



Servizio di valutazione dei programmi europei 2014/2020 – Lotto 2: POR FSE Regione Toscana 2014 - 2020

**Rapporto di valutazione sul Quadro di
Performance**



21 DICEMBRE 2018

GLOSSARIO

CPI	Centri Per l'Impiego
DGR	Delibera di Giunta Regionale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
IFTS	Istruzione e Formazione Tecnica Superiore
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
ISCED	International Standard Classification of Education
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
KIS	Key Implementation Steps
LPU	Lavori di pubblica utilità
OI	Organismo Intermedio
OIV	Organismo di Valutazione Indipendente
PAD	Provvedimento Attuativo di Dettaglio
PF	Performance Framework
PI	Priorità di Investimento
PO	Programma Operativo
POR	Programma Operativo Regionale
PQPO	Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa
PRA	Piano di Rafforzamento Amministrativo
RAA	Rapporto Annuale di Attuazione
RDA	Responsabili di attività
REI	Reddito di Inclusione
SIA	Sostegno per l'Inclusione Attiva
SI.GE.CO.	Sistema di gestione e controllo
UCS	Unita di Costo Standard
UTR	Uffici Territoriali Regionali

Indice

Introduzione e obiettivo della valutazione del PF	11
1. Inquadramento tecnico-giuridico del Performance Framework	12
1.1. Il performance framework e la capacità amministrativa.....	14
2. Il Performance Framework del POR Toscana FSE 2014-2020	16
2.1. Modalità di definizione dei target intermedi e finali del Performance Framework	17
2.2. Riprogrammazione del POR e le conseguenti modifiche al PF	18
3. Analisi dei risultati del Performance Framework	22
3.1. Le criticità di avanzamento finanziario dell'Asse B Inclusione Sociale	25
4. Elementi di efficacia nell'ambito del PF.....	27
4.1. Modalità e strumenti di programmazione.....	27
4.1.1. Provvedimento attuativo di dettaglio - PAD.....	30
4.1.2. Riunioni di Staff delle Autorità di Gestione dei Programmi Comunitari	33
4.1.3. Cronoprogrammi dei bandi e delle procedure negoziali a valere sui programmi comunitari....	34
4.1.4. Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa	38
4.2. Strumenti per l'attuazione del Programma.....	40
4.2.1. Misure per la semplificazione delle procedure e l'accelerazione di spesa	40
4.2.2. Interventi sul personale	42
4.2.3. Interventi di miglioramento del sistema informativo	43
4.3. Il contributo del Piano di Rafforzamento Amministrativo al PF	43
5. Conclusioni e lezioni apprese	46
5.1. Conclusioni.....	46
5.2. Lezioni apprese.....	49
Appendice.....	51

Indice delle tabelle

Tabella 1 Quadro di riferimento dell'efficienza dell'attuazione del PO Toscana FSE 2014-2020 (valori assoluti)	16
Tabella 2 – Avanzamento degli indicatori del Quadro di performance (2016, 2017, 2018), percentuale di conseguimento del target intermedio (valori assoluti e %)	23
Tabella 3 Strumenti di pianificazione e gestione della programmazione regionale e loro contributo al raggiungimento del PF.....	29
Tabella 4 Ripartizione della riserva di efficacia per Asse e anno da Tabella 4 del PAD (Euro).....	31
Tabella 5 Ripartizione della dotazione finanziaria (dotazione totale, dotazione principale, riserva di efficacia) per attività della priorità di investimento A.1 da Tabella 5 PAD.....	32
Tabella 6 Ripartizione di dettaglio dotazione principale - Settore Programmazione formazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore - da tabella 7.3 PAD	33
Tabella 7 Estratto dal Cronoprogramma bandi a valere sui fondi comunitari - Annualità 2016.....	37
Tabella 8 Scheda-obiettivi della Direzione Generale della Giunta per il 2018.....	40
Tabella 9 Quadro di performance del POR Toscana FSE 2014-2020: esito della riprogrammazione e target intermedi e finali ripartiti per genere	51
Figura 1 Sintesi delle principali soluzioni organizzative e degli interventi specifici nella gestione del PO FSE 2014-2020 della Regione Toscana.....	48

Rapporto di valutazione sul Quadro di Performance

del POR FSE 2014-2020 Toscana

Executive summary

Obiettivi del rapporto e metodologia d'analisi

Il rapporto sul Performance Framework è un prodotto del servizio di valutazione indipendente del PO FSE 2014-2020 della Regione Toscana. Il Performance Framework (PF) costituisce uno dei nuovi adempimenti previsti dalla programmazione europea 2014-2020 ed è finalizzato a migliorare l'efficacia di attuazione dei Programmi Operativi.

La finalità del rapporto è di offrire un **resoconto sull'avanzamento del Performance Framework** del POR Toscana FSE 2014-2020, in vista dell'approssimarsi della scadenza di fine 2018 per la verifica del raggiungimento dei target intermedi. Inoltre, l'analisi mira a identificare **le modalità e gli strumenti organizzativi e gestionali** utilizzati dalla Regione per assicurare un'efficiente attuazione del PO FSE 2014-2020 e, quindi, per conseguire anche gli obiettivi del Performance Framework. Sulla base delle evidenze ottenute il rapporto fornisce alcune riflessioni sui fattori che possono incidere sulla performance attuativa del PO Toscana e in generale dei PO cofinanziati dai fondi europei.

Il rapporto è stato elaborato fra ottobre e dicembre 2018 ed è stato realizzato mediante: a) **l'analisi desk** dei principali documenti di programmazione e attuazione del POR FSE 2014-2020 e delle politiche regionali UE, b) **l'analisi dei dati di monitoraggio** forniti dalla Regione Toscana e provenienti dal sistema informativo del FSE, c) la **partecipazione agli incontri di monitoraggio** dell'autorità di gestione con i diversi uffici impegnati nella realizzazione del PO e d) alcune **interviste in profondità** con l'Autorità di Gestione ed alcuni degli uffici coinvolti nell'attuazione del Programma. La consegna del rapporto a dicembre 2018 ha obbligato a considerare l'avanzamento degli indicatori del PF prima della consegna dei dati finali, che saranno presentati nel Rapporto Annuale di Attuazione (RAA) del 2019 dopo la certificazione delle spese. Le analisi si basano pertanto su dati di monitoraggio aggiornati al 5 dicembre 2018, tuttavia questi dati non cambieranno in modo significativo nei prossimi mesi e non inficiano quindi l'analisi qui presentata.

Quadro normativo di riferimento

Il PF è uno strumento per promuovere l'efficacia dell'attuazione dei Programmi Operativi (PO), disciplinato dal Regolamento (UE) 1303/2013 e dai successivi atti delegati e di esecuzione¹. Il PF è basato su un sistema di indicatori finanziari e fisici a cui sono associati dei target intermedi e dei target finali, da raggiungere rispettivamente entro il 2018 e il 2023. Il conseguimento dei target 2018 determina l'accesso ad una riserva di fondi, denominata "riserva di efficacia", accantonata all'avvio del Programma e pari al 6% del valore del PO.

¹ Regolamento (UE) 1303/2013, articoli 20-22 e allegato II; Regolamento di esecuzione (UE) 215/2014, articoli 4-7; Regolamento delegato (UE) 480/2014, articoli 2 e 3; EGESIF, "Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve", 2018.

I target 2018 si ritengono raggiunti se gli indicatori del PF conseguono almeno l'85% del valore del target al 2018, salvo le eccezioni stabilite dalla normativa. Nel caso di mancato raggiungimento dei target è prevista la possibilità di attuare azioni correttive secondo le modalità e i vincoli regolamentari, onde evitare nei casi configurati come "gravemente carenti" la sospensione dei pagamenti². Il PF si aggiunge alla cosiddetta regola del "n+3" che sostiene l'efficienza dell'attuazione dei Programmi e prevede una penalizzazione - il disimpegno e la conseguente perdita di fondi UE pari alle somme non spese - per quei programmi che dopo tre anni non hanno speso le risorse assegnate loro dall'UE³.

L'introduzione del PF nella programmazione comunitaria promuove il miglioramento della capacità amministrativa e intende assicurare il raggiungimento dei risultati dei Programmi e una gestione efficiente delle risorse. In quest'ottica il PF è correlato alle misure di miglioramento introdotte nell'ambito del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) - un nuovo e specifico strumento per la capacità amministrativa relativa alla gestione dei fondi UE - introdotto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Caratteristiche e avanzamento del PF del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana

Il PF del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana individua complessivamente 13 indicatori, di cui 4 indicatori finanziari e 9 indicatori di output. Gli indicatori finanziari rappresentano la spesa ammissibile a livello di Asse, mentre gli indicatori di output sono riferiti ad azioni che rappresentano almeno il 50% della dotazione finanziaria dell'Asse.

I target associati agli indicatori sono stati stabiliti a partire dalla **dotazione finanziaria di ciascun asse**. Per gli indicatori finanziari, il target è stato stimato sulla base della performance di spesa registrata dal POR FSE 2007-2013 al 31/12/2011 per gli assi riconducibili alle stesse priorità di finanziamento. La spesa certificata al 2011 è stata adottata come proxy in quanto rappresenta l'annualità "n+4" dall'avvio della programmazione 2007-2013, corrispondente quindi dal punto di vista temporale al 2018 della programmazione 2014-2020. Rispetto agli indicatori di output, i valori target sono stati individuati a partire dalla dotazione finanziaria delle singole azioni di Asse. La Regione ha poi identificato i costi unitari per ognuna di esse sulla base di analisi storiche relative ad attività analoghe realizzate in precedenza tramite il FSE o altre fonti di finanziamento, oppure facendo riferimento ai parametri di costo stabiliti dalla normativa vigente. La quantificazione dei target è quindi avvenuta per singola azione e successivamente si è proceduto alla loro aggregazione a livello di asse. La suddivisione dei target tra uomini e donne è stata ricavata dal peso delle donne sul totale dei partecipanti della programmazione 2007-2013 a fine 2013 negli assi corrispondenti.

A luglio 2018 la Commissione ha approvato una modifica del POR iniziale⁴. La proposta di riprogrammazione derivava dall'esigenza di rimodulare la dotazione finanziaria del PO alla luce dei fabbisogni emergenti dal contesto socio-economico, effettuando spostamenti di risorse fra gli assi per circa 8,4 milioni di euro, e anche dalla **necessità di modificare i target del PF**, per le seguenti ragioni: 1) l'adeguamento dei target alla nuova dotazione di risorse degli assi; 2) il riallineamento della base di calcolo per la stima dei target degli indicatori finanziari, con la

² Le modalità di verifica del raggiungimento dei target e di attribuzione della riserva di efficacia sono disciplinate dall'articolo 6 del Reg. di esecuzione (UE) 215/2014, e dall'art. 22 del Reg. (UE) 1303/2013.

³ Regolamento (UE) 1303/2013, art. 136.

⁴ Decisione C(2018) n.5127 del 26 luglio 2018.

correzione di un errore materiale che aveva determinato la sovrastima dei target al 2018; 3) la parziale rappresentatività che, per il POR 2014-2020, hanno assunto le performance registrate dal POR 2007-2013 che, invece, erano state adottate integralmente quale benchmark per la stima dei target al 2018.

Il PF riprogrammato non modifica le ambizioni degli obiettivi stabiliti in fase di definizione del Programma. Infatti, benché il valore delle spese da certificare entro il 2018 sia inferiore rispetto al target inizialmente stabilito, il nuovo target intermedio pari a 157 milioni continua ad essere significativamente superiore al target minimo previsto per il disimpegno automatico delle risorse che ammonta a circa 97,7 milioni di euro.

Secondo i dati attualmente disponibili, il PO Toscana FSE 2014-2020 ha raggiunto i target del PF ed avrà quindi **accesso alla riserva di performance**, pari al 6% del valore totale del PO, ovvero 44 milioni di euro⁵.

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari, il target è stato pienamente raggiunto da tutti gli assi, con un livello di conseguimento che varia dal 101% registrato dall'Asse B – Inclusione Sociale, al 109% dell'Asse C – Istruzione e Formazione. Queste buone performance non erano scontate. Il RAA 2018, mostrava infatti un tasso di avanzamento finanziario non pienamente in linea con i target intermedi; al 31.12.2017 la spesa certificata dagli assi ammontava a: 42 milioni per l'Asse A (pari al 40% del target intermedio), 2,4 milioni per l'Asse B (pari al 10% del target 2018), 6,9 milioni per l'Asse C e 446 mila euro per l'Asse D (pari rispettivamente al 25% e 27% del target). In particolare era la performance attuativa dell'Asse B – Inclusione sociale a destare dubbi sulla capacità di conseguimento del target. Il coinvolgimento di attori regionali e territoriali nuovi alla programmazione comunitaria e alle sue modalità operative è stato uno dei principali fattori di criticità nell'implementazione degli interventi. Per far fronte a queste criticità sono stati promossi dei percorsi formativi specifici sulle modalità gestionali e di rendicontazione del FSE, rivolti a una vasta platea di enti beneficiari.

Anche gli indicatori di output registrano ottime performance rispetto ai target intermedi, superando in alcuni casi il valore obiettivo di due, tre o cinque volte (rispettivamente da parte degli indicatori "titolari di un diploma di istruzione ISCED 3 o ISCED 4" dell'Asse C, "Persone inattive" dell'Asse A, e "Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni" dell'Asse D). Diversi indicatori segnano inoltre valori elevati rispetto alla temporalità del Programma, ad esempio gli indicatori relativi ai "Titolari di un diploma di istruzione ISCED 1 o ISCED 2" e ai "Titolari di un diploma di istruzione ISCED 3 o ISCED 4" dell'Asse C raggiungono addirittura un livello di avanzamento prossimo al target finale al 2023 o superiore ad esso.

Conclusioni e lezioni apprese

Il PF ha rappresentato una sfida addizionale alla capacità amministrativa e all'efficienza della Regione Toscana nella gestione del PO FSE 2014-2020 poiché ha reso più stringenti e ambiziosi i target finanziari della regola "n+3" ed ha imposto il raggiungimento di corrispondenti target

⁵ L'analisi si è basata su dati aggiornati al 5/12/2018. I dati di spesa si riferiscono all'importo totale delle domande di pagamento validate dell'AdG a quella data, al netto delle spese per l'Asse E - Assistenza Tecnica. I dati ufficiali saranno presentati nella Relazione Annuale di Attuazione (RAA) 2019, a seguito delle verifiche da parte dell'Autorità di Certificazione.

fisici. La Regione Toscana è stata in grado di rispondere positivamente a questa sfida raggiungendo pienamente i target stabiliti.

Il conseguimento dei target del PF ha dovuto superare gli usuali vincoli gestionali (tempi di avvio delle attività, tempi di selezione dei beneficiari, realizzazione e rendicontazione degli interventi nei tempi stabiliti, ecc.) del PO, ma ha dovuto anche affrontare problemi straordinari derivanti dalla recente soppressione delle Province, dalla riorganizzazione interna della Regione e dalla partecipazione alle politiche sociali del FSE di uffici regionali e amministrazioni locali che hanno dovuto scontare un periodo di apprendimento delle regole del FSE.

Il raggiungimento del PF e, più in generale, il mantenimento di elevati standard di efficienza nella gestione del PO FSE derivano da un insieme di **soluzioni strutturali e interventi congiunturali** che hanno caratterizzato il lavoro della Regione Toscana. Per soluzioni strutturali si intendono qui alcune caratteristiche di fondo dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale, mentre per interventi congiunturali si intendono i correttivi introdotti per far fronte a problematiche specifiche.

Tra le soluzioni strutturali si segnalano:

- **la pianificazione di dettaglio delle attività del PO** attraverso il "Provvedimento Attuativo di Dettaglio", che copre l'intero periodo di programmazione, e il "Cronoprogramma dei bandi e delle procedure negoziali a valere sui programmi comunitari" che ha una valenza annuale. Questi due strumenti, tra loro integrati, individuano un preciso percorso di attuazione del PO ma soprattutto, attraverso atti di Giunta, responsabilizzano su di esso sia il livello politico sia l'amministrazione con precisi target temporali e finanziari;
- **L'inquadramento della pianificazione del PO all'interno di un efficace sistema di incentivi** attraverso una legge che fissa i tempi dei procedimenti amministrativi e la definizione degli obiettivi di performance dell'amministrazione nel Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa, i cui obiettivi inglobano gli obiettivi del PO;
- **Il costante e diffuso perseguimento di miglioramenti procedurali** attraverso l'introduzione dei costi forfettari e costi standard consentiti dalle recenti regole comunitarie e la definizione di "bandi standard" per accelerarne il disegno;
- **Significativi investimenti sui sistemi informativi** volti, in particolare, a dematerializzare e ad accelerare le procedure con i beneficiari.

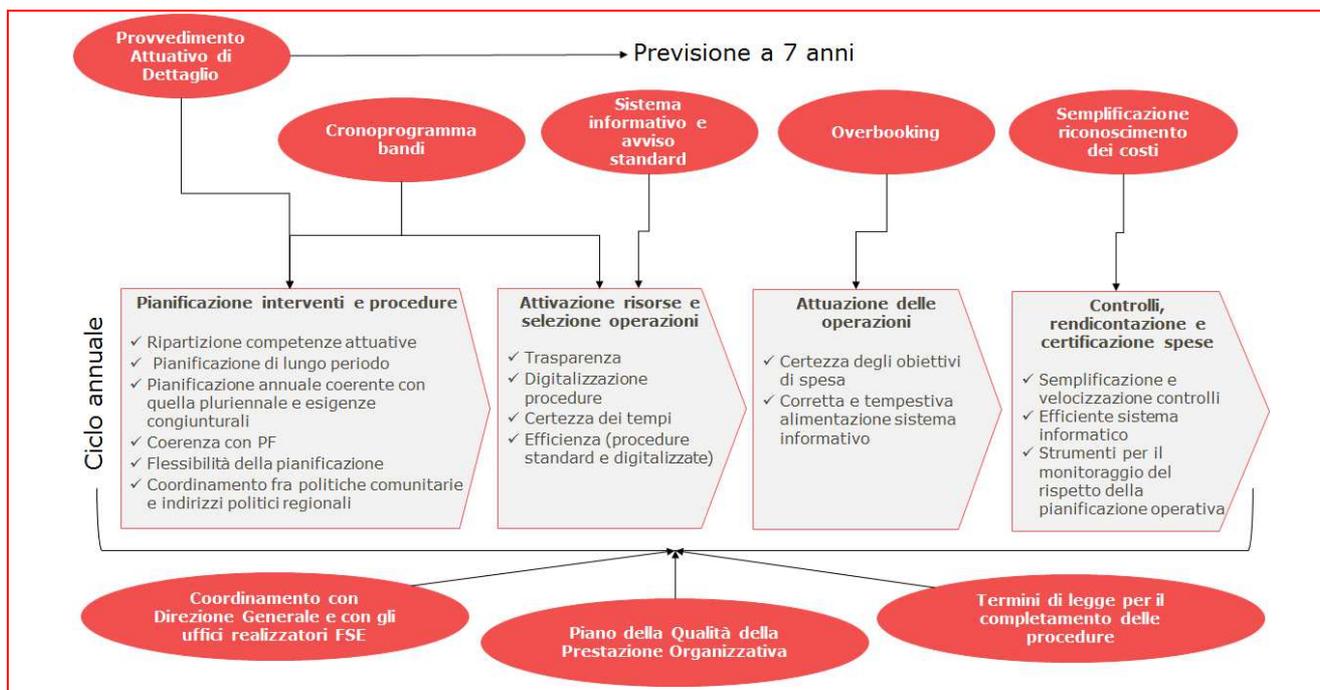
Alcuni di questi elementi strutturali sono parte di un più ampio processo di semplificazione e miglioramento amministrativo avviato nel 2009 dalla Regione Toscana con la legge regionale n.40 e nel 2015 con la riorganizzazione delle AdG sotto la Presidenza della Regione. Nel complesso queste azioni, seppure con finalità molto più estese del PF, sembrano aver impattato positivamente sul funzionamento del PO FSE e sul raggiungimento dei target del PF.

Tra gli interventi congiunturali ricordiamo:

- **il ricorso all'overbooking e all'anticipazione dell'avvio del PO con risorse proprie della Regione** in modo da assicurare un costante e adeguato flusso di finanziamenti alle politiche FSE;

- **l'adozione tempestiva di azioni per accelerare la spesa**, quali l'utilizzo diffuso di procedure di selezione automatica, l'ampliamento dei destinatari in alcune azioni, l'intervento sui beneficiari perché attivino i progetti con tempi certi e non ricorrano a proroghe.

Questi interventi congiunturali sono serviti a rispondere ad alcuni rallentamenti della spesa e sono parte integrante della strumentazione a disposizione delle Autorità di Gestione. Nel caso della Toscana si evidenzia una particolare capacità di attivare velocemente ed efficacemente queste misure, capacità che discende anche da un **buon coordinamento con il livello politico** tramite la Direzione Generale della Presidenza cui sottostanno le diverse AdG e **con il livello amministrativo** tra l'AdG del PO FSE e i diversi uffici responsabili degli interventi mediante costanti e sistematiche riunioni di monitoraggio. Anche il Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Toscana sembra aver svolto un ruolo positivo sull'efficienza complessiva del PO FSE riportando in una chiara e pubblica cornice strategica le azioni di miglioramento e le scadenze per la loro realizzazione; questo ha rafforzato il *commitment* dell'intera Regione, sul lato politico e su quello amministrativo, per la pronta realizzazione di quelle azioni.



Guardando alle lezioni apprese per il futuro, il sistema di gestione esaminato in relazione al PF risulta solido ed efficace, quindi la prosecuzione del PO e l'impiego delle risorse della riserva di efficacia non dovrebbero incontrare problemi gestionali significativi. Tuttavia, è necessario mantenere l'attenzione sulla realizzazione dell'Asse B – Inclusione sociale, dove nuovi attori e nuove reti di beneficiari sono stati attivati da poco e richiedono di consolidare la loro esperienza e capacità.

Al tempo stesso l'esperienza del PF e della gestione di questa prima fase del PO FSE sottolineano quanto siano rilevanti i benefici in termini di efficienza che scaturiscono dalla semplificazione procedurale e dall'utilizzo di più avanzati sistemi informativi. Una riflessione e progettualità in questa direzione va mantenuta e sviluppata anche nella prospettiva, ormai

vicina, dei cambiamenti dei regolamenti del periodo 2021-2027 e dei conseguenti aggiustamenti procedurali.

Un terzo elemento di riflessione riguarda le modalità con cui assicurare che i beneficiari operino nei tempi e nelle modalità previste. Seppure questa problematica non sia stata troppo rilevante, essa si presenta spesso nella gestione del PO FSE e si accentua quando maggiori risorse vengono attivate. La revoca della convenzione al beneficiario inadempiente è sicuramente un possibile e dovuto strumento correttivo, peraltro già considerato dalla Regione Toscana, ma rischia al tempo stesso di ridurre la spesa e generare problemi di assorbimento. La verifica delle condizioni di accreditamento degli enti sembra un utile e possibile strumento di pressione sull'efficienza dei beneficiari e si potrebbe aprire una riflessione per un suo affinamento in questo senso.

In aggiunta a queste lezioni direttamente collegate al PO FSE della Regione Toscana è possibile trarre da questa valutazione ulteriori lezioni di più ampio respiro.

La prima lezione di carattere generale riguarda **la natura del PF** e il ruolo che questo potrebbe avere anche nella prossima programmazione. Nella sostanza l'analisi della esperienza Toscana ha mostrato come il PF sia per sua natura concentrato sull'efficienza della spesa, perché anche i target di output nella loro definizione sono derivati dai livelli di spesa attesi. Nel contesto italiano, ove spesso le difficoltà gestionali affliggono le problematiche strategiche, il PF ha agito utilmente richiedendo alle amministrazioni uno sforzo addizionale in direzione dell'efficienza e questo sforzo può sfociare in miglioramenti strutturali, come nell'esperienza Toscana. Tuttavia, non si può non osservare che questo effetto non è necessariamente collegato ai risultati socio-economici del PO e che, quindi, il PF ha un ruolo limitato e indiretto sui quei risultati. Il suo effetto maggiore è quindi quello di assicurare una riserva aggiuntiva di risorse spendibili sul territorio ma di per sé non assicura l'efficacia dei loro risultati.

La seconda lezione generale riguarda il valore di **buona pratica** dell'esperienza Toscana e quindi si rivolge alle altre amministrazioni nazionali perché colgano spunto dalla buona performance espressa dal modello gestionale del PO FSE della Toscana. Questo modello integra efficacemente: pianificazione di dettaglio a livello politico e amministrativo; responsabilità chiare e inequivocabili dei diversi uffici e relativi incentivi al raggiungimento dei target; investimenti costanti in semplificazione e informatizzazione; buon coordinamento verticale ed orizzontale tra i diversi uffici. I PRA e la prossima programmazione dei fondi SIE dovrebbero riflettere attentamente su questi temi e produrre indicazioni per tutte le amministrazioni a partire da questa esperienza e da altre simili.

Introduzione e obiettivo della valutazione del PF

Il Rapporto sul Performance Framework, o in italiano “Quadro di risultato”, è uno dei prodotti del servizio di valutazione indipendente del PO FSE 2014-2020 della Regione Toscana. Il Performance Framework (PF) costituisce uno dei nuovi adempimenti previsti dalla programmazione europea 2014-2020 e identifica un set di indicatori volti a misurare l’efficacia di attuazione dei Programmi Operativi ai sensi del Regolamento generale (UE) n.1303/2013, articoli 20-22 e allegato II.

La finalità del rapporto è quella di offrire un resoconto sull’avanzamento del Performance Framework del POR Toscana FSE 2014-2020, in vista dell’approssimarsi della scadenza di fine 2018 per la verifica del raggiungimento dei target intermedi. Inoltre, l’analisi mira a identificare le modalità e gli strumenti organizzativi e gestionali utilizzati dalla Regione per assicurare un’efficiente attuazione del PO FSE 2014-2020 e, quindi, per conseguire anche gli obiettivi del Performance Framework. Sulla base delle evidenze ottenute il rapporto fornisce alcune riflessioni sui fattori che possono incidere sulla performance attuativa del PO Toscana e in generale dei PO cofinanziati dai fondi europei. Il rapporto non si sofferma sul significato socio-economico degli output conseguiti dal PF, perché questo sarà elemento di approfondimento nel prossimo rapporto annuale di valutazione.

Il rapporto è stato elaborato fra ottobre e dicembre 2018 ed è stato realizzato mediante: a) l’analisi desk dei principali documenti di programmazione e attuazione del POR FSE 2014-2020 e delle politiche regionali UE, b) l’analisi dei dati di monitoraggio forniti dalla Regione Toscana e provenienti dal sistema informativo del FSE, c) la partecipazione agli incontri di monitoraggio dell’autorità di gestione con i diversi uffici impegnati nella realizzazione del PO e d) alcune interviste con l’Autorità di Gestione ed alcuni degli uffici coinvolti nell’attuazione del Programma. La consegna del Rapporto a dicembre 2018 impedisce di considerare i dati definitivi di avanzamento degli indicatori del Performance Framework, i quali verranno ufficialmente presentati nel Rapporto Annuale di Attuazione del 2019 dopo la certificazione di tutte le spese al 31 dicembre 2018. Le analisi si basano pertanto su dati di monitoraggio aggiornati al 5 dicembre 2018 e, tuttavia, si prevede di poter realizzare un’integrazione al presente rapporto entro maggio 2019 termine ultimo per il consolidamento della banca data unitaria IGRUE e la verifica delle spese e degli indicatori fisici di dicembre 2018.

Il Rapporto è articolato in cinque capitoli. Il primo capitolo fornisce l’inquadramento tecnico-giuridico del PF, illustrando le disposizioni regolamentari e le linee guida della Commissione Europea; esso include anche una visione del PF all’interno della più ampia problematica della capacità amministrativa. Il secondo capitolo esamina il PF del POR Toscana FSE 2014-2020, le modalità adottate dalla Regione per la definizione dei target da conseguire entro il 2018 e il 2023 e l’esito della riprogrammazione del POR approvata a luglio 2018, con le conseguenti modifiche apportate ai target originari del PF. Il terzo capitolo presenta l’analisi dell’avanzamento degli indicatori del PF sulla base degli ultimi dati di monitoraggio disponibili. Il quarto capitolo approfondisce gli strumenti e le modalità di programmazione e attuazione utilizzati dalla Regione Toscana e collegati al conseguimento degli obiettivi del PF. Infine, l’ultimo quinto capitolo presenta le conclusioni ed offre alcuni spunti di riflessione sull’esperienza del PF e identifica le buone prassi sperimentate dalla Regione Toscana per favorire l’efficienza gestionale del PO FSE.

1. Inquadramento tecnico-giuridico del Performance Framework

Il PF nasce con l'intenzione dei *policy makers* europei di aumentare l'orientamento ai risultati della programmazione e dell'azione dei fondi strutturali⁶. A questo fine il PF definisce una serie di targets il cui raggiungimento regola l'accesso ad una riserva di fondi (riserva di efficacia) accantonata all'avvio del Programma e intesa come premialità per i programmi che raggiungono quei target. Il PF non era previsto nella precedente programmazione e va ad aggiungersi alla cosiddetta regola del "n+3" che sostiene l'efficienza dell'attuazione dei programmi (Art. 136 del Regolamento UE 1303/2013) e prevede una penalizzazione - il disimpegno automatico e la conseguente perdita di fondi UE pari alle somme non spese - per quei programmi che dopo tre anni non hanno speso le risorse assegnate loro dall'UE.

Il PF quindi, è uno strumento per sospendere l'efficacia dell'attuazione e il suo funzionamento, viene definito dal Reg. (UE) 1303/2013, il quale guida l'individuazione dei target intermedi e finali⁷. Al Regolamento 1303/2013 si aggiungono una serie di successivi atti delegati e di esecuzione che completano il quadro giuridico; inoltre, vi sono specifiche linee guida sull'attuazione del PF, accompagnate da altrettanti documenti esplicativi e di orientamento, emanati dalla Commissione europea⁸.

Il PF si basa su un sistema di indicatori dell'attuazione finanziaria e delle realizzazioni fisiche, sulla cui base vengono definiti dei target intermedi (*milestones*) da conseguire entro il 31 dicembre 2018 (e valutati nel 2019) e dei target finali da conseguire entro il 31 dicembre 2023. I target sono definiti per ciascuna priorità di ciascun Programma Operativo (PO) e sono selezionati dal sistema di indicatori del PO⁹. Le categorie di indicatori utilizzati al fine del raggiungimento dei target possono essere: indicatori finanziari, indicatori di realizzazione (output), di risultato¹⁰ e, infine, indicatori riferiti alle principali fasi di attuazione (*Key Implementation Steps*)¹¹.

⁶ A questo proposito vedi F. Barca (2009) "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", independent report for the EC.

⁷ Artt. 20, 21, 22 del Reg. (UE) 1303/2013 e l'Allegato II recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE.

⁸ "Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve" del 19.06.2018, versione aggiornata a seguito dell'adozione del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/276, il quale modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 per quanto riguarda la determinazione dei target intermedi e dei target finali per gli indicatori di output nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per i Fondi strutturali e di investimento europei.

⁹ L'utilizzo di indicatori di output-realizzazione comuni, tratti da una lista di indicatori associati alle azioni che sono incluse nei PO (Allegato I all'Accordo di Partenariato); tale lista, inserita nel sistema di monitoraggio comune, integra con indicatori nazionali la lista di indicatori comuni del FSE (Regolamento (UE) N. 1304/2013 - allegato II).

¹⁰ Gli indicatori di risultato, in quanto collegati alle priorità dei Programmi, agli Obiettivi Tematici (OB) e di conseguenza agli obiettivi della Strategia Europa 2020, non vengono considerati appropriati alla verifica del PF, a causa del loro orizzonte temporale (2023) e per tale motivo ne viene sconsigliato l'utilizzo nel PF. Inoltre, gli indicatori di risultato che sono "strettamente connessi con gli interventi promossi dalle politiche, non sono presi in considerazione per le finalità di cui all'articolo 22, paragrafi 6, e 7" (allegato II Reg. 1303/2013), ossia ai fini dell'applicazione di sospensioni o rettifiche finanziarie. Tuttavia, per il FSE, è possibile utilizzare indicatori di risultato immediati, laddove siano strettamente collegati alle persone o entità supportate e i dati siano quindi disponibili per tempo (Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve).

¹¹ Le AdG, possono integrare alcuni indicatori di output predefiniti con i cosiddetti *Key Implementation Steps*, fornendo le indicazioni metodologiche per giustificare l'utilizzo di tali indicatori. I *Key Implementation Steps* possono riferirsi a diverse fasi di attuazione degli interventi (dalla selezione dei progetti alla loro chiusura), risultano pertanto essere più di carattere qualitativo che quantitativo rispetto agli indicatori di output e complementari ad essi, in quanto vanno ad integrare le informazioni già fornite dagli indicatori di output e non a sostituirli.

Nello specifico i target intermedi stabiliti per il 2018 e i target finali da raggiungere entro il 2023, constano di un indicatore finanziario, rappresentativo del totale della spesa ammissibile, e di uno o più indicatori di output previsti per ciascun Asse prioritario dei Programmi Operativi; questi indicatori sono collegati ad interventi che utilizzano almeno il 50% dell'allocazione finanziaria dell'Asse¹². I target finali per il 2023 vengono stabiliti tenendo conto del raggiungimento dei target intermedi e, quindi, dell'ammontare della riserva connessa alla priorità; di conseguenza questi target dovranno essere rivisti nel caso la riserva non venga conseguita.

I target intermedi sono quindi determinanti per il conseguimento della cosiddetta riserva di efficacia, così come definita dall'art. 20 del Reg. (UE) 1303/2018, la quale, destinata a delle specifiche priorità (o assi prioritari), e già presente nell'Accordo di Partenariato e rappresenta il 6% delle risorse assegnate ai fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) ad ogni categoria di regioni, potendo variare tra il 5% e il 7% della dotazione di ogni priorità di un programma.

La riserva di efficacia non si applica invece all'Asse relativo all'Assistenza tecnica¹³ e agli strumenti finanziari, di cui all'art. 39 del Reg.1303/13.

La verifica del raggiungimento dei target intermedi spetta alla Commissione Europea (Art. 21 del Reg. (UE) 1303/2013), sulla base delle informazioni contenute nelle Relazioni Annuali di Attuazione (RAA)¹⁴. Per verificare il conseguimento o meno dell'avanzamento del Performance Framework e i casi opposti di "grave carenza", ossia i casi in cui l'implementazione dei programmi evidenzia serie e preoccupanti carenze, la normativa europea prevede delle percentuali del valore totale dei target intermedi, o finali, di un Asse prioritario che se raggiunti possono far ritenere i target conseguiti (Art. 6 Reg. (UE) 215/2014). I target possono ritenersi raggiunti quando per tutti gli indicatori inclusi nel PF è stato conseguito almeno l'85 % del valore del target intermedio 2018, con la previsione di eccezioni laddove il PF preveda nella stessa priorità tre o più indicatori¹⁵. Al contrario, si configura come una "grave carenza" dell'avanzamento del Programma l'eventualità per cui in una priorità non si raggiunga almeno il 65% del valore del target intermedio entro la fine del 2018 o del target finale entro il 2023, anche qui considerando le eccezioni scaturenti dalla normativa¹⁶.

Le modalità di assegnazione degli importi e le conseguenze derivanti dal mancato raggiungimento dei target vengono delineate dall'art. 22 del Reg. (UE) 1303/2013. In particolare, la realizzazione dei target intermedi previsti nel PF determina l'assegnazione definitiva dell'importo della riserva di efficacia prevista a seguito della decisione della Commissione Europea, la quale "stabilisce per ciascun fondo SIE e ciascuno Stato membro i

¹² Regolamento UE di esecuzione n. 215/2014, art. 5 comma 2.

¹³ In base all'art. 22 del Reg. (UE) 1303/2013, "a titolo dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" di cui all'articolo 89 (paragrafo 2, lettera a) del Reg. (UE) 1303/2013.

¹⁴ Nei RAA le Autorità di Gestione (AdG) contabilizzano lo stato di realizzazione del quadro di attuazione. "Le informazioni registrate a cura degli organismi deputati alla preparazione dei programmi", di cui all'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento di esecuzione 2015/14, "consentono la verifica della conformità alle condizioni di cui all'allegato II, punto 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto concerne i target intermedi e i target finali".

¹⁵ Qualora la priorità includa 3 o più indicatori, i target sono conseguiti se tutti gli indicatori, ad eccezione di uno, conseguono l'85% del valore atteso entro la fine del 2018. L'indicatore che non consegue l'85% del valore del rispettivo target non può essere inferiore al 75% del valore atteso.

¹⁶ Nel caso in cui una priorità si componga di due o più indicatori, si ritiene una grave carenza quando per almeno due di tali indicatori non si raggiunga almeno il 65 % del valore del target intermedio entro la fine del 2018, o per un solo indicatore se include solo due indicatori.

programmi e le priorità per i quali sono stati conseguiti i target intermedi". Viceversa, nel caso in cui una priorità non abbia conseguito almeno l'85% del proprio target intermedio, si prevede la possibilità per l'Autorità di Gestione di proporre alla Commissione Europea una riallocazione degli importi afferenti alla riserva di efficacia trasferendoli agli assi e alle priorità di maggior successo e in grado di raggiungere i propri target finali, operando in tal senso una riprogrammazione del PO al fine di renderlo più efficiente e più efficace. La proposta di riassegnazione della riserva di performance deve essere, inoltre, conforme ai requisiti di concentrazione tematica e alle assegnazioni minime stabiliti dal Reg. (UE) 1303/2013 e dalle norme specifiche di ciascun Fondo.

Di contro, quando una priorità non raggiunga almeno il 65% dei valori per essa previsti a livello intermedio ('grave carenza'), la Commissione, in tal caso, potrebbe arrivare anche a sospendere i pagamenti. Per ovviare a ciò, è possibile porre in essere delle azioni correttive o altre misure in grado di accelerare l'avanzamento del Programma. Tuttavia, qualora dalla verifica di performance si riscontri che vi è stata una grave carenza imputabile alla mancanza delle dovute azioni correttive già prospettate da parte della Commissione¹⁷, quest'ultima può sospendere del tutto o in parte un pagamento intermedio relativo a una priorità di un programma.

1.1. Il performance framework e la capacità amministrativa

Oltre al quadro regolamentare è utile soffermarsi brevemente anche sul quadro strategico in cui si è inserito il performance framework. Infatti, l'introduzione del PF nell'attuale programmazione comunitaria non si collega unicamente alla volontà di un maggiore orientamento ai risultati, ma vuole anche migliorare la capacità istituzionale ed amministrativa degli stati membri al fine di assicurare il raggiungimento dei risultati dei programmi.

Nella programmazione 2014-2020 la capacità amministrativa è uno specifico obiettivo tematico (OT11) finanziato in modo prevalente dal FSE ma anche dal FESR. L'OT11 del FSE si concentra in 17 paesi dell'UE con minori livelli di sviluppo e maggiori problemi amministrativi, l'Italia è uno di questi. In questo modo l'UE riconosce che la capacità amministrativa è una leva fondamentale per lo sviluppo economico e sociale e che il suo miglioramento deve associarsi agli investimenti in capitale fisico ed umano finanziati dai fondi UE. L'importanza dell'OT11 è poi amplificata dalla difficoltà incontrata da molti Stati membri nella gestione e nella spesa dei fondi strutturali; queste difficoltà hanno rallentato in diversi paesi la spesa e ne hanno ridotto la qualità e l'efficacia.

Le difficoltà di gestione dei fondi europei sono tradizionalmente piuttosto preoccupanti in Italia e concentrate in alcune amministrazioni (alcuni Ministeri e alcune Regioni). Seppure non si siano perse ingenti risorse comunitarie nel periodo 2007-2013 (almeno allo stato attuale dei processi di verifica) e in quelli precedenti, il nostro paese è sempre giunto con cattive performance di spesa alla vigilia delle scadenze imposte dai regolamenti e ha sempre compiuto sforzi enormi per colmare in poco tempo queste carenze. Lo ha fatto riducendo il cofinanziamento nazionale, ricorrendo all'ultimo momento ai progetti similari finanziati dai programmi nazionali, creando task force di assistenza tecnica per alcune amministrazioni in particolare difficoltà e, in generale, attuando una serie di misure di urgenza che non hanno

¹⁷ Reg. (UE) 1303/2013, art. 50 comma 8.

risolto i problemi di capacità amministrativa alla base delle difficoltà gestionali e che hanno spesso indebolito il senso della programmazione. Purtroppo, questo problema sembra ripetersi anche nella programmazione attuale alla scadenza di fine 2018 sia per il raggiungimento del performance framework sia per il rispetto della prima annualità dell'N+3, che in caso di fallimento comporterebbe disimpegni automatici da parte della CE.

A seguito del perdurare dei problemi di gestione, la Commissione Europea e lo Stato italiano al momento della stipula dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 hanno deciso di introdurre un nuovo e specifico strumento di rafforzamento della capacità amministrativa rivolta alla gestione dei fondi UE: il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Questo piano deve specificare una serie di misure di carattere operativo che ogni amministrazione responsabile di Programma Operativo cofinanziato dalla UE si impegna a prendere per migliorare la sua performance. Il PRA è unico per i diversi PO di una singola amministrazione (ma consente interventi specifici per ciascuno di essi), ha una durata biennale e viene monitorato ogni 4 mesi. Al momento vi sono state due versioni dei PRA: la prima, quella iniziale, nel periodo 2015-2016 e la seconda, da poco approvata nel periodo, metà 2018 - metà 2020. L'approvazione del PRA da parte della CE era propedeutica all'approvazione del PO, in questo modo il PRA diveniva una forma di ulteriore "condizionalità ex-ante".

Il PRA è uno strumento eguale per tutte le amministrazioni, ma è definito individualmente da ciascuna amministrazione e richiede sforzi ed ambizioni maggiori dove i problemi di gestione sono maggiori. Per questo motivo i PRA della Regione Toscana, che ha sempre avuto una buona performance di spesa dei fondi UE, non hanno previsto drastici cambiamenti organizzativi ma hanno ricondotto le azioni del PRA alla consolidata strategia di rafforzamento amministrativo e semplificazione avviata nel 2009 con una legge regionale che fissava i tempi delle procedure amministrative a cui gli uffici regionali dovevano attenersi¹⁸ e continuata con diverse delle azioni che sono esaminate più avanti nel contesto del PF.

¹⁸ Legge regionale 23 luglio 2009, n. 40

2. Il Performance Framework del POR Toscana FSE 2014-2020

Il POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana dispone di una dotazione finanziaria di circa 733 milioni di euro; in coerenza con quanto disposto dagli articoli 20 e 21 del Regolamento (UE) n.1303/2013, il 6% di tale importo, pari a circa 44 milioni di euro, costituisce la riserva di efficacia dell'attuazione.

Tabella 1 Quadro di riferimento dell'efficienza dell'attuazione del PO Toscana FSE 2014-2020 (valori assoluti)

Ass e	Indicatore (unità di misura)	Target intermedio (2018)			Target finale (2023)		
		U	D	T	U	D	T
A	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	222.309	292.693	515.002	405.263	533.574	938.837
	Persone inattive (N°)	3.718	4.895	8.613	18.635	24.534	43.169
	Spesa certificata (v.a. €)			104.314.384			383.685.092
B	Partecipanti con disabilità (N°)	3.857	2.209	6.066	6.106	3.497	9.603
	Micro, piccole e medie imprese finanziate (N°)			195			489
	Spesa certificata (v.a. €)			24.524.669			153.880.276
C	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	656	1.055	1.711	1.967	3.166	5.133
	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (N°)	1.235	1.988	3.223	2.228	3.584	5.812
	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4) (N°)	288	119	407	383	617	1.000
	Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8) (N°)	435	966	1.401	1.987	3.197	5.184
	Spesa certificata (v.a. €)			27.036.385			160.215.614
D	Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale (N°)			1			1
	Spesa certificata (v.a. €)			1.665.659			5.863.706

Fonte: POR Toscana FSE 2014-2020 (Decisione della CE n. 9913/2014)

Il PF del PO Toscana FSE, riportato nella Tabella 1 precedente, si compone di indicatori finanziari e di output per ciascun Asse prioritario. L'indicatore finanziario, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento 215/2014, riguarda l'importo totale delle spese certificate, mentre gli indicatori di output sono espressione delle politiche perseguite a livello di obiettivo specifico e sono riferiti ad azioni che rappresentano almeno il 50% della dotazione finanziaria dell'Asse.

2.1. Modalità di definizione dei target intermedi e finali del Performance Framework

In coerenza con le previsioni del Regolamento di esecuzione n. 2015/2014 (articolo 4 paragrafo 1) la Regione Toscana ha presentato come parte integrante del PO FSE 2014-2020¹⁹ una nota metodologica che illustra i criteri di individuazione dei valori target intermedi e finali del PF, le fonti dei dati utilizzati per la stima dei valori target e le informazioni sulla quota della dotazione finanziaria rappresentata dalle operazioni a cui corrispondono gli indicatori di output. In tal modo si garantisce la verifica della conformità dei metodi di stima adottati alle condizioni di cui all'allegato II, punto 3, del Regolamento generale sui Fondi SIE²⁰.

Dalla nota metodologica si deduce che i target degli indicatori sono stati stabiliti a partire dalla dotazione finanziaria di ciascun asse. La ripartizione delle risorse sugli assi rispecchia le scelte strategiche effettuate in fase di definizione del Programma e i vincoli regolamentari. Si ricorda infatti che, ai sensi del Regolamento (UE) 1304/2014 articolo 4, le Autorità di Gestione erano tenute a concentrare la gran parte della dotazione finanziaria del PO (nel caso delle *regione più sviluppate* come la Toscana si tratta dell'80%) su non più di cinque priorità d'investimento del Programma; inoltre, almeno il 20% delle risorse totali del PO doveva essere destinato agli interventi che ricadono nell'ambito dell'obiettivo tematico 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione", perseguito nell'ambito del PO Toscana dall'Asse B – Inclusione Sociale.

Per quanto riguarda l'indicatore finanziario, il target di ogni Asse è stato stimato sulla base della performance di spesa registrata dal POR FSE 2007-2013 al 31/12/2011 per gli Assi riconducibili alle stesse priorità di finanziamento. In particolare, per l'Asse A – Occupazione, si è fatto riferimento alla performance degli Assi I - Adattabilità e II - Occupabilità della precedente programmazione; per l'Asse B - Inclusione sociale e l'Asse C – Educazione e istruzione si è fatto riferimento rispettivamente all'Asse III – Inclusione Sociale e l'Asse IV - Capitale Umano; infine, per la stima del target dell'Asse D – Capacità istituzionale ci si è basati sulla spesa certificata dall'Asse I – Adattabilità, in relazione ad alcune attività di qualificazione ed empowerment degli operatori e stakeholders assimilabili agli interventi sostenuti dall'Asse D del POR 2014-2020. La spesa certificata al 2011 è stata adottata come proxy in quanto rappresenta l'annualità "n+4" dall'avvio della programmazione 2007-2013, corrispondente quindi dal punto di vista temporale al 2018 della programmazione 2014-2020.

Rispetto agli indicatori di output, i valori target sono stati individuati con la seguente modalità: a partire dalla dotazione finanziaria delle singole azioni di Asse, la Regione ha identificato i costi unitari per ognuna di esse, sulla base di analisi storiche relative ad attività analoghe realizzate in precedenza tramite il FSE o altre fonti di finanziamento, oppure facendo riferimento ai parametri di costo unitari stabiliti dalla normativa di riferimento di alcune azioni²¹. La quantificazione dei target è quindi avvenuta per singola azione e successivamente

¹⁹ Nella versione presentata alla Commissione in data 24/4/2018, e approvata con Decisione della Commissione C(2018) n.5127 del 26.7.2018.

²⁰ Ai sensi del Regolamento (UE) n.1303/2013, allegato II, punto 3, i target intermedi e i target finali devono essere: "a) realistici, raggiungibili, pertinenti, recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità; b) coerenti con la natura e il carattere degli obiettivi specifici della priorità; c) trasparenti, con obiettivi verificabili oggettivamente e fonti di dati identificate e, ove possibile, disponibili al pubblico; d) verificabili, senza imporre oneri amministrativi eccessivi; e) coerenti tra i vari programmi, se del caso".

²¹ I costi unitari identificati nella nota metodologia variano molto a seconda della tipologia di azione considerata. Ad esempio, il costo unitario delle Azioni dell'Asse A – Occupazione, varia fra i 120 euro circa per le misure di

si è proceduto alla loro aggregazione a livello di Asse prioritario. Relativamente alla suddivisione dei target tra uomini e donne, la quota delle donne è stata ricavata dal peso delle donne sul totale dei partecipanti della programmazione 2007-2013 a fine 2013 negli assi corrispondenti.

In coerenza con le indicazioni regolamentari, i valori target al 2018 si riferiscono sia ad operazioni concluse che ad operazioni avviate, mentre i target al 2023 si riferiscono esclusivamente a operazioni concluse.

2.2. Riprogrammazione del POR e le conseguenti modifiche al PF

A marzo 2018 la Regione Toscana ha inviato alla Commissione Europa una proposta di riprogrammazione del PO 2014-2020 FSE²², in cui venivano apportate anche modifiche al Performance Framework. La Commissione ha approvato la nuova versione del POR con Decisione C(2018) n.5127 del 26 luglio 2018²³.

La **proposta di riprogrammazione del PO FSE** è stata motivata da due considerazioni principali:

1. l'esigenza di rimodulare la dotazione finanziaria del PO alla luce dei rinnovati fabbisogni emergenti dal contesto di riferimento, effettuando spostamenti di risorse fra Assi per un ammontare di circa 8,4 milioni di euro²⁴; e
2. la necessità di modificare i target del PF stabiliti nella prima versione del Programma, presentandosi le condizioni "debitamente giustificate" per procedere a tali modifiche previste dall'allegato II, paragrafo 5, del Regolamento n. 1303/2013.

Le ragioni che hanno sotteso alla **revisione del PF** sono state di diversa natura e hanno riguardato:

- L'adeguamento dei target alla nuova dotazione di risorse degli assi, sulla base della proposta di rimodulazione finanziaria;
- La correzione di un errore materiale che aveva determinato la sovrastima dei target degli indicatori finanziari;
- La parziale rappresentatività che, per il POR 2014-2020, hanno assunto le performance registrate dal POR 2007-2013 che, invece, erano state adottate integralmente quale benchmark per la stima dei target al 2018.

Come precedentemente illustrato, la stima dei valori target, sia per gli indicatori fisici che finanziari, è stata effettuata a partire dalla dotazione finanziaria degli Assi di riferimento. Ne

orientamento e counselling presso i CPI (Obiettivo specifico A.1.1 e A.2.1), stimata in base all'analisi storica di interventi simili; ai 3.000 euro per i percorsi di creazione d'impresa, importo riferito alle disposizioni del PON YEI per azioni simili; fino ai 128.000 mila dei percorsi IeFP, dato derivato applicando gli standard di costo della normativa regionale in materia di IeFP.

²² Delibera della Giunta Regionale n.361 del 9.04.2018.

²³ Decisione della Commissione C(2018) n.5127 del 26.7.2018 che modifica la decisione di esecuzione C(2014) n. 9913 del 12.12.2014 che approva determinati elementi del programma operativo "Toscana" per il sostegno del Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'Occupazione" in Italia CCI2014IT05SFOP015.

²⁴ Lo spostamento di risorse fra gli Assi del POR riguarda i seguenti importi: una riduzione di 8.365.926 euro dalla dotazione dell'Asse C a favore di un incremento di risorse dell'Asse A e dell'Asse B, rispettivamente pari a 1.078.294 euro e 7.287.632 euro.

conseguenze che variando tale dotazione anche i target del PF debbano essere coerentemente revisionati.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero il riallineamento della base di calcolo per la stima dei target degli indicatori finanziari, nella nuova versione del PO viene corretto un errore materiale per il quale la stima dei target intermedi aveva assunto tra i parametri di riferimento la dotazione finanziaria degli Assi al lordo delle risorse relative alla riserva di performance anziché al netto della stessa, generando target di spesa al 2018 più elevati del dovuto. Pertanto, nel PO riprogrammato il calcolo dei target finanziari è stato effettuato incorporando la quota di riserva di performance dalla dotazione di ciascun asse.

La rideterminazione dei target del PF intendeva, infine, dar conto del nuovo assetto di governance che ha interessato la programmazione 2014-2020 rispetto alla programmazione precedente. Infatti, in fase di definizione del Programma nella stima dei target del PF era stata ipotizzata una sostanziale continuità della governance regionale fra la programmazione 2007-2013 e la programmazione attuale. Tuttavia, a seguito del riordino amministrativo in tema di distribuzione delle competenze tra Regione e Province²⁵ e dei processi di riforma del mercato del lavoro²⁶ (vedi box al paragrafo 4.1), l'impianto organizzativo per l'attuazione del PO FSE 2014-2020 risulta profondamente cambiato rispetto a quello precedentemente in atto. Le principali novità riguardano:

- L'accentramento al livello regionale delle funzioni di programmazione e indirizzo strategico, a cui spetta anche il compito di definire le linee di intervento a livello territoriale;
- La riduzione del numero degli Organismi Intermedi, il cui coinvolgimento è previsto solo nei casi in cui l'attribuzione di funzioni dell'AdG sia riferita a soggetti esterni all'amministrazione regionale;
- L'articolazione operativa dell'AdG in Responsabili di Attività (RDA) a cui, per competenza, sono attribuite funzioni di programmazione e gestione, avvalendosi di i) strutture proprie (i Settori regionali, con i quali gli RDA sostanzialmente coincidono); ii) enti esterni all'amministrazione regionale che, mediante convenzioni bilaterali, sono individuati quali Organismi Intermedi²⁷; iii) gli Uffici Territoriali Regionali (UTR), uffici interni collocati sul territorio e creati a seguito del trasferimento alla Regione delle competenze svolte dalle province, in particolare in tema di formazione.

Cambiando la struttura degli enti deputati all'attuazione del Programma, la proposta di riprogrammazione ipotizza che le performance registrate dagli Assi del POR 2007-2013 non siano pienamente significative ed assimilabili per il POR 2014-2020. Pertanto, in relazione agli Assi B e C per i quali il riordino delle competenze ha pesato significativamente in termini

²⁵ Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ha stabilito un nuovo assetto delle province, configurandole come enti territoriali di secondo livello; Legge Regionale 3 marzo 2015, n. 22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56".

²⁶ Legge Delega n. 183 del 10 dicembre 2014, c.d. *Jobs Act*, e i successivi decreti attuativi, primo tra tutti, per impatto sugli aspetti funzionali e di *governance* del FSE, il D. Lgs. 150/2015 che ha dato avvio al processo di trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di mercato; Legge Regionale 28 dicembre 2015, n. 82 "Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016 (3 Cfr. CAPO II - Disposizioni di prima attuazione del d.lgs. 150/2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive).

²⁷ Gli Organismi Intermedi per la programmazione 2014-2020 sono l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario (ARDSU); Sviluppo Toscana; l'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI). Quest'ultima è stata istituita con Legge Regionale n.28 del 08 giugno 2018, ma al momento la definizione delle sue funzioni è ancora in corso.

attuativi, si propone di assumere come proxy solo la quota di spesa certificata dal PO FSE 2007-2013 relativa agli interventi gestiti dai settori regionali e non il complesso della spesa certificata dagli Assi, come invece fatto in fase di definizione del Programma.

Sulla base di queste considerazioni, e data la possibilità prevista dal Regolamento di esecuzione n. 2015/2014 all'articolo 6 di modificare i target del PF qualora essi risultino basati su "supposizioni inesatte, che conducono ad una sottostima o ad una sovrastima dei target intermedi", è stato definito un nuovo Quadro di performance del POR Toscana, riportato nella tabella seguente. In particolare, le **modifiche apportate ai target di ciascun asse** sono state le seguenti:

- Asse A – Occupazione: decremento del valore target della spesa certificata in considerazione di: i) il riallineamento della base di calcolo del target scorporando la quota di riserva di performance; ii) la rimodulazione finanziaria dell'Asse; iii) l'affinamento del benchmark 2007-2013, escludendo la spesa relativa alle "Misure anticrisi", ritenute non coerenti con il POR FSE 2014-20.

Per quanto riguarda gli indicatori di output la revisione dei target è dovuta in parte alla rimodulazione finanziaria fra le priorità d'investimento dell'asse²⁸ e in parte al fatto che i destinatari degli interventi di tirocinio, promossi nell'ambito della priorità d'investimento 8.ii, vengono registrati dal sistema informativo come *disoccupati* e non come *inattivi*, determinando un aumento del target dell'indicatore "Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo" e una riduzione del target dell'indicatore "Persone inattive".

- Asse B – Inclusione sociale: diminuzione del target dell'indicatore finanziario dovuto a: i) il riallineamento della base di calcolo del target scorporando la quota di riserva di performance; ii) la rimodulazione finanziaria dell'Asse; iii) l'affinamento del benchmark 2007-2013, considerando la spesa certificata per l'Asse III al 31.12.2011 solo in relazione agli interventi gestiti dai settori regionali.

I target degli indicatori di output rimangono invece invariati poiché la rimodulazione finanziaria non ha interessato la priorità d'investimento 9.i, a cui essi sono collegati. Inoltre l'amministrazione ha espresso la volontà di perseguire gli stessi livelli di realizzazione previsti in fase di definizione del Programma.

- Asse C – Istruzione e formazione: riduzione del target di spesa motivata da: i) il riallineamento della base di calcolo del target scorporando la quota di riserva di performance; ii) la rimodulazione finanziaria dell'Asse; iii) l'affinamento del benchmark 2007-2013, considerando la spesa certificata per l'Asse IV al 31.12.2011 solo in relazione agli interventi gestiti dai settori regionali.

Per quanto riguarda gli indicatori di output, per alcuni indicatori il target rimane invariato ("Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo" e "Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o post secondaria (ISCED 4)"); per l'indicatore relativo ai "Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)" il target diminuisce in considerazione dell'ottimizzazione del mix di attività nell'ambito della PI 10.ii e della tipologia di destinatari intercettati dalle misure di orientamento in uscita dall'università, che sono titolari di un diploma di istruzione secondario superiore e non terziario, come inizialmente considerato; infine per l'indicatore "Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2)" vi è un

²⁸ La riprogrammazione ha determinato l'incremento della dotazione finanziaria della PI 8.i di circa 14,5 milioni e una diminuzione della dotazione finanziaria della PI 8.ii di circa 7,4 milioni di euro.

incremento del valore target che rispecchia l'accresciuta priorità accordata dal POR ai destinatari con un livello d'istruzione più basso, obiettivo perseguito senza prevedere un incremento della dotazione finanziaria della priorità di investimento a cui l'indicatore è collegato.

- Asse D – Capacità istituzionale e amministrativa: decremento del valore target dell'indicatore finanziario dovuto al riallineamento della base di calcolo del target scorporando la quota di riserva di performance. Per quanto riguarda l'indicatore di output, si mantengono gli stessi livelli di realizzazione definiti inizialmente.

Il PF rivisto non modifica le ambizioni degli obiettivi stabiliti in fase di definizione del Programma. Infatti, benché il valore delle spese da certificare entro il 2018 sia inferiore rispetto al target finanziario inizialmente stabilito, il nuovo target intermedio pari a 157 milioni continua ad essere significativamente superiore al target minimo previsto per il disimpegno automatico delle risorse di cui all'art. 136 Reg 1303/2013, che ammonta a circa 97,7 milioni di euro.

3. Analisi dei risultati del Performance Framework

All'approssimarsi del termine per la verifica del raggiungimento dei target intermedi, è possibile affermare che il PO Toscana FSE 2014-2020 conseguirà pienamente la riserva di performance, ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento di esecuzione n. 215/2014. Già alla data del 5 dicembre 2018, infatti, i target intermedi al 2018 sono stati conseguiti per oltre 85% (soglia che identifica il pieno raggiungimento dei target) da tutti gli indicatori del Quadro di performance.

Si precisa che i dati riportati nella seguente Tabella 2 sono un'estrazione preliminare, che potrebbe differire dai dati che verranno ufficialmente presentati alla Commissione Europea per la verifica dell'efficacia di attuazione. Tale verifica verrà effettuata sulla base della Relazione Annuale di Attuazione (RAA) del 2019, caricata sul sistema SFC 2014. I dati di spesa qui riportati si riferiscono all'importo totale delle domande di pagamento validate dell'AdG al 5/12/2018 (al netto delle spese per l'Asse E - Assistenza Tecnica). Fermo restando l'eventualità che l'Autorità di Certificazione possa effettuare dei tagli, la domanda di pagamento che verrà presentata entro il 31 dicembre 2018 ai fini della verifica del PF sarà complessivamente di circa 164,6 milioni di euro. Similmente, sono in corso verifiche per confermare la correttezza dei dati sui partecipanti e sui progetti, che saranno ufficializzati entro la fine del 2018.

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari, il target è stato pienamente raggiunto da tutti e 4 gli Assi: il livello di conseguimento dei target 2018 varia dal 101% registrato dall'Asse B - Inclusione Sociale, al 109% dell'Asse C - Istruzione e Formazione. Bisogna inoltre considerare che i dati riportati si riferiscono alla spesa rendicontata alla fine del terzo trimestre del 2018 e che la Regione Toscana non ha fatto ricorso alla possibilità concessa dalla Commissione Europea di utilizzare i dati di spesa certificati al 31 dicembre 2018. Questi ultimi sarebbero superiori a quelli del terzo trimestre.

Queste buone performance non erano scontate. Il RAA 2018, mostrava infatti un tasso di avanzamento finanziario non pienamente in linea con i target intermedi; al 31.12.2017 la spesa certificata dagli assi ammontava a: 42 milioni per l'Asse A (pari al 40% del target intermedio), 2,4 milioni per l'Asse B (pari al 10% del target 2018), 6,9 milioni per l'Asse C e 446 mila euro per l'Asse D (pari rispettivamente al 25% e 27% del target). In particolare, a causa di alcune criticità analizzate nel paragrafo successivo, era soprattutto la performance attuativa dell'Asse B a destare dubbi sulla capacità di conseguimento del target.

Anche gli indicatori di output registrano ottime performance rispetto ai target intermedi, superando in alcuni casi il valore obiettivo di due, tre o cinque volte (rispettivamente da parte degli indicatori "titolari di un diploma di istruzione ISCED 3 o ISCED 4" dell'Asse C, "Persone inattive" dell'Asse A, e "Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni" dell'Asse D). Diversi indicatori segnano inoltre valori elevati rispetto alla temporalità del Programma, ad esempio gli indicatori relativi ai "Titolari di un diploma di istruzione ISCED 1 o ISCED 2" e ai "Titolari di un diploma di istruzione ISCED 3 o ISCED 4" dell'Asse C raggiungono addirittura un livello di avanzamento prossimo al target finale al 2023 o superiore ad esso.

Tabella 2 – Avanzamento degli indicatori del Quadro di performance (2016, 2017, 2018), percentuale di conseguimento del target intermedio (valori assoluti e %)

Asse	Indicatore	Avanzamento al 2018*			% di conseguimento del target	Target 2018			Target 2023
		U	D	T		U	D	T	
A	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	246.888	305.631	552.519	107%	222.309	292.693	515.002	938.837
	Persone inattive (N°)	16.364	13.708	30.072	349%	3.718	4.895	8.613	43.169
	Spesa certificata (v.a. €)			108.609.572	104%			104.314.384	383.685.092
B	Partecipanti con disabilità (N°)	3.836	3.355	7.191	119%	3.857	2.209	6.066	9.603
	Micro, piccole e medie imprese finanziate (N°)			178	91%			195	489
	Spesa certificata (v.a. €)			24.749.584	101%			24.524.669	153.880.276
C	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	1.241	1.447	2.688	157%	656	1.055	1.711	5.133
	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (N°)	4.059	1.434	5.493	170%	1.235	1.988	3.223	5.812
	Titolari di un diploma di istruzione secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4) (N°)	610	482	1.092	268%	288	119	407	1.000
	Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8) (N°)	949	1.090	2.039	146%	435	966	1.401	5.184
	Spesa certificata (v.a. €)			29.513.647	109%			27.036.385	160.215.614
D	N. progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale (N°)			5	500%			1	1
	Spesa certificata (v.a. €)			1.757.924	106%			1.665.659	5.863.706

Fonte: Sistema informativo del POR Toscana FSE 2014-2020; i dati si riferiscono al 5/12/2018.

In termini di suddivisione fra uomini e donne, la quota di donne raggiunte dal PO rispecchia complessivamente i valori prefissati, sebbene con alcuni scostamenti: il numero delle partecipanti con disabilità e delle donne titolari di un diploma di istruzione superiore o post-secondario supera del 10% e del 15% il valore target; mentre per le donne in possesso di un diploma di istruzione ISCED 1 o ISCED 2 si evince che, sebbene l'indicatore complessivo raggiunga il valore target per il 170%, il numero di donne intercettate è inferiore per oltre 500 unità alla quota prefissata. La ragione di questo scostamento è dovuta principalmente al maggiore peso accordato dal POR durante l'implementazione alle azioni rivolte agli istituti tecnici e professionali, frequentati da un'utenza prevalentemente maschile; mentre per la stima dei target si era fatto riferimento all'insieme della precedente programmazione su questi temi.

3.1. Le criticità di avanzamento finanziario dell'Asse B Inclusione Sociale

L'Asse B – Inclusione sociale è l'asse che ha incontrato le maggiori difficoltà in termini di avanzamento verso i target del Quadro di performance. I motivi sono riconducibili sia a fattori di governance che ad elementi di complessità specifici di alcuni interventi.

La programmazione comunitaria 2014-2020 dedica particolare attenzione all'obiettivo dell'inclusione sociale e al contrasto alla povertà. Come già menzionato, il Regolamento relativo al FSE prevede stanziamenti minimi per l'OT 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione", a cui deve essere attribuito almeno il 20% delle risorse totali dell'FSE. La centralità assunta dall'obiettivo ha determinato nell'ambito del PO FSE che soggetti con specifiche competenze in materia, che nella precedente programmazione non erano stati coinvolti o avevano ricoperto ruoli marginali nella spesa del FSE, siano stati chiamati a gestire un'ingente quantità di risorse. Oltre ai vincoli regolamentari, anche il riassetto istituzionale e amministrativo con l'accentramento delle funzioni programmatiche e gestionali a livello regionale, ha avuto un impatto notevole sull'impianto attuativo dell'Asse B - Inclusione Sociale.

Effettuando un confronto con la precedente programmazione, in cui era già presente un Asse "Inclusione Sociale", le innovazioni sono considerevoli. L'attuazione dell'Asse III del POR FSE 2007-2013, che disponeva di una dotazione finanziaria di circa 40 milioni di euro pari al 6% del budget totale, era delegata per l'80% alle Province e solo il 20% delle risorse dell'Asse erano gestite a livello centrale; in particolare, in passato il 18% delle risorse era gestito da una Sovvenzione Globale per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati, e la gestione del restante 2% era ripartita fra il Settore Lavoro, il Settore Formazione e orientamento e Sviluppo Toscana²⁹. Nel POR 2014-2020, l'Asse C dispone di oltre 150 milioni di euro (il 21% della dotazione totale), la cui gestione è ripartita fra il Settore Educazione e Istruzione, il Settore Lavoro³⁰ e il Settore Innovazione Sociale. Quest'ultimo viene coinvolto per la prima volta nell'attuazione del PO FSE e gestisce risorse per oltre 90 milioni di euro, pari al 62% della dotazione totale dell'Asse³¹.

Gli interventi promossi dal Settore Innovazione Sociale sono fortemente innovativi rispetto ai tradizionali interventi di inclusione socio-lavorativa del FSE. L'approccio promosso anticipa ed accoglie la strategia nazionale per favorire l'inclusione e contrastare povertà e marginalizzazione sociale, che si è tradotta nelle misure di Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e nel Reddito di Inclusione (REI)³². Tale approccio si caratterizza per diversi elementi: a) il superamento dalla logica assistenziale, supportando forme personalizzate di attivazione dei destinatari; b) il coinvolgimento operativo degli enti territoriali (Comuni, servizi sociali, aziende sanitarie, ecc.) al fine di favorire coerenza e continuità tra la programmazione FSE e la programmazione territoriale regionale; c) il sostegno a forme di co-progettazione che leghino insieme soggetti pubblici e soggetti privati.

²⁹ Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD) del POR FSE 2007-2013 della Regione Toscana.

³⁰ L'assetto delle strutture che fanno riferimento alla Direzione Istruzione e Formazione e della Direzione Lavoro è stato modificato rispettivamente con D.D. 6301/15, D.D. 6443/15, D.D. 606/16 e con DGR 30/2016 e D.D. 685/2016. Il Settore Lavoro è coinvolto solo marginalmente nell'attuazione dell'Asse B, gestendo solo il 4% delle risorse di Asse.

³¹ Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD) del POR FSE 2014-2020 della Regione Toscana – Versione VII.

³² Legge delega del 15 marzo 2017, n. 33, recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali; Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

Il coinvolgimento di attori regionali e territoriali nuovi alla programmazione comunitaria e alle sue modalità operative è stato uno dei principali fattori di criticità nell'implementazione delle misure. In particolare, gli interventi per l'inclusione lavorativa tramite servizi di accompagnamento al lavoro, promossi nell'ambito della PI 9.i, richiedevano il diretto coinvolgimento dei servizi socio-sanitari, essendo i realizzatori degli interventi per persone disabili o altri soggetti svantaggiati a loro carico. Il coinvolgimento dei servizi socio-sanitari da una parte ha garantito un forte presidio territoriale dei progetti, ma dall'altra ha causato ritardi nella gestione e rendicontazione degli interventi a causa dell'inesperienza degli enti a gestire le complesse procedure operative dei progetti FSE. Per far fronte a queste criticità sono stati promossi dei percorsi formativi specifici sulle modalità gestionali e di rendicontazione del FSE, rivolti a una vasta platea di enti beneficiari. Nonostante le difficoltà incontrate, la Regione ribadisce la validità dell'approccio sperimentato che tuttavia necessita di una fase di rodaggio e di apprendimento da parte dei nuovi soggetti coinvolti.

Difficoltà simili ma che hanno determinato ritardi e rallentamenti più consistenti, sono riconducibili a un intervento fortemente innovativo per il FSE, di potenziamento dei servizi di continuità assistenziale tramite misure integrative a sostegno della domiciliarità di pazienti non autosufficienti (PI 9.iv). I dati di monitoraggio a novembre 2018 mostrano un livello di impegno inferiore al 30% della dotazione assegnata di oltre 30 milioni di euro, e un livello di spesa pari a solo il 3% degli impegni. Anche in questo caso le criticità sono imputabili all'inesperienza delle strutture sanitarie nel gestire i progetti europei. Queste, infatti, da una parte non hanno saputo intercettare adeguatamente il bacino potenziale di utenza nei tempi utili, e dall'altra non si sono dotate degli strumenti e delle strutture amministrative necessarie per gestire e comunicare i dati alla Regione.

Queste criticità hanno causato rallentamenti soprattutto nella fase di avvio degli interventi, ma come abbiamo visto, nonostante ciò, sulla base dei dati ad oggi disponibili³³, la performance attuative dell'Asse B si sono rivelate adeguate a conseguire i target fisici e finanziari stabiliti per il 2018.

³³ Si ricorda che i dati riportati nella tabella 3 non sono definitivi, e che potrebbero variare a seguito delle verifiche da parte dell'AdC.

4. Elementi di efficacia nell'ambito del PF

In questo capitolo vengono ricostruite le modalità organizzative e il funzionamento della amministrazione regionale dedicata alla gestione del FSE, dalla fase di programmazione delle attività FSE a quella di rendicontazione dei costi, al fine di identificare le buone prassi, gli elementi di criticità e le soluzioni che hanno accompagnato il raggiungimento dei target del PF.

4.1. Modalità e strumenti di programmazione

L'avvio della programmazione 2014-2020 ha coinciso con un periodo di importanti riforme, che hanno avuto impatti considerevoli sull'organizzazione ed il funzionamento dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi UE.

Come illustrato anche nel secondo Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) della Regione Toscana³⁴ parallelamente ai processi di riforma del mercato del lavoro e del riassetto istituzionale è stata avviata una riflessione interna all'amministrazione sull'opportunità di garantire un maggior coordinamento ed una più efficace integrazione delle politiche comunitarie. Pertanto, con DPGR n.119 del 24-07-2015, si è deciso di assegnare alla Direzione Generale della Giunta Regionale la supervisione delle Autorità di Gestione dei Programmi comunitari. La programmazione della politica di coesione è stata quindi ricondotta sotto la regia della Presidenza, garantendo un elevato livello di integrazione fra le modalità di pianificazione e gestione dei diversi PO.

Box 1 Il riassetto istituzionale ed amministrativo della Regione Toscana

A seguito dell'approvazione della Legge 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (cd. Legge Delrio), in Toscana è stato effettuato, con Legge Regionale n.22 del 3 marzo 2015, un processo di riorganizzazione delle competenze e del personale di Regione e Province. In particolare, le competenze in materia di formazione professionale sono state trasferite alla Regione, determinando l'esigenza di predisporre un nuovo quadro organizzativo e funzionale.

Parallelamente, al fine di dar seguito al processo di riforma del mercato del lavoro, introdotta con Legge Delega n. 183 del 10 dicembre 2014, c.d. Jobs Act, e con i successivi decreti attuativi, primo tra tutti, per impatto sugli aspetti funzionali e di governance del FSE, il D. Lgs. 150/2015, la Regione ha assunto dal 1 gennaio 2016 le funzioni e i compiti amministrativi relativi ai servizi per il lavoro e alle politiche attive, ai sensi della LR 82/2015. A livello organizzativo, per quanto qui di interesse, il processo si è concluso con il riassetto delle strutture che fanno riferimento alla Direzione Istruzione e Formazione (D.D. 6301/15, D.D. 6443/15, D.D. 606/16) ed alla istituzione della Direzione Lavoro a cui sono confluite le funzioni di servizi e politiche attive e passive del lavoro (DGR 30/2016 e D.D. 685/2016).

Per quanto riguarda il POR FSE, l'organigramma della struttura di gestione è stato disegnato ex-novo con l'istituzione del "Settore Autorità di Gestione del POR FSE", dedicato esclusivamente alla gestione del Programma, e modificando l'articolazione operativa dell'AdG in Responsabili di Attività (RDA). A questi sono delegati compiti di programmazione e gestione, facendo ricorso a proprie strutture (i Settori Regionali), agli Uffici Territoriali Regionali (UTR), uffici interni collocati sul

³⁴ Regione Toscana, Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), 18/6/2018

territorio e creati a seguito del trasferimento alla Regione delle competenze svolte dalle province, in particolare in tema di formazione, e ad enti esterni all'amministrazione regionale che, mediante convenzioni bilaterali, sono individuati quali Organismi Intermedi.

Gli strumenti di pianificazione operativa e gestione utilizzati dalla Regione per assicurare un'efficiente attuazione del PO FSE, e quindi per conseguire gli obiettivi del PF, rappresentano un interessante esempio di programmazione integrata. Si tratta di strumenti creati ad hoc e non richiesti dai regolamenti comunitari; alcuni di essi sono collegati specificatamente all'attuazione della programmazione del PO FSE 2014-2020 e altri sono collegati alla più ampia gestione dei Programmi cofinanziati da fondi europei e, più in generale ancora, al funzionamento dell'amministrazione regionale. Nello specifico i principali strumenti utilizzati dalla Regione, e qui analizzati, sono:

- Il Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD) del POR FSE 2014-2020;
- Le riunioni di Staff delle Autorità di gestione;
- Il Cronoprogramma annuale dei bandi e delle procedure di evidenza pubblica a valere sui Programmi comunitari;
- Il Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa (PQPO).

La seguente Tabella 3 riassume le finalità di ogni strumento e il contributo al conseguimento dei target intermedi del PF secondo modalità più o meno vincolanti.

Tabella 3 Strumenti di pianificazione e gestione della programmazione regionale e loro contributo al raggiungimento del PF

Strumento	Ambito di riferimento	Contenuti e finalità dello strumento	Apporto al conseguimento del PF	Livello di coerenza dello strumento
PAD	PO FSE 2014-2020	Pianificazione del riparto finanziario del PO FSE per tutto l'arco temporale della programmazione, specificando anche le competenze di attuazione.	Il PAD stabilisce la dotazione finanziaria di ogni attività del PO, ripartita per annualità, e sulla base di questa fissa i valori target finanziari e fisici da perseguire entro il 2018 da parte dei Responsabili di attività di competenza.	Vincolante, approvato e modificato con Delibera di Giunta Regionale
Riunioni di Staff delle AdG	Tutti i PO cofinanziati con fondi EU	Dal 2015, la sede di confronto collegiale fra il Direttore Generale, le AdG e i soggetti competenti per l'attuazione dei PO. Garantisce il coordinamento operativo delle politiche regionali sulla base degli indirizzi della Giunta, monitora lo stato di attuazione dei Programmi e assicura la messa a punto del Cronoprogramma (vedi sotto).	Lo Staff delle AdG promuove il coordinamento degli aspetti trasversali a tutti gli strumenti delle politiche comunitarie, nazionali e regionali. Le riunioni mirano a verificare dello stato di avanzamento dell'attuazione dei PO anche in funzione del raggiungimento dei target del PF, a esaminare le criticità incontrate e proporre soluzioni condivise.	Non vincolante di per sé, ma determinante nelle scelte di pianificazione e da esso deriva il cronoprogramma.
Cronoprogrammi dei bandi e procedure	Tutti i PO regionali cofinanziati con fondi EU	Istituito nel 2016. Pianificazione annuale dell'iter amministrativo degli interventi dei fondi europei e dei relativi impegni di spesa e liquidazioni. La sua pianificazione, per quanto riguarda il FSE, è fatta a partire dal PAD e dalle scelte effettuate dallo Staff delle AdG.	All'inizio di ogni anno definisce e impone alle Direzioni competenti dei PO: i) i contenuti e le tempistiche degli avvisi da realizzare; ii) l'importo da stanziare, per ogni avviso; iii) la disponibilità in bilancio delle relative risorse. È lo strumento per la pianificazione di dettaglio degli interventi stabiliti dal PAD ed è definito in coerenza con obiettivi del PF	Vincolante, approvato con Decisione di Giunta Regionale
Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa (PQPO)	Intera Regione	Fissa gli obiettivi di performance dell'amministrazione regionale, dalle strutture di vertice fino al personale di ogni comparto secondo una logica "a cascata". In base al raggiungimento degli obiettivi vengono attribuiti premi finanziari al personale interessato.	Dal 2016 stabilisce fra gli obiettivi delle Direzioni competenti per l'attuazione dei PO il rispetto del Cronoprogramma dei bandi (tempistiche, impegni e delle liquidazioni). Dato il collegamento fra Cronoprogramma e PF, il PQPO favorisce il raggiungimento dei target del PF. Nel 2018, il PQPO introduce un ulteriore obiettivo strettamente collegato al conseguimento del PF: la piena realizzazione degli obiettivi di spesa delle risorse comunitarie. Il conseguimento del PF diviene quindi uno degli obiettivi di performance della Regione e in tale contesto è monitorato.	Vincolante, Approvato con Delibera di Giunta Regionale

Fonte: Ismeri Europa

4.1.1. Provvedimento attuativo di dettaglio - PAD

In continuità con il precedente periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Toscana si è dotata del "Provvedimento Attuativo di Dettaglio" (PAD), un documento a carattere operativo che mira a sostenere la programmazione regionale del FSE e a guidare l'azione degli enti coinvolti nell'attuazione del PO FSE.

Il PAD è approvato con delibera di Giunta³⁵ ed è espressione diretta della strategia regionale contenuta nel POR FSE 2014-2020. Esso definisce in maniera dettagliata:

- **Il modello di governance del PO:** a partire dal Sistema di gestione e controllo (Si.ge.co.) del PO FSE come richiesto dai regolamenti comunitari³⁶, il PAD descrive la struttura organizzativa e gestionale del PO FSE e le principali novità rispetto alla precedente programmazione, fra cui: l'accentramento delle funzioni di programmazione e indirizzo a livello regionale, la riduzione del numero di Organismi Intermedi (OI) e l'attribuzione di funzioni di programmazione attuativa e gestione a strutture interne ed esterne all'amministrazione chiamate Responsabili di Attività (RDA).
- **I piani finanziari del PO:** il PAD indica la ripartizione della dotazione finanziaria del POR per Asse, per annualità sull'intero periodo, per RDA di competenza e per 'attività', che è l'unità ultima di intervento adottata anche nel monitoraggio fisico, finanziario e procedurale;
- **Le schede di attività:** per ogni attività precedentemente identificata indica il RDA o l'OI responsabile della sua attuazione; i beneficiari; i soggetti destinatari dell'intervento. Un prospetto sintetico riporta la disponibilità delle risorse finanziarie distribuite nelle annualità del periodo 2014-2020.

Il PAD è uno strumento di pianificazione flessibile in quanto può essere aggiornato o modificato tramite delibera di Giunta sia in ragione dei mutamenti normativi e organizzativi sia per dare seguito alle decisioni di rimodulazione finanziaria. Ad esempio, nella settima e al momento ultima versione del PAD, approvata con DRG n. 1088 dell'8/10/2018, vengono incorporate le modifiche scaturite dalla riprogrammazione del PO approvata dalla CE con Decisione n.5127 del 26/7/2018.

Fin dalla prima versione del PAD, il Performance Framework è stato considerato in una duplice prospettiva: da una parte è indicata la ripartizione finanziaria della riserva di efficacia rispetto alla dotazione iniziale del PO FSE, secondo le modalità illustrate di seguito, da un'altra parte sono evidenziate le attività collegate al raggiungimento dei target fisici e finanziari da perseguire entro il 2018 e sono indicati i RDA competenti per la loro attuazione.

Per quanto riguarda il primo punto riguardante la ripartizione finanziaria, in ogni tabella del PAD è indicata la dotazione iniziale del PO e anche il valore potenziale della riserva di efficacia, eventualmente assegnata in relazione al conseguimento dei target, e la sua ripartizione per asse, fondo (distinti fra quota FSE e quota nazionale) e anno.

³⁵ La prima versione del PAD 2014-2020, è stata approvata con DGR n. 197 del 2/3/2015.

³⁶ Le finalità e i principi generali che regolano il SI.GE.CO. per la programmazione 2014/2020, sono definite nel Regolamento generale sui Fondi UE 1303/2013 all'art. 72 e allegato XIII; nel Regolamento Finanziario n. 966/2012; e nel Regolamento di esecuzione 1011/2014, allegato III.

Di seguito in Tabella 4, si riportano la ripartizione finanziaria della riserva di efficacia per Asse e per Anno come indicato nella tabella 4 del PAD.

Tabella 4 Ripartizione della riserva di efficacia per Asse e anno da Tabella 4 del PAD (Euro)

Asse	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Asse A - Occupazione	2.860.634	3.034.071	3.481.016	3.579.108	3.741.200	3.618.940	3.665.351	23.980.320
Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà	1.091.845	1.158.042	1.328.194	1.357.158	1.401.557	1.557.897	1.722.824	9.617.518
Asse C - Istruzione e formazione	1.244.703	1.320.168	1.512.993	1.512.468	1.435.036	1.532.593	1.455.515	10.013.476
Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa	43.674	46.323	53.129	54.190	55.273	56.383	57.507	366.478
Asse E - Assistenza tecnica	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	5.240.856	5.558.604	6.375.332	6.502.924	6.633.066	6.765.813	6.901.197	43.977.792

Fonte: PAD del PO FSE 2014-2020 Regione Toscana – Versione VII

La seguente Tabella 5 è uno stralcio della tabella 5 dell'ultimo PAD (versione VII) e mostra la dotazione finanziaria per ogni attività, al netto e al lordo della riserva di efficacia. Inoltre, essa mette in evidenza le attività i cui risultati fisici sono rilevanti ai fini del conseguimento della riserva. Ad esempio, per l'attività A.1.1.2.a "Percorsi e servizi integrati per la creazione d'impresa e di lavoro autonomo", si indica come RDA il Settore Programmazione Formazione Strategica e IFTS e come dotazione principale 3,1 milioni, a cui si potranno eventualmente aggiungere ulteriori 206 mila euro in seguito al raggiungimento della riserva di efficacia.

Tabella 5 Ripartizione della dotazione finanziaria (dotazione totale, dotazione principale, riserva di efficacia) per attività della priorità di investimento A.1 da Tabella 5 PAD

Priorità	Obiettivo specifico	Azione POR	Codice	Attività	RdA/OI	%	VA Totale	VA Dotazione principale	VA Riserva efficacia
Priorità d'investimento A.1 (8.i) - Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	Ob. Specifico A.1.1 - Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente e le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata	A.1.1.1 - Incentivi all'assunzione ed altre misure di politica attiva, tra cui azioni di mobilità professionale, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (prioritariamente nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio- sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT)	A.1.1.1.a	Incentivi all'assunzione e alla trasformazione dei contratti di lavoro verso forme stabili	Settore Lavoro	1,2%	8.444.894	7.917.088	527.806
		A.1.1.2 - Percorsi di sostegno alla creazione d'impresa e al lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (ricambio generazionale)	A.1.1.2.a	Percorsi e servizi integrati (orientamento, formazione, consulenza) per la creazione d'impresa e di lavoro autonomo	Settore Programmazione Formazione Strategica e IFTS	0,5%	3.331.114	3.122.919	208.195
			A.1.1.2.b	Voucher per il supporto alla creazione di percorsi imprenditoriali attraverso l'accesso a servizi di co- working	Settore Programmazione e Formazione Strategica e IFTS	0,1%	732.963	687.153	45.810
		A.1.1.3 - Misure di politica attiva, con particolare attenzione ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita (ad esempio nell'ambito di: green economy, blue economy, servizi alla persona, servizi socio- sanitari, valorizzazione del patrimonio culturale, ICT)	A.1.1.3.a	Interventi di informazione, orientamento e consulenza finalizzati all'occupabilità	Settore Lavoro	10,4%	76.069.607	71.315.256	4.754.351
			A.1.1.3.b	Lavori di pubblica utilità (LPU)	Settore Lavoro	0,3%	1.860.631	1.744.342	116.289
TOTALE PI 8i						12,3%	90.439.209	84.786.758	5.652.451

Fonte: PAD del PO FSE 2014-2020 Regione Toscana – Versione VII

Il PAD, inoltre, stabilisce per ogni singola attività la ripartizione della dotazione finanziaria per anno, e sulla base della dotazione complessiva fissa i valori target finanziari e fisici da perseguire entro il 2018.

La seguente Tabella 6 mostra uno stralcio della tabella 7.3 del PAD in cui si evidenzia, ad esempio, che l'attività A.1.1.2.a persegue i seguenti target per il 2018: un livello di spesa certificata pari 5.937 euro e un numero di destinatari coinvolti pari a 130 disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata.

Tabella 6 Ripartizione di dettaglio dotazione principale - Settore Programmazione formazione strategica e istruzione e formazione tecnica superiore - da tabella 7.3 PAD

Priorità di investim.	Cod.	Attività	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale	Target Finanziari*	Target fisici*
A.1 (8.i)	A.1.1.2.a	Percorsi e servizi integrati (orientamento, formazione, consulenza) per la creazione d'impresa e di lavoro autonomo	0,49	0,52	0,60	0,61	0,62	-	0,28	3,12	0,01	130
	A.1.1.2.b	Voucher per il supporto alla creazione di percorsi imprenditoriali attraverso l'accesso a servizi di co-working	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,69	0,13	31
TOTALE 8i			0,57	0,61	0,70	0,71	0,73	0,11	0,39	3,81	0,14	161

Fonte: PAD del PO FSE 2014-2020 Regione Toscana - Versione VII

Nel complesso, quindi, il PAD:

- identifica chiaramente le responsabilità dell'attuazione delle diverse azioni del PO FSE all'interno dell'amministrazione;
- definisce una pianificazione finanziaria dell'attuazione del PO FSE di carattere pluriennale e di dettaglio che copre l'intero periodo di programmazione;
- assicura che la pianificazione finanziaria sia coerente con gli obiettivi di performance, include a questo fine anche i target fisici e traccia un percorso di attuazione "ottimale" del PO FSE;
- adegua questo percorso di attuazione ogniqualvolta si renda necessario per scostamenti intervenuti nell'attuazione o nel contesto socio-economico.

4.1.2. Riunioni di Staff delle Autorità di Gestione dei Programmi Comunitari

Nel 2012 la Regione Toscana ha istituito una Cabina di Regia delle politiche comunitarie, al fine di dotarsi di un organismo di coordinamento unitario sulla programmazione dei Fondi UE. La Cabina, nella sua composizione iniziale, era coordinata dal Direttore Generale, che sovrintende alla gestione complessiva dei fondi comunitari in base agli indirizzi della Giunta regionale e assegna le risorse alle Direzioni regionali.

Dal 2015, a seguito del riassetto di governance che ha comportato il posizionamento delle Autorità di Gestione direttamente nella Direzione Generale, la Cabina di Regia è stata denominata "Staff delle Autorità di Gestione dei Programmi comunitari" a sottolineare il rafforzamento del presidio unitario delle politiche comunitarie. Il nuovo organismo di coordinamento unitario è sempre presieduto dalla Direzione Generale della Giunta ed è composto stabilmente dalle AdG e dagli Organismi Intermedi dei Programmi comunitari; è inoltre prevista la partecipazione di altri soggetti coinvolti nella programmazione comunitaria di volta in volta individuati in base alle tematiche trattate.

Le riunioni di Staff sono la sede del confronto collegiale fra i principali responsabili dei PO e a cadenza mensile garantiscono il coordinamento operativo delle politiche regionali e la loro integrazione con eventuali priorità congiunturali. Lo Staff supporta, infatti, l'attuazione delle politiche comunitarie secondo una logica integrata e coerente con gli indirizzi politici-programmatici della Giunta regionale. Le riunioni mirano a verificare lo stato di avanzamento dell'attuazione dei fondi comunitari, anche in funzione del raggiungimento dei target del Quadro di performance, esaminare le eventuali modifiche da apportare ai programmi comunitari, supportare le potenziali integrazioni e sinergie tra i diversi strumenti, e promuovere il coordinamento degli aspetti trasversali a tutti gli strumenti delle politiche comunitarie, nazionali e regionali. In particolare, con cadenza trimestrale, lo Staff predispone un monitoraggio finanziario dei PO, attraverso il quale, oltre a verificare l'avanzamento in termini di impegni, pagamenti e certificazioni, si determina l'importo delle risorse attivate e delle risorse certificabili in funzione dei target da raggiungere.

Sulla base delle decisioni prese nelle riunioni di Staff viene messo a punto il Cronoprogramma dei bandi e delle procedure negoziali a valere sui programmi comunitari, di cui si parla di seguito, e vengono prodotti atti di indirizzo comune fra i diversi fondi, come ad esempio gli indirizzi per l'utilizzo dell'istituto dell'overbooking, di cui alla Decisione n.13 del 10 luglio 2017 (vedi paragrafo successivo).

Le decisioni assunte dallo Staff delle AdG vengono formalizzate con la redazione di un apposito verbale che identifica gli adempimenti a carico di ciascun responsabile e le relative scadenze. La chiara individuazione di responsabilità ed obiettivi garantisce il loro monitoraggio, effettuato nell'ambito del Piano della Qualità della Prestazione Amministrativa (vedi sotto).

A partire dal 2017, inoltre, sono state organizzati degli incontri di monitoraggio specifici per ciascun Programma con il coinvolgimento delle AdG, dei Direttori della Giunta e i RAD. Le riunioni mirano a garantire un confronto periodico informale tra i soggetti coinvolti nell'attuazione del PO, e verificare lo stato di attuazione fisico, finanziario e procedurale di ciascun programma, ponendo particolare attenzione al raggiungimento degli obiettivi del PF, alle eventuali criticità incontrate da ciascun Programma e alle possibili soluzioni da intraprendere.

4.1.3. Cronoprogrammi dei bandi e delle procedure negoziali a valere sui programmi comunitari

Dal 2016 l'amministrazione regionale ha adottato il *Cronogramma annuale dei bandi e delle procedure negoziali* di tutti i Programmi Operativi cofinanziati da risorse dell'UE. Come si legge

nel testo della Decisione n. 5 del 16/2/2016 che istituisce lo strumento, il Cronoprogramma dei bandi mira a garantire i principi di buona amministrazione, sana gestione finanziaria e informazione, e a questo fine intende:

- a. Assicurare una programmazione integrata degli interventi finanziati con le risorse dei Programmi comunitari, che garantisca il raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali dei programmi operativi;
- b. Garantire un'adeguata informazione ai possibili beneficiari delle misure dei programmi circa i tempi di apertura dei bandi regionali.

In pratica, il Cronoprogramma indica tutti i bandi di gara e le procedure di evidenza pubblica con cui nell'anno di riferimento saranno assegnate le risorse a valere sui programmi comunitari, e per ogni bando o procedura specifica anche:

- La Direzione di competenza;
- Il fondo comunitario di riferimento;
- L'importo delle risorse stanziato;
- Le tempistiche amministrative:
 - per i bandi si specifica: a) il mese di pubblicazione e quello di chiusura dell'avviso, b) il mese di chiusura dell'istruttoria e c) di approvazione della graduatoria;
 - per le procedure negoziali e di individuazione diretta si specifica il mese di selezione degli interventi;
- Le informazioni collegate al bilancio regionale: il mese e l'importo a) degli atti di impegno e b) di liquidazione, per le annualità di riferimento.

Il documento è approvato con Delibera della Giunta regionale all'inizio di ogni anno ed eventualmente emendato dopo sei mesi o in caso di necessità; spetta poi al Direttore Generale verificare che i bandi e le procedure pubblicati siano coerenti con quanto indicato nei Cronoprogrammi. Nella successiva Tabella 7 si presenta a titolo esemplificativo un estratto del cronoprogramma 2016.

La definizione delle tempistiche amministrative è fatta in coerenza con il quadro normativo regionale. La Legge regionale 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009", art.12 e stabilisce infatti la durata dei procedimenti amministrativi che deve essere garantita dall'amministrazione regionale e impone di motivare espressamente le deroghe ai termini stabiliti. Tali disposizioni normative facilitano la fissazione dei tempi nell'ambito del Cronoprogramma.

Rispetto al PAD, che pianifica il riparto finanziario e l'articolazione delle competenze della programmazione FSE lungo tutto l'arco temporale della programmazione, il Cronoprogramma è uno strumento di pianificazione annuale con proiezione triennale, che definisce nel dettaglio gli interventi che saranno effettuati nell'anno di riferimento, specificandone l'iter amministrativo e i relativi impegni di spesa e liquidazioni.

L'istituzione del Cronoprogramma dei bandi mira espressamente a favorire il raggiungimento degli obiettivi dei Performance Framework. Esso infatti, da una parte vincola le Direzioni di competenza a rispettare le tempistiche stabilite per l'adozione dei bandi e delle altre procedure

di evidenza pubblica; dall'altra, garantendo un monitoraggio puntuale dell'avanzamento procedurale degli interventi, rappresenta uno strumento di project management, controllo e di coordinamento da parte delle singole AdG e del Direttore Generale sull'attuazione della programmazione comunitaria, comprese le attività determinanti al fine del raggiungimento della riserva di efficacia.

Tabella 7 Estratto dal Cronoprogramma bandi a valere sui fondi comunitari - Annualità 2016

Direzione	Bando	Importo	Mese pubblicazione avviso	Mese chiusura avviso	Mese chiusura istruttoria	Mese approvazione graduatoria	Impegno (2016)		Liquidazione (2016)	
							Importo	Mese	Importo	Mese
Direzione Lavoro	Incentivi all'assunzione (A.1.1.A, A.3.1.A, B.1.1.3.A)	1.500.000	Maggio	Dicembre	60 giorni successivi al mese di presentazione della domanda	30 giorni successivi alla chiusura dell'istruttoria	1.500.000	Maggio	1.500.000	Maggio
Direzione istruzione e formazione	A.2.1.4.A - Percorsi di Istruzione e Formazione professionale (IeFP) Destinatari: Giovani in assolvimento diritto-dovere	8.000.000	Aprile	Maggio	Luglio	Luglio	8.000.000	Luglio	2.000.000	Settembre
	A.2.1.3.A - Tirocini extracurricolari Destinatari: Giovani fino a 29 anni (inattivi, inoccupati, disoccupati, studenti)	6.150.000	Giugno 2015	Ottobre 2015	Dicembre 2015	Maggio 2016	6.150.000	Maggio	6.150.000	Maggio-dicembre
	A.2.1.3.A - Tirocini extracurricolari Destinatari: Giovani fino a 29 anni (inattivi, inoccupati, disoccupati, studenti)	8.000.000	Aprile	-	-	-	8.000.000	Maggio-dicembre	2.000.000	Novembre
	B.2.1.2.A - Sostegno dell'offerta di servizi per la prima infanzia [ex PEZ Infanzia] Beneficiari: Comuni Destinatari: bambini 0-3 anni	9.867.251	Febbraio	Aprile	Maggio	Maggio	4.878.800	Maggio	4.878.800	Novembre
Direzione Cultura e ricerca	Bando dottorati Pegaso 2016 (Beneficiari: università)	4.400.000	Aprile	Maggio	Luglio	Luglio	1.760.000	Luglio	1.760.000	Dicembre
	Bando Voucher Estero (Beneficiari: persone fisiche)	1.073.000	Gennaio	Marzo	Giugno	Giugno	1.073.000	Giugno	700.000	Luglio-Dicembre

Fonte: Cronoprogramma 2016

Il monitoraggio dell'avanzamento procedurale dei PO in coerenza con il Cronoprogramma è effettuato anche ai fine del rispetto degli obiettivi fissati dal Piano della Qualità e della Prestazione Organizzativa, e la verifica del rispetto del Cronoprogramma da parte delle Direzioni competenti è presentata nella Relazione annuale sulla Qualità della Prestazione Organizzativa.

4.1.4. Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa

In coerenza con quanto previsto dal Regolamento di attuazione della L.R. n. 1/2009 all'articolo 28 quinquies³⁷, la Regione Toscana approva annualmente con deliberazione di Giunta il "Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa" (PQPO) che rappresenta il documento cardine della programmazione, misurazione e valutazione della performance della struttura amministrativa regionale.

Nel documento sono esposti gli obiettivi strategici della Regione con una proiezione temporale triennale. Tali obiettivi sono declinati a loro volta in obiettivi assegnati alle strutture di vertice (Direzione Generale, Avvocatura e Direzioni) e alle strutture dirigenziali, con i relativi indicatori e valori attesi, e in seguito riportati nei Programmi di Direzione e i Piani dei Settori. In correlazione con gli obiettivi degli enti sono definiti "a cascata" gli obiettivi individuali dei dirigenti e di tutto il personale regionale.

Per quanto riguarda gli obiettivi assegnati alle singole Direzioni, in funzione del proprio ambito di competenza, il piano identifica dei *risultati attesi* a cui sono associati indicatori con i relativi valori target volti a misurare lo stato di conseguimento degli obiettivi. Ad ogni risultato atteso è associato un peso percentuale per graduare l'importanza relativa del risultato stesso rispetto all'intero set di risultati perseguiti dalla Direzione.

Dal 2016 fra i risultati attesi attribuiti a tutte le Direzioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi Operativi cofinanziati da Fondi europei vi è anche il "Coordinamento per l'ottimizzazione della gestione delle risorse comunitarie", volto a garantire la realizzazione di una programmazione e gestione delle risorse funzionale alla loro completa utilizzazione.

Il risultato atteso è strettamente collegato al Cronoprogramma dei bandi a valere sui fondi comunitari, poiché è proprio dal rispetto di quest'ultimo che dipende la valutazione positiva sull'efficienza dell'amministrazione regionale.

Gli indicatori collegati al risultato atteso, infatti, intendono monitorare l'avanzamento procedurale degli interventi previsti nel Cronogramma sia in termini di rispetto delle tempistiche stabilite sia come capacità di impegno e liquidazione delle risorse finanziarie. Nello specifico gli indicatori utilizzati sono:

- Rispetto delle tempistiche definite per l'annualità di riferimento nel Cronoprogramma;

³⁷ La redazione del Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa (PQPO) è disciplinata dall'articolo 28 quinquies del Decreto del Presidente della Giunta Regionale 24 marzo 2010, n. 33/R ad oggetto "Regolamento di attuazione della Legge Regionale 08/01/2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione ed ordinamento del personale)".

- La quota di risorse effettivamente impegnate nei termini previsti, rispetto agli impegni stabiliti dal Cronoprogramma;
- La quota di risorse effettivamente liquidate nell'anno, rispetto alle liquidazioni stabilite nel Cronoprogramma³⁸.

Il peso percentuale del risultato atteso relativo all'efficiente gestione dei fondi europei sul totale degli obiettivi perseguiti varia a seconda della Direzione di riferimento: per la Direzione generale è del 15%, per le 4 Direzioni competenti per il POR FSE è del 10%.

il che definisce la rilevanza relativa attribuita all'obiettivo dei fondi europei dall'amministrazione regionale³⁹. A conferma di ciò, nel PQPO 2018 si legge che data la "particolare rilevanza strategica" dell'obiettivo relativo all'ottimizzazione della gestione delle risorse comunitarie e "al fine di garantire il massimo sforzo di tutta la struttura per il loro conseguimento" la pesatura percentuale del risultato atteso è stata resa "progressiva" parametrandola al complesso delle risorse gestite dal Dirigente di riferimento. Per cui maggiore è l'entità delle risorse comunitarie gestite, maggiore sarà il peso percentuale dell'obiettivo individuale assegnato al Dirigente⁴⁰.

Inoltre, il PQPO del 2018 introduce un nuovo risultato atteso condiviso da tutte le Direzioni competenti, che supporta indirettamente il rispetto del PF:

- *La piena realizzazione degli obiettivi di spesa fissati sulla gestione delle risorse comunitarie*; il risultato ha un peso relativo pari al 14% per quanto riguarda la Direzione Generale e pari al 10% per le altre Direzioni competenti.

Pur non facendone esplicita menzione, tale risultato atteso è strettamente collegato al target finanziario del PF inerente i livelli di spesa certificata da conseguire entro il 2018. E ciò comporta che gli obiettivi del PF sono parte integrante degli obiettivi di performance della struttura generale, e in tale contesto monitorati.

La seguente Tabella 8 mostra, a titolo di esempio, la scheda-obiettivi della Direzione Generale di Giunta stabilita dal PQPO 2018, con i risultati attesi collegati alla gestione efficiente dei Fondi comunitari, e relativi indicatori, valori target e il peso percentuale.

³⁸ Il PQPO 2016 stabilisce fra gli indicatori volti a misurare il "Coordinamento per l'ottimizzazione della gestione delle risorse comunitarie", oltre a quelli citati, anche la "Definizione di una programmazione complessiva sui bandi delle risorse comunitarie", ovvero l'approvazione del Cronoprogramma entro il mese di marzo 2016.

³⁹ Regione Toscana, DGR n.948 del 27/9/2016, Allegato A, Rimodulazione degli obiettivi – PQPO 2016.

⁴⁰ Regione Toscana, DGR n.229 del 6/3/2018, Allegato A, PQPO 2018.

Tabella 8 Scheda-obiettivi della Direzione Generale della Giunta per il 2018

DIREZIONE GENERALE DELLA GIUNTA – OBIETTIVI 2018						
Codice strate gia	Risultato atteso	RISULTATI ATTESI E INDICATORI				
		Modalità calcolo indicatore	Valore iniziale	Valore target 2018	Valore target 2019-2020	Peso %
99.04. 99	Coordinamento per l'ottimizzazione della gestione delle risorse comunitarie	Risorse effettivamente impegnate nei termini previsti/impegni calendarizzati nella DGR di programmazione delle procedure a valere sulle risorse comunitarie	78,49% (dato finale 2016)	100%	100%	15%
		Rispetto delle tempistiche definite per il 2018 nella DGR di programmazione delle procedure a valere sulle risorse comunitarie	83,33% (dato finale 2016)	100%	100%	
		Risorse effettivamente liquidate nell'anno/ liquidazioni calendarizzate nella DGR di programmazione delle procedure a valere sulle risorse comunitarie	17,05% (dato finale 2016)	100%	100%	
99.01. 99	Piena realizzazione degli obiettivi di spesa fissati sulla gestione delle risorse comunitarie	Raggiungimento target spesa certificata su risorse europee	-	100%	100%	14%

Fonte: Piano della qualità e della prestazione organizzativa 2018

La verifica del raggiungimento degli obiettivi del PQPO è affidata all'Organismo di Valutazione Indipendente (OIV), e i risultati del monitoraggio vengono riportati nella "Relazione annuale sulla qualità della prestazione", come disciplinato dall'articolo 28 sexies del Regolamento n. 33/R del 24 marzo 2010⁴¹.

L'inserimento dell'efficiente gestione dei fondi europei fra gli obiettivi di performance dell'amministrazione regionale è indice dell'importanza strategica che la politica comunitaria riveste per la Regione. Ciononostante, dalle interviste con l'AdG è emerso che la verifica del raggiungimento degli obiettivi di performance e i relativi meccanismi di premialità intervengono con tempistiche eccessivamente lunghe e per tale ragione rischiano di incidere in maniera solo marginale sulle effettive modalità di lavoro degli uffici.

4.2. Strumenti per l'attuazione del Programma

4.2.1. Misure per la semplificazione delle procedure e l'accelerazione di spesa

Nel corso del 2017 e 2018, l'AdG ha avviato una serie di misure volte a supportare l'avanzamento del Programma, nell'ottica del raggiungimento dei target del Performance Framework, attraverso procedure di semplificazione nella gestione delle operazioni e meccanismi di accelerazione della spesa. In particolare, le misure hanno riguardato:

- L'utilizzo dell'istituto dell'**overbooking**, in conformità agli indirizzi stabiliti dalla Decisione n. 13 del 10 luglio 2017;

⁴¹ Regione Toscana, Regolamento 24 marzo 2010, n. 33/R "Regolamento di attuazione della Legge Regionale 08/01/2009, n. 1" (Testo unico in materia di organizzazione ed ordinamento del personale).

- Misure di **semplificazione delle procedure di gestione e rendicontazione**, adottate con Delibera di Giunta n. 1343 del 7 dicembre 2017;
- L'approvazione di **specifici indirizzi per l'accelerazione della spesa**, con delibera n. 428 del 24 aprile 2018.
- **L'ottimizzazione dei sistemi informatici**.

Per quanto riguarda l'istituto dell'**overbooking**, la Decisione n. 13/2017 lo identifica quale "strumento fondamentale da utilizzare per il raggiungimento dei target finanziari previsti per i programmi operativi". Tale istituto rappresenta uno strumento adeguato a perseguire gli obiettivi di spesa, in quanto garantisce un maggiore assorbimento dei fondi, attraverso la copertura di spese ammissibili relative ad operazioni realizzate anche con fonti finanziarie diverse dalle risorse comunitarie. In particolare tramite l'overbooking è possibile individuare le procedure di evidenza pubblica finanziate con risorse regionali e statali, ma aventi requisiti tali da renderle ammissibili ai fondi comunitari, aumentando così il numero progetti utili per la certificazione delle spese e sostituendo operazioni o progetti che per ragioni diverse (operazioni soggette a revoca, ad un procedimento giudiziario o ad un ricorso amministrativo con effetto sospensivo) non possano essere finanziate. A tal fine, il Direttore Generale ha individuato un Cronoprogramma dei bandi a valere sulle risorse regionali e statali per le annualità 2017-2019, che rappresenta la base per l'identificazione degli interventi oggetto di overbooking sui programmi comunitari⁴².

Con la DGR n.1343/2017 la Regione ha inoltre approvato le nuove "Procedure di gestione degli interventi formativi oggetto di sovvenzioni a valere sul POR FSE 2014 - 2020", introducendo due misure di semplificazione per velocizzare le attività di gestione delle operazioni ed il relativo riconoscimento dei costi. Le opzioni semplificate introdotte coerentemente alle modalità attuative specificare dall'art. 67 del Regolamento (UE) 1303/2014, sono: **i tassi forfettari e le Unità di Costo Standard (UCS)**. Per quanto riguarda le UCS è previsto il ricorso al sistema dei costi unitari standard definiti dalla DGR 240/2011, mentre per il sistema di rendicontazione tramite tassi forfettari sono state previste le seguenti opzioni:

- Un *tasso forfettario fino al 40% dei costi diretti per il personale a copertura degli altri costi del progetto*, in conformità dell'art. 14.2 del Regolamento (UE) n. 1304/2013: tale modalità ha il vantaggio di ridurre la numerosità dei giustificativi di spesa oggetto di controllo, mantenendo tuttavia evidenza contabile dei costi di personale impegnato⁴³;
- Un *tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti per il personale a copertura dei costi indiretti del progetto*, ai sensi dell'art. 68.1 lett. b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013; tale modalità è volta ad eliminare l'onere amministrativo della dimostrazione dei costi indiretti e si adatta ad operazioni ad alto contenuto di spese diverse da quelle di personale (come ad esempio quelle finanziate sull'Asse B del POR FSE Inclusionione Sociale)⁴⁴.

Il ricorso a questi strumenti è considerato dall'amministrazione un fattore di successo ai fini di una gestione delle operazioni più snella ed efficiente, pur riconoscendo che l'applicazione dei

⁴² Regione Toscana, Decisione n.8 del 31 luglio 2017, "Approvazione del cronoprogramma dei bandi a valere sulle risorse regionali e statali per l'individuazione di spese rendicontabili in overbooking a valere sui fondi comunitari", allegato A.

⁴³ Regione Toscana, DGR 1343 del 4 dicembre 2017 "Approvazione delle "Procedure di gestione degli interventi formativi oggetto di sovvenzioni a valere sul POR FSE 2014 - 2020"

⁴⁴ Regione Toscana, ibid.

costi standard ha comunque comportato all'inizio oneri in termini di aggiustamento dei controlli sulla correttezza delle attività svolte dai beneficiari.

Ulteriori elementi di semplificazione e efficientamento dell'iter amministrativo sono stati introdotti con la DGR n. 428 del 24 aprile 2018 recante indirizzi di accelerazione della spesa espressamente orientati a velocizzare l'attuazione del PO e garantire, entro il 31 dicembre 2018, il conseguimento dei target di spesa definiti dal PF. In particolare, si prevedono le seguenti misure:

- L'adozione più ampia di procedure di *selezione automatica*, anche a sportello, definendo puntuali requisiti di ammissibilità in tutti i casi in cui ciò sia coerente con la tipologia di interventi da selezionare;
- La valutazione di proposte, da parte dei Responsabili di attività interessati, per *estendere la platea dei potenziali destinatari/beneficiari degli avvisi*, eliminando o riducendo eventuali limiti all'accesso, comunque compatibili con quanto previsto dal POR FSE e dai regolamenti;
- La riduzione dei tempi dei procedimenti di selezione e di attuazione di progetti, *prevedendo tempi certi*, pena la decadenza dal beneficio, in particolare:
 - o il tempo che intercorre tra l'atto di finanziamento del progetto, la sottoscrizione della convenzione e l'avvio effettivo delle attività progettuali;
 - o il tempo massimo di proroghe per l'avvio e la conclusione dei progetti, accordando il tempo strettamente necessario, mediante una valutazione caso per caso;
 - o i tempi di presentazione di eventuali integrazioni da parte dei beneficiari nei casi in cui emerga l'esigenza per l'amministrazione di richiedere integrazioni al beneficiario sulla documentazione già presentata; l'amministrazione dovrà fare una sola richiesta di integrazione ed il beneficiario dovrà produrre la documentazione completa entro 15 giorni, altrimenti sarà esaminata la sola documentazione già presentata;
- *L'estensione del ricorso all'istituto dell'overbooking* attuando le indicazioni contenute nella precedente Decisione di Giunta Regionale n. 13/2017.

4.2.2. Interventi sul personale

Sulla base delle indicazioni contenute nel primo Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) del 2014 la Regione Toscana ha avviato, nell'ambito dello Staff delle Autorità di Gestione, una analisi specifica finalizzata a elaborare un piano di riordino organizzativo, alla luce del contestuale riassetto istituzionale (vedi paragrafo 4.1, box 1), necessario per definire il quadro degli interventi sul personale dedicato alla gestione dei Programmi finanziati con fondi europei.

L'analisi ha evidenziato un'intensificazione delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo istruttorio a partire dal 2017 per effetto dell'avvio di un numero elevato di procedure e di bandi e per la contestuale necessità di garantire il rispetto degli indicatori del quadro di performance. Alla luce di queste evidenze la Regione ha individuato, con la DGR 609/2017, i criteri e le linee guida per la quantificazione del fabbisogno di personale per le strutture coinvolte nella gestione dei programmi comunitari. La delibera ha stabilito un percorso di assunzioni di 53 unità a tempo determinato, identificato come

fabbisogno ottimale per la gestione dei programmi comunitari nel periodo di programmazione 2014-2020. Di queste, 17 unità sono state assegnate al POR FSE andando ad affiancare tutti i RDA secondo una logica proporzionale in base all'entità di risorse gestite.

Data la struttura di governance del POR FSE che è gestito principalmente tramite strutture interne alla Regione, a differenza ad esempio del POR FESR in cui ci sono numerosi Organismi Intermedi che detengono funzioni attuative, il personale aggiuntivo è stato assorbito interamente dalla struttura amministrativa regionale con rilevanti benefici in termini gestionali.

4.2.3. Interventi di miglioramento del sistema informativo

Nel corso del 2017 e del 2018 sono stati promossi interventi di aggiornamento del sistema informativo per garantire il corretto esercizio delle nuove funzionalità gestionali, l'adeguamento ai nuovi adempimenti previsti dalla normativa nazionale (ad esempio in relazione alle procedure di invio delle domande di pagamento che sono state completamente informatizzate), nonché per velocizzare le attività dei processi istruttorio e gestionale.

In particolare nell'ambito del POR FSE, con DGR n.779 del 16/7/2018, è stato adottato uno schema standard di presentazione degli avvisi del FSE al fine di velocizzare e rendere omogenea la redazione degli avvisi da parte dei Settori RDA. La delibera inoltre rende obbligatorio il "Formulario on line" per la gestione delle domande di accesso ai bandi. Il formulario esisteva già per gli interventi individuali ma con la delibera il suo uso viene esteso a tutti i progetti. Lo strumento informatico messo a disposizione sul Sistema Informativo FSE3, oltre a garantire una maggiore trasparenza delle operazioni, consente di raccogliere le informazioni in maniera standardizzata, velocizzando la fase di valutazione e approvazione delle proposte progettuali e permettendo l'archiviazione informatizzata delle richieste di finanziamento.

Come ricordato nella Relazione Annuale di Attuazione del 2018, tali interventi hanno permesso di accelerare l'alimentazione del sistema informativo con i dati di avanzamento del PO, semplificare le attività istruttorie e di valutazione, e ridurre i tempi di approvazione delle graduatorie⁴⁵.

L'AdG ha inoltre dichiarato che l'amministrazione sta lavorando per rendere operativo il prima possibile il registro elettronico delle attività FSE. Lo strumento permetterebbe di indentificare chiaramente un'agenda delle attività, garantendo una maggiore efficienza nei controlli presso gli operatori.

4.3. Il contributo del Piano di Rafforzamento Amministrativo al PF

Come indicato nel precedente paragrafo 1.1, il PRA è stato un nuovo strumento operativo a disposizione delle amministrazioni per rafforzare la propria capacità. Il PRA non è direttamente collegato al PF, ma interviene sull'insieme delle criticità di una amministrazione nella gestione

⁴⁵ RAA 2018.

dei fondi europei e, quindi, indirettamente sulla sua capacità di conseguire la riserva di efficacia.

Sui risultati del PF ha inciso principalmente il primo PRA (2015-2016), in quanto il secondo è stato approvato a giugno 2018 e difficilmente può aver avviato azioni di portata tale da influire sulle performance di fine 2018.

Il primo PRA 2015-2016 della Regione Toscana⁴⁶ è stato definito quando non era ancora avviata la riorganizzazione della Regione ed ha avuto il principale obiettivo di mantenere elevata la performance regionale attraverso una serie di aggiustamenti in materia di semplificazione e organizzazione. Il suo riferimento per i tempi di attuazione delle diverse misure era la già citata legge regionale n.40 del 2009 e il rispetto effettivo di questi tempi era uno dei principali target del PRA.

Nel primo PRA Toscana le principali azioni di miglioramento amministrativo riguardanti il PO FSE erano:

- applicazione delle opzioni di semplificazione nella gestione dei costi di cui al regolamento CE 396/09;
- accentramento a livello regionale delle funzioni di programmazione ed emanazione della gran parte degli avvisi;
- nuovo modello organizzativo e gestionale del PO FSE 2014-20, che assicuri anche una riduzione del numero di organismi intermedi in relazione al riordino istituzionale delle Province;
- sviluppo del sistema informativo del FSE per garantire maggiore funzionalità e il dialogo con altri sistemi informativi, in primis il sistema informativo del lavoro, nonché il collegamento con il bilancio regionale e i beneficiari.

Queste azioni sono in larga parte quelle esaminate in precedenza a sostegno della performance regionale e trovano nel PRA una strutturazione strategica e una pianificazione temporale. La conclusione del primo PRA ha visto il completamento delle azioni previste ed il raggiungimento degli obiettivi iniziali.

Il contributo del PRA al raggiungimento del PF sembra, quindi, essere stato positivo; seppure diverse azioni di miglioramento fossero state definite e in parte pianificate prima dell'introduzione del PRA, esse hanno trovato in questo Piano una cornice strategica, un impegno di realizzazione nei confronti della Commissione e dei cittadini, e un riconoscimento istituzionale in quanto il PRA è stato approvato dalla Giunta regionale.

Il nuovo PRA approvato nel giugno del 2018 ha avuto ancora un limitato effetto sul PF di fine 2018, ma si muove sulla stessa linea del precedente confermando tra le azioni guida per il FSE:

- prosecuzione del processo di estensione dell'utilizzo delle opzioni di semplificazione dei costi;

⁴⁶ Delibera di Giunta regionale n. 1194 del 15 dicembre 2014

- definizione di uno schema standard degli avvisi del FSE e implementazione del formulario online per una maggiore standardizzazione delle informazioni e per velocizzare la fase di valutazione e consentire l'archiviazione informatizzata delle richieste di finanziamento;
- assunzioni di 53 unità a tempo determinato per la gestione dei programmi comunitari (non solo FSE) e/o statali;
- attività formative per il rafforzamento delle competenze del personale impiegato nella gestione dei fondi UE, anche alla luce delle esigenze scaturite dai cambiamenti organizzativi di questi anni;
- alcuni interventi migliorativi del sistema informativo finalizzati a rafforzare alcune funzioni e velocizzare le attività del processo istruttorio e gestionale in continuità con l'attività avviata ad inizio ciclo di programmazione.

5. Conclusioni e lezioni apprese

5.1. Conclusioni

Il PF ha rappresentato una sfida addizionale alla capacità amministrativa e all'efficienza della Regione Toscana nella gestione del PO FSE 2014-2020 poiché ha reso più stringenti e ambiziosi i target finanziari della regola "n+3" ed ha imposto il raggiungimento di corrispondenti target fisici.

La Regione Toscana è stata in grado di rispondere positivamente a questa sfida del PO FSE e, secondo i dati attualmente disponibili, a fine 2018 ha raggiunto i target del PF ed ha quindi diritto alla riserva di efficacia, pari al 6% del valore totale del PO.

Il conseguimento dei target del PF ha dovuto superare gli usuali vincoli gestionali (tempi di avvio delle attività, tempi di selezione dei beneficiari, realizzazione e rendicontazione degli interventi nei tempi stabiliti, ecc.) del PO, ma ha dovuto anche affrontare problemi straordinari derivanti dalla recente soppressione delle Province, dalla riorganizzazione della Regione e dalla partecipazione alle politiche sociali del FSE di uffici regionali e amministrazioni locali che hanno dovuto scontare un periodo di apprendimento delle regole del FSE e del PO.

Inoltre, la necessità di rivedere alcune parti del PO e l'allocazione delle risorse su alcuni interventi avevano condotto ad una riprogrammazione del PO e una conseguente revisione dei target del PF a inizio 2018. Questa riprogrammazione non ha comunque ridotto l'ambizione dei target del PF.

Il raggiungimento del PF e, più in generale, il mantenimento di elevati standard di efficienza nella gestione del PO FSE derivano da un insieme di **soluzioni strutturali e interventi congiunturali** che hanno caratterizzato il lavoro della Regione Toscana. Per soluzioni strutturali si intendono qui alcune caratteristiche di fondo dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale, mentre per interventi congiunturali si intendono i correttivi introdotti per far fronte a problematiche specifiche.

Tra le soluzioni strutturali si segnalano:

- **la pianificazione di dettaglio delle attività del PO** attraverso il "Provvedimento Attuativo di Dettaglio", che copre l'intero periodo di programmazione, e il "Cronoprogramma" che ha una valenza annuale. Questi due strumenti, tra loro integrati, individuano un preciso percorso di attuazione del PO ma soprattutto, attraverso atti di Giunta, responsabilizzano su di esso sia il livello politico sia l'amministrazione con precisi target temporali e finanziari;
- **L'inquadramento della pianificazione del PO all'interno di un efficace sistema di incentivi** attraverso una legge che fissa i tempi dei procedimenti amministrativi e la definizione degli obiettivi di performance dell'amministrazione nel Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa, i cui obiettivi inglobano gli obiettivi del PO;
- **Il costante e diffuso perseguimento di miglioramenti procedurali** attraverso l'introduzione dei costi forfettari e costi standard consentiti dalle recenti regole comunitarie e la definizione di "bandi standard" per accelerarne il disegno;
- **Significativi investimenti sui sistemi informativi** volti, in particolare, a dematerializzare e ad accelerare le procedure con i beneficiari.

Alcuni di questi elementi strutturali sono parte di un più ampio processo di semplificazione e miglioramento amministrativo avviato nel 2009 dalla Regione Toscana con la legge regionale n.40 e nel 2015 con la riorganizzazione delle AdG sotto la Presidenza della Regione. Nel complesso queste azioni, seppure con finalità molto più estese del PF, sembrano aver impattato positivamente sul funzionamento del PO FSE e sul raggiungimento dei target del PF.

Tra gli interventi congiunturali ricordiamo:

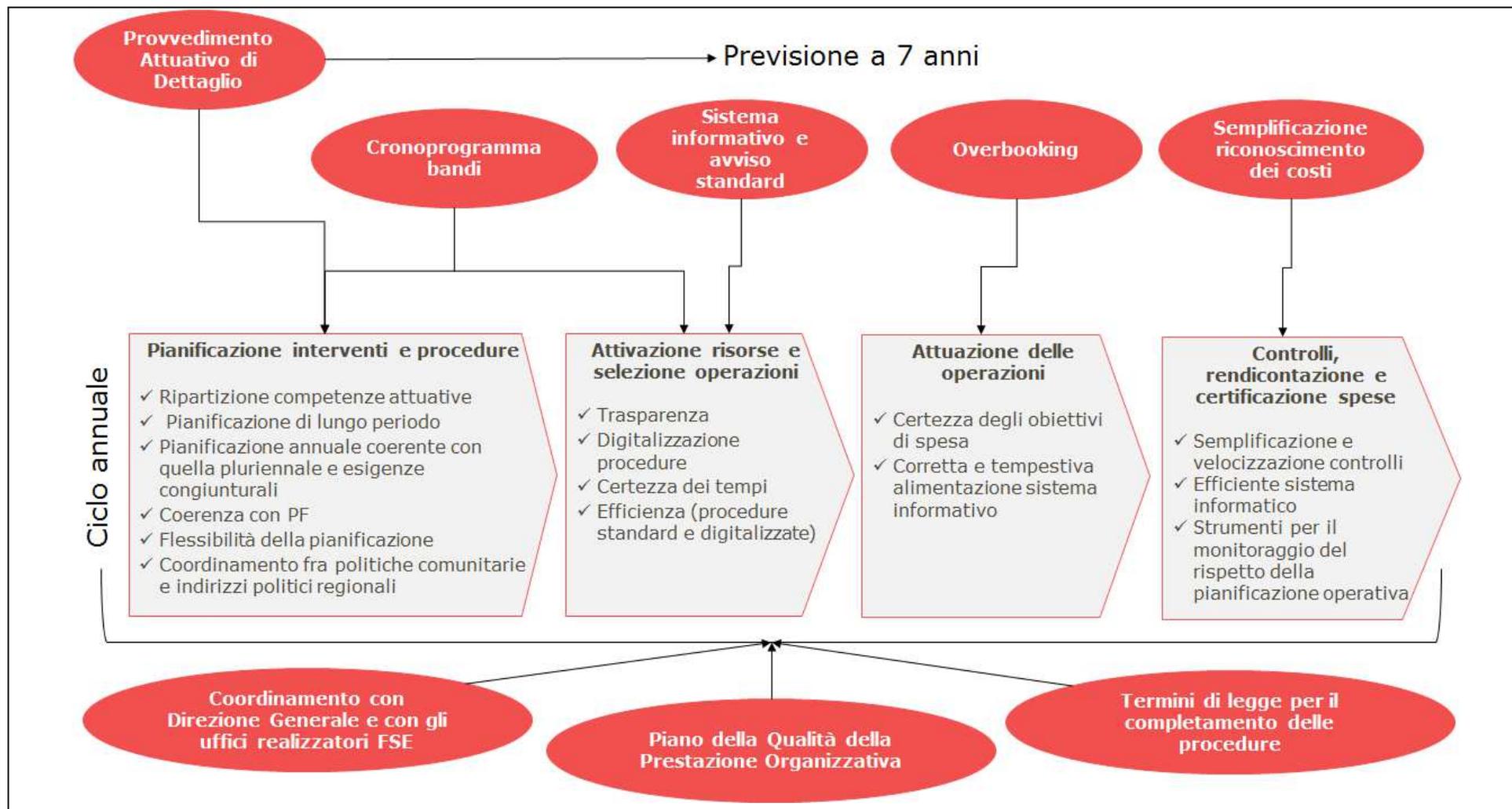
- **il ricorso all'overbooking e all'anticipazione dell'avvio del PO con risorse proprie della Regione** in modo da assicurare un costante e adeguato flusso di finanziamenti alle politiche FSE;
- **l'adozione tempestiva di azioni per accelerare la spesa**, quali l'utilizzo diffuso di procedure di selezione automatica, l'ampliamento dei destinatari in alcune azioni, l'intervento sui beneficiari perché attivino i progetti con tempi certi e non ricorrano a proroghe.

Il varo di un **piano di assunzioni a tempo determinato** al fine di supportare il lavoro degli enti coinvolti nell'attuazione dei Programmi comunitari nel periodo 2014-2020. Questi interventi congiunturali sono serviti a rispondere ad alcuni rallentamenti della spesa e sono parte integrante della strumentazione a disposizione delle Autorità di Gestione. Nel caso della Toscana si evidenzia una particolare capacità di attivare velocemente ed efficacemente queste misure, capacità che discende anche da un **buon coordinamento con il livello politico** tramite la Direzione Generale della Presidenza cui sottostanno le diverse AdG **e con il livello amministrativo** tra l'AdG del PO FSE e i diversi uffici responsabili degli interventi mediante costanti e sistematiche riunioni di monitoraggio. Anche il Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Toscana sembra aver svolto un ruolo positivo sull'efficienza complessiva del PO FSE riportando in una chiara e pubblica cornice strategica le azioni di miglioramento e le scadenze per la loro realizzazione; questo ha rafforzato il *commitment* dell'intera Regione, sul lato politico e su quello amministrativo, per la pronta realizzazione di quelle azioni.

La seguente figura sintetizza il ruolo delle diverse soluzioni organizzative e funzionali adottate dalla Regione Toscana sul ciclo di vita delle operazioni FSE e quindi sull'insieme del PO. Seppure alcune di queste soluzioni abbiano effetti diffusi, la figura mette in evidenza gli effetti più diretti sulle 4 principali fasi di attuazione (pianificazione e preparazione, attivazione e selezione, attuazione, controlli e pagamenti); il Piano della Qualità opera come incentivo complessivo, come anche le regole sui tempi delle procedure regionali definiscono per legge il tempo di attuazione entro cui gli uffici regionali devono lavorare in tutte le fasi.

Infine, ma non per ultimo, il coordinamento organizzato e sistematico, svolto a livello apicale dalla Direzione Generale sull'insieme della programmazione UE e a livello del PO FSE dell'AdG sugli uffici realizzatori, garantisce che queste soluzioni siano tra loro coerenti e funzionali e siano realizzate nei tempi utili.

Figura 1 Sintesi delle principali soluzioni organizzative e degli interventi specifici nella gestione del PO FSE 2014-2020 della Regione Toscana



Fonte: Ismeri Europa

5.2. Lezioni apprese

Il sistema di gestione esaminato in relazione al PF è solido ed efficace, quindi la prosecuzione del PO e l'impiego delle risorse della riserva di efficacia non dovrebbero incontrare problemi gestionali significativi. Tuttavia, è necessario mantenere l'attenzione sulla realizzazione dell'asse B riguardante le politiche sociali, dove nuovi attori e nuove reti di beneficiari sono stati attivati da poco e richiedono di consolidare la loro esperienza e capacità.

Al tempo stesso l'esperienza del PF e della gestione di questa prima fase del PO FSE sottolineano quanto siano rilevanti i benefici in termini di efficienza che scaturiscono dalla semplificazione procedurale e dall'utilizzo di più avanzati sistemi informativi. Una riflessione e progettualità in questa direzione va mantenuta e sviluppata anche nella prospettiva, ormai vicina, dei cambiamenti dei regolamenti del periodo 2021-2027 e dei conseguenti aggiustamenti procedurali.

Un terzo elemento di riflessione riguarda le modalità con cui assicurare che i beneficiari operino nei tempi e nelle modalità previste. Seppure questa problematica non sia stata troppo rilevante, essa si presenta spesso nella gestione del PO FSE e si accentua quando maggiori risorse vengono attivate. La revoca della convenzione al beneficiario inadempiente è sicuramente un possibile e dovuto strumento correttivo, peraltro già considerato dalla Regione Toscana, ma rischia al tempo stesso di ridurre la spesa e generare problemi di assorbimento. La verifica delle condizioni di accreditamento degli enti sembra un utile e possibile strumento di pressione sull'efficienza dei beneficiari e si potrebbe aprire una riflessione per un suo affinamento in questo senso.

In aggiunta a queste lezioni direttamente collegate al PO FSE della Regione Toscana è possibile trarre da questa valutazione ulteriori lezioni di più ampio respiro.

La prima lezione di carattere generale riguarda **la natura del PF** e il ruolo che questo potrebbe avere anche nella prossima programmazione. Nella sostanza l'analisi della esperienza Toscana ha mostrato come il PF sia per sua natura concentrato sull'efficienza della spesa, perché anche i target di output nella loro definizione sono derivati dai livelli di spesa attesi. Questa pratica non è del solo PO FSE Toscana ma è comune a tutti i PO nazionali. Nel contesto italiano, ove spesso le difficoltà gestionali affliggono le problematiche strategiche, il PF ha agito utilmente richiedendo alle amministrazioni uno sforzo addizionale in direzione dell'efficienza e questo sforzo può sfociare in miglioramenti strutturali, come si è visto nell'esperienza Toscana. Tuttavia, non si può non osservare che questo effetto non è necessariamente collegato ai risultati socio-economici del PO e che, quindi, il PF ha un ruolo limitato e indiretto sui quei risultati. Il suo effetto maggiore è quello di assicurare una riserva aggiuntiva di risorse spendibili sul territorio ma di per sé non assicura l'efficacia dei loro risultati.

La seconda lezione generale riguarda il valore di **buona pratica** dell'esperienza Toscana e quindi si rivolge alle altre amministrazioni nazionali perché colgano spunto dalla buona performance espressa dal modello gestionale del PO FSE della Toscana. Questo modello integra efficacemente: pianificazione di dettaglio a livello politico e amministrativo; responsabilità chiare e inequivocabili dei diversi uffici e relativi incentivi al raggiungimento dei

target; investimenti costanti in semplificazione e informatizzazione; buon coordinamento verticale ed orizzontale tra i diversi uffici. I PRA e la prossima programmazione dei fondi SIE dovrebbero riflettere attentamente su questi temi e produrre indicazioni per tutte le amministrazioni a partire da questa esperienza e da altre simili.

Appendice

Tabella 9 Quadro di performance del POR Toscana FSE 2014-2020: esito della riprogrammazione e target intermedi e finali ripartiti per genere

Ass e	Indicatore	POR FSE I versione Target 2018			POR FSE I versione Target 2023			POR FSE Riprogrammato Target 2018			POR FSE Riprogrammato Target 2023		
		U	D	T	U	D	T	U	D	T	U	D	T
A	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	143.679	189.168	332.847	261.972	344.915	606.887	222.309	292.693	515.002	405.263	533.574	938.837
	Persone inattive (N°)	5.587	7.357	12.944	21.722	28.599	50.321	3.718	4.895	8.613	18.635	24.534	43.169
	Spesa certificata (v.a. €)			135.825.413			382.606.798			104.314.384			383.685.092
B	Partecipanti con disabilità (N°)	2.887	3.179	6.066	6.106	3.497	9.603	3.857	2.209	6.066	6.106	3.497	9.603
	Micro, piccole e medie imprese finanziate (N°)			195			489			195			489
	Spesa certificata (v.a. €)			42.511.867			146.592.644			24.524.669			153.880.276
C	Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo (N°)	656	1.055	1.711	1.967	3.166	5.133	656	1.055	1.711	1.967	3.166	5.133
	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2) (N°)	1.171	1.885	3.056	2.132	3.430	5.562	1.235	1.988	3.223	2.228	3.584	5.812
	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4) (N°)	288	119	407	383	617	1.000	288	119	407	383	617	1.000
	Titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8) (N°)	1.399	2.251	3.650	2.617	4.210	6.827	435	966	1.401	1.987	3.197	5.184

Ass e	Indicatore	POR FSE I versione Target 2018			POR FSE I versione Target 2023			POR FSE Riprogrammato Target 2018			POR FSE Riprogrammato Target 2023		
		U	D	T	U	D	T	U	D	T	U	D	T
	Spesa certificata (v.a. €)			47.202.831			168.581.540			27.036.385			160.215.614
D	N. progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale (N°)			1			1			1			1
	Spesa certificata (v.a. €)			1.776.703						1.665.659			5.863.706

Fonte: POR Toscana FSE 2014-2020