

**efre · fesr**  
Südtirol · Alto Adige

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung  
Fondo europeo di sviluppo regionale



EUROPEAN UNION



AUTONOME  
PROVINZ  
BOZEN  
SÜDTIROL



PROVINCIA  
AUTONOMA  
DI BOLZANO  
ALTO ADIGE

# RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEI PROCESSI ATTUATIVI E DELLA DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE PROGETTUALI

Versione definitiva

SERVIZIO DI VALUTAZIONE DEL PO FESR 2014-2020 DELLA PROVINCIA  
AUTONOMA DI BOLZANO-ALTO ADIGE

30 gennaio 2020

ISTITUTO  
PER LA  
RICERCA  
SOCIALE

**irs**

**ptsclas**  
KNOWLEDGE THAT INNOVATES

## Sommario

<b>EXECUTIVE SUMMARY - ITALIANO .....</b>	<b>3</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY - DEUTSCH .....</b>	<b>5</b>
<b>1 INTRODUZIONE.....</b>	<b>8</b>
<b>2 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA .....</b>	<b>9</b>
<b>3 LE PROCEDURE IN FASE DI VALUTAZIONE, SELEZIONE E APPROVAZIONE DEI PROGETTI .....</b>	<b>11</b>
3.1 Le tempistiche delle procedure dalla pubblicazione degli avvisi/Inviti all'approvazione dei progetti .....	11
3.2 La percezione dei beneficiari sulle procedure previste per i progetti FESR .....	15
3.3 Riflessioni su possibili modalità di attuazione future.....	16
<b>4 LA DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE ATTUATIVE: IL SISTEMA INFORMATIVO COHEMON .....</b>	<b>20</b>
<b>5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....</b>	<b>22</b>
<b>ALLEGATO:</b>	
<b>TABELLA DEGLI AVVISI AD EVIDENZA PUBBLICA FINANZIATI DAI PO FESR ..</b>	<b>24</b>

## EXECUTIVE SUMMARY - ITALIANO

Il rapporto di valutazione dei processi attuativi e della digitalizzazione delle procedure progettuali si concentra sull'iter di selezione degli interventi oggetto di finanziamento del PO FESR 2014-2020. In particolare, mira a rispondere alle seguenti domande:

- Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i beneficiari? *In particolare, quali sono le difficoltà incontrate dai beneficiari nella presentazione dei progetti FESR rispetto all'accesso ad altri finanziamenti provinciali?*
- Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i soggetti attuatori? *In particolare, quanto tempo intercorre dalla pubblicazione del bando all'approvazione delle graduatorie? Quali sono i passaggi in cui l'Amministrazione riscontra delle difficoltà? Quali aspetti possono essere migliorati?*
- Quali potrebbero essere i futuri ambiti di sviluppo della digitalizzazione e delle procedure attuative del Programma? *Nel caso delle procedure a bando, i bandi a sportello potrebbero essere una modalità più efficiente ed efficace rispetto agli avvisi a scadenza? Nel caso di finanziamenti rivolti ad altre Ripartizioni provinciali, ci sono strumenti di selezione più efficienti ed efficaci rispetto alle procedure ad inviti?*
- Quali sono le forze e le debolezze dei processi attuativi del Programma?

Complessivamente le procedure di selezione degli interventi finanziati dal PO FESR 2014-2020 funzionano bene: pur riscontrando un andamento oscillante dei tempi per la selezione dei progetti dal 2016 al 2018, questi rimangono comunque inferiori rispetto al 2015, anno di pubblicazione del primo avviso dove la lunghezza dei tempi può essere attribuita ad una fase di "rodaggio" del PO e al completamento dello sviluppo del sistema informativo. La differenza nella media dei tempi da un anno all'altro non sembra tanto dipendere da criticità particolari nel processo di selezione quanto dalla tipologia di intervento oggetto di approvazione. Sotto questo punto di vista, ad esempio, le procedure di selezione per i progetti di risanamento energetico non presentano alcuna diminuzione dei tempi a causa del numero elevato di progetti presentati che comportano, per uno stesso beneficiario, la presentazione di una domanda di agevolazione separata per ogni edificio da risanare, e per l'Amministrazione, la necessità di procedere alla valutazione tecnica di molti progetti, in cui spesso viene richiesto l'invio di documentazione aggiuntiva.

Le modalità di attuazione scelte dalla Provincia appaiono dunque condivisibili: in particolare si condivide la scelta dell'Amministrazione di selezionare i progetti sull'Asse 1 attraverso bandi a scadenza piuttosto che a sportello in quanto questo consente di selezionare i progetti che presentano le valutazioni di merito migliori. Per quanto riguarda i bandi e gli inviti rivolti agli enti pubblici e ad altri Uffici/Ripartizioni interni all'Amministrazione stessa, si riscontra che le tipologie di procedure attivate per la selezione dei progetti corrisponde in larga misura a quelle attivate da altre Regioni italiane. Per la nuova programmazione, potrebbe però essere interessante verificare la possibilità:

- di attivare bandi a sportello nel caso in cui i beneficiari siano Enti Pubblici e i progetti standard (i.e. interventi che non presentano differenze rilevanti in termini di qualità di contenuti a condizione del rispetto di standard minimi richiesti). Questo potrebbe essere

utile, ad esempio, qualora la Provincia intenda ancora intervenire sull'efficientamento energetico (Asse3);

- di procedere all'individuazione diretta degli interventi nei casi in cui l'unico beneficiario dell'intervento sia la Provincia stessa (interventi a titolarità).

Per quanto riguarda le percezioni dei beneficiari, si rileva che essi, indipendentemente dalla loro natura (Impresa, Centro di Ricerca, Università, Ente Pubblico, Ufficio/Ripartizione della Provincia Autonoma di Bolzano), segnalano maggiori difficoltà nella fase di rendicontazione dei progetti. La criticità principale riguarda un eccessivo appesantimento in termini di documentazione e giustificativi da presentare. Nella fase di presentazione dei progetti, le criticità segnalate dai beneficiari sono minori ma anch'esse legate all'elevato livello di burocrazia richiesto per la presentazione e gestione dei progetti FESR che comporta il possesso di conoscenze/competenze tecnico-amministrative specifiche spesso non disponibili all'interno dell'Ente proponente, che conseguentemente deve avvalersi di esperti esterni. Risulta pertanto utile che l'Amministrazione continui a prevedere e potenzi le attività di assistenza e accompagnamento ai beneficiari.

Infine, per quanto riguarda il Sistema Informativo CoheMON, la digitalizzazione delle procedure rappresenta certamente la novità principale dell'attuale programmazione comunitaria per la Provincia Autonoma di Bolzano. In generale il Sistema informativo rappresenta una semplificazione utile per l'apparato di gestione dei Fondi strutturali dell'Amministrazione nella sua interezza.

CoheMON presenta molti vantaggi per la gestione e il monitoraggio del Programma, garantendo un monitoraggio costante e rapido dei progetti grazie alla digitalizzazione dei processi e all'armonizzazione di format e modelli. I fondi strutturali rappresentano, per la Provincia Autonoma di Bolzano, un volano per la futura digitalizzazione di tanti altri procedimenti amministrativi ad oggi ancora non digitalizzati.

I beneficiari incontrano qualche difficoltà su CoheMON, in particolare legate alla necessità di caricare più volte gli stessi documenti in fase di rendicontazione. La necessità di caricare più volte lo stesso file da parte dello stesso beneficiario per diversi progetti, se da un lato può certamente rappresentare un aggravio per il beneficiario stesso, si presenta altresì come elemento di semplificazione dell'attività valutativa dei progetti. L'AdG del FESR, in ogni caso, per la programmazione post 2020 provvederà ad apportare modifiche al Sistema informativo volte anche a migliorare l'attività del beneficiario.

Rispetto al Sistema Informativo sarebbe opportuno:

- il collegamento tra CoheMON e SAP provinciale per i pagamenti. Ciò potrebbe rappresentare una facilitazione del flusso dei Fondi, con un'accelerazione dei processi sulla quale si può riflettere in un'ottica post 2020;
- un piano formativo specifico per il sistema CoheMON, comprensivo anche di assistenza per gli utenti coinvolti a vari livelli.

## EXECUTIVE SUMMARY - DEUTSCH

### BERICHT ÜBER DIE BEWERTUNG DER UMSETZUNGSABLÄUFE UND DER DIGITALISIERUNG DER PROJEKTABWICKLUNG

Das Hauptaugenmerk des Berichtes über die Bewertung der Umsetzungsabläufe und der Digitalisierung der Projektentwicklung ist auf den Prozess der Auswahl der im Rahmen des OP EFRE 2014-2020 finanzierten Maßnahmen gerichtet. Insbesondere sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Inwieweit tragen das coheMON-System und die vorhandenen Umsetzungsabläufe zu einer Vereinfachung hinsichtlich der Projektverwaltung bei? *Auf welche Schwierigkeiten stoßen insbesondere die Begünstigten bei der Einreichung von EFRE-Projekten im Hinblick auf den Zugang zu anderen Landesförderungen?*
- Inwieweit tragen das coheMON-System und die vorhandenen Umsetzungsabläufe zu einer Vereinfachung hinsichtlich der Einreichung und Umsetzung der Projekte für die Begünstigten bei? *Wie lange dauert es insbesondere von der Veröffentlichung des Aufrufs bis zur Genehmigung der Rangliste? In welchen Phasen stößt die Verwaltung auf Schwierigkeiten? Welche Elemente können verbessert werden?*
- Welche weiteren künftigen Entwicklungsbereiche bezüglich der Digitalisierung und der Umsetzungsabläufe des Programms ergeben sich? *Könnten im Falle von öffentlichen Ausschreibungen die vereinfachten Verfahren ein effizienterer und effektiverer Weg als befristete Aufrufe sein? Gibt es bei Finanzierungen, die an andere Landesabteilungen gerichtet sind, effizientere und effektivere Auswahlinstrumente als die reinen Aufforderungen zur Einreichung?*
- Welches sind die Stärken und Schwächen der Umsetzungsabläufe des Programms?

Insgesamt funktionieren die Auswahlverfahren für die vom OP EFRE 2014-2020 finanzierten Maßnahmen gut: Trotz Schwankungen innerhalb des zeitlichen Rahmens bei der Auswahl der Projekte in den Jahre 2016 bis 2018 ist dieser immer noch kürzer als 2015, dem Jahr der Veröffentlichung des ersten Aufrufs, bei dem die Dauer auf eine „Einarbeitungsphase“ des OP und auf den Abschluss der Entwicklung des Informationssystems zurückgeführt werden kann. Im Jahresvergleich scheint die durchschnittliche Dauer nicht so sehr von bestimmten kritischen Punkten im Auswahlverfahren als vielmehr von der Art der zu genehmigenden Maßnahmen abzuhängen. Unter diesem Gesichtspunkt liegt beispielsweise bei den Auswahlverfahren für Projekte zur energietechnischen Sanierung keine Verkürzung der Dauer aufgrund der großen Zahl der eingereichten Projekte vor, bei denen von ein und demselben Begünstigten für jedes zu sanierende Gebäude ein separater Antrag auf Förderung gestellt werden muss, und für die Verwaltung die Notwendigkeit besteht, die technische Bewertung vieler Projekte durchzuführen, bei denen häufig zusätzliche Unterlagen angefordert werden.

Die vom Land gewählten Durchführungsmodalitäten scheinen daher nachvollziehbar zu sein: insbesondere die Entscheidung der Verwaltung, die Projekte der Achse 1 über befristete Ausschreibungen und nicht über das vereinfachte Verfahren auszuwählen, da dies die Auswahl der Projekte mit dem besten Ranking ermöglicht. In Bezug auf Ausschreibungen und Aufforderungen zur Einreichung, die an öffentliche Einrichtungen und andere Ämter/Abteilungen innerhalb der Verwaltung gerichtet sind, ist festzustellen, dass die

Verfahrensweisen, die für die Auswahl von Projekten eingeleitet werden, weitgehend denen entsprechen, die von anderen italienischen Regionen eingeleitet werden. Für die neue Programmperiode könnte es jedoch interessant sein, die Möglichkeit zu prüfen:

- vereinfachte Ausschreibungsverfahren einzuleiten, wenn es sich bei den Begünstigten um öffentliche Einrichtungen und Standardprojekte handelt (d. h. Maßnahmen, die keine wesentlichen inhaltlichen Unterschiede aufweisen, sofern die erforderlichen Mindeststandards eingehalten werden). Dies könnte z. B. nützlich sein, wenn das Land immer noch beabsichtigt, auf das Thema effizientere Energieeinsparung (Achse 3) einzuwirken;
- in Fällen, in denen der einzige Begünstigte der Maßnahme das Land selbst ist die direkte Ermittlung der Maßnahmen vorzunehmen.

Was die Wahrnehmung der Begünstigten betrifft, so wird festgestellt, dass diese, unabhängig von ihrer Natur (Unternehmen, Forschungszentrum, Universität, öffentliche Einrichtung, Amt/Abteilung der Autonomen Provinz Bozen), über größere Schwierigkeiten in der Phase der Rechnungslegung berichten. Die Hauptkritik betrifft eine übermäßige Belastung in Bezug auf die einzureichenden Unterlagen und Belege. In der Projekteinreichungsphase sind die von den Begünstigten gemeldeten kritischen Punkte von geringfügigerer Bedeutung, sie hängen aber auch mit dem hohen bürokratischen Aufwand zusammen, der für die Einreichung und Verwaltung von EFRE-Projekten erforderlich ist, was den Besitz spezifischer technisch-administrativer Kenntnisse/Kompetenzen voraussetzt, über die der Antragsteller oft nicht verfügt, so dass er auf externe Experten zurückgreifen muss. Es ist daher angebracht, dass die Verwaltung weiterhin Unterstützungs- und Begleitmaßnahmen für die Begünstigten vorsieht und diese verstärkt.

Was schließlich das Informationssystem CoheMON betrifft, so stellt die Digitalisierung der Verfahren sicherlich die wichtigste Neuerung der aktuellen EU-Programmplanung für die Autonome Provinz Bozen dar. Im Allgemeinen stellt das Informationssystem eine nützliche Vereinfachung für das Strukturfonds-Management der Verwaltung als Ganzes dar.

CoheMON hat viele Vorteile für das Management und Monitoring des Programms, da es dank der Digitalisierung von Verfahren und der Harmonisierung von Formaten und Vordrucken eine ständige und schnelle Überwachung der Projekte gewährleistet. Die Strukturfonds stellen für die Autonome Provinz Bozen eine treibende Kraft für die zukünftige Digitalisierung vieler anderer bis heute noch nicht digitalisierter Verwaltungsprozesse dar.

Die Begünstigten begegnen bei CoheMON einigen Schwierigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die gleichen Dokumente während der Rechnungslegungsphase mehrmals hochladen zu müssen. Die Notwendigkeit, dass dieselbe Datei vom selben Begünstigten für verschiedene Projekte mehrmals hochgeladen werden muss, kann zwar sicherlich eine Belastung für den Begünstigten darstellen, zeigt sich aber auch als ein Element der Vereinfachung bei der Bewertung von Projekten. Die VB des EFRE sieht in jedem Fall vor, bei der Programmplanung nach 2020 Änderungen am Informationssystem vorzunehmen, die ebenfalls auf die Verbesserung der Tätigkeit des Begünstigten abzielen.

In Bezug auf das Informationssystem wäre es angebracht:

- die Verbindung zwischen CoheMON und SAP des Landes für die Zahlungen herzustellen. Dies könnte eine Erleichterung für den Fluss der Mittel darstellen, mit einer Beschleunigung der Verfahren, die aus einer Perspektive nach dem Jahr 2020 überdacht werden kann;
- einen spezifischen Schulungsplan für das CoheMON-System einzurichten, der auch die Unterstützung der beteiligten Nutzer auf verschiedenen Ebenen umfasst.

# 1 INTRODUZIONE

Il presente rapporto si focalizza sulla valutazione delle procedure di selezione dei progetti del PO FESR con lo scopo di individuare eventuali criticità e possibili ambiti di semplificazione. In particolare, le domande valutative a cui si intende rispondere sono:

- Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i beneficiari? *In particolare, quali sono le difficoltà incontrate dai beneficiari nella presentazione dei progetti FESR rispetto all'accesso ad altri finanziamenti provinciali?*
- Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i soggetti attuatori? *In particolare, quanto tempo intercorre dalla presentazione del bando all'approvazione delle graduatorie? Quali sono i passaggi in cui l'Amministrazione riscontra delle difficoltà? Quali aspetti possono essere migliorati?*
- Quali ulteriori futuri ambiti di sviluppo della digitalizzazione e delle procedure attuative del Programma? *Nel caso delle procedure a bando, i bandi a sportello potrebbero essere una modalità più efficiente ed efficace rispetto agli avvisi a scadenza? Nel caso di finanziamenti rivolti ad altre Ripartizioni provinciali, ci sono strumenti di selezione più efficienti ed efficaci rispetto alle procedure ad inviti?*
- Quali sono le forze e le debolezze dei processi attuativi del Programma?

Il rapporto si articola in 5 capitoli. Dopo la presente introduzione e un capitolo dedicato all'impostazione metodologica del rapporto, il documento si suddivide in:

- Una prima parte dedicata all'analisi delle procedure per la selezione dei progetti. In questa parte viene fornita un'analisi delle tempistiche delle procedure, delle percezioni dei beneficiari e forniti alcuni spunti di riflessione su possibili altre modalità di attuazione per il prossimo ciclo di programmazione;
- Una seconda parte dedicata alla digitalizzazione delle procedure.

Il rapporto è completato da un capitolo dedicato alle conclusioni e raccomandazioni e da un allegato (Tabella degli Avvisi ad evidenza pubblica finanziati dai PO FESR).



## 2 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

Per il presente rapporto sono state effettuate attività sia desk sia di campo.

**Per quanto riguarda l'acquisizione di dati secondari** si è fatto riferimento a: (i) documentazione afferente l'attuazione del PO FESR della Provincia Autonoma di Bolzano (bandi, linee guida, Si.Ge.Co, Report di Audit, ecc.); (ii) dati da banche dati pubbliche (dati sulle procedure ad evidenza pubblica disponibili su Opencoesione, scaricati in data 16 novembre 2019); (iii) documentazione afferente l'attuazione del PO FESR di altre Regioni disponibili sui siti ufficiali (bandi, linee guida, Si.Ge.Co, ecc.). Tali informazioni sono state utilizzate in maniera trasversale e rielaborate ai fini della formulazione delle risposte alle singole Domande Valutative.

Sulla base delle informazioni disponibili su Opencoesione, il valutatore ha effettuato un confronto tra le modalità di attivazione dei bandi tra le diverse Regioni Italiane che hanno attivato obiettivi analoghi a quelli perseguiti dal PO di Bolzano. In particolare, per l'analisi dei dati disponibili su Opencoesione e il confronto con le procedure attuate da altre Regioni, sono stati considerati solo i temi attivati dal PO FESR di Bolzano: ricerca e innovazione, energia, agenda digitale, ambiente (inteso come messa in sicurezza del territorio), trasporti.

**Le analisi valutative, inoltre, sono state arricchite da informazioni qualitative di carattere primario**, raccolte attraverso la realizzazione di interviste semi-strutturate (svolte in via telefonica) rivolte al referente del Sistema Informativo coheMON e a beneficiari dei progetti degli Assi 2, 3 e 4. Le percezioni dei beneficiari dell'Asse 1 riguardo le procedure e il Sistema Informativo sono state raccolte attraverso il questionario informatizzato inviato, nel corso dei mesi di marzo e aprile 2019, a tutti i beneficiari Lead Partner dell'Asse 1 del Programma<sup>1</sup>.

La tabella seguente riepiloga, per ciascuna domanda valutativa, i metodi di analisi dei dati utilizzati.

DOMANDA VALUTATIVA	METODO DI ANALISI DEI DATI
<p><b>Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i beneficiari?</b>  <i>In particolare, quali sono le difficoltà incontrate dai beneficiari nella presentazione dei progetti FESR rispetto all'accesso ad altri finanziamenti provinciali?</i></p>	<p>Analisi documentale            Analisi delle percezioni dei beneficiari rilevate dall'indagine e dalle interviste</p>
<p><b>Fino a che punto il sistema informativo coheMON e i processi attuativi esistenti contribuiscono ad una semplificazione nella presentazione e attuazione dei progetti per i soggetti attuatori?</b>  <i>In particolare, quanto tempo intercorre dalla presentazione del bando all'approvazione delle graduatorie? Quali sono i passaggi in cui l'Amministrazione riscontra delle difficoltà? Quali aspetti possono essere migliorati?</i></p>	<p>Analisi documentale            Analisi dei tempi delle procedure</p>
<p><b>Quali ulteriori futuri ambiti di sviluppo della digitalizzazione e delle procedure attuative del Programma?</b>  <i>Nel caso delle procedure a bando, i bandi a sportello potrebbero essere una modalità più efficiente ed efficace rispetto agli avvisi a scadenza?            Nel caso di finanziamenti rivolti ad altre Ripartizioni provinciali, ci sono strumenti di selezione più efficienti ed efficaci rispetto alle procedure ad inviti?</i></p>	<p>Analisi documentale (inclusi PO e SIGECO di altre Regioni)            Mappatura delle tipologie di bando attivate per Regione</p>

<sup>1</sup> Il questionario ha avuto un tasso di risposta del 91% (hanno risposto 41 su 47 referenti di Progetto).

DOMANDA VALUTATIVA	METODO DI ANALISI DEI DATI
<b>Quali sono le forze e le debolezze dei processi attuativi del Programma?</b>	Analisi documentale Analisi delle percezioni dei beneficiari rilevate dall'indagine e dalle interviste



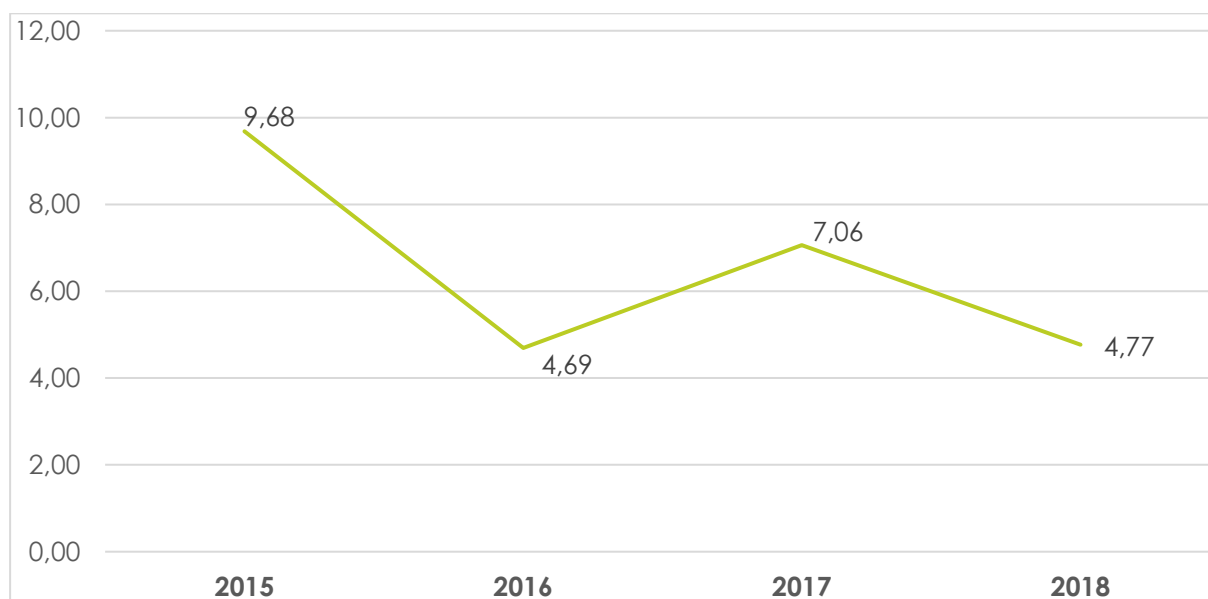
## 3 LE PROCEDURE IN FASE DI VALUTAZIONE, SELEZIONE E APPROVAZIONE DEI PROGETTI

### 3.1 LE TEMPISTICHE DELLE PROCEDURE DALLA PUBBLICAZIONE DEGLI AVVISI/INVITI ALL'APPROVAZIONE DEI PROGETTI

Questo capitolo mira a verificare le tempistiche che intercorrono tra la pubblicazione del bando/invito all'approvazione delle graduatorie dei progetti prendendo in considerazione tutti i bandi/inviti per il quale risulta l'approvazione dei progetti al 30.09.2019.

Il grafico sottostante rappresenta il periodo medio (in mesi) che intercorre dalla pubblicazione dei bandi/inviti sul bollettino ufficiale e la pubblicazione della graduatoria con i progetti approvati.

*Progetti FESR: dalla pubblicazione degli avvisi all'approvazione dei progetti.  
Tempo medio in mesi*



*Fonte: elaborazione del valutatore su dati di monitoraggio*

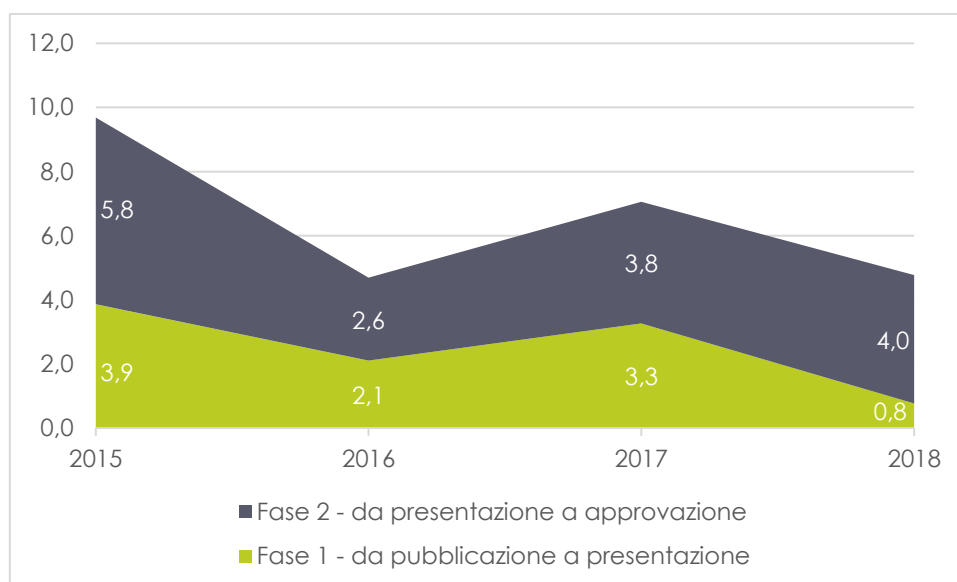
Complessivamente tra il 2015 e il 2018 i tempi dell'Amministrazione per l'approvazione dei progetti presentano delle oscillazioni: nel 2016 i tempi si dimezzano rispetto al 2015, passando da quasi dieci mesi a meno di cinque, per poi aumentare nuovamente nel 2017 e ridiminuire nel 2018. L'aumento delle tempistiche registrato nel 2017 è influenzato dai tempi necessari per l'espletamento delle procedure di selezione del terzo bando dell'Asse 3 Ambiente Sostenibile (Azione 4.1.1 - Risanamento energetico). Per questa Azione i tempi di selezione dei progetti sono particolarmente lunghi sia nella fase di presentazione dei progetti (per ogni edificio da risanare uno stesso beneficiario deve presentare una domanda di agevolazione separata) sia nella fase di valutazione di merito delle proposte pervenute (su questi bandi vengono presentati numerosi progetti, per ciascuno dei quali è necessario procedere ad una valutazione tecnica in cui spesso viene richiesto l'invio di documentazione aggiuntiva).

Per capire meglio le motivazioni alla base di questo andamento è possibile scomporre i tempi in due fasi distinte:

- Fase 1, dalla pubblicazione del bando sul Bollettino ufficiale della Provincia alla data di scadenza fissata come termine ultimo per la presentazione dei progetti.
- Fase 2, dall'ultimo giorno in cui è possibile presentare i progetti fino alla pubblicazione della graduatoria che determina i progetti che riceveranno i fondi.

Analizzando separatamente i tempi per le due fasi, è possibile constatare che le tempistiche necessarie per la seconda fase sono generalmente più lunghe rispetto alla prima e presentano dal 2015 al 2018 una riduzione più contenuta: in media nel 2015 erano necessari 6 mesi tra la chiusura del bando e la pubblicazione della graduatoria, un periodo ridotto di un terzo e portato a 4 mesi nel 2018. Per quanto riguarda invece la prima fase, si assiste ad una diminuzione dei tempi consistente: da quasi quattro mesi nel 2015 a meno di un mese nel 2018.

*Progetti FESR: dalla pubblicazione degli avvisi all'approvazione dei progetti.  
Tempo medio in mesi per ciascuna fase*



*Fonte: elaborazione del valutatore su dati di monitoraggio*

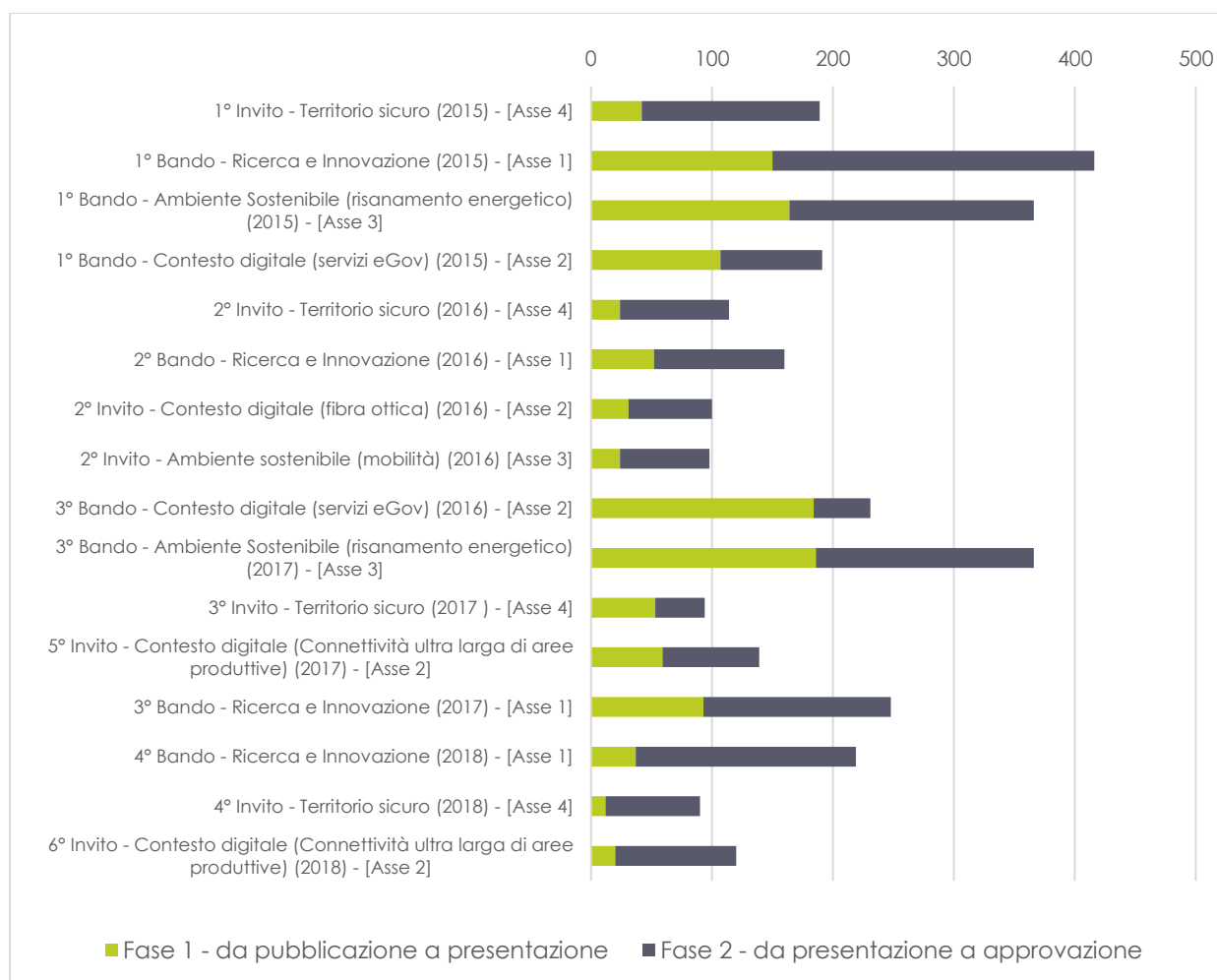
La lunghezza delle procedure è fortemente collegata anche alla tipologia di attivazione delle stesse. Le procedure di valutazione, selezione e approvazione delle operazioni adottate dalla Provincia Autonoma di Bolzano, al netto delle procedure attivate per l'Asse 5 Assistenza Tecnica, si differenziano per due tipologie di macroprocessi<sup>2</sup>:

- **Procedura a bando:** Il bando è destinato alla partecipazione di soggetti diversi e indefiniti;
- **Procedura con inviti rivolti alle Ripartizioni e alle Agenzie della Provincia:** Le operazioni vengono realizzate direttamente dai servizi provinciali ai quali compete l'attuazione per competenza istituzionale.

<sup>2</sup> Fonte: Si.Ge.Co., V.7 – novembre 2019

A livello di Asse e tipologia (bandi o inviti) si notano alcune differenze. Il grafico successivo riporta nel dettaglio le tempistiche (in giorni) dei singoli bandi/inviti ordinandoli in funzione della data di pubblicazione degli Avvisi e la fase del processo di selezione.

*Numero di giorni intercorsi tra la pubblicazione del bando l'approvazione della graduatoria per fase e singolo avviso/invito*



Fonte: elaborazione del valutatore su dati di monitoraggio

Per quanto riguarda le procedure a bando (destinato alla partecipazione di soggetti diversi e indefiniti quali imprese, organismi di ricerca, associazioni di categoria, Comuni), queste sono state attivate attraverso la pubblicazione di avvisi a scadenza. In particolare, per la selezione di progetti a valere su:

- L'Asse 1 Ricerca e Innovazione. Dal grafico si può notare che i tempi per la selezione dei progetti a valere sulle Azioni 1.1.4 e 1.5.1 (oggetto dei bandi dell'Asse 1 pubblicati nelle annualità 2015, 2017 e 2018) si sono ridotti nel corso del Programma (da oltre 400 giorni per il bando 2015 a poco più di 200 giorni per il bando 2018). Il secondo bando pubblicato sull'Asse, nel 2016, destinato alla presentazione di progetti a valere sull'Azione 1.3.3 ha presentato dei tempi più contenuti (160 giorni) rispetto agli altri bandi sull'Asse.

- L'Asse 2 Contesto digitale, Azione 2.2.2 - servizi e-gov. Per i bandi a valere sull'Azione 2.2.2 (pubblicati nel 2015 e nel 2016) si assiste ad un aumento dei tempi dal primo al secondo anno a causa di un allungamento della fase 1 (tra la pubblicazione del bando e la presentazione dei progetti), in cui è stato dato più tempo ai beneficiari per presentare progetti.
- L'Asse 3 Ambiente Sostenibile, Azione 4.1.1 - Risanamento energetico. Per i bandi a valere su questa Azione i tempi per le procedure di selezione di progetti rimangono invariati e sono tra i più lunghi sia nella fase dalla pubblicazione alla presentazione sia nella fase dalla presentazione all'approvazione. In particolare, come già menzionato, è la lunghezza delle procedure su questa Azione che ha causato un aumento dei tempi medi per la selezione dei progetti nel 2017.

Le procedure con inviti (che riguardano la selezione di operazioni che vengono realizzate direttamente dai servizi provinciali ai quali compete l'attuazione per competenza istituzionale) sono state invece utilizzate per la selezione di progetti a valere su:

- L'asse 2 Contesto digitale, per le Azioni 2.1.1 "Connettività ultra-larga di aree produttive" (fibra ottica, connettività banda ultra-larga) e 2.2.1 "Sistema pubblico di connettività data center". I tempi di selezione delle procedure sull'Azione 2.1.1 - connettività banda ultra-larga aumentano dal 2016 al 2017 (da tre mesi nel 2016 a oltre 4 mesi nel 2017) rimangono pressoché costanti tra l'invito pubblicato nel 2017 e quello pubblicato nel 2018 (in entrambi i casi meno di cinque mesi).
- L'asse 3 Ambiente sostenibile (mobilità), è stato pubblicato un unico invito nel 2016 sulle Azioni 4.6.1 e 4.6.3. I tempi per la selezione dei progetti, di circa tre mesi è stato inferiore alla media, probabilmente legato al fatto che erano pochi i progetti da valutare (tre).
- L'asse 4 Territorio sicuro. Per la selezione delle operazioni nell'ambito di questo Asse si nota un dimezzamento dei tempi complessivi di approvazione dei progetti (da 6 mesi nel 2015 a 3 mesi nel 2018). La fase che presenta tempistiche più lunghe è, anche in questo caso, la fase di valutazione dei progetti.

Si nota che in generale, le procedure con inviti hanno tempi inferiori rispetto alle procedure a bando, dovuto in particolare a tempi più brevi nella fase tra la pubblicazione dell'invito alla presentazione dei progetti in quanto, essendo già individuato il beneficiario, e essendo il numero di progetti presentati più contenuto, l'iter è più snello.

### 3.2 LA PERCEZIONE DEI BENEFICIARI SULLE PROCEDURE PREVISTE PER I PROGETTI FESR

In merito alle procedure, un altro aspetto importante è dato dalla percezione dei beneficiari, che, indipendentemente dalla loro natura (Impresa, Centro di Ricerca, Università, Ente Pubblico, Ufficio/Ripartizione della Provincia Autonoma di Bolzano), segnalano poche difficoltà in fase di presentazione dei progetti.

Nonostante questo, una difficoltà che accomuna diverse tipologie di beneficiari, indipendente dall'Asse di intervento o dalla natura dell'Ente di appartenenza, riguarda l'elevato livello di burocrazia richiesto per la presentazione e gestione dei progetti FESR che comporta il possesso di conoscenze/competenze tecnico-amministrative specifiche spesso non disponibili all'interno dell'Ente proponente, che conseguentemente deve avvalersi di esperti esterni<sup>3</sup>. Nel caso dell'Asse 2 un beneficiario segnala che le difficoltà si accentuano nel caso di progetti di importi contenuti (circa 100.000 euro), per i quali rispondere e gestire progetti FESR può risultare oneroso<sup>4</sup>. Per contro, i beneficiari che non hanno dichiarato difficoltà nella fase di presentazione dei progetti sono quelli che hanno già maturato esperienza nel finanziamento di fondi FESR nelle precedenti programmazioni<sup>5</sup> (e che conseguentemente avevano già familiarità con le procedure richieste da questa tipologia di Fondo) e quelli che hanno usufruito del supporto di progettisti<sup>6</sup>.

Nonostante il presente rapporto si concentri principalmente sulle procedure di selezione del PO, rilevato che le principali difficoltà segnalate dai beneficiari si riscontrano in fase di attuazione e rendicontazione dei progetti, si ritiene opportuno menzionare brevemente gli aspetti principali.

In generale, anche nella fase di rendicontazione, la criticità principale riguarda un eccessivo appesantimento in termini di documentazione e giustificativi da presentare. Come già segnalato nel Rapporto di valutazione dei quattro Assi prioritari<sup>7</sup>, i beneficiari dell'Asse 1, segnalano eccessive richieste di chiarimenti e integrazioni durante la fase di controlli, duplicazione delle informazioni e documenti da presentare all'AdG e all'Organismo Intermedio in tempi diversi, la necessità di caricare a sistema la documentazione comprovante tutte le spese, la rigidità delle regole e procedure imposte dal Codice Appalti che non consente ad esempio agli enti di ricerca di applicare le regole già previste dal proprio Statuto Interno.

I beneficiari dell'Asse 2 e dell'Asse 3 segnalano maggiori difficoltà nel presentare varianti in corso d'opera rispetto a quanto avviene nel caso dei progetti finanziati con Fondi comunali. In quest'ultimo caso le procedure sono più snelle, in quanto si possono cambiare gli obiettivi in maniera meno vincolante, senza essere costretti alla riformulazione del budget e alla ridefinizione dell'indicatore. Questa criticità appare difficilmente risolvibile in quanto le varianti devono essere comunque opportunamente giustificate e budget e indicatori rivisti di conseguenza.

<sup>3</sup> Fonte: indagine attraverso modalità CAWI ai beneficiari capofila dell'Asse 1 e intervista a referente del Comune di Bolzano su un progetto dell'Asse 2.

<sup>4</sup> Fonte: Intervista a un referente del Comune di Bolzano, responsabile di più progetti a valere sull'Asse 2.

<sup>5</sup>Fonte: Intervista a referente dell'Agenzia per la protezione civile - Ufficio Sistemazione bacini montani est

<sup>6</sup> Fonte: Intervista a un referente della Città di Brunico, responsabile di più progetti a valere sull'Asse 3 – efficientamento energetico.

<sup>7</sup> Si veda rapporto di valutazione sugli Assi prioritari del PO, consegnato il 26 luglio 2019

Anche nel caso dell'Asse 4 sono segnalati appesantimenti burocratici. Ad esempio, l'Agenzia per la protezione civile - Ufficio Sistemazione bacini montani est, in qualità di soggetto beneficiario ed attuatore opera in regime di economia diretta e, in base alle regole di rendicontazione del FESR, deve inserire tutte le fatture nel sistema informativo, che sono molto numerose, mentre nel caso di lavori eseguiti mediante gara d'appalto, al soggetto aggiudicatario vengono richiesti soltanto gli stati di avanzamento dei lavori, situazione quindi meno onerosa per gli uffici<sup>8</sup>.

In base all'esperienza dei beneficiari, mentre alcuni segnalano che ripresenterebbero sicuramente, qualora si presentasse l'opportunità, progetti a valere sul Fondo FESR, altri indicano che utilizzerebbero tale Fondo solo per progetti di dimensione maggiore. È il caso ad esempio del Comune di Bolzano, che ha segnalato che nel prossimo futuro finanzia alcuni progetti di piccola dimensione con fondi propri comunali, dove le procedure sono più snelle, ad esempio in caso di variazioni in corso d'opera<sup>9</sup>. Lo stesso Comune considera positivamente l'esperienza maturata attraverso la gestione dei progetti FESR, riconoscendo che le procedure del Fondo inducono a seguire in maniera più dettagliata l'iter del progetto (che implica l'impiego di competenze di project management), con ricadute anche dal punto di vista delle conoscenze e delle competenze del Settore.

### 3.3 RIFLESSIONI SU POSSIBILI MODALITÀ DI ATTUAZIONE FUTURE

Alla luce di quanto emerso dall'analisi delle tempistiche, si è ritenuto opportuno fare alcune riflessioni, anche sulla base di quanto realizzato da altre Regioni, sulle modalità di attuazione scelte dalla Provincia Autonoma di Bolzano per verificare possibili alternative che potrebbero consentire una riduzione dei tempi delle procedure, in particolare se:

- Nel caso delle procedure a bando, i bandi a sportello potrebbero essere una modalità più efficiente ed efficace rispetto agli avvisi a scadenza?
- Nel caso di finanziamenti rivolti ad altre Ripartizioni provinciali, ci sono strumenti di selezione più efficienti ed efficaci rispetto alle procedure ad inviti?

*Nel caso delle procedure a bando, i bandi a sportello potrebbero essere una modalità più efficiente ed efficace rispetto agli avvisi a scadenza?*

Per rispondere a questa domanda occorre distinguere per l'ambito oggetto di intervento. Mentre l'attivazione del bando a sportello<sup>10</sup> potrebbe non essere ottimale nel caso dei bandi rivolti al rafforzamento della ricerca e l'innovazione, potrebbero essere interessanti nel caso di bandi rivolti ai Comuni per la selezione di progetti sui servizi digitali all'e-gov (Asse 2) e sull'efficientamento energetico (Asse 3).

Dal confronto con altre Regioni è emerso che diverse Amministrazioni hanno attivato bandi a sportello, seppur in numero minore rispetto ai bandi a scadenza.

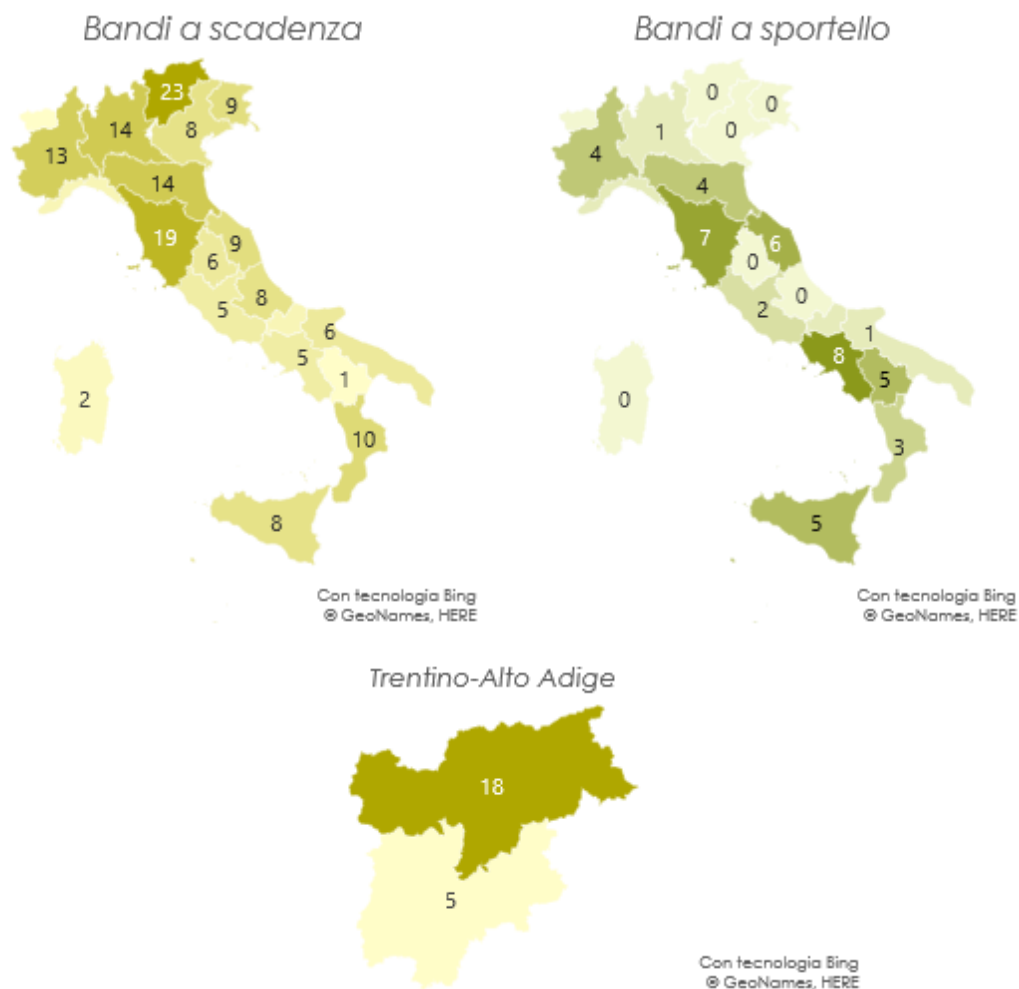
<sup>8</sup> Fonte: Intervista al referente di un progetto dell'Asse 4 dell'Agenzia per la protezione civile – Ufficio Sistemazione bacini montani est.

<sup>9</sup> Fonte: Intervista a un referente del Comune di Bolzano, responsabile di più progetti a valere sull'Asse 2.

<sup>10</sup> Nel caso del bando a sportello, le proposte progettuali sono selezionate sulla base del loro ordine cronologico di protocollo, a condizione che rispettino i requisiti di ammissibilità, fino ad esaurimento dei fondi disponibili.



Mappa rappresentativa degli Avvisi ad evidenza pubblica diffusi nelle regioni italiane sui temi attivati dal PO FESR di Bolzano: ricerca e innovazione, energia, agenda digitale, ambiente (inteso come messa in sicurezza del territorio), trasporti.



Fonte: elaborazioni del valutatore su dati della banca dati di Opencoessione in data 16 novembre 2019

La modalità del bando a sportello è utilizzata prevalentemente per la selezione di progetti che hanno come beneficiari imprese/centri di ricerca o Università (in 45 casi su 57 individuati, pari al 79% del totale)<sup>11</sup> e riguardano principalmente (nel 78% dei casi – 35 su 45) il tema ricerca e innovazione. Si segnala però che, ad eccezione di una Regione<sup>12</sup>, gli avvisi a scadenza rimangono comunque la modalità di attivazione delle procedure di selezione prevalente (87 avvisi a scadenza pubblicati per la selezione di interventi nell'ambito del rafforzamento della ricerca e innovazione contro i 35 attivati a sportello).

Nonostante ci siano quindi esempi di diverse Regioni che hanno attivato la modalità a sportello, nel caso dei progetti di Ricerca e Innovazione finanziati dall'Asse 1 del PO FESR della Provincia Autonoma di Bolzano, si ritiene che l'attuale modalità individuata per la selezione

<sup>11</sup> Fonte: elaborazione dati Opencoessione.

<sup>12</sup> Regione Basilicata.

dei progetti (bandi con graduatoria a scadenza) sia la più efficace. I bandi a sportello, sebbene consentirebbero di dare una risposta più rapida ai beneficiari sull'approvazione o meno della richiesta di finanziamento (in quanto il beneficiario non dovrebbe aspettare la presentazione e valutazione dei progetti di tutti i proponenti per la comunicazione dell'esito della sua domanda), rischierebbero di non premiare adeguatamente la qualità dei progetti di Ricerca e Innovazione presentati in quanto, non potendo confrontare le proposte progettuali presentate, il Comitato di Pilotaggio non potrebbe stilare una graduatoria ammettendo, nel caso gli importi dei progetti ammissibili superassero le risorse a disposizione, solamente i progetti a cui vengono attribuiti nella valutazione di merito i punteggi più alti<sup>13</sup>. Considerata la buona risposta del territorio ai bandi 2017 e 2018, risulta quindi importante selezionare i progetti a cui viene attribuito un punteggio di merito maggiore.

Un ulteriore vantaggio dell'avviso a scadenza rispetto al bando a sportello (anche in caso questo preveda delle finestre di apertura pre-stabilite) è dato dalla possibilità di apportare miglioramenti ai bandi pubblicati in periodi successivi. Al 30.09.2019, la Provincia Autonoma di Bolzano ha pubblicato un bando all'anno sull'Asse 1 a parte dal 2015. Ogni bando ha tenuto conto di eventuali evoluzioni nel contesto e ha "imparato" dai bandi pubblicati in precedenza (ad esempio, nel bando 2017 sull'azione 1.1.4 è stato previsto l'obbligo nel partenariato degli organismi di ricerca, elemento non previsto nel primo bando che ha fortemente stimolato la qualità dei progetti presentati).

Nel caso invece in cui i potenziali beneficiari risultano essere degli Enti Pubblici, come ad esempio nel caso dei progetti sull'Asse 2 Contesto digitale (servizi e-gov) e dei progetti sull'efficientemente energetico presentati dai Comuni (Asse 3) potrebbe essere opportuno considerare la possibilità di attivare dei bandi a sportello in particolare per la selezione dei progetti sull'efficientemente energetico sull'Asse 3, considerato il numero elevato di progetti presentati e la lunghezza nella fase di selezione dei progetti (si veda paragrafo precedente). I progetti per il risanamento energetico sono spesso progetti "standardizzati" che non presentano differenze rilevanti in termini di qualità di contenuti a condizione del rispetto di standard minimi richiesti e per i quali potrebbe non essere necessario prevedere una valutazione di merito. In questo caso, il bando a sportello potrebbe consentire ai Comuni che hanno progetti valutati positivamente di non dovere aspettare la conclusione della valutazione di tutti i progetti presentati e semplificherebbe inoltre la valutazione dei progetti da parte dell'Amministrazione, che non dovrebbe più entrare nel merito di ogni singolo progetto a condizione che rispetti gli standard di ammissibilità, anche se va comunque precisato che le tempistiche per la fase di valutazione "formale" non sarebbero ridotte.

Anche la Commissione Europea sembra favorire tale modalità. Questo è desumibile da:

- le risposte della CE alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti europea nella relazione speciale n.21/2018<sup>14</sup>. In tale relazione, in cui la Corte di Conti sostiene che sia necessario un confronto tra le domande presentate per potere finanziare i progetti più idonei<sup>15</sup>, la

<sup>13</sup> Criticità sollevata anche nella relazione speciale della Corte dei conti europea n.21/2018, *La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e del FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni*.

<sup>14</sup> Relazione speciale della Corte dei conti europea n.21/2018, *La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e del FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni*.

<sup>15</sup> Osservazione 16.

Commissione Europea risponde che spesso questo porta ad un'eccessiva quantità di domande presentate, non necessariamente di qualità complessivamente migliore, con un "inutile onere amministrativo per le autorità di gestione e per i proponenti"<sup>16</sup>;

- l'entrata in vigore del Regolamento CE n. 694/2019, che introduce, per i progetti di efficientamento energetico, la possibilità di rendicontazione in base a costi standard riconosciuti dal settore.

Per quanto riguarda il confronto con altre Regioni, dalle analisi effettuate emerge che alcune di queste hanno scelto di attivare attraverso la modalità a sportello la selezione di progetti di risanamento energetico destinati ad Enti Pubblici. In particolare, si segnalano i casi di Liguria, Piemonte e Sicilia<sup>17</sup>. La documentazione di attuazione disponibile di tali Regioni (verbali del CdS, Relazioni ai Attuazione, Rapporti di Valutazione) non menziona criticità specifiche nell'utilizzo di tale procedura.

*Nel caso di finanziamenti rivolti ad altre Ripartizioni provinciali, ci sono strumenti di selezione più efficienti ed efficaci rispetto alle procedure ad inviti?*

Anche nel caso degli inviti, trattandosi esclusivamente di procedure rivolte a beneficiari pubblici, si potrebbe pensare di attivare delle procedure a sportello (che porterebbero agli stessi vantaggi individuati nel caso dei Comuni segnalati al paragrafo precedente).

Considerato però che in questo caso il beneficiario è la Provincia stessa, potrebbero esserci dei margini per un'ulteriore semplificazione delle procedure attraverso delle modalità volte a individuare direttamente gli interventi senza la necessità di ricorrere a inviti (individuazione diretta).

L'individuazione diretta delle operazioni nel caso degli interventi a titolarità regionale è possibile a condizione che la scelta delle operazioni sia opportunamente motivata. Per garantire una maggiore trasparenza sono possibili due alternative: individuare già all'interno del PO l'infrastruttura di servizio sul quale intervenire o – nel caso questo non fosse possibile – definire l'intervento in un momento successivo, rimandando alla definizione di un atto (ad esempio un Piano Strategico) che individuerà l'intervento e ne spiegherà l'importanza per il territorio. Questa modalità è stata ad esempio applicata dalla Regione Valle D'Aosta per gli interventi di risanamento energetico degli edifici appartenenti alla Regione che, in seguito al confronto con gli Uffici competenti<sup>18</sup>, ha individuato gli interventi più urgenti, procedendo successivamente all'attuazione delle operazioni.

Nel caso degli interventi della Provincia Autonoma di Bolzano, ad esempio dell'Asse 2 Contesto digitale (fibra ottica, connettività banda ultra-larga) e dell'Asse 4 Territorio sicuro, si potrebbe verificare la percorribilità per il prossimo periodo di programmazione, qualora la Provincia intenda ancora intervenire su tali ambiti, di inserire nel PO la procedura di aggiudicazione diretta.

<sup>16</sup> Risposta della Commissione Europea all'osservazione 16 della relazione speciale della Corte dei Conti.

<sup>17</sup> Per le altre Regioni che hanno pubblicato bandi a sportello su questa tematica i beneficiari erano le imprese.

<sup>18</sup> Come menzionato nel Progetto strategico "Efficientamento energetico edifici pubblici" approvato con delibera n. 1255 dalla Giunta Regionale della Valle d'Aosta il giorno 23 settembre 2016.

## 4 LA DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE ATTUATIVE: IL SISTEMA INFORMATIVO COHEMON

Un ulteriore aspetto da considerare nella valutazione delle procedure riguarda il sistema informativo, strumento importante in quanto può contribuire a facilitare sia la gestione da parte dell'Amministrazione sia la presentazione dei progetti da parte dei beneficiari.

Nella programmazione 2014-2020 la Provincia Autonoma di Bolzano attraverso coheMON si è dotata di un sistema informativo unificato, trasversale ai vari fondi e programmi (FSE, FESR e INTERREG), allo scopo di garantire la semplificazione dei processi sia a favore dell'utenza sia all'interno dell'Amministrazione.

Cohemon rappresenta certamente la novità principale dell'attuale programmazione comunitaria per la Provincia Autonoma di Bolzano. Il nuovo sistema informativo permette di assicurare una serie di *plus* evidenziati nel box sottostante.

1. un **archivio unico dei soggetti beneficiari** utilizzando un punto unico di raccolta delle informazioni validate relative ai beneficiari
2. un **unico punto d'accesso** per le domande di sostegno e di pagamento
3. l'**informatizzazione** dell'iter amministrativo contribuendo notevolmente alla dematerializzazione dei documenti
4. **trasparenza** amministrativa nei confronti dei cittadini e delle imprese
5. **efficienza** nel monitoraggio, la rendicontazione e valutazione attraverso l'aumento nella disponibilità e gestione delle informazioni derivanti da un sistema interamente digitale e unificato

Dal punto di vista metodologico, in linea con le altre analisi condotte nell'ambito del presente esercizio valutativo, anche per ciò che concerne il sistema informativo il Valutatore si è avvalso di fonti desk e *field*<sup>19</sup> con l'obiettivo di procedere ad individuare le funzioni, i profili di utilizzo e l'estensione delle diverse aree che compongono, in genere, l'analisi valutativa di un sistema informativo, ovvero:

- l'**immissione dei dati sul Sistema** (*data entry*) da parte di diverse tipologie di utenti in relazione alle funzioni svolte nell'ambito del Programma;
- la **consultazione delle informazioni** tramite apposite funzioni di stampa e reportistica rispondenti alle esigenze dei diversi *stakeholders* del Programma;
- l'**amministrazione del Sistema**, in termini di coordinamento organizzativo interno e di interfaccia con l'esterno, ovvero di colloquio telematico con altri sistemi informativi così come di pubblicazione dei dati di attuazione del Programma.

<sup>19</sup> Ci si riferisce in particolare, oltre alle fonti secondarie documentali messe a disposizione dall'AdG (ad esempio reportistica di Programma, Rapporti di Audit, ecc.), alle analisi field condotte sui beneficiari dell'Asse 1 e all'intervista field effettuata in data 15.11.2019 con il referente del sistema informativo del Programma FESR della Provincia Autonoma di Bolzano.

L'analisi desk e le indagini *field* restituiscono un set informativo sul Sistema che, in questo step valutativo, ha permesso di approfondire solo alcuni elementi di quelli sovra menzionati. CoheMON risulta certamente efficace ma con delle necessità di miglioramento, soprattutto in un'ottica di futura programmazione.

È certamente bene sottolineare che lo sviluppo del progetto del sistema informativo è stato avviato a fine 2014 e si è esteso ancora nel 2015, incontrando, inizialmente, alcune difficoltà, parte delle quali ad oggi ampiamente superate. Ci si riferisce alle misure correttive attuate dall'Amministrazione, ad esempio, relativamente alle procedure informatiche per la certificazione, dove ad oggi è stato introdotto il controllo automatico dei pagamenti per la certificazione degli aiuti di Stato, oppure all'inserimento del nominativo della persona incaricata della valutazione dei criteri formali e obbligatori, non presente precedentemente.

Le analisi valutative permettono di stilare una serie di conclusioni generali; il Sistema informativo rappresenta una semplificazione utile per l'apparato di gestione dei Fondi strutturali dell'Amministrazione nella sua interezza.

I beneficiari incontrano qualche difficoltà su CoheMON, maggiori in fase di rendicontazione. In particolare, viene segnalata la criticità dell'upload dei documenti in fase di rendicontazione (con particolare riferimento alla necessità di dover caricare più volte lo stesso documento e le dimensioni dei file). D'altra parte, aspetti quali la suddivisione in sezioni del caricamento dei file hanno rappresentato un elemento di accelerazione della spesa nonché un meccanismo di facilitazione del controllo di primo livello, come emerge dalle analisi valutative; allo stesso modo, la necessità di caricare più volte lo stesso file da parte dello stesso beneficiario per diversi progetti, se da un lato può certamente rappresentare un aggravio per il beneficiario stesso, si presenta altresì come elemento di semplificazione dell'attività valutativa dei progetti. L'AdG del FESR, in ogni caso, per la programmazione post 2020 provvederà ad implementare un nuovo meccanismo volto anche a migliorare l'attività del beneficiario.

CoheMON senza dubbio presenta molti vantaggi per la gestione e il monitoraggio del Programma, garantendo un monitoraggio costante e rapido dei progetti grazie alla digitalizzazione dei processi e all'armonizzazione di format e modelli. I fondi strutturali rappresentano, per la Provincia Autonoma di Bolzano, un volano per la futura digitalizzazione di tanti altri procedimenti amministrativi ad oggi ancora non digitalizzati.

Certamente permangono ancora elementi migliorabili come, oltre a quanto già sottolineato circa l'inserimento dei dati a carico dei beneficiari, ad esempio, il collegamento tra CoheMON e SAP provinciale per i pagamenti. Ciò potrebbe rappresentare una facilitazione del flusso dei Fondi, con un'accelerazione dei processi sulla quale si può riflettere in un'ottica post 2020.

Inoltre, un piano formativo specifico per il sistema CoheMON, comprensivo anche di assistenza per gli utenti coinvolti a vari livelli, sarebbe auspicabile.

## 5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Complessivamente le procedure di selezione degli interventi finanziati dal PO FESR 2014-2020 funzionano bene: pur riscontrando un andamento oscillante dei tempi per la selezione dei progetti dal 2016 al 2018, questi rimangono comunque inferiori rispetto al 2015, anno di pubblicazione del primo avviso dove la lunghezza dei tempi può essere attribuita ad una fase di "rodaggio" del PO e al completamento dello sviluppo del sistema informativo. La differenza nella media dei tempi da un anno all'altro non sembra tanto dipendere da criticità particolari nel processo di selezione quanto dalla tipologia di intervento oggetto di approvazione. Sotto questo punto di vista, ad esempio, le procedure di selezione per i progetti di risanamento energetico non presentano alcuna diminuzione dei tempi a causa del numero elevato di progetti presentati che comportano, per uno stesso beneficiario, la presentazione di una domanda di agevolazione separata per ogni edificio da risanare, e per l'Amministrazione, la necessità di procedere alla valutazione tecnica di molti progetti, in cui spesso viene richiesto l'invio di documentazione aggiuntiva.

Le modalità di attuazione scelte dalla Provincia appaiono dunque condivisibili: in particolare si condivide la scelta dell'Amministrazione di selezionare i progetti sull'Asse 1 attraverso bandi a scadenza piuttosto che a sportello in quanto questo consente di selezionare i progetti che presentano le valutazioni di merito migliori. Per quanto riguarda i bandi e gli inviti rivolti agli enti pubblici e ad altri Uffici/Ripartizioni interni all'Amministrazione stessa, si riscontra che le tipologie di procedure attivate per la selezione dei progetti corrisponde in larga misura a quelle attivate da altre Regioni italiane. Per la nuova programmazione, potrebbe però essere interessante verificare la possibilità:

- di attivare bandi a sportello nel caso in cui i beneficiari siano Enti Pubblici e i progetti standard (i.e. interventi che non presentano differenze rilevanti in termini di qualità di contenuti a condizione del rispetto di standard minimi richiesti). Questo potrebbe essere utile, ad esempio, qualora la Provincia intenda ancora intervenire sull'efficientamento energetico (Asse3);
- di procedere all'individuazione diretta degli interventi nei casi in cui l'unico beneficiario dell'intervento sia la Provincia stessa (interventi a titolarità).

Per quanto riguarda le percezioni dei beneficiari, si rileva che essi, indipendentemente dalla loro natura (Impresa, Centro di Ricerca, Università, Ente Pubblico, Ufficio/Ripartizione della Provincia Autonoma di Bolzano), segnalano maggiori difficoltà nella fase di rendicontazione dei progetti. La criticità principale riguarda un eccessivo appesantimento in termini di documentazione e giustificativi da presentare. Nella fase di presentazione dei progetti, le criticità segnalate dai beneficiari sono minori ma anch'esse legate all'elevato livello di burocrazia richiesto per la presentazione e gestione dei progetti FESR che comporta il possesso di conoscenze/competenze tecnico-amministrative specifiche spesso non disponibili all'interno dell'Ente proponente, che conseguentemente deve avvalersi di esperti esterni. Risulta pertanto utile che l'Amministrazione continui a prevedere e potenzi le attività di assistenza e accompagnamento ai beneficiari.

Infine, per quanto riguarda il Sistema Informativo CoheMON, la digitalizzazione delle procedure rappresenta certamente la novità principale dell'attuale programmazione comunitaria per la Provincia Autonoma di Bolzano. In generale il Sistema informativo rappresenta una

semplificazione utile per l'apparato di gestione dei Fondi strutturali dell'Amministrazione nella sua interezza.

CohE-MON presenta molti vantaggi per la gestione e il monitoraggio del Programma, garantendo un monitoraggio costante e rapido dei progetti grazie alla digitalizzazione dei processi e all'armonizzazione di format e modelli. I fondi strutturali rappresentano, per la Provincia Autonoma di Bolzano, un volano per la futura digitalizzazione di tanti altri procedimenti amministrativi ad oggi ancora non digitalizzati.

I beneficiari incontrano qualche difficoltà su CohE-MON, in particolare legate alla necessità di caricare più volte gli stessi documenti in fase di rendicontazione. La necessità di caricare più volte lo stesso file da parte dello stesso beneficiario per diversi progetti, se da un lato può certamente rappresentare un aggravio per il beneficiario stesso, si presenta altresì come elemento di semplificazione dell'attività valutativa dei progetti. L'AdG del FESR, in ogni caso, per la programmazione post 2020 provvederà ad apportare modifiche al Sistema informativo volte anche a migliorare l'attività del beneficiario.

Rispetto al Sistema Informativo sarebbe opportuno:

- il collegamento tra CohE-MON e SAP provinciale per i pagamenti. Ciò potrebbe rappresentare una facilitazione del flusso dei Fondi, con un'accelerazione dei processi sulla quale si può riflettere in un'ottica post 2020;
- un piano formativo specifico per il sistema CohE-MON, comprensivo anche di assistenza per gli utenti coinvolti a vari livelli.

## ALLEGATO: TABELLA DEGLI AVVISI AD EVIDENZA PUBBLICA FINANZIATI DAI PO FESR

La tabella seguente illustra per ogni PO FESR attuato in Italia, il numero di avvisi a scadenza e a sportello pubblicati sui seguenti temi: ricerca e innovazione, energia, agenda digitale, ambiente, trasporti.

Dati al 06-11-2019	Agenda digitale	Ambiente	Energia	Ricerca e innovazione	Trasporti	Totale complessivo
<b>A SCADENZA</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>44</b>	<b>87</b>	<b>10</b>	<b>175</b>
PON FESR e FSE Ricerca e Innovazione	-	-	-	7	-	7
PON FESR Imprese e competitività	-	-	1	-	-	1
POR FESR Abruzzo	-	2	4	2	-	8
POR FESR Basilicata	-	1	-	-	-	1
POR FESR Campania	2	-	1	1	1	5
POR FESR e FSE Calabria	-	3	2	4	1	10
POR FESR e FSE Molise	-	-	2	1	-	3
POR FESR e FSE Puglia	-	3	-	1	2	6
POR FESR Emilia Romagna	4	-	2	8	-	14
POR FESR Friuli Venezia Giulia	2	-	2	5	-	9
POR FESR Lazio	-	-	1	4	-	5
POR FESR Liguria	-	1	1	1	-	3
POR FESR Lombardia	-	-	5	8	1	14
POR FESR Marche	-	-	3	5	1	9
POR FESR P.A. Bolzano	6	4	3	4	1	18
POR FESR P.A. Trento	-	-	1	4	-	5
POR FESR Piemonte	-	-	2	11	-	13
POR FESR Sardegna	1	-	1	-	-	2
POR FESR Sicilia	-	5	2	1	-	8
POR FESR Toscana	-	-	5	11	3	19
POR FESR Umbria	-	-	5	1	-	6
POR FESR Valle d'Aosta	-	-	-	1	-	1
POR FESR Veneto	-	-	1	7	-	8
<b>A SPORTELLO</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>57</b>
PON FESR Imprese e competitività	2	1	-	6	-	9
POR FESR Basilicata	1	-	3	1	-	5
POR FESR Campania	-	-	2	6	-	8
POR FESR e FSE Calabria	-	-	-	3	-	3
POR FESR e FSE Molise	-	-	-	1	-	1
POR FESR e FSE Puglia	-	1	-	-	-	1
POR FESR Emilia Romagna	-	-	-	4	-	4
POR FESR Lazio	1	-	1	-	-	2
POR FESR Liguria	-	-	1	-	-	1
POR FESR Lombardia	-	-	-	1	-	1
POR FESR Marche	-	-	2	4	-	6
POR FESR Piemonte	-	-	3	1	-	4
POR FESR Sicilia	-	1	3	1	-	5
POR FESR Toscana	-	-	-	7	-	7

Fonte: elaborazioni del valutatore su dati della banca dati di Opencoesione in data 16 novembre 2019