

UFFICIO SPECIALE NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
REGIONE CAMPANIA

La capacità istituzionale - miglioramento della governance multilivello

ASSE IV- CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA

Obiettivo Tematico 11

**Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle
parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente**

ANNO 2020



ASSE IV– CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA	1
PREMESSA	5
INTRODUZIONE: IL DISEGNO VALUTATIVO	7
1. L’OBIETTIVO TEMATICO 11 “RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AUTORITÀ PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE”	10
1.1 LO SCENARIO EUROPEO	10
1.2 LO SCENARIO NAZIONALE	12
1.3 LO SCENARIO REGIONALE: IL POR CAMPANIA FSE 2014/20	14
2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DELL’OT 11.I	17
2.1 LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	17
2.2 LE PRESTAZIONI DEL SISTEMA GIUDIZIARIO	21
2.3 I FENOMENI CORRUTTIVI NELLA PA	29
2.3.1 <i>Profilo criminologico del territorio</i>	30
2.3.2 <i>Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell’Unione Europea</i>	32
2.3.3 <i>Le analisi dell’ANAC sui fenomeni corruttivi</i>	33
2.3.4 <i>Le ricerche ISTAT</i>	35
2.3.5 <i>L’osservatorio Transparency International Italia</i>	36
2.4 I BENI E LE IMPRESE CONFISCATI.....	37
2.4.1. <i>Le connessioni con l’Asse II del POR Campania FSE 2014/20: le azioni di supporto alla gestione dei beni confiscati</i>	38
2.5 LE INTERRELAZIONI CON IL PRA	39
3. LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E LA GOVERNANCE MULTILIVELLO	43
3.1 ACCORDO REGIONE CAMPANIA – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA PER LO SVILUPPO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA	45
3.2 COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE TRA LA REGIONE CAMPANIA E LE UNIVERSITÀ PER IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE	48
3.3 PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	50
3.4 PIANO PER IL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DELLA CAMPANIA	52
3.5 SERVIZIO PER IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNANCE DEGLI AMBITI TERRITORIALI.....	57
4. CONCLUSIONI	59
Indice delle tabelle	
Tabella 1: fonte dati e materiali di monitoraggio, ricerca e valutazione di riferimento	9
Tabella 2: Risorse finanziarie dedicate all'OT11 nei POR 2014-2020	12
Tabella 3: Priorità di investimento dell'OT-11 nei PO FSE 2014/20	13
Tabella 4: Indicatori di risultato e di output – Asse IV, Capacità istituzionale POR FSE 2014-2020	15
Tabella 5: Quadro logico Risultati/Azioni, Priorità 11.i e indicatori - Asse IV POR FSE 2014-2020	15
Tabella 6: Quadro logico OT/Risultati/Azioni/Priorità e indicatori - Asse IV POR FSE 2014-2020	15
Tabella 7: Napoli - dati relativi ai tempi medi di attesa nei rapporti con la PA (valori in giorni)	17
Tabella 8: Milano - dati relativi ai tempi medi di attesa nei rapporti con la PA (valori in giorni)	18

Tabella 9: durata media effettiva in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari (giorni)	23
Tabella 10: clearance rate di un campione di tribunali ordinari della Campania in ambito civile (anno 2016)	25
Tabella 11: Tribunali italiani: efficienza e caratteristiche - 2019.....	26
Tabella 12: Tribunali efficienti e loro caratteristiche - Contenzioso, Volontaria giurisdizione, Lavoro e Previdenza (SICID-sistema informatico civile distrettuale)	27
Tabella 13: Tribunali efficienti e loro caratteristiche - Esecuzioni mobiliari e immobiliari e Fallimentare (SIECIC) (sistema informatico delle esecuzioni civili e concorsuali)	27
Tabella 14: Italia - Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2018	30
Tabella 15: Campania - Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2019	31
Tabella 16: delitti di natura informatica e/o connessi alla contraffazione di marchi e proprietà intellettuale in genere denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2019. Confronto	32
Tabella 17: Aiuti a sostegno delle attività economiche concessi nel 2018 (migliaia di euro e valori percentuali)	32
Tabella 18: Distribuzione territoriale degli "Episodi di corruzione 2016-2019" nella PA.....	34
Tabella 19: Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)	35
Tabella 20: Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)	36
Tabella 21: Persone di 15 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)	36
Tabella 22: procedura azione di supporto alla gestione dei beni confiscati.....	39
Tabella 23: avanzamento finanziario della priorità 11.i al 30 novembre 2020	44
Tabella 24: Elenco procedure attuate Asse IV al 30.12.2020	44
Tabella 25: programmazione procedure relative all'OT. 11.i per Risultato atteso.....	44
Tabella 27: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: avanzamento finanziario al 30 novembre 2020	47
Tabella 28: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020	47
Tabella 29: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: contributo all'indicatore di output CO05 in un'ottica di genere al 30 novembre 2020	48
Tabella 30: Progetti di collaborazione in relazione all'attività di capacità istituzionale, relativamente al RA 11.3	48
Tabella 31: Progetti di collaborazione in relazione all'attività di capacità istituzionale, relativamente al RA 11.6	49
Tabella 32: Collaborazione istituzionale con le Università della Campania: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020.....	49
Tabella 33: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: avanzamento finanziario al 30 novembre 2020	51
Tabella 34: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020	52
Tabella 35: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: contributo all'indicatore di output CO05 in un'ottica di genere al 30 novembre 2020	52
Tabella 36: enti pubblici che hanno sottoscritto il protocollo di adesione alla manifestazione di interesse ex DD. 194/2018 e 1/2019	53
Tabella 37: Profilli messi a concorso.....	54
Tabella 38: posizioni richieste dalla Regione Campania.....	55
Tabella 39: posti, candidature, idonei (inclusi ex aequo).....	56
Tabella 40: Piano per il lavoro: avanzamento finanziario	57
Tabella 41: Rafforzamento del sistema di governance degli ambiti territoriali: avanzamento finanziario	58
Tabella 42: percentuale di conseguimento degli indicatori di output dell'O.T. 11 al 30 novembre 2020.....	59
Tabella 43: contributo dei singoli interventi al target dell'OT.11.....	60

Indice delle figure

Figura 1: POR Campania FSE 2014/20 - Piano di Valutazione - Valutazione tematica: "Capacità Istituzionale - miglioramento della governance multilivello" - schema logico del processo di analisi	8
Figura 2: Durata dei procedimenti	22
Figura 3: Movimento dei procedimenti.....	23
Figura 4: durata media effettiva in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari .	24
Figura 5: Distribuzione dell'efficienza per ripartizione.....	28
Figura 6: % di famiglie per giudizio su rischio di criminalità (molto o abbastanza presente) nella zona in cui abitano per regione (2018).....	30
Figura 7: Incidenza fenomeni corruttivi nella PA - Amministrazioni coinvolte	33
Figura 8: incidenza dei fenomeni corruttivi nella PA – principali settori interessati.....	34
Figura 9: distribuzione percentuale, per settore, dei fenomeni corruttivi osservati nel 2018 ..	37

Premessa

Il presente rapporto costituisce una delle valutazioni tematiche previste dal Piano di valutazione del POR Campania FSE 2014-2020, ex art. 56 del Reg. (UE) n. 1303/2013, e concentra la sua analisi sull'Obiettivo Tematico 11, "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente", attraverso la priorità di investimento 11.i "Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*.", al quale è dedicato in maniera esclusiva l'Asse IV del Programma, con particolare riferimento all'obiettivo specifico/risultato atteso 11.6, "Migliorare la *governance* multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi".

Il piano di valutazione del Programma ha individuato questo tematismo in considerazione della sua rilevanza per l'attuazione stessa del Programma e, più in generale, per il corretto e pieno utilizzo dei Fondi SIE. La rilevanza del tema è tale che la stessa Commissione, nel *Position paper* Italia, ha sottolineato l'esigenza di una specifica azione di rafforzamento della capacità amministrativa e di gestione dei fondi UE da parte delle amministrazioni italiane. Più in particolare, al fine di favorire i processi di sviluppo a livello territoriale, le amministrazioni sono state chiamate a migliorare le proprie capacità di programmazione, valutazione e controllo, comunicazione, monitoraggio e *accountability* e quelle di tutti i soggetti, coinvolti a diverso titolo, nella preparazione e attuazione degli interventi.

L'analisi è stata condotta sulla base dell'analisi dell'impianto dell'OT di riferimento nel suo complesso, dell'implementazione delle sue azioni e dei primi effetti individuabili al momento dell'analisi al fine di fornire, sulla base delle lezioni apprese, delle indicazioni utili sulle attività da sviluppare eventualmente anche nell'ambito del prossimo ciclo di programmazione.

La valutazione è finalizzata a rilevare il miglioramento nei processi di *governance* multilivello e nella capacità amministrativa e tecnica nella pubblica amministrazione regionale e locale con particolare riferimento alle azioni previste dall'Asse IV e con gli interventi del Programma in attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (approvato con DGR n. 381 del 20/07/2016), al quale si collega in termini di inquadramento strategico e operativo.

In base al cronoprogramma previsto, dal Piano l'attività avrebbe dovuto chiudersi il 31 maggio dell'anno 2020. A dicembre 2019 avendo verificato che le attività programmate erano partite da troppo poco tempo per poterne rilevare gli effetti, si era convenuto di differirne il termine di consegna, provvedendo quindi a modificare il Piano al fine di modificare la scadenza di alcuni rapporti tematici al 31 dicembre 2020, ritenendo tale termine più idoneo a consentire la formulazione di un giudizio valutativo pienamente consapevole. Proprio mentre veniva adottata la procedura di modifica del Piano [1], però, imprevista e imprevedibile, all'inizio dell'anno è esplosa la pandemia da COVID-19 [2] per il cui contenimento sono state adottate una serie di stringenti misure di contenimento sociale che hanno avuto un effetto di rallentamento non tanto nell'attività valutativa, che comunque ha dovuto scontare maggiori difficoltà di attuazione, ma nella stessa realizzazione degli interventi programmati in relazione all'obiettivo tematico che, in diversi casi, essendo ancora in corso, non hanno ancora espresso dei risultati apprezzabili anche in termini qualitativi.

¹ Il Piano di valutazione del POR Campania FSE è stato modificato tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 con procedura scritta che si è chiusa il 24 marzo 2020, in pieno *lockdown*.

² L'Organizzazione mondiale della Sanità ha dichiarato il 30 gennaio 2020 l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Conseguentemente il Consiglio dei Ministri, con delibera del 31 gennaio 2020, ha dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, al momento prorogato sino al 31 gennaio 2021.

Considerato lo stato di attuazione delle procedure, che in parte sono ancora in corso, e la situazione di contesto, l'analisi e gli esiti presentati sono determinati dalle informazioni disponibili alla data di svolgimento dell'attività valutativa svolta.

Introduzione: il disegno valutativo

In coerenza con la specifica scheda del Piano di Valutazione del POR Campania FSE 2014 - 20, il presente Rapporto è redatto in esecuzione della prevista Valutazione tematica: *“Capacità Istituzionale - miglioramento della governance multilivello”*.

L’oggetto della valutazione definito dal Piano rimanda direttamente all’obiettivo specifico/risultato atteso 11.6, *“Migliorare la governance multilivello e le capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi”* così come identificato dall’Accordo di Partenariato Italia 2014–2020 per l’utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) [3], che nell’ambito del POR Campania FSE 2014–2020 trova attuazione con l’Asse IV, completamente dedicato all’obiettivo tematico 11 dell’Accordo che, però, per la sua piena attuazione non può prescindere dal rafforzamento amministrativo di tutte le amministrazioni che ai vari livelli, di governo e/o di attuazione, contribuiscono alla programmazione ed all’attuazione delle politiche pubbliche.

Obiettivo dell’indagine, svolta *in itinere* in quanto il Programma, pur essendo nell’ultimo anno di programmazione è ancora in fase piena di attuazione di molti interventi, è rilevare il miglioramento nei processi di *governance* multilivello e nella capacità amministrativa e tecnica nella pubblica amministrazione regionale e locale con particolare riferimento alle azioni previste dall’Asse IV e con gli interventi del Programma in attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo oltre a voler trarre dall’esperienza maturata indicazioni utili per il miglioramento delle attività future da implementare e l’ottimizzazione di eventuali risultati ancora in corso di perseguimento.

In base a questa finalità, e premesso il quadro di riferimento, che nell’ambito del presente ciclo di programmazione ha previsto che tramite il *performance framework* venissero dichiarati già in fase programma gli obiettivi da perseguire con le risorse disponibili, i quesiti cui si cercherà di rispondere, formulati nell’ambito del Piano per la presente indagine sono i seguenti:

- Quale è stata l'efficacia degli strumenti regionali?
- I diversi interventi previsti sono risultati efficaci e coerenti rispetto a diversi target di destinatari?
- L'articolazione prevista di misure ed interventi costituisce un insieme adeguato ad affrontare le maggiori criticità del mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dell'offerta?
- Vi sono criticità in alcuni interventi?
- Vi sono interventi più efficaci di altri?
- Quali sono gli interventi più innovativi?

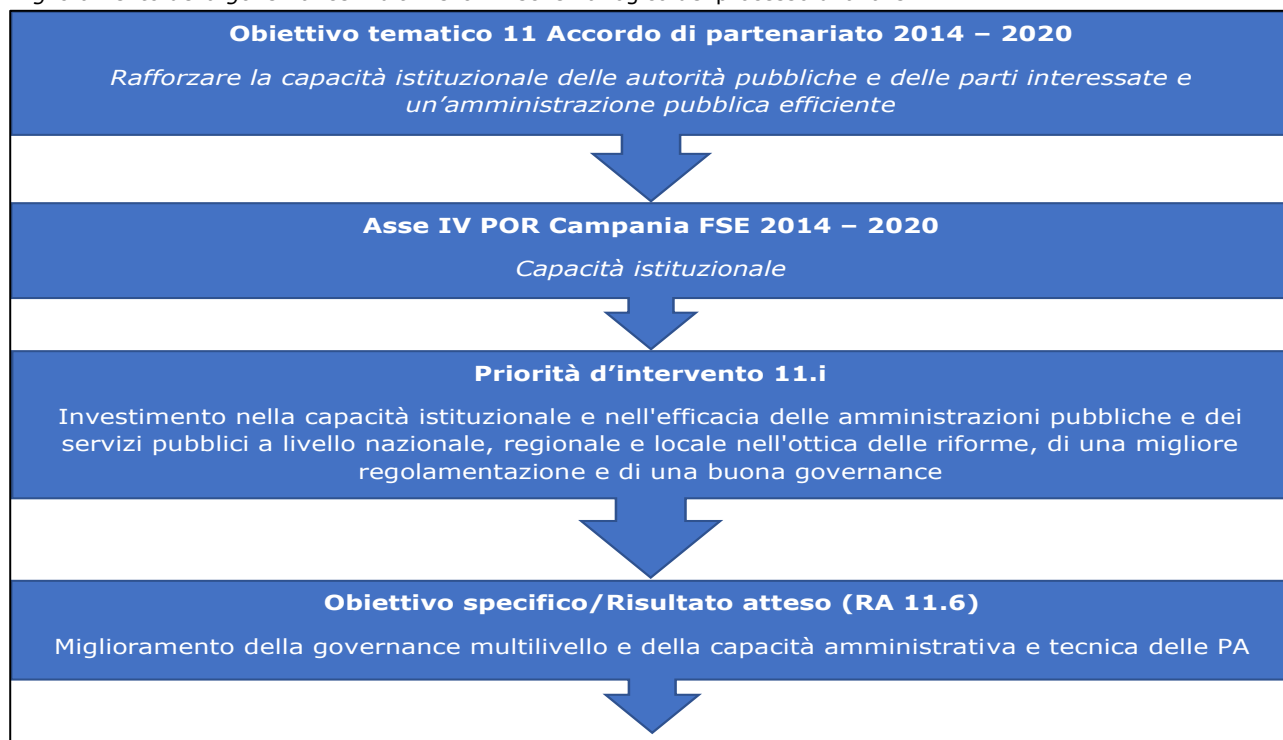
Al fine di poter rilevare gli effetti delle azioni finanziate, che dai dati di monitoraggio non presentavano elevati livelli di avanzamento, il programma di lavoro relativo alla presente analisi era stato rinviato al corrente anno in modo da poter rilevare meglio gli effetti delle attività implementati. L’obiettivo perseguito con la rimodulazione del piano di lavoro non è stato però pienamente perseguito in quanto, imprevedibile ed imprevista, all’inizio dell’anno si è manifestata una delle maggiori crisi registrate dalla fine della seconda guerra mondiale innescata dalla pandemia da SARS COVID-19 che ha visto come unica possibilità di contenimento, il blocco di tutte le attività non strategiche per la sussistenza ed il funzionamento del sistema sanitario con tutte le energie delle pubbliche amministrazioni dirottate sulla gestione della conseguente emergenza economico-sociale. Il livello di attenzione richiesto dagli effetti della crisi sanitaria è

³ Accordo di partenariato Italia 2014 – 20, https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/

stato tale che, per far fronte agli interventi di sostegno alla popolazione, si è intervenuti anche attraverso un'importante operazione di rimodulazione del Programma finalizzato ad assicurare il contributo al Piano Socio-Economico della Regione Campania, approvato dalla Giunta Regionale della Campania il 7 aprile 2020 con Deliberazione nr. 170, per fornire sostegno immediato ai soggetti travolti crisi economica che ha colpito tutte le attività, produttive ed amministrative. Coerentemente con il nuovo programma di lavoro predisposto a fine 2019 l'attività valutativa è comunque stata svolta prevalentemente nel corso del corrente anno, anche se ciò ha dovuto necessariamente richiedere una piccola rimodulazione delle attività programmate per le limitazioni connesse alle misure di contenimento epidemiologico, e, sulla base di quanto previsto nel relativo Piano di valutazione, è stata articolata in diverse fasi:

- analisi del quadro normativo, strategico e programmatico di riferimento (desk);
- consultazione dei rapporti, relazioni, verbali, documenti di monitoraggio, reperimento ed elaborazione dati (desk);
- predisposizione del questionario e del canovaccio per le interviste semi-strutturate e selezione degli intervistati (desk), attività poi svolta solo in parte per le difficoltà di gestione connesse alla situazione di contesto;
- somministrazione del questionario e conduzione intervista;
- elaborazione dati;
- stesura finale del rapporto.

Figura 1: POR Campania FSE 2014/20 - Piano di Valutazione - Valutazione tematica: "Capacità Istituzionale - miglioramento della governance multilivello" - schema logico del processo di analisi



Fonte: Elaborazione U.S.NVVIP Regione Campania

Funzionalmente la ricerca è stata condotta partendo dal quadro relativo alla programmazione e all'attuazione del Risultato Atteso 11.6 del POR Campania FSE 2014- 2020 (11.6 AdP), nell'ambito della Priorità 11.i, al fine di ricostruire l'insieme di informazioni utili alle successive fasi di valutazione e di individuazione degli effetti e delle eventuali aree di possibile miglioramento: lo scenario europeo, nazionale e regionale strategico di riferimento, le risorse

finanziarie appostate/impegnate/spese, i procedimenti regionali attivati, tipologia di iniziative e progetti realizzati.

La valutazione *in itinere* è stata effettuata con metodologie basate sulla teoria TBE (Theory Base Evaluation) utilizzando tecniche qualitative, tramite un questionario e delle brevi interviste con interlocutori privilegiati, e quantitative tramite la raccolta e l'elaborazione di dati presso banche dati regionali, nazionali ed europee, nonché di quelli messi a disposizione da Agenzie governative e Istituzioni competenti in materia. Laddove necessario, si è proceduto anche alla consultazione di indagini statistiche disponibili, studi e analisi valutative già realizzate messe a disposizione da Enti di ricerca e valutazione europei, nazionali e regionali oltre che di dati coerenti già acquisiti dall'Ufficio per la realizzazione di altre analisi valutative.

Dal punto di vista metodologico, si è partiti da un'attenta analisi desk dei dati statistici per l'aggiornamento dell'analisi di contesto, volta a rilevare eventuali modifiche indotte dalle azioni implementate tramite il Programma, per passare poi agli atti, programmatici e gestionali cui è seguita l'acquisizione di dati primari acquisiti tramite l'Autorità di gestione letti anche alla luce degli elementi acquisiti tramite il questionario e l'intervista al ROS.

Tabella 1: fonte dati e materiali di monitoraggio, ricerca e valutazione di riferimento

Livello europeo	Livello centrale	Livello regionale
<ul style="list-style-type: none"> • Strategia Europa 2020 • Country position paper • Reg. (UE) n. 1303/2013 • Reg. (UE) n. 1301/2013 • Reg. (UE) n. 1304/2013 • Ares (note), n. 969811 (2014) • SFC (Sistema informativo per la gestione dei fondi comunitari) • Rapporti di valutazione indipendente dalla Commissione europea • EUROSTAT 	<ul style="list-style-type: none"> • PNR -Piano nazionale delle riforme; • Accordi di partenariato (2014) • PON Governance e capacità istituzionale (2015); • ISTAT • OpenBDAP • BDU (banca dati unitaria dell'IGRUE – MEF) • Opencoesione 	<ul style="list-style-type: none"> • Relazioni annuali di attuazione POR Campania FSE 2014/20 • Verbali del Comitato di Sorveglianza POR Campania FSE 2014/20 • DGR n. 381 del 20/07/2016 • Relazioni di monitoraggio regionale PRA • Atti di programmazione regionale • Atti gestionali di attuazione

1. L'Obiettivo Tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente"

1.1 Lo scenario europeo

Già nella fase di preparazione del nuovo ciclo di programmazione, avviato nel 2012, la Commissione europea nell'ambito del *Position Paper* per l'Italia (nota Ares (2012) 1326063 del 9 novembre 2012), con il quale ha avviato la predisposizione dell'Accordo di Partenariato (AdP) e dei Programmi Operativi per il periodo 2014-2020, aveva sottolineato le principali criticità e sfide da affrontare con la nuova programmazione, evidenziando la necessità per il Paese di un processo di rafforzamento dell'azione della pubblica Amministrazione e della capacità amministrativa di gestione dei Fondi Strutturali Europei. In particolare, nell'allegato al documento in parola, in base alle lezioni apprese dalle principali criticità della programmazione 2007-2013, sono riportate alcune raccomandazioni per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, tra cui: centralizzare le verifiche di gestione sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione; assicurare la stabilità a livello direttivo e di staff nell'ambito delle autorità di gestione e controllo; assicurare un'adeguata progettazione, al fine di una più veloce fase attuativa; garantire un sistema di controllo efficiente ed efficace, confermandone in anticipo l'operatività.

Nello stesso anno la Commissione, nell'ambito dell'*Annual Growth Survey 2013* [4], evidenziava come la qualità dell'azione della Pubblica Amministrazione abbia un impatto diretto sul contesto economico e come sia, quindi, fondamentale per la produttività, la competitività e la crescita del territorio. Il documento, nel sottolineare questo legame, evidenziava che per arrivare ad un'attuazione efficace degli obiettivi fissati da "*Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*" era necessario che gli Stati membri aumentassero l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici, la trasparenza e la qualità della pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario.

Questo elevato grado di attenzione al tema della capacità istituzionale, che caratterizza tutta la programmazione 2014-2020, è confermato dall'articolo 9 del Regolamento UE del 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio [5] che, nell'individuare tra gli obiettivi tematici da trasformare in priorità di azione dei programmi quello di "*Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente*" (OT 11), riconosce infatti in modo formale l'importanza attribuita a questo fattore immateriale.

L'Obiettivo Tematico 11 non si rivolge solo alle amministrazioni coinvolte nei processi di attuazione delle politiche di investimento pubblico finanziate dai fondi UE ed in particolare dal FSE e dal FESR, che sono comunque destinatarie anche di altri strumenti finalizzati in modo più puntuale al miglioramento della gestione dei fondi UE, ma alla Pubblica Amministrazione (PA) nel suo complesso con l'intento di promuovere il suo miglioramento complessivo.

Trattandosi di una priorità di cui possono beneficiare solo gli stati membri destinatari del Fondo di Coesione o gli Stati che, come l'Italia, contano una o più regioni nell'obiettivo delle regioni

⁴ European Commission, *Annual Growth Survey 2013: Charting the course to recovery*, Brussels, 28 November 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_1274

⁵ *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 17 dicembre 2013.*

meno sviluppate ^[6], è evidente come la capacità istituzionale sia considerata un elemento fondamentale per recuperare i ritardi di sviluppo.

Le azioni previste nell'ambito di questo Obiettivo Tematico dovrebbero quindi essere concentrate sul rafforzamento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche e non in modo esclusivo e/o diretto sulla gestione dei programmi comunitari. Ciò significa che gli interventi finanziati devono essere di natura integrata e volti a recuperare i rallentamenti e gli "ingorghi" amministrativi dell'amministrazione nel suo insieme, più che incentrati su singoli settori, progetti o sui tassi di assorbimento dei finanziamenti. Questo in quanto la realizzazione e quindi il perseguimento degli obiettivi definiti da un programma e/o da una politica, non è frutto solo di una buona programmazione, ma anche, se non soprattutto, di una corretta definizione dei processi e dei meccanismi connessi alla sua realizzazione. Come precisato infatti direttamente dalla Commissione europea, *"Le azioni dell'OT11 dovrebbero rafforzare la capacità di pianificazione strategica, la raccolta di informazioni e le attività connesse alla valutazione, compresi gli approcci gestionali basati sui risultati, le risorse umane, la capacità di attuare la legislazione UE e la capacità di attuare riforme e programmi di investimenti pubblici, riducendo gli oneri amministrativi. Le azioni dovrebbero concentrarsi sui vincoli burocratici, oltre che sullo sviluppo di capacità nelle nuove mansioni lavorative nella PA, comprese quelle associate all'integrazione dell'adattamento al cambio climatico in tutti i programmi"* ^[7].

Per quanto riguarda il Fondo Sociale Europeo, il Regolamento (UE) n.1304/2013 del Parlamento e del Consiglio ha dedicato al rafforzamento della capacità istituzionale, cioè all'OT11, due priorità d'investimento:

- 11.i, investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*;
- 11.ii, rafforzamento delle capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro, anche mediante patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.

Negli Accordi di partenariato l'OT 11 viene declinato in base a due pilastri di riferimento, che ne definiscono gli obiettivi e la successiva articolazione in azioni e risultati attesi che sono:

- la modernizzazione del sistema amministrativo nazionale, in linea con quanto previsto dal Piano Nazionale di Riforma e con le priorità indicate nei documenti della Commissione europea, tra cui rientrano, ad esempio, gli interventi in materia di qualità dei servizi pubblici, di appalti pubblici e di giustizia attuati tramite azioni volte ad innovare procedure, strumenti di lavoro e interventi organizzativi volti alla riduzione dei tempi procedurali, specie in ambito giudiziale;
- il miglioramento complessivo delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, che si sviluppa lungo due linee di azione:
 - a) il rafforzamento della capacità delle amministrazioni, delle parti sociali e degli altri attori coinvolti nel conseguimento dei risultati di *policy* previsti negli obiettivi tematici 1-10, attraverso interventi volti alla razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, al miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione delle risorse umane;
 - b) il miglioramento della capacità delle Amministrazioni in funzioni gestionali e tecniche strategiche per incrementare la qualità e l'efficacia delle politiche di investimento

⁶ Regioni queste di cui all'articolo 90, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁷ Commissione europea, "La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014 - 2020" anno 2016

pubblico, il coordinamento della *governance* multilivello nell'attuazione degli investimenti pubblici, la progettazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, attraverso azioni trasversali rivolte a tutta la pubblica amministrazione.

Nello stesso periodo, le *Community specific recommendations* per l'Italia del 2013 ^[8] e 2014 ^[9] - Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/11) del 9 luglio 2013 e (2014/C 247/11) dell'8 luglio 2014 - richiamavano l'Italia ad una maggiore efficienza amministrativa ed al potenziamento del coordinamento tra i livelli di governo.

A luglio del 2014 il Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la Coesione - DPS ha trasmesso alle Amministrazioni interessate "Le linee guida per la definizione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)" con cui ha delineato i criteri, gli approcci, i contenuti e lo schema da seguire a livello nazionale per la sua redazione ^[10].

In esecuzione dell'Accordo di Partenariato Italia 2014–2020 ^[11], con decisione della Commissione europea C(2015)1343 *final*, il 23 febbraio 2015 l'Italia ha poi approvato il PON "Governance e capacità istituzionale", cofinanziato da FESR e FSE, che la finalità di accompagnare, supportare e coordinare il pieno sviluppo della strategia nazionale di capacità istituzionale con un adeguato coordinamento centrale che garantisca la concentrazione delle azioni su precisi e quantificati obiettivi di cambiamento sotto la gestione dell'Agenzia per la coesione territoriale, a cui è stato affidato il compito di Autorità di Gestione.

1.2 Lo scenario nazionale

A livello di programmazione nazionale l'Italia, che è il paese europeo con la maggiore allocazione di risorse sull'OT11, ha concentrato oltre il 70 per cento delle risorse OT11 FSE in programmi nazionali, basta pensare che il programma "Governance e capacità istituzionale" dell'Agenzia per la Coesione gestisce il 43 per cento delle risorse OT11 FSE e il totale di quelle FESR. La politica relativa all'OT11, però, pur presentando un'elevata concentrazione a livello statale, è comunque caratterizzata da una rilevante autonomia regionale con percentuali di incidenza rispetto al totale del programma molto variabili in relazione alle singole specificità regionali.

Tabella 2: Risorse finanziarie dedicate all'OT11 nei POR 2014-2020

POR	OT 11 (a)	FSE (b)	% su FSE programmate (a)/(b) %
Basilicata	13.638.112,00	289.624.168,00	4,7
Calabria	16.394.835,00	339.119.835,00	4,8
Campania	25.110.000,00	837.176.347,00	3,0
Puglia	60.000.000,00	1.544.818.898,00	3,9
Sicilia	32.803.857,00	820.096.428,00	4,0
Regioni meno sviluppate	147.946.804,00	3.830.835.676,00	3,9
Totale POR	269.668.563,00	10.945.411.437,00	2,5

Fonte: elaborazione U.S.N.V.V.I.P su dati POR regionali

⁸ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, (2013/C 217/11), 9 luglio 2013.

⁹ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, (2014/C 247/11), 8 luglio 2014.

¹⁰ Nota del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo sviluppo e la Coesione – DPS, nota del 11 luglio, n. 6778.

¹¹ Accordo di partenariato Italia 2014 – 20, https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Tra le due priorità di investimento previste dal Regolamento (UE) n.1304/2013 del Parlamento e del Consiglio in relazione al rafforzamento della capacità istituzionale, il POR Campania FSE 2014–20, come tutte le regioni meno sviluppate di cui fa parte, ha dedicato all’attuazione della priorità di investimento 11.i tutto l’Asse IV, Capacità istituzionale, creando quindi una relazione biunivoca tra l’Asse IV e la priorità 11.i, anche se con una dotazione finanziaria non particolarmente rilevante.

Tabella 3: Priorità di investimento dell’OT-11 nei PO FSE 2014/20

PO Regionali	Priorità 11.i <i>Investimento nella capacità istituzionale e nell’efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale...</i>	Priorità 11.ii <i>Rafforzamento della capacità di tutti i soggetti nei settori dell’istruzione, della formazione, delle politiche sociali e del lavoro...</i>
Emilia-Romagna		X
Friuli Venezia Giulia		X
Lazio	X	X
Liguria		X
Lombardia	X	X
Marche	X	
Abruzzo	X	
Umbria	X	
Valle d’Aosta	X	
Veneto	X	X
Piemonte	X	
Sicilia	X	
Toscana	X	
Basilicata	X	
P.A. Bolzano	X	
P.A. Trento		X
Campania	X	
Sardegna	X	
Molise	X	
Puglia	X	
Calabria	X	

Fonte: Ismeri Europa, “La pianificazione degli interventi di capacità istituzionale in Italia nella programmazione FSE 2014 – 2020”, anno 2016

Nell’ambito del PO Campania FSE 2014/2020 la Priorità di Investimento 11.i, finanziata con una dotazione finanziaria di 25.110.000,00 euro, è stata articolata in quattro Risultati/Azioni ai quali è stato poi associato un set di indicatori specifici e di output.

- RA 11.3: Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni;
- RA 11.4: Miglioramento dell’efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario;
- RA 11.5: Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell’azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso;
- RA 11.6: Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale.

Tra le azioni finanziabili rientrano gli investimenti volti ad attuare le riforme per il miglioramento della legislazione e della regolamentazione, una gestione efficace delle politiche pubbliche, trasparenza, integrità e affidabilità dell’amministrazione pubblica e lo sviluppo e

l'attuazione di strategie e politiche delle risorse umane. Coerentemente con la strategia dell'obiettivo tematico che contribuisce ad attuare, in termini di inquadramento strategico e operativo, l'Asse IV si collega quindi al Piano di Rafforzamento Amministrativo approvato con deliberazione di Giunta regionale del 20 luglio 2016, n. 381 finalizzato al miglioramento della gestione dei fondi UE, e in particolare del FSE e del FESR.

Malgrado la bassa incidenza delle risorse destinate al perseguimento di questo obiettivo tematico, non può sfuggire la rilevanza di questo tema per l'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, specie nell'ambito della programmazione europea, che si inserisce nell'obiettivo più generale della riforma del sistema amministrativo italiano, anche in risposta alle sollecitazioni ricevute dal Consiglio europeo all'avvio del presente ciclo di programmazione.

La strategia generale derivante dall'Accordo di partenariato si basa infatti su degli interventi di miglioramento generale della macchina amministrativa volta a favorirne il rinnovamento, tanto in termini generazionali che di competenze, e su un rafforzamento generale della sua capacità amministrativa in termini di semplificazione amministrativa: trasparenza; prevenzione della corruzione; digitalizzazione e diffusione dell'*e-procurement*; efficienza, qualità e gestione delle performance; razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica e della sua capacità di stimolare ed indirizzare tutti i livelli di governo verso il perseguimento di obiettivi comuni capaci di rilanciare la competitività del sistema regionale.

In tale contesto l'Accordo di partenariato ha invitato le amministrazioni all'ideazione ed all'implementazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che lo stesso Accordo definisce: *"strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa e il pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità ex ante. Il PRA individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei Programmi operativi e al miglioramento dei processi trasversali da attuare con l'utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica, mettendo così in collegamento la strategia di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa con quella di miglioramento immediato di gestione dei Programmi."* [12]

Il rafforzamento della capacità istituzionale costituisce quindi un obiettivo trasversale e portante dell'intero ciclo di programmazione che viene approcciato con una logica multifondo ed attraverso programmi ed azioni integrate che tendono a perseguirla tanto con azioni dirette quanto con azioni che la inducono come effetto secondario.

In linea generale, le azioni di rafforzamento della capacità istituzionale programmate dalla regione Campania, coerentemente alla propria posizione nell'ambito della struttura di *governance* delle politiche pubbliche, sono rivolte sia al rafforzamento della propria struttura organizzativa interna, per migliorare il livello della qualità della propria azione tanto nelle attività di amministrazione attiva quanto in quelle di coordinamento, connesse al proprio livello di governo, sia con azioni di sostegno e rafforzamento delle altre istituzioni territoriali che concorrono alla realizzazione delle politiche pubbliche territoriali.

1.3 Lo scenario regionale: il POR Campania FSE 2014/20

Come già anticipato, alle azioni di rafforzamento della capacità istituzionale il POR Campania FSE ha dedicato tutto l'Asse IV, che trova attuazione esclusivamente sul tema prioritario 119 "Investimenti nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei

¹² Accordo di Partenariato 2014 – 2020 Italia, Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2014) 8021 final del 29 ottobre 2014.

servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale al fine di promuovere le riforme, una migliore regolamentazione e la *good governance*", intendendo così rispondere alle Raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2014 dell'Italia in questo specifico ambito, assicurando un valido contributo al superamento delle lacune della Pubblica Amministrazione regionale e locale in termini di procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa

L'Asse IV, nel suo complesso, si traduce in interventi mirati al conseguimento degli stessi risultati attesi individuati a livello nazionale. Il cambiamento generato dalle azioni finanziate per il perseguimento degli obiettivi strategici prefissati viene rilevato attraverso 3 indicatori di risultato specifici e 3 indicatori comuni di output per la misurabilità dell'efficacia delle operazioni e degli effetti.

Tabella 4: Indicatori di risultato e di output – Asse IV, Capacità istituzionale POR FSE 2014-2020

Indicatori specifici di risultato		Indicatori comuni di output	
9	Grado di soddisfazione degli utenti sul livello dei servizi della Pubblica Amministrazione locale	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi
10	Quota di partecipanti che acquisisce le competenze previste	CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative
11	Giacenza media dei procedimenti civili negli Uffici interessati	CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale

Fonte: AdG POR Campania FSE 2014/20

La tabella che segue evidenzia il quadro logico tra Risultati/Azioni previste nell'ambito dell'Asse ed indicatori, specifici e comuni di output, con i relativi valori target di fine programma.

Tabella 5: Quadro logico Risultati/Azioni, Priorità 11.i e indicatori - Asse IV POR FSE 2014-2020

OT	P.I.	O.S.	Indicatori specifici di RISULTATO			Indicatori comuni di OUTPUT		
			ID	Descrizione	Target 2023	CO05	CO20	CO22
						numero	numero	numero
11	11i	18 19 20 21	9	Grado di soddisfazione degli utenti sul livello dei servizi della pubblica amministrazione locale (rapporto %)	80	3.337	1	68
			10	Quota di partecipanti che acquisisce le competenze previste (rapporto %)	90			
			11	Giacenza media dei procedimenti civili negli Uffici interessati (numero)	600			

Fonte: POR Campania FSE 2014/2020; link: http://www.fse.regione.campania.it/wp-content/uploads/2016/02/All.-C-Programme_2014IT05SFOP020_3_0_it.pdf

I Risultati/azioni finalizzati ad investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance* sono declinati a loro volta in obiettivi specifici come sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 6: Quadro logico OT/Risultati/Azioni/Priorità e indicatori - Asse IV POR FSE 2014-2020

OT	P.I.	Obiettivo specifico	Azione	Indicatori specifici di risultato	Indicatori comuni di output
11	11.i	18 Miglioramento della qualità delle prestazioni	Introduzione ordinaria di processi di semplificazione applicati alle procedure amministrative per l'incremento di efficacia ed efficienza e	9	CO05
				10	CO20

OT	P. I.	Obiettivo specifico	Azione	Indicatori specifici di risultato	Indicatori comuni di output
		delle pubbliche amministrazioni (RA 11.3)	implementazione di sistemi di <i>e-government</i> (<i>Semplificazione</i>) Rafforzamento dei tavoli partenariali e interventi di <i>empowerment</i> delle istituzioni e degli attori economico-sociali (<i>Partecipazione</i>) Sperimentazione di azioni di supporto per lo sviluppo e il rafforzamento della collaborazione in rete tra le diverse filiere amministrative tra pubblico e privato ricorrendo anche a rete per la gestione dei servizi offerti dalla PA (<i>Innovazione</i>)	11	CO22
		19 Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario (RA 11.4)	Azioni di supporto per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso la reingegnerizzazione delle procedure di lavoro e il rafforzamento delle competenze gestionali		
		20 Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (RA 11.5)	Sviluppo di modelli differenziati per l'analisi, la valutazione e la gestione delle aree di rischio e di azioni mirate all'integrazione dei sistemi di <i>risk management</i> con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno		
		21 Miglioramento della <i>governance</i> multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale (RA 11.6)	Implementazione dei "Piani di miglioramento tecnico-amministrativo" adottati al fine di adeguare e potenziare le competenze delle amministrazioni impegnate nell'attuazione e gestione dei programmi cofinanziati. (PRA) Rafforzamento delle competenze della rete Nazionale di Valutazione e del Nucleo di Valutazione della cultura della valutazione. Accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali anche attraverso azioni per la riqualificazione del personale amministrativo degli enti coinvolti che consenta di coordinare gli obiettivi di riordino istituzionale		

Fonte: POR Campania FSE 2014/2020; link: http://www.fse.regione.campania.it/wp-content/uploads/2016/02/All.-C-Programme_2014IT05SFOP020_3_0_it.pdf

Le risorse finanziarie indicate per ciascun risultato atteso, sono state parametrize in funzione delle peculiari esigenze regionali e tenendo conto delle lezioni apprese nel precedente ciclo di programmazione, con particolare riferimento alle difficoltà riscontrate nell'attuazione dell'Asse Capacità Istituzionale, e tenendo conto tanto della sinergia PON – POR quanto della necessità di valorizzare gli interventi che presentano maggiore incisività ed efficacia

I principali beneficiari delle azioni finanziate dalla Priorità 11.i, e quindi dall'Asse IV del POR Campania FSE 2014/20, sono le pubbliche amministrazioni, le associazioni di comuni, gli enti strumentali e i soggetti *in house* regionali, mentre i principali destinatari sono: cittadini, imprese, personale delle pubbliche amministrazioni attive sul territorio regionale e personale dei soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio (in sussidiarietà), autorità responsabili della protezione civile, magistrati, professionisti della giustizia.

2. Il contesto di riferimento dell'OT 11.i

2.1 La capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni

Al netto dei fattori necessari a generare ricchezza (capitale, lavoro, tecnologie), un buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, il profilo culturale e il posizionamento geografico di un territorio rappresentano determinanti fondamentali per lo sviluppo, la qualità della vita dei cittadini e la possibilità di fare buona impresa.

Quello del rapporto fra qualità istituzionale e capitale sociale è un tema che tocca da sempre il tema più antico dei rapporti causa-effetto tra loro. Certamente tra i due aspetti vi è una correlazione biunivoca: un'alta qualità istituzionale è associata ad un basso livello di disuguaglianza, ma al contempo una migliore qualità delle relazioni sociali e dell'impegno civico dei cittadini ha il potere di determinare una migliore qualità dell'amministrazione.

In letteratura, il dibattito sull'influenza della qualità istituzionale è spesso concentrato sugli effetti economici, tralasciando in molti casi i risvolti non economici relativi agli individui e alle comunità; così, quando ci si confronta con il dualismo storico fra semplificazione e regolazione, non è raro che la prima prevalga rispetto alla seconda come approdo favorito. Questo, in quanto la semplificazione è percepita più come fine che come mezzo per garantire una più agevole tutela e qualità dei rapporti (materiali e immateriali) fra istituzioni, imprese e cittadini.

Tabella 7: Napoli - dati relativi ai tempi medi di attesa nei rapporti con la PA (valori in giorni)

Napoli			
Avvio d'impresa (posizione)	9	Ottenimento dei permessi edilizi (posizione)	11
Punteggio su Avvio d'impresa (0-100)	87,56	Punteggio su Ottenimento dei permessi edilizi (0-100)	60,45
Procedure (numero)	7	Procedure (numero)	17
Tempo (giorni)	8	Tempo (giorni)	298,5
Costo (% del reddito pro capite)	13,8	Costo (% del valore del capannone)	1,0
Capitale minimo versato (% del reddito pro capite)	0,0	Indice di controllo della qualità degli edifici (0-15)	11
Ottenimento di una fornitura di energia elettrica (posizione)	6	Trasferimento della proprietà immobiliare (posizione)	7
Punteggio su Ottenimento di una fornitura di energia elettrica (0-100)	82,09	Punteggio su Trasferimento della proprietà immobiliare (0-100)	80,43
Procedure (numero)	4	Procedure (numero)	4
Tempo (giorni)	112	Tempo (giorni)	20
Costo (% del reddito pro capite)	130,4	Costo (% del valore della proprietà)	4,4
Indice di affidabilità della fornitura e trasparenza delle tariffe (0-8)	7	Indice di qualità dell'amministrazione fondiaria (0-30)	25,5
Risoluzione di controversie commerciali (posizione)	12		
Punteggio su Risoluzione di controversie commerciali (0-100)	49,02		
Tempo (giorni)	1.470		
Costo (% del valore della controversia)	24,9		
Indice di qualità delle procedure giudiziarie (0-18)	13,5		

Fonte: Banca Mondiale - Rapporto Doing Business 2019; link: <https://italian.doingbusiness.org/it/reports/subnational-reports/italy>

La consapevolezza dei costi indiretti ed occulti connessi all'eccessivo carico amministrativo o alle disfunzioni di sistema nell'ambito delle relazioni istituzionali ha però dato l'avvio ad una serie di studi e di analisi che, negli ultimi anni, sembrano tracciare un percorso nuovo, con una certa attenzione tanto al tema della competitività quanto a quello sociale. Questo approccio si rileva già in alcuni importanti studi internazionali come, ad esempio, nel caso di alcuni degli ultimi rapporti della Banca Mondiale nei quali appare evidente che questa nuova visione comincia ad

avere un suo spazio significativo. Nell'ultima edizione del Rapporto Doing Business ^[13], ad esempio, l'approccio al tema dei tempi, della qualità e dei costi delle procedure assume un valore non solo in termini di competitività, ma anche di impatto sociale; nello specifico, ad esempio, se si guarda ai "permessi a costruire", i circa 300 giorni di attesa per ottenere un permesso a Napoli (298,5) evidenziano condizioni di un contesto competitivo certamente molto diverso rispetto a quello medio dell'Italia (227 giorni) e, ancor più, a quello di Milano (105 giorni) (cfr. tab.8); divario che si riverbera pesantemente anche nell'ambito delle procedure realizzative delle infrastrutture primarie, compiute quasi esclusivamente nell'ambito di dei Programmi SIE che, a volte, anche grazie alla concorrenza di questi fattori, stentano ad essere completate nei tempi di vigenza dei programmi.

In tale contesto, anche il costo della procedura, stimata pari allo 0,9 per cento rispetto all'investimento realizzato, diventa una variabile non trascurabile sulle decisioni di un imprenditore che intenda investire.

In ultimo, il cosiddetto indice di qualità dei controlli (qualità delle norme, profili di responsabilità, certificazione, etc.) costituisce un ulteriore tassello di valutazione che non intercetta soltanto un tema competitivo, ma un tema di vero e proprio impatto sociale.

Tabella 8: Milano - dati relativi ai tempi medi di attesa nei rapporti con la PA (valori in giorni)

Milano			
Avvio d'impresa (posizione)	1	Ottenimento dei permessi edilizi (posizione)	13
Punteggio su Avvio d'impresa (0-100)	89,79	Punteggio su Ottenimento dei permessi edilizi (0-100)	57,47
Procedure (numero)	6	Procedure (numero)	13
Tempo (giorni)	5	Tempo (giorni)	105
Costo (% del reddito pro capite)	13,8	Costo (% del valore del capannone)	17,7
Capitale minimo versato (% del reddito pro capite)	0,0	Indice di controllo della qualità degli edifici (0-15)	11
Ottenimento di una fornitura di energia elettrica (posizione)	10	Trasferimento della proprietà immobiliare (posizione)	7
Punteggio su Ottenimento di una fornitura di energia elettrica (0-100)	79,78	Punteggio su Trasferimento della proprietà immobiliare (0-100)	80,43
Procedure (numero)	4	Procedure (numero)	4
Tempo (giorni)	136	Tempo (giorni)	20
Costo (% del reddito pro capite)	34,1	Costo (% del valore della proprietà)	4,4
Indice di affidabilità della fornitura e trasparenza delle tariffe (0-8)	7	Indice di qualità dell'amministrazione fondiaria (0-30)	25,5
Risoluzione di controversie commerciali (posizione)	2		
Punteggio su Risoluzione di controversie commerciali (0-100)	56,82		
Tempo (giorni)	985		
Costo (% del valore della controversia)	27,5		
Indice di qualità delle procedure giudiziarie (0-18)	13		

Fonte: Banca Mondiale - Rapporto Doing Business 2019; link: <https://italian.doingbusiness.org/it/reports/subnational-reports/italy>

Il citato rapporto della Banca Mondiale evidenzia come una buona regolamentazione aiuta la dimensione sociale oltre che economica, e che procedure troppo complicate e costose portano le imprese a procedere senza permessi o incidono sull'incremento delle pratiche corruttive. Allo stesso modo, una regolazione eccessivamente scarna determina una dimensione sociale

¹³ Banca Mondiale - Rapporto Doing Business; link: <https://italian.doingbusiness.org/it/reports/subnational-reports/italy> - Pubblicato il 4 dicembre 2019

maggiormente a rischio, oltre che una competitività economica con una scarsa visione di sviluppo e crescita.

La qualità dell'azione amministrativa è influenzata da due fattori principali che ne determinano la capacità di rispondere alle esigenze del territorio: l'adeguatezza del suo personale, in termini sia quantitativi che di adeguatezza delle competenze, e la disponibilità di procedure chiare ed efficienti sia sotto il profilo amministrativo che tecnologico.

Nell'ultimo quindicennio il comparto della pubblica amministrazione, tanto per le normative progressivamente introdotte in materia di pensionamento, quanto per i continui blocchi del *turn-over* indotto da politiche di bilancio particolarmente restrittive che hanno determinato il blocco delle assunzioni o, comunque delle fortissime limitazioni, è stato oggetto di un progressivo processo di riduzione e di invecchiamento del suo personale [14].

Questo processo ha determinato una ormai cronica carenza di organico negli enti locali, con uffici sguarniti di personale e numerosi dipendenti costretti a svolgere mansioni non solo non previste nel proprio contratto, come è stato più volte denunciata dagli amministratori degli stessi enti e dalle rappresentanze sindacali, con conseguenti profili di contenzioso, ma soprattutto mansioni per le quali non avevano e/o hanno le necessarie competenze specialistiche, circostanza resa ancora più grave dal forte processo di innovazione che sta investendo il comparto negli ultimi anni e che richiede competenze sempre più specialistiche, tanto sotto il profilo tecnico-amministrativo che informatico. Ovviamente tale situazione è tanto più grave quanto più è piccola la dimensione delle amministrazioni, dove sono praticamente impossibili interventi di supporto reciproco tra il personal in servizio, come spesso avviene nei Comuni più piccoli, che devono comunque garantire servizi adeguati ai cittadini.

A questa situazione di base, che spesso determina anche una bassa propensione al cambiamento del personale in servizio, si associa poi un eccesso di regole difficili da applicare, la lentezza dei processi decisionali, la complessità delle procedure, la strutturazione degli uffici spesso organizzati in modo troppo articolato, che portano argomenti a supporto del dibattito sulle criticità e le inefficienze che caratterizzano la Pubblica Amministrazione.

La capacità amministrativa di una società, però, non è determinata solo dai comportamenti della pubblica amministrazione. Lo sviluppo di lungo termine di qualunque società è infatti basato sul corretto funzionamento di tutte le istituzioni, tanto pubbliche quanto private, che contribuiscono a vario titolo alla sua crescita.

Secondo l'OCSE, la capacità amministrativa è costituita dal modo in cui gli individui, i gruppi, le organizzazioni e le società eseguono le loro funzioni, risolvendo i problemi della loro comunità per raggiungere il loro sviluppo in un contesto più ampio e in maniera sostenibile. Il suo processo di costruzione si sviluppa quindi lungo tre direttrici:

- sociale, in quanto una buona *governance* delle politiche pubbliche non può prescindere da una rete funzionante di connessioni non solo tra i diversi livelli del settore pubblico, ma anche tra le diverse istituzioni a servizio della collettività e tra i meccanismi volti ad assicurare la responsabilità democratica;
- organizzativa, perché le organizzazioni, al di là delle persone che le compongono, hanno dinamiche interne e relazioni esterne che vanno messe a sistema;
- individuale, perché la costruzione della capacità amministrativa, tanto a livello del singolo livello di gestione che nelle relazioni, siano esse verso l'alto o verso il basso, non può prescindere dal coinvolgimento delle persone che devono essere portate a poter operare in

¹⁴ In merito alle tecniche di gestione del personal e che hanno interessato il settore pubblico prima dell'avvio dell'attuale ciclo di programmazione Cfr. EUROFOUND, "*Mappatura della ristrutturazione del settore pubblico a seguito della crisi*", 2015

modo efficiente ed efficace all'interno non solo della loro organizzazione, ma anche del sistema nel suo complesso.

Anche se non è facile delineare una mappa organica dei problemi che affliggono il settore incidendo sulla qualità delle sue prestazioni, certamente è possibile individuare tre fattori che assumono un peso rilevante:

- la contenuta propensione all'innovazione ed alla dotazione di tecnologia di molti uffici della Pubblica amministrazione, in particolare per ciò che concerne le tecnologie informatiche, che sono il principale strumento di cui si può disporre per agevolare lo svolgimento delle procedure di lavoro e rendere più rapida e diretta l'erogazione di servizi ai cittadini ed alle imprese;
- un uso inappropriato delle risorse umane, connesso spesso alla necessità di dover comunque coprire posizioni vacanti (nuove funzioni o funzioni svolte da personale cessato) che porta allo svolgimento di attività specialistiche da parte di soggetti che, non avendo una formazione specifica rispetto ai ruoli che sono chiamati a ricoprire, nel migliore dei casi hanno bisogno del tempo necessario per arrivare a padroneggiare la materia;
- scarsa collaborazione ed integrazione interistituzionale tra le amministrazioni che, ciascuna al proprio livello di governo, devono intervenire nello stesso procedimento (si pensi ai ritardi di realizzazione delle opere pubbliche connesse a ritardi nel rilascio di pareri o autorizzazioni da altri livelli di governo).

Sulla base di questa situazione di contesto, la vera sfida per le pubbliche amministrazioni consiste nel costruire una capacità amministrativa solida, in termini di valori, strutture, competenze, tecnologie e tecniche tanto solide da riuscire anche ad avere la flessibilità necessaria a gestire la complessità del mondo reale che è chiamata a governare.

Il miglioramento del rendimento complessivo (*performance*) è uno dei fattori principali della produttività su cui si basa la crescita economica. Oggi, dopo un lungo periodo di marginalizzazione, anche per la pubblica amministrazione questo fattore passa in modo determinante per l'innovazione tecnologica, finendo per interessare la stessa modalità di tenuta delle relazioni tra amministrazioni e utenti, non importa se cittadini, imprese o altre amministrazioni. Sotto il profilo qualitativo, va poi tenuto presente che il miglioramento del rendimento ottenuto tramite la digitalizzazione è anche un mezzo per migliorare l'efficienza del sistema funzionale non solo a migliorare la sua accessibilità, ma anche a promuovere pratiche etiche ed a ridurre i rischi di corruzione.

Affinché ciò possa avvenire al massimo delle potenzialità disponibili, è però necessaria la piena collaborazione di tutte le istituzioni operanti ai diversi livelli di governo. Il vero cambiamento del rapporto amministrazione utente tramite l'*e-Government* può infatti avere luogo soltanto se le istituzioni operanti sul territorio fanno e vogliono lavorare insieme.

Fattore decisivo della qualità del sistema è ovviamente la preparazione e la competenza degli operatori delle singole istituzioni che operano in un contesto, come si è già detto, sempre più soggetto alle sfide di un sistema in continua evoluzione tanto dal punto di vista normativo che tecnologico.

La qualità complessiva del sistema di gestione delle politiche pubbliche, quindi, dipende da due fattori spesso strettamente interconnessi, la propria capacità tecnico-amministrativa, che ne migliora le prestazioni e dalla *governance* multilivello che spesso concorre alla realizzazione delle *policy*.

Entrambi passano per gli interventi di sviluppo delle competenze dei soggetti coinvolti nella gestione, nel potenziamento delle reti istituzionali e della qualità dell'agire amministrativo delle

pubbliche amministrazioni che le attuano ai vari livelli di governo e la rete di relazioni che riescono a costruire e mantenere. In considerazione del contesto di riferimento descritto, in cui realizza le proprie Azioni, il FSE, quindi, può contribuire non solo a rafforzare le competenze dell'amministrazione regionale, per renderla più performante e capace di relazionarsi con le istituzioni sovraordinate, ma può anche accompagnare gli stessi attori della *governance* delle politiche di sostegno del territorio nel miglioramento complessivo del sistema, oltre che per la realizzazione del/i singolo/i progetto/i.

In questo sistema i principali beneficiari delle azioni finanziate dal FSE possono essere le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale, gli enti locali, in forma singola o associata, e le associazioni di comuni, con l'obiettivo di realizzare azioni in favore di cittadini, imprese, personale delle pubbliche amministrazioni, professionisti della giustizia.

Tra tali soggetti una notazione specifica va fatta ai 65 Ambiti territoriali per i servizi sociali, che gestiscono un ambito di interventi di particolare attenzione del FSE, in quanto, coerentemente con la propria funzione istituzionale, sono soggetto attuatore della maggior parte delle misure di sostegno sociale al territorio. Essendo configurati come associazioni di comuni costituiscono, infatti, un livello intermedio di *governance* così importante tra: i comuni che lo compongono, le associazioni che vi collaborano, le ASL di riferimento e la regione, che esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e controllo degli interventi sociali, che sono state oggetto di una specifica azione di rafforzamento.

2.2 Le prestazioni del sistema giudiziario

Uno degli elementi di attrattività del territorio è costituito dal buon funzionamento degli uffici giudiziari che in Italia, a livello nazionale, soffrono di una cronica situazione di lentezza, tanto in ambito civile che penale, che ha portato anche a diverse pronunce di condanna per la durata irragionevole dei processi. Oltre che per il sovraccarico di liti, in parte ascrivibile anche a litigiosità riconducibili all'agire amministrativo delle pubbliche amministrazioni che sono parte tanto attiva che passiva in un elevatissimo numero di contenziosi, soprattutto civili, sorti nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri negoziali, il sistema è caratterizzato da ampi margini di inefficienza gestionale ed organizzativa rilevati ormai in modo oggettivo da diverse ricerche specifiche prodotte sull'argomento.

La domanda di qualità e certezza nell'espletamento delle funzioni giudiziarie è tanto sentita che, anche a livello internazionale, è progressivamente maturata la volontà di poter disporre di analisi comparate delle performance dei diversi sistemi giudiziari, volta a misurarne l'efficienza in relazione anche agli aspetti organizzativi propri della loro attività. È da questa esigenza che, nel 2002, i Ministri della giustizia europei riuniti a Londra hanno deciso di istituire la CEPEJ, European Commission for the Efficiency of Justice [15], alla quale è stato attribuito il compito di sottoporre a valutazioni di efficacia e di efficienza il sistema giudiziario degli stati dell'unione, al pari di altre istituzioni pubbliche. Tenendo però presente che, in considerazione dello specifico ambito di analisi, il concetto di "efficienza", che specie in letteratura economica indica l'attitudine a raggiungere gli obiettivi con il minor livello possibile di risorse, nell'ambito specifico di indagine deve essere invece inteso in termini di:

- capacità, date le risorse disponibili, di risolvere le controversie in un tempo ragionevole;
- qualità delle sentenze, intesa come accuratezza e certezza delle decisioni;

¹⁵ La commissione, istituita presso la Direzione generale I – Diritti dell'uomo e Stato di diritto del Consiglio d'Europa, composta dai rappresentanti dei 47 stati membri del Consiglio Europeo, è stata costituita a fine 2002 per iniziativa dei ministri europei della Giustizia riuniti a Londra nel 2000, per favorire la richiesta per migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi giudiziari europei e rinforzare la fiducia nel sistema delle parti in causa.

- indipendenza del giudizio.

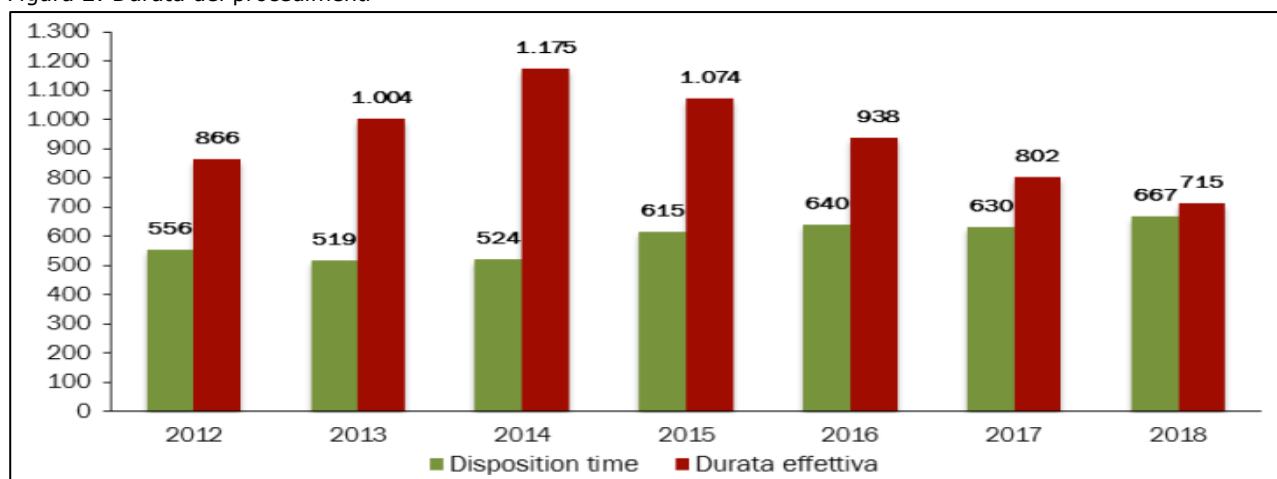
Gli indicatori convenzionalmente utilizzati a livello internazionale per le valutazioni del sistema giudiziario (civile) sono principalmente quantitativi e sono essenzialmente due: durata dei procedimenti, e pendenze e arretrato.

Il calcolo della durata dei procedimenti per la carente informatizzazione del sistema, che solo negli ultimi anni ^[16] ne ha consentito il calcolo in modo diretto e preciso, è stato oggetto dello sviluppo di un metodo alternativo di stima della durata, che viene rilevato attraverso due formule che colgono le tendenze in atto sotto due diversi punti di vista e che sono:

- la durata effettiva (DE), che misura il tempo medio che è stato necessario per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento, considerando il tempo che intercorre tra l'iscrizione di una causa e l'emissione della sentenza (oggi facilmente disponibile grazie ai moderni sistemi di "datawarehouse"), e che è l'indicatore utilizzato per il calcolo dell'indicatore di Benessere Equo e Sostenibile (BES) di efficienza della giustizia civile, che ha un orientamento retrospettivo, in quanto riferito ai procedimenti conclusi;
- il *disposition time* (DT), che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, confrontando lo *stock* di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno, e che è l'indicatore utilizzato a livello europeo, ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dello EU Justice Scoreboard della Commissione europea, determinato in base alla seguente formula, che ha evidentemente un orientamento prospettico in quanto approssima il tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, nell'ipotesi di mantenere la stessa capacità di smaltimento dell'anno ^[17]:

$$DT = 365 * \frac{Pendenti_t}{Definiti_{t-1,t}}$$

Figura 2: Durata dei procedimenti



Fonte: MEF, Relazione sugli indicatori di benessere Equo e Sostenibile 2020

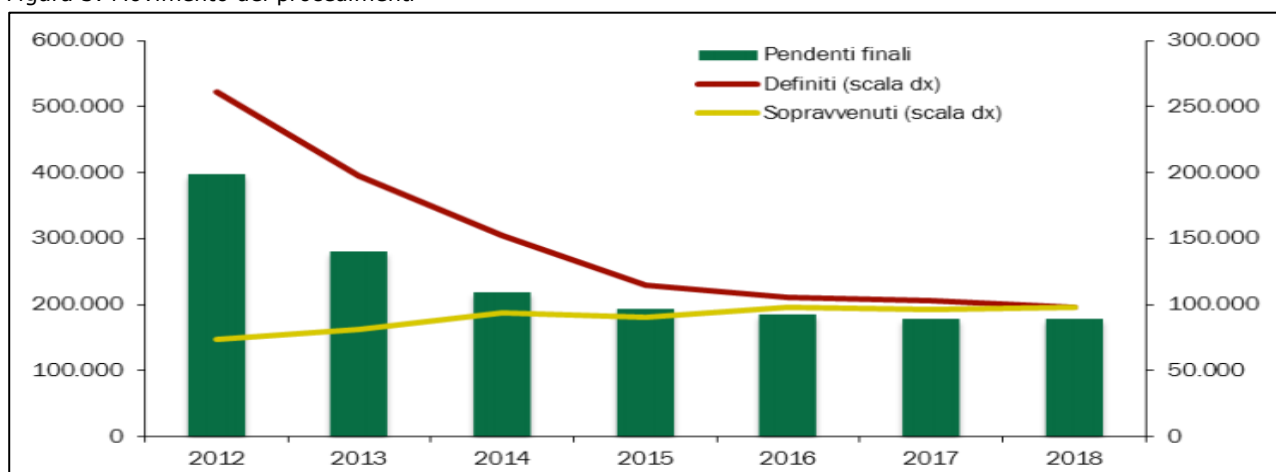
Prendendo a riferimento la rilevazione effettuata del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativamente ai procedimenti in materia di previdenza e assistenza, che nelle regioni del Sud

¹⁶ Il processo civile telematico è diventato realtà solo dal 30 giugno 2014, con l'entrata in vigore del D.L. n.179/2012 ed il processo tributario telematico solo dal 1 luglio 2019, in seguito al decreto fiscale 2019 collegato alla legge di bilancio.

¹⁷ <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20durate.aspx>; link: <https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20durate.aspx>

raggiungono un'incidenza del 28 per cento rispetto al contenzioso civile totale ^[18] e che per definizione vedono tra gli attori almeno una pubblica amministrazione, si rileva non solo la differenza dei due indici, ma anche l'andamento degli stessi che modificano significativamente il loro andamento dal 2014, in corrispondenza dell'avvio dell'informatizzazione dei procedimenti giudiziari, a conferma della strategicità di questo fattore per l'accelerazione dei tempi di chiusura dei procedimenti.

Figura 3: Movimento dei procedimenti



Fonte: MEF, Relazione sugli indicatori di benessere Equo e Sostenibile 2020

La durata media effettiva dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari viene ordinariamente rilevata dall'ISTAT e, dall'analisi comparativa rispetto alle aree del paese, si rileva in modo inequivocabile la situazione di criticità del sistema giudiziario campano che, all'inizio del nuovo ciclo di programmazione vedeva la Campania con un ritardo del 43,74 per cento rispetto alla media italiana e del 118,23 per cento rispetto alle regioni più sviluppate, pur registrando un valore medio migliore del 6,81 per cento rispetto alle regioni meno sviluppate di cui fa parte.

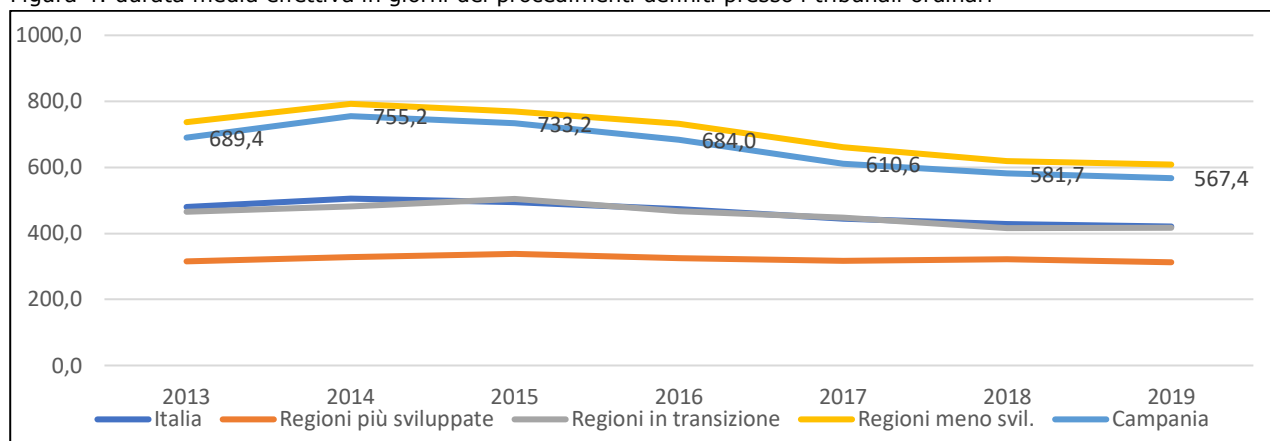
Tabella 9: durata media effettiva in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari (giorni)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Italia	479,6	505,4	494,0	473,9	444,8	428,8	420,9
Regioni più sviluppate	315,9	328,3	338,0	325,0	317,3	321,2	312,6
Regioni in transizione	466,0	482,4	504,5	467,1	448,4	416,1	416,8
Regioni meno sviluppate	736,4	792,5	768,6	731,9	660,4	618,9	608,6
Campania	689,4	755,2	733,2	684,0	610,6	581,7	567,4

Fonte: Istat su dati del Ministero della Giustizia - <https://www.istat.it/it/archivio/16777>

¹⁸ Ministero della Giustizia, *Analisi della domanda di giustizia civile, valutazione dei trend e caratteristiche territoriali*; <https://webstat.giustizia.it/Analisi%20e%20ricerche/Analisi%20della%20Domanda.pdf>, 06.10.2020

Figura 4: durata media effettiva in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari



Fonte: elaborazione U.S. NVVIP, su dati ISTAT – Ministero della Giustizia

Un dato particolarmente significativo è costituito dall'andamento assunto dall'indicatore dall'inizio dell'attuale ciclo di programmazione in quanto, in linea con la tendenza nazionale, che vede l'indice ridursi progressivamente, il tempo medio di chiusura dei procedimenti nei tribunali ordinari della regione, con una riduzione del 17,70 per cento, recupera in modo deciso il suo ritardo rispetto al resto del paese.

Rispetto al programma PO FSE Campania 2014 – 2020 questo dato è particolarmente significativo in quanto, vista la situazione di ritardo della regione in merito al tempo medio di chiusura dei procedimenti civili, la Regione Campania aveva previsto anche il RA 11.4, Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario, al quale era stato associato un *target* di fine programma di 600 giorni per la giacenza media dei procedimenti civili negli uffici, che, dal sistema di monitoraggio dell'ISTAT, risulta essere già stato raggiunto attraverso gli interventi strutturali adottati direttamente dall'amministrazione giudiziaria, tanto a livello normativo che organizzativo/procedimentale.

Complementare agli indici di durata del procedimento è il dato relativo alle pendenze e all'arretrato che non è costituito da un indice, ma da un dato di stock. Le pendenze rappresentano infatti i procedimenti avviati, ma non ancora conclusi in un dato momento e possono essere suddivise tra "fisiologiche" e "patologiche": le prime sono quelle di breve durata, avviate da poco, che non dovrebbero richiedere troppo tempo per essere definite; le seconde quelle che non sono state definite entro i termini previsti (3 anni per il primo grado, 2 anni per il secondo, 1 anno per il terzo).

Dal punto di vista qualitativo è invece molto più complicato identificare degli indicatori affidabili e capaci di catturare il grado di qualità del servizio offerto. Uno che potrebbe soddisfare questo criterio è ad esempio, il tasso di impugnazione delle sentenze, basato sul presupposto che un giudizio di buona qualità ha poche possibilità di essere appellato; in aggiunta, un elemento correttivo è costituito dal c.d. *reversal rate* (indice di prevedibilità) che viene calcolato tramite la percentuale dei casi in cui una sentenza impugnata viene confermata nel successivo grado di giudizio: più le sentenze vengono confermate, più ciò è sintomo di una buona qualità del sistema.

A tale proposito va tenuto presente che, secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero della Giustizia, al Sud si concentra il 37 per cento della domanda complessiva di ricorsi in appello.

Un ulteriore indice, molto utilizzato per misurare la performance in ambito giudiziario, è il *clearance rate* ^[19] costituito da un indicatore molto semplice da calcolare, che mette in relazione il numero di procedimenti definiti con il numero di procedimenti iscritti in un determinato arco temporale. Più precisamente viene determinato mettendo a rapporto i seguenti valori:

¹⁹ Indice di performance ufficialmente adottato dalla CEPEJ e diffusamente utilizzato a livello europeo (Bartolomeo, 2016)

$$C.R. = \frac{\text{proc. definiti}_{t-1,t}}{\text{proc. iscritti}_{t-1,t}}$$

La traduzione letterale del *clearance rate* è "tasso di liberazione", ma di fatto è un indice qualitativo, in quanto:

- C.R. > 1, indica una capacità di smaltimento positiva, in quanto se i procedimenti definiti superano per ammontare quelli iscritti significa che il tribunale, oltre a coprire idealmente tutti i nuovi procedimenti, riesce a definire anche alcuni arretrati;
- C.R. = 1, indica che non c'è capacità di smaltimento, in quanto se i procedimenti definiti sono numericamente uguali a quelli iscritti significa che il tribunale copre idealmente tutti i nuovi procedimenti, ma non riesce a definire alcun arretrato;
- C.R. < 1, indica una capacità di smaltimento negativa, in quanto se i procedimenti definiti sono per ammontare inferiori a quelli iscritti vuol dire che il tribunale non riesce a coprire idealmente tutti i nuovi procedimenti, con la conseguente generazione di un arretrato.

Rispetto a questa impostazione metodologica, nel 2016, anno di avvio del nuovo ciclo di programmazione, a livello nazionale il *clearance rate* è stato leggermente positivo (cioè, nel complesso, la giustizia italiana è riuscita a smaltire arretrato in entrambe le aree civili); in Campania, di contro, si rileva che, per lo stesso periodo, la situazione degli Uffici Giudiziari della regione non era altrettanto favorevole e le infrastrutture ICT (c.d.: "datawarehouse") necessarie all'ottimizzazione di vantaggi del Processo telematico non sortivano l'effetto desiderato, come riassunto nella tabella seguente.

Tabella 10: *clearance rate* di un campione di tribunali ordinari della Campania in ambito civile (anno 2016)

TRIBUNALE	CLEARANCE RATE		
	SICID [20]	SIECIC [21]	CIVILE
AVELLINO	1,1465	0,9175	1,0320
BENEVENTO	1,1863	0,9128	1,0496
NAPOLI	1,0632	1,2854	1,1743
NAPOLI NORD	0,7560	0,6652	0,7106
NOCERA INFERIORE	0,9179	0,9566	0,9372
NOLA	1,0962	1,1211	1,1087
TORRE ANNUNZIATA	1,0237	0,9584	0,9910
VALLO DELLA LUCANIA	0,8506	1,0277	0,9391
SANTA MARIA CV	1,1024	1,0488	1,0756

Fonte: estratto Uffici Giudiziari in Tesi di Laurea L'efficienza dei Tribunali italiani con la metodologia D.E.A. -Valutazione degli uffici giudiziari di primo grado nell'anno 2016: Università Ca' Foscari - Venezia

Il fatto che la stragrande maggioranza degli Uffici osservati abbiano mostrato un risultato prossimo ad 1 del *clearance rate*, pur essendo delle sedi notoriamente caratterizzate da grandi accumuli di arretrato, costituiva un punto di perplessità nell'assegnare a questo indicatore una significatività esclusiva, visto anche il limite sistemico del non considerare la mole di arretrato che un tribunale è chiamato a gestire, né la pianta organica (tra magistrati e personale amministrativo) di cui un tribunale può disporre nell'esercizio delle sue funzioni.

Attualmente, la letteratura specializzata ha condiviso l'obiettivo di fornire un'unica misura di efficienza degli uffici giudicanti civili di primo grado, sulla base degli indicatori già esistenti, che permetta, allo stesso tempo, una sintesi ed una adeguata valutazione interpretativa del fenomeno, nonché una analisi comparata tra i diversi uffici, considerando anche le risorse

²⁰ SICID Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale

²¹ SIECIC Sistema Informatico Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali

organizzative di cui dispongono. Particolarmente interessante in tal senso si è rivelato lo studio commissionato nel 2019 dal Consiglio superiore della Magistratura [22], che ha restituito degli indici di efficienza derivanti dall'applicazione di *Modelli di Data Envelopment Analysis (DEA)*, che costituiscono una metodologia empirica che stima l'efficienza di alcune unità produttive in termini relativi rispetto a unità di riferimento, dette anche *Decision Making Unit (DMU)* [23]. Con questo modello di analisi la misura di efficienza di un dato Tribunale è di tipo "output-oriented" e, pertanto, restituisce la misura (in termini percentuali) di quanto produce un Ufficio giudiziario sulla base delle sue possibilità. Per esempio, un valore della misura dell'efficienza pari a 0,8 indica che l'ufficio produce all'ottanta per cento delle sue possibilità e, sulla base della stessa dotazione di risorse, potrebbe ottenere un output maggiore del venti per cento rispetto a quello effettivamente ottenuto.

Le variabili di *output* prese in considerazione sono state quelle che sintetizzano la produttività di un ufficio sia in termini di durata sia in termini di capacità di smaltimento, cioè, i principali indicatori ritenuti significativi nella misura dello "stato di salute" di un Ufficio Giudiziario e della sua produttività, vale a dire:

- percentuale di pendenze infra-triennali (iscritte negli ultimi tre anni);
- rapporto tra Pendenze ultra-triennali 2016 e Pendenze ultra-triennali 2017;
- numero di procedimenti definiti sull'organico assegnato al settore civile;
- indice di Ricambio (*Clearance Rate*).

Tabella 11: Tribunali italiani: efficienza e caratteristiche - 2019

Tribunali	Dimensione	Ripartizione	%Pendenze Infratriennali	Ultra triennali 2016/Ultra triennali 2017	Definiti/Organico civile	Indice di Ricambio
Aosta	Piccolo	Nord	90	0.97	922	1.02
Arezzo	Medio Piccolo	Centro	78	1.24	1029	1.10
Ferrara	Medio Piccolo	Nord	93	1.35	665	1.05
Gorizia	Piccolo	Nord	85	1.39	860	1.07
Isernia	Piccolo	Sud	57	1.41	678	1.57
Ivrea	Medio Piccolo	Nord	87	0.88	932	0.97
Lodi	Piccolo	Nord	83	0.99	843	1.05
Napoli Nord	Medio Grande	Sud	95	0.24	542	0.86
Rieti	Piccolo	Centro	74	1.24	753	1.16
Savona	Medio Piccolo	Nord	86	1.73	694	1.12
Sulmona	Piccolo	Sud	86	1.20	776	1.14
Tivoli	Medio Piccolo	Centro	75	1.18	1058	0.96
Trieste	Medio Piccolo	Nord	93	0.90	656	0.98

Fonte: Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio Statistico - L'efficienza giudiziaria dei Tribunali in Italia M. Filomeno e I. Rocchetti -2019; link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia>

Nella tabella precedente è riportato, al 2019, l'elenco degli Uffici Giudicanti di primo grado più performanti, ovvero gli uffici che il modello *Data Envelopment Analysis* valuta come efficienti (indice di efficienza pari a 1) e i relativi valori delle variabili di output considerate nel modello insieme al dettaglio dimensionale e alla ripartizione geografica di appartenenza degli uffici stessi.

Nell'ambito del campione riportato un caso particolare tra i Tribunali efficienti è stato considerato quello di Napoli Nord, ufficio collocato nel Sud Italia e di medio-grandi dimensioni in

²² Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio Statistico - L'efficienza giudiziaria dei Tribunali in Italia M. Filomeno e I. Rocchetti -2019; link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia>

²³ Si tratta di una metodologia empirica che stima l'efficienza di alcune DMU in relazione ad un gruppo di altre unità simili. In ciascun gruppo vi sarà certamente almeno una DMU completamente efficiente (100%) e il valore di efficienza delle altre sarà parziale (compreso tra 0 e 100%) in relazione alla prima; Le DMU tecnicamente efficienti sono dette anche *pietre di paragone (peers)*, poiché fungono da riferimento per il calcolo delle altre DMU.

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

cui, a fronte di un aumento di pendenze ultra triennali tra il 2016 e il 2017, un numero di procedimenti definiti per magistrato non molto alto e un indice di ricambio inferiore all'unità, è stata rilevata la più bassa percentuale di pendenze ultra triennali, probabilmente dovuta al fatto di essere un tribunale molto giovane che non ha avuto il tempo di accumulare arretrato, ma che, rispetto al 2016, ha fatto registrare anche un incremento del *clearance rate*.

Tabella 12: Tribunali efficienti e loro caratteristiche - Contenzioso, Volontaria giurisdizione, Lavoro e Previdenza (SICID-sistema informatico civile distrettuale)

Tribunali	Dimensione	Ripartizione	%Pendenze Infratriennali	Ultra triennali 2016/Ultra triennali 2017	Definiti/Organico civile	Indice di Ricambio
Arezzo	Medio Piccolo	Centro	84	1.42	773	1.07
Campobasso	Piccolo	Sud	85	1.03	770	0.90
Foggia	Medio Grande	Sud	60	1.39	670	1.48
Isernia	Piccolo	Sud	57	1.45	536	1.58
Lanciano	Piccolo	SUD	98	2.00	566	1.02
Lodi	Piccolo	Nord	89	1.02	601	1.03
Marsala	Medio Piccolo	Sud	98	2.70	477	1.03
Nocera Inferiore	Medio Piccolo	Sud	70	1.02	759	1.00
Ravenna	Medio Piccolo	Nord	97	1.99	573	1.06
Rieti	Piccolo	Centro	79	1.29	577	1.13
Savona	Medio Piccolo	Nord	93	2.85	538	1.13
Sulmona	Piccolo	Sud	96	2.12	573	1.10
Tivoli	Medio Piccolo	Centro	83	1.41	868	1.00
Trento	Medio Piccolo	Nord	92	0.88	787	1.00

Fonte: Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio Statistico - *L'efficienza giudiziaria dei Tribunali in Italia* M. Filomeno e I. Rocchetti -2019; link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia>

Relativamente ai procedimenti in materia di Contenzioso, Volontaria giurisdizione e Lavoro e Previdenza (SICID) e alle materie di Esecuzioni mobiliari e immobiliari e Fallimentare (SIECIC), nelle successive tabelle si riportano gli elenchi degli uffici efficienti secondo i modelli DEA applicati alle stesse variabili di input e output degli Uffici Giudicanti di cui sopra.

Tabella 13: Tribunali efficienti e loro caratteristiche - Esecuzioni mobiliari e immobiliari e Fallimentare (SIECIC) (sistema informatico delle esecuzioni civili e concorsuali)

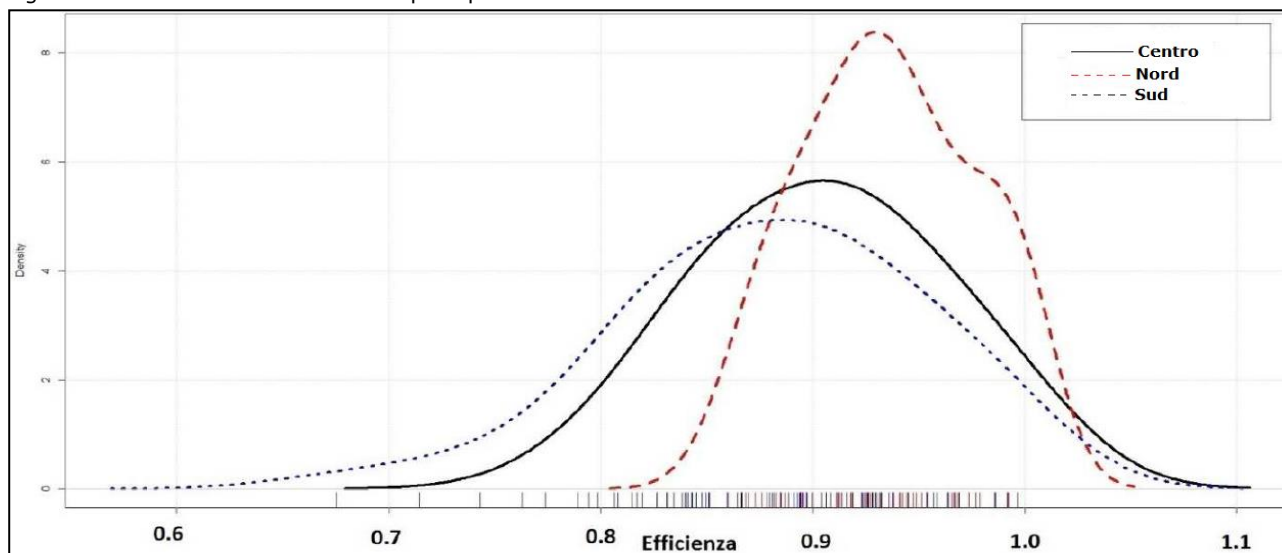
Tribunali	Dimensione	Ripartizione	%Pendenze Infratriennali	Ultra triennali 2016/Ultra triennali 2017	Definiti/Organico civile	Indice di Ricambio
Catanzaro	Medio Piccolo	Sud	84	1.00	359	1.26
Ferrara	Medio Piccolo	Nord	89	1.32	166	1.02
Gorizia	Piccolo	Nord	77	1.48	177	1.22
Isernia	Piccolo	Sud	59	1.25	141	1.54
Lodi	Piccolo	Nord	74	0.97	243	1.13
Massa	Piccolo	Centro	62	1.62	177	1.13
Napoli Nord	Medio Grande	Sud	92	0.12	91	0.79
Patti	Piccolo	Sud	57	1.20	143	1.57
Rieti	Piccolo	Centro	64	1.18	175	1.27
Santa Maria Capua Vetere	Medio Grande	Sud	69	1.07	243	0.78
Trieste	Medio Piccolo	Nord	89	0.77	93	0.98

Fonte: Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio Statistico - *L'efficienza giudiziaria dei Tribunali in Italia* M. Filomeno e I. Rocchetti -2019; link: <https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia>

Relativamente all'efficienza degli Uffici Giudiziari, i modelli statistici utilizzati nella citata analisi valutativa disposta dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2019 confermano che minore è la durata dei procedimenti maggiore è l'efficienza e che gli uffici del Nord hanno un'efficienza

maggiore di quelli del Centro, mentre i Tribunali del Sud e delle Isole hanno una efficienza minore degli uffici appartenenti alle altre ripartizioni.

Figura 5: Distribuzione dell'efficienza per ripartizione.



Fonte: Consiglio Superiore della Magistratura - Ufficio Statistico - L'efficienza giudiziaria dei Tribunali in Italia M. Filomeno e I. Rocchetti -2019; [link: https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia](https://www.csm.it/web/csm-internet/-/l-efficienza-giudiziaria-dei-tribunali-in-italia)

Nonostante non sia semplice analizzare l'eterogenea realtà che caratterizza l'organizzazione della giustizia nei Tribunali italiani, così come le variabili che la determinano, direttamente o indirettamente, lo studio commissionata dal CSM ha fornito diversi spunti di interesse. Tra questi va sottolineato l'evidente impatto positivo, seppur ancora moderato, delle attività intraprese dallo stesso CSM al fine di migliorare l'efficienza degli uffici giudicanti di primo e secondo grado attraverso l'introduzione di strumenti opportuni di miglioramento organizzativo [24]; in particolare, vi sono evidenze di miglioramento nella strutturazione dei programmi di gestione.

Particolarmente interessante è poi l'evidenza statistica emersa nell'intero settore civile, nel quale si rileva che l'incremento nella pianta organica non ha avuto un effetto direttamente proporzionale e significativo sulla misura di efficienza degli uffici.

Nell'ambito del contenzioso civile, il Processo Civile Telematico (PCT), nato non tanto come strumento idoneo ad abbreviare i tempi codicistici del processo civile (stabiliti per legge) quanto per snellire l'assetto burocratico legato alla storica movimentazione di fascicoli cartacei, consentendo una comunicazione telematica (e non fisica) tra professionisti esterni e cancellerie, resta ancora l'ambito di maggior intervento per l'ammodernamento tecnologico e procedurale che, per sua stessa natura, deve evolversi ad una velocità almeno pari a quella delle tecnologie disponibili, come la perdurante crisi pandemica da COVID 19 sta mostrando.

Anche nel sistema giudiziario, come nel resto della pubblica amministrazione, si è assistito ad un depauperamento degli uffici in termini di addetti ed alla necessità di competenze sempre più aggiornate. Il fattore decisivo nella qualità del sistema giudiziario sarà sempre la preparazione e la competenza dei giudici, dei pubblici ministeri, dei dirigenti degli uffici giudiziari e di altri professionisti legali che sono chiamati ad affrontare la sfida di tenersi costantemente al passo con i più recenti sviluppi normativi, sia a livello nazionale che europeo (direttive, regolamenti e giurisprudenza) e di acquisire sul campo le competenze necessarie ad amministrare o adattarsi ai cambiamenti radicali dell'ambiente operativo della gestione della performance, assicurando procedure tempestive, spiegando la legge in modo comprensibile sia alle parti che al pubblico,

²⁴ Istituzione dell'Osservatorio Permanente per l'efficienza delle procedure esecutive e l'attuazione delle buone prassi

stabilendo procedure alternative per la risoluzione delle controversie, sfruttando la tecnologia informatica e consentendo la giustizia elettronica transnazionale. Tutto ciò significa che la formazione a tutti i livelli e in tutte le fasi, compreso lo sviluppo professionale continuo, rappresentano uno strumento fondamentale per la modernizzazione della giustizia al servizio del pubblico e che i requisiti di accesso alla funzione diventano sempre più elevati.

2.3 I fenomeni corruttivi nella PA

Negli ultimi decenni il problema della corruzione, cioè dell'abuso di ufficio o di potere volto ad ottenere vantaggi personali o privati, è stato oggetto di una crescente attenzione, tanto da parte della comunità nazionale che da quella internazionale, in quanto è unanimemente considerato un fattore di ostacolo al corretto funzionamento dei mercati ed alla modernizzazione ed allo sviluppo dei territori. Si tratta di un fenomeno che può riguardare tanto i livelli più alti dell'amministrazione (corruzione sistemica) quanto singoli soggetti o istituzioni (micro-corruzione) e che determina costi economici, scoraggia le aziende, gli investimenti, distorce le decisioni politiche e spesse distrae i fondi da quelle che dovrebbero essere le loro finalità programmatiche.

Nel 2012 il legislatore italiano, in esecuzione diretta della convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione [25] e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 1999 [26], ha approvato la legge sulla prevenzione della corruzione (legge 190/12), con il chiaro intento di arginare i dilaganti fenomeni di malcostume e di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, anche locali, che si fonda essenzialmente su alcuni pilastri:

- l'adozione di misure in via preventiva e di natura amministrativa e non solo penale;
- la creazione di un sistema pubblico di prevenzione della corruzione;
- l'introduzione di specifiche sanzioni;
- la revisione delle regole sull'organizzazione amministrativa interna.

La legge interviene sull'individuazione delle cosiddette aree sensibili: tra queste alcune vanno indicate direttamente dall'amministrazione altre sono espressamente contemplate, come il conferimento e l'attribuzione di vantaggi economici a soggetti privati, gli appalti [27] e le concessioni di beni pubblici.

Nel sistema disegnato dalla legge e dalle sue successive disposizioni attuative una delle misure di maggiore impatto in materia di anticorruzione è costituito dall'applicazione del principio di trasparenza che integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione al servizio del cittadino.

Per il perseguimento dell'obiettivo fissato dal legislatore il tema della formazione è un aspetto centrale nella ratio della normativa anticorruzione, finalizzato alla creazione di quella cultura dell'integrità e dell'eticità dell'azione amministrativa, attraverso la quale si potrà avviare l'effettiva implementazione dello strumentario approntato dalla L. 190/2012, tanto che lo stesso responsabile del Piano di prevenzione, attraverso il Piano per la prevenzione e per la Trasparenza (PPT) deve procedere all'individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione.

²⁵ adottata dalla Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116

²⁶ stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110

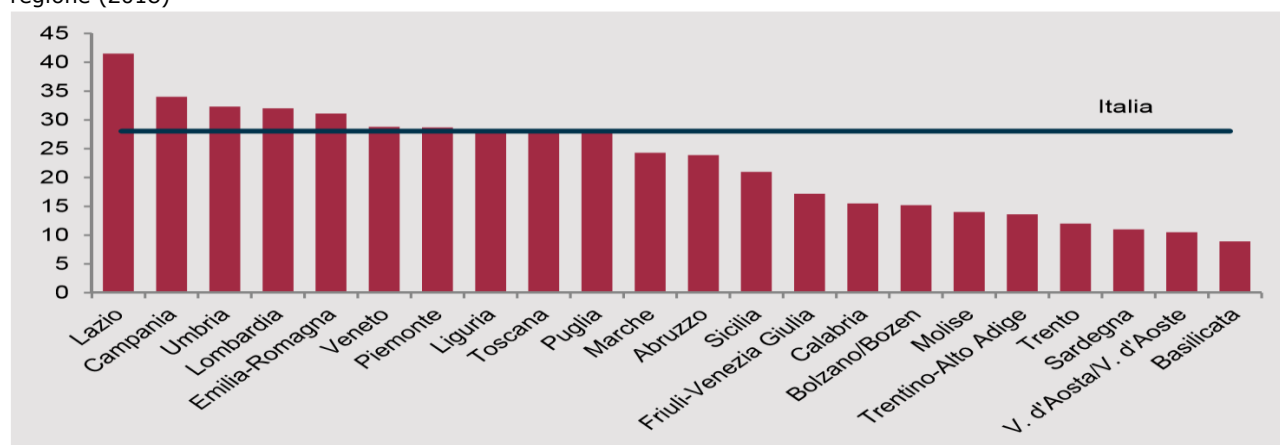
²⁷ Per un'analisi comparata sull'incidenza della corruzione nel mercato dei contratti pubblici Cfr. Racca; Tukins (2014) (Eds.). Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Intentionally. Brussels, 2014

2.3.1 Profilo criminologico del territorio

In base a tutti gli studi in materia, il fenomeno corruttivo non è un fattore isolato, ma tende ad essere un fattore spesso proporzionale al livello di criminalità presente nel territorio di riferimento della Pubblica amministrazione, che spesso non riesce a preservare la propria azione dall'influenza, quando non addirittura dall'infiltrazione, dei fenomeni criminali che caratterizzano il suo territorio.

Al di là di quelle che sono le risultanze che emergono dalle serie statistiche relative ai delitti registrati sul territorio, non è trascurabile la percezione del rischio criminalità da parte delle famiglie, che comunque non sempre corrisponde in pieno con quello che effettivamente accade.

Figura 6: % di famiglie per giudizio su rischio di criminalità (molto o abbastanza presente) nella zona in cui abitano per regione (2018)



Fonte: ISTAT - Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" <https://www4.istat.it/archivio/91926> - febbraio 2018

Questa percezione, pur non essendo confutata, per la Campania non è confermata in pieno dalle statistiche relative ai delitti denunciati alle forze dell'ordine, che non evidenzia particolari shock di sistema, visto che il numero di denunce non è variato in modo statisticamente significativo avendo anzi registrato una riduzione (-1.16%) nel periodo 2014-2018, anche se inferiore rispetto all'analoga riduzione registrata a livello nazionale (-15,68%).

Tabella 14: Italia - Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2018

Tipo di delitto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
strage	20	20	15	17	20	14
omicidi volontari consumati	475	469	400	368	331	318
omicidi colposi	1.633	1.745	1.628	1.706	1.733	1.759
furti	1.573.213	1.463.527	1.346.630	1.265.678	1.192.592	1.071.776
rapine	39.236	35.068	32.918	30.564	28.441	24.276
estorsioni	8.222	9.839	9.568	8.496	9.954	8.997
Violenze sessuali	4.257	4.000	4.046	4.634	4.887	4.884
truffe e frodi informatiche	133.261	145.010	15.1464	164.157	189.105	212.106
delitti informatici	10.846	9.857	10.828	10.586	13.282	16.148
contraffazione di marchi e prodotti industriali	7.847	8.455	7.755	6.356	5.938	4.989
violazione della proprietà intellettuale	1.069	1.211	1.058	793	575	515
ricettazione	24.935	23.048	21.693	20.022	18.182	16.159
riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita	1.604	1.818	1.745	1.888	1.872	1.836
usura	405	375	408	307	189	191
danneggiamenti	279.277	284.755	249.850	253.030	257.729	262.248

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Tipo di delitto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
incendi	6.855	8.934	8.005	10.310	4.750	6.533
normativa sugli stupefacenti	33.246	32.615	36.133	39.592	40.371	39.290
attentati	386	410	328	291	275	204
associazione per delinquere	986	844	687	611	518	395
associazione di tipo mafioso	89	85	81	72	93	160
contrabbando	1.231	1.106	408	360	427	396
altri delitti	439.120	420.024	421.285	439.369	434.648	463.352
TOTALE	2.812.936	2.687.249	2.487.389	2.429.795	2.371.806	2.301.912

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS

Rispetto al dato medio nazionale, merita particolare interesse l'andamento della serie storica, aggiornata al 2019, del dato relativo ai delitti di natura non criminale ma informatica e/o connessi alla contraffazione di marchi e proprietà intellettuale in genere, in quanto, nell'ambito delle realtà industriali ed imprenditoriali nei quali trovano ragion d'essere, questi possono potenzialmente interferire con le attività delle Pubbliche Amministrazioni, in special modo, laddove connesse all'erogazione di contributi, anche di tipo comunitario al tessuto imprenditoriale.

Tabella 15: Campania - Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2019





Tipo di delitto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
strage	10	1	4	0	4	0
omicidi volontari consumati	67	107	82	53	43	35
omicidi colposi	118	141	140	145	148	178
furti	108.212	112.294	111.778	107.009	105.251	98.484
rapine	8.245	7.490	7.917	7.082	6.063	4.828
Violenze sessuali	1.124	1.277	1.307	1.223	1.305	334
truffe e frodi informatiche	16.310	17.388	18.206	18.593	20.566	20.574
delitti informatici	500	493	638	604	915	1.105
contraffazione di marchi e prodotti industriali	925	1.120	1.490	1.334	979	998
violazione della proprietà intellettuale	347	484	285	206	141	92
ricettazione	2.629	2.467	2.632	2.404	2.033	1.791
riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita	207	265	237	211	274	208
usura	69	77	48	52	46	38
danneggiamenti	10.402	11.305	10.224	10.424	10.569	10.612
incendi	886	1.483	1.241	1.603	483	884
normativa sugli stupefacenti	2.813	2.859	2.998	3.409	3.373	3.060
attentati	58	87	60	61	34	24
associazione per delinquere	115	119	110	96	93	67
associazione di tipo mafioso	32	42	31	28	35	72
contrabbando	671	584	279	329	399	363
altri delitti	46.744	43.496	42.816	43.897	45.047	47.241
TOTALE	224.847	227.740	222.685	217.846	217.743	

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS

Da un confronto diretto tra il dato della Campania relativo ai delitti di natura informatica con le principali regioni a vocazione imprenditoriale (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna) e/o con alto tasso di efficienza nella spesa dei fondi comunitari (Puglia), il settore che maggiormente appare "sotto attacco" è proprio quello "Finanza e servizi alle imprese" verso il quale vi è il maggior volume finanziario di aiuti; in particolare, rispetto alla particolare tipologia di reati osservati (contraffazione di marchi e prodotti industriali, violazione della proprietà intellettuale) in cui la Campania mostra dati superiori alle altre regioni, si ritiene che siano

particolarmente esposte le microimprese e le *start-up* che fondano la loro competitività proprio sull'offerta di *know-how* altamente specialistico.

Tabella 16: delitti di natura informatica e/o connessi alla contraffazione di marchi e proprietà intellettuale in genere denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo. Anni 2014-2019. Confronto

Tipo di delitto 2018 vs 2019	CAMPANIA	LOMBARDIA	VENETO	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA	PUGLIA	SICILIA
truffe e frodi informatiche	20.574 	38.769	15.982	19.397	15.172	10.504	16.422
delitti informatici	1.105 	3.535	1.325	1.363	1.259	563	1.092
contraffazione di marchi e prodotti industriali	998 	450	275	164	166	521	383
violazione della proprietà intellettuale	92 	25	9	7	6	47	81

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS

2.3.2 Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea

Le Amministrazioni Centrali e Locali (Regione) con l'attuazione dei Programmi di investimento dei fondi SIE sono un importante canale di erogazione di forme di aiuto al tessuto imprenditoriale locale, come si può rilevare, dalla tabella in calce relativa agli aiuti ed ai sostegni economici alle attività economiche concessi nel 2018.

Tabella 17: Aiuti a sostegno delle attività economiche concessi nel 2018 (migliaia di euro e valori percentuali)

SETTORI	2016		2017		2018	
	Attive a fine periodo	Variazione	Attive a fine periodo	Variazione	Attive a fine periodo	Variazione
Agricoltura, silvicoltura e pesca	60.735	-0,9	60.977	0,4	61.141	0,3
Industria in senso stretto	40.853	-0,0	40.954	0,2	41.106	0,4
Costruzioni	58.189	0,9	59.165	1,7	59.878	1,2
Commercio	185.864	1,0	186.935	0,6	186.462	-0,3
<i>di cui: al dettaglio</i>	115.873	0,4	115.623	-0,2	114.471	-1,0
Trasporti e magazzinaggio	13.547	-0,2	13.629	0,6	13.711	0,6
Servizi di alloggio e ristorazione	35.662	2,7	36.698	2,9	37.467	2,1
Finanza e servizi alle imprese	52.034	3,3	53.702	3,2	55.579	3,5
<i>di cui: attività immobiliari</i>	8.666	3,9	8.977	3,6	9.406	4,8
Altri servizi e altro n.c.a.	31.758	2,4	32.433	2,1	33.060	1,9
Imprese non classificate	306	::	323	::	394	::
Totale	478.948	1,1	484.816	1,2	488.798	0,8

Fonte: BANCA D'ITALIA – Economie regionali – L'economia della Campania giugno 2019 - su elaborazione dati Registro nazionale degli aiuti di Stato e Infocamere (cfr. tav. a2.4, pag.72)

Le ingenti risorse finanziarie rese disponibili e i correlati meccanismi di assegnazione ed erogazione previsti nell'ambito dei Programmi di investimento dei fondi SIE, devono essere un elemento di alta attenzione al fine di prevenire comportamenti potenzialmente vulnerabili per irregolarità e/o frodi a danno del bilancio dell'Unione Europea proprio.

Il fenomeno viene rilevato anche dalla Corte dei Conti [28] che, fra le aree permanentemente significative in termini di irregolarità e frodi, ha individuato proprio l'assegnazione di fondi

²⁸ Corte dei Conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali – Relazione annuale 2019 - ex Deliberazione n. 16/2019 –Adunanza del 20.12.2019.

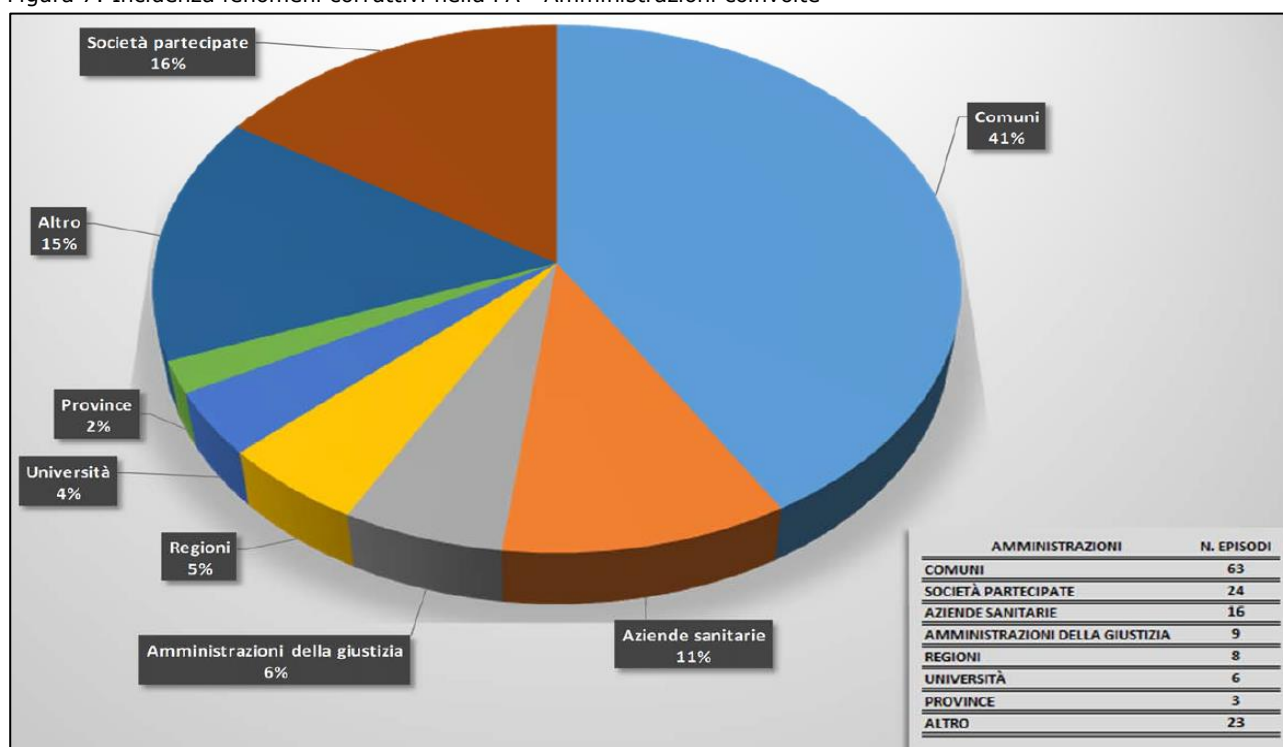
comunitari ed il settore degli appalti [29]; ciò deve quindi far sicuramente tenere alta la guardia su questo fenomeno, pur in presenza di un *trend* osservato, in relazione all'esercizio 2018, che ha registrato un decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni annue, da parte dell'OLAF, passato da 1.227 a 779.

2.3.3 Le analisi dell'ANAC sui fenomeni corruttivi

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea, l'ANAC sta lavorando al progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" [30] che punta a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione.

Dai dati presentati sul rapporto ANAC "La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare)" si legge che "...Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale."; di ciò, nelle seguenti Figura e Tabella, sono rappresentati, rispettivamente, il diagramma dell'incidenza dei fenomeni corruttivi per settori della PA, e gli episodi di corruzione con la loro incidenza territoriale.

Figura 7: Incidenza fenomeni corruttivi nella PA - Amministrazioni coinvolte



Fonte: ANAC La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare.

Più in generale, l'ANAC [31], rivolge la sua attenzione all'efficienza dei contratti pubblici quale principale indicatore di rischio corruttivo ritenendo, innanzitutto, che la registrazione di elevati livelli dei prezzi rispetto a quelli di riferimento elaborati dalla stessa Agenzia, "...può presumibilmente essere imputabile a fattori di inefficienza, che possono a loro volta celare dei potenziali fenomeni corruttivi"; in tal senso la comparazione delle performance delle stazioni

²⁹ Fenomeno richiamato anche dalla Corte dei Conti UE, cfr. Relazione annuale della Corte dei Conti europea del 28 settembre 2017 sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2016.

³⁰ Oltre ad ANAC, partecipano: Istat, Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Guardia di Finanza, Ministero dell'Economia, dell'Interno e della Giustizia. (cfr. *La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*)

³¹ ANAC: Efficienza dei contratti pubblici e sviluppo di indicatori di rischio corruttivo – 29 Gennaio 2018

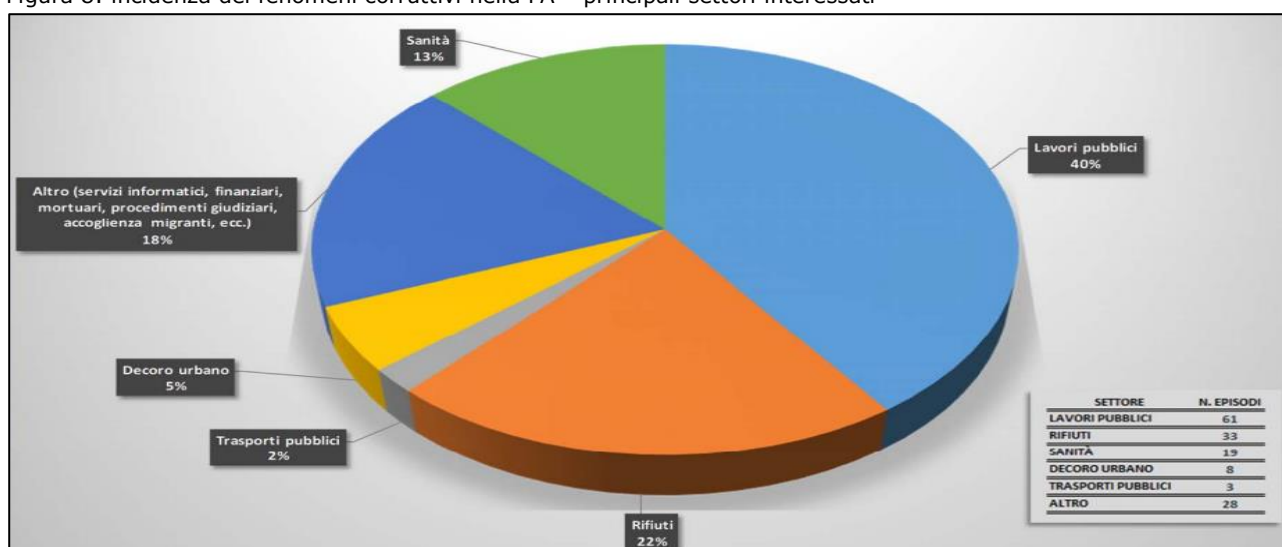
appaltanti, resa possibile dai prezzi di riferimento calcolati dall'ANAC, consente di individuare, attraverso la costruzione di uno o più sistemi di *ranking*, le stazioni appaltanti potenzialmente "meritevoli" di approfondimento istruttorio.

Tabella 18: Distribuzione territoriale degli "Episodi di corruzione 2016-2019" nella PA

REGIONE	EPISODI	%
SICILIA	28	18,4%
LAZIO	22	14,5%
CAMPANIA	20	13,2%
PUGLIA	16	10,5%
CALABRIA	14	9,2%
LOMBARDIA	11	7,2%
ABRUZZO	6	3,9%
LIGURIA	6	3,9%
TOSCANA	6	3,9%
SARDEGNA	4	2,6%
VENETO	4	2,6%
BASILICATA	3	2%
EMILIA ROMAGNA	2	1,3%
MARCHE	2	1,3%
PIEMONTE	2	1,3%
TRENTINO ALTO ADIGE	2	1,3%
VALLE D'AOSTA	2	1,3%
UMBRIA	1	0,7%
STATO ESTERO	1	0,7%
TOTALE	152	100%

Fonte: ANAC La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare.

Figura 8: incidenza dei fenomeni corruttivi nella PA – principali settori interessati



Fonte: ANAC La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare.

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/RELAZIONE%20+20TABELLE.pdf>

In base alle analisi effettuate dall'ANAC, il principale ambito di corruzione alberga nel settore degli appalti pubblici a cui è ascrivibile ben il 74 per cento dei fenomeni corruttivi rilevati, mentre il restante 26 per cento riguarda i concorsi, le concessioni edilizie e procedimenti amministrativi vari.

Il quadro complessivo del rapporto ANAC testimonia che il fenomeno corruttivo è comunque un fenomeno radicato e persistente sul quale occorre mantenere un livello di attenzione alto, per il cui contenimento è necessario utilizzare un'azione combinata che vede accanto ai fenomeni repressivi una necessaria implementazione di azioni preventive da attuare attraverso linee di coordinamento comuni. Tra queste un ruolo principale deve essere certamente attribuito alla previsione di adeguate misure organizzative capaci di ridurre a monte i fattori di rischio associate ad un rafforzamento di quelle relative alla trasparenza, quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa a cui è possibile, proprio nel settore degli appalti, associare anche lo strumento dell'istituto della vigilanza collaborativa, attraverso il quale è possibile sottoporre la documentazione di gara al vaglio preventivo dell'Anac che, dalla sua introduzione, ha consentito lo svolgimento di grandi eventi e di bandire appalti di particolare entità senza le infiltrazioni mafiose e criminali che avevano afflitto tante procedure analoghe svolte nel passato.

2.3.4 Le ricerche ISTAT

Sul fronte della ricerca statistica e sociologica, il fenomeno corruttivo è stato oggetto anche di diversi studi dell'Istat [³²].

In una delle più recenti pubblicazioni relativa alla percezione ed agli atteggiamenti nei confronti della corruzione e della possibilità di denuncia [³³] emerge, peraltro, che circa un terzo dei cittadini ritiene inutile denunciare la corruzione e, in generale, il rapporto dei cittadini italiani con il fenomeno corruttivo si mostra più articolato e complesso di quanto non emerga dai giudizi in merito alla gravità percepita del fenomeno.

Tabella 19: Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	La corruzione è naturale e inevitabile (a)	Denunciare fatti di corruzione è inutile (a)	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso (a)
14-17	23,7	31,3	53,4
18-24	29,3	33,4	57,9
25-34	27,9	36,2	58,4
35-44	24,7	36,4	60,1
45-54	25,9	35,2	60,3
55-64	25,5	38,2	60,7
65 e più	24,7	36,8	63,5
Popolazione 18 anni e più	25,9	36,3	60,7
Popolazione 14 anni e più	25,8	36,1	60,4
(a) molto/abbastanza d'accordo			

Fonte: ISTAT "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

Un quarto delle persone di 14 anni e più considera la corruzione un fatto naturale e inevitabile (il 25,8% si dichiara molto o abbastanza d'accordo con tale affermazione); oltre il 60 per cento ritiene pericoloso denunciare fatti di corruzione e oltre un terzo (36,1%) lo ritiene inutile.

La percezione dell'inevitabilità della corruzione è di poco più elevata al Sud (27,9%) mentre nei confronti della denuncia i residenti del Nord ritengono in misura maggiore che sia pericolosa (66,7% degli abitanti del Nord-ovest e 64,7% di quelli del Nord-est) o inutile (37,2% e 38,6%).

³² "ISTAT: La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie del 12 ottobre 2017" e "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

³³ ISTAT "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

La Campania fa registrare valori percentuali più alti rispetto al dato medio nazionale per tutti e tre i comportamenti percepiti nei confronti del fenomeno corruttivo (inevitabilità, inutilità e pericolosità) e, comunque, valori più alti dell'area omogenea di riferimento.

Tabella 20: Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Denunciare fatti di corruzione è inutile	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso
Campania	31,7	38,1	55,0
Nord-Ovest	26,7	37,2	66,7
Nord-Est	26,9	38,6	64,7
Centro	23,0	33,6	57,7
Sud	27,9	36,2	55,3
Isole	22,3	33,2	53,2
Italia	25,8	36,1	60,4

Fonte: ISTAT "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

Singolare è riscontrare come i valori dei già menzionati indicatori di percezione della corruzione restino sostanzialmente invariati anche al mutare dei profili professionali del campione indagato dall'ISTAT.

Tabella 21: Persone di 15 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per sesso e classe di età. Anno 2016 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Denunciare fatti di corruzione è inutile	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso
Dirigenti, Imprenditori, Liberi professionisti	23,0	32,5	53,2
Direttivi, Quadri, Impiegati, Intermedi	22,4	31,3	57,6
Operai, Apprendisti	28,9	39,9	63,4
Lavoratori in proprio e Coadiuvanti	30,5	38,5	61,5
In cerca di nuova occupazione	27,2	38,8	60,2
In cerca di prima occupazione	28,8	34,5	53,9
Casalinghe	25,8	38,8	62,1
Studenti	25,1	29,6	54,9
Ritirati dal lavoro	24,4	36,9	64,3
Altra condizione	28,1	38,1	58,7
Totale	25,8	36,1	60,5

Fonte: ISTAT "Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana - marzo 2019"

2.3.5 L'osservatorio Transparency International Italia

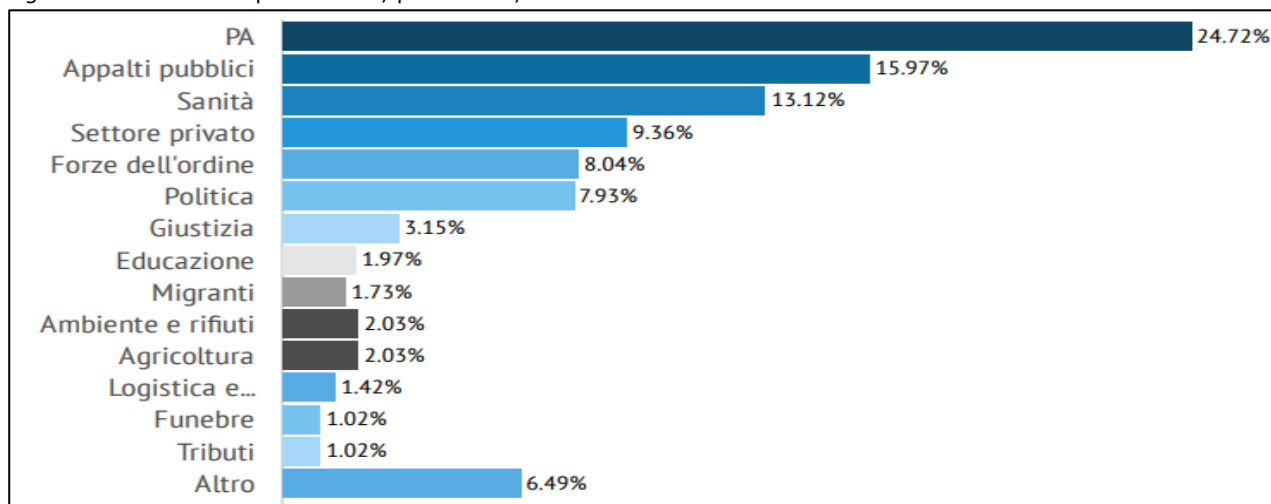
Il fenomeno della corruzione è tanto sentito, che ha dato luogo alla creazione di iniziative spontanee volte a combatterle, tra cui ha assunto un ruolo rilevante per le sue attività di studio e monitoraggio l'associazione *Transparency International*, nata a Berlino nel 1993 che ha esteso la sua attività anche in Italia con una sezione aperta nel 1996 con importanti attività in materia.

Nell'ambito delle sue analisi l'associazione *Transparency International* propone l'utilizzo dell'indice di Percezione della Corruzione (CPI) [34] quale misura della "percezione" della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo tramite la sua valorizzazione attraverso l'opinione rilevata con 13 sondaggi e valutazioni di esperti sulla

³⁴ *Transparency International Italia - Indice di percezione della corruzione* - 2019; pubblicazione gennaio 2020; link: https://www.transparency.it/?qclid=Ci0KCQIaVJXxBRCEaRIsAMSkAppCXf6eX76TynpMFne6RTs3RPmD28-5gCbQIFE84C5K0dy2u841_wgaAkXnEALw_wcB

corruzione nel settore pubblico; si tratta, tuttavia, di un indicatore qualitativo in costante aggiornamento, che viene proposto annualmente tanto su scala nazionale quanto internazionale.

Figura 9: distribuzione percentuale, per settore, dei fenomeni corruttivi osservati nel 2018



Fonte: Transparency International Italia "Mappiamo la Corruzione - Un anno di casi riportati dai media Dicembre 2017 - Dicembre 2018"; link: https://www.transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/report-mappiamo-la-corruzione-2018.pdf

2.4 I beni e le imprese confiscati

A seguito delle attività di repressione dei crimini, specie di tipo associativo, è sempre più frequente che si arrivi alla confisca dei beni che i condannati avevano accumulato attraverso le loro condotte criminose. Si tratta di risorse spesso ingenti, che una volta sottratte alle associazioni criminali devono essere gestite, sia per evitare il loro depauperamento sia perché in molti casi sono attività economiche che comunque garantiscono il sostentamento economico delle persone che vi lavoravano senza connessione con le attività criminali dei loro proprietari, per cui svolgono, comunque, anche una funzione sociale.

L'ingenza dei patrimoni progressivamente confiscati ha quindi reso necessaria la creazione di appositi strumenti per la loro gestione.

In questo ambito, la Regione Campania ha adottato la legge regionale 16 aprile 2012, n. 7 e ss.mm.ii. intitolata "Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", che detta disposizioni per favorire la realizzazione di progetti di riutilizzo sociale dei beni confiscati presenti sul territorio regionale, qualificati e diversificati, sostenibili nel tempo e capaci di favorire positive ricadute sociali, economiche e occupazionali attraverso la definizione e la strutturazione di reti e distretti di economia sociale e solidale. In particolare, la norma regionale prescrive (cfr. commi 1 e 2, art. 3) che:

1. *"Il Piano strategico per i beni confiscati, di seguito denominato Piano, è lo strumento di programmazione che definisce i principi di indirizzo e coordinamento e individua criteri e settori delle progettualità atti a promuovere e sostenere il riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata presenti sul territorio regionale.*
2. *La Regione adotta, con cadenza triennale il Piano, sentito l'Osservatorio regionale per i beni confiscati di cui all'articolo 6 e l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)."*

Con l'istituzione di uno specifico Piano a mezzo di una legge regionale, la Regione Campania ha posto il tema dei beni confiscati tra le obbligatorioità delle azioni di governo, contestualizzandole in un più ampio panorama delle politiche integrate di sicurezza e legalità.

In esecuzione a detta normativa, il 9 aprile 2019 con Deliberazione di Giunta n.143, l'Ente regionale ha approvato il *Piano strategico per i beni confiscati* per il triennio 2019-2021.

La *Governance* del Piano strategico per i beni confiscati è coordinata dall'Assessore alla Sicurezza e Legalità, sentito il Presidente della Commissione Consiliare competente o suo delegato, attraverso un tavolo composto dall'Ufficio per il Federalismo e dei Sistemi Territoriali e della Sicurezza Integrata, dagli Uffici della Programmazione Unitaria e dall'Ufficio del Gabinetto del Presidente preposto ai temi della sicurezza e della legalità.

Esso prevede l'interazione con altri piani di sviluppo regionale e locale e può individuare specifici programmi di intervento che, per loro natura, richiedendo il coinvolgimento di altri attori istituzionali, in raccordo con le relative programmazioni internazionali, nazionali, regionali e locali configurando, quindi un sistema di *governance* multilivello. Nella programmazione strategica è prevista, inoltre, l'attivazione di gruppi di lavoro tematici e/o territoriali per garantire una sinergia tra le programmazioni settoriali dell'Amministrazione e gli interventi in tema di beni confiscati, al fine di garantire la centralità della tematica e l'integrazione delle politiche settoriali a livello regionale.

Sintesi della *governance* multilivello attivata è, in particolare, la previsione dell'adozione di un Piano strategico triennale degli interventi per la valorizzazione dei beni confiscati, (ex art. 3-bis L.R. 16 aprile 2012 n. 7 e *ss.mm.ii.*) redatto in sinergia con i Piani di Zona d'Ambito per meglio garantire la funzione sociale di riutilizzo dei beni confiscati attraverso una collaborazione della Direzione Generale Politiche Sociali e Socio-sanitarie della Giunta regionale.

Relativamente all'annualità 2019 la pianificazione regionale, tenuto conto della notevole mole di terreni confiscati e delle loro caratteristiche aveva previsto un consolidamento della collaborazione con la Direzione Generale Politiche Sociali e Socio-sanitarie e con la Direzione per le Attività produttive e la Direzione Politiche Agricole.

2.4.1. Le connessioni con l'Asse II del POR Campania FSE 2014/20: le azioni di supporto alla gestione dei beni confiscati

Tenendo conto che le finalità dell'obiettivo tematico OT 11 vengono perseguite tanto per effetto di azioni dirette alla sua attuazione quanto come effetto secondario dei altri interventi, anche in materia di capacità istituzionale relativa alla gestione dei beni confiscati è possibile rilevare delle interconnessioni con azioni che, portate a finanziamento su altre azioni del Programma, possono indurre una valorizzazione anche dei suoi obiettivi. A tal proposito va ricordata l'interconnessione con la previsione della programmazione annuale 2019 del Piano "Valorizzazione dei beni confiscati", la cui azione c) di cui all'art. 4 comma 1 della l.r. 7/2012 [35], trova attuazione a valere sulle risorse del POR Campania FSE 2014/2020 – obiettivo

³⁵ l.r. 7/2012 - art. 4 - (Fondo unico per i beni confiscati)

1. È istituito il Fondo unico per i beni confiscati, di seguito denominato Fondo, ripartito in tre macro-aree funzionali ciascuna delle quali denominata Azione:

a) Azione per le ristrutturazioni, sostiene programmi e progetti di ristrutturazione funzionale degli immobili confiscati alla criminalità organizzata già trasferiti al patrimonio indisponibile dei Comuni, cui gli stessi, in forma singola o consortile, possono accedere, a seguito di procedura ad evidenza pubblica predisposta dalla Regione Campania a condizione di aver adempiuto a tutte le previsioni indicate dalla normativa di specie sui beni confiscati, innanzitutto la pubblicazione sul proprio sito istituzionale dei beni confiscati effettivamente trasferiti al proprio patrimonio;

b) Azione per le start-up, sostiene nuovi programmi e progetti di innovazione sociale ed economia sociale da realizzare sui beni confiscati e promossi da cooperative e associazioni composte almeno per il 60 per cento da persone di età non superiore ai 40 anni. Non possono accedere a questa azione gli enti pubblici, neppure in forma consortile;

c) Azione per la valorizzazione delle attività di riutilizzo sociale dei beni confiscati, sostiene il rafforzamento, l'ampliamento e l'internazionalizzazione di attività in essere sui beni confiscati alla criminalità organizzata, già assegnati ed effettivamente riutilizzati per scopi sociali e di pubblica utilità, così da garantire un più efficace utilizzo del bene confiscato ed assegnato. Gli interventi incidono sul tessuto culturale, sociale ed economico della comunità in termini di partecipazione attiva, miglioramento della qualità della vita e della salute pubblica, occupazione, integrazione sociale e

specifico 11 - Azione 9.6.4 "Promozione di networking, servizi e azioni di supporto per la gestione di beni confiscati alle mafie", in base al quale, con decreto dirigenziale del 19 luglio 2019, nr. 35 è stato pubblicato l'avviso pubblico "Supporto alla gestione dei beni confiscati".

Tabella 22: procedura azione di supporto alla gestione dei beni confiscati

Procedura	Dip.DG	Atti di Programmazione	Prov. Attuativi	Fondo	Asse	OT	PI	O.S.	RA	Azione	Dotazione [€]	Beneficiari
Supporto alla gestione dei beni confiscati	60.09	DGR n. 73 del 14/02/2017 DGR n. 306 del 22/05/2018 DGR n. 143 del 09/04/2019	DD n. 35 del 19/07/2019 DD n. 2 del 24/01/2020	FSE	II	9	9.iv	11	9.6	9.6.4	3.613.000,00	14

La procedura, che sicuramente avrà un impatto indiretto anche sulla capacità istituzionale dei soggetti coinvolti e sulla *governance* multilivello è in fase di attuazione; infatti, risulta approvata solo a fine gennaio 2020 la graduatoria di n. 14 progetti ammissibili a finanziamento per un totale di 1.321.992,26 euro a valere sulle risorse POR FSE.

2.5 Le interrelazioni con il PRA

Come già anticipato, l'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa di gestione dei Fondi UE da parte delle amministrazioni italiane è stata evidenziata in modo forte nel corso dei precedenti cicli di programmazione, tanto che la Commissione, nell'Accordo di partenariato con l'Italia, ha chiesto di definire una procedura di verifica delle competenze e delle capacità delle Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi. Conseguentemente l'Accordo di partenariato 2014-2020 con l'Italia prevede che ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali si doti di uno strumento operativo attraverso il quale "accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa e il pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità ex ante". Con successiva nota dei Responsabili di Fondi Strutturali Europei è stato precisato che questo impegno doveva essere declinato nell'ambito del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) richiesto a tutte le Autorità di Gestione dei programmi cofinanziati.

In base a queste premesse la Regione Campania, sulla scorta di una attenta disamina delle principali criticità riscontrate soprattutto nel corso della Programmazione 2007-2013 dei Fondi comunitari, ha quindi elaborato il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) della Regione Campania, approvato con deliberazione di Giunta Regionale del 20 luglio 2016, n. 381 con il quale sono state rilevate, per ciascun fondo, specifiche criticità: di tipo procedurale, nell'organizzazione, nei sistemi di controllo, nelle funzioni trasversali e negli strumenti comuni, individuando a fronte di ciascuna criticità le possibili risposte da mettere in campo nel corso del primo biennio di detta attività sotto il controllo di un ben definito sistema di *governance* appositamente delineato.

lavorativa, lotta allo stigma, promozione della legalità e contrasto alla criminalità organizzata. Accedono a questa azione i soggetti che, nel rispetto della normativa vigente, hanno ricevuto in concessione i beni confiscati assegnati agli enti territoriali, nonché le cooperative e le associazioni che promuovono eventi e manifestazioni il cui obiettivo specifico è la valorizzazione del patrimonio costituito dai beni confiscati alla criminalità organizzata. Non possono accedere a questa azione gli enti pubblici, neppure in forma consortile.

A maggio 2017 l'Agencia di Coesione Territoriale ha avviato la cosiddetta Seconda Fase dei PRA relativa al biennio 2018 - 2020 nell'ottica di una maggiore concentrazione e standardizzazione degli interventi e l'individuazione di un set di interventi *standard* per tutte le Amministrazioni titolari dei PRA, la definizione di target predefiniti di efficienza amministrativa (riduzione tempi) e di efficacia finanziaria (performance di spesa), con esclusione dal campo di applicazione dei PRA degli interventi riferibili ad adempimenti di obblighi regolamentari, e l'introduzione di una fase preliminare di *self assessment* sulla realizzazione dei PRA fase I ed una valutazione nazionale indipendente dei PRA.

Nel corso della seconda metà del 2017, quindi, anche in Regione Campania è stata avviata una seconda fase, con una nuova elaborazione dei PRA per il biennio 2018-2019, basata sulla valutazione dei primi risultati conseguiti.

Conformemente alle indicazioni fornite dall'Agencia di Coesione, la seconda fase del PRA, rispetto a quanto previsto dalla sua formulazione precedente, ha previsto degli elementi di forte semplificazione e di standardizzazione dei processi, con l'obiettivo di superare alcune criticità incontrate nella prima fase.

In particolare, la seconda fase è incentrata su:

- la definizione di interventi più focalizzati e target definiti;
- un maggior raccordo tra interventi e target;
- interventi e target non riferiti ad adempimenti di obblighi regolamentari previsti per i fondi strutturali;
- miglioramento del processo di reporting qualitativo e di monitoraggio quadrimestrale;
- l'attivazione di momenti comuni di informazione-comunicazione ai cittadini.

In questo quadro il PRA, anche nella seconda fase, ha continuato ad essere il principale strumento a servizio delle Amministrazioni per migliorare l'attuazione delle proprie politiche di sviluppo e per avviare in modo coordinato una riforma della gestione dei fondi comunitari che possa contribuire anche al miglioramento del funzionamento delle Amministrazioni ad essi collegate, attraverso una riduzione significativa dei tempi e delle procedure, che devono essere rese più semplici e trasparenti in tutte le fasi (assegnazione, gestione e controllo degli interventi), al fine di renderle compatibili con le regole comunitarie e con l'efficacia richiesta dalle politiche di sviluppo.

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo fase II della regione Campania, approvato con deliberazione di Giunta Regionale del 4 settembre 2018, n. 545 ha sostanzialmente confermato l'impianto previsto nel PRA fase I, per cui il Responsabile politico è il Presidente della Giunta Regionale ed il Responsabile tecnico è il Dirigente dell'Unità di Staff "Raccordo con le Autorità di Gestione dei Fondi Europei e Responsabile del Piano di Rafforzamento Amministrativo", attualmente incardinata nella Direzione Generale "Autorità di Gestione Fondo Europeo di Sviluppo Regionale". È stato inoltre confermato il ruolo del Comitato di Indirizzo, che supporta il responsabile tecnico del PRA, e dell'Ufficio IX UDCP (Uffici di Diretta Collaborazione del Presidente) - Ufficio Attuazione Piano di miglioramento organizzativo, che, a sua volta, supporta il Comitato di Indirizzo e le attività connesse al PRA.

La composizione del Comitato di indirizzo è stata invece variata per garantirne una maggiore operatività. Nella sua composizione precedente il Comitato di Indirizzo era, infatti, composto dal Capo di Gabinetto, dagli Assessori alle Risorse Europee, alle Risorse Umane, al Bilancio, dal Responsabile della Programmazione Unitaria, dai Direttori Generali della Direzione Risorse Umane, della Direzione Risorse Finanziarie e della Direzione della Ricerca Scientifica con una compagine molto ampia che ne aveva appesantito la gestione. Nella nuova formulazione è stato invece notevolmente snellito, prevedendo che ne facciano parte solo il Capo di Gabinetto del Presidente, i responsabili della Programmazione Unitaria, delle Autorità di Gestione dei

Programmi Operativi FESR e FSE ed i Responsabili delle Direzioni Generali competenti in relazione alle tematiche trattate.

A livello più operativo, al gruppo di attuazione e monitoraggio del PRA, composto dai referenti delle Autorità di Gestione e delle strutture amministrative incaricate dell'attuazione degli interventi di miglioramento del PRA, è stato assegnato il compito di analizzare i risultati che emergono dal monitoraggio quadrimestrale e definire le eventuali proposte di variazione del Piano finalizzate al superamento delle criticità che emergono dal monitoraggio.

Metodologicamente esso è stato costruito a partire dall'analisi di contesto sviluppata nel processo di autovalutazione avviato a fine 2017, in cui sono state evidenziate le principali criticità incontrate nell'attuazione della prima fase dei Programmi Operativi. Al fine di affrontare e superare tali criticità, il PRA è stato quindi incentrato su tre gruppi di priorità di intervento, che forniscono la chiave di lettura della strategia di rafforzamento della Regione Campania la quale, in sostanza, mira a rafforzare i meccanismi di coordinamento dei Programmi Operativi in un contesto caratterizzato dalla loro notevole dimensione ed articolazione e dalla conseguente complessità del loro modello di *governance*.

Per ogni priorità, sono quindi stati definiti i relativi interventi di rafforzamento, alcuni dei quali riguardano esclusivamente uno dei due Programmi Operativi (prevalentemente il PO FESR) ma che, nella maggior parte dei casi, sono interventi trasversali che impattano su entrambi i Programmi con la finalità di consolidare i meccanismi di coordinamento delle strutture regionali impegnate nella loro attuazione. Le tre direttrici fondamentali di intervento sono:

- il rafforzamento della capacità di governo delle politiche;
- la standardizzazione dei processi, degli strumenti e delle capacità;
- il rafforzamento della *governance* multilivello.

Al primo gruppo di interventi, che mira a rafforzare la capacità di governo delle politiche, sono riconducibili:

- gli strumenti di *Business Intelligence* a supporto dei processi decisionali;
- l'implementazione di Piani annuali di attuazione;
- l'implementazione nei piani di *performance* di obiettivi collegati alla gestione dei Fondi;
- l'attivazione di procedure di controllo "*on going*" sui progetti finanziati;
- l'attivazione di strumenti a supporto delle decisioni – Piattaforma ITER.

Questa priorità strategica risponde all'esigenza di gestire la complessità dei processi attraverso un potenziamento degli strumenti di governo dei Programmi, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e di monitoraggio della successiva attuazione, ed ha quale obiettivo tanto di migliorare la capacità di analisi delle prospettive di concretizzazione della programmazione in campo, quanto di favorire l'analisi delle criticità e l'assunzione di scelte strategiche opportune. In tal modo, si sostiene un obiettivo strategico di fondo, che è quello di puntare ad un miglioramento della programmazione sia in termini quantitativi che qualitativi e di migliorare le *performance* finanziarie dei Programmi anche attraverso una progressiva riduzione dei tempi di attivazione e di esecuzione dei progetti.

Gli interventi incentrati su questo *focus* strategico prevedono attività parallele nei due Programmi operativi, ad eccezione delle procedure di *controllo on going* sui progetti, che sono state attivate nell'ambito del PO FESR relativamente ai progetti che finanziano Opere pubbliche.

La seconda priorità strategica, che punta alla "Standardizzazione dei processi, degli strumenti e delle capacità", riguarda i seguenti interventi di rafforzamento:

- predisposizione di schemi di bandi tipo/Avvisi;
- utilizzo delle opzioni di costo semplificato;

- rafforzamento delle competenze;
- strumenti informatizzati per la selezione dei beneficiari;
- funzioni di interoperabilità tra il sistema di scambio elettronico dei dati dell'AdG e il sistema di contabilità.

Nello specifico, l'obiettivo di carattere organizzativo, di puntare su un rafforzamento delle competenze e su una più puntuale responsabilizzazione del personale coinvolto nell'attuazione dei Programmi, anche attraverso l'inclusione degli obiettivi dei Programmi nei Piani della *performance* prevista nell'ambito del Rafforzamento della capacità di governo, è finalizzato al miglioramento dei tempi procedurali ed all'avanzamento della spesa per entrambi i Programmi Operativi. Gli altri interventi volti alla standardizzazione dei processi e degli strumenti mirano invece prevalentemente al contenimento dei tempi procedurali, oltre che, in alcuni casi, al miglioramento delle performance finanziarie.

La terza priorità è dedicata al "Rafforzamento della *governance* multilivello e degli *stakeholder*". Rientrano in tale gruppo i seguenti interventi di rafforzamento:

- attività di Tutoring a favore dei Beneficiari;
- attività di affiancamento a favore degli Organismi Intermedi;
- sistemi di gestione dei procedimenti amministrativi;
- strumenti operativi unitari di coordinamento per le politiche di sviluppo;
- aree dedicate ai Beneficiari dei Programmi;
- trasparenza e semplificazione a favore dei cittadini attraverso il Progetto Regione in un click.

In particolare, relativamente alle responsabilità attuative dei Beneficiari, gli interventi messi in campo hanno l'obiettivo di velocizzare l'avanzamento dei progetti, incidendo così sulla performance amministrativa e finanziaria dei Programmi.

3. La capacità istituzionale e la governance multilivello

Come già accennato, l'obiettivo tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente" attraverso la priorità di investimento 11.i "Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona *governance*." Nell'ambito del POR Campania FSE 2014 – 2020 trova attuazione attraverso l'utilizzo delle risorse appostate sull'Asse IV, Capacità istituzionale, con una dotazione dei 25.110.000,00 che, nel perseguire il proprio Obiettivo Tematico di riferimento, si collega, in termini di inquadramento strategico e operativo, al Piano di Rafforzamento Amministrativo approvato con deliberazione di giunta regionale del 20 luglio 2016, n. 381, di cui si è già detto.

Come già accennato, il processo di miglioramento dell'efficienza della P.A. e della *governance* multilivello perseguito segue sinergicamente diverse linee di intervento: dalla riduzione degli oneri burocratici alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, dalla valorizzazione del principio di trasparenza (inclusi i provvedimenti relativi alla digitalizzazione), ad un rafforzamento delle modalità di intervento condivise, basate sul coinvolgimento dei territori e dei networks di attori strategici su cui agiscono.

Considerata la loro natura e finalità, quindi, coerentemente con l'OT 11 dell'Accordo di partenariato, anche gli interventi finanziati nell'ambito dell'Asse IV del POR Campania FSE 2014 – 2020 sono serventi rispetto agli altri obiettivi tematici del Programma, in quanto sono finalizzati all'innalzamento dell'efficienza e della qualità del lavoro svolto dalle strutture amministrative che devono provvedere alla programmazione ed all'attuazione delle politiche pubbliche. Questo è reso evidente dalla declinazione dei suoi risultati attesi che, ricordiamolo, sono:

11.3, Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni;

11.4, Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario;

11.5, Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso;

11.6, Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale.

Basta la semplice lettura delle declaratorie dei risultati attesi per cogliere l'interconnessione esistente tra loro, e, in particolare, come i primi quattro risultati attesi siano anche indirettamente funzionali al miglioramento della *governance* multilivello che, per molti aspetti costituisce anche uno degli effetti finali delle altre azioni. Questo in quanto il processo di miglioramento dell'efficienza della P.A. e della *governance* multilivello viene perseguito ancor più che attraverso interventi di rafforzamento del sistema delle relazioni istituzionali, attraverso interventi specifici di rafforzamento tecnico-amministrativo del personale e delle procedure di gestione tanto delle attività di rete che di quelle di programmazione e gestione delle politiche che, una volta implementati, trovano il loro effetto naturale anche nel miglioramento dei rapporti tra i vari livelli istituzionali, ed è questo il motivo per cui il 60 per cento degli interventi avviati nell'ambito dell'Asse sono azioni trasversali rispetto a diversi risultati attesi o a supporto della realizzazione di azioni relative ad altri Assi del Programma, come si vedrà più nel dettaglio nel prosieguo della trattazione.

Complessivamente, in seguito al forte ritardo con il quale è partito il Programma, anche gli interventi programmati su questa priorità hanno avuto un ritardo di attuazione, come si può vedere facilmente dall'analisi del suo avanzamento finanziario dal 2018.

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Tabella 23: avanzamento finanziario della priorità 11.i al 30 novembre 2020

	Dotazione Finanziaria	Importo Programmato	Impegni Giuridicamente Vincolanti	Importo Liquidato	Importo certificato
Priorità 11.i 2018	25.110.000,00	22.704.827,94	21.822.765,99	5.798.176,57	6.451.414,46
Priorità 11.i 2019	25.110.000,00	22.704.827,94	22.050.537,98	7.181.375,60	8.308.310,05
Priorità 11.i al 30/11/2020	25.110.000,00	24.231.580,00	23.997.290,00	7.181.375,60	10.290.468,06

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG POR Campania FSE 2014/20

Coerentemente con il loro stato di avanzamento procedurale/amministrativo, la maggior parte delle procedure attivate relativamente alla priorità 11.i ha cominciato a produrre certificazione solo nel 2018, senza peraltro raggiungere l'obiettivo di *performance* finanziaria di medio periodo e solo al 30 novembre 2020 si arriva a poter dire che le risorse disponibili sono quasi tutte programmate (96,49%). Alla stessa data risulta certificato solo poco più del 42 per cento (il 42,47%) delle risorse programmate.

Per il perseguimento degli obiettivi prefissati, dall'inizio del Programma sono state programmate cinque procedure, attualmente ancora in corso, che hanno concorso a valorizzare la tabella di avanzamento finanziario appena vista, e che sono quelle riportate nella tabella che segue con il relativo stato di avanzamento finanziario.

Tabella 24: Elenco procedure attuate Asse IV al 30.12.2020

Procedura	Importo Programmato	Impegni Giuridicamente Vincolanti	Importo liquidato	Importo Totale Certificato
Accordo Regione Campania - DFP per il rafforzamento della capacità istituzionale	2.620.000,00	2.347.771,98	2.347.771,98	2.347.771,98
Accordo Regione Campania - Università, per il rafforzamento della capacità istituzionale	7.000.000,00	7.022.322,55	1.693.346,85	4.809.199,08
Programma integrato di interventi di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della Pubblica Amministrazione IFEL	5.000.000,00	4.997.992,30	999.958,42	999.598,42
Piano Lavoro - Formez	8.111.580,00	8.111.580,00	1.316.965,58	1.316.965,58
Supporto Ambiti Territoriali IFEL	1.500.000,00	1.497.623,20	823.692,77	816.933,01

Fonte: AdG POR Campania FSE 2014/20

Coerentemente con la natura degli interventi, fortemente trasversali, la maggior parte delle procedure avviate per il perseguimento degli obiettivi programmati in relazione all'obiettivo tematico sono azioni trasversali rispetto a diversi risultati attesi o a supporto della realizzazione di azioni relative ad altri Assi del Programma. Delle cinque procedure attivate, solo due afferiscono ad un solo risultato atteso, il Piano Lavoro - FORMEZ ed il Supporto agli Ambiti territoriali, come riportato nel dettaglio nella tabella che segue.

Tabella 25: programmazione procedure relative all'OT. 11.i per Risultato atteso

R.A./Procedura	11.3	11.4	11.5	11.6	TOTALE
Accordo Regione Campania - DFP - per lo sviluppo della capacità istituzionale	652.966,00		338.102,00	1.628.931,26	2.620.000,00

R.A./Procedura	11.3	11.4	11.5	11.6	TOTALE
Accordo Regione Campania - Università, per il rafforzamento della capacità istituzionale	4.730.352,11			2.269.647,89	7.000.000,00
Programma integrato di interventi di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della Pubblica Amministrazione IFEL	1.830.061,00		160.930,20	3.009.008,80	5.000.000,00
Piano Lavoro - Formez	8.111.580,00				8.111.580,00
Supporto Ambiti Territoriali	1.500.000,00				1.500.000,00
Totale	16.824.959,85		499.032,20	6.907.587,95	24.231.580,00

Fonte: AdG POR Campania FSE 2014/20

Per il perseguimento del risultato atteso 11.4, Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario non risulta programmato invece alcun intervento.

3.1 Accordo Regione Campania – Dipartimento della Funzione Pubblica per lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania

Già nel 2013 la Regione Campania aveva stipulato un accordo di collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica [36] per iniziative perfettamente corrispondenti con quelle previste dall'Asse IV, capacità istituzionale del POR Campania FSE 2014 – 20. Poiché l'amministrazione regionale intendeva proseguire l'implementazione del processo di riorganizzazione precedentemente avviato, con la deliberazione di giunta del 16 dicembre 2015, n. 721, ha autorizzato il proseguimento del "Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania" oggetto del citato accordo di collaborazione, che vedeva il FORMEZ come soggetto attuatore per un importo massimo di 2.620.000,00 euro.

Il progetto approvato con la citata deliberazione prevedeva sei linee d'azione costituenti delle singole attività progettuali.

1. Supporto all'attuazione della nuova organizzazione e all'attivazione del ciclo di gestione della performance e sviluppo delle competenze.

La scheda progettuale prevedeva due azioni, l'attivazione del ciclo di gestione della performance e di processi di autovalutazione e miglioramento con il modello europeo CAF e Analisi di bilancio delle competenze. Destinatari dell'intervento sono quindi stati i dipendenti ed i dirigenti delle singole Direzioni generali della Regione Campania attraverso incontri e webinar finalizzati non solo alla piena mappatura delle competenze manageriali, ma volti a rafforzare la cultura manageriale in termini di coinvolgimento e partecipazione del personale al ciclo Pianificazione, attuazione, verifica, monitoraggio e revisione.

2. Sviluppo del sistema di controllo di gestione.

La scheda progettuale prevedeva più interventi: la progettazione di un sistema di controllo di gestione e integrazione del sistema di controllo con gli strumenti di gestione del ciclo della performance applicando la metodologia alle tre direzioni generali già in sperimentazione per il controllo di gestione; un'azione di accompagnamento all'armonizzazione contabile; la realizzazione di una seconda edizione del corso di formazione per la rete dei controller lo sviluppo della piattaforma *cloud* per il controllo del controllo di gestione. Destinatari

³⁶ Accordo di collaborazione tra Regione Campania e Dipartimento della Funzione Pubblica del 5 giugno 2013.

dell'intervento sono stati i dipendenti ed i dirigenti dell'amministrazione regionale al fine di adeguarne le competenze.

3. Supporto all'implementazione di processi di semplificazione normativa e delle procedure. Il progetto ha previsto la realizzazione di due attività: la formulazione di proposte di semplificazione, amministrativa e normativa per l'attuazione della legge regionale del 14 ottobre 2015, n. 11, "La Regione in un *click*" e la definizione dell'assetto organizzativo per la definizione dei processi di pubblicazione degli *opendata*, con una interrelazione con i progetti controllo di gestione e prevenzione della corruzione.
4. Sviluppo di un piano di Prevenzione della Corruzione redatto sulla base del Protocollo anticorruzione tra Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Campania del 17 maggio 2013.

Obiettivo del progetto è stato l'assistenza all'amministrazione regionale nell'attività di elaborazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione per accrescere la trasparenza e la capacità di prevenzione dei rischi della regione e nell'attuazione della formazione generale trasversale in tema di prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità da estendere alla totalità dei dipendenti in servizio e la previsione di una specifica attività di comunicazione.

5. Sviluppo delle competenze regionali per migliorare la partecipazione della Regione Campania alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea ed alla gestione dei Fondi strutturali.

Il progetto prevedeva la realizzazione di più attività volte a: accrescere la capacità di programmazione della Regione Campania in un'ottica di integrazione, orizzontale e verticale, tra le diverse policy e i diversi programmi di intervento oltre che quella di analisi e decisione sugli strumenti sui loro strumenti attuativi; supportare la fase di avvio dei POR 2014 – 2020 in particolare per l'attuazione del PRA; implementare e potenziare la partecipazione della Regione Campania ai processi decisionali europei e sostenerla nell'applicazione dei principi di *better regulation*, individuare una *governance* efficace per la gestione dei flussi di informazione normativa derivanti dall'unione europea. Destinatari dell'intervento sono stati in primis gli uffici della Programmazione unitaria ed il personale del Consiglio regionale

6. Rafforzamento dei sistemi territoriali di sviluppo.

Il progetto prevedeva due azioni: il sostegno alla programmazione 2014 – 2020 nei sistemi territoriali per sostenere il processo di associazionismo tra i Comuni per l'accesso ai fondi europei ed un'azione di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali allo scopo di supportare la regione e gli enti locali prima ad avviare e poi a consolidare forma associative tra comuni per la gestione di servizi e funzioni per perseguire obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Destinatari dell'intervento sono le quattro aree della Campania selezionate per partecipare alla strategia nazionale delle aree interne "Alta Irpinia", "Vallo di Diano", "Tammara-Titerno", "Cilento Interno" per fornire l'adeguato supporto per il completamento della progettazione della strategia d'area, e il sostegno allo sviluppo di forme associative comunali, rivolta ai comuni che devono ancora realizzare il lavoro preparatorio alla costituzione della forma associativa e le associazioni di comuni, i comuni convenzionati e le unioni di comuni che non hanno ancora reso operativa tale forma.

Come per la maggior parte degli interventi immateriali, coerentemente con le ricadute che per definizione hanno gli investimenti in capitale umano, i sei progetti finanziati, destinati alla pubblica amministrazione, sono stati programmati a valere su più azioni che si presupponeva ne avrebbero beneficiato e più in particolare sui risultati attesi 11.3, Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni; 11.5, Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione e 11.6, Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei

programmi di investimento pubblico anche se la quota maggiore del progetto è stata finalizzata al miglioramento della *governance* multivilello.

A fronte di una previsione programmatica di 2.620.000,00 euro, funzionale al perseguimento di ben tre dei risultati attesi dell'Asse, l'intervento risulta completato per l'importo complessivo di 2.347.771,98 euro, pari al 89,60 per cento del suo valore, già completamente certificati al 31 dicembre 2018.

Tabella 26: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: avanzamento finanziario al 30 novembre 2020

Risultato atteso	11.3	11.5	11.6	TOTALE
Importo Programmato	652.966,00	338.102,00	1.628.931,26	2.619.999,26
Impegni Giuridicamente Vincolanti	609.681,03	254.175,50	1.483.915,45	2.347.771,98
Importo liquidato	742.246,79	272.905,53	1.332.619,66	2.347.771,98
Importo Totale Certificato	609.681,03	254.175,50	1.483.915,45	2.347.771,98

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE prot. 2020.0607255

Dal punto di vista attuativo, al di là delle molteplici attività che si sono concluse coerentemente agli obiettivi progettuali, in termini di efficacia è importante segnalare il contributo della procedura al perseguimento degli obiettivi della Priorità, stabiliti dal Programma.

Oltre al contributo al target di certificazione, oggettivamente marginale coerentemente con quello che è il valore complessivo dell'intervento, è importante segnalare che, malgrado il suo valore, pari a meno del 10 per cento del valore dell'Asse, le attività intraprese, da sole, hanno raggiunto 2.952 lavoratori, pari al 88,46 per cento del valore target dell'indicatore di output CO05, Lavoratori, compresi lavoratori autonomi a fine programma.

Un piccolo contributo viene fornito anche all'indicatore C022, Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici, anche se solo per un valore inferiore al dieci per cento, coerentemente con la dimensione dell'intervento.

Tabella 27: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020

Indicatori di output	Descrizione	U.m.	Target 2023	Contributo al target	Incidenza % del contributo
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	3.337	2.952	88,46
CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	Num.	68	6	8,82
CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative	Num.	1	0	0,00
FIN_1	Spesa certificata	€	25.110.000,00	2.347.771,98	9,35

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE prot. 2020.0607255

Il risultato raggiunto in termini di conseguimento dell'indicatore di output può essere letto anche in un'ottica di genere, dalla quale si rileva che la realizzazione degli interventi è stata rivolta in maniera perfettamente bilanciata ai due sessi, tanto che le percentuali in cui sono stati effettivamente raggiunti dall'attività realizzata sono sostanzialmente analoghi (88,47 di maschi e 88,45 di femmine).

Tabella 28: Accordo Regione Campania – Dipartimento della funzione Pubblica: contributo all'indicatore di output CO05 in un'ottica di genere al 30 novembre 2020

Indicatore di output	Descrizione	U.m.	Target 2023		Risultato		% di contributo	
			M	F	M	F	M	F
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	2.021	1.316	1.788	1.164	88,47	88,45

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE

3.2 Collaborazione istituzionale tra la Regione Campania e le Università per il rafforzamento della capacità istituzionale

La Giunta Regionale, facendo seguito a due suoi precedenti provvedimenti relativi rispettivamente all'approvazione di uno schema di Protocollo d'intesa tra la Regione Campania le sette Università Campane, per la definizione dei reciproci ambiti di collaborazione volti a promuovere ricerche, strumenti e metodologie che favoriscano il miglioramento della qualità e dell'efficienza delle Amministrazioni pubbliche (DGR 219/2016), e tra la Regione Campania con il Comitato Universitario Regionale (CUR) e l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", l'Università degli Studi "L'Orientale", l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", l'Università degli Studi di Salerno, la Seconda Università degli Studi di Napoli, l'Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" e l'Università degli Studi del Sannio, per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune nei settori dell'ambiente e del territorio, mobilità sostenibile, energia, ricerca medica, tutela della salute, dissesto idrogeologico e sismico, cultura, turismo, beni e patrimonio culturale, aerospazio, nonché ogni altro settore o ambito disciplinare ritenuto di interesse generale e che costituisce materia di interesse istituzionale comune, con deliberazione del 20 dicembre 2016, n. 743 ha programmato, nell'ambito dell'Asse IV del POR FSE 2014/2020, a valere sugli obiettivi specifici 11.3 "Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione" e 11.6 "Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi d'intervento pubblico", le azioni 11.3.3 "Interventi di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli *stakeholders* anche attraverso la creazione di reti per la cooperazione e lo scambio di esperienze" e 11.6.10 "Accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali, con priorità per le aree di missione".

La programmazione finanziaria dell'intervento di 7.000.000,00 euro, coordinato da un Comitato composto da rappresentanti dell'Autorità di gestione del POR FSE, della Programmazione Unitaria, della Direzione Generale per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione, della Direzione Generale o struttura di line competente in base al progetto implementato, del Dipartimento universitario indicato dal Comitato Universitario Regionale, attesa la sua trasversalità, è stata inizialmente imputata a livello programmatico per 4.730.352,11 euro sul RA 11.3 e per 2.269.667,89 sul RA 11.6.

Ancora una volta quindi, un piano di interventi approvato dalla Giunta prevede un approccio integrato nel senso che diversi progetti vengono messi a sistema nell'ambito di un programma più ampio che aggredisce il problema da più punti di vista: quello del RA 11.3 e quello del RA 11.6, con la creazione di tavoli tematici relativi agli ambiti che sono stati individuati come bisognosi di un intervento di rafforzamento amministrativo.

Tabella 29: Progetti di collaborazione in relazione all'attività di capacità istituzionale, relativamente al RA 11.3

Oggetto	Università	Importo
Linee Guida e Proposte per I 4.0 – Campania	Università degli Studi del Sannio in Benevento	550.000,00
Le Università campane e le Azioni previste dal Piano Energetico Ambientale Regionale 2017 (PEAR C17)	Università degli Studi del Sannio in Benevento	560.000,00

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Oggetto	Università	Importo
Ricerca sulle aree di crisi, ZES e piano del lavoro in Campania	Università degli Studi del Sannio in Benevento	580.000,00
Consultazione per la revisione e il consolidamento delle linee strategiche di Ricerca e Innovazione nell'ambito di sviluppo dell'infrastruttura AV/AC Napoli-Bari	Università degli Studi del Sannio in Benevento	400.000,00
Analisi critica e linee strategiche per il potenziamento del sistema Moda in Campania	Università degli Studi della Campania - 'Luigi Vanvitelli'/Uff_eFatturaPA	510.000,00
Revisione e il consolidamento delle Linee strategiche di Ricerca e Innovazione (ambito di sviluppo 'Aerospazio')	Università degli Studi della Campania - 'Luigi Vanvitelli'/Uff_eFatturaPA.	450.000,00
Potenziamento e analisi critica dell'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica della Regione Campania	Università degli Studi di Napoli Federico II/Ripartizione Affari Generali	520.000,00
Analisi dei fabbisogni di innovazione nelle imprese agroindustriali regionali e dell'offerta di strumenti di supporto	Università degli Studi di Napoli Federico II/Ripartizione Affari Generali	510.860,00
Le politiche per la competitività dei sistemi produttivi campani: mappatura delle reti ed analisi degli Strumenti al fine di rafforzare l'azione amministrativa	Università degli Studi di Napoli Federico II/Ripartizione Affari Generali	465.011,25
Progettazione Automatizzata	Università degli Studi di Napoli Federico II/Ripartizione Affari Generali	500.000,00
Consultazione per la revisione e il consolidamento delle linee strategiche di Ricerca e Innovazione nell'ambito di sviluppo 'Automotive'	Università degli Studi di Salerno	510.000,00

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su atti AdG

Tabella 30: Progetti di collaborazione in relazione all'attività di capacità istituzionale, relativamente al RA 11.6

Oggetto	Università	Oggetto
Pubblica Amministrazione: Semplificare i processi decisionali, migliorare la performance	Università degli Studi Federico II,	72.239,00
	Università degli studi di Napoli Parthenope	78.788,72
	Università degli Studi Vanvitelli	51.431,43
	Università degli studi del Sannio	80.308,00
	Università degli studi di Salerno	127.409,63
	Università degli studi di Napoli S. Orsola Benincasa	80.000,00
	Università degli Studi l'Orientale	76.274,52
"Metodologie per la valutazione puntuale del rischio idrogeologico in aree fortemente antropizzate e strumenti per le strategie di sviluppo regionale	Università degli Studi Federico II,	70.000,00
	Università degli studi di Napoli Parthenope	70.000,00
	Università degli Studi Vanvitelli	45.000,00
	Università degli studi del Sannio	45.000,00
	Università degli studi di Salerno	120.000,00
	Università degli studi di Napoli S. Orsola Benincasa	25.000,00
	Università degli Studi l'Orientale	25.000,00

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su atti AdG

Le attività relative al citato piano di interventi sono ancora in corso, ma hanno già contribuito alla valorizzazione dell'indicatore di output CO22 per il 20,59 per cento del suo target al 2023.

Tabella 31: Collaborazione istituzionale con le Università della Campania: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020

Indicatori di output	Descrizione	U.m.	Target 2023	Contributo al target	Incidenza % del contributo
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	3.337	0	0
CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	Num.	68	14	20,59

Indicatori di output	Descrizione	U.m.	Target 2023	Contributo al target	Incidenza % del contributo
CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative	Num.	1	0	0,00
FIN_1	Spesa certificata	€	25.110.000,00	4.809.199,08	19,15

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE prot. 2020.0607255

3.3 Programma integrato di interventi di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della Pubblica Amministrazione

Con la deliberazione del 21 dicembre 2015, n. 763 la di Giunta regionale ha programmato la stipula di un Accordo di collaborazione per un Programma integrato di interventi per il periodo 2016 – 2020 con il Dipartimento della Funzione Pubblica che preveda delle linee di indirizzo volte a migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione, alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo regionale, alla migliore efficienza e qualità dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese, l’aumento della trasparenza e l’accesso ai dati pubblici attraverso il miglioramento dei sistemi informativi ed il miglioramento delle procedure relative agli appalti pubblici e della capacità di progettazione, sia a livello regionale che locale, programmando a tale scopo una spesa di 5.000.000,00 euro.

Con la successiva deliberazione del 3 ottobre 2017, n. 607, la Giunta, ha previsto la costituzione di un Comitato di Indirizzo del Piano di interventi e, nel riaffermare il proprio obiettivo programmatico già definito con la precedente deliberazione 763/15, la ha modificata parzialmente approvando l’articolazione del seguente programma di interventi.

1. Miglioramento organizzativo delle funzioni trasversali e definizione degli strumenti comuni (tra cui ad es. attuazione e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza).
2. Rafforzamento delle competenze del management su settori strategici e su funzioni trasversali.
3. Misure di semplificazione per il cittadino e per l’imprenditore.
4. Supporto alle azioni di coordinamento e monitoraggio della programmazione dei fondi SIE, del POC, del FSC e altri strumenti di programmazione.
5. Misure di riorganizzazione della partecipazione della partecipazione regionale ai processi normativi europei.
6. Sistemi e strumenti finalizzati al controllo strategico, al controllo di gestione e alla misurazione e valutazione della *performance*.
7. Strumenti per il riordino normativo e miglioramento della qualità della normazione.
8. Iniziative di rafforzamento del partenariato, in coerenza con gli indirizzi di Europa 2020-codice di Condotta Europeo del Partenariato ed interventi di qualificazione ed *empowerment* delle istituzioni e degli attori economico-sociali.
9. Area delle politiche settoriali (tra cui, ad es.: Strategia Nazionale per le aree interne; politiche giovanili).

Come già detto, tutta l’attività prevista dal Programma, che con decreto dirigenziale del 21 febbraio 2018 è stata affidata ad IFEL Campania, per l’importo complessivo di 4.997.992,30 euro, affinché ne fosse garantito il raccordo con gli interventi programmati a livello centrale e locale, nell’ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale, è stato posto sotto il controllo di un Comitato di Indirizzo la cui composizione è stata modificata il 6 febbraio 2018, con deliberazione 2018 che ne ha rideterminato la composizione stabilendone la seguente composizione: Autorità di Gestione del POR Campania FSE 2014-2020, con funzioni di

Presidente, dalle Autorità di Gestione dei Fondi SIE, dal referente del PRA, dall'Ufficio Legislativo, dalla Direzione Generale delle Risorse Umane e dalla Direzione Generale della Ricerca Scientifica.

Al Comitato di indirizzo sono stati attribuiti compiti di indirizzo e supervisione delle attività di progetto; più esattamente provvederà a: - svolgere azioni di indirizzo programmatico anche al fine di promuovere la realizzazione integrata degli interventi; - esprimere parere preventivo all'approvazione del Piano degli interventi, allo scopo di valutare la congruità delle attività programmate, della tempistica di realizzazione delle linee di intervento, del gruppo di lavoro coinvolto nel progetto, rispetto alle finalità alla base della presente Convenzione; - esprimere il proprio parere sulle proposte di modifica e/o di integrazione al Piano degli interventi approvato; - valutare l'opportunità di apportare modifiche alle linee di intervento rivelatesi inattuabili o poco efficaci rispetto al sorgere di nuove esigenze; - verificare periodicamente il raggiungimento delle finalità del Programma; - definire azioni di raccordo per le attività di comunicazione del Programma; - rilasciare pareri consultivi in merito alle attività oggetto della Convenzione; - rilasciare il proprio parere sulle eventuali richieste di proroga.

Dal punto di vista attuativo, il programma, ancora in corso, proprio per la sua interdisciplinarietà e trasversalità, è funzionale al perseguimento di ben tre dei risultati attesi dell'Asse: RA11.3, Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni, RA 11.5, Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso e RA 11.6, Miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale.

Tabella 32: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: avanzamento finanziario al 30 novembre 2020

Risultato atteso	11.3	11.5	11.6	TOTALE
Importo Programmato	1.830.061,00	160.930,20	3.009.008,80	5.000.000,00
Impegni Giuridicamente Vincolanti	1.830.061,00	160.930,20	3.007.001,10	4.997.992,30
Importo liquidato	302.503,13	32.186,03	664.909,26	999.598,42
Importo Totale Certificato	302.503,12	32.186,03	664.909,26	999.598,41

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE prot. 2020.0607255

Dalla lettura del contributo già rilevabile agli indicatori del programma si può desumere che gli interventi già conclusi abbiano avuto un esito coerente con gli obiettivi progettuali. Benché infatti il livello di certificazione raggiunto rispetto al programmato sia relativamente modesto (19,99%), è già significativo il contributo agli indicatori di output dell'Asse.

Dal punto di vista attuativo, al di là delle molteplici attività che si sono concluse coerentemente agli obiettivi progettuali, è importante segnalare il contributo della procedura al perseguimento degli obiettivi del programma. Le attività intraprese, infatti, hanno già raggiunto complessivamente 2.741 lavoratori, il che costituisce oltre l'ottanta per cento del target di fine periodo dell'indicatore CO05, Lavoratori, compresi lavoratori autonomi, di tutti gli interventi programmati sulla priorità in esame.

Un piccolo contributo viene fornito anche all'indicatore C022, Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici, che contribuisce a valorizzare per il 13,24 per cento.

Considerato che il valore complessivo dell'intervento programmato ammonta a solo a meno del venti per cento del valore complessivo delle risorse disponibili, si può già considerare l'intervento come un'iniziativa di successo almeno rispetto all'obiettivo del perseguimento degli obiettivi di Programma.

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Tabella 33: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: contributo al Target di programma al 30 novembre 2020

Indicatori di output	Descrizione	U.m.	Target 2023	Contributo al target	Incidenza % del contributo
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	3.337	2.741	82,14
CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	Num.	68	9	13,24
CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative	Num.	1	0	0,00
FIN_1	Spesa certificata	€	25.110.000,00	999.598,41	19,99

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE prot. 2020.0607255

Il risultato raggiunto in termini di conseguimento dell'indicatore di output può essere letto anche in un'ottica di genere, dalla quale si rileva, nella fase di attuazione raggiunta, rispetto agli obiettivi di fine periodo, gli interventi hanno raggiunto, in termini percentuali, una quota maggiore di donne.

Tabella 34: Programma integrato di interventi di rafforzamento amministrativo: contributo all'indicatore di output CO05 in un'ottica di genere al 30 novembre 2020

Indicatore di output	Descrizione	U.m.	Target 2023		Risultato		% di contributo	
			M	F	M	F	M	F
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	2.021	1.316	1585	1.156	78,43	87,84

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG FSE

3.4 Piano per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni della Campania

Per fronteggiare il fabbisogno delle amministrazioni della regione che dopo il blocco del turn over degli ultimi anni aggravato dall'esodo di personale indotto dal regime pensionistico introdotto dalla cosiddetta quota 100, e sostenerle nelle procedure di reclutamento che spesso attivano un interesse superiore alle loro capacità di gestione, tanto amministrativa che organizzativa, nell'ambito delle attività di potenziamento della capacità istituzionale ed amministrative la Giunta Regionale con deliberazione del 11 luglio 2018, n. 444 ha dato attuazione alle linee di indirizzo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione finalizzata all'avvio di un corso concorso a cura della Commissione interministeriale RIPAM, regionali. Considerato che tra le attività prevista tanto nella sua funzione istituzionale di ente di coordinamento territoriale che nell'ambito del proprio Programma operativo FSE 2014 - 2020 era previsto uno specifico obiettivo tematico relativo al rafforzamento della capacità istituzionale, e che tale obiettivo va perseguito innanzitutto attraverso il reclutamento di personale sa impiegare nelle pubbliche amministrazioni, con deliberazione di Giunta Regionale del 9 ottobre 2018, n. 625 ha approvato il progetto presentato dal FORMEZ PA, relativo all'attuazione di un corso concorso RIPAM, previo svolgimento di una ricognizione dei fabbisogni e della capacità assunzionale dell'amministrazione regionale e degli enti locali campani attraverso una manifestazione di interesse. Il progetto, intendendo intervenire anche sulla qualità del personale, conformemente all'esperienza già maturata dalla Commissione interministeriale RIPAM a livello nazionale, ha previsto che prima di essere assegnato alle amministrazioni aderenti al progetto i soggetti selezionati vengono avviati ad un percorso di formazione costituito tanto da una parte di didattica tradizionale tanto da un periodo di formazione/lavoro attraverso un periodo di stage presso le amministrazioni destinatarie dell'intervento.

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Si tratta di un progetto mutuato da un'esperienza di successo nata nel 1994 presso l'Allora Ministero della Funzione Pubblica che ha costituito una *best practice* di livello nazionale, che viene condotta per la prima volta a livello regionale.

L'avviso manifestazione di interesse per la selezione l'adesione delle amministrazioni interessate è stato approvato il successivo 17 ottobre 2018, con decreto n. 194 i cui termini sono stati poi riaperti con il decreto 1 del 25 gennaio 2019.

A fronte dei 284 enti che hanno risposto all'avviso (DD. 10/4/2019, n. 64) hanno sottoscritto il Protocollo di adesione alla manifestazione di interesse 159 enti pubblici, di cui 5 comunità montane, 3 aziende pubbliche e 151 comuni.

Tabella 35: enti pubblici che hanno sottoscritto il protocollo di adesione alla manifestazione di interesse ex DD. 194/2018 e 1/2019

Airola	Montemiletto
Albanella	Montesano sulla Marcellana
Angri	Montesarchio
Apice	Montoro
Apollosa	Napoli
Aquilonia	Nocera Superiore
Ariano Irpino	Ottaviano
Arienzo	Padula
Arpaise	Pannarano
Atripalda	Paupisi
Avellino	Pellezzano
Baia e Latina	Perito
Baronissi	Petina
Benevento	Piano di Sorrento
Boscotrecase	Pietradefusi
Bracigliano	Pietraroja
Buccino	Pietravairano
Calabritto	Pisciotta
Calitri	Polla
Campagna	Pontecagnano Faiano
Cancello Arnone	Portici
Caposele	Postiglione
Capriati al Volturno	Pozzuoli
Carife	Pratella
Casamarcano	Procida
Casapesenna	Quarto
Casapulla	Reino
Casola di Napoli	Roccabascerana
Casoria	Roccamonfina
Castel Baronia	Roccaromana
Castellammare di Stabia	Rocchetta e Croce
Castello di Cisterna	Roscigno
Castelvenere	Ruviano
Castelvetero sul calore	Salerno
Celle di Bulgheria	San Giorgio a Cremano
Cellole	San Giorgio del Sannio
Ceppaloni	San Gregorio Matese
Cervino	San Mango Piemonte
Cesa	San Marco dei Cavoti
Chianche	San Martino Valle Caudina
Conca della Campania	San Michele di Serino
Contursi Terme	San Paolo Bel Sito
Conza della Campania	San Potito Sannitico
Crispano	San Potito Ultra
Ercolano	San Sebastiano al Vesuvio
Faicchio	San Tammaro
Flumeri	San Valentino Torio
Foglianise	Santa Maria a Vico

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

Foiano di Val Fortore	Santa Maria Capua Vetere
Fontanarosa	Sant'Angelo a Cupolo
Formicola	Sant'Antimo
Francolise	Sant'Arcangelo Trimonte
Frattamaggiore	Sant'Arsenio
Frigento	Sanza
Gesualdo	Sarno
Giffoni Sei Casali	Saviano
Gioia Sannitica	Scafati
Greci	Scala
Guardia Sanframondi	Serino
Liberi	Siano
Limatola	Sicignano degli Alburni
Lioni	Succivo
Lusciano	Telese Terme
Macerata Campania	Torre Annunziata
Maddaloni	Torre del Greco
Manocalzati	Torrecuso
Marano di Napoli	Tramonti
Marigliano	Trentola-Ducenta
Marzano Appio	Trevico
Massa Lubrense	Valle di Maddaloni
Mignano Monte Lungo	Vico Equense
Mondragone	Vietri sul Mare
Montaguto	Visciano
Monte di Procida	Volturara Irpina
Monte San Giacomo	Zungoli
Montella	Comunità montana "Bussento - Lambro e Mingardo"
ARETUR	Comunità montana "Monte Maggiore"
ACAMIR	Comunità montana "Monte Santa Croce"
ACER	Comunità montana "Titerno e Alto Tammaro"
	Comunità montana "Vallo di Diano"

Fonte: dato AdG prot.2020.0607262

La tornata concorsuale è stata organizzata sulla base dei fabbisogni rilevati tramite un'apposita ricognizione effettuata presso le amministrazioni al fine di definire il fabbisogno quali-quantitativo di personale da selezionare.

Tenendo conto anche del fabbisogno della Giunta e del Consiglio Regionale il corso -concorso è stato bandito per il reclutamento di 1.225 unità di personale a tempo indeterminato per il profilo C, di cui 188 unità presso la Giunta regionale della Campania, 18 unità presso il Consiglio regionale della Campania e 1.020 unità presso gli Enti locali della Regione Campania; e per il reclutamento di complessive 950 unità di personale a tempo indeterminato per il profilo D, di cui n. 329 unità presso la Giunta regionale della Campania, 15 unità presso il Consiglio regionale della Campania e 607 unità presso gli Enti locali della Regione Campania per un totale di 2175 posti.

Tabella 36: Profilli messi a concorso

PROFILO C
Profilo istruttore risorse finanziarie/istruttore contabile Codice CFC/CAM n. 121 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore amministrativo Codice AMC/CAM n. 380 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore tecnico Codice TCC/CAM n. 134 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore sistemi informativi e tecnologie/ istruttore informatico Codice ITC/CAM n. 71 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore comunicazione e informazione Codice CIC/CAM

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

n. 20 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore socio-assistenziale Codice SAC/CAM
n. 22 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore policy regionali/istruttore culturale Codice CUC/CAM
n. 52 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
Profilo istruttore di vigilanza Codice VGC/CAM
n. 425 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica C
PROFILO D
Profilo funzionario risorse finanziarie /funzionario pianificazione e controllo di gestione/funzionario specialista contabile Codice CFD/CAM
n. 125 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario amministrativo/funzionario amministrativo e legislativo /funzionario specialista amministrativo Codice AMD/CAM
n. 380 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario tecnico /funzionario specialista tecnico Codice TCD/CAM
n. 143 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario di sistemi informativi e tecnologici /funzionario informatico Codice ITD/CAM
n. 62 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario comunicazione e informazione Codice CID/CAM
n. 19 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario di policy regionali e funzionario specialista in attività culturali Codice CUD/CAM
n. 108 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario-specialista socio-assistenziale Codice SAD/CAM
n. 66 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D
Profilo funzionario di vigilanza Codice VGD/CAM
n. 47 unità di personale di ruolo a tempo indeterminato nella categoria giuridica D

Fonte: dato AdG prot.2020.0607262

Per il rafforzamento della propria struttura amministrativa la Regione Campania, previa verifica dei propri fabbisogni, ha rilevato e quindi chiesto l'attivazione della procedura per complessivi 517 posti per le qualifiche, poi incrementato di 71 unità

Tabella 37: posizioni richieste dalla Regione Campania

Categoria D	Posti iniziali	Incremento
Funzionario risorse finanziarie e funzionario pianificazione e controllo di gestione	52	1
Funzionario amministrativo e legislativo	160	5
Funzionario tecnico	5	
Funzionario di sistemi informativi e tecnologici	30	
Funzionario comunicazione e informazione	5	
Funzionario di policy regionali	78	15
Categoria C:		
Istruttore risorse finanziarie	19	11
Istruttore amministrativo	110	31
Istruttore tecnico	5	5
Istruttore sistemi informativi e tecnologie	12	1
Istruttore comunicazione e informazione	4	2

Istruttore policy regionali	37	
-----------------------------	----	--

Fonte: dato AdG prot.2020.0607262

Il numero di posti messo a concorso ha richiamato è stato accolto con molto favore in un momento in cui non solo il problema della disoccupazione, specie giovanile, costituisce un fattore critico del contesto socioeconomico regionale, ma anche la tipologia di occupazione dei giovani spesso non è ritenuta molto soddisfacente innanzitutto in quanto caratterizzata da fattori di precarietà che incidono negativamente anche nei progetti di vita dei giovani. Il numero di domande a fronte dei posti a concorso è in fatti stata eccezionalmente ampia, ben al di là delle aspettative che pure erano basate sulla certezza di un'adesione consistente.

Complessivamente sono state presentate 1.255.457 domande di partecipazione, Un numero imponente che non si sarebbe assolutamente potuto gestire se non ci si fosse basati su una piattaforma importante che, benché già roduta ha comunque dovuto affrontare qualche momento di sovraffollamento.

Il rapporto domande posti a concorso è stato pari a 873 a uno per la categoria C, con un totale di 1.069.844 domande e 195 a uno per la categoria D, per un totale di 185,613, sintomo questo di come l'offerta di lavoro disponibile sul mercato non trovi collocazioni soddisfacenti, per cui la possibilità di impiego a tempo indeterminato nel settore pubblico è una soluzione lavorativa fortemente ambita.

Alle prove selettive per il profilo C, a fronte di 1.069.844 si sono presentati alle prove di selezione 101.114 candidati, di cui il 54,6 per cento donne, provenienti per oltre il 96 per cento dalla regione Campania (97.575). Di questi 392 (di cui 385 della Campania, pari allo 0,4%) hanno avuto bisogno di ausili o tempi aggiuntivi. Benché il titolo di accesso fosse il diploma, da cui l'elevato numero di domande di partecipazione, l'età media dei partecipanti è stata di 32 anni. La percentuale di caduta tra le domande e l'effettiva partecipazione è stata elevatissima, pari a circa il 90 per cento, abbassando il rapporto tra candidati e posti a concorso da 873 a uno a 83 a uno.

Alle prove selettive per il profilo D, a fronte di 185.613 domande hanno partecipato alle prove 41.189 candidati, di cui 62,2 per cento donne, e per il 92,6 per cento provenienti dalla regione Campania (38.144). Di questi 78 (di cui 73 della Campania pari allo 0,2%) hanno avuto bisogno di ausili o tempi aggiuntivi. L'età media dei partecipanti è stata di 35 anni, un po' più alta rispetto a quella rilevata per la categoria C, coerentemente con il titolo di accesso più elevato, costituito dalla laurea che, considerati i tempi medi di conseguimento, innalza inevitabilmente l'età dei candidati. Il tasso di caduta tra domande e partecipanti, pari a circa il 78 per cento ha portato il rapporto tra candidati e posti a concorso da 195 a uno a 43 a uno.

Tabella 38: posti, candidature, idonei (inclusi ex aequo)

PROFILO C	Posti banditi	Domande	Idonei per profilo
Istruttore risorse finanziarie/istruttore contabile Codice CFC/CAM	121	45.997	524
Istruttore amministrativo Codice AMC/CAM	380	235.961	1647
Istruttore tecnico Codice TCC/CAM	134	29.878	536
Istruttore sistemi informativi e tecnologie/ istruttore informatico Codice ITC/CAM	71	14.405	292
Istruttore comunicazione e informazione Codice CIC/CAM	20	194.416	81
Istruttore socio-assistenziale Codice SAC/CAM	22	179.671	278
Profilo istruttore policy regionali/istruttore culturale Codice CUC/CAM	52	193.028	88
Profilo istruttore di vigilanza Codice VGC/CAM	425	176.488	1714
Totale	1225	1.069.844	5.160

U.S. NVVIP Giunta Regionale della Campania

PROFILO D			
Funzionario risorse finanziarie /funzionario pianificazione e controllo di gestione/funzionario specialista contabile Codice CFD/CAM	125	19.624	504
Funzionario amministrativo/funzionario amministrativo e legislativo /funzionario specialista amministrativo Codice AMD/CAM	380	48.925	1542
Funzionario tecnico /funzionario specialista tecnico Codice TCD/CAM	143	12.737	596
Funzionario di sistemi informativi e tecnologici /funzionario informatico Codice ITD/CAM	62	3.541	249
Funzionario comunicazione e informazione Codice CID/CAM	19	45.214	84
Funzionario di policy regionali e funzionario specialista in attività culturali Codice CUD/CAM	108	23.891	432
Funzionario-specialista socio-assistenziale Codice SAD/CAM	66	2.153	264
Funzionario di vigilanza Codice VGD/CAM	47	29.528	188
Totale	950	185.613	3.859

Fonte: dato AdG prot.2020.0607262

Il Piano è attualmente in corso, al 30 novembre 2020 erano stati avviati 1.869 stage presso gli enti pubblici che hanno sottoscritto il protocollo di adesione alla manifestazione di interesse del Piano, oltre alle corti d'appello, procure della Repubblica, tribunali e gli uffici della Regione Campania. Il 3 dicembre 2020 il FORMEZ, soggetto attuatore della procedura, ha comunicato che 174 degli idonei avevano rinunciato al proseguimento della fase di formazione prevista dal RIPAM Campania.

Sotto il profilo finanziario il Piano è imputato esclusivamente al risultato atteso RA11.3, Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni, anche se essendo un intervento sul capitale umano sul quale viene effettuato un importante investimento formativo finalizzato all'introduzione nella pubblica amministrazione di personale non solo finalizzato al ricambio generazionale, ma caratterizzato da una struttura amministrativa che potrà essere determinante per l'innalzamento della performance delle amministrazioni in tutte le proprie attività e quindi in tutti i loro sistemi di relazione.

Il Piano, pur non essendo ancora concluso, ha già cominciato a contribuire al target di certificazione dell'Asse, anche se per un valore minimo, in considerazione della sua tempistica visto che è partito a solo a luglio 2018 e si prevede si protrarrà, da cronoprogramma progettuale, sino a dicembre 2021.

Tabella 39: Piano per il lavoro: avanzamento finanziario

Importo Programmato	Impegni Giuridicamente Vincolanti	Importo liquidato	Importo Certificato
8.111.580,00	8.111.580,00	1.316.965,58	1.316.965,58

Fonte: dato AdG prot.2020.0607255

3.5 Servizio per il rafforzamento del sistema di governance degli ambiti territoriali

L'intervento, previsto dalla deliberazione di Giunta regionale del 22 marzo 2016, n. 119, è funzionale al Programma di interventi in favore della prima infanzia – nidi e micronidi programmato nell'ambito della strategia regionale in materia di politiche sociali alla quale concorre prevalentemente l'obiettivo tematico 9, "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione", come declinato nel POR Campania FSE 2014-2020. Questo intervento prevede l'attivazione di servizi di cura per l'infanzia nelle aree e territori

sprovviste, attraverso gli Ambiti Territoriali, responsabili del sistema di accreditamento delle strutture di erogazione degli stessi, in funzione del fabbisogno locale, tenendo conto della distribuzione geografica dei servizi e della domanda inesausta delle famiglie richiedenti.

Alla luce delle criticità registrate nella passata programmazione relativamente all'attuazione delle iniziative finalizzate al sociale ci si è resi conto della necessità di rafforzare il sistema di *governance* degli Ambiti Territoriali, favorendo l'adeguamento e l'implementazione delle competenze del personale coinvolto nell'attuazione e gestione dei progetti cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. Si tratta di un'attività di rafforzamento amministrativo, già contenuta, fra l'altro, nel Piano di Rafforzamento amministrativo della regione (PRA), che infatti comprende l'implementazione delle competenze del personale degli Ambiti Territoriali tra le azioni indicate per il rafforzamento della capacità amministrativa e di gestione dei fondi UE.

L'intervento programmato, con un affiancamento in loco presso il 59 ambiti territoriali della regione, articolato in momenti di accompagnamento e formazione sul campo, è quindi finalizzato al rafforzamento del sistema di *governance* degli Ambiti Territoriali per favorire l'adeguamento e l'implementazione delle competenze del relativo personale coinvolto nell'attuazione e gestione dei progetti cofinanziati dai fondi strutturali, ed è finalizzato alla realizzazione delle seguenti attività di affiancamento, trasferimento ed adeguamento delle competenze del personale degli Ambiti Territoriali, nelle fasi di attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti cofinanziati dal POR Campania FSE 2014-2020:

- strumenti normativi e procedurali relativi all'attuazione (gare d'appalto, avvisi pubblici, protocolli, accordi, ecc.);
- caricamento dei dati sul sistema unico di monitoraggio predisposto dall'Amministrazione e compilazione della reportistica per la rilevazione delle informazioni da trasmettere periodicamente all'Autorità di Gestione;
- predisposizione dei fascicoli per l'archiviazione e la conservazione della documentazione inerente i singoli progetti cofinanziati;
- rendicontazione periodica della spesa (predisposizione dei documenti di spesa e di pagamento, delle attestazioni di spesa, ecc...) da trasferire alla Regione Campania;
- predisposizione della documentazione in occasione degli *audit* da parte degli organismi preposti.

L'intervento, programmato per un importo massimo di 1.500.000,00 euro, completamente in riferimento all'Obiettivo Specifico 11.3, e più precisamente a valere sull'Azione 11.3.6 "Azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholder, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative", in fase attuativa ha prodotto impegni giuridicamente vincolanti per un importo leggermente inferiore, pari a 1.497.623,20 euro.

L'intervento, anche se non ancora concluso sotto il profilo amministrativo, , pur non essendo ancora concluso, ha già cominciato a contribuire, anche se in minima parte, coerentemente con il suo valore assoluto, al target di certificazione dell'Asse.

Tabella 40: Rafforzamento del sistema di governance degli ambiti territoriali: avanzamento finanziario

Importo Programmato	Impegni Giuridicamente Vincolanti	Importo liquidato	Importo Certificato
1.500.000,00	1.497.623,20	823.692,77	816.933,01

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG prot. 2020.067255

4. Conclusioni

Benché il quadro sistematico innanzi esposto su cui è stata basata l'analisi e la valutazione sia costituito prevalentemente da dati intermedi, in quanto al momento della chiusura del presente lavoro gli interventi più rilevanti non risultano ancora conclusi, consente già di dare delle prime risposte ai quesiti valutativi formulati nell'ambito del Piano di valutazione.

- Quale è stata l'efficacia degli strumenti regionali?

Considerata l'efficacia come la capacità di un'azione/progetto di perseguire gli obiettivi prefissati, la verifica dell'efficacia delle azioni implementate può essere valutata tramite la valorizzazione degli indicatori stabiliti dal programma, e più in particolare tramite la loro capacità di perseguirli.

L'efficacia degli strumenti regionali attivati nell'ambito del tematismo della capacità istituzionale, con particolare riferimento alla *governance* multilivello contribuiscono tutti, indistintamente a valorizzare gli obiettivi di output dell'Asse, che al 30 novembre 2020, data di ultimo aggiornamento del presente lavoro presentano la seguente valorizzazione.

Tabella 41: percentuale di conseguimento degli indicatori di output dell'O.T. 11 al 30 novembre 2020

Indicatori di output	Descrizione	U.m.	Target 2023			Totale al 30 novembre 2020			% di perseguimento		
			M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
CO05	Lavoratori, compresi lavoratori autonomi	Num.	2.021	1.316	3.337	3.373	3.636	7.009	166,90	276,29	210,04
CO22	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici	Num.			68			31			45,59
CO20	Numero di progetti attuati completamente o parzialmente da parti sociali o da organizzazioni non governative	Num.			1			0			0
FIN_1	Spesa certificata	€			25.110.000,00			10.290.468,06			40,98

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG prot. 2020.067255

Dalla lettura sincronica del set di indicatori di riferimento gli strumenti attuativi regionali sono stati certamente efficaci ed anche più di quanto programmato visto che gli obiettivi fisici prefissati sono stati praticamente raddoppiati con la meta dell'onere finanziario previsto. Molto sensibile è il coinvolgimento della componente femminile dei destinatari delle azioni che, con l'iniziativa più rilevante ancora in corso sono pari a circa tre volte il numero di unità programmate

- I diversi interventi previsti sono risultati efficaci e coerenti rispetto a diversi target di destinatari?

Gli interventi previsti in relazione al tematismo in oggetto sono rivolti alle pubbliche amministrazioni ed ai loro lavoratori, quindi perfettamente coerenti con i target prefissati ed efficaci in termini di perseguimento. Già prima della conclusione di tutti gli interventi previsti infatti i destinatari previsti non solo sono stati tutti raggiunti, ma addirittura la loro categoria è stata coinvolta per un numero pari a poco più del doppio.

- L'articolazione prevista di misure ed interventi costituisce un insieme adeguato ad affrontare le maggiori criticità del mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dell'offerta?

Di norma gli interventi previsti relativamente al rafforzamento della capacità istituzionale e al miglioramento della *governance* multilivello non sono finalizzati a risolvere le criticità del mercato del lavoro in quanto sono rivolti al massimo a persone già occupate. Tra gli interventi previsti in questo ambito nell'ambito del presente ciclo di programmazione c'è però il progetto "Piano per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" che, pur essendo pensato ed elaborato per innalzare il

livello di capacità amministrativa delle amministrazioni, incide direttamente sul mercato del lavoro. Il progetto, infatti, intende perseguire il suo obiettivo di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso il reclutamento di nuovo personale, da immettere nelle amministrazioni dopo un periodo di formazione. Trattandosi di un intervento di carattere settoriale, certamente non può definirsi un intervento adeguato a rispondere alla criticità esistente sul fronte della domanda di lavoro, specie se si fa riferimento alla domanda potenziale che può essere stimata tramite la platea di istanze avanzate a fronte del bando di concorso pubblicato (1.255.457 domande a fronte di 2.175 posti a concorso). Dal punto di vista dell'offerta di lavoro pubblico, limitando la valutazione agli enti che hanno sottoscritto il protocollo di adesione al progetto il fabbisogno espresso, e quindi la loro domanda di lavoro risulta potenzialmente soddisfatto in quanto il progetto, tarato proprio sui loro fabbisogni, sta formando un numero di persone addirittura maggiore.

- Vi sono criticità in alcuni interventi?

Dall'analisi condotta non sono emerse criticità di sistema. Certamente gli interventi in fase di attuazione nell'ultimo hanno dovuto affrontare difficoltà procedurali ed organizzative inimmaginabili in fase di progettazione che ne hanno anche rallentato l'attuazione. Qualche elemento di criticità sembra essere emerso nell'ambito del Piano di Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, nella primissima fase per l'abnorme numero di adesioni agli avvisi, poi drasticamente ridotti già in fase di svolgimento delle prime prove. In entrambi i casi si tratta di criticità connesse a situazioni di eccezionalità esogene all'intervento sono in piccolissima parte prevenibili con modifiche procedurali.

- Vi sono interventi più efficaci di altri?

Al momento, la diversa efficacia degli interventi analizzati può essere letta attraverso il loro contributo al perseguimento dei target della priorità di riferimento, ponderato con l'obiettivo specifico del singolo intervento.

Sulla base dei dati disponibili, per definizione suscettibili di rettifica alla conclusione delle attività di tutti gli interventi, per quanto riguarda la capacità di coinvolgimento dei lavoratori l'intervento più efficace sembra essere costituito dal programma integrato di rafforzamento amministrativo che raggiunge sì un numero di lavoratori minore dell'Accordo con il DFP (2.741 a fronte di 2.952, -7,11%), ma con un impegno finanziario sensibilmente minore (-57,42%)

Tabella 42: contributo dei singoli interventi al target dell'OT.11

Indicatori di output	U.m.	Target 2023			Accordo Regione Campania - DFP			Accordo Regione Campania - università			Programma integrato di interventi di rafforzamento			Piano Lavoro			Rafforzamento del sistema di governance degli ambiti		
		M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale			
CO05	Num.	2.021	1.316	3.337	1.788	1.164	2.952	0	0	0	1.585	1.156	2.741	0	0	0	0	0	0
CO22	Num.			68			6			14			9			1			1
CO20	Num.			1			0			0			0			0			0
FIN_1	€			25.110.000,00			2.347.771,98			4.809.199,08			999.598,41			1.316.965,58			816.933,01

Fonte: elaborazione U.S. NVVIP su dati AdG prot. 2020.067255

- Quali sono gli interventi più innovativi?

Certamente può considerarsi innovativo il Piano Lavoro, più che per la procedura, che in realtà ricalca un progetto di successo già ben noto a livello nazionale, per la scala di applicazione in quanto è la prima volta che viene condotto su scala locale con una regia regionale in favore delle amministrazioni del proprio territorio.