



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca

Direzione Generale per il Coordinamento, la Promozione e la Valorizzazione della Ricerca

**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
RICERCA E INNOVAZIONE 2014 - 2020
(FESR E FSE)**

PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

Sommario

1. INTRODUZIONE	3
2. SEZIONE ANAGRAFICA	5
3. CONTESTO ORGANIZZATIVO, LEGISLATIVO E PROCEDURALE	5
4. DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ RELATIVE AGLI IMPEGNI DEL PRA	8
5. OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO E STANDARD DI QUALITÀ PREVISTI	9
6. INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO	10
6.1 INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E PROCEDURALE	12
6.2 INTERVENTI SUL PERSONALE	17
6.3 INTERVENTI SULLE FUNZIONI TRASVERSALI E SUGLI STRUMENTI COMUNI	18
7. RUOLO DELL'ASSISTENZA TECNICA E DEL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA A SUPPORTO DEL PRA	23
8. TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DEL PRA	25
9. SISTEMI DI AGGIORNAMENTO, VERIFICA E CONTROLLO INTERNO DEL PRA	25
ALLEGATO A - STRUTTURA DI GESTIONE E ATTUAZIONE E RELATIVE AZIONI DI MIGLIORAMENTO	27
ALLEGATO B - AZIONI DI MIGLIORAMENTO DEGLI STRUMENTI COMUNI E DELLE FUNZIONI TRASVERSALI	42
ALLEGATO C - DIAGNOSI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO SULLE PRINCIPALI PROCEDURE	44

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio Europeo - Specifica Paese n. 2 del giugno 2013 - e la Commissione Europea - *Position Paper* sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e in coerenza con quanto segnalato nell'*Annual Growth Survey 2013* - sottolineano l'importanza di amministrazioni efficienti ai fini dell'utilizzo dei Fondi Strutturali, indicando il tema della capacità istituzionale e amministrativa come priorità di investimento per il ciclo 2014-2020.

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), costituisce il presupposto per una gestione efficiente ed efficace dei fondi SIE, predisposto in osservanza alla nota Ares(2014)969811 del 28.3.2014 con la quale la Commissione Europea, ha richiesto a ciascuna Amministrazione titolare di PO l'adozione di un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) incoraggiando l'individuazione di una puntuale strategia per affrontare le debolezze del sistema amministrativo italiano, e di un conseguente piano di azione operativo che individui problemi ed a fronte di questi le azioni migliorative da intraprendere e i rispettivi target quantitativi da raggiungere.

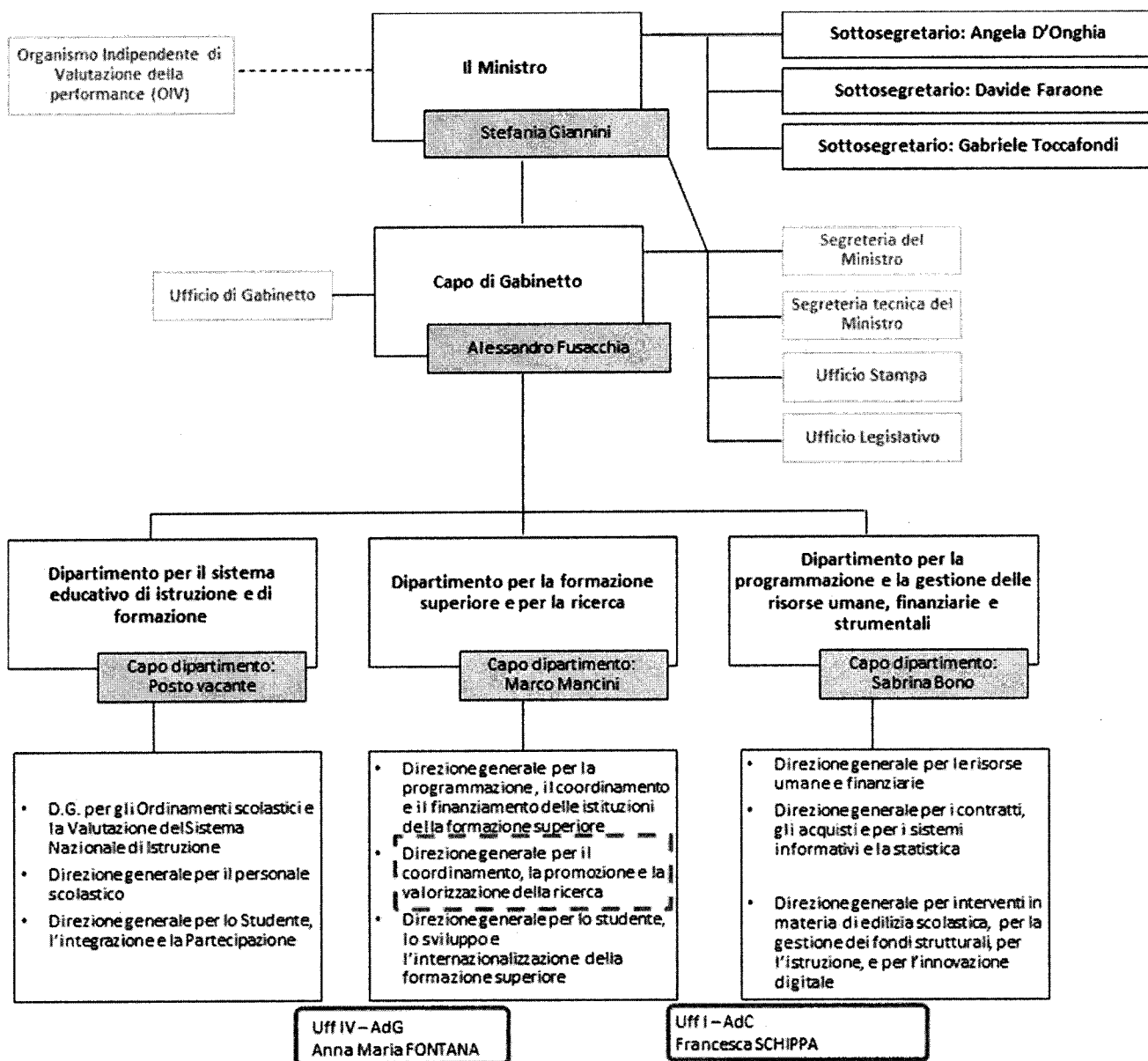
In tal senso, il presente documento si propone di individuare, sulla scorta dei deficit rilevati, le azioni correttive e/o migliorative da intraprendere per una gestione più efficiente, degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Il documento sarà oggetto di eventuali successivi adeguamenti che si riterranno necessari a seguito di mutamenti evolutivi del PRA stesso o per adeguamenti richiesti espressamente dalla Commissione europea, o comunque ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

Entro il mese di dicembre p.v., il presente documento sarà integrato nella sezione relativa all'allegato C, attraverso l'inserimento di nuove procedure da attivare con riferimento all'azione II.3 prevista nel PON Ricerca e Innovazione 2014 - 2020 "Progetti di Ricerca su Tecnologie Abilitanti (KET'S)"

Di seguito, pertanto si forniscono le informazioni anagrafiche e le indicazioni inerenti le strutture amministrative attualmente titolari della gestione e del controllo del Programma che tengono conto del processo di riorganizzazione dell'Amministrazione¹.

¹ In data 14 luglio 2014 è stato pubblicato sulla GURI il DPCM n. 98 concernente il "Regolamento di organizzazione del MIUR" entrato in vigore il 29 luglio 2014. In data 20 aprile 2015 è stato pubblicato sulla GURI il DM 26 settembre 2014 n. 753 di "Individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale e definizione organizzativa e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale non generale, istituiti presso gli Uffici scolastici regionali, ai sensi degli articoli 8, comma 8, e 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n. 98."



Il MIUR, attraverso il Piano di Rafforzamento Amministrativo collegato al Programma Operativo nazionale "Ricerca e Innovazione 2014/2020" decide di affrontare con energia il tema, partendo da una analisi concreta e reale del fenomeno dei ritardi delle procedure dei progetti in gestione e concentrando i propri sforzi su tutti gli elementi "interni" (e quindi direttamente governabili) all'azione amministrativa di propria competenza, definendo e avviando una serie di soluzioni organizzate in un quadro di insieme organico e razionale.

2. SEZIONE ANAGRAFICA

Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca.

Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca

Direzione Generale per il Coordinamento, la Promozione e la Valorizzazione della Ricerca

Ufficio IV

Indirizzo: -Via Michele Carcani, 61 - 00153 Roma

Autorità di Gestione: Dirigente Ufficio IV - Dott.ssa Anna Maria Fontana

Email: sespar.upoc@mur.it; Tel 0697727365

Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Innovazione" 2014 - 2020 Fondi SIE: FESR e FSE Regioni competenti: Transizione (TR) e Meno Sviluppate (LD).

3. CONTESTO ORGANIZZATIVO, LEGISLATIVO E PROCEDURALE

Il ciclo di programmazione 2007-2013 ha fatto registrare, a livello nazionale difficoltà di attuazione e di raggiungimento dei target di spesa, anche in conseguenza della persistente crisi economica che ha colpito soprattutto le Regioni meno sviluppate riversandosi inevitabilmente anche nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai Programmi Operativi.

I ritardi però sono ascrivibili non solo a situazioni di contesto ma anche a carenze gestionali delle Amministrazioni titolari di PO, e sono riconducibili alle seguenti problematiche:

- carenze di tipo legislativo;
- strategia e programmazione:
 - scarsa trasparenza delle scelte programmatiche;
 - poca attenzione dei risultati valutativi in sede di programmazione;
 - scarsa attenzione all'azione di governance;
- procedure di selezione degli interventi;
- procedure di gestione e attuazione;
- capacità amministrativa dei soggetti beneficiari/attuatori;
- procedure di controllo;
- organizzazione:
 - predominanza di un orientamento alla norma rispetto ad un orientamento al risultato;
 - prevalente orientamento a interpretare le funzioni da svolgere in una logica "verticale" piuttosto che trasversale;
 - enfasi eccessiva per gli aspetti formali e modalità con cui viene gestito il percorso valutativo, fattori che condizionano le tempistiche istruttorie;
 - complessa e onerosa gestione dei soggetti proponenti;
- fabbisogno di rafforzamento amministrativo.

Carenze di tipo legislativo

Il PON Ricerca e Competitività 2007-2013 ha registrato ritardi attuativi con riferimento a tutti i processi amministrativi che vanno dalla selezione, all'attuazione, ai controlli e quindi all'erogazione.

Gran parte dei ritardi sono dovuti dalle complesse procedure derivanti dall'applicazione del D.Lgs 297/99 e dal DM 593/00, da considerarsi superati in seguito all'adozione del DM 115 del 19.2.2013.

Le attuali procedure di selezione, contrattualizzazione dei progetti di ricerca, e gestione con particolare riferimento ai progetti in cui siano coinvolti contemporaneamente una pluralità di soggetti pubblici e privati, sono eccessivamente farraginose e idonee solo ad allungare in modo insostenibile l'avvio delle erogazioni e dello svolgimento delle attività progettuali.

Strategia e Programmazione

A livello programmatico le carenze riscontrate hanno riguardato:

- scarsa trasparenza delle scelte programmatiche: la scarsa attitudine dell'amministrazione a far conoscere le scelte programmatiche e attuative prima della pubblicazione di un avviso pubblico hanno comportato l'assenza di un controllo sulle azioni da intraprendere;
- poca attenzione dei risultati valutativi in sede di programmazione: le scelte programmatiche della precedente programmazione non sempre hanno tenuto conto degli esiti delle valutazioni condotte fino ad allora, questo ha determinato una programmazione piuttosto improvvisata e definita in modo disordinata;
- difficoltà a creare il presupposto per realizzare economie di scala fondamentali per la ricerca e l'innovazione e sviluppare la collaborazione tra organismi scientifico-tecnologici, quali Università e Centri di Ricerca, e le imprese, che sono risultate scarse nella precedente programmazione;
- mancanza di un network efficace con governance strutturata: che ha portato alla proliferazione e frammentazione di iniziative in settori spesso non differenziati comportando la mancanza di una specializzazione alla quale oggi invece siamo chiamati da parte della Comunità Europea;
- effetto spiazzamento tra strumenti complementari.

Procedure di selezione degli interventi

Il PON Ricerca e Competitività 2007-2013 è stato attuato prioritariamente attraverso procedure che derivano dall'applicazione del D.Lgs. 293/99 e dal DM 593/00 che definiva le "Modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni previste dal D.Lgs. 297/99".

La norma prevedeva procedure complesse e onerose che comportavano nei fatti dei tempi di selezione molto lunghi (anche oltre un anno).

Nello specifico in fase di presentazione della domanda di finanziamento i soggetti erano tenuti a presentare la copiosa documentazione prevista sia su supporto cartaceo che attraverso uno strumento informatico. Il processo di valutazione delle proposte progettuali era complesso e articolato e prevedeva delle valutazioni sequenziali realizzate da:

- Esperto Tecnico Scientifico: per la valutazione dei contenuti tecnico-scientifici;
- Soggetto Convenzionato: per l'istruttoria tecnico-economica;

- Comitato: per la valutazione complessiva degli interventi per garantire l'uniformità e l'omogeneità del processo valutativo e in fase finale per dichiarare l'ammissibilità o l'inammissibilità di una proposta progettuale.

Al termine della fase valutativa era prevista la determinazione da parte del MIUR a cui seguiva la stipula del contratto tra soggetto convenzionato e soggetto proponente.

Procedure di gestione e attuazione

Diversi sono stati i problemi che hanno avuto un significativo impatto sull'attuazione del programma:

- la scarsa sensibilità nel cercare di prevedere degli elementi premianti e sanzioni in fase attuativa che incentivassero il rispetto dei cronoprogrammi di spesa;
- il forte livello di anticipi previsti per i soggetti attuatori (i soggetti pubblici potevano ricevere fino al 100% del contributo spettante), che seppur ha garantito il raggiungimento dei target di spesa fino al 2013, genera comunque forte criticità attuative in sede di chiusura degli interventi e del PON nel suo complesso;
- l'obbligo di rendicontare a costi reali tutte le spese sostenute senza poter far ricorso a metodologie rendicontative semplificate (costi standard, o forfettari).

Capacità amministrativa dei beneficiari/soggetti attuatori

- scarsa capacità dei beneficiari/soggetti attuatori a realizzare completamente e nei tempi previsti i progetti loro assegnati.
- continue richieste di proroghe e rimodulazioni di progetto.

Procedure di controllo

Il sistema dei controlli previsto per il PON R&C prevedeva la partecipazione di soggetti diversi che hanno dovuto imparare a coordinare le proprie attività per garantire i diversi livelli di controllo:

- tecnico scientifico: svolto a cura degli Esperti Tecnico Scientifici, che verificano la coerenza delle attività di ricerca svolte e accertano la pertinenza e la congruità delle spese sulla scorta delle attività realizzate;
- solidità finanziaria: svolto a cura degli istituti convenzionati che accertano il mantenimento delle condizioni di affidabilità tecnico ed economiche del soggetto che gestisce l'intervento;
- amministrativo contabile: svolto a cura dell'Unità di Controllo di I Livello (UniCO) che accerta l'eleggibilità e l'ammissibilità delle spese.

Gli attuali tempi di controllo, tenuto conto che ogni livello di controllo si attiva al termine del precedente, comportando il sommarsi dei ritardi, sono mediamente pari a **305 giornate con un minimo di 2 giorni ad un massimo di 843 giorni.**

Organizzazione

L'esperienza attuativa del PON R&C ha fatto emergere anche dei problemi connessi con l'organizzazione:

- Scarsa attenzione ai risultati;
- Il prevalente orientamento a interpretare le funzioni da svolgere con una logica "verticale" piuttosto che "trasversale"
- Procedure di lavoro offline.

Fabbisogno di Rafforzamento Amministrativo

- Strutture amministrative sottodimensionate quantitativamente
- Strutture amministrative sottodimensionate qualitativamente

4. DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ RELATIVE AGLI IMPEGNI DEL PRA

La **responsabilità politica** del Piano di Rafforzamento Amministrativo è attribuita alla competenza del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, On. Stefania Giannini, mentre la **responsabilità amministrativa** è assegnata dal Ministro, con designazione prot.16784 del 12.6.2015 (che si allega), al Prof. Marco Mancini, Capo Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca.

Tale ruolo assicura l'indipendenza e il possesso degli adeguati poteri che consentiranno le necessarie azioni volte alla realizzazione dei cambiamenti previsti dal PRA.

Il Responsabile del PRA è supportato da una struttura del quale si avvale per orientare e supportare la realizzazione del Piano di Rafforzamento amministrativo.

Attualmente è stato individuato un team di staff che opera a supporto tecnico del Responsabile del PRA, e che ha la funzione di supportare il Responsabile del PRA.

Il Responsabile del PRA, attraverso il team di staff, lavora in collaborazione con l'AdG e con altre figure apicali necessarie a gestire il PRA e di concerto individuare soluzioni unitarie per la risoluzione di problematiche comuni.

Il team di staff è stato individuato presso la Direzione generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca, nelle persone di Antonietta Paone, Marco Pagnani e Luisa Basile, che svolge una funzione di supporto tecnico al Responsabile del PRA e di raccordo tra l'AdG e il Responsabile del PRA e ha il compito di monitorare e sorvegliare la corretta attuazione del PRA. Inoltre il team ha capacità di intervenire nelle scelte programmatiche degli interventi, al fine di garantire omogeneità nelle procedure e assicurare la piena condivisione dal parte del Responsabile del PRA.

5. OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO E STANDARD DI QUALITÀ PREVISTI

Gli obiettivi di miglioramento che il MIUR persegue con il presente PRA sono volte a superare le criticità registrate nella passata programmazione, nonché al miglioramento dell'efficienza gestionale, in termini di contenimento dei tempi di gestione e controllo dei progetti.

Il raggiungimento di tali obiettivi è supportato anche dagli interventi di semplificazione legislativa intervenuta con l'adozione del DM 115/2013 e si traducono negli obiettivi di miglioramento e nei conseguenti target individuati nell'allegato C al presente documento.

In particolare riguardano:

- riduzione dei tempi in tutte le fasi del Programma:
 - selezione: dagli attuali 520 giorni medi massimi a 120 giorni;
 - attuazione: 36 mesi;
 - al controllo: dagli attuali 305 giorni medi massimi a 30 giorni;
- erogazione delle quote di contributo maturate: dagli attuali 446 giorni medi massimi a 15 giorni;
- semplificazione procedure.

Al fine di dare maggiore risalto ai target che si intendono perseguire la tabella che segue illustra i più significativi:

Target	Valore base (attuale)	Valore obiettivo
Riduzione tempi di selezione	520 giorni medi massimi	120 giorni
Riduzione tempi di attuazione*	50 mesi massimi	36 mesi
Riduzione tempi di controllo	305 giorni medi massimi	60 giorni
Riduzione tempi di erogazione	446 giorni medi massimi	60 giorni
Banca Dati Gestionale		Completa dematerializzazione del processo Riduzione oneri finanziari amministrativi
Riduzione costi dei beneficiari		Riduzione costi amministrativi

*_ la valutazione è stata fatta sulla linea di intervento PON01

6. INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

L'analisi delle criticità fin qui condotta porta all'individuazione delle seguenti priorità di rafforzamento amministrativo, che rispondono alle criticità individuate come di seguito descritte.

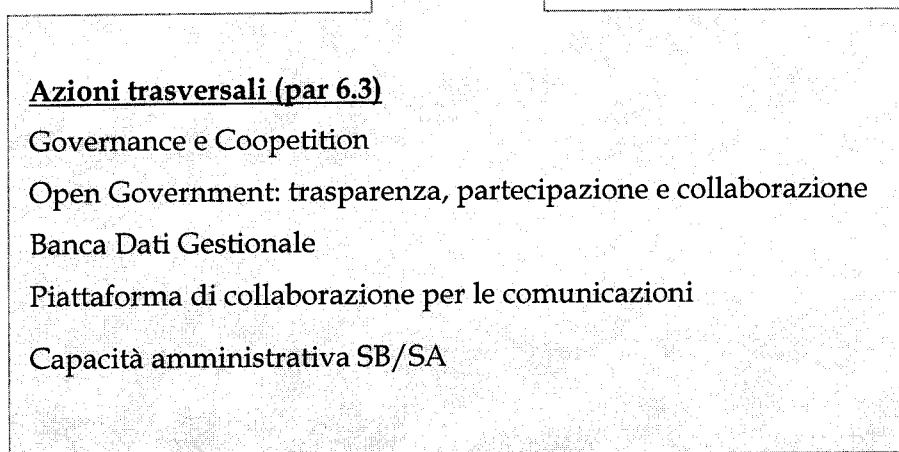
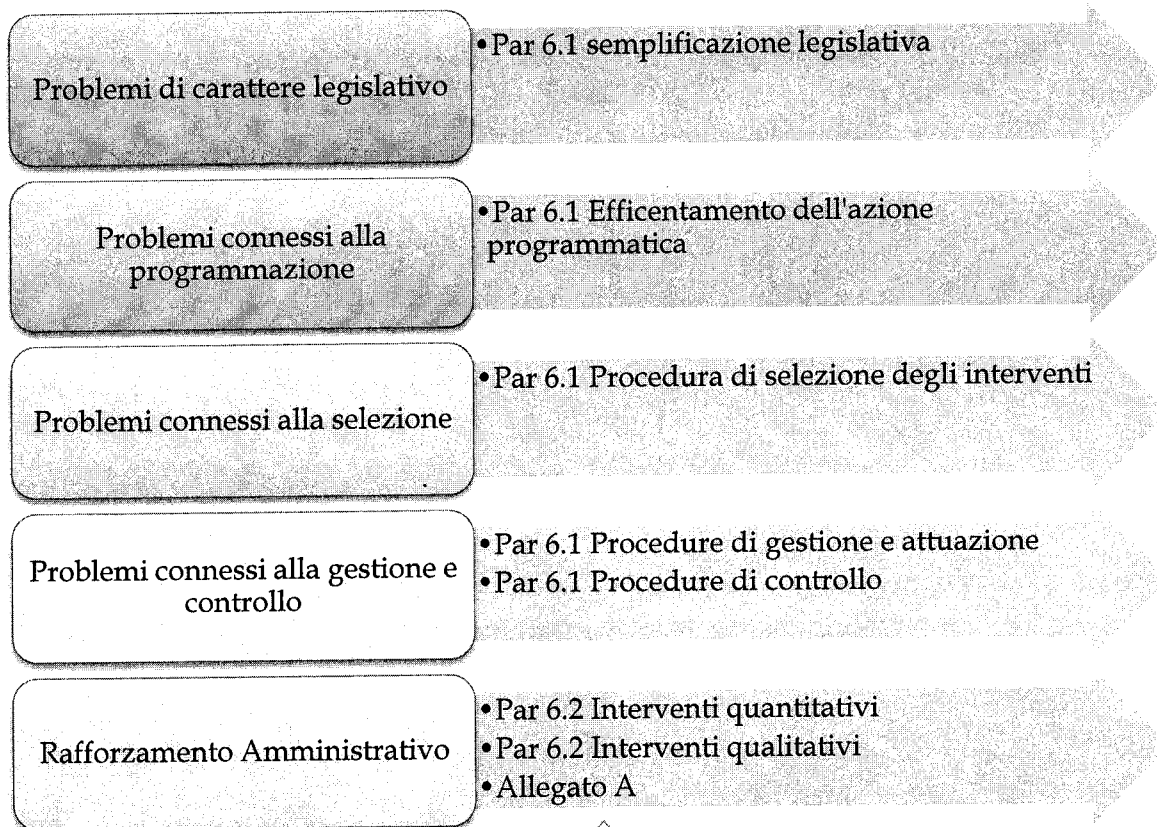


Tabella sintetica degli interventi di rafforzamento proposti

Criticità	Interventi di rafforzamento	Responsabile*	Tempi di completamento**
	6.1 INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E PROCEDURALE		
	<i>Semplificazione legislativa</i>		
Complesse procedure derivanti dal D. Lgs 297/99	Adeguamenti DM 115/2013	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
	Formalizzazione DM che stabilisce le "nuove modalità di semplificazione del controllo e delle erogazioni delle risorse pubbliche nell'ambito dei progetti di ricerca industriale del MIUR", che stabilisce, per la parte di selezione, specifiche modalità per assicurare tempi certi e modalità semplificate per lo svolgimento delle attività di contrattualizzazione dei progetti di ricerca che coinvolgono beneficiari privati, al fine di velocizzare l'esecuzione delle attività progettuali e i conseguenti flussi di erogazioni delle risorse pubbliche	MIUR - Direzione Ricerca - DG Vincenzo Di Felice	dic-15
	<i>Semplificazione procedurale</i>		
Difficoltà a creare un presupposto per economie di scala	Predisposizione avvisi e procedure integrate per l'attuazione del PON	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	mar-16
Mancanza di un network efficace e governance strutturata	Istituzione tavolo di confronto con amministrazioni centrali, regionali e stakeholder	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
Effetto spiazzamento tra strumenti complementari	Ricognizione complementarietà/sovrapposizioni PON POR	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
	Avvio valutazione ex post su PON R&C	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-16
Procedura di selezione sequenziale	Istituzione tavoli tecnici nell'ambito del Comitato di Sorveglianza	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
	Definizione di procedure di selezione degli interventi simultanee	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
Assenza di elementi premiali e sanzioni per rispetto cronoprogrammi	Introduzione negli avvisi di cronoprogrammi e criteri di premialità e sanzioni	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
Livello degli anticipi non coerente con lo stato di avanzamento dei lavori	Definizione di livelli di anticipazione coerenti con il valore dell'incentivo e proporzionale alle fasi progettuali ed al cronoprogramma di spesa	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
Rendicontazione a costi reali	Definizione di costi standard coerenti con i regolamenti europei	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	mar-16
	Monitoraggio fisico sistemico progetti di dimensioni significative (> 5 mln di Euro)	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-16
Scarsa capacità dei Soggetti Beneficiari (SB) di concludere gli interventi nei tempi previsti	Ranking SB e PRA + predisposizione piano di formazione e supporto tecnico ai SB	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	mar-16
	Ranking SB e PRA + Introduzione negli avvisi di premialità e sanzioni	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-15
Continue richieste di proroghe e rimodulazioni	Definizione di procedure di controllo simultanee	MIUR - DG Ricerca UniCO (Uff. III - Luciano Lucchetti) e AdC (Uff. I - Francesca Schippa)	giu-16
	Conto corrente dedicato	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-16
	6.2 INTERVENTI SUL PERSONALE		
Mancanza orientamento ai risultati	Rafforzamento sistema premiante per il raggiungimento dei risultati	MIUR - Direzione Ricerca - DG Vincenzo Di Felice	dic-16
Strutture amministrative sottodimensionate quantitativamente	Attrazione di personale interno al MIUR tramite procedura di ricognizione	MIUR - Direzione Ricerca + Dip. Risorse Umane	giu-16
	Istituzione segreteria tecnica PON	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	giu-16
	Distacco di personale da Università e centri di ricerca ai sensi della L. 213/09	MIUR - Direzione Ricerca - DG Vincenzo Di Felice	giu-16
	Reclutamento personale altamente qualificato nei settori/ambiti di intervento del PON	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	giu-16
Strutture amministrative sottodimensionate qualitativamente	Predisposizione di un piano di formazione ed aggiornamento continuo con lezioni frontali e a distanza completate da iniziative di tipo esperienziale	Staff a supporto del responsabile PRA	dic-16
	Iniziativa di scambio e confronto con le altre amministrazioni titolari di programma nazionali ed europee	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-16
	Miglioramento delle procedure per adeguarle a standard qualitativi internazionali	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	dic-16
	6.3 INTERVENTI SULLE FUNZIONI TRASVERSALI E SUGLI STRUMENTI COMUNI		
Scarsa trasparenza nelle scelte programmatiche	Attivazione procedure di consultazione pubblica e concorsi di idee - Trasparenza Amministrativa	MIUR - DG Ricerca - Uff. VII Fabrizio Cobis	giu-16
	Creazione ed alimentazione di banche dati sugli interventi finanziati in ricerca - Anagrafe gestionale	MIUR - DG Ricerca - Uff. VII Fabrizio Cobis	dic-16
	Definizione procedure di consultazione amministrazioni centrali e regionali	MIUR - DG Ricerca - AdG PON R&I (Uff IV - Anna Maria Fontana)	giu-16
Procedure di lavoro offline	Creazione ed alimentazione di banche dati sugli interventi finanziati in ricerca - Anagrafe gestionale	MIUR - DG Ricerca - Uff. VII Fabrizio Cobis	dic-16
	Miglioramento piattaforma di collaborazione per la trasmissione di informazioni e comunicazioni	MIUR - DG Ricerca - Uff. VII Fabrizio Cobis	dic-16
Scarsa capacità dei SB di concludere gli interventi nei tempi previsti + Continue richieste di proroghe e rimodulazioni	Predisposizione piano formativo e di supporto da attuare nei confronti dei SB	Staff a supporto del responsabile PRA	dic-16

* Il Responsabile del PRA, attraverso il team di staff, lavora in collaborazione con i Responsabili individuati e con altre figure apicali necessarie a gestire il PRA e di concerto individuare soluzioni unitarie per la risoluzione di problematiche comuni.

** Le azioni che rivedono le procedure dei bandi e di semplificazione saranno fatte comunque prima della emissione dei primi bandi.