



Regione Toscana



GIUNTA REGIONALE TOSCANA

**POR “COMPETITIVITÀ REGIONALE
E OCCUPAZIONE” FESR 2007-2013**

Rapporti di valutazione on-going

Primo Rapporto di Valutazione Tematica:

Il sistema di gestione e controllo del POR FESR Toscana

Maggio 2013

Le ali alle tue idee



Indice

| | |
|--|-----------|
| Introduzione | 4 |
| 1. Obiettivo e approccio metodologico | 5 |
| 1.1. Domande di valutazione | 5 |
| 1.2. Metodologia | 5 |
| 2. Organizzazione e coordinamento del sistema di gestione e controllo | 8 |
| 2.1. Principi e requisiti del sistema di gestione e controllo | 8 |
| 2.2. La struttura del sistema di gestione del POR Toscana | 10 |
| 2.3. Ruoli e funzioni degli attori del sistema di gestione | 13 |
| 2.3.1. Responsabile di Attività..... | 15 |
| 2.3.2. Responsabile di Gestione | 17 |
| 2.3.3. Responsabile di Controllo e Pagamento..... | 18 |
| 2.4. Risultati emersi: gli aspetti organizzativi..... | 19 |
| 2.5. Risultati emersi: le relazioni e il coordinamento tra gli attori coinvolti..... | 21 |
| 2.6. Risultati emersi: un approfondimento sulle attività di controllo e pagamento..... | 24 |
| 3. Il sistema di monitoraggio | 29 |
| 3.1. Descrizione del sistema | 29 |
| 3.2. Risultati emersi: analisi del sistema di monitoraggio..... | 30 |
| 4. Conclusioni e raccomandazioni | 34 |
| 4.1. Conclusioni..... | 34 |
| 4.2. Raccomandazioni a breve termine | 35 |
| 4.3. Raccomandazioni a medio termine: una riflessione sul 2014-2020..... | 36 |
| Bibliografia | 39 |
| Appendici..... | 40 |
| Appendice 1: Template interviste | 40 |
| Appendice 2: Incontri realizzati..... | 42 |
| Appendice 3: Esempi di analisi delle procedure | 43 |

Glossario

| | |
|-------|---|
| AdA | Autorità di Audit |
| AdC | Autorità di Certificazione |
| AdG | Autorità di Gestione |
| DAR | Documento di Attuazione Regionale |
| DG | Direzione Generale |
| IGRUE | Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea |
| LdI | Linee di Intervento del POR |
| OI | Organismo Intermedio |
| PIUSS | Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile |
| PEC | Posta elettronica certificata |
| POR | Programma Operativo Regionale |
| PTA | Politiche Territoriali e Ambientali |
| RAC | Rapporti Annuali di Controllo |
| RAE | Rapporto Annuale di Esecuzione |
| RdA | Responsabile di Attività |
| RdG | Responsabile di Gestione |
| RdCP | Responsabile di Controllo e Pagamento |
| RT | Regione Toscana |
| Sgc | Sistema di gestione e controllo |

INTRODUZIONE

Il servizio di valutazione del POR FESR Toscana 2007-2013 prevede la realizzazione di analisi tematiche di approfondimento, focalizzate su aspetti specifici. Il capitolato prevedeva un primo approfondimento tematico sui processi di implementazione del POR.

D'accordo con la Regione si è deciso a tal fine di concentrare il primo rapporto di approfondimento sul sistema di gestione e controllo del POR FESR 2007-2013¹. In particolare, la valutazione ha approfondito tre aspetti centrali del sistema di gestione: il modello organizzativo, il ruolo degli organismi intermedi e le relazioni tra loro e gli altri attori², in particolare modo la Regione, ed il funzionamento del sistema di monitoraggio e del sistema informativo.

Il rapporto è stato realizzato tra fine gennaio e maggio 2013³, come richiesto dal contratto. Le analisi si sono strutturate per un verso su una ricostruzione del sistema di gestione e controllo, tramite un'attenta lettura della documentazione regionale, per un altro verso su una intensa attività di analisi sul campo, sia presso gli organismi intermedi che presso i funzionari regionali responsabile dell'attuazione del POR. Il rapporto è redatto con uno stile operativo e mirante alla sintesi degli elementi utili al decisore degli interventi.

Il Rapporto tematico si articola in 4 Capitoli. Nel primo capitolo si descrivono gli obiettivi e la metodologia del Rapporto. Il capitolo 2 tratta degli aspetti organizzativi del sistema e degli aspetti di coordinamento tra gli attori; un approfondimento è stato dedicato alla tematica del controllo e pagamento, che nel corso delle analisi sul campo è emerso come un tema rilevante all'intero del sistema di gestione. Il capitolo 3 è dedicato al sistema di monitoraggio, in particolare ai ruoli degli attori che devono alimentarlo e al sistema informativo di supporto. Il capitolo 4, infine, riporta le principali conclusioni delle analisi e raccomandazioni, articolate in raccomandazioni specifiche e relative al breve periodo e spunti di riflessioni alla luce delle nuove regole contenute nelle bozze dei regolamenti 2014-2020.

¹ Cfr. Verbale di esecuzione del Servizio, 17 Dicembre 2012.

² Rispetto alla precedente programmazione vi è stata una semplificazione nel numero di Organismi intermedi coinvolti. E' apparso pertanto necessario comprendere se il nuovo modello gestionale, semplificato, funziona efficacemente.

³ A metà Gennaio si è presentato, come da capitolato il piano di lavoro relativo a questo prodotto, per concordare finalità e approccio con la Regione Toscana.

1. OBIETTIVO E APPROCCIO METODOLOGICO

1.1. DOMANDE DI VALUTAZIONE

La valutazione tematica sul "Sistema di gestione del POR CREO" ha l'obiettivo di analizzare e verificare l'efficacia e l'efficienza del sistema di gestione e controllo del Programma operativo della Regione Toscana per il periodo di programmazione 2007-2013.

Il principale scopo della valutazione è quello di verificare l'organizzazione, il funzionamento e l'operato dei principali organismi preposti all'attuazione del Programma, con un'attenzione particolare al ruolo degli organismi intermedi. Questi ultimi, infatti, sebbene ridotti di numero rispetto alla precedente programmazione, hanno un ruolo importante all'interno della gestione del POR, avendo in capo, come verrà meglio descritto successivamente, funzioni di gestione e controllo delle attività e funzioni di monitoraggio⁴.

Come descritto nel piano di lavoro presentato a Gennaio e discusso con la Regione, le principali domande di valutazione dello studio sono le seguenti:

- *L'organizzazione del sistema gestionale è adeguata a garantire una buona operatività dell'attuazione? Quali elementi di forza e quali eventuali criticità si evidenziano ancora come presenti?*

All'interno di questo primo ambito di analisi l'attenzione è stata quindi dedicata all'adeguatezza dei diversi modelli organizzativi degli attori, in particolare le Direzioni generali (DG) coinvolte e gli Organismi intermedi (OI), in termini di chiarezza dei ruoli e delle funzioni assegnate e adeguatezza delle risorse umane a disposizione;

- *Come opera il coordinamento tra i diversi attori e lo scambio di flussi informativi, in particolare tra DG e OI?*

Come si vedrà più avanti la necessità di comprendere le modalità di coordinamento tra DG e OI deriva dalle stesse caratteristiche del sistema gestionale del programma, che per molte linee di intervento, prevede la partecipazione di più soggetti differenti con ruoli diversi (di responsabili di attività, di gestione e di controllo/pagamento) all'interno del ciclo di vita di uno stesso intervento;

- *Il sistema informativo e di monitoraggio è stato gestito in modo efficiente ed è stato in grado di restituire i dati attesi?*

Il monitoraggio ha un ruolo centrale nel sistema di gestione delle politiche di coesione, che crescerà nella prossima programmazione 2014-2020⁵. La regione Toscana ha già realizzato diverse azioni per migliorare il proprio sistema di monitoraggio del POR, come ad esempio la revisione degli indicatori e dei target; in questa sede focalizziamo l'attenzione sul funzionamento operativo del sistema.

1.2. METODOLOGIA

L'approccio metodologico si è basato su due linee di attività principali, l'analisi desk dei principali documenti attuativi e le interviste sul campo, che vengono descritte di seguito.

⁴ Un organismo intermedio in particolare, ARTEA, ha un ruolo rilevante all'interno del POR, perché trasversale a quasi tutte le linee di intervento. Per questa ragione molto spazio si è dedicato in questo rapporto ad ARTEA.

⁵ Si veda il regolamento 1828-2006 ed European commission, 2006, Indicative guidelines on evaluation methods - Monitoring and evaluation indicators, Working Document No. 2. Per il 2014-2020 si veda il regolamento generale presentato in bozza, ad oggi ancora non approvato.

Inoltre, per l'impostazione del lavoro, oltre alla condivisione con la Regione Toscana il valutatore ha beneficiato della possibilità di partecipare, in qualità di osservatore, ad una riunione di "lavoro" degli attori del POR (funzionari regionali e organismi intermedi) che si è svolta l'11 Febbraio 2013; tale occasione ha consentito di ricavare un primo set di indicazioni sulle problematiche di gestione e del sistema di monitoraggio più rilevanti, approfondite poi nel corso delle analisi.

Analisi desk della documentazione

L'analisi documentale ha consentito di ricostruire il modello "teorico" della struttura organizzativa e del sistema gestionale del POR, in termini di ruoli, modalità di interazione, procedure attuative e sistema di monitoraggio.

I documenti di riferimento sono stati i seguenti:

- Decisione della Giunta regionale n.29 del 13 febbraio 2012 "Modifica della Decisione di Giunta regionale n.21 del 31/05/2010 inerenti la relazione sul sistema di gestione e controllo", con i relativi allegati:
 - Allegato A - Relazione sui sistemi di gestione e controllo
 - Allegato B - Disposizioni in materia di gestione, sorveglianza e controllo
 - Allegato C – Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione della spesa del POR CReO
 - Allegato D – Metodi e strumenti per i controlli di primo livello
 - Allegato E – Piste di controllo
- Documenti di attuazione regionale, DAR, nelle diverse versioni (quella attuale è la XVII^{ma} del Novembre 2012) e altri documenti di interesse (delibere regionali, convenzioni, accordi, protocolli, bandi);
- Il Rapporto annuale di esecuzione (RAE), 2011
- I Rapporti annuali di controllo redatti dall'Autorità di Audit (RAC 2010 – RAC 2011 – RAC 2012).

Interviste sul campo

Le interviste sul campo hanno permesso di comprendere e approfondire meglio l'organizzazione di cui i diversi attori si sono dotati (es. ripartizione dei ruoli, quantità delle risorse umane a disposizione), i principali iter procedurali per la realizzazione delle diverse attività, le soluzioni innovative realizzate e le criticità riscontrate. Le interviste, in mancanza anche di dati procedurali di monitoraggio, hanno permesso di identificare eventuali elementi di attrito tra il modello gestionale "pensato" sulla carta e le modalità concrete di operare dei diversi attori, consentendo la individuazione e la condivisione delle principali criticità emerse nel corso di questi anni.

Le interviste sono state strutturate nel seguente modo:

- *Incontri collettivi* con i funzionari regionali che svolgono le funzioni di responsabili di attività (RdA) delle cinque Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del POR: la DG

Politiche Territoriali e Ambientali, la DG Competitività, la DG Cittadinanza, DG Organizzazione, e DG Presidenza;

- *Incontri con i responsabili* di gestione (RdG) e i responsabili di controllo e pagamento (RdCP) degli Organismi intermedi (ARTEA, Sviluppo toscana, Fidi Toscana, Sici). Con Artea è stato svolto anche un secondo incontro per approfondire le modalità di funzionamento del sistema informativo;
- Incontri *face to face* con due RdA al fine di ricostruire l'iter di due procedure attuative, relative ad opere infrastrutturali e aiuti alle imprese;
- Un incontro con l'Autorità di gestione e l'Autorità di certificazione.

Inoltre, ai funzionari della Regione partecipanti agli incontri è stata richiesta la compilazione di un breve questionario, al fine di raccogliere informazioni sul punto di vista degli stessi in merito a elementi di criticità del sistema di gestione e di coordinamento con gli organismi intermedi.

In appendice vengono presentati: il *template* utilizzato negli incontri con i funzionari regionali (sebbene ad ogni incontro sia stato adattato di volta in volta), l'elenco degli incontri svolti sul campo, i risultati dell'analisi delle procedure svolte con un paio di funzionari.

2. ORGANIZZAZIONE E COORDINAMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO

2.1. PRINCIPI E REQUISITI DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO

Il modello di gestione e di *governance* del POR CReO 2007-2013 della Regione Toscana si ispira ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, così come definiti dai Regolamenti comunitari n.1083/2006 (artt.58-62) e n.1028/2006 (Articoli sezione 3) e successivamente declinati a livello regionale nei documenti di attuazione specifici, integrati con la normativa generale che disciplina l'organizzazione amministrativa della Regione.

Con riferimento al sistema di gestione e controllo dei Programmi Operativi la programmazione 2007-2013 aveva introdotto delle significative novità descritte chiaramente nel quadro normativo comunitario. Il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo era stato individuato dal legislatore comunitario come una condizione necessaria al fine di garantire il corretto utilizzo delle risorse e raggiungere le priorità e gli obiettivi della politica di coesione. In particolare, i sistemi di gestione e controllo dovevano fondarsi sui principi di decentramento e responsabilità, così come di proporzionalità dei controlli.

I principi generali dei sistemi di gestione e controllo previsti dalla normativa comunitaria (art.58 del Reg. n.1083/2006) prevedono che: le funzioni degli organismi coinvolti siano chiaramente definite e assegnate, e adeguatamente separate tra loro; le procedure siano rivolte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate nell'ambito del PO; siano introdotti sistemi informatizzati di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria, disposizioni per la verifica del funzionamento dei sistemi, e procedure per garantire un'adeguata pista di controllo; siano stabilite, infine, procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Emerge chiaramente l'intento del legislatore comunitario di rafforzare i sistemi di gestione e controllo con un'attenzione particolare alla chiarezza nella ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti. Per questo il Regolamento individua con puntualità le autorità e gli organismi responsabili della gestione e del controllo (artt.61-62 del reg. n.1083/2006), le loro competenze e funzioni, fornendo un *modello organizzativo* di base cui adeguarsi. Esso è identificato dall'art.59 del Reg. n.1083/2006, secondo cui ogni PO deve avere:

- Un'Autorità di Gestione (AdG) ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale designato dallo Stato membro a gestire il PO"⁶;
- Un'Autorità di Certificazione (AdC) ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni

⁶ Le funzioni dell'AdG sono declinate nell'art. 60 del Reg. n. 1083/2006.

di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione⁷;

- Un'Autorità di Audit (AdA) ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun PO con la responsabilità di verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo"⁸.

Sulla base delle funzioni svolte, le tre Autorità assumono strutture differenti: l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit hanno una responsabilità monofunzionale (rispettivamente di certificazione e di controllo) e, pertanto, si basano su strutture piuttosto semplici e lineari, mentre l'Autorità di Gestione svolge una molteplicità di funzioni (gestione, monitoraggio, controlli di primo livello, contributo alla sorveglianza, rendicontazione) e richiede un particolare sforzo di organizzazione nell'attribuzione di tali funzioni. Per questo si parla di *Struttura di gestione* dell'AdG che comporta l'individuazione al suo interno o all'esterno di soggetti differenti a cui affidare le molteplici funzioni ad essa assegnate.

Inoltre, accanto alle Autorità sopra richiamate l'art.59 del Reg. n.1083/2006 stabilisce la possibilità di individuare uno o più Organismi Intermedi al fine di svolgere parte o la titolarità dei compiti dell'Autorità di Gestione o di Certificazione, sotto la loro responsabilità. Tali funzioni, che possono riguardare attività di gestione, controllo di primo livello e certificazione della spesa nei confronti dei Beneficiari, vengono definite sulla base del modello organizzativo definito da ogni singola Amministrazione.

Pertanto, è la singola Amministrazione a stabilire l'organizzazione del sistema di gestione e controllo (ovvero i rapporti tra le Autorità) e allo stesso tempo i rapporti intercorrenti tra le Autorità e i soggetti esterni coinvolti nel processo di attuazione del Programma. Nel definire tali modelli organizzativi è necessario, come anche a livello comunitario si tende a sottolineare, tenere in considerazione le peculiarità e le esperienze sviluppate nei precedenti periodi di programmazione valorizzando e adeguando, laddove necessario, le strutture già avviate e sperimentate.

Ulteriore aspetto di particolare rilievo è la formazione del capitale umano. Il *know how* e le competenze acquisite sono riconosciute come un elemento fondamentale per garantire una corretta *governance* del sistema. In tale ottica, la formazione, lo scambio di conoscenza e le buone pratiche (*learning organisation*) rappresentano un valore aggiunto per la piena efficienza dei sistemi di gestione.

Sulla base di questi principi della normativa comunitaria, come detto, ogni Amministrazione e AdG è responsabile di definire il proprio modello di gestione e controllo del programma. Il prossimo paragrafo approfondisce come la Regione Toscana abbia disegnato il proprio modello di gestione e controllo sulla base dei principi visti in precedenza.

⁷ Le funzioni dell'AdC sono declinate nell'Art. 61 del Reg. n. 1083/2006.

⁸ Le funzioni dell'AdA sono declinate nell'Art. 62 del Reg. n. 1083/2006.

2.2. LA STRUTTURA DEL SISTEMA DI GESTIONE DEL POR TOSCANA

Il Programma Operativo Regionale (POR) "Competitività e occupazione" per gli anni 2007-2013 della Toscana, cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), è stato approvato con Decisione della Commissione Europea C(2007) n.3785 1 agosto 2007⁹.

Il POR CREO si articola in *Assi prioritari* (i quali declinano gli obiettivi specifici e operativi e definiscono il piano finanziario di riferimento per l'attuazione e la certificazione delle spese degli interventi adottati) e in *Attività* programmate per l'attuazione di ciascuno di tali Assi prioritari. Le modalità di attuazione del POR prevedono che sia l'Autorità di gestione del programma a definire i *Piani e gli strumenti operativi* per assicurare un'attuazione efficiente ed efficace degli interventi programmati¹⁰.

In questo quadro l'Autorità di gestione del POR ha provveduto alla formulazione del Documento di Attuazione Regionale (DAR), approvato – nella sua ultima versione n.17 – con Delibera G.R. n.1010 del 19/11/2012¹¹. Tale documento è uno strumento di programmazione complementare e di dettaglio che contiene disposizioni sulle modalità di gestione delle risorse e dell'attuazione degli interventi del POR e allo stesso tempo prevede procedure e strumenti di attuazione che permettano una sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Scendendo più nello specifico dell'oggetto della presente valutazione, il Sistema di gestione e controllo (Sgc) è descritto negli atti e nei documenti contenuti nella Decisione della Giunta Regionale n.29 del 13 febbraio 2012, che modifica e integra la precedente Decisione n. 21 del 31 maggio 2010¹².

Il modello organizzativo del POR CREO Toscana si basa su una struttura di tipo funzionale in cui l'articolazione tra le Autorità riflette la ripartizione e la separatezza delle funzioni in conformità alle prescrizioni della normativa comunitaria. All'interno dell'Autorità di gestione è stata mantenuta una struttura gerarchico-flessibile con l'obiettivo, condiviso a livello comunitario, da una parte di identificare con chiarezza i diversi livelli di responsabilità e dall'altra di favorire l'adozione di soluzioni tempestive e un fluido scambio di informazioni.

⁹ La Delibera della Giunta Regionale Toscana n. 698 dell'8 ottobre 2007, costituisce la presa d'atto della Decisione comunitaria di approvazione del POR, da ultimo modificata con Delibera GR n.124 del 20/02/2012 che prende atto della Decisione comunitaria C(2012)351 del 25/01/2012 di approvazione dell'ultima modifica del POR.

¹⁰ A cui si aggiunge la previsione della legge regionale 67 del 21 dicembre 2007 (art. 12) che richiede l'approvazione da parte della Giunta regionale di un documento di attuazione pluriennale che fissi gli obiettivi, le finalità, le tipologie di intervento nell'ambito delle strategie di intervento formulate dal Piano regionale di Sviluppo (PRS) in cui risulta collocato il POR.

¹¹ L'Autorità di gestione del POR ha approvato il Documento di Attuazione Regionale (DAR) del POR 2007-2013 FESR della Toscana, al fine di definire la programmazione operativa delle Attività, dei Piani e degli altri strumenti individuati dal programma operativo approvato con Decisione della Commissione Europea.

¹² In particolare si fa riferimento a: ALLEGATO A - Relazione su sistemi di gestione e di controllo; ALLEGATO B- Disposizioni in materia di gestione, sorveglianza e controllo; ALLEGATO C – Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione della spesa del POR CREO; ALLEGATO E – Piste di Controllo.

In coerenza con l'articolo 59 del Regolamento 1083/2006 sono state individuate le tre Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit, come organismi che operano in un contesto di funzioni nettamente separate. Come abbiamo avuto modo di evidenziare nel paragrafo precedente, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit hanno una responsabilità monofunzionale e per questo presentano una struttura lineare. Al contrario l'Autorità di gestione, svolgendo una pluralità di funzioni come la programmazione, la gestione, il monitoraggio, i controlli di primo livello, il contributo alla sorveglianza, e la rendicontazione, necessita di una struttura complessa. Per questo all'interno della Struttura di gestione troviamo diversi soggetti, con responsabilità differenziate, sotto il coordinamento e la responsabilità generale dell'AdG. L'Autorità di gestione del POR CReO adempie le funzioni definite dall'art.60 del Reg. comunitario n.1083/2006, che sono::

- Garantire il corretto svolgimento delle operazioni per l'attribuzione dei finanziamenti;
- Accertarsi, se necessario anche attraverso verifiche in loco su base campionaria, dell'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati, dell'esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari, della conformità delle stesse alle norme comunitarie e nazionali;
- Garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione attuata nell'ambito del POR, e assicurare la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione;
- Garantire il mantenimento di un sistema di contabilità separata;
- Guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e mantenere rapporti con la Commissione a cui presentare i Rapporti annuali e finali di esecuzione;
- Adozione delle piste di controllo;
- Garantire procedure di informazione e di sorveglianza per le irregolarità ed il recupero degli importi indebitamente versati.

Per lo svolgimento di tali funzioni l'AdG si avvale del supporto dei seguenti organismi¹³:

- Assistenza tecnica al POR (monitoraggio, segreteria CdS, ecc.) – 3 unità
- Responsabile dei controlli di Primo Livello – 2 unità
- Valutazione del POR e dei progetti integrati – 1 unità
- Comunicazione del POR – 1 unità

In particolare, il Responsabile dei controlli di primo livello assicura il coordinamento delle attività di controllo tra cui: l'individuazione del campione di operazioni da sottoporre a controllo in loco di primo livello; l'organizzazione dei flussi informativi e l'acquisizione delle

¹³ Funzioni assegnate attraverso il Decreto n.1751 del 29 aprile 2008.

segnalazioni inerenti le irregolarità effettuate dai soggetti responsabili (RdCP, AdA, AdC, Guardia di finanza, ecc.).

Accanto all'AdG il modello di gestione prevede il coinvolgimento di Organismi intermedi, a cui sono delegate in particolare le funzioni di gestione, controllo di "primo livello" e pagamento di numerose Attività/Linee di Intervento. Tale struttura organizzativa riprende quella sperimentata con il precedente DOCUP 2000-2006, ma si differenzia sostanzialmente per la riduzione degli Organismi Intermedi coinvolti, privilegiando una logica di semplificazione e concentrazione delle funzioni in capo a pochi soggetti. Oltre al fattore numerico emerge un'ulteriore peculiarità del modello che tende ad attribuire le funzioni di programmazione, indirizzo, e controllo alla Regione, mentre quelle di gestione, controllo di primo livello e rendicontazione ricadono sugli Organismi Intermedi.

Attualmente gli Organismi Intermedi sono cinque: Artea, Sviluppo Toscana (entrambi soggetti *in house* della Regione Toscana), Fidi Toscana Spa, SICI, Artigiancredito Toscano. Per tutti questi soggetti è stata scelta la formula di organismi intermedi, attraverso la stipula di specifiche convenzioni.

Entrando più nel dettaglio, gli Organismi intermedi sono:

- a. Fidi Toscana SpA, per le tre Linee di intervento dell'Asse 1 del POR (Linea 1.3.a – Aiuti alla ricerca e innovazione per le imprese dei settori manifatturieri, Linea 1.4.b1 – Fondo di garanzia; Linea 1.4.a2 Fondo per prestiti ed altri strumenti finanziari)¹⁴;
- b. ARTEA - Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura a cui sono affidate le funzioni di gestione, controllo di primo livello e pagamento di molteplici Attività/Linee di intervento nell'ambito degli Assi del POR¹⁵;
- c. Sviluppo Imprese Centro Italia SGR Spa – SICI, per una Linea di intervento dell'Asse 1 del POR (Linea 1.4.a1) "Fondo Toscana Innovazione"¹⁶;
- d. Sviluppo Toscana Spa, alla quale a partire dal 2009 sono state affidate funzioni di

¹⁴ Le fonti di riferimento sono: Contratto stipulato (12/09/2007) fra Regione Toscana e Fidi Toscana a seguito dell'aggiudicazione della gara pubblica di appalto con procedura aperta (11/06/2007) indetta dall'Amministrazione regionale; atto aggiuntivo al contratto suddetto (Decreto Dirigenziale n. 6122 del 3/12/2008); Accordo di finanziamento subordinato tra Regione Toscana e FIDI approvato con decreto dirigenziale n. 265 del 15/01/2009 (con modifica attraverso decreto dirigenziale n. 5024 del 14/10/2009; contratto stipulato in data 22/09/2010 fra Regione Toscana, e il raggruppamento temporaneo di imprese composto da Fidi Toscana, Artigiancredito Toscano e MPS Capital Service approvato con Decreto Dirigenziale n. 4107 del 23/07/2010; infine, accordo di finanziamento tra Regione Toscana e il raggruppamento temporaneo di imprese composto da Fidi Toscana, Artigiancredito Toscano e MPS Capital Service approvato con Decreto Dirigenziale n. 730 del 4/04/2011.

¹⁵ Le fonti di riferimento sono: Delibera G.R. n. 998 del 01/12/2008, che affida ad Artea il ruolo di Organismo intermedio per lo svolgimento delle funzioni di controllo e pagamento del POR; Delibera di Giunta Regionale n. 649 del 27/07/2009, che integra la Delibera G.R. n. 998/2008 ed affida ad Artea il ruolo di Organismo intermedio per lo svolgimento di alcune funzioni connesse alla gestione delle Attività del POR; Delibera G.R. n. 1074 del 30/11/2009, che approva lo schema di Disciplinare tra la Regione Toscana ed Artea per l'affidamento dei compiti di gestione, di pagamento e di controllo di primo livello delle Attività/Linee di intervento del POR (che modifica la precedente Delibera RG n. 902 del 19/10/2009). Nell'ambito delle diverse Attività degli Assi Prioritari del POR ciascun Responsabile di Attività provvede – con Decreto Dirigenziale – ad approvare il Disciplinare che delega le funzioni di gestione, controlli e pagamenti ad Artea.

¹⁶ Le fonti di riferimento sono: decreto dirigenziale n. 2172 del 20/05/2008 e l'atto aggiuntivo all'accordo di finanziamento con decreto dirigenziale n. 5537 del 9/11/2009.

gestione nell'ambito delle procedure di accesso ai finanziamenti delle Attività/Linee di intervento e per eventuali variazioni in itinere inerenti i beneficiari e gli interventi finanziati dal programma nell'ambito degli Assi 1-5 (attraverso la sottoscrizione, da parte dei singoli Responsabili regionali, di appositi Disciplinari con il nuovo Organismo intermedio)¹⁷;

- e. Artigiancredito Toscano Sc per la Linea di intervento 1.4.a2 – Fondo per prestiti ed altri strumenti finanziari¹⁸.

2.3. RUOLI E FUNZIONI DEGLI ATTORI DEL SISTEMA DI GESTIONE

Il modello operativo, adottato dall'AdG per la gestione delle Attività del POR, si articola su tre figure che seguono le principali fasi delle operazioni cofinanziate dal FESR, che sono:

- *Responsabile di Attività (RdA)*
- *Responsabile di gestione (RdG)*
- *Responsabile del controllo e pagamento (RdCP)*

Tale ripartizione è estremamente capillare in quanto si ripete per tutte le Attività/Linee di intervento del POR CReO (in totale 25 linee di attività e 55 linee di intervento).

Si sottolinea come tale struttura tripartita tra RdA, RdG e RdCP sia valida sempre tranne quando la Regione Toscana è beneficiaria diretta. In quest'ultimo caso, infatti, al fine di garantire una più marcata separazione delle funzioni di controllo e verifica (in pieno rispetto dell'art.14, V c., del Regolamento n.1828/2006) le funzioni di controllo e di pagamento sono state divise: la responsabilità dei controlli di primo livello è affidata ad un Dirigente responsabile di un Settore dell'Amministrazione regionale, diverso dal Settore che assicura le funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione dell'Attività che finanzia gli interventi realizzati direttamente dall'Amministrazione regionale.

A partire dalla versione n.10 del DAR si è deciso di eliminare i riferimenti alla struttura organizzativa delle Attività/Linee di Intervento all'interno del DAR al fine di semplificarlo e la successiva Delibera di Giunta Regionale n.1250 del 28 dicembre 2009, oltre ad approvare gli indirizzi per l'attività di gestione e monitoraggio del POR, ha stabilito che l'aggiornamento della struttura organizzativa gestionale dei responsabili di attività/linea di intervento del POR avvenga tramite provvedimento dell'Autorità di Gestione¹⁹.

¹⁷ Le fonti di riferimento sono: Delibera R.G. n.1200 del 21/12/2009, che individua Sviluppo Toscana quale Organismo Intermedio; la Delibera G.R. n. 27 del 18/01/2009 per l'approvazione dello schema di disciplinare tra la Regione Toscana e Sviluppo Toscana.

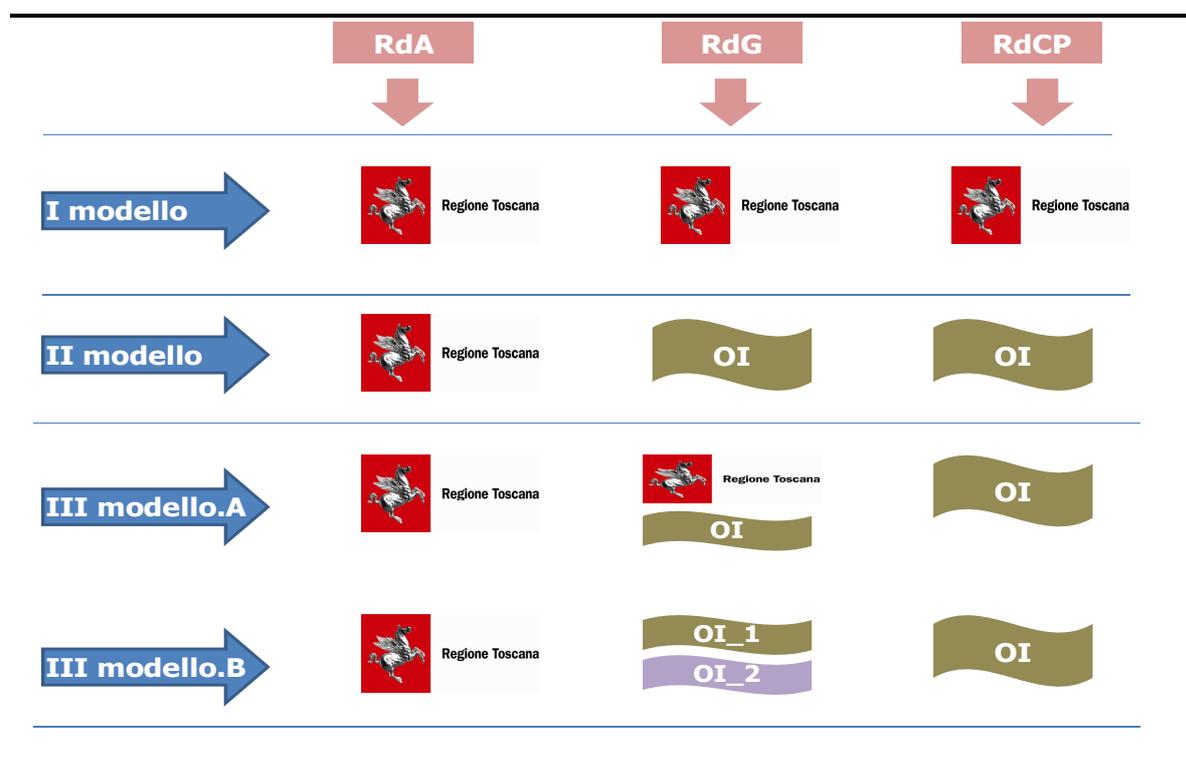
¹⁸ Con riferimento alle fonti sono si vd. Fidi Toscana.

¹⁹ L'AdG, con Decreto Dirigenziale n.2436 del 18 maggio 2010, ha preso atto dell'Organigramma dei Responsabili delle Attività/linea del POR.

I soggetti che svolgono le funzioni di RdA – RdG – RdCP sono individuati sia all'interno della Regione che tra gli Organismi intermedi precedentemente individuati.

Le funzioni dei Responsabili di Attività sono sempre assegnate ai centri di responsabilità amministrativa delle singole Direzioni Generali all'interno della Regione, mentre le funzioni dei RdG e RdCP possono essere attribuite agli Organismi intermedi, ovvero restare in capo alla Regione. I RdA decidono in maniera autonoma a chi affidare le funzioni di RdG e RdCP sulla base delle strutture (o organismi) messi a disposizione. Questa impostazione rispecchia uno degli elementi caratteristici del sistema-Toscana, ovvero la scelta per modelli organizzativi articolati e che meglio rispondono a esigenze specifiche, piuttosto che seguire modelli standardizzati.

Ai fini di una maggiore coerenza e completezza dell'analisi il valutatore ha operato una razionalizzazione delle diverse forme di ripartizione delle funzioni tra RdA-RdG-RdCP. Sulla base dei documenti visionati e delle interviste sul campo svolte, è possibile identificare tre modelli, come illustrato nella figura successiva.



Nel Modello I, la Regione Toscana (RT) ricopre tutte e tre le funzioni (RdA – RdG – RdCP). Le linee di intervento (LdI) che seguono questo modello sono 9²⁰.

Nel Modello II, la Regione Toscana (RT) ricopre le funzioni di RdA e l'Organismo Intermedio (OI) ha un ruolo di RdG e RdCP. Gli Organismi Intermedi che ricoprono sia funzioni di RdG, che di RdCP sono Artea (24 LdI)²¹, Sici (1 LdI)²², Fidi/Artigiancredito(3 LdI)²³.

²⁰ Nello specifico si tratta delle seguenti Attività/LdI:1.4b2 - 2.1- 3.3 - 4.1a - 4.1b - 4.2 - 4.5a - 4.5b - 6.1a/b/c.

Il Modello III prevede una ripartizione delle funzioni di gestione tra due soggetti, che sono individuati nell'*ipotesi A* in Regione Toscana/Organismo Intermedio (7 LdI)²⁴, mentre nell'*ipotesi B* in Organismo Intermedio 1/Organismo Intermedio 2 (11 LdI)²⁵.

In questo ultimo modello le funzioni di gestione vengono ripartite tra funzioni a monte (prevalentemente quelle di istruttoria e successivamente, laddove necessario, le varianti) e quelle a valle della gestione. Nell'*ipotesi A*, le funzioni a monte restano in capo alla Regione (affidate al RdA), mentre quelle a valle sono affidate ad Artea. Nell'*ipotesi B*, è individuato un Organismo intermedio specifico, Sviluppo Toscana, per svolgere le funzioni a monte, mentre quelle a valle sono assegnate sempre ad Artea²⁶.

Il Modello I è il più lineare dal momento che tutto il processo di vita dell'operazione viene seguito da un unico team di lavoro, con dei vantaggi facilmente individuabili nella velocità con cui vengono scambiate le informazioni, e nella semplificazione e riduzione dei passaggi da un responsabile all'altro.

Il Modello II, il più diffuso e già sperimentato dalla Regione Toscana nella precedente programmazione, permette di dividere in modo chiaro le funzioni, lasciando alla Regione quelle di programmazione e indirizzo e delegando all'Organismo Intermedio quelle di gestione da una parte e di controllo e pagamento dall'altra.

Infine, il Modello III assume un grado di complessità maggiore, dal momento che coinvolge nella gestione due soggetti diversi, e ciò richiede uno sforzo di interazione maggiore. In particolare, ciò è evidente nell'*Ipotesi B* dove entrano in gioco due Organismi intermedi (Sviluppo Toscana e Artea), mentre questa condizione è meno evidente nell'*Ipotesi A* dove è la Regione stessa ad essere titolare anche di alcune funzioni di gestione.

2.3.1. Responsabile di Attività

Il *Responsabile di attività* - RdA - opera in stretta collaborazione con l'AdG e assume i compiti di completamento della programmazione degli interventi e di coordinamento delle attività svolte dal RdG e dal RdCP. In sintesi, le principali funzioni:

- Garantire, in collaborazione con l'AdG le attività di programmazione e gestione amministrativa, tecnica e finanziaria dell'Attività, e le eventuali operazioni di modifica e aggiornamento dei contenuti tecnici, procedurali e finanziari programmati;

²¹ Nello specifico si tratta delle seguenti Attività/LdI: 1.1d - 1.3d -2.2 - 2.3a - 2.3b - 2.4 -2.5 - 2.6 - 4.1c - 4.3a - 4.3b - 4.4a - 4.4b - 4.4c - 5.1b - 5.1c - 5.1d - 5.2 - 5.3a - 5.3b - 5.4a - 5.5b - 6.1d/e/f- 6.1d/e/f.

²² Nello specifico si tratta della LdI 1.4.a1.

²³ Nello specifico si tratta delle seguenti Attività/LdI: 1.3.a -1.4.a2 -1.4.b1.

²⁴ Nello specifico si tratta delle seguenti Attività/LdI: 1.1.a - 1.1b - 1.5c - 1.5d - 3.1- 3.2 - 5.5a.

²⁵ Nello specifico si tratta delle seguenti Attività/LdI:1.1c - 1.2 - 1.3b - 1.3c - 1.3e - 1.5a - 1.5b - 1.6 - 5.1a - 5.4b- 5.4c.

²⁶ I dati sono ricavati dal Documento: Descrizione dei sistemi di gestione e di controllo – Allegato A alla Decisione G.R. n. 29 del 13/02/2012, p. 23.

- Garantire il corretto espletamento delle operazioni di selezione dei beneficiari di finanziamento;
- Garantire il mantenimento di un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata da parte dei beneficiari e degli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni;
- Assicurare la sorveglianza operativa dell'Attività, contribuendo all'elaborazione dei Rapporti informativi e allo svolgimento delle valutazioni degli interventi;
- Trasmettere all'AdG le informazioni e gli elaborati inerenti i grandi progetti, ove previsti, da fornire alla Commissione per la valutazione;
- Provvedere, nel rispetto delle norme vigenti, e ove previsto, all'individuazione degli Organismi Intermedi responsabili dell'attuazione dell'Attività, assicurando la gestione dei rapporti programmatici, tecnici, amministrativi e finanziari con il soggetto individuato;
- Garantire l'adozione e la manutenzione di una pista di controllo, nonché di procedure di informazione e di sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Come evidenziato nel precedente paragrafo tutte le funzioni del RdA sono svolte all'interno della Ragione, ripartite tra cinque Direzioni Generali, sebbene la maggior parte delle linee di intervento siano in capo dalla DG Competitività e DG Politiche territoriali e ambientali:

DG COMPETITIVITÀ – 27 LdI

DG POLITICHE TERRITORIALI E AMBIENTALI – 21 LdI

DG CITTADINANZA – 2 LdI

DG ORGANIZZAZIONE – 2LdI

DG PRESIDENZA – 3 LdI

I RdA, coinvolti nell'attuazione degli interventi del POR, sono individuati all'interno del sistema amministrativo regionale, strutturato in livelli di responsabilità gerarchica.

Sulla base delle linee di intervento i ruoli di RdA sono 55, identificati in 24 funzionari, considerando che alcuni di loro gestiscono più LdI. Si tratta di responsabili apicali di singole unità all'interno delle Direzioni Generali differenziati per *policy* specifiche che gestiscono contemporaneamente diversi contenitori finanziari assegnati alla Regione (POR – FAS – e altri fondi)²⁷.

Il modello organizzativo non prevede delle forme di coordinamento dei RdA. Non sono stati individuati i Responsabili di Asse, che i regolamenti comunitari definivano come figure facoltative, quanto

²⁷ Oltre ai funzionari responsabili delle linee di intervento vi sono circa 40 e più funzionari regionali che coadiuvano il RdA nelle operazioni di gestione del POR. Anche i funzionari si occupano spesso di più linee di intervento. I dati sono tratti dall'organigramma di dettaglio fornito dalla Regione Toscana.

piuttosto si sono realizzate delle forme di coordinamento sulla base dell' articolazione organizzativa regionale assumendo un carattere spontaneo e sulla scorta di esigenze espresse.

Tuttavia, dalle interviste condotte è emerso come siano state create delle forme di coordinamento informali da parte di alcuni soggetti come la DG PTA che insieme alla DG Competitività segue la maggior parte delle Attività/LdI del POR CReO. Nello specifico, essa ha mantenuto una struttura di coordinamento dei singoli RdA, istituita già durante il precedente periodo di programmazione. L'obiettivo è di coadiuvare e coordinare le attività dei singoli RdA, diventando un veicolo per uno scambio strutturato di informazioni tra gli attori coinvolti, e mantenere rapporti con l'AdG. Al contrario, una struttura di coordinamento formalizzata si evidenzia nella gestione dei PIUSS, così come previsto dalla Delibera n.205 del 17/03/2008 (Allegato A). In questo caso è la stessa AdG che svolge funzioni di coordinamento tra i diversi RdA coinvolti e promuove attività di animazione anche con i Beneficiari.

2.3.2. Responsabile di Gestione

Il *Responsabile di gestione* – RdG - collabora con il RdA assicurando le vere e proprie attività di gestione amministrativa e tecnica delle operazioni finanziate nell'ambito dell'Attività, svolgendo in particolare le seguenti funzioni:

- Assicurare relativamente a ciascuna operazione il rispetto delle norme generali di ammissibilità del progetto alle risorse del POR; dei requisiti, delle modalità e dei tempi di attuazione relativi all'Attività (DAR, bando, delibere, decreti dirigenziali, ecc.); delle disposizioni previste nell'ambito degli atti relativi alla concessione del contributo pubblico;
- Garantire l'attuazione dell'iter amministrativo relativo a: l'acquisizione delle domande di finanziamento; l'istruttoria delle domande presentate; la formulazione della graduatoria relativa ai progetti ammissibili, finanziati ed esclusi;
- Garantire l'attivazione e il funzionamento dei flussi informativi e documentali con i Beneficiari e l'archiviazione, mediante codifica o contabilità separata, della documentazione amministrativa, contabile e degli elaborati tecnici relativi ai progetti finanziati;
- Assicurare lo svolgimento delle attività di monitoraggio fisico e procedurale degli interventi dell'Attività nel rispetto delle modalità e dei termini previsti dal POR.

Sulla base dei modelli sopra-individuati, i RdG possono essere figure apicali dell'Amministrazione regionale²⁸, che sono generalmente in contatto con i RdA, ovvero essere individuati negli Organismi Intermedi. Nello specifico, Fidi, Toscana/Artigiancredito e Sici sono stati individuati come RdG per quelle Linee di intervento²⁹ che riguardano la gestione di fondi specifici e l'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria. Le funzioni di RdG affidate a tali Organismi intermedi sono conformi a quelle generali sopra-individuate.

²⁸ La Regione Toscana assume le funzioni di RdG per 11 LdI.

²⁹ A Fidi Toscana sono affidate 3 LdI: 1.3.a –1.4.a2 - 1.4.b1. A Sici la LdI 1.4a1.

Il resto delle LdI sono affidate ad Artea come RdG che, tuttavia, non svolge mai la totalità delle funzioni di gestione sopra-richiamate. In particolare, le funzioni a monte della gestione (istruttoria delle domande e approvazione della graduatoria e, ove necessario, l'approvazione delle varianti) possono restare in capo alla Regione ovvero essere attribuite ad un altro OI, Sviluppo Toscana, individuato attraverso la delibera G.R. n.1200 del 21/12/2009. Ad Artea restano principalmente le funzioni di attivazione e gestione dei flussi informativi e documentali con i beneficiari, così come lo svolgimento del monitoraggio fisico e procedurale.

I singoli RdA, oltre ai Documenti generali che disciplinano il sistema di gestione e controllo, stipulano per ogni Attività/LdI convenzioni dirette con gli OI coinvolti nella gestione, in particolare con Artea (in base al modello della Delibera G.R. n. 1074 del 31/11/2009) e Sviluppo Toscana (in base al modello della Delibera G.R. n. 27 del 18/01/2010).

2.3.3. Responsabile di Controllo e Pagamento

Al *Responsabile di controllo e pagamento* - RdCP, infine, viene affidato in particolare lo svolgimento delle seguenti funzioni³⁰:

- Verifica della documentazione amministrativa e contabile presentata dal beneficiario per le richieste di pagamento, definizione dell'importo da erogare sulla base dell'atto di concessione del contributo e predisposizione degli atti per il pagamento del contributo pubblico (nota di pagamento);
- Verifica del rispetto delle procedure in materia di appalti pubblici;
- Svolgimento dei controlli in loco a campione per le verifiche di primo livello;
- Aggiornamento di un registro dei recuperi dell'Attività e contabilizzazione di tutti i debiti prima che vengano inseriti nella domanda di pagamento da inviare all'AdC per il successivo inoltro alla Commissione;
- Predisposizione degli atti amministrativi necessari alla revoca degli importi erogati per interventi caratterizzati da irregolarità evidenziate dall'Attività del POR e, nel caso in cui siano stati inseriti in una dichiarazione di spesa inviata ai soggetti competenti, notifica all'AdC delle rettifiche finanziarie e comunicazione agli uffici regionali competenti delle informazioni necessarie per il recupero delle somme già erogate;
- Predisposizione delle attestazioni di spesa relative all'Attività per l'inoltro all'AdC e all'AdG;
- Assicurare successivamente alla realizzazione e al completamento delle operazioni il

³⁰ Si richiamano a tal proposito la Decisione G.R. n. 29 del 13/02/2012 - Allegato C su Linee Guida per il monitoraggio e la rendicontazione della spesa del POR Creo e Allegato D su Metodi e strumenti per i controlli di primo livello.

rispetto da parte dei beneficiari di quanto previsto dalla normativa comunitaria;

- Svolgimento del monitoraggio finanziario bimestrale dei progetti dell'Attività, garantendo, con il supporto delle strutture di Assistenza Tecnica, i flussi informativi con i Beneficiari delle risorse.

Per quanto riguarda il sistema di controllo di primo livello e rendicontazione, il numero dei soggetti coinvolti è estremamente ridotto al fine di favorire la semplificazione e la concentrazione di tali funzioni in capo al minor numero di soggetti possibili. Infatti, le funzioni di RdCP sono affidate per 38 LdI ad Artea, mentre le restanti si ripartiscono tra: Fidi Toscana/Artigiancredito (3 LdI), Sici (1 LdI), Regione Toscana (9 LdI).

Inoltre, come evidenziato sopra, laddove la Regione Toscana è beneficiaria diretta, la figura di RdCP è divisa, individuando un responsabile per i controlli di primo livello (Artea) e uno per i pagamenti (Regione Toscana).

2.4. RISULTATI EMERSI: GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI

Nel complesso emerge una struttura organizzativa complessivamente adeguata per quanto riguarda:

- la quantità e qualità delle risorse umane all'interno delle Direzioni;
- la chiarezza nella definizione delle funzioni degli organismi coinvolti;
- il miglioramento, rispetto alla precedente programmazione, del sistema organizzativo, che risulta meno frastagliato e più omogeneo (in particolare sono stati significativamente ridotti gli Organismi Intermedi che partecipano alla gestione).

Nelle analisi sul campo non sono emersi, inoltre, elementi di giudizio critico o negativo rispetto alle strutture con funzioni di supporto trasversale (Ufficio appalti e Avvocatura in particolare).

Negli approfondimenti che abbiamo condotto su due procedure di attuazione è emerso anche che l'Ufficio Controllo Atti e il Bilancio effettuano in tempi valutati come fisiologici il controllo di regolarità giuridico, amministrativa e contabile dei bandi e successivamente della graduatoria e dei suoi eventuali scorrimenti³¹.

Restano alcune criticità evidenziate nel corso delle interviste soprattutto delle DG PTA e Competitività, ma anche dalla lettura dei documenti nonché dalla analisi dell'andamento di alcune procedure di attuazione. Le due più rilevanti riguardano le attività di monitoraggio e di controllo e pagamento, procedure la cui responsabilità principale, anche se non unica, ricade su ARTEA. Abbiamo ritenuto di dedicare alle due criticità specifici paragrafi³².

Nel presente paragrafo verrà dato risalto all'adeguatezza delle risorse umane e alla chiarezza dei ruoli e delle funzioni dell'intera struttura.

³¹ Si veda l'appendice per maggiori dettagli.

³² Si veda i paragrafi 2.6 e 3.2

Non sono emersi aspetti critici rilevanti per quanto riguarda l'adeguatezza delle risorse umane se non quelle che oggi caratterizzano l'interenza della Pubblica Amministrazione italiana in forza del contingentamento delle assunzioni e delle misure in materia di *spending review*: un forte turnover e una diffusione del lavoro flessibile che, tra norme di stabilizzazione, proroghe legislative, accordi in deroga, leggi di riforma del mercato del lavoro, va assumendo in tutta Italia connotazioni patologiche. Su queste questioni è in atto una riflessione nazionale generale; in particolare presso l'ARAN si è insediato un tavolo per l'accordo quadro sulla precarietà nel settore pubblico in funzione dell'armonizzazione della cosiddetta riforma Fornero nel pubblico impiego, che coinvolge ovviamente anche la Regione Toscana³³. In effetti, rispetto alla precedente programmazione il personale si è ridotto, ma la diminuzione è andata di pari passo con il fatto che le Direzioni hanno perso altresì alcune funzioni come quelle di controllo e pagamento ora affidate ad Artea³⁴.

Un tema emerso come rilevante è quella della necessaria continuità del personale coinvolto. Ad esempio, nella intervista condotta alla DG PTA molti funzionari hanno giudicato come punto di forza il fatto che dalla precedente programmazione ci sia stato un basso turn over, in quanto ciò ha facilitato il consolidamento nello svolgimento delle procedure e nell'acquisizione delle competenze. Nella intervista a FIDI è emerso che la buona organizzazione interna deriverebbe dal fatto che la società aveva già gestito la stessa misura anche nel precedente DOCUP, laddove i numeri erano anche più rilevanti. Anche nell'approfondimento che abbiamo realizzato sulla procedura utilizzata per la Linea di intervento 2.5 (opere pubbliche: operazioni a regia regionale) il tema della continuità dei gruppi di lavoro è emerso come un punto di forza della attuazione. I tempi di predisposizione del secondo bando sono risultati, grazie alla esperienza maturata dal gruppo di lavoro, di gran lunga più spediti (un mese) di quelli del primo.

Riguardo alle modalità organizzative interne alle diverse DG, quando nella stessa Direzione coabitano più Responsabili di Attività non c'è di norma un coordinamento tra di loro; unica eccezione, come abbiamo già rilevato nel paragrafo 2.4.1. che descrive la funzione di Responsabile di Attività, la DG PTA all'interno della quale vi è appunto il settore "ricerca e governo delle risorse" che svolge funzioni di coordinamento tra i Responsabili di Attività e di interfaccia con l'Autorità di Gestione.

Non sono previste procedure formali di confronto all'interno e tra i Dipartimenti nemmeno nel caso di bandi analoghi quali quelli sulla ricerca (linea 1.1). Gli scambi di informazioni avvengono per via informale e in modo individuale a seconda di esigenze specifiche. Il fatto che su ogni linea di intervento possono esserci bandi diversi con previsioni differenti è certamente un punto di debolezza del sistema.

La presenza di siffatte sedi di coordinamento rafforzerebbe la qualità della attuazione in quanto consentirebbe di fare leva sulle buone pratiche velocizzando altresì i procedimenti e faciliterebbe la comprensione delle diverse procedure da parte dei beneficiari. Quella della DG PTA è quindi una

³³ Con riferimento all'adeguatezza del personale gli intervistati hanno sottolineato in diverse occasioni una certa inadeguatezza e lamentato sia una scarsa presenza di personale, che come evidenziato sopra va letta in quadro più ampio che coinvolge tutta la Pubblica Amministrazione italiana, sia una difficoltà di organizzazione del lavoro perché gli uffici si trovano a gestire contemporaneamente diversi contenitori finanziari (POR FESR – FAS – altri fondi). Quest'ultima condizione a volte crea dei picchi di lavoro eccessivi con difficoltà di farvi fronte soprattutto in occasione di scadenza concomitanti di diversi fondi, questo sia per chi svolge funzioni istruttorie che per i RdA.

³⁴ Va osservato, che ciò potrebbe porre problemi nel caso si volessero reinternalizzare quelle funzioni.

buona pratica che andrebbe implementata ancor più perché le strutture che attuano il POR nella totalità dei casi si occupano anche di altri programmi.

In particolare lo sviluppo di una struttura di coordinamento all'interno delle DG si rende quanto mai opportuno laddove si seguono molte LdI. Nel confronto tra la DG PTA e la DG Competitività, che insieme accorpano la quasi totalità delle LdI, questa differenza emerge abbastanza chiaramente. In particolare, le figure apicali della DG Competitività intervistate hanno messo in luce come non ci siano forme di coordinamento, formali o informali, e la struttura rimane fondamentalmente policentrica. Nel caso in cui ci siano questioni non chiare o problematiche spesso si ricorre a contatti diretti con colleghi senza, però, procedere alla formalizzazione e/o socializzazione delle soluzioni individuate. Allo stesso tempo, hanno evidenziato come all'inizio dell'attuale programmazione un'esigenza di coordinamento delle attività all'interno della DG era emersa e si era concretizzata nell'individuazione di una strategia che prevedeva un avvio graduale delle LdI, individuandone alcune come propedeutiche. Per esempio il bando sui servizi avanzati ha fatto da apri-pista alle attività di R&S e doveva nella logica di questa visione accompagnare la preparazione dei bandi per le altre LdI in particolare dell'Asse 1. Questa strategia iniziale – sottolineano gli intervistati – è stata abbandonata negli anni seguenti e le principali cause vengono individuate nel turn over del personale, nella necessità di far fronte a difficoltà contingenti (come le conseguenze della crisi) e ad altre urgenze lavorative.

In alcuni casi si può immaginare anche di trasporre la metodologia di concertazione che caratterizza i PIUSS. Fra l'altro queste pratiche agevolano il trasferimento di conoscenze tra funzionari (*learning organisation*). Nei PIUSS esistono sedi formali di incontro e coordinamento tra i Responsabili di Attività nelle diverse fasi della procedura (dalla stesura del bando in poi). Ciò rende più fluida la interlocuzione tra i diversi responsabili regionali e tra di essi con i beneficiari e più facile quindi la sorveglianza sull'iter del progetto. Inoltre, anche il coinvolgimento del beneficiario è più forte nei PIUSS e questo ha effetti positivi nella capacità e velocità nel rispondere ai diversi adempimenti e nella riduzione considerevole dei margini di errore.

Nei PIUSS, peraltro, è stata anticipata la pratica della standardizzazione dei bandi, "salutata" dai Responsabili di Attuazione interessati come un elemento di semplificazione; infine è più forte la presenza degli uffici della Autorità di Gestione.

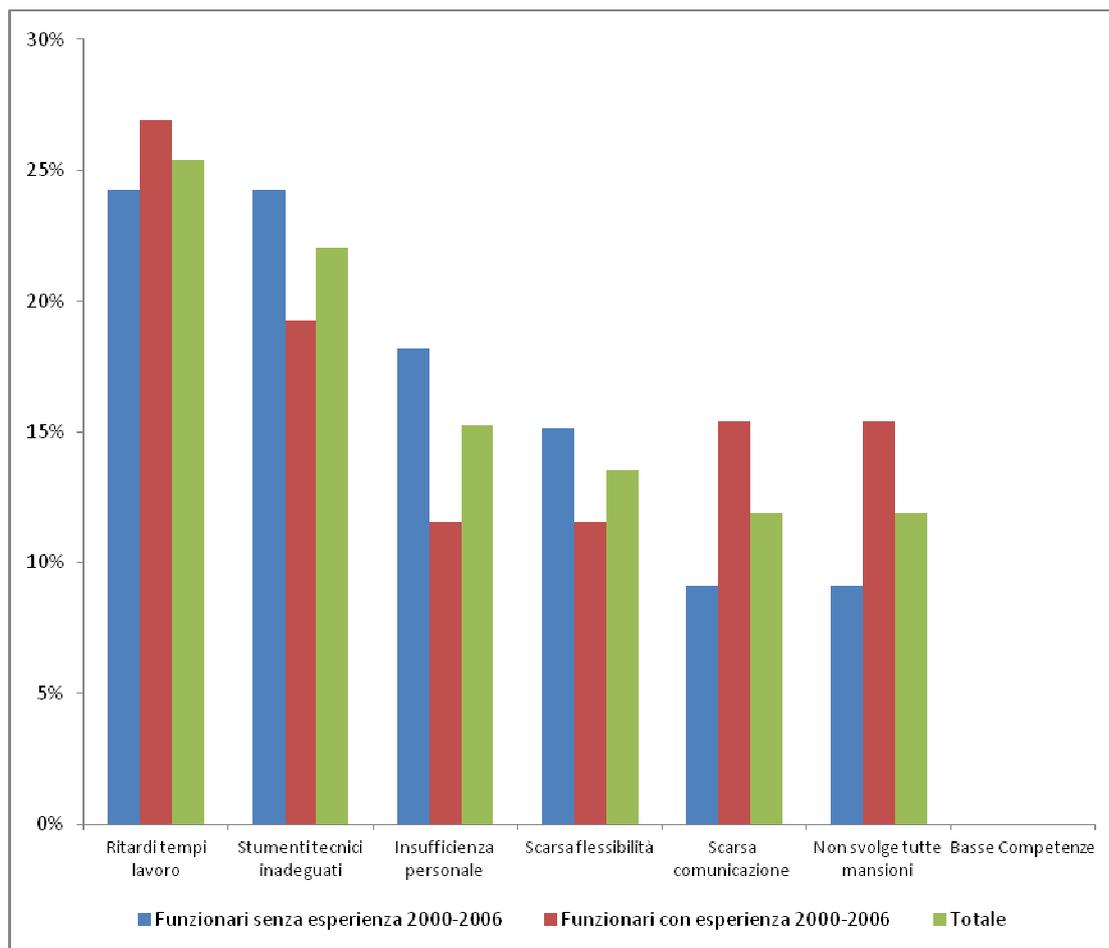
Lo scambio di flussi informativi viene effettuato solo in parte utilizzando il sistema informativo del POR. In particolare i Responsabili dell'Attuazione mostrano una certa estraneità ai processi di gestione informatizzata delle procedure privilegiando forme più tradizionali quali l'invio tramite posta elettronica di PEC.

Dalle interviste sono emerse, infatti, posizioni discordanti da parte dei RdA in merito all'utilizzo del sistema informativo: alcuni si sono mostrati scettici e poco propensi al suo utilizzo ritenendo che sia l'Organismo Intermedio responsabile della Gestione del Sistema informativo ad avere questo ruolo; altri, invece, hanno mostrato un atteggiamento maggiormente collaborativo e stanno utilizzando la piattaforma. Un caso, che può essere presentato come buona pratica è quello della LdI 1.3.d, laddove tutti i responsabili dell'operazione (RdA, RdG e RdCP) utilizzano la piattaforma del Sistema informativo e si ritengono pienamente soddisfatti del suo funzionamento. Hanno, inoltre, sottolineato come i tempi di caricamento dei documenti nel sistema, così come i margini di errore si siano ridotti notevolmente.

2.5. RISULTATI EMERSI: LE RELAZIONI E IL COORDINAMENTO TRA GLI ATTORI COINVOLTI

Il Grafico successivo evidenzia che le principali criticità sottolineate dai funzionari regionali in merito al tema delle relazioni e del coordinamento con gli OI, in particolare con ARTEA, sono il ritardo dei tempi di lavoro e la mancanza di strumenti tecnici adeguati, in particolare il sistema informatico utilizzato per il monitoraggio, mentre tra i fattori meno rilevanti troviamo la scarsa comunicazione e il mancato svolgimento delle mansioni ad essa affidate.

Principali criticità rilevate dai funzionari nel coordinamento con ARTEA



Nota = 20 questionari raccolti – 59 Risposte totale (possibilità multipla)

Fonte: Indagine diretta

Non si evidenziano rilevanti differenze di giudizio tra funzionari con responsabilità ed esperienza di gestione anche nella precedente programmazione e funzionari “nuovi”, nel senso che per la prima volta si stanno occupando delle politiche comunitarie in questa programmazione 2007-2013.

Le analisi sul campo, inoltre, hanno evidenziato alcuni elementi di “debolezza” del modello operativo articolato su tre figure che seguono le principali fasi delle operazioni cofinanziate dal FESR: il Responsabile di Attività (RdA); il Responsabile di gestione (RdG) e il Responsabile del controllo e pagamento (RdCP). Due questioni in particolare meriterebbero qualche correttivo nel primo caso più sostanziale, nell’altro solo riferita alla chiarezza documentale.

Il primo aspetto riguarda il fatto che il sistema di gestione sia caratterizzato da una pluralità di soggetti responsabili su una medesima linea di attività/intervento di parti del procedimento e ciò indebolisce in alcuni casi la capacità di visione complessiva dei singoli progetti e di focalizzazione sui risultati (aspetto in parte sottolineato dagli stessi funzionari regionali). A ciò si potrebbe mettere rimedio rafforzando il ruolo di governo del Responsabile di Attuazione su

l'intero processo di vita dell'operazione (dalla programmazione e predisposizione del bando fino alla fase di pagamento, così come sul monitoraggio).

L'altro aspetto rilevante riguarda la figura del Responsabile di gestione. Infatti, mentre le funzioni del Responsabile di attività e del Responsabile del controllo e pagamento sono ben distinte, quelle del Responsabile di gestione per molte linee di intervento sono ripartite tra due soggetti (Regione Toscana e Organismo Intermedio o piuttosto Organismo Intermedio – Organismo Intermedio). Come evidenziato nel par. 2.3, questa condizione è stata fotografata dal Modello III laddove la gestione viene affidata alla Regione Toscana e Artea (Ipotesi A), ovvero a Sviluppo Toscana e Artea (Ipotesi B). In entrambi i casi si è evidenziato come Regione e Sviluppo Toscana svolgano le funzioni a monte della gestione (fase di istruttoria e successivamente, se necessario, predisposizione delle varianti), mentre Artea intervenga a valle della gestione e segua le attività di monitoraggio fisico e procedurale degli interventi.

Con riferimento all'Ipotesi A non si riscontrano gravi carenze di coordinamento tra la Regione e Artea, quanto piuttosto una serie di difficoltà iniziali, definite come fisiologiche, che nel corso della programmazione sono rientrate e ora sono considerate "gestibili" dai soggetti intervistati. Allo stesso tempo l'analisi ha messo in luce una certa confusione nell'organigramma adottato per definire i ruoli dei RdA, RdG e RdCP, con particolare riferimento alla titolarità delle funzioni di gestione. Per alcune LdI Artea viene identificato come unico RdG (su 24 LdI), in altri casi, invece, la funzione di gestione è ripartita tra Regione e Artea (su 7 LdI), ma non risulta che ci siano rilevanti differenze nelle funzioni che svolgono in quanto è la Regione Toscana in entrambi i casi a seguire la fase di istruttoria e Artea le funzioni a valle della gestione. Pertanto, si lamenta nella lettura dei documenti una certa difficoltà nel ricostruire i ruoli e le funzioni degli attori coinvolti. Pertanto, sarebbe utile chiarire questa distinzione all'interno dei documenti che raccontano il sistema di gestione e controllo del POR.

Infine, con riferimento all'Ipotesi B la presenza di due Organismi intermedi ha reso la fase di gestione particolarmente complessa. Pur essendo le funzioni dei soggetti coinvolti chiaramente distinte si sono verificate situazioni in cui lo scambio di dati e documenti è avvenuto con lentezza, con episodi in cui i dati che arrivavano a valle della fase di gestione non erano puliti rendendo necessaria una ulteriore verifica. Inoltre, l'altro aspetto che ha presentato delle difficoltà di coordinamento tra Sviluppo Toscana e Artea è rappresentato dalla presenza di due sistemi informativi non interoperabili tra loro. Per cui il trasferimento dei dati ha richiesto sforzi non indifferenti di coordinamento. Ad oggi risulta che lo scambio di dati, soprattutto per la comunicazione delle graduatorie, avvenga facilmente, ma non mancano casi seppur isolati di problemi tecnici che richiedono l'intervento degli informatici con tempi di risoluzione non immediati. Inoltre, dalle interviste è emerso come si seguano procedure diverse di invio dei dati: i dati relativi alle operazioni che riguardano le opere pubbliche sono inviati attraverso file excel, mentre quelli relativi agli aiuti attraverso sistema web service.

Un'ulteriore fase della gestione che ancor oggi crea problemi di coordinamento è la procedura di variante, che una volta approvata dal RdA, con l'eventuale intervento di Sviluppo Toscana nelle LdI previste, non viene caricata direttamente sulla piattaforma, ma viene trasferita ad Artea via Pec. E sono ancora particolarmente evidenti i ritardi nel successivo inserimento delle varianti nel sistema gestionale³⁵.

2.6. RISULTATI EMERSI: UN APPROFONDIMENTO SULLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E PAGAMENTO

Tra le criticità più rilevanti emerse nel corso delle interviste con i responsabili delle Direzioni e degli altri Organismi Intermedi³⁶ si evidenzia il ritardo con cui si lavorano le rendicontazioni dei beneficiari e conseguentemente si liquidano le spettanze.

Box: la spesa certificata

Un indicatore indiretto di quanto riportato sopra viene dall'analisi della capacità di certificazione della spesa del POR FESR Toscana.

Al 31 dicembre 2012 la spesa totale certificata del FESR ha raggiunto un livello che le ha consentito di rispettare le regole N+2 e non perdere contributi finanziari.

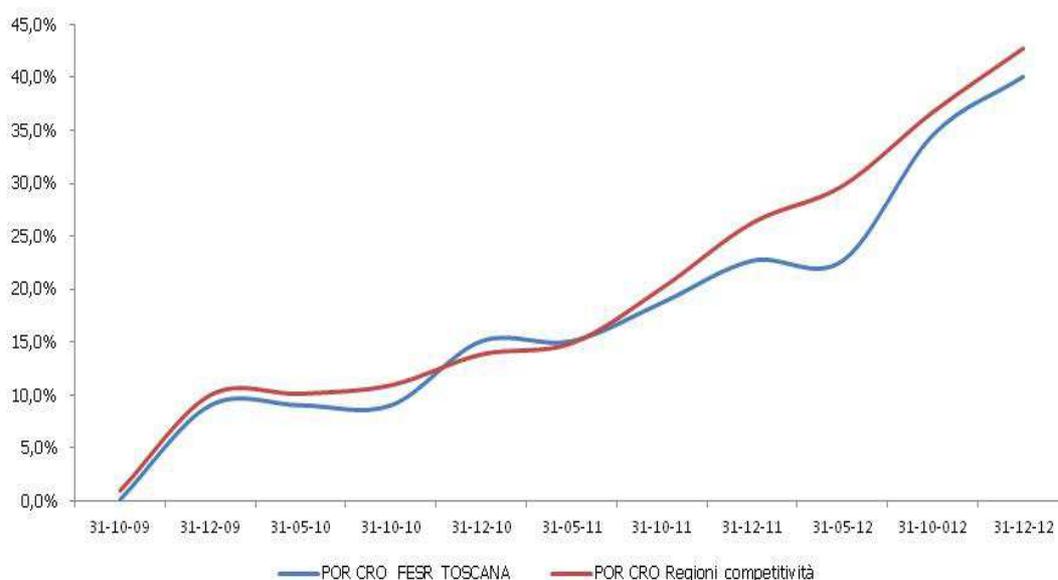
In particolare, l'ammontare certificato è pari a 451 Meuro, cioè il 40,1% della dotazione totale del POR FESR³⁷, un dato un po' sotto alla media delle Regioni Competitività³⁸, pari al 42,8%.

³⁵ Dalle interviste è emerso un giudizio tendenzialmente positivo nel rapporto tra Sviluppo Toscana e Artea, ma non sono mancate osservazioni che hanno sottolineato il carattere "forzato" della coabitazione tra i due organismi che ha richiesto uno sforzo di coordinamento considerevole prima di entrare a regime.

³⁶ Come riportato anche dall'analisi delle risposte ai questionari nel paragrafo precedente.

³⁷ Dati tratti da: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>

³⁸ Solo programmi regionali, senza il PON Governance



Fonte: dati di spesa certificata del ministero della coesione territoriale

Come si vede dal grafico è tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 che la capacità di certificazione del POR Toscana ha mostrato un andamento meno performante dell'evoluzione media delle Regioni della competitività, recuperando in parte solo nella seconda metà del 2012.

La capacità media di certificazione, al 31 dicembre 2012, è stata pari a circa 75 Meuro all'anno; per arrivare all'assorbimento completo della spesa al 31 Dicembre 2015 saranno necessari 224 Meuro di certificazione all'anno, circa il triplo di quanto fatto sinora.

| Programmi | Dotazione | Media annua al 31-12-2012 | Media da certificare | Da certificare/su certificata - media |
|----------------------------------|---------------|---------------------------|----------------------|---------------------------------------|
| POR CRO FESR TOSCANA | 1.126.652.231 | 75.321.922 | 224.906.899 | 3,0 |
| POR CRO FESR LAZIO | 743.512.676 | 51.531.798 | 144.773.962 | 2,8 |
| POR CRO FESR MOLISE | 192.518.742 | 13.355.652 | 37.461.610 | 2,8 |
| POR CRO FESR VALLE D'AOSTA | 48.810.613 | 3.387.238 | 9.495.729 | 2,8 |
| POR CRO FESR PIEMONTE | 1.076.958.254 | 74.753.063 | 209.479.959 | 2,8 |
| POR CRO FESR UMBRIA | 348.116.092 | 24.508.449 | 67.021.800 | 2,7 |
| POR CRO FESR LIGURIA | 530.235.365 | 37.522.347 | 101.700.428 | 2,7 |
| POR CRO FESR VENETO | 452.688.244 | 32.308.216 | 86.279.649 | 2,7 |
| POR CRO FESR ABRUZZO | 345.369.139 | 24.857.044 | 65.408.958 | 2,6 |
| POR CRO FESR LOMBARDIA | 532.000.000 | 38.334.276 | 100.664.781 | 2,6 |
| POR CRO FESR PA BOLZANO | 74.918.344 | 5.413.062 | 14.146.657 | 2,6 |
| POR CRO FESR MARCHE | 288.801.634 | 20.982.315 | 54.302.581 | 2,6 |
| POR CRO FESR SARDEGNA | 1.361.679.413 | 99.391.983 | 255.109.172 | 2,6 |
| POR CRO FESR FRIULI VENEZIA GIUL | 258.801.323 | 20.300.932 | 45.665.244 | 2,2 |
| POR CRO FESR PA TRENTO | 64.287.142 | 5.187.018 | 11.055.012 | 2,1 |
| POR CRO FESR EMILIA ROMAGNA | 346.919.699 | 28.258.341 | 59.123.217 | 2,1 |

Fonte: dati di spesa certificata del ministero della coesione territoriale

Uno sforzo, quindi, superiore a quello che devono fare le altre Regioni in rapporto alla performance realizzata sino ad oggi. Indubbiamente, questi dati possono derivare da diverse cause, tra le altre la tipologia di interventi (per esempio infrastrutture e progetti integrati si traducono più lentamente nel tempo in certificazioni di spesa), dalle modalità di rendicontazione

dei beneficiari, ecc. In ogni caso i dati evidenziano un recupero di performance che per il POR Toscana richiederà qualche sforzo in più di altre regioni.

Il ritardo nello svolgimento delle funzioni di rendicontazione e di liquidazione ricade prevalentemente su Artea, che segue la maggior parte delle LdI. Infatti, ARTEA è responsabile delle attività di controllo che di quelle di pagamento in 37 linee di intervento su 55 complessive, mentre su quattro LdI svolge solo le attività di controllo, e quello di pagamento spettano alla Regione³⁹. Gli stessi responsabili di ARTEA hanno riconosciuto che spesso i tempi previsti dalla legge sul procedimento della Regione Toscana (tre mesi in quanto procedure complesse) non sono rispettati.

La Delibera regionale 998/2008, del 1 dicembre, ha identificato, a far data dall'1.1.2009, l'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA), quale organismo intermedio per lo svolgimento dell'attività di controllo e pagamento, ai sensi dell'art.59, par.2 del regolamento (CE) 1083/2006.

La Delibera individua puntualmente i compiti assegnati ad ARTEA (ricezione della documentazione di spesa dei beneficiari, verifica corrispondenza alle spese ammesse a finanziamento, verifica della loro regolarità, liquidazione e pagamento, controllo di primo livello) e si pone correttamente il tema della organizzazione necessaria per svolgere tali compiti dando mandato alle strutture di definire le condizioni tecnico-operative di realizzazione delle funzioni da affidare ad Artea e al Direttore di Artea di predisporre entro 20 gg. dalla data di approvazione del provvedimento un piano dei costi per lo svolgimento delle attività.

Dalla lettura dei Documenti sembrerebbe però che sia seguita una fase di incertezza procedurale. Entrando nel dettaglio, con la Delibera 649 del 27 Luglio 2009 la Giunta Regionale precisa ancora quelli che sono i compiti dell'agenzia ARTEA (gli adempimenti generali che nella qualità di Organismo intermedio – nonché di beneficiario delle risorse dell'Asse VI "Assistenza tecnica" del POR – è chiamata ad assicurare nei confronti dell'Autorità di gestione del POR; - le funzioni di Responsabile della Gestione (RdG) delle Attività del POR; le funzioni di Responsabile di Controllo e Pagamento (RdCP) delle attività del POR). Nemmeno con questo atto, però, i carichi di lavoro sono chiaramente stabiliti visto che la Delibera demanda ai Responsabili di Attività del POR "di provvedere a stipulare con ARTEA apposite Convenzioni attuative per le Attività del programma che vengono affidate".

Una inadeguata analisi di fattibilità iniziale da parte dell'agenzia regionale ARTEA è alla base del ritardo con cui in ARTEA si sono realizzate le condizioni minime per svolgere le funzioni

³⁹ LdI: 4.3b - 4.4b - 4.4c - 6.1f.

attribuite. In parte ha inciso a sua volta qualche indecisione iniziale della Amministrazione⁴⁰ nelle modalità con cui si sono andate chiarendo le responsabilità operative della Agenzia.

La scelta, in se apprezzabile, di assegnare ad un unico Organismo Intermedio la quasi generalità delle funzioni di controllo e pagamento oltre che una parte importante della gestione quale il monitoraggio, per rispondere ad un'esigenza di concentrazione delle attività rispetto alla precedente programmazione, si è scontrata quindi con pesanti carenze di personale (la struttura dedicata al POR FESR all'inizio del periodo di attuazione era composta di tre unità di personale), organizzative e di *know how*. In effetti, ARTEA ha sopperito mano a mano alle necessità con personale precario. Solo a maggio 2012 l'organico è stato adeguato ai carichi di lavoro. Si è resa possibile infatti la mobilità dagli Uffici della Regione di personale per il quale è stata necessaria peraltro una fase di formazione on the job. Si è consolidato così un forte arretrato nell'esame delle pratiche che costituisce ora la principale strozzatura al buon andamento del lavoro.

Le carenze riscontrate, però, hanno riguardato e in parte riguardano ancora anche l'organizzazione del personale e le modalità di lavoro. Un lavoro gravoso, complesso e delicato quale quello del controllo e pagamento di pressoché tutte le linee di intervento del POR esige una squadra solida, per lo più stabile e ben organizzata. E, invece, rimane molto forte la presenza di personale a tempo determinato (18 su 33).

Soprattutto ARTEA manca di figure che possano assumere responsabilità intermedie. Su 33 unità di personale, oltre alla Dirigente una sola funzionaria gode di una posizione organizzativa e ovviamente le sono state assegnate, al fine di potergliele delegare formalmente e renderne così distinte le responsabilità, le attività di monitoraggio.

Dal 1 gennaio 2013 altre tre unità di fascia D svolgono quanto meno una attività di coordinamento per gruppi omogenei di attività (aiuti, infrastrutture, ricerca) e lo smistamento delle pratiche avviene in modo più ordinato.

Insieme al forte arretrato nell'esame delle pratiche esiste quindi una ulteriore strozzatura derivante dal fatto che su una sola persona, la Dirigente, grava la responsabilità esclusiva di tutti i dispositivi di pagamento.

Inoltre, anche le modalità di lavoro interne ad ARTEA possono essere ulteriormente migliorate. Infatti, le analisi sul campo hanno evidenziato come la struttura non è ancora in grado di offrire un servizio efficace di orientamento e informazione ai beneficiari finale del programma. Manca cioè un unico punto di accesso per i beneficiari in relazione a tutte le procedure gestite da ARTEA che fornisca, possibilmente con modalità informatiche e in raccordo con i vari istruttori, una risposta unica e tempestiva. Questa carenza, la mancanza cioè di un interfaccia unica e tempestiva, costituisce una importante criticità, anche nelle

⁴⁰ La Delibera 597 del 28 luglio 2008 affida ad ATEA l'attività di progettazione e realizzazione di un sistema informatico di gestione di tutte le procedure; la Delibera 1200 del 21-12-2009 individua Sviluppo Toscana S.p.A. quale soggetto responsabile della progettazione, realizzazione e gestione del Sistema informatico a supporto dei bandi.

attività di monitoraggio. Infine mancano manuali e adeguate attività di codificazione e formazione interna sulle soluzioni che mano a mano i singoli collaboratori vanno individuando, per le fattispecie più complesse, sui materiali che costituiscono la prova della spesa.

Solo negli ultimi mesi ARTEA ha realizzato, per il cosiddetto "bando unico" Ricerca, una prima esperienza di Linee Guida per la rendicontazione e si accinge a realizzare su di esse una importante attività formativa dei beneficiari ,come é stato specificato durante le interviste svolte

3. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

3.1. DESCRIZIONE DEL SISTEMA

L'Autorità di Gestione del POR CReO ha voluto realizzare un sistema informatico integrato che permettesse lo svolgimento delle funzioni di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo, conformemente alla normativa nazionale e comunitaria.

Il sistema funziona attraverso una piattaforma in grado di gestire e tracciare l'intero ciclo di vita delle domande di finanziamento e degli interventi ammessi a finanziamento secondo quanto previsto dal POR.

L'AdG ha affidato il compito della realizzazione e gestione di tale sistema informativo all'Organismo Intermedio, Artea (Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura) con Delibera G.R, n. 597 del 28 luglio 2008. Il nuovo "*Sistema gestionale POR CReO*" non è stato creato *ex novo*, ma ha utilizzato il sistema già utilizzato da Artea per i pagamenti delle erogazioni in agricoltura. A tale sistema informatico si affianca l'affidamento alla società Sviluppo Toscana SpA per la realizzazione di una piattaforma applicativa per gestire e tracciare le fasi attinenti alla presentazione ed alla istruttoria delle domande di finanziamento, nonché la gestione delle varianti/proroghe.

L'obiettivo del sistema informativo del POR è di svolgere in modo integrato una serie di operazioni fondamentali quali la gestione, il monitoraggio, controllo e pagamento. Allo stesso tempo i processi attuati devono poter essere condivisi tra i diversi soggetti che entrano in gioco, definendone i diversi gradi di responsabilità, e allo stesso tempo assicurando un sistema diffuso e costante di controllo dei processi e dei risultati.

Il *Sistema gestionale POR CReO* è stato completamente realizzato con tecnologie internet, è interoperabile, aperto, intercomunicante con standard di cooperazione applicativa basati su web services e personalizzabili in base alle specifiche dei sistemi informativi interconnessi. Esso si compone di macroambienti per svolgere le funzioni sopra-descritte⁴¹.

Per quanto riguarda l'iter di realizzazione del Sistema gestionale del POR CReO, la delibera Delibera 597/2008 prevedeva la sua entrata a regime entro il 31 gennaio 2009. Nella realtà, i tempi per raggiungere una piena funzionalità del sistema sono stati più lunghi, come emerge sia nel RAE 2011, che nei Rapporti annuali di controllo (RAC) predisposti dall'Autorità di Audit. In particolare nel RAE 2011 venivano evidenziate alcune problematiche

⁴¹ I macroambienti che compongono il sistema informativo del POR CReO sono: Anagrafe dei beneficiari; Anagrafe delle domande di finanziamento e delle operazioni; Gestione delle domande di finanziamento (presentazione e rendicontazione); Gestione della ammissibilità; Acquisizione di flussi informativi; Gestione della valutazione; Gestione delle varianti/proroghe; Monitoraggio; Gestione dei controlli amministrativi; Gestione dei controlli di I livello; Certificazione della spesa; Gestione degli Audit di II livello.

relative all'implementazione di alcune funzionalità del sistema informatico (con particolare riferimento alla funzionalità necessarie per consentire il trasferimento automatico dei dati al Sistema di Monitoraggio nazionale MonitWeb (IGRUE). Nel RAC 2010, l'Autorità di Audit sottolineava come il sistema informatico avesse raggiunto uno stadio di avanzata operatività, anche se alcune funzionalità necessitavano di essere completate (come nel caso della sezione relativa alla certificazione della spesa). Allo stesso tempo si evidenziava come tali commenti fossero stati recepiti da Artea, verificando l'implementazione attraverso follow-up successivi.

Nel RAC 2012, la criticità principale veniva individuata nel mancato invio automatico dei dati al sistema di Monitoraggio nazionale MonitWeb (IGRUE). L'AdA riconosceva gli sforzi di Artea nel predisporre una nuova procedura informatica per il monitoraggio, al fine di superare le criticità riscontrate, la cui messa a regime era prevista per il dicembre 2012.

Passando al sistema di monitoraggio, le modalità per il suo svolgimento e la raccolta dei dati sono contenute nelle Linee Guida per il Monitoraggio e per la Rendicontazione della spesa del POR FESR 2007-2013, predisposte dall'AdG⁴².

Il sistema di monitoraggio regionale del POR garantisce lo svolgimento delle attività di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale durante tutto il periodo di attuazione del Programma. Nello specifico, il sistema di monitoraggio è finalizzato a realizzare:

- *Monitoraggio finanziario*: descrive i dati che riguardano l'avanzamento finanziario (impegni, pagamenti, economie, ecc.) degli interventi finanziati dal POR;
- *Monitoraggio fisico*: descrive gli indicatori di realizzazione, di risultato, e, ove possibile, gli indicatori di impatto previsti dal POR;
- *Monitoraggio procedurale*: rileva i dati amministrativi e viene svolto tenendo conto sia delle diverse tipologie di interventi realizzati dal POR, sia delle procedure di attivazione delle Attività adottate, nonché della dimensione dei progetti finanziati.

Le attività di monitoraggio si realizzano con cadenza bimestrale, come previsto dalla Circolare del MEF Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE n. 5 dell'8 febbraio 2010. I soggetti coinvolti nel monitoraggio sono: L'Autorità di Gestione; il RdA; il RdG; il RdCP; e il Beneficiario⁴³.

3.2. RISULTATI EMERSI: ANALISI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Rispetto al quadro temporale visto sopra, solo negli ultimi caricamenti⁴⁴ (a partire più precisamente da quello del 31 dicembre 2012) il sistema gestionale regionale sembrerebbe funzionare in termini di completezza e accuratezza dei dati immessi nonostante da più di un anno l'implementazione dei dati di monitoraggio è stata resa una procedura obbligatoria all'interno della procedura informatica finalizzata alla esposizione da parte dei beneficiari della domanda di pagamento. Come evidenziato

⁴² Tale documento rappresenta l'Allegato C alla Decisione della Giunta regionale n. 29 del 13 febbraio 2012.

⁴³ Per una ricostruzione delle diverse mansioni dell'AdG, RdA, RdG e RdCP nell'attività di monitoraggio si vedano i paragrafi precedenti. Sinteticamente, il Beneficiario inserisce il dato, ARTEA lo valida, l'Autorità di Gestione lo invia alla Banca Dati Unitaria, dopo un passaggio con il responsabile di attività ed eventuali azioni di check e verifica.

⁴⁴ Per caricamento si intende l'immissione dei dati nel sistema informativo.

dagli attori incontrati, infatti, il caricamento dei dati fisici, ancora al 31 dicembre 2011, avveniva manualmente.

Le motivazioni di questi ritardi sono riconducibili solo in parte al fatto che esiste un tempo fisiologico medio-lungo per l'apprendimento di una procedura complessa quale il monitoraggio degli investimenti pubblici. Infatti ulteriori elementi legati al contesto specifico toscano contribuiscono a spiegare questo ritardo:

- l'organizzazione delle risorse umane dedicate da ARTEA al sistema gestionale POR CReO, che solo da poco tempo può considerarsi sufficiente a svolgere tutte le attività previste dal monitoraggio. Si tratta di quattro persone coordinate dall'unica funzionaria con posizione organizzativa presente nella struttura;
- la mancanza di una adeguata formazione degli utenti e di apposite Linee Guida per i Beneficiari⁴⁵; inoltre, il sistema informatico ha subito una lunga manutenzione evolutiva in parte dovuta alla mancanza di una adeguata analisi di fattibilità iniziale.

Allo stato attuale molte delle problematiche sono state superate. All'interno del sistema gestionale viene utilizzata a partire dal 31 ottobre 2012 una nuova scheda di monitoraggio. La nuova scheda è composta da una molteplicità di sezioni a ventaglio (specifiche per le diverse tipologie di operazioni), ciascuna delle quali è deputata all'inserimento delle informazioni di progetto che il beneficiario è tenuto a presentare; inoltre, è presente una serie di help che agevolano il beneficiario nella corretta interpretazione delle informazioni da inserire. La stessa ARTEA in fase di validazione dispone di una serie di controlli, sia in fase di inserimento che di chiusura della scheda che simulano i controlli di obbligatorietà e di prevalidazione del sistema Igrue (warning/controlli bloccanti).

Le interviste condotte con il gruppo che si occupa del monitoraggio all'interno di Artea hanno permesso di ricostruire i cambiamenti sostanziali, che si possono così sintetizzare:

- Fino al 31 ottobre 2012 i dati di monitoraggio inseriti dai beneficiari erano non omogenei e non strutturati, i controlli avvenivano solo dopo la trasmissione, manuale, a IGRUE e vi era quindi un'alta probabilità di scarto formale e sostanziale;
- con il nuovo sistema di monitoraggio i beneficiari sono aiutati ad inserire dati omogenei, i controlli sono continui, dall'input alla validazione, la trasmissione è automatica e quindi si riduce moltissimo la possibilità di scarto.

In questi anni e' stato quindi realizzato dalla AdG e da ARTEA un grandissimo sforzo per realizzare un adeguato monitoraggio. I risultati sono evidenti e testimoniano una crescita efficace del sistema.

Lo si evince anche dall'aumento considerevole del numero dei progetti monitorati dai beneficiari (esclusi i progetti revocati/rinunciati) che passa da 1336 su un totale di 2364 presenti sul sistema alla data del 31/10/2012 a 2212 progetti monitorati su un totale di 2924 presenti nei primi mesi del 2013.

Gli scarti tra i dati inseriti nel sistema regionale e quello nazionale di monitoraggio IGRUE si riducono e passano da 18, in sede di consolidamento del V bimestre 2012 (scadenza 31/10/2012), a 0, in sede di consolidamento del II bimestre 2013 (scadenza 30/04/2013)⁴⁶.

Anche l'accuratezza del monitoraggio è sensibilmente migliorata; lo dicono alcune statistiche relative ai dati presenti nelle schede di monitoraggio, presentate nella tabella successiva.

| | 31/10/2012 | 30/04/2013 |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| Indicatori | 1297 | 2204 |

⁴⁵ A ciò ha provveduto la stessa AdG del programma, attraverso la valutazione di revisione degli indicatori e la predisposizione di schede analitiche con l'illustrazione degli indicatori e del loro significato da inviare ai beneficiari.

⁴⁶ Nello stesso RAE 2012 ancora questo problema di discrasia tra i dati POR e quelli IGRUE era sottolineato in diversi passaggi.

| | | |
|--------------------------|-----|------|
| Fasi di cronogramma | 283 | 1685 |
| Procedure aggiudicazione | 73 | 270 |
| Impegni vincolanti | 108 | 1502 |
| Sospensioni | 5 | 100 |

Fonte: dati forniti da ARTEA

Ad oggi restano una serie di criticità, che vengono illustrate di seguito.

La prima è esterna al sistema informatico dedicato alla gestione e controllo del POR e deriva dal fatto che non si è ancora realizzato compiutamente, all'interno della Regione Toscana, il sistema informativo istituito con la Legge Regionale 54/2009 (SIR). Ad esempio solo da pochissimo tempo la firma digitale consente di evitare la trasmissione anche cartacea dei documenti. Aiuterebbe sicuramente la qualità e la rapidità delle attività di monitoraggio del POR ed in generale degli investimenti pubblici una implementazione più avanzata di quanto voluto dallo stesso legislatore regionale che all'art.15 della legge affida al SIR il compito tra l'altro, di garantire *"l'interoperabilità⁴⁷ delle sue componenti, attraverso l'infrastruttura di rete regionale e la confrontabilità, l'aggiornamento e l'affidabilità dei dati e delle informazioni che lo costituiscono"*.

Un esempio positivo in questo senso è lo scambio di dati tramite web service tra Sviluppo Toscana e ARTEA. Sviluppo Toscana per conto della Regione Toscana gestisce, dopo averlo progettato, un sistema informatico a supporto delle procedure di accesso ai finanziamenti del POR della gran parte delle Linee di intervento che erogano aiuti e dei PIUSS. Il sistema gestisce e conserva altresì le domande presentate nonché *"eventuali variazioni in itinere inerenti i beneficiari e gli interventi finanziati"*. Sviluppo Toscana deve garantire le procedure per la condivisione ed il trasferimento informatizzato delle informazioni verso il *sistema gestionale del POR gestito da ARTEA*.

Una migliore interoperabilità tra i sistemi informativi regionali consentirebbe diversi vantaggi:

- riduzione dei tempi e dei costi di erogazione dei servizi, grazie a più agevoli modalità di reperimento e trasmissione dei dati;
- eliminazione di inconvenienti ed errori nella comunicazione (sia in fase di trasmissione che in fase di recepimento);
- disponibilità di dati di qualità, grazie alla possibilità di accedere in modo diretto alle informazioni "alla fonte";
- sicurezza di dati ed informazioni scambiate, grazie al controllo dell'accesso.

Un secondo elemento di criticità da sottolineare è che esistono ancora una serie di informazioni, in gran parte varianti di progetto e/o revoche, ma anche degli esiti di alcune graduatorie, che vengono trasferite dai responsabili di linea di intervento attraverso PEC su supporti informatici tradizionali (tipo excel). Va ricordato che i disciplinari tra la Regione

⁴⁷ Intesa come possibilità offerta dalle tecnologie ICT di condividere lo scambio di dati ed informazioni tra i diversi uffici e le differenti procedure quali ad esempio la gestione degli atti formali, i circuiti finanziari ordinari e il sistema di monitoraggio del POR.

Toscana e ARTEA per l'affidamento dei compiti di gestione e controllo delle diverse linee di intervento, definiti peraltro sulla base di uno schema proposto dalla Autorità di Gestione e approvato dalla Giunta Regionale (Delibere 902 e 1074 del 2009), stabiliscono che i responsabili delle Linee di Intervento debbano trasferire/registrarre i documenti relativi alla gestione dei bandi comprese le eventuali revoche e le varianti di progetto attraverso il sistema gestionale di ARTEA e utilizzando le specifiche adottate dai manuali operativi forniti dalla stessa.

Al contrario, quando il sistema gestionale non si occupa di tutte le fasi di vita dei progetti o comunque le acquisisce tramite protocollo di colloquio informatico, come appunto nel caso di Sviluppo Toscana, le informazioni transitano dal responsabile di gestione ad ARTEA, che provvede al loro caricamento sul sistema, tramite modalità tradizionali. Dalle interviste è emerso come siano ancora pochi i responsabili di linea di intervento che utilizzano il sistema gestionale come uno strumento al servizio anche del loro lavoro, a partire dalla fase istruttoria dei bandi, quando questa funzione non è stata delegata a Sviluppo Toscana.

Quando ciò avviene con regolarità, come nel caso della linea di intervento 1.3b, ove tutte le procedure vengono gestite tramite il sistema gestionale, e quindi le informazioni relative alla ammissibilità vengono caricate direttamente dai responsabili della gestione, i progetti, a detta dei funzionari incontrati, camminano con maggiore fluidità e i dati risultano più puliti.

Un terzo elemento di criticità che ancora permane è relativo alle funzioni informatiche dedicate alla reportistica, che appaiono ancora troppo rigide e non ci sono adeguati controlli sulla qualità dei dati immessi e quindi sono poco funzionali alle differenti necessità conoscitive degli stakeholder.

Infine, l'organizzazione interna ad ARTEA dedicata al sistema gestionale, pur essendo considerevolmente migliorata in questo ultimo anno in particolare, non è ancora in grado di offrire un servizio efficace di orientamento e informazione ai beneficiari. Anche i carichi di lavoro forse possono essere meglio equilibrati: una sola persona è adesso dedicata a caricare tutto l'arretrato, considerevole, delle varianti. Sul sistema inoltre vengono caricati anche i progetti finanziati dal FAS/FSC.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

4.1. CONCLUSIONI

In questo paragrafo si riportano le principali conclusioni emerse nel corso delle analisi, che consentono di rispondere alle domande di valutazione e permettono di individuare un set di possibili aggiustamenti gestionali e raccomandazioni, che presentiamo nei paragrafi successivi, distinguendo tra aggiustamenti a breve e aggiustamenti necessari per la nuova programmazione 2014-2020.

Domande di valutazione

L'organizzazione del sistema gestionale è adeguata a garantire una buona operatività dell'attuazione? Quali elementi di forza e quali eventuali criticità si evidenziano ancora come presenti?

Come opera il coordinamento tra i diversi attori e lo scambio di flussi informativi, in particolare tra DG e OI?

Il sistema informativo e di monitoraggio è stato gestito in modo efficiente ed è stato in grado di restituire i dati attesi?

L'organizzazione, il funzionamento e l'operato dei principali organismi preposti all'attuazione del programma, è sufficientemente adeguato a garantire una buona operatività dell'attuazione, in termini di adeguatezza dei modelli organizzativi, delle risorse umane, e delle relazioni tra i diversi attori (DG e OI).

Il sistema informativo e di monitoraggio, dopo un percorso di messa a punto molto lungo e travagliato, ha consolidato la propria capacità operativa e dovrebbe, a partire dai primi mesi del 2013, aver raggiunto una certa efficienza: esso, oggi, è in grado di restituire i dati attesi con i ritmi richiesti e lo scambio di flussi informativi per la gran parte delle linee di intervento comincia a funzionare.

Emerge, inoltre, e su questo concordano gran parte degli attori, soprattutto coloro che avevano operato anche nella precedente programmazione, un deciso avanzamento della qualità del sistema di gestione e controllo rispetto a quello del precedente periodo. In particolare il sistema di gestione è meno frastagliato e più omogeneo (in particolare sono stati significativamente ridotti gli Organismi Intermedi che partecipano alla gestione). Inoltre, nel corso di questo periodo di programmazione è stato realizzato - anche al fine di ottemperare alla indicazione dei Regolamenti Comunitari 2007-2013 di informatizzare tutte le procedure a partire da quelle afferenti ai controlli - un sistema proprietario di gestione informatizzata delle procedure, assente nel precedente periodo, quando la Regione Toscana, solo per la funzione di monitoraggio, utilizzava Monit Web e i beneficiari inviavano i dati di avanzamento attraverso fogli excel.

In questi anni c'è stato infine un forte avanzamento del livello di informatizzazione di tutte le procedure; oltre ai classici adempimenti quali l'invio on line degli atti formali e la firma digitale, di rilievo per il POR è il sistema per la gestione degli incentivi alle imprese messo in piedi da Sviluppo Toscana. Sembra invece ancora poco evoluta la interoperabilità all'interno dei diversi sistemi della Regione (tra il sistema informativo del Bilancio ad esempio e il sistema di gestione del POR).

In definitiva, **gli elementi di forza** più rilevanti, anche alla luce delle disposizioni del futuro periodo di programmazione sono:

- la buona qualità, in generale, degli accordi tra l’Autorità di Gestione e gli organismi intermedi designati per svolgere parte delle competenze della stessa;
- le caratteristiche del sistema toscano per lo scambio elettronico dei dati: il sistema gestionale della Regione Toscana gestisce già una pluralità di procedure, il caricamento avviene direttamente da parte del Beneficiario, il passaggio dei dati all’IGRUE avviene con modalità automatica, il sistema dei controlli consente una buona pulizia del dato e il monitoraggio fisico sembrerebbe oramai ben avviato.
- la capacità amministrativa in generale dei Beneficiari.

Le **due criticità** più rilevanti riguardano le attività di monitoraggio e di controllo e pagamento. Nonostante l’enorme sforzo profuso dall’inizio del periodo di programmazione da parte della Regione Toscana e da ARTEA restano, per una parte delle procedure, funzioni lente e faticose.

4.2. RACCOMANDAZIONI A BREVE TERMINE

Il sistema di gestione e controllo del POR CReO della regione Toscana può ulteriormente migliorare attraverso **pochi e puntuali aggiustamenti** che riguardano il modello operativo, le risorse umane e il sistema gestionale.

Alcuni miglioramenti andrebbero apportati al modello operativo introducendo nei Dipartimenti piccole strutture dedicate al POR, al fine di rafforzare la capacità dei Responsabili di Attuazione di governare l’intero processo, e chiarendo meglio l’attribuzione delle responsabilità di gestione. In alcuni casi si possono trasporre le modalità di concertazione che caratterizzano i PIUSS.

In particolare il coordinamento tra i responsabili di attuazione della stessa Direzione rafforzerebbe la qualità della attuazione in quanto consentirebbe di fare leva sulle buone pratiche velocizzando altresì i procedimenti e faciliterebbe la comprensione delle diverse procedure da parte dei beneficiari. Entrambe le pratiche infine agevolerebbero il trasferimento di conoscenze tra funzionari (*learning organisation*).

Una forte attenzione va prestata all’eccessivo turnover e alla diffusione del lavoro flessibile, pur con la consapevolezza che si tratta di questioni che potranno trovare una soluzione soddisfacente solo all’interno di un quadro nazionale.

Per quanto riguarda le criticità relative alle attività di monitoraggio e di controllo e pagamento aiuterebbe sicuramente il superamento di queste criticità una maggiore interoperabilità tra i sistemi informativi esistenti all’interno della intera amministrazione delle Regione Toscana e la platea degli Enti locali.

Una parte dei problemi però non può che trovare soluzione all’interno di ARTEA quale ad esempio l’urgenza di potenziare la dotazione di posizioni organizzative. Oggi su 33 operativi, 27 sono di fatto istruttori, 3 sono di fascia D ma possono rivestire funzioni di mero coordinamento organizzativo e una sola risorsa umana riveste una posizione organizzativa.

Oltre a questi aspetti generali, inoltre, esistono margini importanti **di miglioramento della organizzazione di ARTEA**.

Alcune criticità possono essere superate facilmente e in tempi brevi e potrebbero apportare vantaggi al importanti al buon esito della programmazione in corso attraverso:

- la messa a punto delle funzionalità informatiche ancora inadeguate (registro recuperi/rettifiche, reportistica);

- l'attivazione di un progetto di assistenza tecnica dedicato e temporalmente definito che affianchi con risorse già formate e quindi presumibilmente da reperire sul mercato e le risorse (una) dedicate al recupero dell'arretrato (varianti in particolare, ma anche gli esiti di alcune graduatorie approvate dai responsabili di Linee di intervento e trasferiti ad ARTEA attraverso PEC o file excel);
- la costituzione di un apposito gruppo di lavoro all'interno di ARTEA, con la presenza anche di specialisti informatici, in grado di fornire soluzioni flessibili e tempestive mano a mano che se ne evidenzia la necessità;
- l'organizzazione di un servizio efficace di orientamento e informazione ai beneficiari, tramite un help desk formalizzato, che consenta uno smistamento rapido ed efficace delle loro richieste di chiarimenti e di ogni altra necessità⁴⁸.

4.3. RACCOMANDAZIONI A MEDIO TERMINE: UNA RIFLESSIONE SUL 2014-2020

Le innovazioni più rilevanti in materia di disposizioni per l'attuazione sono contenute oltre che nella proposta di nuovo Regolamento generale di disciplina generale dei Fondi, attualmente in discussione, nel Regolamento 996/2012 che stabilisce le nuove regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

Il nuovo Regolamento Finanziario mira innanzitutto a semplificare le procedure, a partire dal 1° gennaio 2013, attraverso le quali "le imprese, le ONG, i ricercatori, gli studenti, le città e altri destinatari" potranno accedere in modo più semplice ai fondi dell'UE. Prevede nuove possibilità per utilizzare importi fissi e tassi forfettari per somme di minor entità, elimina l'obbligo di fornire le stesse informazioni ogni volta che si richiedano i fondi e introduce la possibilità di presentare le domane online, oltre a molte altre novità.

Nel contempo però responsabilizza in misura maggiore coloro che gestiscono il denaro dei contribuenti europei (compresa la politica regionale dell'UE). In futuro, le autorità degli Stati membri che gestiscono i fondi europei dovranno firmare e trasmettere alla Commissione dichiarazioni annuali attestanti che i fondi dell'UE sono stati spesi in modo corretto.

Sono stati poi rafforzati i meccanismi di rettifica finanziaria per irregolarità commesse dai beneficiari riscontrate in fase di audit: come deterrente, la Commissione pubblicherà decisioni che impongono sanzioni in caso di uso improprio di fondi dell'UE.

Tra i compiti dell'Autorità di gestione viene introdotto quello di redigere la dichiarazione di gestione e il riepilogo di cui all'art. 59 (5) (a) e (b).

Art.5

5. Gli organismi designati a norma del paragrafo 3 trasmettono alla Commissione, entro il 15 febbraio dell'esercizio successivo, la seguente documentazione:

a) i rispettivi conti relativi alle spese che sono state sostenute, durante il pertinente periodo di riferimento quale definito nella normativa settoriale, per l'esecuzione dei loro compiti e che sono state presentate alla Commissione a fini di rimborso. Tali conti includono i prefinanziamenti e gli importi per i quali sono in corso o sono state completate procedure di recupero. Essi sono corredati di una dichiarazione di gestione la quale conferma che, secondo i responsabili della gestione dei fondi:

i) le informazioni sono presentate correttamente, complete ed esatte,

⁴⁸ Queste criticità e soluzioni di miglioramento sono state condivise con ARTEA.

ii) le spese sono state effettuate per le finalità previste, quali definite nella normativa settoriale,

iii) i sistemi di controllo predisposti offrono le necessarie garanzie quanto alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti;

b) un riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli effettuati, comprese un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuati nei sistemi, come anche le azioni correttive avviate o programmate.

La proposta di regolamento generale recante disposizioni comuni sui Fondi mantiene fermi i principi sulla base dei quali si è valutata nell'attuale periodo di programmazione la sussistenza, in capo alle Autorità di gestione dei Programmi, dei requisiti di autonomia ed indipendenza funzionale l'una dall'altra e di adeguatezza strutturale. Se ne aggiunge un altro: l'assicurazione circa la continuità di azione delle Autorità nel corso del periodo di programmazione.

E soprattutto il nuovo quadro regolamentare introduce due importanti novità, la presentazione di bilanci annuali certificati e di una dichiarazione di gestione annuale, che presuppongono che siano stati effettuati tutti i debiti controlli entro il periodo contabile.

L'art.114 c.4 e) stabilisce che l'Autorità di Gestione tra l'altro "prepari la dichiarazione di affidabilità di gestione sul funzionamento del sistema di gestione e controllo, sulla legalità e regolarità delle transazioni sottostanti e sul rispetto del principio della sana gestione finanziaria, unitamente a una relazione contenente i risultati dei controlli gestionali effettuati, eventuali carenze individuate nel sistema di gestione e controllo ed eventuali misure correttive adottate". L'art.115 b) e c) stabilisce che l'Autorità di Certificazione tra l'altro prepari i cosiddetti bilanci annuali e certifichi la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci annuali e che le spese in esse iscritte siano conformi alle norme applicabili dell'Unione e nazionali e siano state sostenute in rapporto ad interventi selezionati per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto delle norme dell'Unione e nazionali.

La predisposizione e presentazione alla Commissione Europea dei conti annuali parte dal 2016. A tale processo partecipano con differenti ruoli e responsabilità le diverse Autorità dei Programmi con la conseguente necessità di coordinarne l'attuazione.

Entrambi gli adempimenti comportano sforzi amministrativi supplementari e rendono quindi ancor più stringente l'esigenza di un sistema informatico integrato in cui confluiscono tutti i dati riguardanti l'esecuzione delle operazioni. In particolare, si richiede alle Autorità di gestione dei programmi di attivare e rendere operativo un sistema informatico in cui registrare e memorizzare, per ogni operazione, i dati necessari per il monitoraggio, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e le attività di audit. Più specificatamente, dovrà essere realizzata la completa informatizzazione dello scambio delle informazioni tra i beneficiari e le autorità responsabili della gestione e del controllo dei Programmi.

I sistemi dovranno quindi essere articolati in applicazioni/moduli funzionalmente separati per le diverse esigenze delle Autorità ed organismi designati per i programmi operativi e dovranno consentire l'integrazione tra le componenti di programmazione, attuazione, gestione contabile e rendicontazione, controllo.

Dal punto di vista tecnologico ciò potrà avvenire anche attraverso "la definizione di protocolli di colloquio che assicurino, pur nel rispetto delle specificità dei singoli sistemi, un'evoluzione condivisa verso basi tecnologiche comuni, idonee a garantire una progressiva integrazione ed interoperabilità".

Anche l'Allegato 1 alla versione preliminare dell'Accordo di Partenariato - Elementi salienti della proposta di SI.GE.CO 2014/2020 – dove vengono riportati i requisiti organizzativi e procedurali delle Autorità di gestione, certificazione ed audit, indica infatti l'esigenza che le Autorità di gestione debbano assicurare l'attivazione di un sistema informatico strutturato, che supporti tutti gli atti di gestione, sulla base di requisiti minimi definiti in apposito tavolo di coordinamento tecnico tra le Amministrazioni titolari dei programmi, le Amministrazioni Centrali Capofila per Fondo e MEF-IGRUE. Nell'ambito di quel sistema gestionale vanno rese disponibili le funzionalità informatiche specifiche per l'attività di certificazione in grado di assicurare la tracciabilità di ogni operazione. Il Sistema di Monitoraggio sarà sviluppato sulla base dell'architettura già operante ma allargherà la sua attività a tutti i programmi cofinanziati dai Fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), nonché i programmi complementari alla Politica di coesione dell'UE e soprattutto integrerà le componenti di programmazione, attuazione, gestione contabile e rendicontazione, controllo.

Rispetto a quanto sopra evidenziato il sistema gestionale della Regione Toscana è a buon punto: gestisce già una pluralità di procedure, il caricamento avviene direttamente da parte del Beneficiario, il passaggio dei dati all'IGRUE avviene con modalità automatica, il sistema dei controlli consente una buona pulizia del dato, sembrerebbe oramai ben avviato il monitoraggio fisico.

Tuttavia, il sistema gestionale, così come la grandissima parte se non la totalità dei sistemi gestionali utilizzati dalle amministrazioni italiane per il monitoraggio degli investimenti pubblici resta un sistema che soffre di troppa solitudine in quanto non colloquia, salvo l'eccezione di Sviluppo Toscana e degli altri Organismi Intermedi, con gli altri patrimoni informativi della Regione e degli enti regionali dipendenti.

I due obiettivi su cui occorrerebbe lavorare nei prossimi mesi, con particolare riferimento al miglioramento del sistema informativo per renderlo adeguato alle esigenze della futura programmazione, sono:

- estendere a tutte le strutture regionali la necessità/capacità di gestire attraverso di esso le procedure del POR;
- renderlo interoperabile con gli altri sistemi informativi della Regione. Va osservato, comunque che quest'ultimo obiettivo, ovviamente, non è nella disponibilità della Autorità di gestione.

BIBLIOGRAFIA

- Autorità di Audit del POR FESR Toscana, vari anni, Rapporti annuali di controllo
- Commissione europea, 2006, Regolamento 1828 del 2006
- Commissione europea, 2006, Regolamento 1083 del 2006
- Commissione europea, 2006, Indicative guidelines on evaluation methods - Monitoring and evaluation indicators, Working Document No. 2.
- IGRUE, 2007, Linee guida sui sistemi di gestione e controllo
- Ministero della coesione territoriale, 2013, dati di spesa certificata
- Regione Toscana, 2007 e seguenti, POR CReO FESR 2007-2013
- Regione Toscana, 2008, Decreto n. 1751 del 29 aprile 2008
- Regione Toscana, 2011, Delibera GR 704 del 2011
- Regione Toscana, 2012, DGR 29 del 2012, Descrizione del sistema di gestione e controllo
- Regione Toscana, 2012, Legge Regionale 38/2012
- Regione Toscana, 2012, Decisione GR 4 del 23 Aprile e Allegato A
- Regione Toscana, vari anni, Documento di attuazione regionale (DAR)
- Regione Toscana, vari anni, Rapporti annuali di esecuzione
- Regione Toscana, vari anni, Contratti, accordi e convenzioni stipulati tra Regione e Organismi intermedi
- Regione Toscana, vari anni, Atti di individuazione degli organismi intermedi

APPENDICI

APPENDICE 1: TEMPLATE INTERVISTE

ORGANIZZAZIONE INTERNA

Definire l'organizzazione interna e suddivisione dei carichi di lavoro. Sono previste modalità formali o informali di coordinamento nelle attività dei Responsabili di LdI? Se sì, descrivere quali sono. Sono previsti coordinatori a livello di Attività e/o di Assi?

Dall'inizio della programmazione 2007-2013 ci sono state modifiche (sia formali che informali) nell'articolazione del modello sopra-descritto? Se sì, Quali sono stati i motivi?

Ogni RdA svolge le proprie funzioni dall'inizio dell'attuale programmazione? Anche nella precedente programmazione e nello stesso ruolo?

Le persone che lavorano su ogni Linea sono sufficienti? Se no, perché? Quali sono le linee di intervento più "in debito" di personale?

COORDINAMENTO TRA DG E ORGANISMI INTERMEDI

La separazione delle funzioni tra la DG e gli OI è chiara e viene rispettata, così come prevista dal modello? Se non viene rispettata, quali sono gli aspetti più problematici?

In alcuni casi per svolgere le funzioni di gestione sono individuati due soggetti: REGIONE TOSCANA-ARTEA ovvero SVILUPPO TOSCANA-ARTEA uno della RT e l'altro di Artea. La presenza di molteplici soggetti crea ostacoli nel coordinamento?. Se sì evidenziare gli aspetti più critici.

Quali sono le principali modalità di coordinamento tra i RdA e i RdG i RdCP?

Quali strumenti utilizzate per scambiarsi le informazioni (es.: ci sono incontro periodici di coordinamento)

Le azioni vengono svolte rispettando i tempi previsti?

Quali sono le principali criticità?

Rispetto a situazioni emergenziali (es. picchi di lavoro – il presentarsi di nuove problematiche) riuscite a coordinarvi efficacemente? Sarebbe utile avere qualche esempio.

PROBLEMI del MONITORAGGIO E DEL SISTEMA INFORMATIVO

Da quello che è emerso dall'analisi documentale e dall'incontro svolto a Febbraio 2013, sono evidenti delle criticità nel monitoraggio (es. non rilevati adeguatamente indicatori fisici). Il monitoraggio fisico spetta al RdG e quello finanziario al RdCP; mentre la gestione del Sistema Informativo è affidata ad Artea.

Ad oggi, le criticità emerse sono state risolte e come? Come funziona l'implementazione del sistema di monitoraggio, i ruoli "sulla carta" sono rispettati? Quale ruolo nello specifico spetta ai RdA e quale ad Artea?

L'interazione con il sistema di monitoraggio nazionale Monitweb funziona meglio? E le "maschere" per l'inserimento dei dati di monitoraggio?

Rispetto a quanto previsto dai documenti, il sistema informativo del POR dovrà essere un sistema centralizzato e integrato di gestione, monitoraggio e controllo, che permetta la gestione condivisa dei processi. Ciò si è realizzato?

COMPARAZIONE CON IL PRECEDENTE SISTEMA PROGRAMMAZIONE

Quali sono le principali differenze con il precedente (DOCUP) sistema di gestione? L'attuale modello di gestione risulta più o meno complesso rispetto al precedente?

APPENDICE 2: INCONTRI REALIZZATI

La tabella successiva riassume gli incontri e le analisi sul campo realizzate dal valutatore.

| Data | Soggetto | N° Persone incontrate |
|-------------------------|---|------------------------------------|
| 11 Febbraio 2013 | Partecipazione ad incontro presso Regione Toscana | Riunione plenaria gestita dalla RT |
| 21 Marzo 2013 | DG Competitività | 15 |
| 22 Marzo 2013 | SICI | 2 |
| 22 Marzo 2013 | ARTEA – primo incontro | 9 |
| 26 Marzo 2013 | DG PTA | 11 |
| 26 Marzo 2013 | FIDI | 5 |
| 27 Marzo 2013 | Sviluppo Toscana | 4 |
| 15 Aprile 2013 | DG Cittadinanza | 3 |
| 17 Aprile 2013 | DG Organizzazione | 2 |
| 17 Aprile 2013 | Autorità di certificazione | 6 |
| 10 Maggio 2013 | ARTEA – Secondo incontro | 6 |

APPENDICE 3: ESEMPI DI ANALISI DELLE PROCEDURE _

Linea di Intervento 1.3.c – Aiuti alle imprese

| Attività | Soggetti | Modalità attuative | Tempi | Osservazioni/Criticità |
|--|---------------------------------------|---|---|--|
| Processo di selezione ed Approvazione delle operazioni | | | | |
| <p>PREDISPOSIZIONE BANDO</p> <p><i>Predisposizione del bando contenente i criteri di selezione approvati dal CdS. Trasmissione del bando agli uffici dell'AdG/AT</i></p> <p><i>Predisposizione della versione definitiva del Bando e sua trasmissione all'Ufficio Controllo Atti e al Bilancio per il controllo di regolarità giuridica, amministrativa e contabile</i></p> <p><i>A seguito di parere positivo da parte dell'Ufficio Controllo Atti/Ufficio Bilancio, pubblicazione del Bando sul BURT. Trasmissione del Bando all'OI e sua pubblicazione sul sito internet dell'OI</i></p> | RdA | <p>I Bandi vengono redatti dagli Uffici senza supporti consulenziali, ma attraverso un confronto con gli Uffici di Sviluppo Toscana;</p> <p>ARTEA non è coinvolta nelle fasi a monte della procedura;</p> <p>La trasmissione degli atti tra uffici avviene informaticamente, ma solo da pochissimo tempo la firma digitale consente di evitare la trasmissione anche cartacea</p> | Primo bando ha richiesto circa un anno (svolti incontri con diversi soggetti) – Il modello è stato poi adottato per i successivi bandi (circa 10 giorni per predisporli) | <p>L'Ufficio Controllo Atti e al Bilancio effettua in tempi considerati fisiologici il controllo di regolarità giuridico, amministrativo e contabile dei bandi e successivamente della graduatoria e dei suoi eventuali scorrimenti;</p> <p>Ci sono supporti adeguati da parte di altri Uffici competenti (ad esempio l'Avvocatura);</p> <p>Si sta lavorando alla standardizzazione dei bandi in materia di aiuti;</p> <p>Viene realizzata una buona attività di animazione;</p> <p>Si evidenzia come buona pratica la pubblicazione di un <i>Catalogo sugli Incentivi</i> attraverso il quale le imprese conoscono per tempo e in modo compiuto l'offerta sugli incentivi erogati a livello regionale e nazionale</p> |
| <p>ISTRUTTORIA</p> <p><i>Presentazione domande - Ricezione delle domande di finanziamento – Istruttoria sulla ammissibilità - Trasmissione delle domande al Soggetto Valutatore</i></p> <p><i>Predisposizione della proposta di graduatoria</i></p> <p><i>Eventuale produzioni di ricorsi</i></p> <p><i>Predisposizione della proposta di graduatoria, e suo invio al RdA</i></p> <p><i>Approvazione della graduatoria. da parte del RdA</i></p> <p><i>Infine, a seguito di parere positivo da parte dell'Ufficio Controllo Atti/Ufficio Bilancio: (i)</i></p> | RdG/OI – Soggetto Valutatore – RdA | <p>Beneficiario carica la domanda sul sistema di ST per l'Istruttoria;</p> <p>Eventuali ricorsi vengono presentati al RdA;</p> <p>Gli atti inviati al RdCP attestano anche <i>la risoluzione degli eventuali ricorsi</i></p> | 90 giorni per svolgere l'istruttoria (divisione interna: 60/70 giorni a ST e 20/30 a RdA) – come previsto dalla legge regionale n. 38/2012 | Il RdCP riceve notizia del bando dopo la pubblicazione sul BURT della graduatoria e di eventuali ricorsi |

| | | | | |
|---|-----------|--|--|--|
| <i>pubblicazione dell'atto di approvazione della graduatoria su BURT; (ii) invio dell'Atto di approvazione della graduatoria ai RdG/RdCP e assunzione impegno definitivo di spesa in Bilancio</i> | | | | |
| EVENTUALE PRESENTAZIONE DI RINUNCIA al CONTRIBUTO PUBBLICO DA PARTE DELL'IMPRESA (per tutto il ciclo della realizzazione del progetto) <i>Approvazione scorrimento graduatoria proposto da OI, sua pubblicazione sul BURT e comunicazione all'OI</i> | RdA | | | Anche in questo caso il RdCP riceve notizia dello scorrimento dopo la pubblicazione della nuova graduatoria |
| <i>Comunicazione ai soggetti interessati dell'esito del ricorso e della conseguente Assunzione dell'impegno di spesa in bilancio</i> | RdG/OI | Non viene stipulata una convenzione con il Beneficiario, bensì si procede con l'accettazione | | I tempi, entro cui i benefici devono dichiarare l'accettazione/diniego della domanda di contributo, sono specificati per ogni Attività del POR |
| Processo di attuazione fisica e finanziaria delle operazioni | | | | |
| <i>Predisposizione ed emissione del mandato di pagamento relativo all'anticipazione (se richiesta)</i> | RdCP | C'è una decisione della Giunta Regionale sulle Polizze fideiussorie | | |
| <i>A seguito della predisposizione e presentazione da parte dell'impresa della richiesta di erogazione delle successive tranches di contributo pubblico compreso il saldo:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Effettuazione dei controlli di primo livello documentali ed in loco; • Predisposizione ed emissione del mandato di pagamento relativo alle erogazioni del contributo pubblico • Erogazione del contributo pubblico | RdCP | Le domande per la richiesta di pagamento vengono presentate dal Beneficiario sul sito di Artea | | |
| RILEVAZIONE IRREGOLARITA' (valida per ogni fase di controllo) <i>Nel caso di irregolarità dopo controllo I livello-gestione del procedimento amministrativo da</i> | RdCP -AdG | | | RdA viene messo a conoscenza |

| | | | | |
|---|---|--|--|--|
| <i>parte dell'Ufficio AdG Controlli primo livello</i> | | | | |
| RICHIESTA VARIANTI – PROROGHE <i>(per tutto il ciclo del progetto)</i> Presentazione richiesta – Trasmissione al RdA – Esame della variante (o proroga) con il supporto di ST – Comunicazione di accettazione/rifiuto ad Artea | Beneficiario – RdG/ARTEA RdA-RdG/ST | | | Si evidenziano ritardi nel caricare le varianti sul sistema informatico di gestione del POR |
| MONITORAGGIO (periodico) Invio periodico dati monitoraggio: - fisico - procedurale - finanziario Validazione dei dati immessi – Comunicazione a AdG Verifica della qualità e della completezza dei dati e trasmissione | Beneficiario a Sist. Informativo RdCP AdG | L'AdG, dopo aver ricevuto i dati dall'ARTEA, richiede un'ultima verifica al RdA prima dell'invio finale al Ministero | | Le scadenze bimestrali per lo svolgimento del monitoraggio finanziario iniziano ad essere rispettate con maggiore puntualità dai beneficiari. Mentre all'inizio della programmazione il caricamento avveniva solo in occasione delle rendicontazioni |

Linea di Intervento 2.5 – Opere Pubbliche

| Attività | Soggetti | Modalità attuative | Tempi | Carichi di lavoro | Osservazioni/criticità |
|---|----------|--|---|---|--|
| Processo di selezione ed Approvazione delle operazioni | | | | | |
| PREDISPOSIZIONE BANDO Predisposizione del bando contenente i criteri di selezione approvati dal CdS. Trasmissione del bando agli uffici dell'AdG/AT Analisi del bando ai fini della gestione nell'ambito del Sistema Informativo del POR Predisposizione della versione definitiva del Bando e sua trasmissione all'Ufficio Controllo Atti e al Bilancio per il controllo di regolarità giuridico, amministrativa e contabile | RdA | La trasmissione degli atti tra uffici avviene informaticamente, ma solo da pochissimo tempo la firma digitale consente di evitare la trasmissione anche cartacea | Il primo bando ha comportato più tempo, ma già il secondo è andato più spedito (tendenzialmente un mese di lavoro degli uffici) | C'è stato un importante contributo del gruppo di coordinamento interno alla Direzione PTA | L'Ufficio Controllo Atti e al Bilancio effettua in tempi valutati come fisiologici il controllo di regolarità giuridico, amministrativa e contabile dei bandi e successivamente della graduatoria e dei suoi eventuali scorrimenti; Ci sono supporti adeguati da parte di altri Uffici competenti (ad esempio Ufficio Gare e Avvocatura). Per i Bandi in materia di Infrastrutture non è prevista, né si discute di una possibile standardizzazione degli stessi |

| | | | | | |
|---|--|---|--|-----------------------------------|--|
| | | | | | |
| <p>ISTRUTTORIA</p> <p><i>Presentazione delle domande - Ricezione e valutazione delle domande di finanziamento – Predisposizione della graduatoria e sua approvazione da parte del RdA</i></p> | <p>RdG – RdA</p> <p>(Le funzioni gestione sono svolte dai Geni Civili)</p> | <p>I Geni Civili accolgono e istruiscono le domande. Le Commissioni che predispongono le graduatorie sono formate da un Gruppo di lavoro (a cui partecipano i Direttori dei Geni civili)</p> <p>I beneficiari caricano la domanda direttamente sul portale gestito da Artea. Il giudizio sull'operato e la collaborazione di Artea è positivo</p> | <p>60 giorni</p> | <p>3 persone per Genio Civile</p> | <p>C'è un'attività di animazione: tutti i soggetti interessati vengono informati del Bando 10 mesi prima;</p> <p>Ovviamente ci sono situazioni in cui il Beneficiario non ha risorse per procedere alla elaborazione del progetto esecutivo. Per questo in fase di selezione la Regione accetta progetti cosiddetti definitivi, ma solo relativamente alla componente amministrativa, mentre dal punto di vista tecnico devono essere progetti esecutivi;</p> <p>Non è diffusa la pratica dell'affidamento della progettazione agli Uffici Interni</p> |
| <p>IMPEGNO CONTABILE</p> <p><i>A seguito del parere positivo dell'Ufficio Controllo interno e del Bilancio il RdA assume l'impegno, pubblica la graduatoria e la invia al RdG che ne informa i Beneficiari e il RdCP, infine, liquida ad ARTEA sulla base dei fabbisogni</i></p> | <p>RdA</p> | | | | <p>L'interfaccia con i Beneficiari sono i Geni Civili tranne nel caso di ricorsi o rinunce. In questi casi, invece, i Soggetti Richiedenti/Beneficiari rivolgono istanza direttamente al RdA;</p> <p>Il RdCP ha contezza del bando solo in questa fase finale</p> |
| <p>Processo di attuazione fisica e finanziaria delle operazioni</p> | | | | | |
| <p>CONSEGNA DEI LAVORI</p> | <p>Beneficiario / Ditte offerenti</p> | | <p>Anche in questo caso il tempo è contingentato: 180 giorni dall'impegno contabile e a seguire 24 mesi per concludere i lavori (comprese varianti) – in casi particolari valutati singolarmente si possono prevedere proroghe</p> | | |
| <p>PAGAMENTO PER AVVIO LAVORI</p> <p><i>Presentazione on line della comunicazione di avvio lavori Richiesta</i></p> | <p>RdCP</p> | <p>Il RdCP svolge controlli documentali anche in loco;</p> <p>I controlli sui cantieri sono effettuati</p> | | | <p>Attualmente viene anticipato il 20%. Si sta ragionando sull'ipotesi di anticipare il 50%, questo anche sulla base del fatto che la Regione Toscana non ha sofferenze in termini di</p> |

| | | | | | |
|--|-----------------------------------|--|---|--|--|
| <i>al RdCP della 1° tranche del contributo pubblico</i> <i>Esecuzione dei controlli per l'ammissibilità del pagamento richiesto</i> | | dai Geni Civili | | | liquidità |
| <i>Emissione del mandato di pagamento</i> | RdCP | Tramite la Tesoreria di ARTEA | I tempi successivi alla redazione della graduatoria sono stabiliti dalla Legge regionale sul procedimento (38/2012) | | |
| RILEVAZIONE IRREGOLARITA' (valida per ogni fase di controllo) <i>Nel caso di irregolarità dopo il controllo I livello-gestione del procedimento amministrativo da parte dell'Ufficio AdG</i> | RdCP -AdG | Artea applica la penale | | | RdA viene informato |
| ESECUZIONE LAVORI <i>Presentazione SAL e documentazione – Approvazione SAL – Emissione mandati pagamento</i> | Impresa esecutrice - Beneficiario | | | | |
| RENDICONTAZIONE PERIODICA DI SPESA | RdCP | Stessa procedura seguita per il pagamento per avvio lavori | | | |
| RICHIESTE VARIANTI (o PROROGHE) <i>Presentazione richiesta – Esame della variante (o proroghe) – Comunicazione di accettazione/rifiuto –REGISTRAZIONE SU ARTEA</i> | RdA | | | | La registrazione informatica è complicata |
| COLLAUDO <i>Nomina Commissione collaudo – Ultimazione lavori – Emissione certificato – Pagamento Impresa esecutrice</i> | Beneficiario – Organo collaudo | | | | |
| RENDICONTAZIONE FINALE DI | RdCP | Stessa procedura seguita per il | | | In questo passaggio si manifestano criticità |

