

## **ALLEGATO C – DIAGNOSI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO SULLE PRINCIPALI PROCEDURE**

Le potenziali criticità di natura *legislativa, procedurale ed organizzativa* che, sulla base dell'esperienza acquisita nel periodo di programmazione 2007-2013, potranno presumibilmente incidere anche sulla gestione e attuazione del prossimo POR FESR, possono al momento essere previste solo parzialmente e i loro effetti stimati in maniera approssimativa. Tale incertezza è motivata dai seguenti fattori sia esogeni che endogeni all'Amministrazione:

- *l'impatto regolativo*: il nuovo corpus giuridico comunitario per il periodo 2014-2020 che sovrintende alla gestione del PO è di dimensioni tali che ad oggi non tutti i regolamenti di esecuzione e di attuazione previsti dal Regolamento quadro sono stati approvati (ad esempio è solamente di settembre 2014 quello sulla ingegneria finanziaria);
- *la dimensione degli adempimenti*: i nuovi regolamenti comunitari incrementano sensibilmente gli adempimenti connessi all'attuazione e gestione del Programma. In particolare sono una novità gli adempimenti derivanti dalle c.d. chiusure annuali, è stato introdotto l'obbligo di smaterializzazione dell'intera gestione a partire dal 1° gennaio 2016; la gestione degli strumenti finanziari sarà notevolmente più complessa, è sancito l'obbligo di tenuta di un registro informatizzato degli aiuti concessi con particolare riferimento agli aiuti de-minimis;
- *il potenziamento della funzione di controllo* (sia documentale, sia in loco, sia soprattutto "di sistema" da parte dell'AdG). Il processo di semplificazione amministrativa, a vantaggio dei beneficiari finali, determina maggiori oneri a carico delle strutture di gestione che esercitano le attività di controllo. E' previsto infatti un incremento delle verifiche in loco ed ex post ed un loro potenziamento anche in relazione alla verifica di funzionalità e di efficacia (per quanto riguarda in particolare i regimi di aiuto). Anche sul fronte delle opere pubbliche, le recenti modifiche della disciplina nazionale prevedono maggiori controlli sulle procedure dei contratti pubblici;
- l'attività di *monitoraggio* sul sistema degli indicatori è significativamente modificata in quanto prevede verifiche non solo sui singoli valori quanto sui c.d. *risultati attesi*, e quindi sugli impatti: da elemento di valutazione, tali indicatori diventano strumento di feedback per la dimensione amministrativa e gestionale.

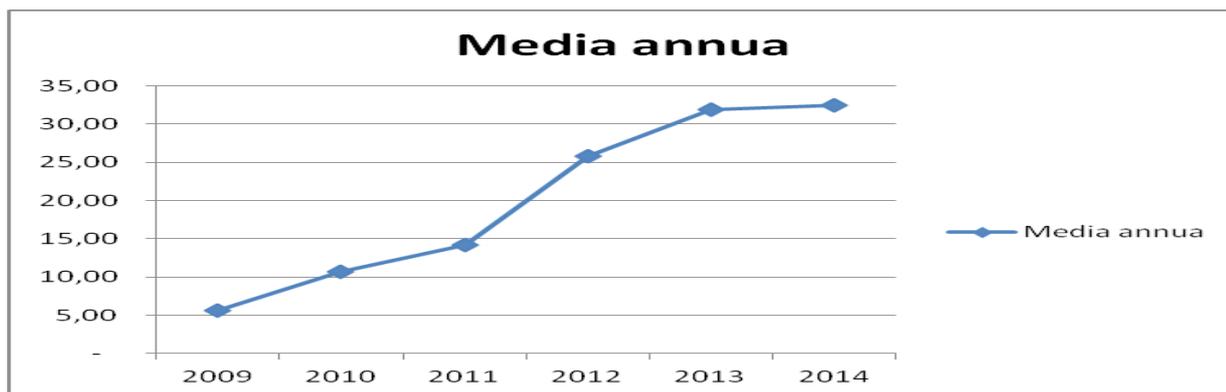
### **POR FESR**

Nel periodo di programmazione 2007-13 le criticità maggiori si sono registrate nella fase dei controlli e pagamenti gestita dall'organismo intermedio Artea, a cui si aggiunge la farraginosità del sistema informatico che non è stato possibile adattare in tempi utili alle specificità dei procedimenti FESR, sostanzialmente diversi da quelli tipici dello sviluppo rurale, tradizionalmente gestiti da Artea.

I tempi della fase di controllo e pagamento sono risultati decisamente elevati, con pregiudizio per i beneficiari dei contributi.

L'analisi dei tempi medi delle attività di controllo e pagamento non può prescindere da due elementi: 1) la dotazione organica di Artea e la sua evoluzione nel tempo; 2) il flusso di pratiche gestite da questo soggetto.

Il grafico seguente evidenzia il continuo aumento del personale addetto con uno scatto più consistente a metà dell'anno 2011 in corrispondenza dell'avvio del piano straordinario voluto dalla Giunta Regionale per rafforzare l'azione amministrativa di Artea.



N.B. I valori si riferiscono al personale destinato complessivamente alla gestione di interventi extragricoli

La tabella seguente riporta il numero di pratiche complessivamente gestite a valere sul POR CREO FESR 2007-2014. Occorre evidenziare che l'anno 2014 andrebbe normalizzato al 31/12/2014 in quanto i dati elaborati si riferiscono al 30/09/2014:

Fondo / macrotipologia operazione	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
<b>POR</b>	<b>22</b>	<b>718</b>	<b>1111</b>	<b>1095</b>	<b>822</b>	<b>271</b>	<b>4039</b>
Aiuti di stato	18	648	983	827	515	173	3164
OO.PP. - Beni e servizi	4	70	128	268	307	98	875

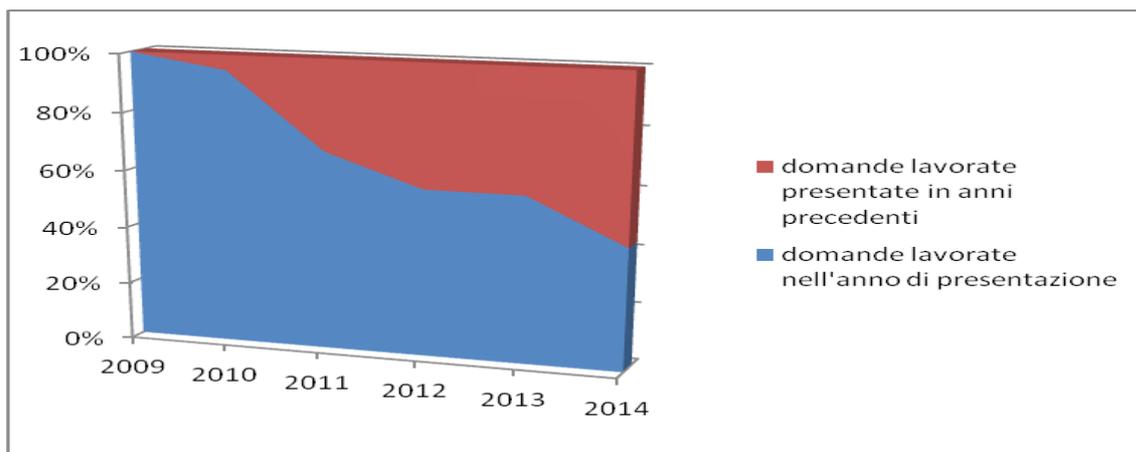
Come si può osservare, l'incremento di personale si è concretizzato con una cadenza temporale ritardata rispetto al numero di domande di pagamento progressivamente pervenute e ciò ha determinato il formarsi di uno stock di domande non evase che ancorché ridotto non è stato completamente smaltito.

Di seguito viene proposta una tabella riepilogativa dei tempi medi (espressi in giorni) dei procedimenti relativi al controllo e liquidazione dei contributi.

Fondo/macrotipologia Operazione	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
<b>POR</b>	<b>174,23</b>	<b>145,80</b>	<b>199,42</b>	<b>169,32</b>	<b>144,38</b>	<b>113,94</b>	<b>164,66</b>
AIUTI	147,61	134,07	200,30	177,01	151,79	121,42	168,14
OO.PP. - Beni e servizi	294,00	254,41	192,70	145,60	131,94	100,73	152,06

In entrambe le macro categorie di operazioni si può evidenziare una sostanziale riduzione dei tempi del procedimento di controllo e pagamento.

Fermo restando che i dati medi relativi all'anno 2014 dovranno essere aggiornati al 31/12/2014, l'analisi mostra che la principale causa che comporta l'allungamento dei tempi medi di lavorazione, oltre i termini fissati dalla normativa sul procedimento amministrativo, è da ricondurre allo stock di domande inevase che si è determinato fra l'anno 2010 e 2011. Il grafico sottostante dimostra tuttavia che la capacità di smaltimento delle pratiche relative agli anni precedenti è, in termini percentuali, aumentata nel tempo, come peraltro dimostrato anche dalla riduzione dei tempi medi di istruttoria, grazie all'adeguamento della dotazione organica dell'agenzia realizzato a partire dal 2011.



L'analisi condotta sulle principali procedure, i cui risultati sono sintetizzati nelle schede di seguito riportate, ha consentito di identificare altri fattori critici, oltre ai limiti di funzionalità del sistema informativo e alla dotazione organica di Artea inizialmente inadeguata, che hanno determinato i tempi dei procedimenti, che possono essere così sinteticamente descritti:

- l'eccessivo ricorso a personale con contratto a tempo determinato reso inevitabile a causa del blocco delle assunzioni;
- la forte frammentazione dei contributi pubblici, soprattutto in alcune linee d'intervento;
- l'elevata complessità della gestione dei progetti in partenariato che moltiplicano gli adempimenti amministrativi;
- l'assenza di banche dati pubbliche accessibili o di procedimenti di riscontro informatizzato, soprattutto di amministrazioni diverse da quelle regionali per la verifica dei requisiti soggettivi nella fase di ammissibilità, che comporta un allungamento dei tempi istruttori.

Per superare le criticità emerse e per conseguire una ulteriore riduzione dei tempi sono già state adottate, alcune modifiche organizzative e procedurali che, tuttavia, presentano profili di potenziale criticità:

- **il passaggio della funzione di controllo e pagamento da Artea a Sviluppo Toscana.** La L.R. n. 50 del 5/8/2014 ha attribuito a Sviluppo Toscana le funzioni di Organismo Intermedio responsabile delle attività di gestione, controllo e pagamento del POR FESR 2014-2020, nonché la funzione di responsabile del Sistema Informativo dello stesso POR, prevedendo un contestuale incremento della dotazione organica della società in house. Il passaggio della funzione di controllo e pagamento da Artea a Sviluppo Toscana accentrando su un unico organismo intermedio tutte le funzioni gestionali genererà vantaggi in termini di razionalizzazione dei centri di responsabilità;
- **il sistema informativo.** Per il periodo di programmazione 2014-2020 sarà adottato un nuovo sistema informativo gestionale. L'ipotesi attualmente al vaglio è quella di acquisire il sistema informativo della Regione Piemonte in modalità di riuso, che dovrà comunque essere oggetto di sviluppo per adattarlo alle specifiche esigenze del Sistema di Gestione e Controllo del POR FESR Toscana;
- l'adozione di un modello standardizzato di bando, denominato "**bando standard**" che sarà impiegato in tutti i bandi per la concessione di agevolazioni alle imprese, comportando una riduzione dei tempi istruttori.

## **POR FSE**

L'esperienza maturata sino ad oggi e l'analisi condotta sulle principali procedure, i cui risultati sono sintetizzati nelle schede di seguito riportate, hanno contribuito a identificare i principali fattori critici che hanno determinato i tempi dei procedimenti, che possono essere così sinteticamente descritti:

- l'elevata frammentazione degli interventi, in modo particolare per quanto riguarda gli interventi individuali, che associata alla complessità delle procedure di gestione, rendicontazione e pagamento determina carichi di lavoro considerevoli per le strutture che gestiscono le risorse del POR;
- connesso al punto precedente, la non adeguata dotazione organica delle strutture di gestione, soprattutto da un punto di vista quantitativo, ma in taluni casi anche sul piano qualitativo;
- l'inadeguatezza del sistema informativo, in particolare per la gestione di alcune fasi delle procedure e di alcune tipologie di interventi, in primis quelli individuali.

Oltre alla revisione del modello organizzativo del POR (si veda l'allegato A) e all'adeguamento e allo sviluppo del sistema informativo, in parte già in corso (si veda l'allegato B), la principale soluzione per superare parte delle criticità che hanno caratterizzato la gestione del PO FSE e per conseguire una ulteriore riduzione dei tempi è costituita dal ricorso, quanto più possibile esteso, alle **opzioni di semplificazione** previste dal Reg. (CE) n. 396/2009 (costi indiretti dichiarati su base forfetaria, costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costi unitari e somme forfetarie).

L'obiettivo dell'introduzione delle opzioni di semplificazione è appunto quello di alleggerire, per i beneficiari e gli organismi di gestione, il carico amministrativo connesso alle attività di raccolta e verifica di documenti comprovanti la spesa.

La Regione a seguito di un'analisi delle opzioni previste dal Regolamento e delle principali condizioni ed opportunità di applicazione nell'ambito del proprio POR FSE 2007-2013 ha approvato con DGR n. 240 del 11/04/2011 l'applicazione alle attività formative delle opzioni di semplificazione previste dal Reg. CE 369/09 e le relative metodologie di calcolo basate sull'analisi dei dati storici.

A seguito dell'adozione delle opzioni di semplificazione sono state integrate le norme di gestione, il sistema di gestione e controllo, gli strumenti di programmazione (avviso tipo, formulario, schede preventivo) e le utilities del sistema informativo, per poter supportare un sistema non più basato esclusivamente sul principio delle spese effettivamente sostenute, ma anche sulle attività e le quantità realizzate.

Su questa base, nella prospettiva di favorire la piena applicazione della semplificazione è stato dato avvio ad una sperimentazione nell'ultimo biennio dell'attuale programmazione.

La programmazione 2014-20 vedrà l'introduzione sistematica delle opzioni di semplificazione (costi standard e i costi indiretti forfettari) per molti degli interventi di formazione professionale previsti nel POR, il che consentirà in questi ambiti una consistente riduzione dei tempi delle relative procedure. E' inoltre in corso una valutazione in ordine all'opportunità di applicare anche la nuova opzione di semplificazione prevista dal Reg. CE 1303/2013 ovvero il "tasso forfettario sino al 40% delle spese dirette di personale ammissibili".

<b>POR FSE</b>	ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : ASSE "A" - OCCUPAZIONE
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3-erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari	TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 1-titolarità diretta
LINEA DI INTERVENTO: <b>FORMAZIONE CONTINUA</b>	LINEA DI INTERVENTO che si attiverà a breve: <b>FORMAZIONE CONTINUA</b>

PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO	50	45-60			45
P2- selezione delle operazioni	SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO	120	60-180	Carenza di personale, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Complessità delle procedure	Adeguamento quali-quantitativo della dotazione organica.  Impiego delle opzioni di semplificazione (unità di costo standard).	120
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO	150	120-180	Carenza di personale, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.	Adeguamento quali-quantitativo della dotazione organica.	120
Totale						
N. progetti esaminati: 69						
% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati (se minore del 100%):						

<b>POR FSE</b>	ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : ASSE "A" - OCCUPAZIONE
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3-erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari	TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 1-titolarità diretta
LINEA DI INTERVENTO: <b>TIROCINI NON CURRICULARI</b>	LINEA DI INTERVENTO <sup>1</sup> che si attiverà a breve: <b>TIROCINI NON CURRICULARI</b>

PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO	50	45-60			45
P2- selezione delle operazioni	CENTRI PER L'IMPIEGO SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO	120	60-210	Complessità della procedura dovuta alla parcellizzazione sul territorio della fase di raccolta delle domande, affidata ai centri per l'impiego, e alle procedure istruttorie non ancora opportunamente informatizzate	Sviluppo di una procedura informatizzata (in fase di realizzazione)	120
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	SETTORE FORMAZIONE E ORIENTAMENTO e CPI (CONTROLLI IN LOCO)	330	330	Complessità delle procedure di liquidazione e dei controlli in loco dovuta alla numerosità degli interventi Carenza di personale Inadeguatezza dei sistemi informativi	Affidamento a INPS delle procedure di pagamento Adeguamento della dotazione organica. Adeguamento del sistema informativo	120
Totale						

N. progetti esaminati: 7.490 (% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati se minore del 100%):

<b>POR FSE</b>		ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : Asse II "Occupabilità Asse A occupazione (FSE 2014-2020)				
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3-erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari		TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 2-interventi a regia				
LINEA DI INTERVENTO: <b>AIUTI A FAVORE DI IMPRESE A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE</b>		LINEA DI INTERVENTO che si attiverà a breve: <b>AIUTI A FAVORE DI IMPRESE A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE</b>				
PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA'	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	Settore Lavoro	50	45-60			45
P2- selezione delle operazioni	Sviluppo Toscana	105	80-138	Insufficiente interoperabilità dei sistemi informativi Inadeguata dotazione organica sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo	Adeguamento del sistema informativo, Adeguamento quali- quantitativo della dotazione organica.	90
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	Sviluppo Toscana	250	160-420	Insufficiente interoperabilità dei sistemi informativi Inadeguata dotazione organica sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo	Adeguamento del sistema informativo, anche per garantire interoperabilità con altri SI Adeguamento quali- quantitativo della dotazione organica.	120
Totale						
N. progetti esaminati: 2.479						
% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati (se minore del 100%):						

<b>POR FESR</b>		ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : 1				
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3		TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 3				
LINEA DI INTERVENTO: <b>Linea 1.6 - Sostegno a programmi integrati di investimento per ricerca e innovazione</b>		LINEA DI INTERVENTO che si attiverà a breve: <b>Azione 1.3.1 Aiuti agli investimenti R&amp;SI GI/MPMI</b>				
PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA'	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	RT	20	15-27			45
P2- selezione delle operazioni	Sviluppo Toscana	195	148-270	Assenza di banche dati pubbliche accessibili per il riscontro automatico dei requisiti dei beneficiari Elevata complessità tecnica dei progetti oggetto di istruttoria	Adozione di un modello standardizzato di bando	120
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	Sviluppo Toscana ARTEA	297	175-457	Inadeguatezza del sistema informativo	Implementazione di un nuovo sistema informativo.	120
Totale						
N. progetti esaminati: 298						
% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati (se minore del 100%):						

<b>POR FESR</b>			ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : 1			
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3			TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 3			
LINEA DI INTERVENTO: <b>1.3b “Aiuti alle pmi per l’acquisizione di servizi qualificati”</b>			LINEA DI INTERVENTO che si attiverà a breve: <b>Azione 1.2 Sostegno ai processi d’innovazione nelle MPMI manifatturiero e servizi: Aiuti all’acquisizione di servizi innovativi</b>			
PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA'	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	RT	20	15-25			45
P2- selezione delle operazioni	Sviluppo Toscana	140	120-160	Inadeguatezza del sistema informativo	Adeguamento del sistema informativo	120
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	Sviluppo Toscana ARTEA	134	94-165	Assenza di banche dati pubbliche accessibili per il riscontro automatico dei requisiti dei beneficiari Inadeguatezza del sistema informativo Inadeguatezza e non stabilità della dotazione organica	Adeguamento del sistema informativo Adeguamento qualitativo della dotazione organica	120
Totale						
N. progetti esaminati: 4309						
% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati (se minore del 100%):						

<b>POR FESR</b>			ASSE PRIORITARIO <sup>1</sup> : 4			
MACROPROCESSO <sup>1</sup> : 3			TIPOLOGIA DI OPERAZIONE <sup>1</sup> : 3			
LINEA DI INTERVENTO: Linea 3.1 - <b>Sostegno per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Soggetti pubblici e privati</b>			LINEA DI INTERVENTO che si attiverà a breve: <b>AZIONE 4.1 - Promuovere l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle imprese</b>			
PROCESSI/ ATTIVITA'	TITOLARITA	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO (specificando i tempi di attivazione)	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		Media	Min-max			
P1- Programmazione	RT	23	20-34			45
P2- selezione delle operazioni	Sviluppo Toscana	215	209-248	Assenza di banche dati pubbliche accessibili per il riscontro automatico dei requisiti dei beneficiari Elevata complessità tecnica dei progetti oggetto di istruttoria	Adozione di un modello standardizzato di bando	120
P3- attuazione, controllo e rendicontazione	Sviluppo Toscana ARTEA	130	82-203	Inadeguatezza del sistema informativo Inadeguatezza e non stabilità della dotazione organica	Adeguamento del sistema informativo Adeguamento quali-quantitativo della dotazione organica	120
Totale						
N. progetti esaminati: 77						
% dei progetti esaminati sul totale progetti finanziati (se minore del 100%): 94%						

