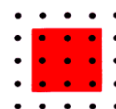


RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEI PROCESSI ATTUATIVI



ISMERI EUROPA

30 NOVEMBRE 2019

Indice

GLOSSARIO.....	3
INTRODUZIONE	4
1. ANALISI DELL'ORGANIZZAZIONE E DELLA GOVERNANCE DEL PO FSE	5
1.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO DEL PO FSE 2014-2020	5
1.1.1. <i>Le regole comunitarie del periodo 2014-2020.....</i>	5
1.1.2. <i>La discontinuità con l'esperienza del PO FSE 2007-2013</i>	7
1.1.3. <i>Le relazioni tra Ufficio FSE e altri uffici della Provincia</i>	8
1.2. L'UFFICIO FSE E LA SUA ORGANIZZAZIONE	8
1.2.1. <i>L'organizzazione del sistema di gestione</i>	8
1.2.2. <i>Il personale dell'ufficio FSE.....</i>	10
1.2.3. <i>La relazione del sistema di gestione del PO FSE con la struttura provinciale.....</i>	10
1.3. I RISULTATI SINORA CONSEGUITI	11
1.3.1. <i>L'attuazione del PO</i>	11
1.3.2. <i>I tempi delle procedure</i>	12
1.3.3. <i>Un approfondimento delle problematiche nell'Area Gestione.....</i>	14
1.3.4. <i>Alcune considerazioni sulla performance del PO FSE.....</i>	15
2. ANALISI DELL'ATTUAZIONE DEL PO FSE.....	16
2.1. AREA PROGRAMMAZIONE	16
2.2. AREA GESTIONE	17
2.3. AREA CONTROLLI	18
2.4. SISTEMA INFORMATICO.....	21
2.5. FINANZE, CONTABILITÀ, PAGAMENTI	21
2.6. PROBLEMATICHE EMERSE	24
3. LE SFIDE DELLA RIPROGRAMMAZIONE	25
3.1. LA RIPROGRAMMAZIONE DEL PO FSE	25
3.2. GLI INTERVENTI PER L'INNOVAZIONE SOCIALE.....	26
3.3. PROBLEMATICHE EMERSE	27
4. CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI	28
4.1. SINTESI DEI RISULTATI E CONCLUSIONI	28
4.2. SUGGERIMENTI PER L'ATTUALE PROGRAMMAZIONE.....	29
4.3. SUGGERIMENTI PER LA FUTURA PROGRAMMAZIONE	30

GLOSSARIO

AdA	Autorità di Audit
AdC	Autorità di Certificazione
AdG	Autorità di Gestione
CE	Commissione Europea
FSE	Fondo sociale europeo
CML	Centri Mediazione Lavoro
CoheMon	(Sistema informatico per gestione del FSE nella Provincia autonoma di Bolzano)
CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici (Centrale acquisti della Pubblica Amministrazione italiana)
FORMEZ	Formazione Mezzogiorno (Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA)
IGRUE	Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea del Ministero dell'Economia e Finanze
INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale
PAB	Provincia autonoma di Bolzano
PO	Programma Operativo
PRA	Piano di rafforzamento Amministrativo
RNA	Registro Nazionale degli Aiuti di Stato
SAP	(Società produttrice di software, qui inteso come il sistema informatico gestionale della Provincia autonoma di Bolzano)
SFC	(Sistema informatico della Commissione Europea per lo scambio di informazioni)
SIGECO	Sistema di Gestione e Controllo
SPID	Sistema Pubblico di Identità Digitale
UE	Unione Europea

INTRODUZIONE

La presente valutazione dell'attuazione del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano è stato realizzato in conformità al Piano di valutazione del PO e al Disegno di valutazione del valutatore indipendente. Il rapporto si concentra sui processi di gestione e controllo degli interventi e intende aiutare l'amministrazione nella diagnosi di eventuali miglioramenti e dei problemi connessi ad eventuali nuovi interventi che potrebbero essere introdotti nei prossimi mesi. La valutazione analizza l'evoluzione del sistema di gestione e anche del sistema informatico CoheMon per il FSE.

Il Piano di Valutazione del POR FSE della Provincia autonoma di Bolzano (PAB) prevedeva la realizzazione del Rapporto di valutazione dei processi attuativi nel 2020; tuttavia le esigenze di riprogrammazione del POR emerse nel 2019 hanno suggerito di anticipare il rapporto al 2019 così da disporre di una visione complessiva dei problemi di implementazione.

Le analisi si soffermano sui tempi di completamento delle principali procedure, sui processi decisionali e sugli eventuali "colli di bottiglia" che impediscono una più elevata efficienza. In questo ambito si analizza anche il sistema di governance del PO incentrato sull'Ufficio FSE.

Per queste analisi sono stati utilizzati i seguenti metodi di raccolta ed esame delle informazioni:

- analisi desk di tutti i documenti utili a ricostruire le procedure per verificarne la funzionalità e la governance complessiva (responsabilità, passaggi critici, ecc.);
- analisi dei tempi di attuazione delle procedure critiche e su cui si intende concentrare l'attenzione. I dati saranno raccolti dal valutatore mediante i tempi di espletamento degli atti amministrativi oppure acquisiti dal database unico nazionale in via di costruzione, a livello nazionale, per il monitoraggio degli obiettivi del PRA seconda fase.
- interviste in profondità all'AdG e agli Uffici competenti delle operazioni del PO FSE e al responsabile del sistema informatico.

Il rapporto è strutturato in quattro capitoli. Nel primo capitolo si esamina la *governance* e il sistema di gestione e controllo del PO; il capitolo evidenzia il contesto regolamentare ed operativo in cui opera il PO, la struttura organizzativa degli uffici della PAB preposti alla gestione del PO e i risultati sinora ottenuti nella gestione del PO. Nel secondo capitolo si analizza l'attuazione del PO sulla base delle informazioni raccolte nelle interviste con i responsabili delle diverse aree di gestione e si evidenziano i problemi e gli ambiti di miglioramento emersi. Nel terzo capitolo si considerano le principali sfide per l'attuazione da adesso alla conclusione del PO anche alla luce della riprogrammazione attualmente in discussione. Infine, nel quarto capitolo si propongono alcune conclusioni e raccomandazioni.

1. ANALISI DELL'ORGANIZZAZIONE E DELLA GOVERNANCE DEL PO FSE

Questo capitolo descrive il sistema di governance in essere per la gestione del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano (PAB). L'analisi della governance e dell'organizzazione degli uffici della Provincia è finalizzata a comprendere come viene realizzato il PO e quali sono i principali meccanismi che regolano il funzionamento del PO.

Secondo un semplice schema di analisi organizzativa (bisogni da soddisfare, sistema organizzativo, output), l'analisi di questo capitolo è divisa in tre principali sezioni:

1. il contesto di riferimento del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano in cui sono descritti i principali vincoli di efficienza richiesti al PO;
2. l'organizzazione dell'Ufficio FSE e del sistema di gestione che governa il PO;
3. i risultati sinora conseguiti dalla gestione del PO FSE.

1.1. Il contesto di riferimento del PO FSE 2014-2020

Nell'analizzare il contesto di riferimento del PO FSE 2014-2020 è necessario tenere conto di 3 principali elementi che la caratterizzano e condizionano:

- a) Le regole comunitarie del periodo 2014-2020;
- b) la discontinuità con l'esperienza del PO FSE 2007-2013;
- c) le relazioni tra l'Ufficio FSE, responsabile del PO, e gli altri uffici della PAB.

1.1.1. Le regole comunitarie del periodo 2014-2020

Si considerano qui note le principali regole comunitarie nella gestione dei fondi e si concentra l'attenzione unicamente su alcuni aspetti che caratterizzano la gestione dell'attuale periodo 2014-2020; questi sono:

- lo spostamento del ritardo con cui calcolare i disimpegni automatici da parte della Commissione Europea (CE) da 2 a 3 anni, la cosiddetta regola "n+3";
- l'introduzione di una riserva finanziaria, pari al 6% delle risorse UE, il cui ottenimento dipende dai livelli di performance conseguiti a fine 2018;
- l'introduzione di alcune condizionalità ex-ante volte ad assicurare l'efficienza e l'efficacia della spesa dei PO;
- la certificazione del sistema di gestione e controllo da parte di un'autorità nazionale indipendente dai singoli PO, nel caso italiano l'IGRUE, per poter iniziare a certificare la spesa;
- l'obbligo di disporre di un sistema informatico capace di dialogare con i beneficiari;
- l'introduzione in Italia di Piani di rafforzamento Amministrativo (PRA) volti a migliorare la gestione dei fondi FSE e FESR ed obbligatori.

I primi due elementi, **"n+3" e performance framework**, possono essere considerati congiuntamente. Entrambi, seppure in diverso modo, intervengono sulla velocità di attuazione dei programmi e richiedono una particolare attenzione alle modalità e alla velocità della spesa. Nel caso del Performance Framework si tiene conto anche di

indicatori fisici di realizzazione, ma questi indicatori in tutti i programmi, come anche a Bolzano, sono stati calcolati a seguito delle allocazioni finanziarie e, quindi, dipendono da quelle e dai costi unitari per partecipante ipotizzati nella fase di disegno del PO; quindi il loro raggiungimento dipende sostanzialmente alla capacità di spesa, oltre che da valide stime dei costi unitari. Rispetto alla precedente programmazione i due elementi, "n+3" e Performance Framework, hanno influito in maniera leggermente divergente: la regola "n+3" ha attenuato il vincolo finanziario rispetto al precedente "n+2", mentre il Performance Framework ha generato un maggior vincolo sulla spesa nella sua verifica intermedia nel 2018. Nel complesso la pressione sulla velocità di spesa è sostanzialmente rimasta immutata.

In questa programmazione è stata anche introdotto l'obbligo di soddisfare specifiche condizioni di carattere amministrativo e programmatico (**condizionalità "ex-ante"**) per poter spendere le risorse dell'UE. Queste condizioni sono rivolte ad aumentare l'efficienza e l'efficacia della spesa: l'efficienza perché una buona programmazione e buone regole amministrative dovrebbero aver identificato per tempo le aree e le priorità di intervento riducendo così i tempi decisionali ed assicurando la loro qualità; l'efficacia perché quelle stesse condizioni dovrebbero assicurare la coerenza tra interventi UE e interventi nazionali evitando sprechi e massimizzando l'utilità delle risorse spese. Nella sostanza queste condizioni sono state soddisfatte a livello nazionale e regionale/provinciale a seconda delle differenti competenze nelle materie interessate. Nel caso del PO FSE della PAB l'impatto di queste condizionalità sulla gestione è stato ridotto perché il rispetto delle condizionalità provinciali era già assicurato dall'esistenza di diversi piani settoriali in materia di politiche del lavoro, sociali e dell'istruzione.

In questa programmazione il **Sistema di Gestione e Controllo**, l'insieme di strutture e procedure che governa il PO, deve essere preventivamente designato da un'autorità di controllo nazionale, nel caso italiano dall'IGRUE. Questa regola è finalizzata a prevenire errori nel sistema di gestione con successivi e conseguenti effetti negativi sulla spesa sia in relazione a possibili inefficienze sia in relazione ai potenziali errori che la renderebbero non certificabile all'UE. La verifica del SIGECO, effettuata all'avvio della programmazione, si è basata sulla rispondenza a caratteristiche organizzative prestabilite, è stata quindi una verifica di conformità e non di efficienza. Purtroppo, l'approvazione del SIGECO ha generato un ulteriore ritardo a una programmazione già partita in ritardo e ha impedito una rapida attivazione delle spese.

Un ulteriore obbligo comunitario introdotto in questa programmazione per aumentare l'efficienza della gestione dei fondi è stato l'obbligo della **"interoperabilità"** dei sistemi informativi di gestione dei PO. In sostanza, le regole comunitarie hanno spinto per una completa smaterializzazione dei procedimenti amministrativi e per una interazione "informatica" tra amministratori e beneficiari. Questa regola era già stata introdotta nel nostro ordinamento, ma sino all'avvio della programmazione era attuata con lentezza e la sua implementazione è stata sicuramente accelerata dalle regole comunitarie. Il rispetto di questa regola ha richiesto la revisione ed ammodernamento di molti dei sistemi informatici adibiti alla gestione dei PO nei Ministeri e nelle Regioni. Questo adeguamento non ha ritardato la realizzazione dei programmi ma ha potuto procedere in parallelo, tuttavia ha richiesto un significativo investimento nei sistemi informativi di tutte le amministrazioni e relative riorganizzazione delle procedure e degli uffici. Lo stesso è avvenuto nella PAB che era già impegnata in un profondo

miglioramento del proprio sistema informatico a seguito della necessità di implementare procedure di gestione del tutto nuove rispetto al passato.

Infine, le persistenti e diffuse difficoltà di realizzazione dei programmi europei in Italia e le conseguenti Raccomandazioni Paese da parte del Consiglio Europeo hanno convinto la CE e il governo nazionale a introdurre per tutte le amministrazioni responsabili di PO FSE e FESR l'obbligo di dotarsi di un **Piano di Rafforzamento Amministrativo**. Il PRA intendeva rafforzare l'investimento nella capacità istituzionale ed amministrativa esplicitamente richiesto dalla UE come uno degli 11 obiettivi strategici della programmazione 2014-2020. I PRA non sono piani di lungo periodo, ma hanno finalità operative e di project management. I PRA devono essere disegnati sulle necessità immediate delle AdG; i loro risultati devono essere conseguiti in poco tempo per essere utili alla programmazione e devono essere misurabili e verificabili, in genere la durata delle procedure è stato il target più comune. Non è ancora possibile giudicare l'effetto dei PRA, sia perché la seconda generazione è tuttora in corso sia perché ciò richiederebbe analisi specifiche, tuttavia è possibile affermare che l'intervento per la capacità istituzionale e i PRA hanno attivato una vasta riflessione sull'efficienza della gestione dei fondi in tutte le amministrazioni ed hanno fornito strumenti concreti per migliorarla superando, ove possibile, il clima di urgenza perenne con cui sono affrontati questi temi.

A conclusione di questa, molto sintetica, analisi del contesto operativo della programmazione e delle nuove regole introdotte dall'UE nella gestione dei PO è possibile affermare che l'attenzione per l'efficienza della spesa è rimasta molto alta e si è dotata di nuovi meccanismi (condizionalità ex-ante, sistemi informatici, nuovo SIGECO, capacità amministrativa e PRA) per perseguirla. Le singole amministrazioni hanno quindi dovuto affrontare aggiustamenti organizzativi e procedurali importanti per adeguarsi a queste regole, ma hanno anche avuto a disposizione nuovi strumenti per farlo.

1.1.2. La discontinuità con l'esperienza del PO FSE 2007-2013

Il contesto operativo e organizzativo del PO FSE 2014-2020 della PAB è fortemente condizionato dalla "discontinuità" con il precedente PO FSE 2007-2013.

I problemi gestionali che portarono nel 2007-2013 alla restituzione di parte delle risorse alla CE erano di natura sistemica ed hanno richiesto una profonda revisione delle modalità organizzative e gestionali della PAB. Questi cambiamenti hanno causato un ritardo e un sovraccarico di lavoro durante la fase di avvio della programmazione 2014-2020 perché, oltre all'aggravio delle procedure contabili nella chiusura del 2007-2013, è stato necessario ridisegnare le procedure operative ed informatiche e riorganizzare gli uffici per affrontare in modo adeguato l'attuale programmazione.

Poiché le difficoltà del 2007-2013 avevano coinvolto i beneficiari, i quali in alcuni casi avevano dovuto restituire parte delle risorse, questi nei primi anni dell'attuale programmazione erano diffidenti ad accedere ai fondi comunitari, considerati troppo complessi e con regole non chiare. Questa fase di diffidenza sembra essere passata anche grazie al consolidamento di un sistema chiaro di regole e una buona comunicazione con i beneficiari instaurato dall'AdG.

L'impegno richiesto da queste trasformazioni ha pesato sulla gestione del PO 2014-2020, il quale nel suo progresso ha dovuto scontare i ritardi iniziali e può usufruire solo in minima parte di elementi di continuità con il passato, i quali elementi sono spesso un importante vantaggio "accumulato" per la gestione dei PO.

1.1.3. Le relazioni tra Ufficio FSE e altri uffici della Provincia

L'Ufficio FSE, responsabile per il PO FSE, è collocato all'interno della Ripartizione Europa della PAB. L'Ufficio FSE dipende in linea gerarchica dalla Presidenza della Provincia (vedi più avanti) ed è separato da altri uffici della PAB che gestiscono interventi per il lavoro, l'inclusione sociale o l'istruzione. Si vede meglio nei paragrafi successivi quali siano le caratteristiche organizzative e funzionali dell'Ufficio FSE, al momento è importante segnalare la sua separatezza organizzativa dal resto della Provincia. Questa separatezza dipende in primo luogo dalla distanza tra le procedure di gestione europee e quelle provinciali e quindi dalla difficoltà per gli altri uffici ad adattarsi alle modalità di gestione europee. Questo aspetto è stato accentuato dai problemi emersi negli anni passati e ricordati in precedenza. Gli uffici della Provincia percepiscono una maggiore responsabilità nella gestione dei fondi europei rispetto a quella usuale e, quindi, anche un maggior rischio di errore. A questo si aggiunge il maggior carico procedurale e di controllo richiesto dai fondi europei, il quale riduce l'attrattività per collaborare con o lavorare nell'Ufficio FSE.

1.2. L'Ufficio FSE e la sua organizzazione

L'Ufficio FSE della Provincia autonoma di Bolzano (PAB) detiene la funzione di Autorità di Gestione (AdG) del PO FSE. L'AdG svolge anche il ruolo di principale attuatore del PO: circa 80% della spesa del PO è realizzata dall'ufficio, mentre il rimanente 20% è realizzato da altri settori della Provincia attraverso progetti portati a cofinanziamento del PO, in particolare le spese dei Centri Mediazione Lavoro (CML) e le attività di sostegno al sistema dell'istruzione professionale. E' bene anche precisare che l'ufficio dell'AdG non ha altri incarichi se non quello di gestire il PO FSE e dell'accreditamento degli enti formativi e di orientamento.

1.2.1. L'organizzazione del sistema di gestione

L'AdG del PO FSE non svolge solo una funzione di indirizzo e controllo, come accade in altri PO, ma svolge anche importanti funzioni di attuazione e per questo motivo l'Ufficio FSE ha al suo interno sia aree di staff all'AdG sia aree rivolte alla gestione dei progetti finanziati con il FSE; in particolare l'Ufficio FSE si compone di:

- **Area Direzione**, in cui opera l'Autorità di Gestione;
- **Area Programmazione e valutazione**, si occupa dell'attuazione del Programma in termini di emanazione di bandi e avvisi, e della valutazione e ammissibilità al finanziamento delle operazioni finanziabili, verificando altresì la conformità con la normativa sugli aiuti di stato. Supporta l'AdG nella definizione delle linee della programmazione, nell'attività di valutazione e monitoraggio del Programma in raccordo con l'Area Sistema informatico.

- **Area Gestione**, si occupa di gestire i rapporti contrattuali con i beneficiari e seguire la realizzazione dei loro progetti, a partire dalla fase di predisposizione della Convenzione e poi durante tutta l'attuazione delle operazioni;
- **Area Controlli**, si occupa delle verifiche dei requisiti dei partecipanti, dei rendiconti periodici e finali, nonché dei controlli amministrativi e in loco delle operazioni finanziate e presidia anche il sistema di gestione delle irregolarità e le comunicazioni all'OLAF
- **Area servizi trasversali**: Finanze, Contabilità e Pagamenti; Sistema informatico; Segreteria¹.

La successiva figura, ripresa dalla documentazione del SiGeCo del PO FSE, sintetizza la struttura organizzativa dell'AdG.

Figura 1 Assetto dell'Autorità di Gestione



Fonte: SIGECO del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano

L'area Programmazione e valutazione gestisce la selezione dei progetti tramite una Commissione di valutazione, composta da membri interni all'Area e da membri provenienti da altre strutture della Provincia esterne all'Ufficio FSE.

Infine, sono in essere tre servizi di assistenza tecnica specializzati (uno alla programmazione e alla gestione, uno ai controlli e uno al sistema informatico) i quali rispondono all'AdG e comunque collaborano direttamente con le Aree che maggiormente necessitano il loro supporto.

All'interno delle diverse Aree (Programmazione, Gestione, Controlli) un Coordinatore è responsabile dell'organizzazione del lavoro. Nel complesso il sistema di gestione del PO FSE ha un organigramma con pochi livelli gerarchici (Direzione/AdG, coordinatori,

¹ **L'Area Finanze, Contabilità, Pagamenti** si occupa di gestire il bilancio e i flussi finanziari, gli adempimenti relativi a impegni di spesa, pagamenti e liquidazioni, trasmette i dati contabili all'AdC e presidia i processi di recupero di importi. **L'Area Sistema informatico** si occupa del presidio del SI CoheMon del FSE, a garanzia della corretta registrazione e conservazione informatizzata dei dati. **L'Area Segreteria**: si occupa di gestire i contatti, curare l'archivio e l'inventario, e conservare la documentazione relative alle operazioni finanziate.

Impiegati) e questo sembra rispondere alla necessità di integrare in modo flessibile diverse funzioni e alla gestione di un numero relativamente ridotto di personale.

1.2.2. Il personale dell'ufficio FSE

La successiva Tabella 1 riporta l'attuale dotazione di personale dell'Ufficio FSE e delle sue Aree. In complesso, l'Ufficio FSE è dotato di 25 addetti. Le tre aree di gestione (programmazione, gestione e controlli) hanno in complesso 16 addetti e le aree di staff 7 addetti.

Tabella 1 Personale dell'Ufficio FSE

AREA / FUNZIONE	n. addetti
Direttrice d'ufficio reggente (AdG)	1
Segreteria	2
Area Programmazione e valutazione	5
Area Gestione (*)	6
Area Controlli	5
Finanze, Contabilità, Pagamenti	4
Sistema informatico	2
TOTALE UFFICIO FSE	25

(*) il coordinatore dell'Area Gestione opera anche come Sostituto del reggente, se necessario.

Fonte: sito PAB (http://www.provincia.bz.it/politica-diritto-relazioni-estere/contatti.asp?orga_orgaoid=738)

1.2.3. La relazione del sistema di gestione del PO FSE con la struttura provinciale

La gestione dei fondi europei per trasparenza e per evitare conflitti di interessi richiede la separazione degli uffici addetti alla certificazione e all'audit dagli uffici di gestione. Anche i controlli delle operazioni in cui l'AdG è beneficiario (p.e. Assistenza tecniche e servizi di valutazione) devono essere esterni all'AdG. Inoltre, i flussi finanziari del PO FSE non possono essere gestiti dalla sola AdG ma devono essere coordinati con la gestione del bilancio Provinciale. Questi obblighi generano una serie di relazioni funzionali dell'AdG e dell'ufficio FSE con altre parti della Provincia autonoma di Bolzano.

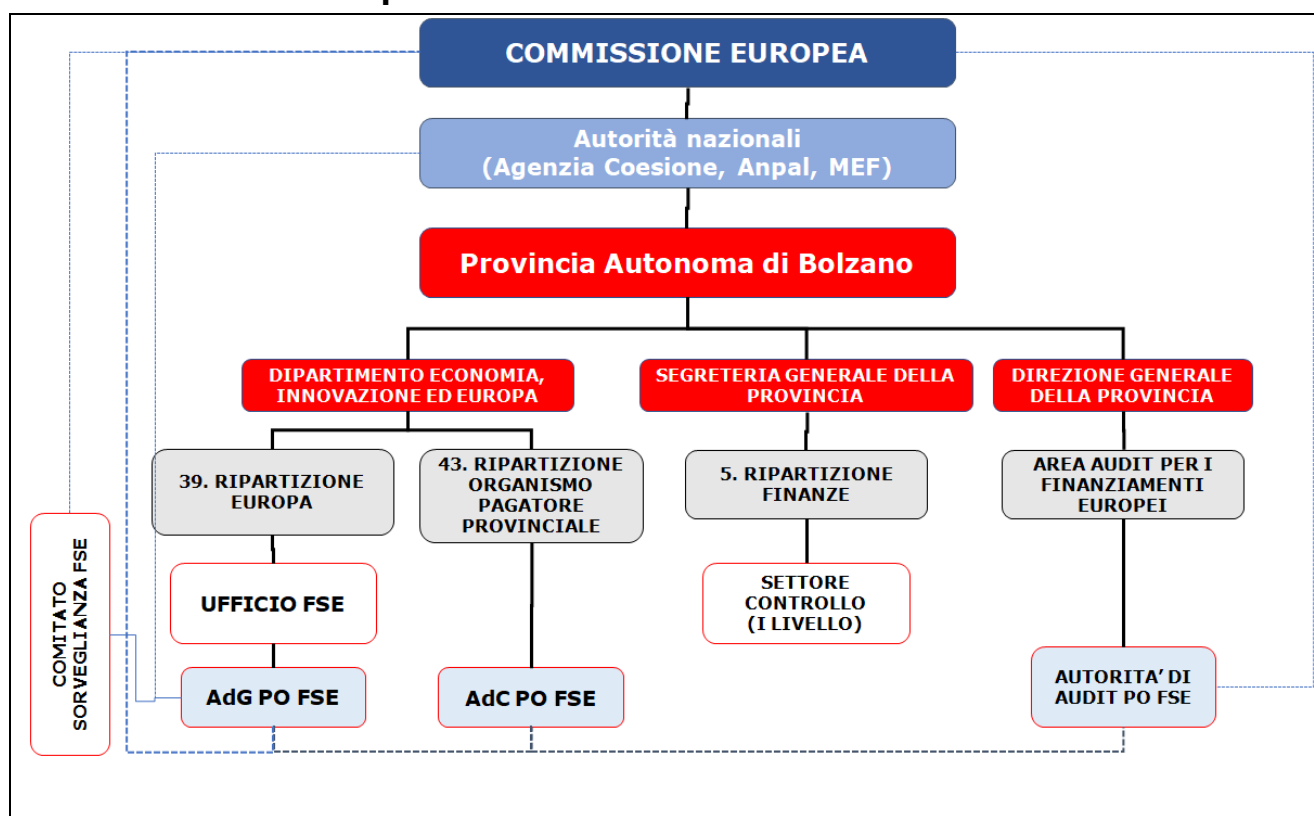
La successiva Figura 2 illustra i principali legami dell'AdG e del sistema di gestione del FSE con gli altri uffici della Provincia. Non tutti i legami tra i diversi uffici sono stati riportati nella figura perché avrebbero complicato molto la sua lettura. Ricordiamo qui di seguito le principali relazioni.

L'Autorità di Certificazione (AdC) è incardinata nella Ripartizione Organismo pagatore provinciale, mentre l'Autorità di Audit (AdA) risponde alla Segreteria Generale della Provincia. Il Settore controlli della Ripartizione Finanze assicura i controlli degli interventi in cui l'AdG è beneficiaria.

I rapporti con le istituzioni comunitarie e nazionali passano sia attraverso i canali politico-amministrativi generali di tipo gerarchico e in linea diretta tra CE, Ministeri e Autorità di coordinamento nazionali (Agenzia di Coesione, ANPAL, Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF) e Presidenza della Provincia sia attraverso i canali diretti del FSE. L'AdG del PO FSE ha anche canali diretti con la CE e le autorità nazionali per le materie relative alla gestione del PO. Infine, il Comitato di

Sorveglianza (CdS) del PO FSE, seppure esterno rispetto al sistema amministrativo provinciale, è l'organismo designato dai regolamenti europei per le decisioni in merito al PO FSE; il CdS è presieduto dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige e ad esso partecipano come membri deliberanti gli uffici della PAB interessati al PO e i rappresentanti delle Autorità nazionali, mentre come membri consultivi partecipano la CE e le parti economiche e sociali².

Figura 2 Inquadramento del sistema di gestione FSE all'interno dell'amministrazione provinciale



Fonte: riprodotto da SIGECO

Dal grafico emerge anche la posizione non apicale dell'AdG del FSE nell'organigramma della Provincia; l'AdG, infatti, è all'interno della Ripartizione Europa, la quale è all'interno del Dipartimento Europa, Sport, Innovazione e Ricerca³, il quale, infine, è sotto la Presidenza Provinciale.

1.3. I risultati sinora conseguiti

1.3.1. L'attuazione del PO

L'evoluzione del PO ha risentito dei ritardi e delle difficoltà incontrate nell'avvio e ricordate in precedenza. A fine 2018 il PO FSE ha raggiunto il target di spesa 'n+3', ma non è riuscito a centrare i target del Performance Framework. A quest'ultimo

² Per maggiori dettagli sulla composizione del Comitato di Sorveglianza si rimanda alla Delibera di Giunta n.192 del 26/3/2019.

³ Questa è la nuova dicitura del Dipartimento Economia. Innovazione ed Europa indicato nel Sigeco.

risultato ha contribuito anche una definizione iniziale degli indicatori di output che si è rivelata fallace e basata su tipologie di interventi e ipotesi operative che non sono state confermate nella realizzazione del PO. Secondo l'attuale pianificazione, e le relative previsioni di spesa, il PO dovrebbe raggiungere i target di spesa previsti per il 2019 e il 2020⁴.

La riprogrammazione del PO, approvata dalla CE mentre ultimavamo questo rapporto con Decisione C(2020) 1587 del 12.03.2020 e dalla Giunta Provinciale con Delibera di presa d'atto n. 238 del 7.04.2020, modifica alcune partite finanziarie per assicurare una maggiore coerenza con i bisogni del territorio e, quindi, una maggiore capacità di spesa nei prossimi anni. Allo stesso tempo la riprogrammazione comporta una revisione degli indicatori e il cambiamento dei target al 2023 con valori maggiormente realistici e legati ai contenuti effettivi degli interventi.

Nel complesso, quindi, il PO sembra indirizzato su un percorso di spesa adeguato a rispettare i vincoli di efficienza europei. Questi risultati sinora sono stati conseguiti attraverso una spesa che all'incirca per il 70% del totale è stata gestita direttamente dall'Ufficio FSE e per il rimanente 30% si è basata su cosiddetti progetti "trascinati", ossia progetti in corso di realizzazione in altri dipartimenti ed ammissibili alla spesa del FSE. Tuttavia, è bene ricordare che i costi amministrativi di questi progetti ricadono in larga parte sull'Ufficio FSE, il quale li deve inserire nei procedimenti del PO e controllare.

1.3.2. I tempi delle procedure

La lunghezza delle procedure di realizzazione del PO FSE è una importante componente della sua efficienza in quanto da essa dipende la velocità di risposta alle esigenze del territorio e gli oneri amministrativi che ricadono sui beneficiari. Nel caso del FSE, in genere, le procedure europee sono rese più complesse dall'alto numero di progetti, il quale moltiplica i singoli procedimenti di selezione, gestione, controllo e pagamento.

Come si è visto in precedenza, nel caso del PO FSE prima di analizzare le performance di gestione è utile ricordare che all'inizio dell'attuale programmazione la necessità di modificare procedure e modalità di gestione ha creato un ritardo nella spesa iniziale del PO e un costante "affaticamento" della macchina amministrativa, nella prossima sezione saranno meglio esaminati questi problemi.

La successiva Figura 3 presenta i risultati di un'analisi dei tempi delle principali procedure svolta recentemente all'interno della Provincia con dati sino all'estate del 2019. Nell'analisi non è stato considerato l'asse 4 che consta di un solo progetto in convenzione con un ente pubblico (Formez). La durata delle principali fasi procedurali è stata calcolata prendendo i progetti come unità statistica, misurando in giorni la durata delle fasi procedurali sulla base delle informazioni contenute nel sistema informatico di gestione e, infine, calcolando le media delle durate dei progetti per asse prioritario. Si riassumono di seguito i principali risultati dell'analisi:

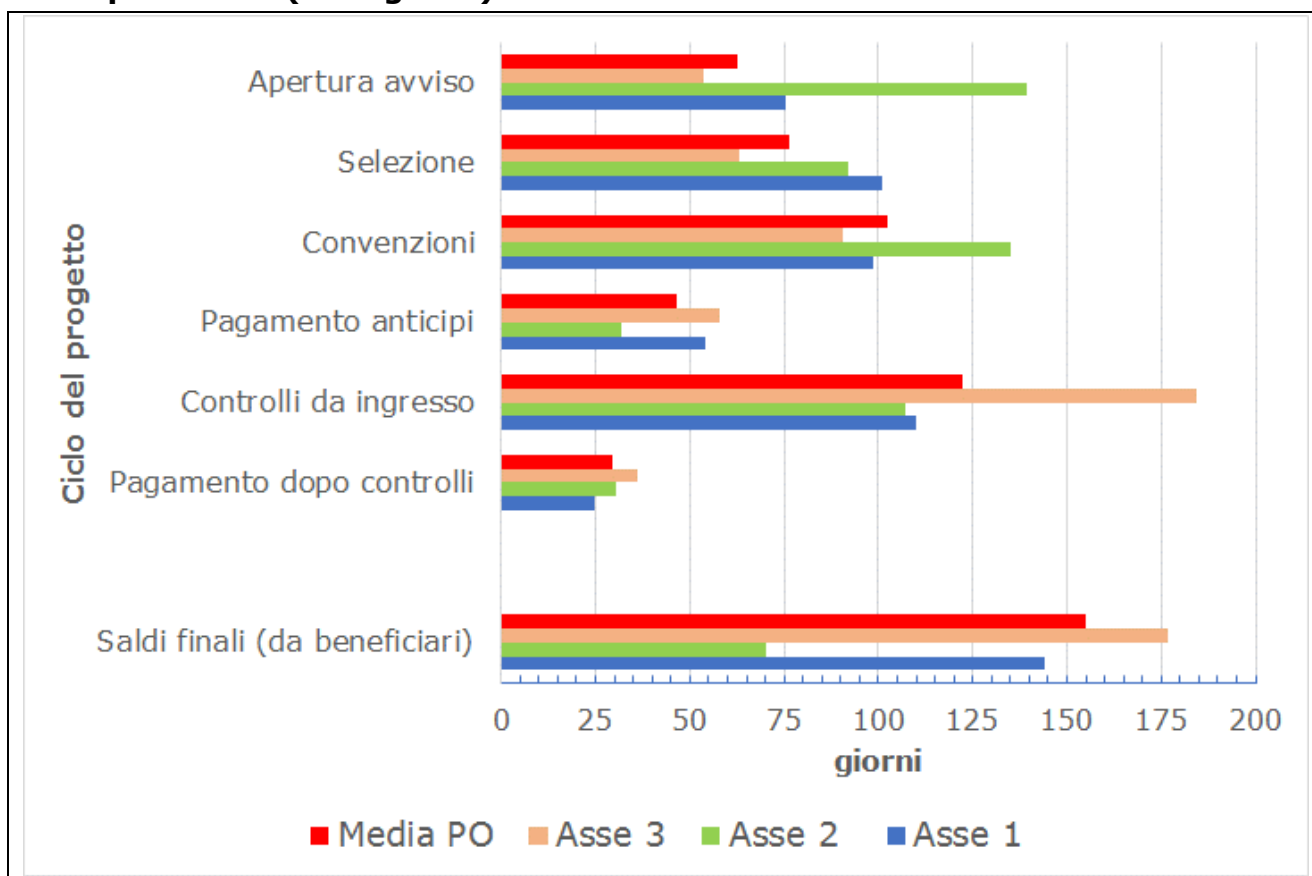
- **L'apertura dell'avviso** è durata in media 60 giorni, con una punta di 140 giorni nell'asse 2. Questi tempi sono fissati dalla legge e in larga parte indipendenti dall'amministrazione, la quale può unicamente scegliere la

⁴ Vedi materiali del Comitato di Sorveglianza del 20 giugno 2019.

procedura più utile. I maggiori tempi dell'asse 2, per esempio, dipendono nell'avviso per la concessione di incentivi dall'utilizzo di una procedura "a sportello" che per sua natura offre un ampio spazio temporale per presentare i progetti (210 gg. di apertura del bando in questo caso).

- La **selezione dei progetti** in media ha richiesto all'incirca 75 giorni; un valore più elevato di circa un terzo (101 giorni) si registra nell'asse 1.
- La **stipula delle convenzioni**, ossia la fase che inizia con la formalizzazione dei progetti selezionati e finisce con la firma della loro convenzione, ha richiesto in media 100 giorni con un massimo di 135 giorni medi per i progetti dell'asse 2; l'elevato numero di progetti nell'avviso dell'asse 2 può essere stato un motivo dei ritardi.
- Il **pagamento degli anticipi** in media è stato effettuato in poco meno di 50 giorni; le differenze tra gli assi prioritari del PO non appaiono molto significative in questo caso.
- La durata dei **controlli** di primo livello dal momento in cui è stata presentata la documentazione è stata di circa 120 giorni in media, nel caso dell'asse 3 si arriva a 180 giorni.
- Il **pagamento** della rata o del saldo una volta terminati i controlli ha richiesto in media 30 giorni.

Figura 3 Tempi di espletamento delle principali procedure del PO FSE per asse prioritario (n. di giorni)



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati Provincia autonoma di Bolzano (settembre 2019)

Infine, è stato calcolato il tempo necessario ai beneficiari per presentare la **domanda di saldo** finale e la sua durata è risultata in media pari a 155 giorni, mentre nell'asse

2 ha richiesto 70 giorni. Questi tempi chiaramente non incidono sulla realizzazione degli interventi, ormai completati, ma impediscono la chiusura finanziaria dell'avviso in quanto prolungano i tempi per la verifica del suo costo effettivo e rendono più incerti i tempi di lavorazione della rendicontazione da parte dell'amministrazione. Il caso della presentazione dei saldi da parte dei beneficiari ricorda anche che non tutti i tempi esaminati dipendono dall'efficienza dell'amministrazione, ma a volte i tempi prolungati possono derivare da richieste di variazioni progettuali o invio di documentazione errata da parte dei beneficiari.

La durata delle **attività progettuali** non è stata inserita nella figura in quanto esula dalle competenze dell'amministrazione; a questo proposito, comunque, è possibile affermare sulla base di una rilevazione di fine 2018⁵ che sinora non si sono registrati significativi ritardi dei beneficiari nel completare le priorie attività rispetto a quanto stipulato in convenzione.

Nel complesso i tempi procedurali della PAB non appaiono particolarmente lunghi e sono vicini ai valori delle altre amministrazioni. Tuttavia, vi sono margini di miglioramento soprattutto nella selezione dei progetti, nella stipula delle convenzioni e nei controlli. Il primo PRA del 2014 aveva fissato per il FSE tra i vari target un tempo di selezione pari a 30 giorni e un tempo per le intere procedure amministrative di 247 giorni⁶; sulla base delle precedenti elaborazioni entrambi i target non sarebbero stati raggiunti ma nel caso dei tempi complessivi si arriverebbe ora a circa 300 giorni di media, un valore non troppo lontano dal target del 2014 e comunque decisamente inferiore ai tempi registrati nella precedente programmazione (495 giorni).

1.3.3. Un approfondimento delle problematiche nell'Area Gestione

Un'indagine svolta dall'Area Gestione sulle proprie procedure offre ulteriori spunti di riflessione. L'indagine ha suddiviso l'attività complessiva dell'Area Gestione in 22 attività o procedure⁷ ed ha chiesto agli addetti dell'Area classificarle con un voto da 1 a 5 secondo tre criteri: tempo necessario a completarle, complessità, responsabilità amministrativa collegata alla attività. Le attività esaminate sono tutte svolte in maniera manuale perché richiedono informazioni esterne al sistema informatico (p.e. CUP, antimafia, ecc.) e perché richiedono una discrezionalità del funzionario (p.e. checklist); almeno in parte è comunque possibile pensare ad una loro maggiore automazione in futuro.

Le otto attività più critiche (risultate con un valore complessivo "Molto alto" o "Alto" e pari ad una somma di punteggi da 11 a 15) sono segnalate nella successiva Tabella 2 ordinate per problematicità decrescente. Il tempo dipende dalla complessità della attività e dalla responsabilità che essa comporta; la quale responsabilità richiede, infatti, una maggiore accuratezza oppure blocca l'intero procedimento sino a che

⁵ Analisi compiuta dal valutatore durante la messa a punto della "Nota sulla riprogrammazione del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Bolzano".

⁶ Vedi Provincia autonoma di Bolzano "Piano di Rafforzamento Amministrativo", dicembre 2014.

⁷ La attività considerate raggruppate in 4 macro-fasi sono state: 1) Attivazione (CUP, Antimafia, Regimi di aiuto RNA, Stipula convenzione, Check-list Convenzione, Check-list Avvio); 2) Attuazione (Calendari + variazioni, Variazioni progetto, Variazioni preventivo, Variazioni partecipanti, Variazioni delega, Modifica dati partecipanti, Aule in itinere, Proroghe, Autorizzazioni e pec varie, Comunicazione con i beneficiari, Check-list Calendari e stage, Check-list Variazioni e comunicazioni); 3) Stati di avanzamento (Trimestrale, Saldo); 4) Chiusura (Check-list chiusura attività, Scheda formati + attestati).

quella attività non è completata (p.e. antimafia). La complessità a volte non dipende dalle procedure interne della PAB o del FSE, ma deriva da processi esterni (p.e. antimafia o RNA).

L'aspetto più problematico risulta essere quello delle variazioni del progetto, a cui sono anche assimilabili, e a volte direttamente connesse, le variazioni del preventivo e dei calendari delle attività progettuali. Nella fase di attivazione le attività più problematiche sono quelle relative alle certificazioni antimafia e al Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA).

Alcune di queste attività influiscono direttamente sui tempi esaminati in precedenza (Figura 3), come il certificato antimafia o la RNA possono determinare i tempi di definizione delle convenzioni; altre attività, come le variazioni progettuali, non influiscono direttamente sui tempi esaminati ma assicurano che le procedure siano corrette e favoriscono la maggiore efficienza dei successivi controlli e dei pagamenti.

Tabella 2 Attività maggiormente problematiche nella gestione dei progetti

Fase progettuale	Processo / Attività	Tempo		Complessità		Responsabilità		Totale	
Attuazione	Variazioni progetto	5	ALTO	5	ALTO	5	ALTO	15	MOLTO ALTO
Attivazione	Antimafia	4	ALTO	5	ALTO	5	ALTO	14	MOLTO ALTO
Attivazione	Regimi di aiuto (RNA)	5	ALTO	4	ALTO	5	ALTO	14	MOLTO ALTO
Attuazione	Variazioni preventivo	5	ALTO	4	ALTO	5	ALTO	14	MOLTO ALTO
Attuazione	CKL Calendari e stage	5	ALTO	5	ALTO	4	ALTO	14	MOLTO ALTO
Attuazione	Comunicazione con i beneficiari	4	ALTO	4	ALTO	5	ALTO	13	MOLTO ALTO
Attuazione	CKL Variazioni e comunicazioni	4	ALTO	4	ALTO	4	ALTO	12	ALTO
Attuazione	Calendari + variazioni	5	ALTO	2	BASSO	4	ALTO	11	ALTO

Nota: CKL = checklist.

Fonte: Ismeri Europa su informazioni dell'Area Gestione del FSE.

1.3.4. Alcune considerazioni sulla performance del PO FSE

Considerando le condizioni di partenza e i profondi cambiamenti avvenuti dal 2015 nel modello e nelle procedure di gestione del FSE, i risultati sinora ottenuti dall'Ufficio FSE sono nel complesso positivi. Il non conseguimento della riserva di performance non appare un serio fallimento, a condizione che si riesca in questa programmazione a mettere in opera un efficiente ed efficace modello di gestione da trasferire anche nella prossima programmazione.

I miglioramenti conseguiti in questi anni sono significativi, ma in diverse fasi della gestione esistono ulteriori margini di miglioramento che devono essere perseguiti con decisione senza accontentarsi di raggiungere solo i target di spesa 'n+3', che comunque rimane un obiettivo minimo.

2. ANALISI DELL'ATTUAZIONE DEL PO FSE

In questo capitolo si riportano i risultati delle interviste realizzate con i responsabili delle diverse Aree dell'Ufficio FSE tra ottobre e novembre 2019. Nelle interviste le funzioni delle Aree sono state meglio dettagliate e sono stati discussi i principali problemi incontrati nel processo di realizzazione e alcune possibili soluzioni per il miglioramento del processo di attuazione.

2.1. Area Programmazione

L'Area programmazione si occupa prevalentemente di predisporre i contenuti degli avvisi e della relativa procedura informatica; selezionare i beneficiari; assicurare che il monitoraggio funzioni; comunicazione e informazione del PO; gestione degli assi 4 (Capacità istituzionale) e 5 (Assistenza Tecnica).

La definizione dei nuovi avvisi o bandi di gara richiede molto tempo, perché oltre alla messa a punto dei contenuti e della loro rispondenza alla programmazione e alle leggi vigenti, è necessario predisporre le maschere informatiche per la gestione dell'avviso e delle procedure seguenti. Queste maschere vengono realizzate dall'assistenza informatica ma il loro disegno è a cura dell'ufficio Programmazione in collaborazione con l'Area Gestione per le parti di loro competenza. Poiché la discontinuità con il 2007-2013 è stata radicale, non esistevano format da riutilizzare ed è stato necessario definirli ex-novo per ogni avviso. Ancora nei prossimi bandi questo lavoro sarà importante.

Il sistema informatico CoheMon del FSE è ora piuttosto sviluppato, ma rimane ancora relativamente 'giovane' e non contiene un numero elevato di diversi formati così da rispondere velocemente a diverse tipologie di progetti. In molti casi è necessario introdurre aggiustamenti o integrazioni al sistema quando si lancia un nuovo avviso per tenere conto delle specificità di quell'intervento.

La selezione dei progetti è l'attività più dispendiosa e richiede molto personale. Attualmente la selezione viene effettuata da una Commissione di Valutazione, nominata con decreto per ogni avviso, la quale include oltre a funzionari FSE, esperti della PAB nelle materie di competenza dell'avviso, in materia di aiuti di stato se pertinenti e la Consigliera di parità della Provincia. Il grosso del lavoro della selezione viene comunque fatto da un segretariato tecnico, composto dai membri dell'Area programmazione e gli esperti esterni intervengono principalmente sulle componenti del processo su cui la loro esperienza è maggiore. Nel tempo è stata presa in considerazione l'ipotesi di associare nella selezione dei membri esterni all'amministrazione provinciale, ma si è rinunciato perché non è stato considerato efficiente e a rischio di conflitto di interessi. Della Commissione fanno parte anche funzionari provenienti da altri uffici della PAB, i quali intervengono nella valutazione delle casistiche più complesse e critiche.

Nel 2019 sono stati selezionati 9 avvisi, per un totale di 506 progetti, e un altro avviso dell'asse 2 è previsto prima di fine anno. Per l'Area questo è stato un vero e proprio "tour de force", considerando anche che l'Area svolge anche altri compiti.

Il prossimo anno si intende lanciare l'avviso per la formazione continua tramite voucher collegato a un catalogo dei corsi. Questa tipologia di avviso è nuova a Bolzano e la preparazione dell'avviso richiederà un certo tempo; comunque il processo di realizzazione dell'avviso è stato già avviato.

Bisogna ricordare che il 2019 è stato il primo anno in cui il PO 2014-2020 è a regime dopo la chiusura dei rendiconti del precedente periodo e la preparazione della

programmazione dell'attuale periodo, per questo motivo si era rimasti indietro nella sua realizzazione. Chiaramente il concatenamento di elementi avversi e la sovrapposizione dei periodi di programmazione hanno creato una continua emergenza e non hanno permesso una pianificazione di lungo termine, seppure gli uffici abbiano fatto fronte alle diverse esigenze.

Il procedimento per la definizione del bando e quello per la selezione dei progetti non creano grossi problemi procedurali e non richiedono importanti semplificazioni. Alcuni problemi derivavano dalle procedure contabili legate alla convenzione come per esempio la ri-prenotazione dei fondi (vedi più avanti Ufficio Finanze), ma ultimamente si è deciso di semplificare alcuni passaggi consentendo la ri-prenotazione con un decreto amministrativo, invece che con delibera di Giunta, ed assicurando una disponibilità finanziaria triennale invece che annuale. Problemi di natura contabile sono anche legati alla creazione della maschera informatica necessaria per la gestione dei progetti per la quale è necessaria una corretta interpretazione dei contenuti e delle modalità di gestione operativa e finanziaria dei progetti.

Un ulteriore aggravio dell'impegno lavorativo dell'Area deriva anche dalla necessità di stilare gli atti ufficiali in due lingue (italiano e tedesco); ciò richiede una duplice scrittura ma anche un attento controllo incrociato per evitare possibili errori di interpretazione da parte dei beneficiari.

Un altro impegno importante dell'Ufficio riguarda il monitoraggio dei progetti. Questa attività si concentra sulla verifica della qualità dei dati e sul loro invio all'IGRUE e al sistema SFC della CE. Questa attività si svolge in forte coordinamento con l'Ufficio gestione, responsabile per la raccolta dei dati dei progetti.

Il problema principale dell'Ufficio è quello dello scarso personale. Soprattutto se ai compiti sinora ricordati si sommano anche quelli relativi alla gestione dei progetti di diretta responsabilità dell'AdG (asse 4 e asse 5) e alla gestione della comunicazione del PO (evento annuale del PO, campagne pubblicitarie, immagine coordinata, ecc). La gestione della comunicazione si avvale del supporto degli uffici specializzati presso la Presidenza ma rimane comunque un onere significativo.

Il PRA ha affrontato questi temi. Il primo PRA prevedeva la stabilizzazione del personale temporaneo e l'introduzione di incentivi per il personale impiegato negli Uffici FSE e FESR. Il primo punto è stato realizzato, mentre il secondo non è stato attivato. Il secondo PRA, ancora in corso, deve occuparsi della formazione delle competenze necessarie per ampliare le capacità di gestione e associare ulteriori membri di altri uffici, ma per il momento sembra si sia fermato dopo il cambio dei vertici amministrativi della Provincia.

2.2. Area Gestione

L'Area Gestione prende in consegna i progetti selezionati dall'Area Programmazione e li accompagna prima alla convenzione e poi lungo tutto l'iter progettuale sino al loro completamento. Durante questa fase l'Area Gestione opera in stretto coordinamento con l'Area Controlli per completare tutte le operazioni di verifica legate ai pagamenti dell'anticipo e dei rendiconti.

Come mostrato nella sezione precedente, gli aspetti più problematici e *time consuming* affrontati dall'ufficio sono le variazioni dei progetti e alcune attività relative alla preparazione delle convenzioni (antimafia e RNA). Il tempo necessario al completamento di queste ultime attività condiziona i tempi per la stipula delle

convenzioni intorno a 3 mesi di media. A volte anche la lunga durata dei controlli impatta sulle funzioni dell'Area e allunga alcuni tempi operativi.

Una problematicità comune a tutti i PO, ma da non dimenticare anche in questo caso, è legata alla minore lunghezza dell'anno finanziario rispetto all'anno solare; i tempi di verifica delle spese di fine anno e della parallela chiusura del bilancio della PAB impongono un blocco delle attività tra la fine e l'inizio di ogni anno. Questo problema può a volte allungare i tempi di completamento di una procedura oltre quelli strettamente necessari all'Area Gestione.

Esiste una carenza di personale, per cui le persone dell'Ufficio riescono a fatica a far fronte alle diverse necessità, ma vi sono anche altri aspetti del personale da considerare. Prima di tutto quello delle competenze, le quali in un sistema relativamente chiuso rispetto al resto della Provincia, quale è la gestione del FSE, sono patrimonio unicamente di questi uffici e non sono egualmente ripartite tra gli impiegati. Inoltre, il turn-over degli impiegati accentua questo problema e richiede la ricostruzione da zero delle competenze, la qual cosa è possibile solo con tempi lunghi. Mancano incentivi per venire a lavorare nell'Ufficio FSE, nonostante questo comporti responsabilità e carichi di lavoro superiori alla media della Provincia. Alcuni uffici Provinciali hanno una forma di indennità di mansione che però non è stata riconosciuta agli Uffici che seguono i Fondi Europei e il sistema di premialità collegato agli obiettivi del ciclo di performance non è in grado di riconoscere l'impegno di quegli uffici.

Nel recente aggiornamento del SIGECO sono state riviste alcune checklist relative alla gestione in modo da renderle più snelle e al tempo stesso maggiormente pertinenti. Questa semplificazione inciderà positivamente sui tempi di gestione, ma da sola non potrà determinare una loro drastica caduta.

Ulteriori miglioramenti che si stanno studiando sono l'automazione della gestione dei calendari e dei registri di classe della formazione. Il primo aspetto, i calendari, può facilitare la gestione di variazioni richieste dai beneficiari ma non abolisce la verifica manuale e discrezionale di coerenza con il progetto approvato inizialmente. Il secondo aspetto, l'automazione dei registri di classe, è già utilizzato in diverse Regioni e si intende adottarlo presto; i suoi maggiori impatti saranno comunque sul sistema dei controlli.

Al momento l'Area sta anche preparando la gestione dei voucher per la formazione dei lavoratori che sarà lanciata dall'area programmazione nel prossimo anno. Questa modalità di attuazione, relativamente nuova nella Provincia, richiede aggiustamenti 'ad hoc' sia nei processi di gestione e controllo, sia nel sistema informatico.

2.3. Area controlli

L'area controlli è composta di una coordinatrice e di quattro addetti; l'area utilizza anche una assistenza tecnica specializzata, selezionata tramite il bando nazionale CONSIP.

L'area è responsabile per i controlli di primo livello. Uno dei più onerosi compiti dell'area è il controllo dei requisiti dei partecipanti al momento che questi sono selezionati quando partono i progetti; questi controlli devono essere fatti sul 100% dei partecipanti per espressa richiesta dell'AdA nel timore che vi potessero essere errori

come è avvenuto in passato. Purtroppo sinora non c'è stato sufficiente tempo per capire quale sia la misura dell'errore e dell'effettivo rischio e quindi passare a controlli campionari. Questo lavoro è pesante e assorbe molte risorse; è necessario accedere alle banche dati del lavoro e dei comuni per verificare status occupazionale e residenza. Su questi aspetti l'area compie anche delle verifiche documentali su quanto fatto dal beneficiario durante la selezione dei partecipanti.

L'area svolge anche i controlli:

- dei progetti in loco con visite a sorpresa sulla base di un campione statistico; la visita è realizzata da due persone dell'ufficio.
- delle richieste per gli anticipi; questo controllo è soprattutto formale e serve a verificare che la documentazione necessaria, in particolare la fidejussione, sia conforme agli obblighi;
- delle dichiarazioni trimestrali per i rendiconti intermedi, la quale è eseguita dall'area Controlli con il supporto dell'Assistenza tecnica;
- Dei rendiconti finali sul 100% dei progetti verificando anche la frequenza dei partecipanti e le attività svolte sulla base dei registri e della documentazione prodotta dai beneficiari;
- Dei rendiconti con visite in loco per il controllo della contabilità separata sulla base di un campione statistico; questi controlli sono fatti da un addetto dell'Area Controlli e da un revisore esterno.

Inoltre, l'Area Controlli deve rispondere alle richieste degli audit nazionali e comunitari, rivedere e controllare eventuali irregolarità. Negli ultimi anni, comunque, le irregolarità sono state poche, soprattutto perché le regole di gestione del FSE sono ora più chiare e vi sono meno errori da parte dei beneficiari.

Alcune attività dell'Area Controlli si svolgono in modo coordinato con le altre Aree e in particolare lavorano in parallelo con l'Area Gestione. Non arrivano dalle altre Aree molti di lavoro aggiuntive ma è necessario essere ben coordinati per evitare incomprensioni reciproche o possibili messaggi contrastanti o ridondanti ai beneficiari.

La principale semplificazione necessaria per ridurre il carico amministrativo dell'area è il passaggio ai costi standard. La loro adozione ridurrebbe i controlli sulle spese, ridurrebbe anche i costi per i revisori esterni, piuttosto onerosi soprattutto per i piccoli progetti o per limitate rendicontazioni.

I costi standard comportano importanti vantaggi sia per i gestori sia per i beneficiari; se anche i beneficiari perdessero qualcosa nel valore dei costi riconosciuti lo recupererebbero con l'abbassamento dei costi gestionali e la riduzione dei tempi di risposta dell'amministrazione. Adesso sono passati tre anni dalle prime spese (2016) e da gennaio del 2019 si potrebbe avviare il calcolo dei costi standard disponendo di dati validi. Nel passato la PAB aveva aderito ai costi standard di alcune azioni del PON Garanzia Giovani ma sono risultati piuttosto bassi per il contesto della Provincia e non completamente adatti ai progetti attivati dal PO. Al momento l'Ufficio FSE, con il supporto dell'Area Controlli, ha realizzato una indagine di mercato ed ha inviato alla CE alcuni quesiti su come procedere, ma sinora non ha ricevuto risposta.

Oltre alla definizione dei costi standard per la loro messa in opera sarebbe necessario creare nuove norme di gestione per i beneficiari e bisognerebbe adeguare il sistema informatico. Poiché queste operazioni non possono essere completamente delegate

all'esterno, sarebbe necessario avere del tempo da dedicare a questa operazione e per farlo bisognerebbe ridurre la pressione delle urgenze.

Dal punto di vista dell'Area Controlli sembra difficile riuscire a pianificare le attività FSE: nonostante il tentativo di scadenzarli la selezione dei progetti ha fatto arrivare molti progetti allo stesso momento ai controlli, e i beneficiari inviano i rendiconti ognuno con le proprie tempistiche, riducendo le possibilità di una buona pianificazione. Solo i controlli in loco, che dipendono unicamente dall'Area, possono essere pianificati con una buona precisione.

L'Area Controlli è sotto organico perché il sostegno dell'AT non può sostituire il lavoro degli interni, comunque l'AT e i revisori devono essere coordinati e indirizzati. Però manca un fattore di attrattività nell'Ufficio FSE, vi sono molte responsabilità (tanto che sono tutti assicurati) e non vi sono indennità di funzione. I premi ci sono ma non sono adeguati e non sufficienti a creare la differenza con altri uffici.

In questa programmazione il sistema informatico è stato praticamente creato ex-novo sia per i controlli sia per le relazioni via web con i beneficiari. A causa di questo drastico cambiamento ci sono ancora problemi e a volte questi problemi rallentano il lavoro. Capita anche che alcuni aggiustamenti del sistema non siano fatti benissimo o che mentre si lavora ci si accorge di nuove necessità; per esempio a volte una modifica del sistema viene fatta solo per uno specifico caso e non la si applica a tutti e quindi bisogna tornarci sopra. L'AT informatica è efficiente, ma a volte non ha una risposta pronta come servirebbe; le richieste di variazioni sono mandate per mail, inoltre, una volta a settimana si fa un incontro AT e Ufficio FSE per decidere le priorità, ma bisogna sempre sollecitare anche direttamente, perché tutto venga fatto nei tempi utili. Servirebbe un esperto a tempo pieno dell'AT informatica fisso a Bolzano.

Attraverso le risorse per la capacità istituzionale sono state attivate utili azioni di supporto alla gestione del FSE e dei controlli. In particolare, sono stati realizzati alcuni corsi di formazione e seminari rivolti ai beneficiari per migliorare la loro conoscenza delle corrette modalità di gestione e rendicontazione. Quest'azione ha visto molti partecipanti ed era necessaria dopo i fondamentali cambiamenti introdotti a partire dal 2014-15. E' stato anche realizzato un incontro con i beneficiari per raccogliere le loro idee di miglioramento e questi incontri sarebbero da ripetere almeno una volta l'anno, ma le urgenze a cui sono sottoposti gli uffici lo rende difficile. Esiste comunque un dialogo quotidiano, soprattutto dell'Area Gestione, con i beneficiari mentre per l'Area Controlli l'interazione con i beneficiari è più occasionale e limitata ai momenti necessari per far avanzare le procedure. I beneficiari sono molto contenti di questo clima di collaborazione con gli uffici provinciali, anche perché prima di questa programmazione non esisteva una simile collaborazione.

Un fondamentale aiuto ai controlli verrebbe anche dai registri informatici, i quali permetterebbero almeno di dimezzare i tempi dei controlli in loco ed anche quelli a distanza sulla documentazione.

2.4. Sistema informatico

Il sistema informatico è stato sviluppato a partire dal 2000, ma questa programmazione 2014-2020 ha richiesto una ristrutturazione dell'intero sistema sia perché molte procedure non erano più adeguate vista la necessità di rivedere a fondo le modalità gestionali del passato, sia perché la completa interoperabilità del sistema, richiesta anche dai regolamenti europei, ne accelerava ed ampliava la revisione.

Su questa base nel periodo 2015-2016 si è proceduto ad un profondo aggiornamento del sistema informatico per quanto riguarda la gestione dei documenti e i controlli. L'attività di programmazione del sistema è realizzata dall'AT informatica, mentre nell'Ufficio FSE due persone seguono l'implementazione e l'utilizzo del sistema.

Il sistema informatico è stato anche interconnesso al sistema gestionale SAP utilizzato dalla PAB, soprattutto per la gestione delle procedure collegate ai flussi finanziari. Inoltre, il protocollo per le comunicazioni dei progetti è quello unico della PAB, per evitare confusioni o duplicazioni, e anche questo collegamento con il sistema informatico provinciale è stato automatizzato.

I beneficiari possono utilizzare il sistema tramite un'autenticazione certificata (Sistema Pubblico di Identità Digitale - SPID) del legale rappresentante. Questo ha creato un grande cambiamento nella gestione dei progetti che ora è completamente gestita via web. Tutte le fasi del processo di gestione del progetto (in sintesi: protocollo di ricevimento dell'offerta, selezione, decreto di approvazione, convenzione firmata e protocollata, documenti relativi ai controlli e ai pagamenti, collegamenti con la Ripartizione Finanze e il sistema SAP) sono gestite automaticamente dal sistema e tutti gli uffici coinvolti possono consultare la documentazione e intervenire on-line per quelle che sono le loro competenze.

Variazioni e integrazioni del sistema avvengono su input delle aree che devono implementare le procedure. L'equipe dell'AT informatica non opera a Bolzano e quindi gli esperti informatici dell'Ufficio FSE fanno da tramite o da facilitatori.

Gli esperti informatici dell'Ufficio FSE si occupano anche di realizzare le estrazioni necessarie per il monitoraggio e per compilare i documenti ufficiali, come la RAA, in questo caso operano in specifico raccordo con l'Area Programmazione responsabile per questi aspetti.

2.5. Finanze, Contabilità, Pagamenti

L'Area Finanze Contabilità e Pagamenti all'interno dell'Ufficio FSE si occupa della gestione dei flussi finanziari relativi al PO (impegni e pagamenti). Per l'intero PO l'Area Programmazione chiede all'area finanze la disponibilità finanziaria annuale da inscrivere in bilancio, poi suddivisa per le annualità e quote (UE 50%, Stato 35% e PAB 15%). La disponibilità della quota provinciale viene definita nel bilancio di previsione, o in quello di assestamento, mentre le quote UE e Stato vengono iscritte in via amministrativa con decreti dell'ufficio Bilancio. Poi, per i singoli avvisi si fa una 'prenotazione' generica in bilancio e una volta definita la graduatoria dell'avviso in conformità al d.l. 118/2011 è necessario suddividere le risorse per tipo di beneficiario, tipo di contributi o spesa (nel caso dell'AT). Su questa base l'Ufficio FSE chiede alla

Ripartizione Finanze della PAB di provvedere alla istituzione dei capitoli di spesa e allo spostamento dei fondi dai capitoli generici a quelli specifici del bilancio.

Dal momento che la graduatoria con gli importi approvati è disponibile si verifica la tipologia di beneficiari, si definisce il cronoprogramma per le spese in modo da suddividerle per le quote annuali e per tipo fondo per progetto e per avviso, si mandano due lettere alla Ripartizione finanze per far spostare le risorse nei capitoli di spesa specifici, poi la Ripartizione fa il decreto di spostamento delle risorse e a quel momento l'area pagamenti può predisporre il decreto di ri-prenotazione a firma della Direttrice della Ripartizione. Nel momento della ri-prenotazione i progetti vengono registrati come contributi, mentre la sola AT è spesa diretta. Dall'estate 2019 i decreti di ri-prenotazione sono amministrativi e non più Delibere di Giunta, questo cambiamento ha accelerato il processo.

In un successivo momento per ciascun progetto è necessario fare un decreto di impegno con l'individuazione del beneficiario. L'ufficio Spese registra i decreti elaborati dall'area pagamenti e firmati dalla Direttrice della Ripartizione e verifica la loro validità e conformità alle regole nazionali e provinciali. I tempi della ri-prenotazione sono normalmente 1 mese, ma in periodi di elevato carico di lavoro si può arrivare anche a 2 mesi.

Completata la ri-prenotazione è possibile stipulare la convenzione e successivamente avviare il pagamento degli anticipi. L'Area controlli verifica la correttezza della documentazione del beneficiario e dà il nulla osta al pagamento, mentre l'area pagamenti predispone l'ordine di liquidazione; bisogna fare dai 6 ai 9 ordini di liquidazione per ogni capitolo di spesa (un ordine per ogni annualità e per ogni fondo). Al momento del pagamento devono anche verificare: DURC, autodichiarazione per i soci (circolare INPS 126/1995), antimafia⁸ in collaborazione con l'Area gestione. Ove necessario, bisogna anche verificare la situazione degli aiuti di stato per ogni pagamento. Fatte queste verifiche, si inseriscono nel sistema provinciale SAP gli atti di liquidazione così che arrivino all'Ufficio spese della Ripartizione Finanze per essere registrati in bilancio e liquidati.

Per i progetti 'trascinati' ex art. 65 c.6, provenienti da altre ripartizioni della PAB, vengono rilevate nel sistema informatico le quote per la suddivisione per tipologia e annualità delle spese già sostenute. Un'ulteriore tipologia di progetti è quella per cui i beneficiari sono altre Ripartizioni della PAB; in questo caso bisogna passare loro i fondi che poi gestiranno come spesa diretta. A questo fine bisogna spostare le risorse dai capitoli di spesa del PO ai capitoli di spesa delle Ripartizioni e poi, alla fine dei progetti, è necessario effettuare un controllo della correttezza dei dati finanziari sul sistema informatico CoheMon del FSE. Al momento, l'elenco dei pagamenti fatti dalle altre Ripartizioni viene inviato all'area pagamenti che deve inserirlo manualmente nel sistema informatico del PO, ma si sta studiando una procedura informatica per far fare direttamente alle Ripartizioni coinvolte l'immissione dei dati dei loro pagamenti.

Gli impegni sono per anno solare e alla chiusura dell'anno l'area pagamenti deve controllare gli impegni ancora non spesi e verificare se vi siano fatture che permettono di tenere a residuo quelle somme e pagarle appena riapre il bilancio, a gennaio

⁸ In molti casi si tratta di rinnovare i certificati antimafia esistenti che hanno una durata tra i 6 mesi e 1 anno.

dell'anno successivo. Gli impegni che non è possibile spendere andranno in ri-accertamento, se dovranno essere utilizzati negli anni successivi, o in economia se non verranno più richiesti. Le verifiche sono fatte sul sistema informatico del PO e poi le informazioni sono inserite in SAP per inviarle alla Ripartizione Finanze della PAB. Poi l'Ufficio bilancio della PAB si preoccupa dell'insieme del ri-accertamento il quale viene mandato tra aprile e maggio in approvazione con delibera di Giunta. Nel 2019 sono stati pagati i primi saldi dei progetti PO e quindi diversi progetti sono in chiusura, nel 2018 a fine anno 1.500 posizioni hanno richiesto di essere mandate in ri-accertamento perché ancora non arrivate al saldo.

Uno dei problemi dei saldi è il tempo dei controlli, per cui all'area pagamenti stanno arrivando richieste di saldi che erano stati inviate quasi un anno fa. Tuttavia, è necessario ricordare che questi erano i primi saldi e vi erano stati problemi informatici che hanno richiesto del tempo per essere risolti.

Tra i problemi da affrontare si segnala che nella seconda metà del 2019 sono arrivati i progetti di 4 avvisi insieme da predisporre entro fine anno. Vi è stato un affollamento di attività; seppure si era programmato di fare arrivare la documentazione di ogni avviso in un mese diverso alcuni ritardi nella selezione dei progetti hanno accorpato diversi decreti (circa 200) dei nuovi avvisi. A questi nuovi progetti si sommano le altre attività correnti, come le liquidazioni finali e i rendiconti da pagare sui progetti già approvati.

In un recente confronto con la Provincia autonoma di Trento gli uffici hanno verificato che sostanzialmente le procedure utilizzate in entrambe le Province sono le stesse e che Trento ha solo un differente metodo per liquidare le spese. Quindi, al momento non si sa bene come poter semplificare le procedure.

Una procedura che richiede molto tempo è quella della suddivisione dei singoli progetti approvati in quote, tipologie e annualità che deve corrispondere con la suddivisione complessiva dell'intero avviso approvato da inserire in bilancio. Questa suddivisione viene fatta con Excel, prima di inserire i dati nel sistema, ma bisogna procedere ad aggiustamenti manuali per calcolare i valori esatti e congruagliare gli arrotondamenti.

La carenza di personale è anche un problema; al momento sono ferme le ferie per far fronte alle diverse necessità e l'assenza per 4 mesi di una collega manterrà questa situazione emergenziale per altro tempo.

Per migliorare la parte informatica delle attività dell'area pagamenti si segnala la necessità di inserire nel sistema alcune componenti della gestione del bilancio (cronoprogramma, iscrizione, spostamenti, capitoli) che ancora vengono gestite con fogli Excel; il passaggio di queste elaborazioni nel sistema informatico del PO è piuttosto complicato e per il momento si è dato priorità ad altre necessità ma questo miglioramento non deve essere abbandonato.

Recentemente vi è stato anche il problema dei pignoramenti verso beneficiari effettuati dall'Agenzia delle entrate per motivi indipendenti dal FSE; L'Agenzia delle Entrate però non comunica in modo tempestivo e chiaro le sue decisioni e come deve procedere la PAB. Quindi, i diversi uffici coinvolti (Ripartizione Europa, Ripartizione finanze e Avvocatura) non sanno come comportarsi e questo fa perdere molto tempo, anche se avviene su un numero limitato di progetti.

Con gli altri uffici della PAB i rapporti sono buoni, per esempio i decreti di riprenotazione sono fatti insieme alla Ripartizione finanze. Il SAP provinciale facilita i rapporti con gli altri uffici ma non sempre è sufficiente la comunicazione informatica e a volte è necessaria l'interazione diretta (p.e. informazioni sui decreti di impegno). Nell'ufficio FSE tutti sono consapevoli della nostra importanza e si è capito che la copertura finanziaria deve essere accuratamente verificata; in precedenza, prima dell'entrata in vigore dell'armonizzazione, c'era un capitolo unico al quale poter attingere, mentre ora le regole sono più chiare, ma anche molto più stringenti. In alcuni casi per operazioni urgenti, come p.e. quelle inerenti alla comunicazione, si creano delle emergenze per poter rispondere in breve a tutte le esigenze finanziarie ma questi casi sono piuttosto limitati. Ogni lunedì si tiene la riunione coordinamento dell'Ufficio FSE e il martedì si tiene la riunione dell'area pagamenti per progettare le attività.

2.6. Problematiche emerse

L'analisi in profondità dei meccanismi di gestione mette in luce un sistema capace di rispondere alle esigenze del FSE e che si sta progressivamente consolidando, in termini di consapevolezza, conoscenza e disponibilità di strumenti informatici e procedurali per la gestione delle diverse operazioni. Vi è anche una diffusa consapevolezza di alcune questioni su cui è necessario migliorare, per esempio:

- ridurre i tempi della selezione;*
- accelerare alcune procedure di gestione dei progetti nella preparazione della convenzione e nella gestione delle variazioni richieste dai progetti;*
- razionalizzare e ridurre le modalità e i tempi dei controlli attraverso la semplificazione di alcune procedure (passaggio al campionamento dei controlli sui partecipanti, introduzione del registro elettronico, introduzione dei costi standard).*

L'emergenza con cui ha dovuto confrontarsi la gestione di questa programmazione ha anche fatto sì che alcuni ritardi concentrati in alcuni processi si trasferissero in altri processi e altre aree. Il buon coordinamento dell'Ufficio FSE e lo spirito collaborativo che emerge nel lavoro di tutte le sue Aree hanno ridotto gli effetti di eventuali problemi incontrati sinora.

3. LE SFIDE DELLA RIPROGRAMMAZIONE

L'Ufficio FSE ha presentato alla CE una proposta di riprogrammazione del PO che mentre finalizzavamo questo rapporto è stata approvata. Questa proposta è nata dalla necessità di considerare le trasformazioni avvenute nel contesto socio-economico e che hanno condotto ad una situazione di piena occupazione molto differente dalla situazione iniziale del PO ancora segnata dalla crisi del 2008. In questa sezione si segnalano brevemente i problemi di attuazione che potrebbero essere collegati alla riprogrammazione conclusasi con l'approvazione da parte della CE in data 12 marzo 2020.

3.1. La riprogrammazione del PO FSE

La proposta di riprogrammazione non comporta un cambiamento nella struttura del programma e una modifica delle sue Priorità di Investimento e dei suoi Obiettivi Specifici. Si procede, invece, ad un aggiustamento delle allocazioni finanziarie e all'introduzione nell'Asse 2 di nuove Azioni per l'Innovazione sociale.

Le nuove allocazioni non creano grandi cambiamenti tra assi prioritari del PO (vedi Tabella 3); tra i cambiamenti più significativi si si prevede un rafforzamento dell'asse 1 (circa +9% della dotazione iniziale) e una riduzione dell'asse 4 (-69%).

Tabella 3 Riprogrammazione finanziaria per asse prioritario del PO FSE della Provincia autonoma di Bolzano proposta a novembre 2019

Asse	Dotazione attuale del PO FSE	Nuova dotazione dopo riprogrammazione	Differenza
1	€ 35.906.250	€ 39.000.000	€ 3.093.750
2	€ 25.616.474	€ 25.720.000	€ 103.526
3	€ 57.593.884	€ 57.390.000	-€ 203.884
4	€ 3.842.472	€ 1.176.969	-€ 2.665.503
5	€ 5.464.846	€ 5.136.957	-€ 327.889
TOTALE	€ 128.423.926	€ 128.423.926	€ 0

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati PAB

All'interno degli assi i movimenti tra Priorità di Investimento sono a volte importanti e, in particolare, prevedono un rafforzamento delle azioni a sostegno delle scuole (priorità 10i) e dei Centri di Mediazione Lavoro (8vii). Non è qui importante entrare nel merito dei contenuti della riprogrammazione e delle sue implicazioni strategiche, mentre è utile soffermarsi sui possibili effetti sull'attuazione.

Secondo alcuni calcoli previsionali dell'Ufficio FSE circa l'80% delle risorse del PO FSE sono state già allocate, comprendendo anche i progetti trascinati (ex art. 65 c.6) del 2019, gli avvisi in selezione e quelli programmati. Nei prossimi anni rimarrebbe quindi da realizzare circa il 20% del PO. Le maggiori risorse ancora da spendere sono nell'asse 3 e nella priorità per la formazione dei lavoratori. In questa priorità si prevede anche di introdurre innovazioni negli strumenti di attuazione, come i voucher per le imprese da utilizzare su cataloghi di corsi riconosciuti e approvati dalla Provincia (FSE). Negli altri assi e priorità si prevede sostanzialmente di proseguire le azioni sinora intraprese, soprattutto corsi di formazione per l'inclusione lavorativa e sociale

negli assi 1 e 2, con l'unica eccezione dell'inclusione sociale di cui si dirà di seguito. Come noto, le spese dovranno essere completate entro il 2023.

Infine, nell'asse 2, priorità 9i, l'Ufficio FSE prevede di realizzare nuove azioni per l'innovazione sociale. I temi da affrontare non sono stati al momento definiti e non è quindi possibile approfondire le specificità operative che caratterizzeranno questi nuovi interventi; tuttavia, nel seguente paragrafo è possibile delineare alcune problematiche che sono spesso connesse a questi interventi.

3.2. Gli interventi per l'innovazione sociale

L'innovazione sociale è finalizzata a rispondere a nuovi bisogni sociali, sperimentare nuovi servizi sociali o nuove modalità di realizzazione di servizi esistenti. Per loro natura i servizi sociali affrontano problematiche sociali multidimensionali e richiedono quindi un mix di competenze specialistiche; spesso diverse di queste competenze e conoscenze non sono presenti in misura sufficiente all'interno della pubblica amministrazione. Di conseguenza i progetti di innovazione sociale chiedono frequentemente di creare partenariati tra diversi soggetti pubblici (servizi socio-sanitari, servizi per il lavoro, scuole, ecc..) e tra questi soggetti e altri soggetti del settore privato o del terzo settore. I diversi soggetti non hanno, tuttavia, un'eguale esperienza e capacità di gestione dei fondi europei e nel caso di piccole ONG abituate a lavorare con modalità di volontariato oppure amministrazioni pubbliche lontane dai finanziamenti europei la loro dimestichezza con l'uso del FSE è generalmente molto ridotta. La natura sperimentale e innovativa di questi progetti richiede anche una struttura progettuale più complessa e modalità operative più articolate di quelle dei tradizionali corsi di formazione o attività di supporto alle persone a rischio di esclusione sociale; per esempio, è possibile immaginare alcune fasi progettuali da dedicare al disegno dettagliato e partecipato delle attività, alla creazione o consolidamento di legami con le comunità e le popolazioni target da coinvolgere, alla verifica dei primi risultati e alla comprensione se l'innovazione è efficace e generalizzabile. Nel contesto di Bolzano, ove i servizi sociali sono generalmente diffusi ed efficienti, è anche una buona interazione con i servizi esistenti per evitare sovrapposizioni e utilizzare al meglio il know-how esistente.

La futura gestione di questi progetti nel PO FSE deve, quindi, preoccuparsi con attenzione di molti e diversi elementi operativi dei progetti di innovazione sociale e deve tradurli in procedure e modalità attuative. Sulla base di quanto riassunto sopra, ricordiamo di seguito le principali attività che dovrebbero preparare le azioni di innovazione sociale:

- identificare con cura il campo in cui si vuole promuovere l'innovazione sociale e la giusta dimensione degli interventi confrontandosi con i servizi esistenti e i principali *stakeholders* pubblici e privati per delineare anche l'innovazione attesa dai progetti FSE;
- prevedere le caratteristiche fondamentali dei partenariati e le loro dimensioni ottimali;
- assicurarsi l'esistenza di una effettiva leadership nel partenariato e della sua capacità di assolvere agli aspetti gestionali ed amministrativi richiesti dal FSE;

- verificare le diverse azioni possibili per assicurarsi che tali spese siano ammissibili al FSE e prevenire situazioni per cui azioni progettuali fondamentali non possano essere finanziate;
- anticipare, meglio in sede di avviso, eventuali problemi legati alla possibile evoluzione del progetto e del partenariato (p.e. recesso di alcuni membri, cambiamento del partenariato o delle allocazioni finanziarie ai diversi partners, variazioni delle azioni a seguito dei primi risultati);
- definire modalità di rendicontazione adatte alle caratteristiche dei progetti; se, per esempio, si intende procedere con le semplificazioni dei costi forfettari è necessario comprendere con cura quale percentuale di costi forfettari sia più efficiente applicare per evitare successivi problemi di rendicontazione;
- salvaguardare la natura sperimentale del progetto e quindi assicurare una certa libertà di azione o flessibilità operativa ai progetti perché possano effettivamente innovare ed attivare processi di apprendimento nel territorio.

Questa breve, e ancora molto ipotetica, serie di azioni preparative suggerisce che l'introduzione di interventi di innovazione sociale può richiedere un importante lavoro preparatorio. Quindi, è importante che questi nuovi interventi siano preparati per tempo e abbiano una valenza strategica (problemi affrontati, soggetti coinvolti e campo di innovazione) ed operativa (risorse destinate, complessità progettuale) significativa che ne giustifichi l'implementazione e che, al tempo stesso, siano disegnati in modo da essere facilmente gestibili e utilizzabili come sperimentazione per il futuro.

3.3. Problematiche emerse

L'analisi della prossima evoluzione del PO FSE 2014-2020 compiuta in questo capitolo ha messo in evidenza uno stato complessivo piuttosto avanzato e l'esistenza di due principali problematiche per il futuro dell'attuazione del PO FSE:

- *il proseguimento delle azioni sinora finanziate con nuovi avvisi, soprattutto nel campo della formazione per disoccupati e lavoratori;*
- *l'introduzione di interventi innovativi nel campo della formazione dei lavoratori (voucher) e dell'innovazione sociale.*

Insieme a queste problematiche è necessario anche considerare due ulteriori elementi che nei prossimi mesi aumenteranno il carico di lavoro per l'Ufficio FSE e potrebbero influire sulla futura realizzazione del PO FSE 2014-2020:

- *la conclusione dei progetti finanziati negli anni passati, che è iniziata nel 2019 e che aumenterà significativamente nei prossimi anni comportando un aggravio soprattutto sui settori competenti per i controlli e le spese;*
- *la predisposizione della nuova programmazione 2021-2027, la quale, poiché si prevede che i Regolamenti comunitari siano approvati entro la prima parte del 2020, entrerà nel vivo della scrittura del PO e poi dei negoziati a partire dalla seconda parte del 2020.*

4. CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

4.1. Sintesi dei risultati e conclusioni

L'analisi ha restituito un'immagine del sistema di gestione del PO 2014-2020 FSE della PAB di apprezzabile efficienza. Il sistema attuale è tuttavia appesantito dall'eredità del periodo precedente e sta ancora scontando gli errori creati dalla programmazione 2007-2013 con la necessità di creare nuovi sistemi procedurali e informatici capaci di gestire in modo efficiente il PO. La necessità di ricreare le basi gestionali del programma quasi da zero ha obbligato l'Ufficio FSE ad una continua rincorsa delle scadenze operative e, seppure il PO sia ora allineato su un buon tasso di realizzazione, questi ritardi ancora pesano sui carichi di lavoro degli uffici.

Questa fase di avvio della gestione del PO 2014-2020 si può interpretare come una forma di 'investimento' per l'attuazione futura fatto dall'Ufficio FSE e la PAB nel suo insieme; i ritorni di questo investimento devono essere assicurati e sviluppati. Bisogna consolidare le soluzioni gestionali di successo e sfruttarle pienamente nel completamento di questa programmazione e nella prossima programmazione. Per far ciò è necessario avere una strategia di miglioramento che sappia coerentemente integrare gli elementi su cui intervenire a breve tempo e quelli che invece devono, o possono, essere sviluppati in un più lungo arco di tempo. In questo senso è possibile sfruttare l'esperienza del PRA, la quale, nonostante luci e ombre nella sua realizzazione, ha fornito all'Ufficio FSE e alla PAB uno strumento utile e facile da utilizzare per innescare un processo di miglioramento amministrativo. E' possibile sfruttare anche le buone relazioni create dall'Ufficio FSE con i beneficiari del PO; questo sistema di relazioni permette una crescita dell'intero sistema provinciale e consente un mutuo apprendimento dell'amministrazione e dei suoi clienti. Seppure i processi partenariali siano a volte faticosi e *time spending*, questo capitale di fiducia e mutuo rispetto deve essere sviluppato e utilizzato.

Un importante elemento di criticità, che andrebbe presto chiarito e risolto, è quello della separazione tra l'Ufficio FSE e il resto dell'amministrazione provinciale. Questa separatezza non è giustificata né da un punto di vista strategico né da un punto di vista operativo, ma sembra piuttosto causata dal solo onere amministrativo collegato alla gestione del FSE. Il permanere di questa separatezza rischia di ridurre l'efficacia del PO, in quanto molte delle conoscenze e delle esperienze settoriali sono presenti in altre Ripartizioni e perché possono svilupparsi inutili sovrapposizioni tra interventi FSE e interventi ordinari, e rischia di ridurre l'efficienza del PO, in quanto solo un limitato numero di funzionari provinciali è in grado di gestire le procedure FSE. E' necessario chiarire al più presto come si vogliono affrontare questi rischi e come si intende superare quella separatezza e creare un sistema di gestione più aperto e integrato.

A valle dei precedenti aspetti, consolidamento del nuovo sistema di gestione e separatezza tra ufficio FSE e altre Ripartizioni della PAB, è necessario affrontare il problema del personale impegnato sul FSE. Non è nostro compito analizzare i carichi di lavoro, ma in base a quanto analizzato è innegabile che gli addetti disponibili siano risultati in alcune fasi di numero limitato e difficilmente supportabili da elementi provenienti dal resto dell'amministrazione. Appare necessario quindi assicurare una maggiore solidità del team di gestione e la possibilità di integrazione con addetti di

altre ripartizioni nei momenti di picco lavorativo. E' necessario anche riflettere su un sistema di incentivi che premi in modo adeguato il maggior impegno che la gestione del FSE richiede al personale rispetto all'impegno richiesto da altri uffici della PAB.

In questo quadro sembra importante introdurre anche un sistema di pianificazione più strutturata e in grado di unire lungo periodo e breve periodo. Per esempio, sulla base dell'esperienza di questi anni sarebbe possibile nella prossima programmazione pianificare le attività e le responsabilità degli Uffici per tutti i sette anni di validità del nuovo programma e associare a questa pianificazione una pianificazione annuale; ogni anno andrebbero aggiustate le due pianificazioni mantenendo però entrambi le visioni di breve e lungo periodo. Questo approccio richiederebbe forse un maggiore sforzo di coordinamento nei primi anni ma consentirebbe poi una maggiore organizzazione delle attività degli uffici.

Un'ultima, ma non per questo meno importante, conclusione riguarda la necessità di affrontare il miglioramento della gestione del FSE in modo integrato, ossia considerando l'insieme di interazioni organizzative e funzionali che operano in questo campo. A questo proposito si pensi da un lato ai flussi informativi e procedurali tra le diverse Aree e quindi alla interdipendenza delle decisioni, ma si pensi anche alle relazioni che esistono tra soluzioni organizzative e gestione del personale e delle sue competenze, per cui ad esempio il sistema di pianificazione delle attività non può essere definito indipendentemente da una chiara divisione delle funzioni e responsabilità tra uffici e senza un sistema di incentivi che orienti i diversi attori al risultato comune.

Sulla base di queste conclusioni di carattere generale proponiamo nei seguenti paragrafi alcuni suggerimenti per l'attuale programmazione e per la futura programmazione. I suggerimenti sono espressi in maniera sintetica ma non hanno in alcun modo un carattere prescrittivo; essi intendono sviluppare una discussione su alcuni temi della gestione analizzati nel rapporto con la consapevolezza che l'AdG e i responsabili delle diverse Aree dell'Ufficio FSE hanno una conoscenza dettagliata dei meccanismi amministrativi e, quando utile, potranno tradurre questi stimoli in azioni concrete di miglioramento.

4.2. Suggerimenti per l'attuale programmazione

Pianificazione dell'attuazione

- Sperimentare in questo finale di programmazione 2014-2020 una **modalità di pianificazione** sia pluriennale sia annuale;
- Avvio a brevissimo termine delle azioni necessarie ad implementare rapidamente e con successo le **nuove azioni** dei voucher formativi (già avanzate) e dell'innovazione sociale (da avviare). Su questi temi servirebbero dei gruppi di lavoro con personale di tutte le Aree e coordinati dall'Area Programmazione.

Rafforzamento del personale

- Prevedere il rafforzamento di alcune funzioni con un **rafforzamento del personale**, anche solo temporaneo, se non possibile altrimenti, proveniente

dalle altre Ripartizioni della PAB. Le funzioni da rafforzare molto presumibilmente saranno la selezione dei progetti nei prossimi due anni e i controlli e i pagamenti sino alla fine del periodo;

- Predisporre una **suddivisione di responsabilità** ed adeguati gruppi di lavoro all'interno dell'Ufficio FSE per definire la programmazione 2021-2027, senza che questo processo ostacoli la gestione ordinaria del PO;

Semplificazioni

- Avviare al più presto la procedura per l'introduzione dei **costi standard** seppure difficilmente potrà essere pronta prima dell'avvio della nuova programmazione;
- Avviare al più presto la procedura per l'introduzione dei **registri elettronici**;
- Verificare in tempi brevi se esistono ancora le condizioni per effettuare il controllo delle condizioni di ammissibilità sull'intero **universo dei partecipanti**;

Partecipazione

- Non interrompere le **modalità di scambio** sistematiche ed organizzate con i beneficiari (seminari, questionari, ecc.) per preparare le rendicontazioni dell'attuale programmazione e per preparare il lancio della nuova programmazione;

Sistema informatico

- Pianificare **l'assistenza necessaria** da qui alla fine della programmazione 2014-2020 per implementare le nuove azioni e sostenere ed assicurare una pronta risposta per evitare l'allungamento dei tempi di attuazione;
- Studiare, e se possibile implementare, in breve tempo le integrazioni del sistema CoheMON FSE per gestire in modo più **efficiente i procedimenti delle Finanze e della Contabilità del FSE** e, in particolare, la loro ripartizione in quote delle risorse dei progetti.

4.3. Suggerimenti per la futura programmazione

Governance e organizzazione complessiva

- ridurre la **separatezza tra Ufficio FSE e resto della PAB** migliorando così il disegno strategico ed operativo del PO. Formalizzare questi cambiamenti con Decreto di Giunta per assicurare la massima responsabilizzazione a riguardo;
- Introdurre un **sistema di pianificazione**, pluriennale ed annuale, dell'attuazione del PO FSE, il quale in presenza di un maggior coinvolgimento di altre Ripartizioni dovrebbe essere anch'esso sancito da un Delibera di Giunta (su base annuale si dovrebbe poi aggiornare la pianificazione di lungo e breve periodo);
- Elevare la **posizione dell'AdG FSE** nella gerarchia della PAB, in modo da assicurarle una maggiore autorevolezza nelle relazioni con le altre Ripartizioni;

- Associare alla pianificazione dell’attuazione e alla nuova governance un **piano di rafforzamento amministrativo**, sulla falsariga dell’attuale PRA o di un documento simile di project management per assicurare un costante impegno della PAB nel miglioramento della gestione del FSE;

Rafforzamento del personale

- Procedere ad una revisione delle **necessità di personale**, quantitative e qualitative, anche in relazione alle modifiche che si vorranno introdurre nella gestione del PO;
- Definizione di un **sistema di incentivi** per il personale e volto al raggiungimento di risultati in termini di spesa del PO e durata temporale delle procedure; il sistema andrebbe collegato agli obiettivi della pianificazione annuale di cui ai punti precedenti per potenziare efficacia e utilità di entrambi;

Semplificazione

- Assicurare l’utilizzo dei **costi standard, registri elettronici** ed eventuali nuovi metodi di semplificazione permessi dai regolamenti UE dall’avvio della programmazione;

Partecipazione

- Mantenere ed alimentare il clima collaborativo con i **beneficiari del PO FSE** e altri *stakeholders* territoriali (scuole, ONG, enti pubblici, ecc.) per assicurare un loro supporto nelle diverse fasi attuazione e una loro efficiente partecipazione.
- Sviluppo di strumenti per la partecipazione specifici e permanenti, quali seminari semestrali tra amministrazione e beneficiari o la creazione di una piattaforma informatica per lo scambio di esperienze tra beneficiari.

Sistema informatico

- Rafforzare il presidio del sistema informatico con una **unità di programmazione** informatica a Bolzano.