regole e le tempistiche richieste dall'UE, nonché le responsabilità degli stessi nella realizzazione degli obiettivi preposti. Infine, l'*analisi dei sistemi e degli strumenti* mira ad evidenziare la disponibilità di tutto quello che può trasformare una conoscenza implicita in esplicita, quali ad esempio linee guida, procedure e manuali. Sistemi e strumenti, struttura e risorse umane -- considerate nel loro

⁹ L'individuare chiaramente chi, all'interno della struttura, sia responsabile rispetto alle diverse fasi progettuali è un punto fondamentale delle regolamentazioni Europee nell'uso corretto dei fondi strutturali (Boeckhout *et al.*, 2002)

complesso -- rappresentano gli *input* del corretto funzionamento di un'istituzione nell'attuazione delle politiche europee di coesione, delineando il *design* della stessa rispetto ai requisiti imposti dalla regolamentazione Europea. Un *design* che deve poi essere messo in relazione con il ciclo di vita della politica di coesione (i.e. *policy life cycle*) -- vale a dire la gestione, programmazione, implementazione, monitoraggio e valutazione, gestione finanziaria e controllo della politica -- per determinare la "*structural funds management grid*", vale a dire una griglia di controllo di tutte le variabili che possono condizionare la performance dell'istituzione (tavola 3). Gli autori propongono inoltre quello che potrebbe essere considerato un indicatore della funzionalità per la corretta implementazione della politica di coesione rispetto al *policy life cycle*. La figura 2 sintetizza quanto proposto.

Figura 2



Šumpíková *et al.* (2004) analizzano l'attuazione delle politiche di coesione nella Repubblica Ceca, proponendo due dimensioni della capacità di assorbimento: il lato della domanda (i.e. l'abilità di coloro che rispondono ad una call o ad un bando ad elaborare e sviluppare un progetto di qualità) ed il lato dell'offerta (i.e. l'efficacia del sistema nell'implementazione di quel progetto). Il lato dell'offerta è coerente con quanto proposto da Boeckhout *et al.* (2002) e gli autori lo utilizzano come quadro teorico per una discussione costruttiva sullo stato dell'arte delle riforme nella Repubblica Ceca.

Tavola 3
Structural Funds Management Grid (Boeckhout et al., 2002)

Indicatori	Design			Funzionamento
	Strutture	Risorse umane	Sistemi e Strumenti	
Gestione	Designazione dell'Autorità di Gestione	Personale dell'Autorità di Gestione	Disposizioni sulla delega dei compiti	Esistenza di un <i>servizio pubblico</i> moderno
Programmazione	Presenza del partenariato	Capacità di svolgere la programmazione	Esistenza di linee guida e/o manuali per la programmazione	Esistenza e qualità dei Documenti di Programmazione Nazionale
Implementazione	Designazione delle Strutture Intermedie	Personale delle Strutture Intermedie	Esistenza processi di gestione ed implementazione dei progetti	Assorbimento di Fondi Europei nella fase pre-accesso UE
Monitoraggio e Valutazione	Designazione delle responsabilità di monitoraggio	Disponibilità di esperti indipendenti nella valutazione	Esistenza di sistemi informatici di monitoraggio	Sistemi <i>funzionanti</i> di monitoraggio dei Fondi Europei nella fase di pre-accesso UE
Gestione Finanziaria e Controllo	Designazione delle Autorità responsabili dei pagamenti	Esperti nella revisione contabile	Esistenza di sistemi contabili e procedure finanziarie	Procedure per la gestione di irregolarità finanziarie

Anche Milio (2007) identifica un insieme di (quattro) azioni che caratterizzano la capacità amministrativa e che, secondo l'autrice, dovrebbero essere tenute in considerazione nella stima di un indice rappresentativo della stessa: gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione. Queste azioni sono coerenti con quanto proposto da Boeckhout *et al.* (2002) rispetto al *policy life cycle*. La prima azione garantisce il coordinamento delle azioni all'interno dell'equipe amministrativa, chiarendo i ruoli di tutte le figure coinvolte ed evitando, in questo modo, eventuali duplicati. La programmazione, mediante l'identificazione delle priorità d'intervento, è l'azione fondamentale per ridurre gli sprechi nel fattore tempo e riuscire a spendere tutte le risorse a disposizione; mentre il monitoraggio è l'azione responsabile del controllo delle risorse utilizzate, nonché di *output* e *outcome* realizzati, fornendo l'opportunità di intervenire tempestivamente con misure correttive in caso di scostamenti rispetto al previsto o desiderato. Infine vi è la valutazione di quanto implementato per capire se gli obiettivi prefissati *ex-ante*, in funzione dei bisogni identificati, siano stati realizzati o meno, sia in itinere sia *ex-post*. In particolare Milio (2007) evidenzia l'interazione di queste componenti tra di loro (i.e. *administrative capacity loop*) e quindi la necessità di una corretta attuazione di tutte le fasi per arrivare ad un corretto utilizzo dei fondi, realizzando in questo modo il risultato atteso (i.e. *outcome*). Infine, l'autrice sottolinea l'importanza dell'organizzazione gerarchica dell'istituzione e della stabilità politica come due fattori che possono condizionare, sia in positivo che in negativo, le quattro componenti fondamentali ovvero la gestione, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di coesione. Milio (2007) conferma quindi quanto proposto da Boeckhout *et al.* (2002) sul *design* dell'istituzione e la

funzionalità della stessa rispetto alla componente strutturale, nonché l'impatto atteso sulla capacità amministrativa dell'istituzione. Tuttavia, l'autrice non prende in considerazione indicatori relativi agli input, così come proposti invece da Boeckhout *et al.* (2002).

Bachtler *et al.* (2014) propongono un approccio innovativo rispetto a Boeckhout *et al.* (2002), Šumpíková *et al.* (2004) e Milio (2007). Gli autori selezionano, da un lato, competenze rappresentative delle performance amministrative rispetto ai cicli delle politiche di coesione: programmazione delle risorse, selezione e preparazione dei progetti, gestione finanziaria e controllo, monitoraggio e reportistica, valutazione; dall'altro gli input rappresentativi della capacità amministrativa: struttura organizzativa, adeguatezza delle risorse umane e adattabilità amministrativa. La principale innovazione è l'inserimento della "selezione e preparazione dei progetti" e della "adattabilità amministrativa" che collegano competenze e input non approfonditi negli altri studi. Inoltre, la griglia di valutazione è distinta tra le due aree d'interesse (performance amministrativa e capacità amministrativa), anziché essere integrata come nel caso di Boeckhout *et al.* (2002). In dettaglio, gli input considerati dagli autori rappresentano:

- l'allocazione di funzioni e responsabilità, nonché l'efficacia e la stabilità del meccanismo di coordinamento adottato (struttura organizzativa),
- la qualità del personale coinvolto e le condizioni d'impiego (adeguatezza delle risorse umane),
- i cambiamenti adottati nelle procedure e/o nell'organizzazione grazie all'esperienza acquisita (adattabilità amministrativa).

Mentre Boeckhout *et al.* (2002) e Šumpíková *et al.* (2004) si concentrano sull'analisi dei sistemi e degli strumenti, intesi come la disponibilità di tutto quello che può trasformare una conoscenza implicita in esplicita (e.g. linee guida, procedure e manuali), Bachtler *et al.* (2014) punta all'adattamento dell'istituzione alle nuove esigenze gestionali/organizzative imposte dall'Europa. Per quanto concerne le competenze rappresentative delle performance amministrative rispetto ai cicli delle politiche di coesione, gli autori considerano le seguenti fasi:

- il processo attraverso cui vengono identificati gli obiettivi rispetto alle priorità, nonché l'allocazione finanziaria (programmazione delle risorse),
- il processo attraverso cui si realizza la domanda delle politiche di coesione, dall'informazione ai potenziali beneficiari (i.e. *call for proposal*) alla selezione finale dei progetti e relativa firma dei contratti (selezione e preparazione dei progetti),
- il processo di verifica e certificazione delle spese sostenute nell'esecuzione dei progetti e relative richieste di rimborso all'UE (gestione finanziaria e controllo),

- il processo di organizzazione dei flussi telematici dovuti all'UE secondo quanto indicato dalla regolamentazione e nel rispetto delle tempistiche, nonché il monitoraggio dell'implementazione delle politiche di coesione per eventuali correzioni (monitoraggio e reportistica),
- il processo di valutazione *ex-ante* dei programmi implementati, con relativa reportistica dovuta all'UE (valutazione).

In questo caso, rispetto a Boeckhout *et al.* (2002) e Šumpíková *et al.* (2004), gli autori si concentrano innovativamente sul processo che coinvolge la domanda di politiche di coesione, fornendo una serie di variabili significative in merito a questa componente. Possiamo quindi ritenere il lavoro di Bachtler *et al.* (2014) come quello in grado di fornire un quadro più esaustivo della capacità amministrativa dal lato dell'offerta? (o domanda?) di finanziamenti.

Infine, il rapporto proposto dal Parlamento Europeo (Directorate-General for Internal Policies, 2014) sottolinea il ruolo delle risorse umane nella capacità amministrativa, indicando nel *turn over* del personale, nella mancanza di esperienza e di conoscenza i principali fattori che possono condizionare le prestazioni degli istituti responsabili dell'implementazione dei FS. Coerentemente con quanto rilevato nel rapporto, la Commissione Europea (Employment, Social Affairs and Inclusion DG, 2014) ha indicato nelle linee guida sulla costruzione della capacità amministrativa (obiettivo tematico 11) una serie di interventi volti a migliorare le competenze e le professionalità del personale coinvolto, nonché interventi finalizzati al miglioramento dei processi interni, dell'organizzazione e delle strutture.

2.2.1 Algoritmi nella stima della capacità amministrativa

Boeckhout *et al.* (2002) propongono un algoritmo che stima la capacità amministrativa tenendo conto del *design* istituzionale rispetto al *policy life cycle*, considerando inoltre un indicatore relativo alla funzionalità. Nella tavola 3 viene mostrata una griglia con 20 indicatori rappresentativi della capacità amministrativa, considerando una stratificazione verticale (rispetto agli input del design e/o funzionalità) ed orizzontale (rispetto alla fase della policy) dell'abilità nell'utilizzo di FS. Tale tassonomia della capacità prevede 4 categorie: A (almeno il 90% del punteggio massimo), B (almeno il 75% del punteggio massimo), C (almeno il 50% del punteggio massimo) oppure D (inferiore al 50% del punteggio massimo).

Milio (2007) propone invece un algoritmo che tiene conto di alcuni indicatori rappresentativi delle componenti da lei identificate. L'autrice propone una scala di valutazione da 0 a 3 nel ranking della capacità amministrativa delle regioni, tenendo in considerazione le 4 componenti (i.e. gestione, programmazione, monitoraggio e valutazione), rispetto ad 8 indicatori. Nel dettaglio, la scala

proposta prevede i seguenti gradi di valutazioni: assente (0), iniziale (1), sviluppato (2) o consolidato (3). Un indice finale rappresentativo della capacità amministrativa della Regione è dato dalla sommatoria dei punteggi relativi alle 4 componenti. Ogni componente, a sua volta, è caratterizzata da due indicatori rappresentativi .

Bachtler *et al.* (2014) adottano due algoritmi distinti: uno per la stima della performance amministrativa rispetto ai cicli delle politiche di coesione, proponendo 13 indicatori, ed uno per la stima della capacità amministrativa rispetto agli input, suggerendo altri 6 indicatori. La stratificazione della capacità e della performance prevede 4 categorie: A (consolidata), B (sviluppata), C (base) oppure D (assente/rudimentale). Il progetto EIBURS attualmente in corso, coordinato nuovamente dal Bachtler e condotto dall'Università di Strathclyde (Scozia) e dall'Università di Varsavia (Polonia), ha l'obiettivo di elaborare un algoritmo in grado di stimare la capacità amministrativa nelle politiche di coesione dell'UE. Al momento si conoscono soltanto le metodologie adottate nella raccolta dati e le unità selezionate per l'analisi (Bachtler *et al.*, 2016). La metodologia comune a tutti gli studi è stata quella dell'*audit*, vale a dire una serie di interviste e/o questionari, supportata dall'analisi documentale, con valutazione soggettiva rispetto ai parametri qualitativi identificati in precedenza dai vari gruppi di lavoro. La tavola 4 mostra un quadro sintetico di quanto indicato dalla letteratura qui analizzata rispetto agli indicatori e gli algoritmi.

La principale critica ai modelli di stratificazione qui proposti e discussi è l'assenza di un peso per ogni singola competenza e/o indicatore. In altri termini, tenendo conto dei diversi cicli di una politica di coesione (i.e. *policy life cycle*) è plausibile che la programmazione abbia lo stesso impatto della gestione finanziaria e controllo? I modelli attuali ipotizzano che ogni singola componente abbia lo stesso peso, ciò significa che ogni indicatore ha lo stesso impatto sulla capacità amministrativa dell'istituzione. Un'ipotesi che dovrebbe essere validata empiricamente, se i dati fossero disponibili.

Tavola 4
Capacità amministrativa: algoritmi e indicatori proposti

Autori	Algoritmo	Indicatori e/o competenze
Boeckhout <i>et al.</i> (2002)	Stratificazione della capacità amministrativa tra A e D, definita come sommatoria dei punteggi rispetto ai 20 indicatori (vedi retro tavola 3).	Tre input rappresentativi del design istituzionale ed un indicatore della funzionalità sono proposti, tutti rispetto alla <i>policy life cycle</i> (i.e. gestione, programmazione, implementazione, monitoraggio e valutazione, gestione finanziaria e controllo), per un totale di 20 indicatori: <ul style="list-style-type: none"> • strutture (responsabilità e doveri a carico delle istituzioni, e relativi dipartimenti/unità funzionali), • risorse umane (professionalità dello staff nel gestire le risorse dell'UE, rispettando regole e tempistiche richieste), • sistemi e strumenti (disponibilità di tutto quello che può trasformare una conoscenza implicita in esplicita).
Milio (2007)	Stratificazione della capacità amministrativa tra 3 e 0, definita come sommatoria dei punteggi rispetto agli 8 indicatori.	Quattro competenze rappresentative della <i>policy life cycle</i> sono identificate, per un totale di 8 indicatori: <ul style="list-style-type: none"> • gestione (chiarezza nella definizione dei ruoli e coordinamento tra i dipartimenti coinvolti); • programmazione (adozione di una <i>SWOT analysis</i> e tempi di approvazione del Programma Operativo Regionale); • monitoraggio (utilizzo di indicatori di sistema e di monitoraggio con standard europei di riferimento, nonché la disponibilità di dati finanziari e procedurali); • valutazione (produzione di report valutativi e l'importanza degli stessi nel processo lavorativo);
Bachtler <i>et al.</i> (2014)	Stratificazione della capacità amministrativa tra A e D, definita come media dei punteggi rispetto ai 19 indicatori.	Tre input rappresentativi del design istituzionale, per un totale di 6 indicatori: <ul style="list-style-type: none"> • struttura organizzativa (l'allocazione di funzioni e responsabilità, nonché l'efficacia e la stabilità del meccanismo di coordinamento adottato), • adeguatezza delle risorse umane (qualità del personale coinvolto e condizioni d'impiego), • adattabilità amministrativa (cambiamenti adottati nelle procedure e/o nell'organizzazione grazie all'esperienza acquisita) e cinque cicli del <i>policy life cycle</i> , , per un totale di 13 indicatori: <ul style="list-style-type: none"> • programmazione delle risorse (il processo attraverso cui vengono identificati obiettivi rispetto alle priorità, nonché l'allocazione finanziaria agli stessi); • selezione e preparazione dei progetti (il processo attraverso cui s'implementa la domanda delle politiche di coesione, dall'informazione mediante call ai potenziali beneficiari alla selezione finale dei progetti e relativa firma dei contratti), • gestione finanziaria e controllo (il processo di verifica e certificazione delle spese sostenute nell'implementazione dei progetti e relative richieste di rimborso all'UE), • monitoraggio e reportistica (il processo di organizzazione dei flussi telematici dovuti all'UE secondo quanto indicato dalla regolamentazione e nel rispetto delle tempistiche, nonché monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione per eventuali correzioni), • valutazione (il processo di valutazione ex-ante dei programmi implementati, con relativa reportistica dovuta all'UE).
Bachtler <i>et al.</i> (2016)	Il gruppo di ricerca sta lavorando per la proposizione di un nuovo algoritmo.	Il gruppo di ricerca sta selezionando gli indicatori da utilizzare nella stima dell'algoritmo.

2.3 Indicatori e competenze nella capacità amministrativa (domanda di finanziamenti)

Le analisi sulle determinanti dell'accesso ai fondi Europei da parte degli enti locali sono limitate. Soutaris e Zerbinati (2004) analizzano alcuni casi studio (amministrazioni locali italiane ed inglesi), individuando quelle che possono essere considerate le fasi fondamentali del processo attraverso cui avviene l'accesso ai finanziamenti europei:

- selezionare l'UE come possibile fonte di finanziamento;
- decidere di sviluppare un progetto per accedere ai finanziamenti proposti dall'UE;
- valutare quanto necessario per la stesura del progetto e la successiva implementazione (i.e. competenze, supporto politico, partenariati e risorse finanziarie per il co-finanziamento);
- acquisire le risorse umane e/o finanziarie ritenute necessarie (i.e. reclutare personale competente e specializzato, formare l'organico esistente, individuare consulenti esterni, creare partenariati, reperire risorse finanziarie per il co-finanziamento);
- gestire il processo (candidatura coerente con gli obiettivi dell'UE, e successiva implementazione nel rispetto dei tempi e modi indicati).

Si tratta quindi di una serie di attività che richiedono sia particolari competenze professionali sia oneri finanziari; che non sempre gli enti locali dispongono, precludendo quindi l'accesso ai FS (Tatar, 2010; Lorvi, 2013). Le prime due attività rientrano nella “sfera politica” mentre le altre tre, subordinate alla scelta strategica di accedere ai FS, rientrano in quella che è stata definita capacità amministrativa, i.e. l'abilità di proporre un'idea progettuale di successo e provvedere alla successiva realizzazione, rispettandone i tempi e le forme richieste. Una soluzione proposta da Soutaris e Zerbinati (2004) in merito alla necessità di personale altamente qualificato, ed in seguito applicata in Inghilterra, è quella di coinvolgere professionisti esterni per la stesura dell'idea progettuale. Un approccio condiviso anche da altri autori, come ad esempio Šumpíková *et al.* (2004) e Tatar (2010). Secondo Tatar (2010), tra i fattori che determinano la capacità amministrativa di assorbimento vi sono le risorse umane e la capacità di adattare l'organizzazione ai nuovi modelli richiesti dall'UE. Nell'analizzare l'abilità degli enti locali dell'Estonia ad implementare i FS, l'autrice sottolinea l'importanza di avere a disposizione del personale interno qualificato (i.e. con specifiche abilità professionali), da poter dedicare in esclusiva alla progettazione e alle successive fasi nel caso in cui il progetto sia finanziato (e.g. rendicontazione e reportistica). L'autrice riscontra che tali condizioni si manifestavano solo nelle grandi municipalità, vale a dire dove si potevano realizzare economie di scala e quindi là dove vi era l'opportunità di dedicare del personale interno ad impegno esclusivo nella progettazione. Le piccole municipalità, in alternativa, avevano l'opportunità (altrettanto efficace, ma più onerosa dal punto di vista finanziario) di coinvolgere professionisti specializzati

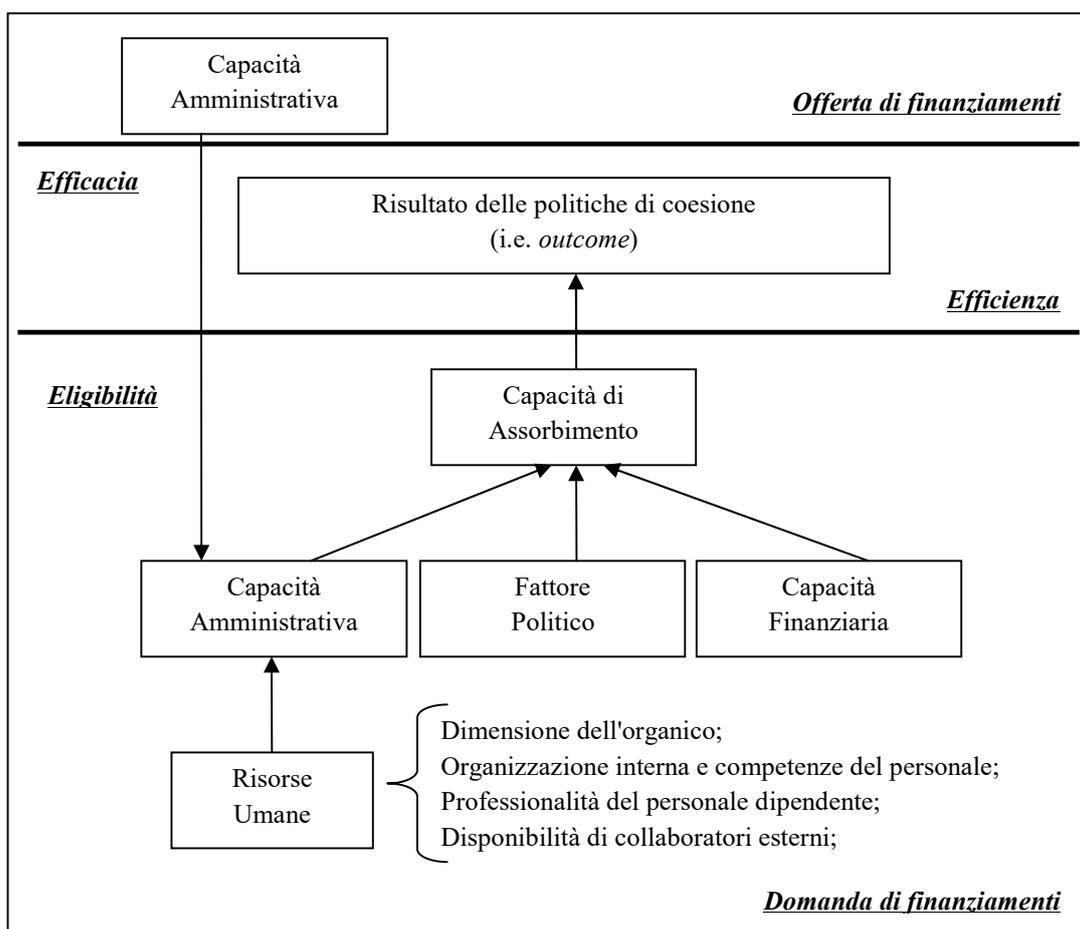
nella progettazione per quel singolo progetto, così come osservato nel caso delle municipalità inglesi (Soutaris e Zerbinati, 2004) e nel caso delle municipalità della Repubblica Ceca (Šumpíková *et al.*, 2004). Non si dimentichi infine l'importanza di condividere la professionalità e l'esperienza acquisita all'interno del soggetto attuatore, al fine di non vincolare la conoscenza ad un singolo individuo; così come il ruolo fondamentale della *leadership* nell'assorbimento delle risorse messe a disposizione, creando e guidando gruppi d'interesse (i.e. *lobby*). Il principale contributo di Tatar (2010) resta comunque quello di aver messo in collegamento la capacità amministrativa locale con quella centrale, confermando quanto proposto da Bachtler *et al.* (2014). L'autrice sottolinea infatti come l'incapacità amministrativa delle istituzioni centrali (lato offerta finanziamenti) condizioni la capacità amministrativa del soggetto attuatore (lato domanda finanziamenti), come ad esempio nel caso della richiesta/supporto per la risoluzione di problemi burocratici. Se il soggetto istituzionale che offre finanziamenti per l'implementazione di politiche di coesione non è in grado di guidare i soggetti attuatori, necessariamente questi non saranno in grado d'implementare l'idea progettuale nei tempi e nei modi richiesti. Quanto proposto da Tatar (2010), viene confermato nel lavoro di Lovri (2012). In particolare, Lovri (2013) sottolinea le difficoltà dei piccoli municipi (i.e. meno di 5000 abitanti) a far fronte al co-finanziamento e, nell'ambito della capacità amministrativa, ad investire risorse umane e finanziarie nella fase di candidatura delle idee progettuali.

Veiga (2012) conferma il ruolo decisivo della politica nella scelta di accedere ai FS, evidenziando la relazione esistente tra capacità di assorbimento e campagne elettorali. Nell'analisi empirica proposta dall'autrice, la quota pro-capite di FS rappresenta la variabile dipendente del modello empirico mentre un insieme di ulteriori caratteristiche rappresentative del contesto politico ed elettorale indicano le variabili d'interesse. Infine, alcune informazioni (i.e., variabili di controllo) sono adottate per considerare l'eleggibilità dei soggetti attuatori (i.e. la non alfabetizzazione, la ricchezza e l'accesso all'acqua potabile), sono quindi indicatori che rappresentano gli obiettivi prioritari concordati tra l'UE ed il Portogallo nei PO. L'unica variabile propria della capacità amministrativa, tenendo conto delle risorse umane disponibili nelle municipalità e che potrebbero essere impiegate nella stesura, candidatura e successiva implementazione delle idee progettuali, è la dimensione di queste municipalità. Il principale contributo dell'autrice è stato quello di introdurre una metodologia appropriata nella stima delle determinanti della capacità di assorbimento e l'identificazione di alcune variabili di controllo che dovrebbero essere considerate nella stima della capacità amministrativa. La figura 3 propone un quadro sintetico sulle relazioni qui proposte.

Partendo dai risultati dell'analisi di Veiga (2012), Duranti *et al.* (2015) propongono uno studio, relativo all'esperienza toscana, che si focalizza maggiormente sulla capacità amministrativa. Gli autori propongono una serie di determinanti rappresentative della capacità amministrativa di

assorbimento dei FS, con una particolare attenzione alle risorse umane e l'esperienza acquisita nella progettazione europea, ed introducono una serie di variabili di controllo di cui tener conto nel modello di stima (i.e. geo-demografiche, finanziarie ed economiche, nonché politiche). Nel dettaglio, per quanto riguarda la capacità amministrativa, gli autori analizzano le risorse umane degli enti locali, prendendo in esame la disponibilità numerica e qualitativa di personale da dedicare all'attività di gestione dei progetti europei. Le risorse umane sono fondamentali per l'accesso ai fondi strutturali e gli autori sottolineano il ruolo delle competenze dei dipendenti, della disponibilità di collaboratori esterni e della dimensione dell'organico.

Figura 3



Al fine di meglio cogliere queste dimensioni, che possono influire sulla capacità amministrativa di assorbimento dei fondi, gli autori suggeriscono di far ricorso ad una serie di variabili:

- la dimensione dell'organico comunale;
- l'età media del personale dipendente;
- la percentuale di dipendenti in possesso di laurea;

- la percentuale di collaboratori esterni.

Duranti *et al.* (2015) ritengono che, all'aumentare del personale le risorse disponibili che potrebbero essere dedicate alla progettazione siano più elevate; mentre, considerando la quota di laureati, gli autori ritengono che questa variabile possa incidere positivamente sull'accesso ai fondi poiché questo personale dovrebbe essere più dinamico, e quindi più preparato ad intercettare i finanziamenti e predisporre la complessa documentazione necessaria durante l'iter di programmazione. Infine vi è il ruolo dell'età del personale, il cui impatto potrebbe essere difficile da prevedere. Da un lato, l'effetto potrebbe essere positivo grazie all'esperienza acquisita, dall'altro, l'impatto potrebbe essere negativo nel caso in cui prevale l'effetto delle maggiori *skills* in possesso del personale più giovane (i.e. *skill* linguistiche e/o informatiche). Infine vi è l'incidenza dei collaboratori esterni, per i quali gli autori immaginano un impatto positivo poiché, all'aumentare della disponibilità di risorse umane extra-organico, aumentano le possibilità di dedicarsi ad attività non *routinarie* come la progettazione europea.

In base ai risultati dell'analisi empirica, gli autori concludono che l'inadeguatezza delle strutture amministrative alla progettazione Europea è dovuta alla scarsità del personale che può essere dedicato a questa funzione. Una scarsità che diviene ancora più significativa nei piccoli comuni, ove non si è sempre in grado di rispondere mediante l'utilizzo di consulenti esterni. Inoltre, il personale dovrebbe avere una professionalità specifica per la progettazione europea, che può essere acquisita solo con l'esperienza diretta o con la formazione *ad hoc*. In dettaglio, gli autori mostrano come la probabilità di proporre almeno un progetto europeo (che sarà finanziato) dipende da tre fattori:

- la dimensione demografica del comune;
- l'esperienza accumulata nei precedenti cicli di programmazione;
- l'area geografica di appartenenza.

Considerando invece i comuni beneficiari di almeno un progetto, il numero delle candidature finanziate dipende da:

- adeguatezza della dotazione di personale (i.e. numero e professionalità),
- stabilità politica,
- ricchezza del comune (i.e. presenza di disavanzo)¹⁰.

Duranti *et al.* (2015) confermano quindi le ipotesi avanzate da Tatar (2010), Lorvi (2013) e Popescu (2015), nonché, prendendo in considerazione il fattore politico, quanto proposto da Veiga (2012).

Tuttavia, nonostante il modello proposto da Duranti *et al.* (2015) rappresenti un passo significativo nell'indagine sulle determinanti della capacità amministrativa, quanto proposto si concentra solo sulla fase di candidatura, senza prendere in esame lo *step* successivo, vale a dire l'implementazione

¹⁰ In particolare gli autori sottolineano l'impatto negativo dei vincoli imposti dal PSI.

delle idee progettuali approvate e finanziate. Inoltre, nonostante gli autori affrontino la questione dell'eleggibilità, non vi sono variabili di controllo che tengano in considerazione questi aspetti.

Il modello proposto dal gruppo di lavoro in questo studio, e sviluppato nella sezione successiva partendo dai risultati e dai modelli proposti in letteratura, si basa su una metodologia in grado di considerare sia la fase di candidatura sia quella d'esecuzione del progetto, adottando una serie di variabili di controllo sui fattori esogeni. Questo renderà possibile la stima della capacità amministrativa del soggetto attuatore nel suo complesso, considerando l'iter completo di un progetto.

2.3.1 Modelli di stima della capacità amministrativa

L'analisi della capacità amministrativa dal lato della domanda ha proposto una serie di modelli di regressione in grado di assegnare un peso ad ogni componente analizzata, nonché una significatività statistica ad ognuna di esse. Questa era infatti la principale critica indicata nella sezione precedente nell'analisi dei modelli di stratificazione dal lato dell'offerta, vale a dire l'ipotesi di considerare lo stesso peso per ogni singola competenza e/o indicatore. La tavola 5 riepiloga i modelli di regressione adottati da Veiga (2012) e Duranti *et al* (2015), mostrando le variabili considerate dagli autori.

Approfondendo quanto appena esposto, Veiga (2012) propone un modello in cui si considera un panel dinamico con variabili ritardate (*Generalized Method of Moments - GMM*), così come proposto da Blundell e Bond (1991). La scelta da parte degli autori di adottare questo modello dipende dalla composizione del dataset, strutturato su 278 municipalità ed un panel temporale di 15 anni. Duranti *et al* (2015) propongono invece un modello *hurdle*, vale a dire un modello di regressione a più ostacoli. In particolare gli autori propongono un modello a due ostacoli, di cui il primo considera la candidature di un'idea progettuale come primo *step* da superare, mentre il secondo tiene conto della quantità delle idee progettuali candidate. Pertanto, nel primo modello, il gruppo di ricercatori analizza la probabilità che un ente locale partecipi alla richiesta di fondi con una proposta di successo; mentre nel secondo modello, si studiano le determinanti del numero di progetti presentati. Coerentemente con il modello *hurdle* adottato dagli autori, al primo ostacolo si prendono in esame tutti i comuni della Regione Toscana mentre, al secondo ostacolo, solo i comuni con almeno un progetto sottomesso che è stato finanziato (i.e. modello di regressione troncata a zero). Tatar (2010) e Lorvi (2012) non propongono invece alcun modello di stima della capacità amministrativa e/o di analisi delle determinanti. Gli autori si limitano a descrivere e commentare alcune statistiche descrittive relative ai risultati di una serie di interviste condotte nel 2005 (Tatar, 2010) e nel 2011 (Lorvi, 2012) in Estonia.

Tavola 5

Capacità amministrativa e domanda di finanziamenti: modelli di regressione lineare proposti

	Veiga (2012)	Duranti et al. (2015)
Modello di regressione	Modelli panel dinamici con variabili ritardate (<i>Generalized Method of Moments - GMM</i>)	Modello <i>Hurdle</i> a due step (<i>Logistic regression model e Negative binomial regression model</i>)
Caso studio	Enti locali del Portogallo (i.e. municipalità)	Enti locali Regione Toscana (i.e. municipalità)
Periodo sotto analisi	1992 - 2006	2007-2013
Variabile dipendente	Quota pro-capite dei fondi UE assegnati	Ammissione a finanziamenti (primo step) Numero di progetti finanziati (secondo step)
Variabili indipendenti	<p>Variabili di controllo demografiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • popolazione;† • densità demografica;† • città di Oporto e Lisbona; <p>Variabili di controllo sul fattore politico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • presenza di elezioni nazionali/regionali; • presenza di elezioni locali; • esperienza del Sindaco al governo locale; • coincidenza tra partito politico a livello locale e quello centrale; • quota di voti raccolti dal partito al potere (governo centrale) nell'ultima elezione nazionale/regionale; • differenze nelle quote di voti tra il partito al potere (governo centrale) e l'opposizione; <p>Variabili di controllo sull'eleggibilità:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tasso di non alfabetizzazione;† • quota di case senza acqua potabile;† • ammontare tasse nazionali pro-capite.† <p>Esperienza precedente nei fondi UE.†</p> <p>† <i>variabile ritardata;</i></p>	<p>Variabili di controllo geo-demografiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • densità demografica; • comune capoluogo di provincia; • classificazione dei comuni in funzione alla vicinanza ai centri urbani (cintura, urbano, collinare); • macro aree geografiche (aree vaste); • area montana; • adesione a progetti intercomunali; • numero di progetti finanziati nei comuni confinanti. <p>Variabili di controllo sulle risorse umane dell'ente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • numero addetti • età media dipendenti; • quota personale laureato sul totale dipendenti; • quota personale collaboratore sul totale dipendenti. <p>Variabili di controllo finanziarie ed economiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • entrate totali pro-capite; • presenza di disavanzo di esercizio; • reddito pro-capite; • debiti pro-capite; • soggetto al PSI; • obiettivo PSI pro-capite; • <i>overshooting</i> rispetto PSI. <p>Variabili di controllo sull'esperienza acquisita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • propensione all'investimento nel ciclo di programmazione 2000-2006; • numero di anni in cui si è ricevuto finanziamenti europei nel ciclo di programmazione 2000-2006. <p>Variabili di controllo sul fattore politico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cambiamenti politici durante il periodo di programmazione; • schieramento politico a capo dell'amministrazione comunale; <p>Variabili di controllo dell'amministrazione comunale</p> <ul style="list-style-type: none"> • titolo di studio del sindaco; • età del sindaco.

Approfondimento 4

Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità"

Il Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità", nell'ambito del PON Governance Azioni di Sistema 2007-2013, attuato dal Formez su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, riserva una particolare attenzione al tema della misurazione e valutazione della performance amministrativa, quale strumento fondamentale per l'attivazione di comportamenti virtuosi e logiche di emulazione delle eccellenze.

Il rapporto finale pubblicato dal gruppo di lavoro presenta una serie di indicatori specifici sulla base dei quali misurare la performance di un ente locale, i.e.:

- capitale organizzativo, analizzato tenendo in considerazione 4 driver fondamentali: uno più descrittivo (per delineare le caratteristiche del capitale umano) e tre "specifici", legati al processo di riforma del settore pubblico, in atto in tutti i paesi europei (es: formazione continua, produttività, premialità);
- salute finanziaria dell'ente pubblico, al fine di restituire un quadro completo della tenuta dei conti comunali (struttura dei costi, indebitamento, gestione di cassa, etc.);
- capacità di *governance* e coinvolgimento degli *stakeholders*, vale a dire la capacità degli enti di porre in essere strumenti, metodi e competenze per il miglior governo del network dei diversi attori, pubblico, non-profit e privati, che concorrono al soddisfacimento di bisogni di pubblico interesse.

Obiettivo del rapporto è stato quello di proporre un modello a supporto del monitoraggio e della valutazione delle performance degli enti locali. In particolare, il gruppo di lavoro ha proposto un modello non riconducibile ad un singolo settore dell'ente locale, ma all'amministrazione nel suo complesso. Nelle pagine che seguono si riportano gli indicatori impiegati nel progetto.

Fonte: <http://qualitapa.gov.it/>

Indicatori relativi alla capacità di governance e coinvolgimento stakeholders

Indicatori	Misura
Ampiezza coinvolgimento stakeholders	N. attori coinvolti
Intensità coinvolgimento stakeholders	Grado di coinvolgimento
Livello di outsourcing	N. servizi in outsourcing
Forme di rendicontazione volontaria	N. documenti di rendicontazione volontaria
Carta dei servizi	N. servizi con carta dei servizi
Customer satisfaction	N. servizi customer satisfaction
Esistenza piano strategico	Si/No.
Esistenza piani settoriali partecipati	N. di piani di settore
Forme di gestione associata	N. servizi in gestione associata
Partecipazioni societarie	N. partecipazioni societarie

Fonte: Tav. 4 del Rapporto finale relativo al Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità"

Indicatori di accumulo di capitale organizzativo

Drivers	Indicatori
Caratteristiche del capitale umano	Età media
	Distr.dirig. per genere
	Parità di genere
	Incidenza dirigenti sul totale
	N.dipendenti per dirigenti
	Turnover in entrata
	Turnover in uscita
	Flessibilità organizzazione
Competenze/formazione continua	Incidenza dipendenti laureati
	Spese Form. su Spese Personale
	Investimenti in formazione
	Investimenti in form. Manageriale
	Revisione struttura (ultimi 5 anni)
	Propensione all'innovazione (Adozione modello "knowledge sharing", Revisione profili professionali - ult.5 anni), Adozione modello competenze,
	Coordinamento direzionale
	Selez. personale (pres. Dir.interessato)
Produttività/Informatizzazione	Dotazione Informatica
	Diffusione Intranet
	Valore Strumenti Informatici (H+S)
	Utilizzo strumenti evoluti (eMail Certificata e firma digitale)
	Indice di soddisfazione dei dipendenti
	Tasso di assenteismo
Premialità	Struttura retributiva premiante
	Valutazione dirigenti (retr.prem.>30%)
	Valutazione (dip.con punt.max2515%)
	Valutazione potenziale
Clima organizzativo	Effettuazione analisi benessere organizzativo

Fonte: Tav. 3 del Rapporto finale relativo al Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità"

Indicatori di salute finanziaria - prima parte

Indicatori	Misura	Formula di calcolo
Incidenza delle entrate proprie	Autonomia finanziaria	$(E. \text{ Titolo I} + E. \text{ Titolo III}) / \text{Entrate correnti}$
	Autonomia impositiva	$E. \text{ Titolo I} / \text{Entrate correnti}$
Spesa corrente sotto controllo, in linea con le dinamiche d'entrata.	Incidenza spese correnti	$S. \text{ Titolo I} / (S. \text{ Titolo I} + S. \text{ Titolo II} + S. \text{ Titolo III})$
	Personale	$\text{Personale} / S. \text{ Titolo I}$
	Prestazioni di servizi	$\text{Prestazioni di servizi} / S. \text{ Titolo I}$
	Trasferimenti	$\text{Trasferimenti} / S. \text{ Titolo I}$
	Incidenza utilizzo beni di terzi	$\text{Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia} / \text{spese titolo I}$
	Incidenza entrate correnti	$\text{Entrate correnti} / \text{Spese correnti}$
Gestione di cassa	Rigidità della spesa corrente	$(\text{Personale} + \text{Interessi passivi} + S. \text{ Titolo III} - \text{Rimborso anticipazioni di cassa}) / \text{entrate correnti}$
	Equilibrio economico	$\text{Titolo I: Entrate tributarie} + \text{Titolo II: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti} + \text{Titolo III: Entrate extra-tributarie} - (\text{TITOLO III: SPESE PER RIMBORSO PRESTITI} - \text{Intervento 1: Rimborso per anticipazioni di cassa}) - \text{Personale} - \text{Interessi passivi e oneri finanziari diversi}$
	Velocità di riscossione delle entrate proprie	$(\text{Riscossione E.Titolo I} + \text{Riscossione E.Titolo III} + \text{Residui attivi}) / (\text{Accertamenti E.Titolo I} + \text{Accertamenti E.Titolo III})$
	Velocità di gestione delle spese correnti	$\text{Pagamenti spese correnti in c/competenza} / \text{Impegni spese correnti c/competenza}$

Fonte: Tav. 1 del Rapporto finale relativo al Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità"

Indicatori di salute finanziaria - seconda parte

Indebitamento diretto del comune, e relazione con le entrate correnti comunali	Indebitamento diretto	E. Titolo V / Entrate correnti
Composizione del debito	Incidenza anticipazioni di cassa su entrate Titolo V	Categoria 1 / Titolo V
	Incidenza finanziamenti a breve termine su entrate Titolo V	Categoria 2 / Titolo V
	Incidenza assunzione di mutui e prestiti su entrate Titolo V	Categoria 3 / Titolo V
	Incidenza emissione di prestiti obbligazionari su entrate Titolo V	Categoria 4 / Titolo V
Oneri debitori	Oneri debitori	Oneri finanziari / Entrate correnti
Aziende partecipate: pressione sulle finanze comunali in relazione alle performance di bilancio	Incidenza degli utili netti da aziende speciali e partecipate su entrate extratributarie	Categoria 4 / E. Titolo III
Trasferimenti dal centro	Intervento erariale	Categoria 1/ Titolo II
	Intervento regionale	(Categoria 2 + Categoria 3) / Titolo II
	Dipendenza finanziaria	E. Titolo II/ Entrate correnti
Valorizzazione del patrimonio	Redditività del patrimonio	Categoria 2 / Valore del patrimonio disponibile
	Redditività delle partecipazioni	Entrate delle partecipazioni / Valore delle partecipazioni

Fonte: Tav. 1 del Rapporto finale relativo al Progetto "Rafforzamento della capacità amministrativa per un'amministrazione di qualità"

3. Modello di stima della capacità amministrativa nella Regione Piemonte

In questa parte del lavoro verranno presentati e discussi due modelli di stima della capacità amministrativa dei soggetti attuatori che potrebbero essere applicati nella Regione Piemonte, tenendo conto di due necessità. Da un lato, il gruppo di lavoro vuole proporre dei modelli di stratificazione che siano coerenti con la letteratura analizzata nelle sezioni precedenti e scientificamente rigorosi. Dall'altro, si vogliono proporre dei modelli chiari e condivisibili da parte di tutte le istituzioni coinvolte (i.e. *stakeholders*) nella gestione dei FS e implementazione delle politiche di coesione.

Prima di tutto, vi è la questione del peso da assegnare ad ogni variabile che ci aspettiamo abbia un impatto significativo sulla capacità di assorbimento dei finanziamenti europei (lato della domanda). Su questo punto, l'unico strumento scientificamente rigoroso non può che essere un modello di regressione lineare multiplo, sulla base di un campione di osservazioni estratte dal contesto oggetto dell'investigazione (i.e. Regione Piemonte). In secondo luogo, vi è la necessità di considerare le due componenti della domanda di finanziamenti, vale a dire l'abilità dei soggetti attuatori di proporre delle idee progettuali di successo (i.e. *ex-ante* l'implementazione) e la capacità di realizzare quanto proposto nei tempi indicati (i.e. *ex-post* il finanziamento). Si deve quindi pensare ad un modello in grado di considerare entrambe le componenti oppure, coerentemente con Duranti *et al.* (2015), proporre un doppio modello (i.e. modello *Hurdle*). In merito alla scelta delle variabili dipendenti e indipendenti, che saranno in seguito introdotte nel modello di regressione lineare, non possiamo che rimandare la scelta alla letteratura discussa nella sezione precedente, compatibilmente con la disponibilità dei dati. Inoltre, vi è la necessità di creare un unico valore rappresentativo della capacità amministrativa dei soggetti attuatori, vale a dire proporre un sistema di *rating* per classificare ogni ente locale interessato ad implementare un progetto mediante un punteggio di facile interpretazione (i.e. *rating score*). Si renderà dunque necessario applicare un modello rigoroso in grado di stimare e prevedere l'abilità delle istituzioni in questo ambito e, successivamente, trasformare questo indice in un parametro di facile interpretazione.

Infine, è necessario considerare l'uso del sistema di *rating*, vale a dire se questo strumento di stratificazione sarà utilizzato per un intervento finalizzato a migliorare la capacità amministrativa dei soggetti attuatori nel loro complesso (i.e. analizzando sia la componente progettuale sia quella esecutiva), oppure se l'istituzione responsabile dell'implementazione dei FS è interessata ad utilizzare -- in sede di valutazione -- lo strumento qui proposto per una stratificazione della probabilità che il soggetto attuatore sia in grado di realizzare l'idea progettuale (i.e. analizzare

esclusivamente l'esecuzione della proposta). Il gruppo di lavoro ha scelto quindi di proporre due modelli distinti, tenendo conto di queste necessità. Nel dettaglio, il primo modello propone uno strumento di valutazione finalizzato a migliorare la *Capacità Amministrativa dei soggetti attuatori nel loro Complesso* (CAC); mentre il secondo modello si concentra sulla stratificazione della *Capacità Amministrativa del soggetto attuatore nella Realizzazione* dell'idea progettuale (CAR).

3.1 Disegno del modello di stima - CAC

In base alla lettura critica di quanto proposto nelle sezioni precedenti, il gruppo di ricerca considera come appropriato il modello *Hurdle* a due ostacoli. In particolare, coerentemente con quanto suggerito da Duranti *et al.* (2015), il primo ostacolo è quello di proporre un'idea di successo, i.e. considerare la probabilità di essere finanziati. A tal fine, considerando le municipalità della Regione Piemonte, il gruppo di lavoro propone il confronto tra i soggetti attuatori che hanno avuto almeno un'idea progettuale finanziata con quelli che non hanno ricevuto finanziamenti (assumendo che tutti fossero interessati a questo tipo di risorse, ma non tutti in grado di realizzare quanto richiesto per ottenere un finanziamento). Il secondo ostacolo considera invece l'abilità d'esecuzione di queste idee progettuali di successo (i.e. finanziate) proponendo, innovativamente, l'eventuale ritardo come variabile qualitativa dell'implementazione di queste candidature. Pertanto, analizzando soltanto le municipalità con idee progettuali finanziate, ed assumendo un ritardo nullo come *benchmark* di riferimento, coerentemente a quanto indicato dalla Commissione Europea (Employment, Social Affairs and Inclusion DG, 2014), questo secondo modello stima le determinanti della realizzazione di quanto proposto e programmato dal soggetto attuatore. In altri termini, il primo modello analizza tutte le municipalità, stimando le determinanti del proporre un'idea di successo mentre, nel secondo modello, si studiano le determinanti nel realizzare quell'idea progettuale che era stata finanziata. Una volta implementati i due modelli di regressione, e combinate le informazioni relative ai pesi di ogni singola variabile (statisticamente significativa), siamo in grado di stimare un *rating score* della capacità amministrativa attesa dell'ente locale. Nel dettaglio, due modelli di regressione logistica (i.e. *logistic model*) sono proposti, sia al primo sia al secondo ostacolo, stimando per ogni variabile proposta un coefficiente (i.e. *log-odds*) e la relativa significatività statistica (i.e. *p-value*). Successivamente, tutte le variabili statisticamente significative (i.e. $p\text{-value} < 0.1$), con un proprio peso (i.e. *log-odd* stimato), vengono utilizzate per calcolare l'indice rappresentativo della capacità

amministrativa attesa, basata sulla probabilità che si verifichi l'evento atteso, e quindi procedere con la successiva stratificazione della capacità amministrativa in base a categorie di riferimento.¹¹

*Approfondimento 5
Interpretazione dei log odds e stima della probabilità*

Immaginiamo di aver stimato un modello di regressione logistica (variabile dipendente binaria, che assume il valore 0 nel caso in cui vi è ritardo nell'implementare i progetti finanziati, 1 nel caso in cui i tempi programmati sono rispettati), ottenendo per ogni variabile introdotta un *p-value* ed un *log odd*. Assumiamo che, tra le variabili introdotte, il tasso di personale laureato (PL) e l'esperienza in progettazione europea (EP) sono statisticamente significative (*p-value* < 0.1), con un *log odd* pari a 1.4932 per PL e 1.3624 per EP. Questo significa che, a parità di condizioni, aumentando di una unità il tasso del personale laureato (PL), vale a dire di un punto percentuale il numero dei laureati sul totale del personale dipendente, il *log odd* aumenterà di 1.4932. Altresì; aumentando di una unità l'esperienza in progettazione europea (EP), il *log odd* aumenterà di 1.3624. Tuttavia, al fine di calcolare la probabilità dell'evento atteso, è necessario applicare la seguente formula, così come indicato da Lomolino *et al.* (2014):

$$p = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n}}$$

In questo modo siamo in grado di trasformare i *log odds* nella probabilità d'implementare un progetto entro i tempi programmati, utilizzando i coefficienti stimati nel modello di regressione logistica come pesi delle variabili introdotte nel modello.

Fonte: UCLA - Statistical Consulting Group

Al primo ostacolo, la variabile dipendente sarà una variabile binaria, pari a 1 nel caso in cui la municipalità abbia proposto un'idea progettuale di successo (per la quale si è ricevuto finanziamento), 0 altrimenti. Le variabili di controllo proposte saranno una serie di *proxy* rappresentative delle seguenti aree:

- fattore politico (i.e. differenze negli schieramenti politici tra soggetti attuatori ed istituzionali al momento della candidatura, capacità di creare gruppi d'interesse);
- eleggibilità (i.e. condizioni sociali ed economiche cui deve rispondere l'ente locale rispetto agli obiettivi prioritari del PO);
- popolazione e/o densità abitativa (i.e. dimensione dell'osservazione),
- localizzazione geografica dell'osservazione rispetto al contesto regionale (e.g. provincia, comunità montana);
- disponibilità co-finanziamento (i.e. analisi finanziaria dell'ente locale e delle risorse disponibili da dedicare al co-finanziamento dell'idea progettuale).

¹¹ Al fine di selezionare le variabili significative, sarà utilizzata l'opzione *stepwise*. Il metodo proposto introduce nel modello i regressori uno per volta e li mantiene se questi risultano significativi ad un livello predeterminato (e.g. *p-value* < 0.1), identificando quello che è il modello più appropriato per lo studio proposto.

Prendendo in considerazione la variabile d'interesse, una serie di *proxy* rappresentative della capacità amministrativa, con una particolare attenzione alla progettualità:

- presenza di consulenti esterni e professionalità/esperienza acquisita dagli stessi;
- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla progettazione (e.g. presenza di struttura dedicata, codifica delle procedure, assegnazione delle responsabilità, etc.);
- processo decisionale interno coinvolto nella fase progettuale;
- professionalità del personale dedicato (e.g. titoli di studio, *turnover* del personale; esperienza acquisita, etc.).

La capacità amministrativa dell'istituzione regionale che è responsabile di erogare i fondi destinati alle politiche di coesione non viene qui considerata come variabile di controllo poiché non si tratta di uno studio comparativo tra più regioni, quindi tutte le osservazioni sono soggette allo stesso effetto (i.e. capacità amministrativa degli uffici regionali preposti a seguire la fase di candidatura dell'idea progettuale). Inoltre, è da sottolineare che eventuali correlazioni tra le variabili saranno verificate solo dopo la raccolta dei dati: da tale verifica potranno risultare da escludere variabili.

Al secondo ostacolo, la variabile dipendente sarà un'altra variabile binaria, pari a 0 nel caso in cui la municipalità abbia proposto un'idea progettuale di successo ma non sia stata in grado di realizzarla entro i tempi previsti; 1 altrimenti. In questo modo, il nostro *benchmark* di riferimento sarà una variabile dipendente pari a 1 nel caso in cui l'idea progettuale sia stata realizzata entro la scadenza programmata. In caso di ritardo, indipendentemente dal numero complessivo di mesi successivi alla data di scadenza programmata (considerando tutti i progetti implementati), la variabile dipendente assumerà un valore pari a 0. Anche in questo caso, le variabili di controllo proposte saranno una serie di *proxy* rappresentative delle seguenti aree:

- fattore politico (i.e. cambiamenti nell'indirizzo politico all'interno del soggetto attuatore durante l'implementazione del progetto);
- localizzazione geografica dell'osservazione rispetto al contesto regionale (e.g. provincia, comunità montana);
- indice rappresentativo della legalità (e.g. numero di imprese con *rating di legalità* con sede presso l'ente locale, così come proposto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sul numero totale di imprese iscritte al Registro delle Imprese).

Saranno incluse fra le variabili esplicative, una serie di *proxy* rappresentative della capacità amministrativa, con una particolare attenzione all'esecuzione dell'idea progettuale:

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione del progetto (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di

procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.), tenuto conto del numero di progetti in fase d'implementazione;

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla rendicontazione finanziaria (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.), tenuto conto del numero di progetti in fase d'implementazione;

inoltre, una serie di proxy rappresentative della capacità tecnica nel realizzare l'idea progettuale:

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla realizzazione del progetto (e.g. numero del personale, assegnazione delle responsabilità, *turnover* del personale, etc.), se presenti;
- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione di eventuali appalti a terzi per la realizzazione del progetto (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.).

Entrambi i modelli saranno quindi in grado di definire un peso (i.e. *log odd*) e la relativa significatività statistica (i.e. *p-value*), a parità di condizioni (i.e. controllando per tutti i fattori che potrebbero condizionare la candidatura e/o l'esecuzione del progetto), per ogni componente della capacità amministrativa. Sulla base di queste informazioni, si stimerà un indice composito per identificare il *rating score*, vale a dire un punteggio rappresentativo della capacità attesa dell'ente locale di presentare ed implementare un'idea progettuale, tenendo conto sia della capacità progettuale sia di quella esecutiva. Nel dettaglio, l'indice composito proposto è il seguente:

$$f[g(x_{1i})] + f[g(x_{2i})]$$

con

$$f[g(x_{1i})] = \frac{e^{(\beta_{10} + \sum_{i=1}^m g(x_{1i}))}}{1 + e^{(\beta_{10} + \sum_{i=1}^m g(x_{1i}))}} = \frac{e^{(\beta_{10} + \beta_{11}x_{11} + \beta_{12}x_{12} + \dots + \beta_{1m}x_{1m})}}{1 + e^{(\beta_{10} + \beta_{11}x_{11} + \beta_{12}x_{12} + \dots + \beta_{1m}x_{1m})}}$$

e

$$f[g(x_{2i})] = \frac{e^{(\beta_{20} + \sum_{i=1}^n g(x_{2i}))}}{1 + e^{(\beta_{20} + \sum_{i=1}^n g(x_{2i}))}} = \frac{e^{(\beta_{20} + \beta_{21}x_{21} + \beta_{22}x_{22} + \dots + \beta_{2n}x_{2n})}}{1 + e^{(\beta_{20} + \beta_{21}x_{21} + \beta_{22}x_{22} + \dots + \beta_{2n}x_{2n})}}$$

dove $g(x)$ è la sommatoria dei rapporti tra il *log odd* stimato nei due modelli logistici e le relative x_1 (i.e. variabili statisticamente significative del primo modello) e x_2 (i.e. variabili statisticamente

significative del secondo modello), che vanno rispettivamente da 1 a m ed n (i.e. numero di variabili con p -value < 0.1 rispetto ai due modelli); mentre f è la funzione necessaria per trasformare i *log odds* in probabilità (Lomolino *et al.*, 2014). Il valore finale ci darà quindi una misura della probabilità di proporre un'idea di successo e la sua realizzazione nei tempi utili.

Il *rating* sarà classificato su 8 categorie, così come proposto in tavola 5. Al fine di agevolare la condivisione da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti, si è tenuto come riferimento il ben noto sistema di *rating* finanziario con una stratificazione compresa tra D e AAA, così come proposto da Standard & Poor's ed adattato al nostro caso studio. Un indice uguale a 2 indica che l'ente locale avrà, con certezza, almeno un'idea progettuale di successo (quindi finanziata), e successivamente implementata senza ritardi. Riducendosi il valore dell'indice, si riduce la probabilità di proporre un'idea progettuale di successo e d'implementarla rispettando le regole ed i tempi richiesti. Discrezionalmente si è utilizzata la variazione di 10 punti percentuali tra le diverse categorie proposte. Ovviamente questa è una convenzione, adottata a titolo esemplificativo, che può essere modificata in funzione dei risultati raccolti nelle successive fasi di validazione del modello.¹²

Tavola 5
Rating della capacità amministrativa nel suo complesso (CAC)

Rating	Descrizione	Score
AAA	Elevata capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente	Score = 2
AA	Alta capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente	2 < Score <= 1.8
A	Solida capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; che tuttavia potrebbe essere influenzata da circostanze avverse	1.8 < Score <= 1.6
BBB	Adeguate capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; che tuttavia potrebbe peggiorare.	1.6 < Score <= 1.4
BB	Discreta capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente, con una buona probabilità di peggiorare.	1.4 < Score <= 1.2
B	Sufficiente capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; con un'alta probabilità di peggiorare.	1.2 < Score <= 1.0
CCC	Alto rischio d'incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	1.0 < Score <= 0.8
CC	Reale rischio d'incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	0.8 < Score <= 0.6
D	Certa incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	0.6 <

¹² Si precisa che Standard & Poor's assegna i giudizi di rating in base alla probabilità di default finanziario dei soggetti valutati e pertanto ad ogni *score* viene associata una classe espressa in termini probabilistici (i.e., valori compresi tra 0 e 1).

Approfondimento 6
Interpretazione del Rating della capacità amministrativa nel suo complesso (CAC)

Il sistema di rating proposto per l'analisi della capacità amministrativa nel suo complesso prende in considerazione due variabili dicotomiche, pari a 1 nel caso in cui l'idea progettuale è ammessa a finanziamento (asse delle ordinate), 0 altrimenti, e pari a 1 nel caso in cui il progetto è stato implementato correttamente nei tempi previsti (asse delle ascisse), 0 altrimenti. La metrica proposta è quindi rappresentativa della qualità del progetto proposto e dell'eventuale ritardo accumulato per l'implementazione delle idee di successo. La sommatoria di entrambi gli score identifica una classe di rating, così come evidenziato nella tavola seguente. Si rileva che, in funzione della qualità dei dati, nel modello di stima dei coefficienti potrebbero essere utilizzate metriche più precise, adottando da un lato la valutazione del progetto (i.e. asse delle ordinate) e dall'altro i mesi di ritardo (i.e. asse delle ascisse), creando in questo modo due variabili categoriche.

Fonte: autoelaborazione

<p style="text-align: center;">Idea progettuale finanziata</p>  <p style="text-align: center;">Idea progettuale respinta</p>	1	B	BB	BB	BBB	BBB	A	A	AA	AA	AAA
	0.9	B	B	BB	BB	BBB	BBB	A	A	AA	AA
	0.8	CCC	B	B	BB	BB	BBB	BBB	A	A	AA
	0.7	CCC	CCC	B	B	BB	BB	BBB	BBB	A	A
	0.6	CC	CCC	CCC	B	B	BB	BB	BBB	BBB	A
	0.5	CC	CC	CCC	CCC	B	B	BB	BB	BBB	BBB
	0.4	D	CC	CC	CCC	CCC	B	B	BB	BB	BBB
	0.3	D	D	CC	CC	CCC	CCC	B	B	BB	BB
	0.2	D	D	D	CC	CC	CCC	CCC	B	B	BB
	0.1	D	D	D	D	CC	CC	CCC	CCC	B	B
	0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
	Progetto implementato con ritardo					Progetto implementato senza ritardo					

La stima dell'indice composito, così come indicato in precedenza, sarà in funzione dei *log odds* relativi alle variabili statisticamente significative (i.e. *p-value* <0.1). Si tratta quindi della sommatoria di valori riferiti a due output di riferimento (i.e. candidatura ed implementazione), con propri *benchmark* (pari a 1 in entrambi i casi). Tuttavia, è da rammentare che ogni singolo valore rappresenta il peso rispetto all'output di riferimento, vale a dire, la candidatura e l'implementazione sono considerate influire allo stesso modo sulla capacità amministrativa: anche in questo caso la fase di validazione potrà confermare se è necessario intervenire per correggere queste ipotesi oppure se siano ammissibili.

Nonostante questi limiti, quanto proposto può diventare un valido strumento a disposizione della Regione Piemonte per la mappatura della capacità amministrativa dei soggetti attuatori nel loro complesso, i.e. considerando entrambe le componenti.

3.2 Disegno del modello di stima - CAR

Questo secondo modello parte da quanto proposto nella sezione precedente, cercando di fornire un valido strumento all'istituzione responsabile della valutazione delle idee progettuali. In particolare, il gruppo di lavoro propone una versione più precisa del modello applicato al secondo ostacolo.

La principale critica del modello al secondo ostacolo è l'assenza di una stratificazione del ritardo poiché, al fine di semplificare e rendere i due modelli corretti dal punto di vista tecnico, si è equiparato il ritardo significativo (e.g. > 12 mesi) con quello lieve (e.g. = 1 mese). In altri termini, si è assunto che un ritardo sia una grave mancanza, indipendentemente dalla sua entità. Partendo da questa critica, ma coerentemente con quanto indicato nella sezione precedente, la metodologia qui proposta considera l'abilità d'esecuzione di idee progettuali di successo (i.e. finanziate) proponendo il numero (complessivo) di mesi-ritardo come variabile qualitativa dell'implementazione di queste candidature. Pertanto, analizzando soltanto le municipalità con idee progettuali finanziate ed assumendo un ritardo nullo come *benchmark* di riferimento, questo secondo modello stima le determinanti della mancata realizzazione di quanto proposto e programmato dal soggetto attuatore, stratificando le osservazioni per il ritardo rilevato.

Anche in questo caso, una volta implementato il modello di regressione lineare e combinate le informazioni relative ai pesi di ogni singola variabile (statisticamente significativa) siamo in grado di stimare un *rating score* della capacità amministrativa attesa dell'ente locale nella realizzazione di quanto proposto entro i termini stabiliti. In dettaglio, il gruppo di lavoro propone una metodologia di regressione negativa binomiale (i.e. *negative binomial model*), stimando per ogni variabile proposta un *Incidence Rate Ratio* e la relativa significatività statistica (i.e. *p-value*). Successivamente, tutte le variabili statisticamente significative (i.e. *p-value* < 0.1), con un proprio

peso (i.e. *Incidence Rate Ratio* stimato), verranno utilizzate per calcolare l'indice rappresentativo della capacità amministrativa attesa e quindi procedere con la successiva stratificazione della stessa in base a categorie di riferimento.

Pertanto, la variabile dipendente sarà una variabile discreta (i.e. *count*) che assumerà un valore pari a 0 nel caso in cui la municipalità abbia implementato un'idea progettuale di successo (che è stata finanziata) nei tempi previsti, cioè entro la scadenza programmata (i.e. il nostro *benchmark* di riferimento). In caso di ritardo, verrà riportato il numero complessivo di mesi successivi alla data di scadenza programmata, considerando tutti i progetti implementati (i.e. sommatoria dei mesi ritardo nell'esecuzione dei progetti finanziati). Anche in questo caso, le variabili di controllo proposte saranno una serie di *proxy* rappresentative delle seguenti aree:

- fattore politico (i.e. cambiamenti nell'indirizzo politico all'interno del soggetto attuatore durante l'implementazione del progetto);
- localizzazione geografica dell'osservazione rispetto al contesto regionale (e.g. provincia, comunità montana);
- indice rappresentativo della legalità (e.g. numero di imprese con *rating di legalità* con sede presso l'ente locale, così come proposto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sul numero totale di imprese iscritte al Registro delle Imprese);

mentre, prendendo in considerazione la variabile d'interesse, una serie di *proxy* rappresentative della capacità amministrativa, con una particolare attenzione all'esecuzione dell'idea progettuale sarà la seguente:

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione del progetto (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.), tenuto conto del numero di progetti in fase d'implementazione;
- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla rendicontazione finanziaria (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.), tenuto conto del numero di progetti in fase d'implementazione.

Inoltre, verrà considerata una serie di *proxy* rappresentative della capacità tecnica nel realizzare l'idea progettuale:

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla realizzazione del progetto (e.g. numero del personale, assegnazione delle responsabilità, *turnover* del personale, etc.), se presenti;

- organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione di eventuali appalti a terzi per la realizzazione del progetto (e.g. numero del personale, anzianità, titolo di studio, assegnazione delle responsabilità, presenza di procedure codificate e/o certificate, *turnover* del personale, etc.).

Anche in questo caso, il modello sarà in grado di definire un peso (i.e. *Incidence Rate Ratio*) e la relativa significatività statistica (i.e. *p-value*) per ogni componente della capacità amministrativa, a parità di condizioni (i.e. controllando per tutti i fattori che potrebbero condizionare la candidatura e/o l'esecuzione del progetto). Sulla base di queste informazioni, si stimerà un indice per identificare il *rating score*, vale a dire un punteggio rappresentativo della capacità attesa dell'ente locale di presentare ed implementare un'idea progettuale, tenendo conto della capacità esecutiva del soggetto attuatore. Nel dettaglio, l'indice proposto è il seguente:

$$\beta_0 + \sum_{z=1}^n d(z_i) = \beta_0 + \beta_1 z_1 + \beta_2 z_2 + \dots + \beta_n z_n$$

vale a dire la sommatoria dei rapporti tra lo *Incidence Rate Ratio* stimato nel modello di regressione e la relativa variabile *z*, con *z* da 1 a *n* (numero di variabili con *p-value* < 0.1). Il valore finale ci indicherà quindi una misura della probabilità di realizzare un'idea progettuale nei tempi utili.

Tavola 6
Rating della capacità amministrativa di realizzare un'idea progettuale (CAR)

Rating	Descrizione	Score
AAA	Elevata capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente	Score = 0
AA	Alta capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente	0 < Score <= 1
A	Solida capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; che tuttavia potrebbe essere influenzata da circostanze avverse	1 < Score <= 2
BBB	Adeguate capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; che tuttavia potrebbe peggiorare.	2 < Score <= 3
BB	Discreta capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente, con una buona probabilità di peggiorare.	3 < Score <= 4
B	Sufficiente capacità di candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente; con un'alta probabilità di peggiorare.	4 < Score <= 5
CCC	Alto rischio d'incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	5 < Score <= 6
CC	Reale rischio d'incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	6 < Score <= 7
D	Certa incapacità a candidare un'idea progettuale di successo e realizzarla nei tempi e nei modi previsti dalla regolamentazione vigente.	>=7

Il *rating* sarà classificato nuovamente su 8 categorie, così come proposto in tavola 6. Anche in questo caso, al fine di agevolare la condivisione da parte di tutti gli *stakeholder* coinvolti, si è tenuto come riferimento il ben noto sistema di *rating* finanziario con una stratificazione compresa tra D e AAA, così come proposto da Standard & Poor's ed adattato al nostro caso studio. Un indice uguale a 0 indica che l'ente locale avrà, con certezza, tutte le idee progettuali implementate senza ritardi. Aumentando il valore dell'indice, si riduce la probabilità di proporre un'idea progettuale di successo che sarà poi implementata rispettando le regole ed i tempi richiesti. Discrezionalmente si è utilizzata la variazione di 1 mese tra le diverse categorie proposte. Ovviamente questa è una convenzione, a titolo esemplificativo, che può essere modificata in funzione dei risultati raccolti nelle successive fasi di validazione del modello, che potrà confermare se è necessario intervenire per correggere quanto ipotizzato.

Approfondimento 7
Interpretazione degli Incidence Rate Ratio (IRR)

Immaginiamo di aver stimato un modello di regressione negativa binomiale (i.e. *negative binomial model*), adottando una variabile dipendente *count* pari al numero di mesi ritardo nell'implementare i progetti finanziati, ottenendo per ogni variabile introdotta un *p-value* ed un *Incidence Rate Ratio* (IRR). Assumiamo che, tra le variabili introdotte, il tasso di personale laureato (PL) e l'esperienza in progettazione europea (EP) sono statisticamente significative (*p-value* < 0.1), con un IRR pari a 0.4932 per PL e 0.3624 per EP. Questo significa che, a parità di condizioni, aumentando di una unità il tasso del personale laureato (PL), vale a dire di un punto percentuale il numero dei laureati sul totale del personale dipendente, a parità di condizioni, la probabilità di implementare un progetto con ritardo si riduce del 50.68 % (in termini di mesi, la variabile *count* adottata). Altresì; aumentando di una unità l'esperienza in progettazione europea (EP), la probabilità d'implementare l'idea con ritardo rispetto ai tempi programmati si riduce del 63.76 %.

Fonte: UCLA - Statistical Consulting Group

Conclusioni

Il presente rapporto si è posto l'obiettivo di analizzare la letteratura e le pratiche adottate con successo nella Pubblica Amministrazione al fine di valutare quelli che possono essere considerati gli aspetti rilevanti nella costruzione di un modello "multicriteri" da utilizzare per la valutazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità dei soggetti attuatori; restituendo quindi un indice rappresentativo degli stessi (i.e. *rating*). Si è pertanto cercato di identificare quelle che possono essere considerate le determinanti della capacità amministrativa, con una particolare attenzione al lato della domanda di finanziamenti (i.e. soggetti attuatori) per poi giungere alla proposta di un algoritmo per la stratificazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità degli stessi (che si intende mettere alla prova ed applicare al caso piemontese). Dal punto di vista metodologico, il gruppo di lavoro ha preso in considerazione sia la letteratura accademica sia le esperienze europee e nazionali al fine di ricostruire un quadro approfondito dello stato dell'arte sulla questione. La revisione critica della letteratura ha prestato particolare attenzione agli indicatori proposti e le competenze considerate nella valutazione della capacità amministrativa, nonché la definizione stessa di capacità amministrativa. Questo lavoro ha rappresentato il punto di partenza per la proposta di due indici finalizzati alla stratificazione della capacità amministrativa dei soggetti attuatori nella Regione Piemonte che siano scientificamente rigorosi e di facile interpretazione, nonché coerenti con il contesto analizzato e i fabbisogni rilevati.

La revisione critica della letteratura ha evidenziato che ad oggi non esiste un modello condiviso di stima della capacità amministrativa nell'utilizzo dei fondi dedicati alla coesione sociale ed economica, così come una definizione della stessa. Inizialmente la capacità amministrativa è stata definita in modo generale come l'abilità di realizzare determinati obiettivi in modo efficiente ed efficace; ma in seguito, con l'allargamento dell'UE ad Est e le problematiche relative al corretto uso dei FS, la capacità amministrativa ha iniziato ad essere associata alla capacità di assorbimento delle risorse, spingendo il mondo accademico e quello istituzionale ad investigare in questa direzione. Prendendo in considerazione questa dimensione della capacità amministrativa - ossia il grado di assorbimento e la capacità di spesa, sono state suggerite diverse definizioni, sottolineando ogni volta quello che gli autori ritenevano essere l'aspetto fondamentale. Ovviamente questa eterogeneità si rispecchia nei diversi tentativi di stimare e stratificare la capacità amministrativa che il mondo accademico ed istituzionale hanno proposto. Dall'analisi critica di questa letteratura, con una particolare attenzione alle definizioni e modelli di stima proposti, si rileva che nella valutazione

dell'implementazione delle politiche di coesione è necessario considerare sia l'efficienza sia l'efficacia nell'utilizzo dei FS. Nello studio della capacità amministrativa e per la definizione di un modello di stima *ex-ante* per la stratificazione della stessa, è invece necessario concentrarsi esclusivamente sull'efficienza nell'utilizzo delle risorse dedicate a queste politiche. Nonostante l'aspetto qualitativo dell'intervento, qui inteso come la capacità di conseguire i risultati desiderati, sia fondamentale per realizzare la coesione sociale ed economica, al fine di costruire un modello di previsione e stratificazione dell'abilità ad utilizzare le risorse finanziarie assegnate, dobbiamo concentrarci su parametri tangibili, come ad esempio il rispetto delle regole che governano questi progetti. Il gruppo di lavoro ha quindi condiviso la definizione di Milio (2007), che si focalizza sulla capacità dell'istituzione a rispettare i requisiti e la regole definite dall'UE per accedere (fase di candidatura del progetto) e utilizzare questi fondi (fase d'implementazione del progetto). Ovviamente tale scelta è legata all'obiettivo di giungere alla proposta di un modello di *rating* in grado di stratificare *ex-ante* l'efficienza attesa dei soggetti attuatori nell'uso dei FS, vale a dire l'abilità di questi soggetti ad utilizzare i FS nel rispetto delle regole prestabilite. Per quanto riguarda il modello da adottare per la stima di questo rating, dall'analisi critica della letteratura emerge la necessità di adottare un peso per ogni determinante della capacità amministrativa, vale a dire un peso per ogni variabile che ci aspettiamo abbia un impatto significativo sulla capacità di assorbimento dei finanziamenti europei. Su questo punto, l'unico strumento scientificamente rigoroso non può che essere un modello di regressione lineare multiplo, sulla base di un campione di osservazioni estratte dal contesto oggetto dell'investigazione (i.e. gli interventi realizzati nelle politiche di coesione promosse dalla Regione Piemonte). Si rileva inoltre la necessità di considerare le due componenti della domanda di finanziamenti, vale a dire l'abilità dei soggetti attuatori di proporre delle idee progettuali di successo (i.e. *ex-ante* l'implementazione) e la capacità di realizzare quanto proposto nei tempi indicati (i.e. *ex-post* il finanziamento). Si deve quindi pensare ad un modello in grado di considerare entrambe le componenti oppure, coerentemente con la letteratura, proporre un doppio modello (i.e. modello *Hurdle* a due ostacoli: la candidatura e l'implementazione dell'idea progettuale).

Se da un lato la letteratura ha evidenziato un livello significativo di eterogeneità nella definizione e stratificazione della capacità amministrativa, dall'altro possiamo rilevare un'ampia condivisione di quelle che possono essere considerate le competenze, le professionalità ed i fattori determinanti della stessa, vale a dire gli aspetti rilevanti nella costruzione di un modello "multicriteri" da utilizzare per la valutazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità dei soggetti attuatori. Coerentemente con quanto suggerito dalla letteratura, le variabili di controllo proposte dal gruppo di lavoro sono una serie di *proxy* rappresentative del *fattore politico* (i.e. differenze negli schieramenti

politici tra soggetti attuatori ed istituzionali al momento della candidatura, nonché la capacità di creare gruppi d'interesse); l'*eleggibilità* del soggetto attuatore (i.e. condizioni sociali ed economiche cui deve rispondere l'ente locale rispetto agli obiettivi prioritari del PO) e la *disponibilità al co-finanziamento* (i.e. analisi finanziaria dell'ente locale e delle risorse disponibili da dedicare al co-finanziamento dell'idea progettuale); nonché la *popolazione e/o la densità abitativa* (i.e. dimensione dell'osservazione), la *legalità* (e.g. numero di imprese con *rating di legalità* con sede presso l'ente locale, così come proposto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sul numero totale di imprese iscritte al Registro delle Imprese), e la *localizzazione geografica* dell'osservazione rispetto al contesto regionale (e.g. provincia, comunità montana). Prendendo in considerazione la variabile d'interesse, il gruppo di lavoro ha proposto invece una serie di *proxy* rappresentative della capacità amministrativa, con una particolare attenzione alla *progettualità* (i.e. presenza di consulenti esterni e professionalità/esperienza acquisita dagli stessi; organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla progettazione; processo decisionale interno coinvolto nella fase progettuale; professionalità del personale dedicato) e l'*esecuzione* dell'idea progettuale (i.e. organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione del progetto; organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla rendicontazione finanziaria), nonché una serie di *proxy* rappresentative della *capacità tecnica nel realizzare l'idea progettuale* (organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla realizzazione del progetto; organizzazione delle risorse umane interne dedicate alla gestione di eventuali appalti a terzi per la realizzazione del progetto).

Prendendo in considerazione l'output finale di questo lavoro, vale a dire il sistema di stratificazione della capacità amministrativa, tecnica e di legalità dei soggetti attuatori nella Regione Piemonte, si propongono due indici rappresentativi. Da un lato, si crea un primo indice composito che considera sia le competenze richieste per la candidatura di un'idea progettuale di successo sia la successiva implementazione di quell'idea, tenendo conto di tutti i fattori esogeni che possono condizionare questa abilità ed il risultato finale (i.e. variabili di controllo quali ad esempio l'eleggibilità e/o il fattore politico). L'indice potrebbe diventare uno strumento attraverso cui la Regione Piemonte può mappare la capacità amministrativa ed eseguire interventi mirati per migliorare l'assorbimento dei FS. Dall'altro lato, si definisce un secondo indicatore che considera invece solo le competenze richieste per la successiva implementazione dell'idea progettuale finanziata, tenendo conto di tutto quello che può condizionare in modo esogeno questa abilità ed il risultato finale (i.e. variabili di controllo quali ad esempio il fattore politico). In questo caso l'indice potrebbe diventare uno strumento attraverso cui la Regione Piemonte può valutare la capacità amministrativa nell'implementare l'idea progettuale.

Il gruppo di lavoro si era posto come finalità quella di proporre un sistema di *rating* basato su di un unico valore rappresentativo della capacità amministrativa dei soggetti attuatori, vale a dire la creazione di un sistema di stratificazione dei soggetti attuatori (e.g. enti locali) che sono interessati a proporre e successivamente implementare un progetto. Inoltre, ci si era posti l'aspirazione di costruire un modello rigoroso in grado di stimare e prevedere l'abilità delle istituzioni in questo ambito mediante un parametro di facile interpretazione. Gli indici qui suggeriti rappresentano un'ipotesi di stratificazione della capacità amministrativa di assorbimento delle risorse dedicate alle politiche di coesione, in grado di assegnare un punteggio ad ogni possibile soggetto attuatore. Un punteggio che, per renderne l'interpretazione il più semplice possibile, adotta l'attuale stratificazione del *rating* finanziario delle imprese (i.e. da D a AAA) che, dopo la crisi finanziaria degli ultimi anni, è ormai noto a tutti.

Le due ipotesi di *rating* amministrativo, dopo essere state validate empiricamente, possono trasformarsi in ottimi strumenti a disposizione della Regione Piemonte sia nella mappatura della capacità amministrativa sia come supporto al processo decisionale di assegnazione dei FS. Ulteriore sforzo dovrà essere dedicato alla raccolta dei dati e alla validazione di questi indici per trasformare le ipotesi in realtà. Nei prossimi mesi (entro il primo semestre del 2017) si verificherà la disponibilità delle informazioni necessarie per mettere alla prova i modelli di stima della capacità amministrativa sopra illustrati.

Bibliografia

- Albulescu C.T., Goyeau D. (2013). EU Funds Absorption Rate and the Economic Growth. *Timisoara Journal of Economics and Business*, Volume 6, Issue 20: Pages: 153–170
- Bachtler J., Gorzelak G. (2007). Reforming EU Cohesion policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, 28(4), pp. 309–326.
- Bachtler J., McMaster, I. (2008). EU cohesion policy and the role of the regions: Investigating the influence of structural funds in the new member states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(2), pp. 398–427.
- Bachtler J., Mendez C., Oraže H. (2014). From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 22:4, 735-757
- Bachtler J., Olejniczak K., Smeriglio A., Śliwowski P. (2016). Administrative capacity building and EU cohesion policy - Outline of methodology. *EPRC Report*, January 2016
- Baleanu A. (2007). The impact of structural funds – qualitative aspects. *Working Papers Series of European Institute of Romania* (Bucharest), No. 20, September 2007
- Bollen F. (2001). Capacity Building for Integration. *Managing EU Structural Funds: Effective Capacity for Implementation as a Prerequisite*. Eipa, Maastricht.
- Blundell R., Bond S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87: 115–143.
- Boeckhout S., Boot L., Hollanders M., Reincke K., Maarten de Vet J. (2002). Absorption Capacity for Structural Funds in the Region of Slovenia. *NEI Principal Report*, Rotterdam.
- Bollen F., Hartwig I., Nicolaidis P. (2000). EU Structural Funds beyond Agenda 2000: Reform and Implications for Current and Future Member States. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bosie I., Puică A. (2011). Romanian administrative capacity of European funds absorption. *CES Working Papers*, III, (4), 2011
- Brown Weiss E., Jacobson H. K. (1998). *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Bubbico R-L., De Michelis N. (2011). The financial execution of Structural Funds. *Regional Focus - A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy*, 03/2011

Cace C., Cace S., Iova C., Nicolescu V. (2009). Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives. *Review of research and social intervention*, vol. 27, pp. 7-28

Cappelen R., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), pp. 621–644.

Commissione Europea (2014). Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020.

Consejero F.M., Noferini, A. (2010). European Structural Funds' Absorption: Comparing the

Dimitrova A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics* 25: 171–190.

Dimitrova A. (2011). Speeding up or slowing down? Lessons from the last enlargement on the dynamics of enlargement-driven reform. *South European Politics and Societies*, May-June 2011, 221-223.

Dimitrova A., Toshkov D. (2009). Post-accession compliance between administrative co-ordination and political bargaining. *European Integration Online Papers*, 13(2), 18 pp.

Directorate-General for Internal Policies (2014). Implementation of cohesion policy 2014-2020: Preparations and administrative capacity of member states.

Dobrotă C.E., Vasilca C. (2015). Effective Management Tools in Implementing Operational Programme Administrative Capacity Development. *Economia. Seria Management*, 2015, vol. 18, issue 2, pages 353-370

Dragos J.D. (2012). Financing the Administrative Capacity through European funds. Case Study: Romania and Bulgaria. "*Ovidius*" *University Annals, Economic Sciences Series*, Volume XII, Issue 2/2012

Duran M. (2014). The Absorption Capacity of Turkey for Its Use of the European Union Pre-Accession Assistance. *Boğaziçi Journal - Review of Social, Economic and Administrative Studies*, Vol. 28, no. 1 (2014), pp. 69-93.

Duranti S., Lattarulo P., Ravagli L. (2015). La capacità di assorbimento dei fondi di coesione: un'analisi delle determinanti sui comuni toscani. Paper presentato alla XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali

Ederveen S., De Groot L. F. and Nahuis R. (2002). Fertile Soil for Structural Funds. Discussion Paper No. 10. Central Plan Bureau, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Government of the Netherlands, The Hague.

Employment, Social Affairs and Inclusion DG (2014). Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building.

- Epstein R., Sedelmeier U. (2008). Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement. *Journal of European Public Policy*, 15(6), pp. 795–805.
- Ferry M., McMaster I. (2005). Implementing structural funds in Polish and Czech regions: convergence, variation, empowerment? *Regional & Federal Studies*, 15:1, 19-39
- Ferry M., McMaster I. (2005). Implementing structural funds in polish and Czech regions: convergence, variation, empowerment? *Regional & Federal Studies*, 15:1, 19-39
- Formez PA (2012). Costruire capacità amministrativa integrata. Attrezzare la P.A. per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020.
- Haček M., Bačlija I. (2009). The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities. *Lex Localis - Journal of local self-government*, Vol. 7, No. 3, pp. 307 - 327, July 2009
- Hilderbrand M. E., Grindle M. S. (1994). Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector. Harvard Institute of International, Cambridge, MA.
- Hooghe L. (1996) Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance. Oxford University Press, New York, NY.
- Horvat A. (2005). Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession. *WIFO Working Papers*, No. 258, pp. 1-31.
- Hughes J., Sasse G. and Gordon C. (2004) Conditionality and compliance in the EU's eastward enlargement: regional policy and the reform of sub-national government. *Journal of Common Market Studies*, 42: 523–551.
- Jeffery C. (1996) Regional information offices in Brussels and multi-level governance in the EU: a UK–German comparison. *Regional and Federal Studies*, 5: 356–365.
- Jurevičienė D., Pileckaitė, J. (2013). The impact of EU structural fund support and problems of its absorption. *Business, Management and Education*, 11(1): 1–18.
- Kalman J. (2002). Possible Structural Funds Absorption Problems: The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.
- Kerli L. (2013). Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: The Estonian Case. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), 98-124.
- Leonardi R. (1995) Convergence, Cohesion and Integration in the European Union. Macmillan, London.
- Leonardi R. (2005) The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe. Palgrave, London.

- Lomolino, G., Falavigna, G., Ippoliti, R. (2014). Implementazione di un programma di controllo delle infezioni ospedaliere, un'analisi di costo ed efficacia. *MECOSAN - Italian quarterly of health care management, economics and policy*, Vol. 23 (89): Pages 124-148.
- Marinas L.E., Prioteasa E. (2016). Spotlight on Factors Influencing the Absorption Rate of EU Funds in Romania. *Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics*, Vol. 2016 (2016), Article ID 500580, 12 pages
- Massoli, L. (2014). Enhancing IAC - Activities during the Italian Semester. HRWG-IPSG meeting in Rome, September 2014.
- Matei A., Săvulescu C. (2015). Instruments and practices concerning the absorption and use of structural and cohesion funds in Romania. *Theoretical and Applied Economics*, Volume XXII (2015), No. 2(603), Summer, pp. 5-22
- McMaster I., Bachtler J. (2005). Implementing Structural Funds in the New Member States: Ten Policy Challenges. *EPRC Report*, October 2005
- McMaster I., Novotny V. (2006). Rise and decline of industry in Central and Eastern Europe: A comparative study of cities and regions in eleven countries. *Journal of Regional Science*, 46(3), pp. 574–576.
- Mentz J. C. N. (1997). Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development. Working Paper No. 14. ECDPM, Maastricht.
- Meyer-Sahling J.H. (2009). Varieties of legacies: A critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), pp. 509–528.
- Milio S. (2007). Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4): 429-442, DOI: 10.1080/00343400601120213
- Milio S. (2008). How Political Stability Shapes Administrative Performance: The Italian Case. *West European Politics*, 31:5, 915-936
- Mitchell, J. (2014). Institutional and Administrative Capacity. 63rd Meeting of Directors General and TUNED in Rome, December 2014.
- Moravcsik A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31: 473–524.
- Moravcsik A. (1995). Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33: 611–628.
- Moxon-Brown E. (2000). Administrative Capacity as an Eligibility Criterion: How High Must We Jump, in Xuereb (eds.), *The Challenge of Change* (2000), Msida: University of Malta.

- Mrak M., Horvat A. (2009). Macroeconomic and Financial Absorption Capacity of Turkey for the Use of EU Structural Funds. *Eastern European Economics*, 47:4, 86-113
- Noetzel R. (1997). Factors Influencing the Spending of Structural Money. European Parliament, Luxembourg.
- Nona C.M., Octavian B.A. (2012). Regional Development Policy in Romania – Challenges for the 2014-2020 Period. “Ovidius” University Annals, Economic Sciences Series, Volume XII, Issue 2/2012
- North W. H. (1992). Capacity Building and Technical Cooperation: Managing the Connection. UNDP, New York, NY.
- Performance of Two Spanish Regions. *Working Papers Online Series*, 110, Universidad Autonoma de Madrid.
- Piattoni S., Smyrl M. (2002). Building effective institutions: Italian regions and the EU Structural Funds, in Bukowski J., Piattoni S. and Smyrl M. (Eds) Between Europeanization and Local Societies. The Space for Territorial Governance in Europe, pp. 133–156. Rowman & Littlefield, Boulder, CO.
- Popa A. (2012). The Impact of the Structural Funds in the Transformation Process of the New EU Member States. *L'Europe en Formation* 2012/2 (n° 364), p. 161-179.
- Popescu A.S. (2015). The absorption capacity of European funds - concepts. *Annals - Economy Series*, 2015, vol. 3, pages 119-125
- Rodríguez-Pose A. (1998) Dynamics of Regional Growth in Europe: Social and Political Factors. Clarendon, New York, NY.
- Smeriglio A., Bachtler J., De Francesco F., Olejniczak K., Thomson R., Śliwowski P. (2015). Administrative capacity building and EU cohesion policy - Literature review. *EPRC Report*, January 2015
- Smyrl M. E. (1997). Does European Community regional policy empower the regions? *Governance*, 10: 287–309.
- Stimson R.J., Stough R., Nijkamp P. (2011). Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation. Edward Elgar Publishing.
- Šumpíková, M., Pavel, J. and Klazar, S. (2004). EU Funds: Absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic. *Conference paper based on a research for the Grant Agency of the Czech Republic*, project No. 402/03/1221.
- Tatar, M. (2010). Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds. *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (2), 202-226.

- Veiga L. (2012). "Determinants of the assignment of EU funds to Portuguese municipalities. *Public Choice*, 153: 215-233.
- Verheijen T. (2000). Administrative capacity development - a race against time? *WRR Scientific Council for Government Policy - Working Documents* 107, The Hague: WRR.
- Verheijen T. (2002). "The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe." in Randall Baker (ed.) *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Westport, Conn.: Praeger, 245-261.
- Verheijen T. (2007). *Administrative Capacity in the New EU Member States? The limits of Innovation?* The World Bank, Washington, D.C.
- Vítek L. (1999). Welfare State Development during the Transition: The Czech Republic Case. In *Improving Relations Between the Administration and the Public*, ed. Joanne Caddy, Jak Jabes. NISPAcee, Slovakia: 386-407.
- Wright G., Nemeč J. (2003). *Management veřejné správy. Teorie a praxe*. Ekopress, (NISPAcee).
- Zaman G, Georgescu G. (2009). Structural fund adsorption: a new challenge for Romania? *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 1 (2009): 136.
- Zerbinati S., Vangelis S. (2005). Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Governments. *Entrepreneurship and Regional Development*, 17: 43-64.

Normativa di riferimento

- Legge n. 183 del 16 aprile 1987 - Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.
- Legge n. 289 del 27 dicembre 2002 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)
- Decreto Legislativo n. 88 del 31 maggio 2011 - Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
- Decreto Legislativo n. 430 del 5 dicembre 1997 - Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della L. 3 aprile 1997, n. 94

Sitografia

Accesso alle fonti del Diritto dell'UE: <http://eur-lex.europa.eu/>

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: <http://www.agcm.it>

Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/

Portale sul progetto "Pubblica Amministrazione di Qualità": <http://qualitapa.gov.it/>

Portale sulle politiche di coesione in Italia: <http://www.opencoesione.gov.it>

Rete Europea dell'Amministrazione Pubblica: <http://www.eupan.eu/en/home/>

Appendice

*Tavola 1
Legenda dell'approfondimento nr. 2 (paesi membri dell'UE)*

Sigla	Stato membro dell'UE	Sigla	Stato membro dell'UE
AT	Austria	IE	Irlanda
BE	Belgio	IT	Italia
BG	Bulgaria	LT	Lituania
CY	Cipro	LU	Lussemburgo
CZ	Repubblica Ceca	LV	Lettonia
DE	Germania	MT	Malta
DK	Danimarca	NL	Olanda
EE	Estonia	PL	Polonia
ES	Spagna	PT	Portogallo
FI	Finlandia	RO	Romani
FR	Francia	SE	Svezia
GR	Grecia	SI	Slovenia
HU	Ungheria	SK	Slovacchia
		UK	Regno Unito

*Tavola 2
Legenda dell'approfondimento nr. 2 (programmi di finanziamento dell'UE nell'implementazione dei POR e PON)*

Sigla	Programma di finanziamento
TA	<i>Technical Assistance</i>
CF	<i>Cohesion Fund</i>
ERDF	<i>European Regional Development Fund</i>
ESF	<i>European Social Fund</i>
EAFRD	<i>European Agricultural Fund for Rural Development</i>