



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



Il ruolo del PRA

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Tiziana Arista

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Febbraio 2017

I piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)

Uno degli aspetti di maggiore innovazione introdotto dalla programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali europei (FSE e FESR) in Italia è rappresentato dalla redazione, ad accompagnamento dei Programmi Operativi, del cosiddetto Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Il PRA consiste in un documento dai caratteri immediatamente attuativi in cui sono definite le azioni di adeguamento amministrativo, tecnico, normativo e organizzativo che le amministrazioni responsabili della gestione e dell'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020 si impegnano ad attuare per assicurare un'esecuzione efficiente, efficace e trasparente dei Programmi stessi. Il PRA, come indicato nell' *Accordo di Partenariato dell'Italia* è quindi "un documento di pianificazione, in cui si definiscono azioni concrete di semplificazione e di rafforzamento della capacità amministrativa per conseguire obiettivi misurabili di miglioramento della gestione dei PO" .

Il PRA è uno strumento immediatamente operativo in quanto:

- identifica le criticità: procedure lunghe e tortuose, talvolta non essenziali, che allungano o addirittura bloccano la realizzazione del singolo processo, strutture inadeguate, funzioni trasversali inefficienti;
- identifica le attività necessarie per risolvere le criticità corredandole di cronoprogrammi di attuazione con individuazione delle relative responsabilità;
- individua target misurabili e verificabili di riduzione dei tempi delle procedure e di semplificazione/riorganizzazione degli Uffici e gli strumenti per conseguirli. Target che devono essere valutabili alla fine del periodo di messa a regime (non superiore a due anni).

L'obiettivo generale del PRA è, quindi, il miglioramento delle capacità di gestione e attuazione dei Programmi Operativi, che permette alle Autorità di Gestione di realizzare quei mutamenti necessari per una piena efficacia dei Programmi Operativi stessi.

Ogni amministrazione redige pertanto un solo PRA. Se l'amministrazione è titolare di più Programmi Operativi il rispettivo PRA sarà unico e articolato in funzione dei diversi Programmi.

I PRA sono stati parte integrante del processo di negoziato, approvazione e decisione dei Programmi Operativi cui si riferiscono. L'approvazione del/i PO, da parte della Commissione europea, ha tenuto conto della valutazione del relativo PRA.

Su questa base ciascun Ministero/Regione, responsabile di uno o più Programmi cofinanziati nel ciclo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, ha esplicitato il suo PRA, pervenendo così alla redazione di 29 Piani che, è opportuno ribadirlo, costituiscono un innovativo strumento di lavoro che l'Italia, per prima, tra gli Stati Membri, sta sperimentando.

La genesi dei PRA

La necessità di migliorare la capacità amministrativa nella gestione dei fondi è parte rilevante delle più recenti raccomandazioni del Consiglio Europeo al nostro Paese e da diversi anni è riconosciuta come prioritaria dal governo nel Programma Nazionale di Riforma.

Il position paper "Italia" della Commissione europea del 09 novembre 2012 (ARES 2012/1326063) ha richiesto una azione diretta di rafforzamento amministrativo sia in relazione alle esigenze più immediate di rafforzamento nella capacità di gestione dei Fondi UE sia, più in generale, alla complessiva capacità amministrativa da conseguire nell'ambito delle azioni dell'Obiettivo Tematico 11 "Rafforzamento della Capacità Istituzionale e Amministrazione Pubblica efficiente".

La richiesta della Commissione europea è stata condivisa e fatta propria dal Governo italiano all'interno dell'Accordo di Partenariato (paragrafo 2.5) e nella Delibera CIPE 18 aprile 2014.

Il processo di definizione dei PRA

Per la definizione dei PRA, l'ex dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ha fornito alle amministrazioni delle linee guida, condivise con la Commissione europea.

Il processo che porta alla definizione dei PRA vede coinvolte tutte le strutture dell'amministrazione che gestiscono il PO. Al termine di tale processo, la sua adozione segue le modalità previste dai rispettivi ordinamenti relativamente al vertice politico dell'amministrazione (e quindi deve essere approvato dalla Giunta o dal Presidente della Regione o dal Ministro competente).

I contenuti del PRA

La struttura del PRA è quella definita nel documento "Modello per la redazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo" in appendice alle linee guida.

Oltre ad una sezione anagrafica, alla descrizione del contesto organizzativo, legislativo e procedurale, alla definizione delle responsabilità, il PRA individua gli obiettivi di miglioramento, nello specifico:

1. gli standard di qualità con riferimento ai tempi e alle modalità di realizzazione delle principali procedure (in relazione alle fasi di attuazione, quali la selezione dei beneficiari, i pagamenti, i controlli, ecc.);
2. la capacità tecnica in termini di quantità e competenze del personale responsabile della gestione e controllo degli interventi (l'Autorità di Gestione e i Dipartimenti dell'amministrazione maggiormente interessati alla realizzazione delle operazioni; gli Organismi Intermedi; i Beneficiari);
3. il miglioramento di alcune funzioni trasversali determinanti per la piena e rapida realizzazione degli interventi (p.e. la semplificazione legislativa; il sistema informatico di gestione e trasmissione dati; la gestione dei flussi finanziari; il sistema dei controlli amministrativi; la gestione delle procedure inerenti i regimi di aiuto; il sistema di valutazione interno del personale).

Al testo del PRA vengono allegati tre documenti in cui si precisa il dettaglio tecnico sia dell'analisi della situazione attuale, sia degli interventi che si intende attuare per migliorarla:

- Allegato A – **Struttura di gestione e attuazione e relative azioni di miglioramento**, in cui vengono specificati i problemi relativi alla dotazione di personale e all'organizzazione del lavoro;
- Allegato B – **Azioni di miglioramento degli strumenti comuni e delle funzioni trasversali**, in cui si specificano i problemi relativi alle funzioni trasversali dell'amministrazione e agli strumenti comuni necessari per la loro efficienza;
- Allegato C – **Diagnosi e azioni di miglioramento sulle principali procedure**, in cui per ciascun PO e asse si analizzano le problematiche delle principali procedure attraverso il dettaglio temporale delle piste di controllo e si identificano i relativi interventi di miglioramento.

La governance di un PRA

Il PRA stabilisce, tra l'altro, una *road-map* con tempi e responsabili.

Per la definizione del PRA e per la sua attuazione, ogni amministrazione individua un "Responsabile del PRA". Come referente unico, ne cura, monitora e valuta l'attuazione per la sua amministrazione. A tal fine, è dotato di adeguati poteri per promuovere e sostenere i cambiamenti organizzativi e si avvale di una specifica unità organizzativa, con adeguato personale interno per orientare e supportare la realizzazione del Piano di azione di adeguamento amministrativo.

Il responsabile del PRA all'interno di ciascuna amministrazione è anche responsabile del suo monitoraggio e invia le schede con i dati quantitativi e la relazione qualitativa di monitoraggio alla Segreteria Tecnica dei PRA, presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale e con il supporto della piattaforma Mosaico (*repository* documentale accessibile via web attraverso chiavi di accesso personali dei Responsabili).

Il monitoraggio dei PRA ha cadenza quadrimestrale e le informazioni di monitoraggio devono essere aggiornate alla data del:

- 30 aprile (primo quadrimestre) e consegnate entro fine maggio di ogni anno;
- 31 agosto (secondo quadrimestre) e consegnate entro fine settembre di ogni anno;
- 31 dicembre (terzo quadrimestre) e consegnate entro fine gennaio dell'anno successivo.

Anche per il monitoraggio, le amministrazioni sono accompagnate da specifiche linee guida.

A livello nazionale, per assicurare l'efficacia dei PRA:

- il 13 gennaio 2015 è stato istituito un Comitato di Indirizzo per i PRA presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri – del Comitato fa parte anche la Commissione europea;
- il 18 giugno 2015 è stata istituita una Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo per i PRA presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale;
- il 9 ottobre 2015 si è tenuta la prima riunione dei responsabili PRA.

Ruolo dell'Assistenza tecnica e del rafforzamento della capacità amministrativa a supporto del PRA

Il PRA, sempre rispetto ai target di miglioramento esposti in precedenza, identifica le risorse necessarie per l'attuazione degli interventi di miglioramento. Tali risorse potranno essere:

a) a valere su quelle relative all'Obiettivo Tematico 11 per le azioni di miglioramento e rafforzamento amministrativo di carattere strutturale permanente, riguardanti l'Amministrazione nel suo complesso e le sue specifiche unità organizzative, ed altre amministrazioni coinvolte nella realizzazione degli interventi;

b) a valere su quelle relative alla assistenza tecnica per gli interventi di tipo contingente e temporaneo destinati alle sole strutture deputate alla gestione dei fondi, nonché per gli interventi destinati alla valutazione, monitoraggio fisico e al miglioramento della performance di politiche complesse incluse nei PO.

Le risorse che si intendono utilizzare in relazione ai diversi interventi e alle modalità di utilizzo delle risorse provenienti dall'OT11 e dall'AT devono essere specificate nel PRA.

Trasparenza e pubblicità del PRA

Il PRA deve prevedere attività per garantire adeguata trasparenza e pubblicità ai progressi relativi all'attuazione, così da consentirne adeguata conoscenza da parte degli *stakeholders*, dei beneficiari e dei cittadini. Gli *stakeholders* e tutti i cittadini devono conoscere il PRA, al fine di garantire una trasparenza piena sull'attuazione degli interventi e stimolare un controllo sociale sulla operatività dell'amministrazione.

Il monitoraggio dei PRA

Per il monitoraggio dei PRA ci si avvale di schede di monitoraggio diverse a seconda della tipologia:

- la prima scheda di monitoraggio riguarda gli interventi di miglioramento previsti dal PRA e gli strumenti per conseguire i suoi obiettivi. Gli interventi di miglioramento, in coerenza con quanto riportato nel PRA riguardano le seguenti dimensioni: la semplificazione legislativa e amministrativa; il miglioramento delle capacità e delle performance del personale coinvolto; il rafforzamento degli strumenti comuni.
- la seconda scheda di monitoraggio riguarda i target che il PRA si è impegnato a conseguire - così come sono stati dettagliati e collegati con le azioni migliorative nell'allegato C del PRA - ed il cui andamento va sistematicamente aggiornato in quanto può richiedere azioni correttive che vanno rapidamente individuate e realizzate. Come indicato nelle linee guida al PRA, il raggiungimento dei target è previsto a due anni dall'approvazione del/dei PO, perché in tal modo possono avere significativi effetti sulla gestione dell'intera programmazione.

- la terza scheda di monitoraggio contiene i nuovi interventi - bandi o misure, convenzioni - lanciati e a quale macro-processo dell'allegato C questi sono riferibili, nonché notizie dettagliate a seconda di quali tipologie di operazione si tratti (opere pubbliche o piuttosto acquisto di beni e servizi o erogazione di aiuti).

La valutazione dei PRA

Gli interventi previsti dal PRA monitorati per verificare la loro attuazione e i loro effetti sulle procedure di realizzazione del PO (target quantitativi del PRA), vengono valutati con l'aiuto di uno *steering committee*. La valutazione – indipendente - viene effettuata alla fine del biennio ed è necessaria per identificare i target raggiunti e quelli non raggiunti, nonché gli adattamenti e cambiamenti necessari per programmare il biennio successivo.