

ottobre 2015

PON LEGALITÀ
2014-2020

PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

Ministero dell'Interno

1. INTRODUZIONE

Il *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, delinea le sfide specifiche e presenta i pareri preliminari sulle principali priorità di finanziamento in Italia. Per quanto riguarda la capacità amministrativa e istituzionale delle strutture deputate alla gestione dei programmi, nell'allegato al documento, si identificano le principali criticità riscontrate nel corso della programmazione 2007-2013 e si enucleano alcune raccomandazioni da considerare nell'ambito della programmazione 2014-2020, tra cui: assicurare maggiore attenzione nella fase di progettazione onde prevenire molti degli impedimenti riscontrabili nella fase attuativa; accentrare l'attività di controllo di primo livello sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione; assicurare stabilità a livello sia dirigenziale che di *staff*, onde evitare rallentamenti nella realizzazione dei programmi; garantire un sistema di controllo efficiente ed efficace, confermandone in anticipo l'operatività.

Coerentemente con quanto previsto nel *Position Paper*, la Commissione Europea, prima nell'ambito delle osservazioni alla bozza di Accordo di Partenariato, inviata il 9 dicembre 2013 dall'Italia, e successivamente con nota Ares(2014)969811 del 28 marzo 2014, ha chiesto che tutte le Amministrazioni (Centrali e Regionali) coinvolte nella programmazione e attuazione dei Fondi SIE, adottino, al livello più alto di responsabilità politico-amministrativa, un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA): tale richiesta è stata accolta nell'Accordo di Partenariato inviato dall'Italia il 22 aprile 2014.

La nota n. 6778 del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e i relativi allegati, diffusi a mezzo di posta elettronica l'11 luglio 2014, forniscono le indicazioni necessarie per la redazione del PRA secondo criteri e approcci uniformi a livello nazionale.

A partire da tali premesse, nell'ambito del PON Legalità 2014-2020, il Ministero dell'Interno intende procedere alla redazione del PRA muovendo dall'analisi dei processi e della struttura organizzativa delle precedenti programmazioni, approfondendo i processi di innovazione avviati alla fine del periodo 2007-2013 e identificando nuovi ambiti e azioni di razionalizzazione, semplificazione e rafforzamento per quanto attiene organizzazione, procedure e strumenti trasversali all'attuazione del programma. Gli obiettivi principali del PRA sono: rendere la struttura e le procedure deputate alla gestione e controllo del Programma conformi alle prescrizioni dei Regolamenti comunitari; raggiungere performance elevate di produzione della spesa sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo; ridurre al minimo il tasso di errore registrato sul Programma.

In data 21 settembre 2014, il Ministero dell'Interno ha trasmesso la prima bozza di PRA, successivamente modificata a seguito delle indicazioni fornite dalla Commissione in occasione dei seminari del 29 e 30 settembre 2014, delle osservazioni puntuali alla prima bozza pervenute dalla stessa Commissione con nota ARES(2014)3425225 del 16 ottobre 2014 e delle indicazioni per il monitoraggio e la valutazione del PRA trasmesse allo Stato Membro in data 21 ottobre 2014.

Il piano ha validità biennale ed è sottoposto a monitoraggio e verifiche quadrimestrali, nonché ad aggiornamenti annuali. Vigila sull'attuazione del Piano il Responsabile della capacità amministrativa e del PRA.

2. SEZIONE ANAGRAFICA

L'amministrazione responsabile del PON "Legalità 2014-2020" (CCI 2014IT16M2OP003) è il Ministero dell'Interno – Piazza del Viminale 1-00184 Roma, Italia.

3. CONTESTO ORGANIZZATIVO, LEGISLATIVO E PROCEDURALE

La struttura organizzativa del PON Sicurezza ha consentito, anche grazie ad alcune modifiche ed iniziative attuate nel corso del ciclo di programmazione 2007-2013, di registrare una buona *performance* del Programma, che ha sempre permesso il conseguimento dei *target* di spesa fissati dalla Commissione Europea. Ciononostante, si rilevano alcune criticità di carattere gestionale, procedurale ed operativo che hanno determinato in alcuni casi, in maniera più significativa per l'Asse 2, ritardi nell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti ammessi a finanziamento, con particolare riferimento a quelli territoriali.

In particolare, nella fase programmatica, non è stato immediatamente valutato l'impatto che il Programma, per struttura, dimensioni e caratteristiche, avrebbe avuto sull'Amministrazione. Nel Programma, infatti, si sono trovati a coesistere due Assi con connotazioni molto diverse, per la gestione dei quali non sono però stati immaginati, perlomeno nella fase di individuazione dei primi strumenti attuativi, modelli gestionali adeguati. Successivamente, al momento in cui sono state appalesate le criticità dell'Asse II connesse alle specificità dei Beneficiari locali, sono stati attivati strumenti di supporto in sede periferica, con l'ausilio delle Prefetture, sia per favorire la conoscenza del Programma e, dunque, la presentazione di proposte progettuali, sia l'affinamento delle proposte stesse sia, da ultimo, per accelerare la fase attuativa dei progetti. All'adozione degli strumenti attuativi di supporto sono conseguiti miglioramenti apprezzabili e misurabili (es. numero di proposte progettuali presentate, numero di progetti ammessi al finanziamento, importo degli impegni assunti al bilancio del Programma, ecc.), anche se, con l'aumento dei progetti ammessi al finanziamento (oltre 650 progetti per circa 1.100 milioni di euro), gli strumenti, benché qualitativamente validi, non sono risultati sufficienti per le esigenze connesse a tutti Beneficiari, in particolare dell'Asse II. L'obiettivo di accelerare la spesa, per il raggiungimento dei *target* prefissati, ha reso necessaria l'adesione del Programma al Piano di Azione e Coesione con il trasferimento di 170 milioni, provenienti dalla quota di cofinanziamento nazionale e di oltre 180 progetti già finanziati, segnatamente quelli a maggior ritardo di attuazione.

Ciò premesso, il presente documento, a partire dall'analisi dei problemi riscontrati, intende individuare i principali fabbisogni di rafforzamento amministrativo al fine di assicurare una più efficiente *governance* complessiva del Programma, semplificando le procedure, riducendo i tempi d'attuazione e determinando più profondi e duraturi effetti nei territori di intervento.

Si riportano di seguito le principali criticità rilevate nell'ambito delle seguenti **cinque macro-attività** relative alla gestione ed attuazione del PON Sicurezza 2007-2013:

Macro-attività 1 "Presentazione dei progetti e selezione delle operazioni"

Prima di addentrarsi nell'analisi delle problematiche registrate nella fase di presentazione dei progetti, occorre preliminarmente evidenziare che, salvo alcune iniziative specifiche, l'accesso al PON Sicurezza era "aperto", ossia ciascun soggetto appartenente alle categorie legittimate (enti pubblici) era titolato a presentare una proposta progettuale coerente con gli obiettivi del Programma sulla base di uno schema di domanda predefinita ("Modello per la presentazione dei progetti"), disponibile sul sito internet www.sicurezzasud.it unitamente al documento "Linee guida per la presentazione dei progetti", in cui erano indicate le modalità di presentazione dei progetti (alle Prefetture territorialmente competenti o, in caso di progetti a carattere centrale, alla struttura di gestione del programma), l'iter di selezione e i suggerimenti utili alla compilazione del "Modello per la presentazione dei progetti". Tanto premesso, si illustrano di seguito le criticità riscontrate nella fase di presentazione dei progetti e, quindi, nella fase di selezione delle proposte pervenute.

La fase di predisposizione delle proposte progettuali da parte dei Beneficiari, in particolare le Amministrazioni locali, si è mostrata eccessivamente laboriosa: sono pertanto stati necessari, come

segnalato in precedenza, molti sforzi e molte risorse per produrre, presso i potenziali Beneficiari (Amministrazioni pubbliche) la conoscenza del Programma (attraverso *workshop*, convegni, incontri) necessaria alla presentazione di proposte progettuali coerenti e, a seguito della presentazione, per l'affinamento della qualità progettuale delle stesse, rilevatasi in prima battuta piuttosto scarsa. A tal fine, presso le Prefetture coordinatrici (5 in totale, Palermo, Catania, Napoli, Bari e Reggio Calabria) con la funzione di valutare la rispondenza delle proposte progettuali inviate dalle Prefetture territoriali alle esigenze di ordine e sicurezza pubblica della regione o di una precisa macroarea regionale sono stati istituiti appositi "Laboratori" tecnici (organismi composti da personale della Prefettura e dell'Assistenza Tecnica per affiancare il Beneficiario nel perfezionamento della proposta progettuale). Considerata pertanto la scarsa conoscenza del programma e la scarsa attitudine dei beneficiari ad utilizzare lo strumento della progettazione, la fase di concreta assegnazione delle risorse è avvenuta con un certo ritardo: è stato infatti possibile approvare un numero significativo di progetti solo a partire dal terzo anno di programmazione per arrivare da ultimo ad approvare 436 progetti sul PON Sicurezza e 214 sul Piano di Azione Coesione.

Per quanto riguarda la differenziazione delle criticità in base alla tipologia di intervento è opportuno sottolineare che gli interventi ricadenti nell'ambito del FESR riguardavano essenzialmente due tipologie: interventi a carattere tecnologico a titolarità di amministrazioni centrali (finanziati nell'ambito dell'Asse 1) e interventi a carattere infrastrutturale/edile a titolarità di amministrazioni locali (finanziati nell'ambito dell'Asse 2). Le criticità riscontrate in fase di presentazione e selezione dei progetti, in particolare da parte degli enti locali, sono ascrivibili essenzialmente a difficoltà tecniche e giuridiche riscontrate dai Beneficiari nella redazione di progetti coerenti, sostenibili e completi di tutta la documentazione a corredo. Le problematiche relative ai progetti ricadenti nell'ambito del FSE hanno invece riguardato prevalentemente la compilazione del budget e la conformità alle regole di ammissibilità della spesa e ai massimali di costo previsti dai regolamenti comunitari e dettagliati dall'Autorità capofila di Fondo Sociale. E' opportuno segnalare che queste ultime problematiche hanno influito poco sulla fase di selezione complessiva del PO, avendo riguardato una parte residuale delle risorse totali del Programma (10% per Asse ai sensi dell'art 34 Reg. CE 1083/2006).

Macro-attività 2 "Attuazione dei progetti e circuito finanziario"

L'attuazione dei progetti a carattere infrastrutturale, ricadenti nell'ambito del FESR, si è mostrata laboriosa e difficile, con una lunga fase di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva) degli interventi infrastrutturali da parte dei beneficiari territoriali. I problemi emersi in fase attuativa (ascrivibili essenzialmente alle procedure di affidamento e alle varianti di progetto) hanno inizialmente trovato una struttura gestionale non organizzata e dimensionata adeguatamente; le figure preposte all'interlocuzione con i Beneficiari ed a seguire le fasi attuative dei progetti peraltro si incardinavano in strutture non dipendenti dall'Autorità di Gestione con conseguente impatto sull'omogeneità delle determinazioni. Le procedure individuate per l'imputazione degli impegni e delle spese si sono inoltre rivelate troppo complesse contribuendo a determinare ritardi.

L'attuazione dei progetti ricadenti nell'ambito del FSE è stata invece caratterizzata da particolari lungaggini riscontrate nella fase di rendicontazione delle spese da parte dei Beneficiari. La richiesta di liquidazione infatti doveva essere corredata da una mole ingente di documentazione attestante le spese sostenute.

Macro-attività 3 "Controlli di primo livello"

I controlli di primo livello non sempre hanno intercettato gli errori poi rilevati in sede di controllo di II livello o di controlli di qualità disposti dall'Autorità di Gestione, in particolare con riferimento alle procedure di affidamento in deroga alla disciplina sulla pubblicità degli appalti (procedure

segretate e negoziate senza bando). Su questo ha inciso, oltre che la competenza dei singoli controllori, anche il modello decentrato – i controllori erano incardinati in strutture esterne agli uffici dipendenti dall’Autorità di Gestione – che ha determinato comportamenti disomogenei e la dispersione dei servizi di supporto comuni.

In tale contesto di debolezza del sistema dei controlli, si innesta il provvedimento di interruzione dei pagamenti disposto dalla Commissione Europea, che, sulla base di notizie riguardanti indagini giudiziarie connesse alle procedure di affidamento per la realizzazione di un progetto finanziato dal Programma, ha ritenuto il sistema di gestione e controllo non adeguato. Ne è conseguita l’adozione di diverse misure di irrobustimento del sistema di gestione e controllo con la costituzione, tra l’altro, di un ufficio controlli incardinato nella struttura di staff dell’Autorità di Gestione, sulla base del modello c.d. “centralizzato”.

Macro-attività 4 “Monitoraggio -Raggiungimento dei target di spesa N+2”

E’ risultato difficoltoso monitorare l’avanzamento dei progetti e ricevere dai Beneficiari previsioni attendibili, necessarie per pianificare eventuali azioni correttive. Per favorire la raccolta di informazioni più affidabili sull’avanzamento dei progetti e sulle previsioni di spesa, sono state poste in essere diverse azioni, tra cui l’adozione di una scheda di monitoraggio semplificata, l’attivazione di uno sportello di supporto presso le Prefetture territoriali a favore dei Beneficiari e momenti di incontro con i Responsabili di progetto con indirette finalità formative. Le informazioni si sono mostrate più attendibili solo nei casi di stretto presidio dei Beneficiari da parte della struttura di gestione del Programma.

Macro-attività 5 “Valutazione”

La documentazione prodotta dal Valutatore Indipendente 2007/2013 (*ex ante e in itinere*) non è risultata conforme alle esigenze di di riprogrammazione e di aggiustamento degli interventi, anche per la mancanza, da parte della struttura di gestione, di un’efficace azione di indirizzo degli interventi valutativi e di verifica della loro qualità . A ciò deve aggiungersi che, comunque, sono mancati anche momenti di condivisione e comunicazione degli esiti valutativi con gli *stakeholders* e l’opinione pubblica. I risultati della valutazione sono stati diffusi nei momenti istituzionali, quali ad esempio, i Comitati di Sorveglianza.

4. DEFINIZIONE DELLE RESPONSABILITÀ RELATIVE AGLI IMPEGNI DEL PRA

1. Responsabile Politico: Ministro dell’Interno

2. L’Autorità di Gestione del PON Legalità 2014-2020: Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza preposto alle attività di coordinamento e di pianificazione delle Forze di Polizia

- Dott. Matteo Piantedosi
- E mail: autoritadigestione_pon@interno.it

3. L’Autorità di Audit del PON Legalità 2014-2020: Dirigente dell’Ufficio I della Direzione Centrale per le risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile per le Risorse Strumentali del Ministero dell’Interno

- Dott. Antonio Colaianni
- E mail: autorita.audit@interno.it

4. L’Autorità di Certificazione del PON Sicurezza 2007-2013: Direttore della Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria del Dipartimento della PS del Ministero dell’Interno

- Dott. Francesco Ricciardi
- E mail: adc.ponsicurezza@interno.it

5. Responsabile per la capacità amministrativa e per il PRA, con individuazione dei poteri conferiti e della struttura a disposizione:

- Dott. Claudio Giardullo
- E mail: responsabile.pra@interno.it

6. Unità organizzative coinvolte nell’attuazione del Programma, con individuazione dei poteri conferiti, delle risorse e della struttura a disposizione.

Al Responsabile del PRA, nominato con provvedimento del Ministro in data 23 novembre 2014, sono conferiti i seguenti poteri:

- A. potere di richiedere all’Autorità di Gestione ogni elemento conoscitivo circa la struttura di gestione e controllo nonché circa l’andamento del Programma;
- B. potere di attivare, in collaborazione con l’Autorità di Gestione e gli altri centri di competenza, ogni utile iniziativa per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano;
- C. potere di analizzare, in collaborazione con l’Autorità di Gestione, gli esiti del monitoraggio quadrimestrale del Piano e formulare proposte migliorative per l’aggiornamento del Piano.

Il Responsabile del PRA, in quanto dipendente direttamente dal Ministro, come da Suo provvedimento, non si trova incardinato in nessuno dei Dipartimenti in cui è articolato il Ministero dell’Interno e, in particolare, non si trova in posizione di dipendenza dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza che, invece, esprime l’Autorità di Gestione del Programma. I poteri adeguati a realizzare e coordinare le azioni previste dal PRA discendono dal rapporto diretto che il Responsabile ha con l’ufficio di Gabinetto. Il Responsabile del PRA disporrà di una struttura di supporto costituita da un dirigente e tre unità di supporto.

5. OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO E STANDARD DI QUALITÀ PREVISTI

Gli obiettivi di miglioramento prefissati a fronte delle criticità individuate nell’ambito delle 5 macro-attività sono:

Macro-attività 1 “Presentazioni dei progetti e selezione delle operazioni”

- a) Obiettivo di miglioramento: Impegno di una quota consistente delle risorse nel breve periodo.

Indicatore 1: dimezzare il tempo medio di ammissione al finanziamento dei progetti da 4 mesi nel 2007-2013 a 2 mesi nel 2014-2020. Il tempo medio di ammissione al finanziamento si riferisce al periodo intercorrente tra il momento di presentazione - modalità c.d. a sportello - della proposta progettuale da parte del Beneficiario sino al momento dell’imputazione della stessa al Programma a seguito della fase di affinamento necessaria a determinarne una migliore aderenza ai requisiti richiesti dallo strumento programmatico.

Indicatore 2: assegnare il 60% delle risorse del Programma entro i primi due anni, contro il 45% della programmazione 2007 – 2013.

- b) Obiettivo di miglioramento: ammissione al finanziamento di progetti con una prospettiva di attendibilità dei termini di realizzazione indicati nei cronoprogrammi.

Indicatore: atteso che il ritardo medio dei progetti nella programmazione 2007/2013 si è attestato in 20 mesi, l'obiettivo che si intende raggiungere è di ridurre del 60% detto ritardo¹.

Macro-attività 2 “Attuazione dei progetti e circuito finanziario”

- a) Obiettivo di miglioramento: riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi e dei ritardi rispetto ai cronoprogrammi di spesa iniziali, raggiungimento dei *target* di spesa.

Indicatore 1: riduzione del 60% dei tempi di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti nella fase di attuazione dei progetti. Ci si riferisce al periodo che prende le mosse dall'avvio delle procedure di scelta del contraente che svolgerà gli interventi e termina con la stipula del contratto e la successiva imputazione del medesimo, previo esito positivo dei controlli, al Programma), pari a 150 gg. nella programmazione 2007-2013.

Indicatore 2: riduzione del 60% dei tempi medi di liquidazione delle spese, pari a 140 gg. nella programmazione 2007/2013.

Indicatore 3: riduzione dei ritardi medi registrati nel completamento degli interventi, nella programmazione 2007-2013 (pari a 20 mesi rispetto alle previsioni iniziali da cronoprogramma di spesa) del 60%.

Macro-attività 3 “Controlli di primo livello”

- a) Obiettivo di miglioramento: riduzione dei tempi del controllo di I livello.

Indicatore: riduzione del 45% nei tempi medi del controllo di primo livello che nella fase precedente erano attestati mediamente su 50 giorni

Macro-attività 4 “Monitoraggio - Raggiungimento dei target di spesa N+3”

- a) Obiettivo di miglioramento: attendibilità delle previsioni di spesa per le scelte strategiche dell'Autorità di Gestione ai fini del raggiungimento dei *target* di spesa

Indicatore: l'obiettivo nella Programmazione 14-20 è portare l'attendibilità delle previsioni al 70%. Il rispetto delle previsioni di spesa nell'ambito del PON Sicurezza 2007-2013 relativo all'annualità 2014 si attesta intorno al 50%. L'obiettivo è raggiungibile sin dal primo biennio della programmazione con riferimento alla spesa prevista nei cronoprogrammi dei progetti nel relativo arco temporale.

Macro-attività 5 “Valutazione”

- a) Obiettivo di miglioramento: Maggiore qualità della valutazione in itinere ed ex post per la valutazione dei processi organizzativi e gestionali, dei risultati di prodotto e di impatto.

¹ Il raggiungimento dell'obiettivo potrà essere valutato entro il primo biennio attraverso un sistema di stima dei ritardi medi potenziali dei progetti. Dette stime possono essere condotte su indicatori proxy di ritardo (ad esempio tempi di espletamento delle attività propedeutiche quali i tempi di rilascio delle autorizzazione, tempi della progettazione definitiva ed esecutiva,...) applicati ad un campione di progetti ammessi al finanziamento nel primo anno di programmazione.

Indicatore: realizzazione di un momento di discussione pubblica per ogni rapporto di valutazione annuale in cui saranno coinvolti gli *stakeholders* del Programma; realizzazione di un panel di esperti (misto e a titolo gratuito) in funzione di comitato di pilotaggio sull'attuazione e i risultati conseguiti.

6. INTERVENTI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

6.1. INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA E PROCEDURALE

Di seguito si riportano le misure di semplificazione procedurale che si intendono apportare per perseguire gli obiettivi di miglioramento di cui alla sezione 5:

Macro-attività 1 “Presentazione e selezione delle operazioni”

Azioni di semplificazione o rafforzamento da adottare

- a) Verrà elaborato un modello di presentazione dei progetti semplificato e guidato (almeno un modello dedicato alle procedure FESR e uno dedicato a quelle FSE) anche attraverso la divulgazione di linee di indirizzo e *videotutorial*.
- b) Le attività di supporto *on line* ai potenziali beneficiari saranno affiancate dalla costituzione di sportelli fisici, in continuità rispetto all'esperienza già maturata nel ciclo di programmazione 2007 – 2013, uno per regione, in funzione di assistenza specialistica per i progetti selezionati.
- c) Verrà elaborata una scheda per l'istruttoria dei progetti che contempli la possibilità di valutare – con l'indicazione di un punteggio da un min. a un max. - la capacità del progetto di essere attuato nei tempi indicati. A tal fine verrà richiesto al proponente di dettagliare, nell'ambito della scheda di presentazione del progetto (il cui modello verrà elaborato a cura dell'Autorità di Gestione del Programma), le azioni (i singoli procedimenti e subprocedimenti) da svolgere ed i relativi tempi stimati. Inoltre, sarà prevista la valutazione — della *governance* del progetto. A tal fine, verrà richiesto al proponente di indicare nella scheda di progetto alcuni elementi/indicatori:
 - figure e qualifiche professionali applicate al progetto;
 - esperienza pregresse su progetti analoghi e su progetti finanziati con fondi europei.
- d) Ai fini dell'ammissione al finanziamento, verrà elaborata, in fase istruttoria, una metodologia – attraverso l'apposizione di un punteggio - per valutare la canterabilità e la futura *governance* delle proposte progettuali (ossia con la progettazione esecutiva già approvata) oppure per gli interventi di tipo infrastrutturale, progetti che prevedano l'affidamento dei lavori tramite una procedura di appalto integrato (comprensiva di progettazione definitiva ed esecutiva), nonché per verificare la sostenibilità del progetto dopo la conclusione del finanziamento europeo.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Beneficiari

Cronoprogramma: azioni da attivare entro 3 mesi dall'approvazione del Programma.

Macro-attività 2 “Attuazione dei progetti e circuito finanziario”

Azioni di semplificazione o rafforzamento da adottare

- a) La struttura di gestione del Programma svolgerà un presidio sull'avanzamento dell'attuazione degli interventi oltre che documentale anche attraverso periodiche verifiche *in loco*; *in ogni caso, è previsto il ritiro automatico del finanziamento ai beneficiari che accumuleranno ritardi sull'attuazione del progetto pari al 30% della tempistica prevista dal cronogramma delle attività a meno che il ritardo non sia attribuibile a circostanze eccezionali da documentarsi o da cause non dipendenti dall'amministrazione beneficiaria.*
- b) L'Autorità di Gestione dovrà svolgere azioni di semplificazione delle procedure di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti nonché di ridefinizione del circuito finanziario. E' allo studio il processo di semplificazione della fase di approvazione dei contratti e delle spese attraverso la riduzione del numero di passaggi amministrativi propedeutici all'approvazione della documentazione contrattuale e di spesa e l'accentramento del momento approvativo in capo a pochi soggetti direttamente dipendenti dall'Autorità di Gestione. Dovranno inoltre essere assegnati tempi certi allo svolgimento di ciascun passaggio attuativo. Inoltre, con l'introduzione di costi unitari, le verifiche sulla corretta realizzazione fisica degli interventi, conformemente ai Regolamenti europei in materia di interventi cofinanziati FSE, sarà limitata in ultima analisi, ai risultati dei prodotti stessi, superando in tal modo la complessità delle verifiche finanziarie basate sui costi reali.

Responsabilità: AdG/Prefetture UTG delle Regioni meno sviluppate/IGRUE

Strutture interessate: AdG/Prefetture UTG delle Regioni meno sviluppate/Beneficiari

Cronoprogramma: le azioni devono essere avviate entro il primo anno dall'approvazione del Programma. Entro il medesimo periodo devono essere definiti gli strumenti procedurali necessari per operare.

Macro-attività 3 “Controlli di primo livello”

Azioni di semplificazione o rafforzamento da adottare

Al fine di favorire il rafforzamento del controllo di primo livello (in particolare delle verifiche relative alle procedure di affidamento rivelatesi più critiche) ed evitare che detta fase risulti troppo onerosa, già in fase istruttoria la struttura gestionale si impegnerà ad effettuare una valutazione preliminare dell'*iter* amministrativo necessario all'attuazione dei progetti attraverso l'analisi della documentazione che il Beneficiario produrrà per l'avvio delle procedure di affidamento (es. bozza determina a contrarre e altri atti propedeutici). L'istruttore sarà dotato di uno strumento attraverso il quale verificare la presenza degli elementi minimi per dare corso alla procedura indicata dal potenziale Beneficiario.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Beneficiari

Cronoprogramma: le azioni devono essere avviate entro il primo anno ed entrare a regime entro due anni dall'approvazione del Programma.

Macro-attività 4 “Monitoraggio - Raggiungimento dei target di spesa N+3”

Azioni di semplificazione o rafforzamento da adottare

- a) L’Autorità di Gestione si doterà di una piattaforma informatica condivisa con i Beneficiari per la compilazione e trasmissione delle informazioni sull’avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei progetti nonché di strumenti di controllo sulla coerenza delle previsioni di spesa rispetto ai relativi *step* procedurali - ovvero di una piattaforma informatica sulla quale saranno registrati tutti i contatti tra beneficiari e struttura di gestione e che permetterà di gestire tutte le fasi di avanzamento delle progettualità, dalla fase di inoltro dell’istanza di accesso al Programma, sino all’invio dell’ultima richiesta di pagamento e alla dichiarazione di conclusione del progetto. Si tratta di una piattaforma inserita in quella più ampia di cui alla successiva sez. 6.3

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Beneficiario

Cronoprogramma: le azioni devono essere avviate entro il primo anno ed entrare a regime entro due anni dall’approvazione del Programma.

6.2. INTERVENTI SUL PERSONALE

Dall’analisi delle criticità afferenti all’organizzazione del personale emerse per macro-attività, discende la necessità di svolgere un’azione generale di razionalizzazione della struttura di staff e di accorpamento delle funzioni.

In particolare, occorre procedere a:

1. Razionalizzare e semplificare l’organigramma e il funzionigramma della struttura dell’Autorità di Gestione attraverso le seguenti azioni a cura dell’Autorità di Gestione:
 - definizione di un modello accentrato di presidio di attuazione e dei controlli. L’Autorità di Gestione opererà attraverso un ufficio gestione e comunicazione e un ufficio controlli centralizzato incardinato presso la propria struttura di staff unitamente ad altri uffici a funzione trasversale;
 - individuazione del personale da assegnare all’ufficio controlli in ragione delle competenze e dell’esperienza maturata nel settore;
 - assegnazione all’ufficio controlli di un servizio di supporto mirato e specialistico di assistenza tecnica;
 - creazione di un servizio di supporto a favore dei Beneficiari attraverso una "*task force* attuazione" permanente composta da esperti giuridici/tecnici/informatici, etc. che contribuirà, in ragione della formazione specialistica, alla risoluzione di problematiche che ostacolano l’avanzamento dei progetti. L’attivazione della “*task force* attuazione” sarà disposta dall’ufficio gestione in presenza di dati di analisi, a cadenza quadrimestrale, negativi sull’avanzamento dei progetti.
2. Rafforzare le competenze del personale deputato alla gestione e al controllo del Programma attraverso le seguenti modalità:
 - sessioni formative, con cadenza almeno annuale, destinate a trasferire e accrescere il *know how* specifico in relazione alle mansioni da svolgere; in particolare, salvo quanto previsto nell’allegato A sulle aree di competenza delle sessioni di aggiornamento successive al primo anno, le sessioni formative verranno tenute all’esito di una rilevazione, da tenere con cadenza semestrale, del fabbisogno. Il Responsabile della

formazione, incardinato presso l'Ufficio Gestione e Comunicazione, curerà l'elaborazione del piano formativo annuale, (n. dei corsi, contenuti, numero di ore, numero di persone da formare, modalità in aula o on line). I destinatari dell'azione formativa sono indicativamente ricompresi tra le 30 e le 40 unità complessive.

- *training on the job* al fine di consolidare e mettere in pratica gli aggiornamenti normativi/operativi acquisiti.

Gli obiettivi di performance collegati all'erogazione formativa sono:

- a) riduzione dei tempi di istruttoria e di approvazione dei progetti;
- b) riduzione dei tempi di interlocuzione con i beneficiari per il superamento dei problemi gestionali;
- c) maggior coinvolgimento degli stakeholders,
- d) maggiore trasparenza attraverso la gestione del sito internet e degli strumenti di comunicazione;
- e) riduzione nelle tempistiche dei controlli.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Beneficiario

Cronoprogramma: tali azioni, da attivare entro un anno dall'avvio della programmazione, sono ulteriormente specificate nell'allegato A.

6.3. INTERVENTI SULLE FUNZIONI TRASVERSALI E SUGLI STRUMENTI COMUNI

Nell'ottica di perseguire gli obiettivi sinteticamente riportati nel paragrafo 5 e meglio specificati nell'Allegato C, l'espletamento delle azioni di semplificazione e rafforzamento per macro-fase verrà supportato attraverso l'introduzione di strumenti e metodologie trasversali descritti di seguito.

1. Sistema informatico di gestione e trasparenza delle azioni collegate al PO

a) Preliminarmente dovrà essere operata una piena e completa digitalizzazione di tutti i processi individuati dal Sistema di Gestione e Controllo - dalla presentazione della proposta progettuale, all'istruttoria, all'ammissione al finanziamento, alle fasi realizzative e di rendicontazione - , con l'obiettivo di apportare una serie di benefici in termini di semplificazione delle procedure e di trasparenza, quali, a titolo esemplificativo:

- l'interazione in tempo reale tra gli attori del Programma;
- la dematerializzazione degli atti;
- il monitoraggio in tempo reale dell'avanzamento dei progetti.

Tale azione consentirà dunque, come più ampiamente descritto nell'allegato B, di influenzare positivamente l'attuazione di ognuno delle macro fasi individuate nell'allegato C.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Prefetture/Beneficiari/AdA/AdC

Cronoprogramma: tale azione dovrà essere realizzata entro nove mesi dall'avvio della programmazione.

b) Una volta adottata la piattaforma digitale, l'Autorità di Gestione svolgerà azioni di affiancamento e formazione del personale incaricato nonché dei Beneficiari, affinché tutti gli utenti siano facilitati e guidati nell'attività di utilizzo della stessa.

Contestualmente all'adozione della struttura informatica, si terranno i seminari formativi, che, con riferimento ai Beneficiari, verranno svolti al momento dell'approvazione dei progetti, fermo restando la presenza di un servizio di supporto curato dagli uffici di staff dell'Autorità di Gestione.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Prefetture/Beneficiari/AdA/AdC

Cronoprogramma: tali azioni verranno svolte entro il primo anno dall'avvio della programmazione e, con riferimento ai Beneficiari, al momento dell'ammissione al finanziamento dei progetti.

2. Introduzione dei costi unitari

L'introduzione di costi unitari conformemente ai Regolamenti europei in materia di interventi cofinanziati FSE comporterà rilevanti vantaggi in termini di semplificazione, limitando le verifiche alla corretta realizzazione fisica degli interventi e quindi, in ultima analisi, ai risultati prodotti dagli stessi. Sono, infatti, escluse del tutto le verifiche finanziarie basate sulla giustificazione dei costi reali significativamente con una conseguente significativa riduzione dell'onere del controllo documentale della spesa. Infatti, nel caso di costi fissi calcolati applicando tabelle *standard* di costi unitari, la sovvenzione da erogare ai beneficiari viene calcolata, in misura proporzionale, sulla base delle attività quantificate e non sui costi effettivamente sostenuti. Il prodotto tra l'unità di costo *standard* individuata (parametro fisso) e le attività quantificate (parametro variabile) determina l'ammontare del contributo erogabile. La giustificazione dello svolgimento delle attività viene, quindi, effettuata attraverso la produzione di documenti comprovanti l'esecuzione delle attività e la loro quantificazione; i relativi controlli devono essere incentrati, in *itinere*, sull'avanzamento fisico e sul corretto svolgimento di quanto previsto e, al termine, sul raggiungimento dei risultati.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Beneficiari

Cronoprogramma: tali azioni verranno svolte entro sei mesi dall'avvio della programmazione e, con riferimento ai Beneficiari, al momento dell'ammissione al finanziamento dei progetti.

3. Rafforzamento dei presidi a supporto dei beneficiari

È prevista l'attivazione di strumenti a supporto dei Beneficiari (laboratori, *help desk*, servizi di *tutoring*) sia in fase di progettazione che di attuazione, attraverso un rafforzamento del presidio, già presente nella programmazione 2007 – 2013, presso le Prefetture Territoriali. Tale intervento è volto a migliorare la capacità di elaborare proposte progettuali di qualità elevata e ridurre al minimo i rallentamenti e la possibilità di errori amministrativi in fase attuativa.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/Prefetture/Beneficiari

Cronoprogramma: tali azioni verranno svolte entro il primo anno dall'avvio della programmazione.

4. Azioni di coinvolgimento del partenariato

Al fine di dare attuazione al Codice di condotta europeo sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali, verranno svolte azioni per incrementare il livello di partecipazione degli stakeholders alle fasi di progettazione, attuazione e sorveglianza degli interventi del Programma. Nello specifico:

- azioni per l'individuazione dei partner pertinenti al Programma. Tali azioni concernono la definizione di una metodologia e dei criteri per stabilire gli interlocutori istituzionali e sociali con i quali istituire il dialogo;
- azioni per la capacitazione dei richiamati interlocutori, attraverso interventi formativi e di collegamento in rete;
- azioni per l'animazione dei tavoli partenariali;
- azioni per la valorizzazione degli esiti dei tavoli partenariali

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG/ Stakeholders

Cronoprogramma: tali azioni verranno svolte entro il primo anno dall'avvio della programmazione.

5. Strumenti valutativi

Si renderà necessario procedere al rafforzamento del ruolo e dell'incidenza degli strumenti di valutazione per verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva in termini di ricadute sui territori di riferimento, la cittadinanza e le imprese attraverso l'utilizzo di un set di indicatori atti a rappresentare l'effettività dei risultati delle azioni del programma. Ciò attraverso il coinvolgimento della struttura di *governance* e gli *stakeholders* del programma per l'individuazione delle principali "domande di valutazione" e momenti semestrali di confronto con il valutatore al fine di aumentare, sempre nella salvaguardia della sua indipendenza, il grado di interazione con la struttura di gestione e i *feedback* rispetto al suo lavoro. Si renderà pertanto necessario nominare, nell'ambito degli uffici di staff dell'Autorità di Gestione, un referente per la Valutazione e uno *steering committee* per la valutazione. La valutazione sarà oggetto di uno specifico approfondimento nei tavoli partenariali di livello nazionale e regionale. Una sezione del sito sarà dedicata ai risultati del processo valutativo.

Responsabilità: AdG

Strutture interessate: AdG//Beneficiari/ Stakeholders

Cronoprogramma: tali azioni verranno svolte entro il primo anno dall'avvio della programmazione.

7. 6. RUOLO DELL'ASSISTENZA TECNICA E DEL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA A SUPPORTO DEL PRA

Alla luce della positiva esperienza maturata nel corso della programmazione 2007-2013, si intende ricorrere ai servizi di assistenza tecnica temporanea secondo una modalità modulare che, nel

supportare l'Amministrazione nelle attività di gestione e controllo del Programma, tenga in considerazione le esigenze specifiche connesse allo svolgimento delle diverse fasi del ciclo di programmazione.

Di seguito si illustrano le principali azioni di assistenza tecnica da attivare per il supporto all'adozione delle misure di rafforzamento e semplificazione previste dal presente Piano divise secondo il periodo di programmazione e la relativa macro-fase.

Nel **breve periodo**, si intende concentrare l'utilizzo dell'assistenza tecnica prevalentemente nel supportare l'Amministrazione nella fase di avvio della programmazione e di selezione delle proposte progettuali. Nella macro-fase "Programmazione e definizione degli strumenti attuativi", verranno attivati **servizi di consulenza per la definizione degli strumenti strategici ed operativi per la gestione ed il controllo del Programma**. Nella macro-fase "Selezione e presentazione delle proposte progettuali", verrà attivato un **servizio di assistenza tecnica destinato sia ai soggetti proponenti per l'elaborazione di proposte progettuali sia alla struttura di gestione del Programma per il supporto alla fase istruttoria di selezione degli interventi da ammettere al finanziamento**.

Nel **medio e lungo periodo**, invece, si intende attivare azioni di assistenza tecnica prevalentemente a supporto dell'Amministrazione e dei beneficiari nelle attività relative alla realizzazione degli interventi e al rispetto dei *target* di spesa. In particolare, nella macro-fase "attuazione", verrà attivato un servizio di **assistenza tecnica – con competenze specialistiche di tipo legale - a supporto sia dei beneficiari nell'espletamento delle procedure di gara e nella predisposizione della documentazione necessaria all'approvazione dei contratti e delle spese sia dell'Amministrazione nelle attività di gestione e controllo dei progetti**. Nella macro-fase "monitoraggio", saranno attivati **servizi di assistenza tecnica rivolti a supportare l'analisi delle previsioni di spesa** per la formulazione di decisioni strategiche e l'adozione di misure correttive finalizzate al raggiungimento dei *target* di spesa. Il supporto di assistenza all'analisi strategica dell'andamento della spesa sarà maggiormente concentrato negli ultimi anni di Programmazione.

I servizi di assistenza tecnica avranno la funzione di supportare, e non sostituire, l'Amministrazione nel percorso di cambiamento e rafforzamento delle competenze attraverso professionalità specialistiche in materia di gestione e controllo e strumenti necessari alla trasformazione delle procedure e all'organizzazione degli uffici (es. supporto giuridico, analisi organizzativa, competenze di IT).

Oltre alle sopraindicate attività da finanziare con fondi destinati, come prescritto dai regolamenti comunitari all'Assistenza Tecnica, cui devono aggiungersi le attività per la realizzazione della piattaforma informativa e di monitoraggio nonché le attività formative a favore del personale, il Programma dispone di una quota di risorse, sull'Asse 5, da impiegare per azioni di "capacitazione" dell'apparato che concorre all'attuazione del Programma. Esemplicativamente, si citano le azioni di rafforzamento, attraverso interventi formativi e di supporto specialistico, delle articolazioni periferiche del Ministero dell'Interno (Prefetture) in determinati ambiti, quali quello degli appalti, della gestione dei beni confiscati, del racket, dell'usura e della gestione dei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa.

Al rafforzamento amministrativo verranno destinate risorse nella misura, meramente indicativa, del 20% sulla quota (15 meuro) di Assistenza Tecnica e 10% sulla quota (70 meuro) dell'Asse 5 del Programma, fermo restando la possibilità di ricorrere alle risorse del PON *Governance*, azione 3.1.1 che prevede il rafforzamento della *governance* multilivello a partire dai piani di rafforzamento amministrativo e l'azione 3.1.3, che attiene all'attuazione del Codice di condotta europea sul partenariato. Il dettaglio del budget per i principali interventi sarà presentato entro sei mesi

dall'approvazione del PO quando saranno completati gli studi di fattibilità dei sistemi informativi e degli altri interventi più costosi.

8. TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DEL PRA

Il Ministero dell'Interno intende garantire la massima trasparenza al PRA prevedendo nel piano di comunicazione del nuovo PON una specifica sezione ove sarà indicata la strategia di comunicazione che l'Autorità di Gestione intende attuare.

In particolare, una specifica area del sito internet *www.sicurezzasud.it* dovrà essere dedicata al PRA; nella medesima sarà possibile consultare e scaricare il documento, i suoi aggiornamenti periodici, la relazione annuale, i documenti di monitoraggio e di valutazione sullo stato di avanzamento.

Gli incontri di partenariato che l'Autorità di Gestione svolgerà con cadenza semestrale dedicheranno una sessione dei lavori allo stato di attuazione del PRA.

La documentazione del PRA sarà diffusa anche in occasione di eventi pubblici di presentazione del Programma o manifestazioni alle quali parteciperà il PON Legalità.

9. SISTEMI DI AGGIORNAMENTO, VERIFICA E CONTROLLO INTERNO DEL PRA

Il Piano ha un orizzonte temporale di due anni a partire dalla prima versione approvata dal Ministro dell'Interno e viene aggiornato ogni anno; esso è oggetto di una relazione annuale sullo stato di avanzamento che viene presentata al Comitato di Sorveglianza e inclusa nel Rapporto Annuale di Esecuzione.

Il Piano sarà oggetto di un monitoraggio quadrimestrale e di una valutazione esterna ogni due anni. Gli esiti di detto monitoraggio costituiranno la base per l'aggiornamento e l'adeguamento del Piano stesso; monitoraggio e valutazione saranno condotti secondo principi di indipendenza e terzietà.

Il monitoraggio quadrimestrale verrà realizzato attraverso la verifica dello stato di avanzamento di ciascuna azione di rafforzamento e semplificazione descritta nel paragrafo 6. L'avanzamento di ciascuna azione verrà monitorato sulla base delle tempistiche di realizzazione descritte nel citato paragrafo 6 e sulla base del perseguimento degli obiettivi prefissati di cui al paragrafo 5. Per ogni obiettivo sono stati infatti definiti uno o più indicatori di risultato di tipo quantitativo per i quali è stata rilevata una *baseline* in relazione alle *performance* del periodo di Programmazione 2007-2013. Sulla base dell'attività di monitoraggio e degli eventuali ritardi riscontrati, il Responsabile del PRA adotterà in collaborazione con l'Autorità di Gestione le necessarie misure correttive.

La valutazione del Piano dovrà essere basata sugli esiti di un'analisi condotta con la stessa metodologia utilizzata per il monitoraggio e pertanto considerando in prima istanza il rispetto delle tempistiche di realizzazione delle misure di semplificazione e il perseguimento degli obiettivi di miglioramento attraverso la quantificazione degli indicatori. La valutazione dovrà quindi essere incentrata sulla rilevazione e l'analisi dell'impatto del Piano sulle procedure di gestione e controllo e quindi sulle performance del Programma. In ultima istanza, la valutazione dovrà essere in grado di determinare gli elementi che ostacolano o che sono in grado di accelerare la semplificazione e il rafforzamento amministrativo al fine di fornire strumenti utili alla fase di aggiornamento del Piano.



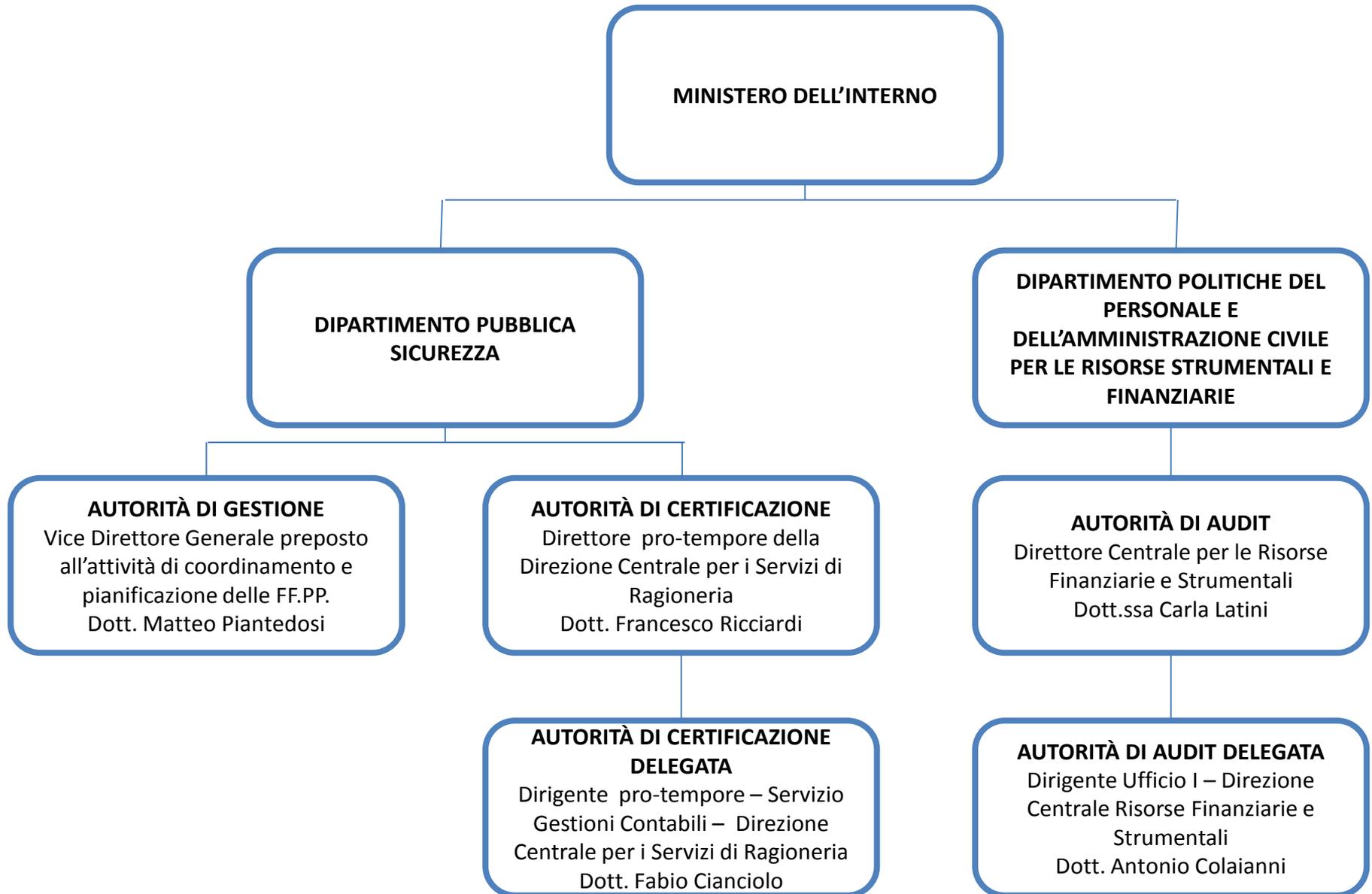
***PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO
ALLEGATO A – Sezione Organigramma***

**PROGRAMMA OPERATIVO
NAZIONALE "SICUREZZA PER LO
SVILUPPO – OBIETTIVO
CONVERGENZA" 2007-2013**

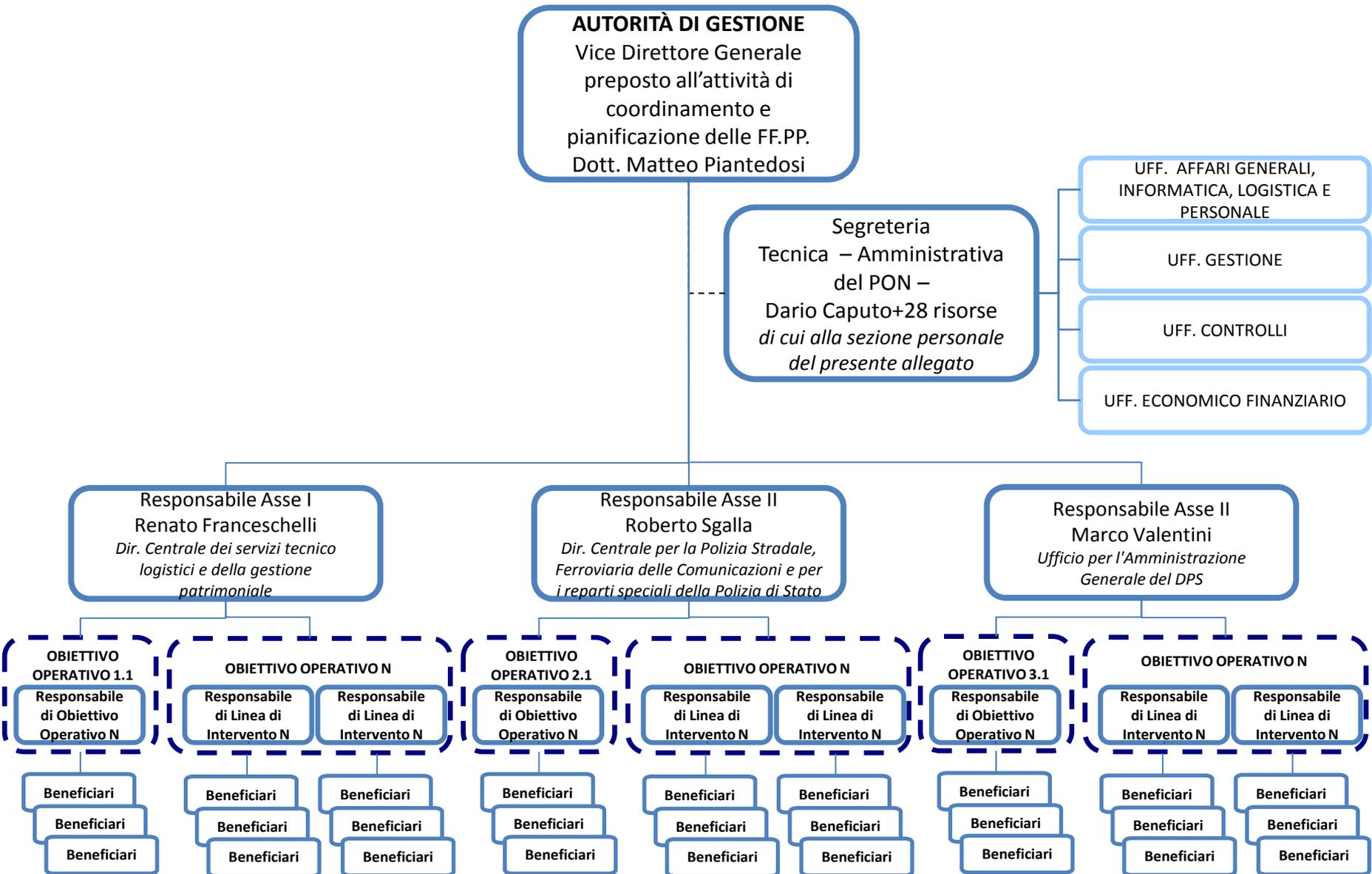
*Organigramma della struttura
di gestione e controllo*



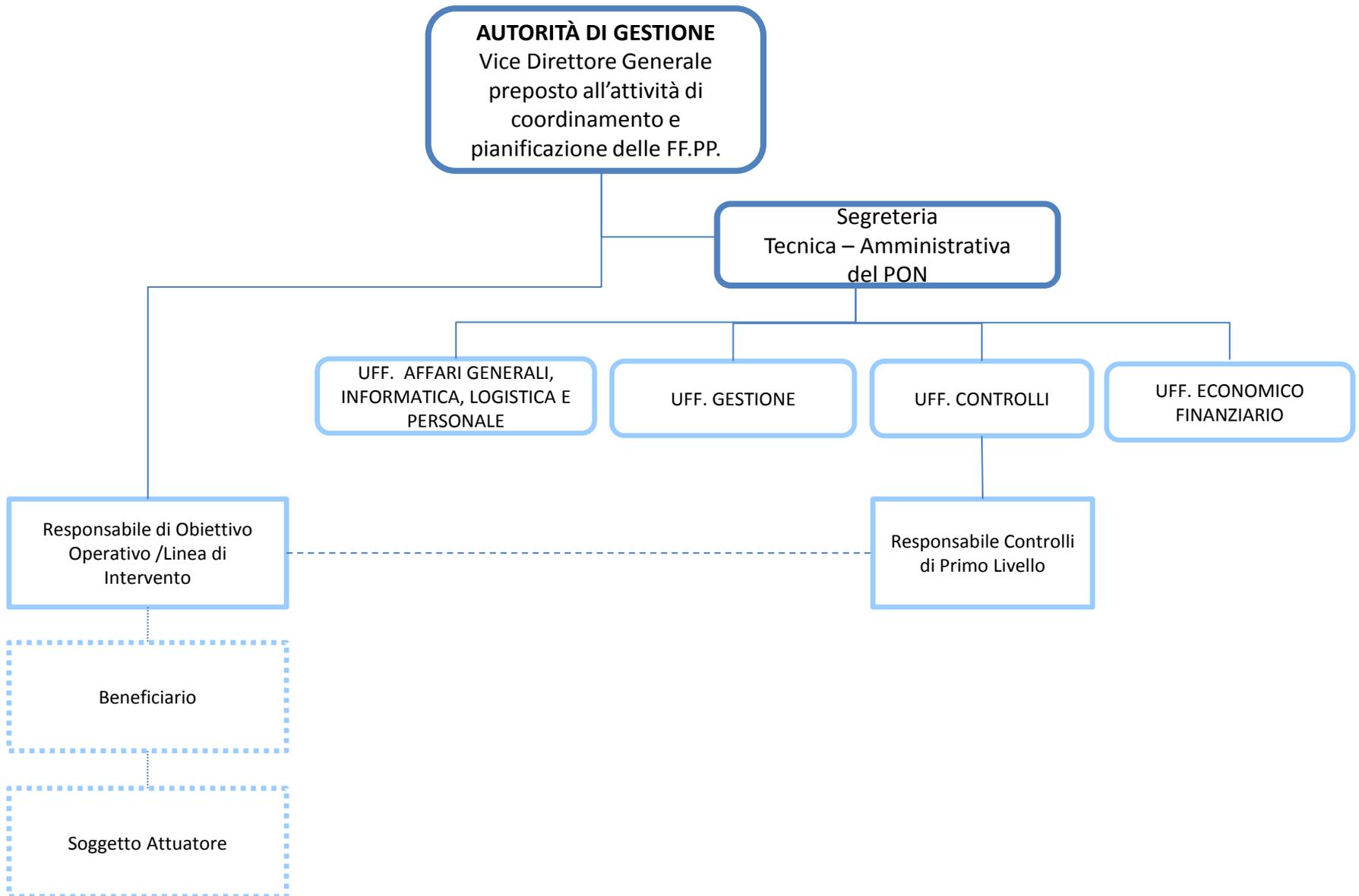
Organigramma della struttura di gestione e controllo



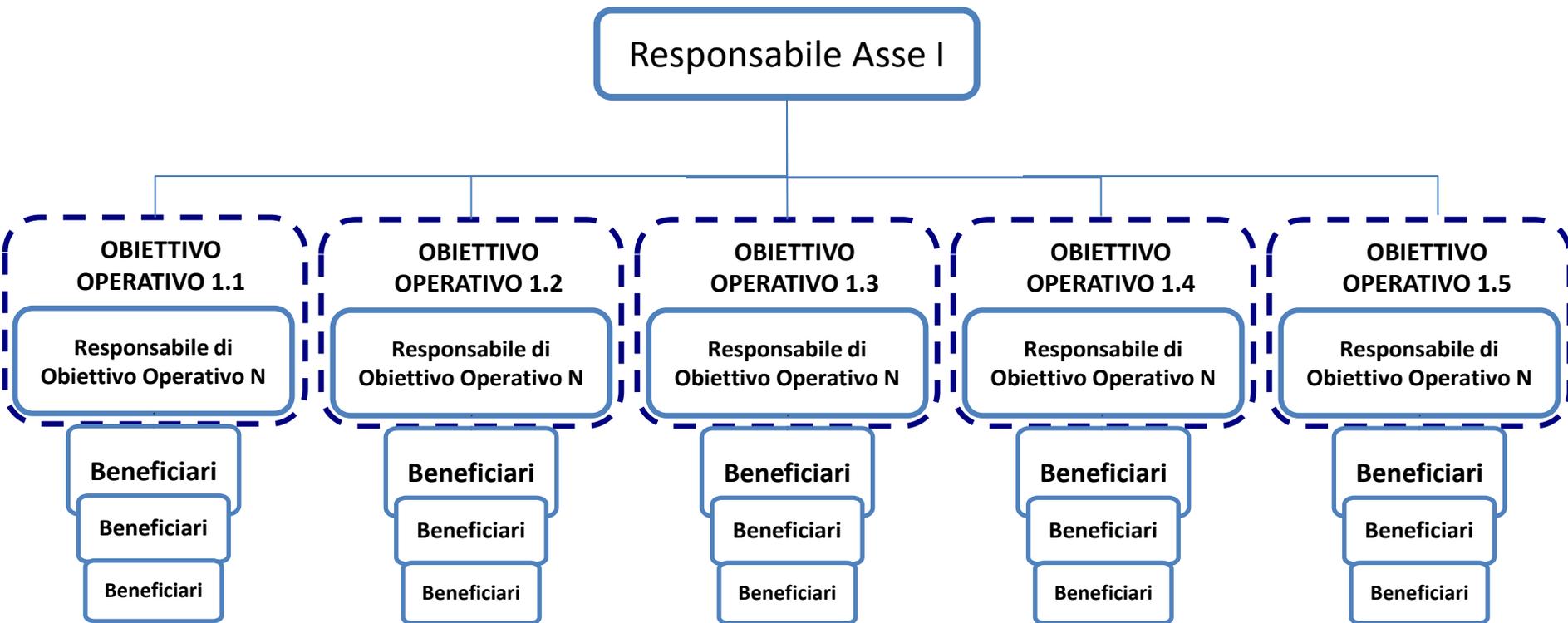
Organigramma della struttura di gestione



Sistema dei controlli di I livello

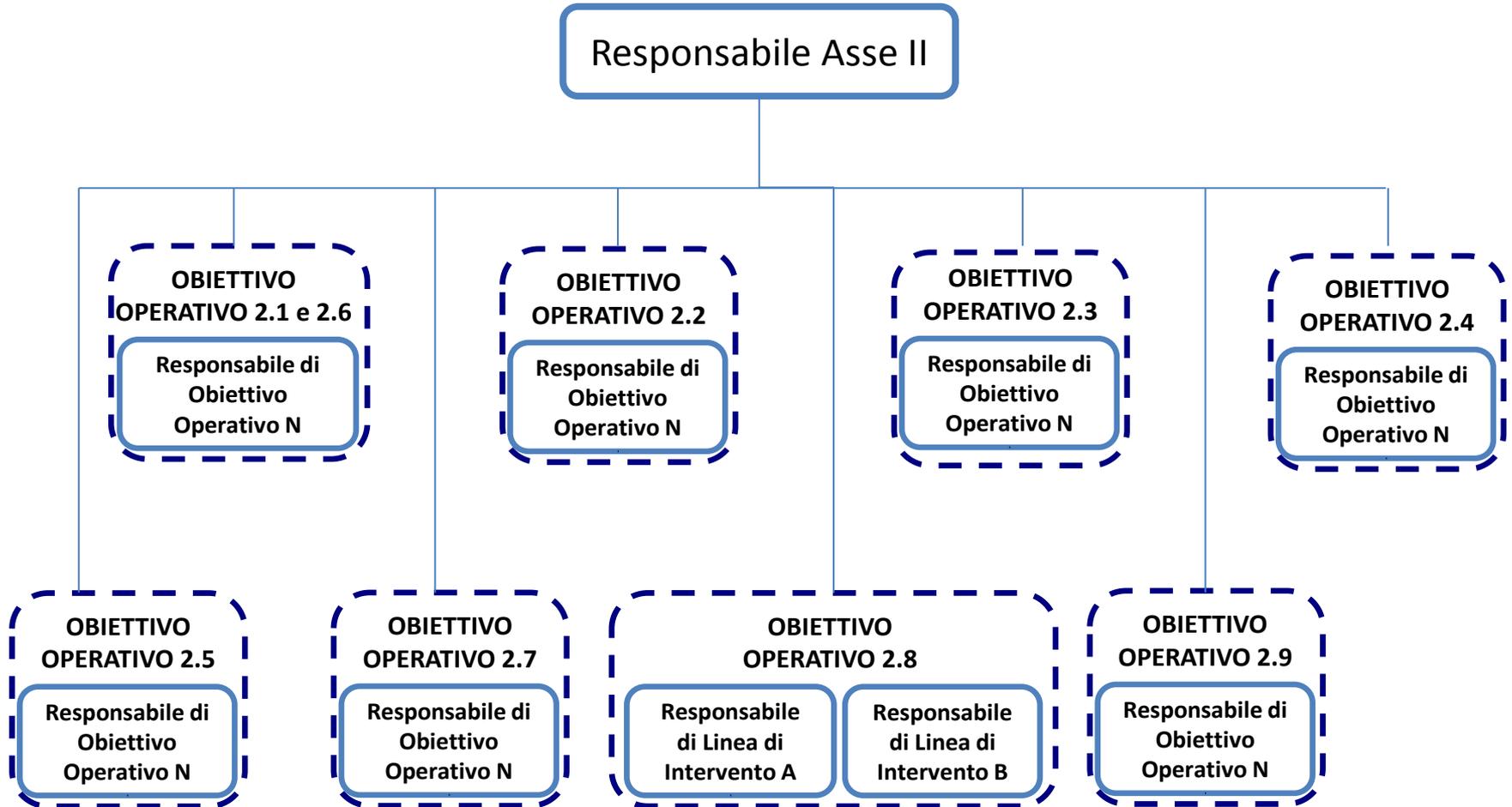


Organigramma Asse I

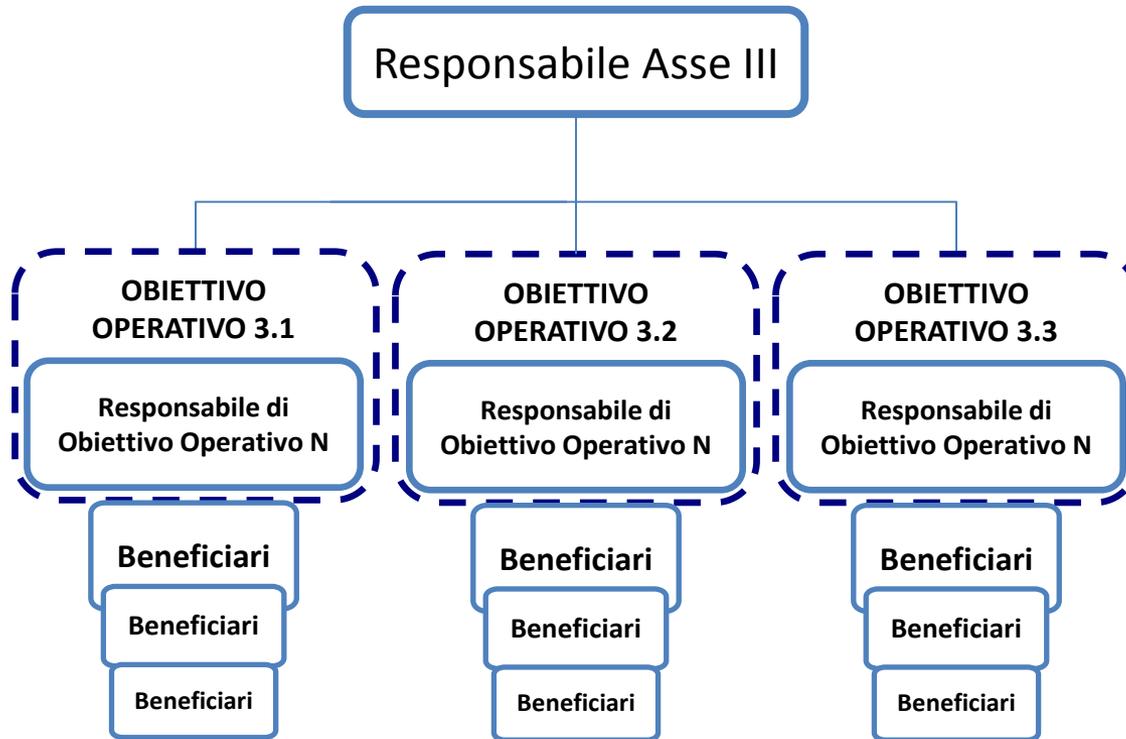


N.B. Per i nominativi dei Responsabili di Ob. Op. e del personale a supporto si veda la sezione personale del presente allegato

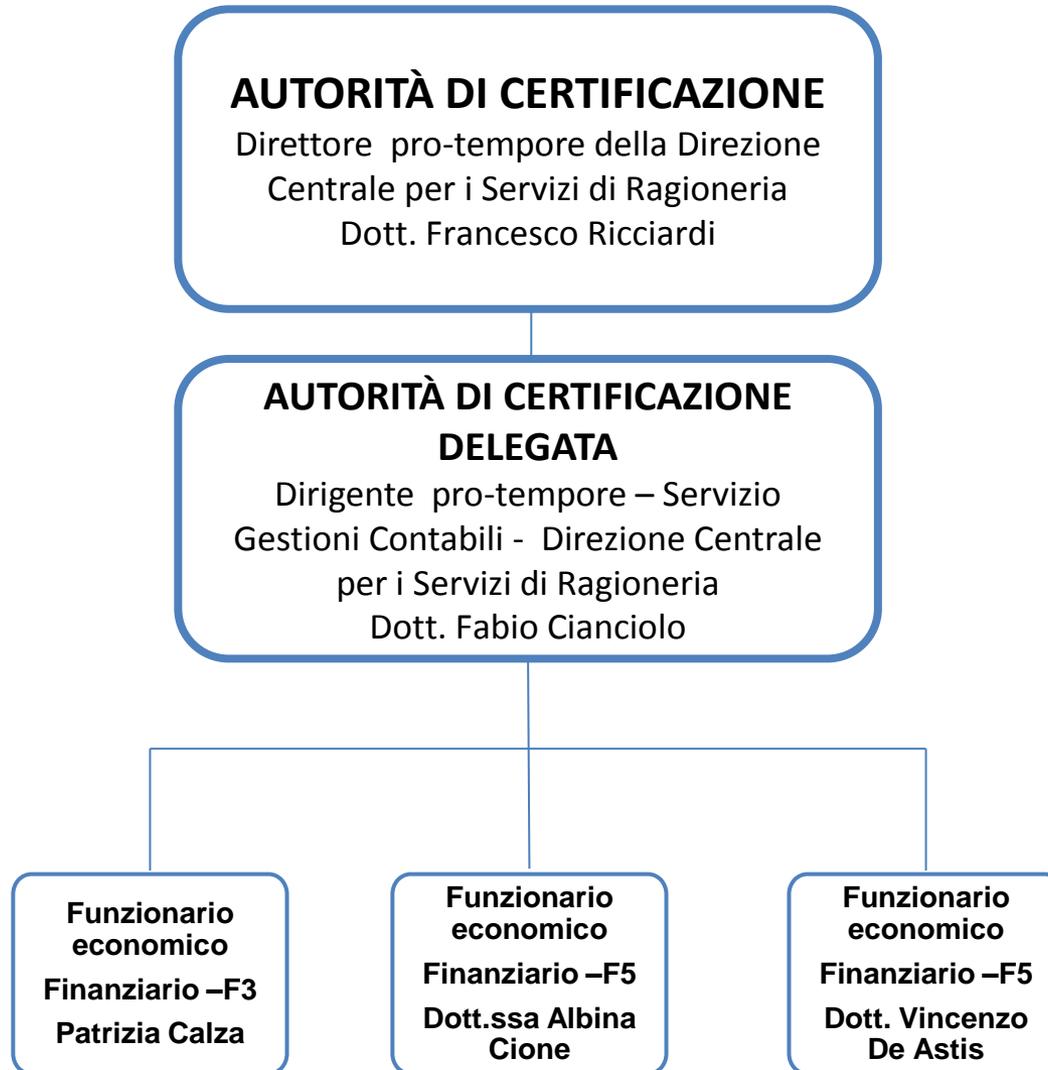
Organigramma Asse II



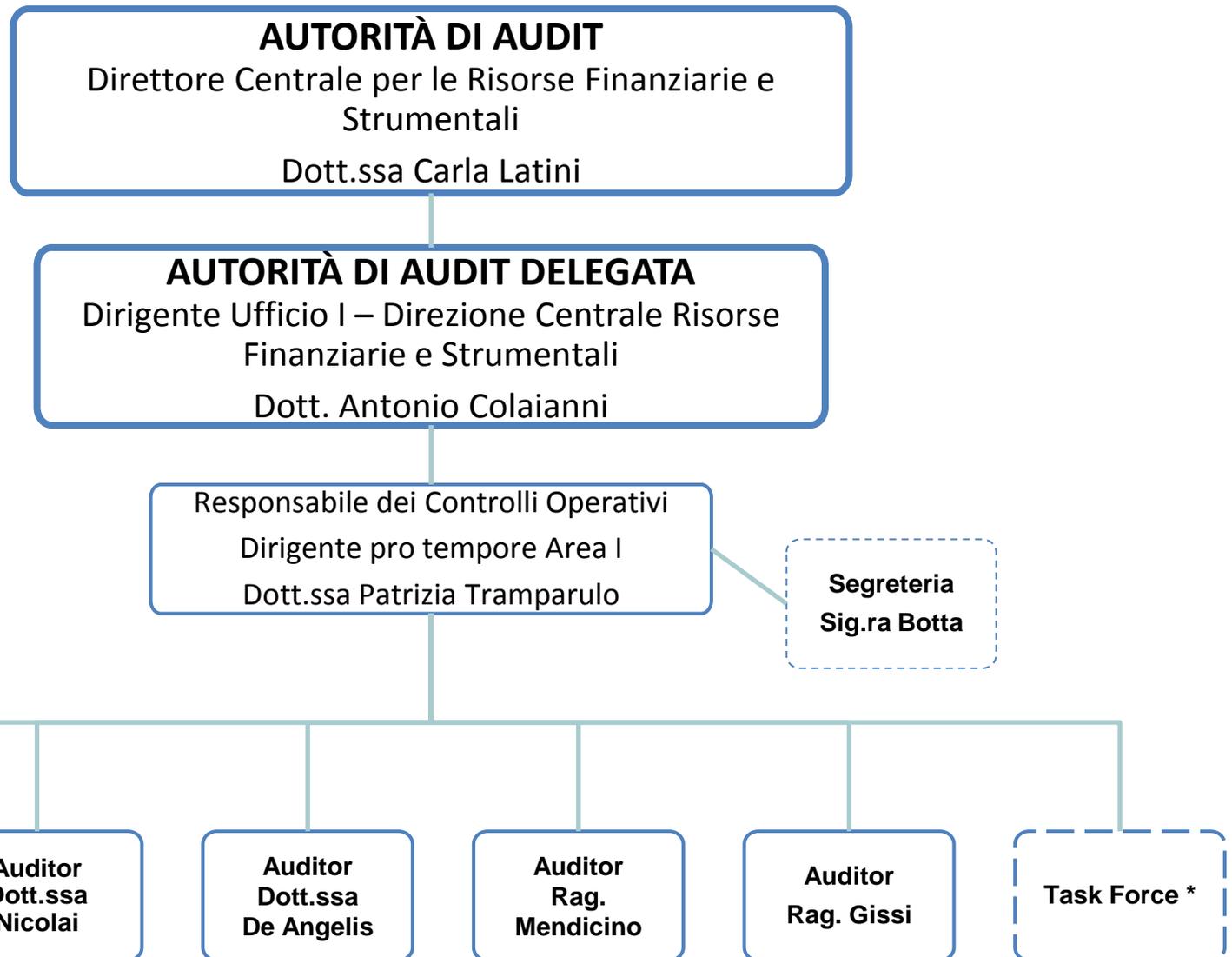
Organigramma Asse III



Organigramma Autorità di Certificazione



Organigramma Autorità di Audit



* Istituita per il rafforzamento dell'organico dell'Autorità di Audit e costituita da n. 4 risorse (Dr.ssa Mellucci, Dr.ssa Carmosino, Dr.ssa Desideri e Rag. Moro) impegnate a tempo parziale.



**PROGRAMMA OPERATIVO
NAZIONALE "LEGALITÀ" 2014-
2020**

*Ipotesi di organigramma della
struttura di gestione*

AUTORITÀ DI GESTIONE
Vice Direttore Generale
preposto all'attività di
coordinamento e
pianificazione delle FF.PP.
Dott. Matteo Piantedosi

UFF. CONTROLLI

Segreteria Tecnica-
Amministrativa del PON –
Dott. Dario Caputo
di cui alla sezione personale del
presente allegato

Controllori di I livello

UFF. AFFARI GENERALI,
INFORMATICA, LOGISTICA E
PERSONALE

UFF. GESTIONE

UFF. ECONOMICO
FINANZIARIO

Responsabile Asse I

Responsabile Asse II

Responsabile Asse III

Responsabile Asse IV

Responsabile Asse V

Beneficiari
Beneficiari
Beneficiari
Beneficiari

ALLEGATO A – STRUTTURA DI GESTIONE E ATTUAZIONE E RELATIVE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

Il personale attualmente impiegato nella struttura di gestione e controllo è pari a 140 risorse dell'amministrazione (dettagliatamente descritte nella sezione "personale" del presente allegato).

L'organizzazione della struttura di gestione e controllo è descritta nella sezione "organigramma" del presente allegato.

Principali problemi organizzativi

- La struttura organizzativa del Programma, nel momento in cui si è proceduto all'allocazione di oltre il 50% delle risorse, si è appalesata non sufficiente, quantitativamente e qualitativamente, ad assorbire il carico di lavoro e a garantire l'esperimento pienamente ottimale e tempestivo delle azioni riferite alle fasi attuative e di controllo di primo livello. Quanto alla fase attuativa, infatti, le figure preposte all'interlocuzione con i Beneficiari e a determinare l'imputazione degli impegni e delle spese al Programma (c.d. Responsabili di Obiettivo Operativo) si sono trovati a gestire, un numero di progetti elevato (soprattutto a carattere territoriale) rispetto alla capacità di assorbimento. Dette figure, peraltro, trovavano collocazione in segmenti organizzativi diversi da quelli dipendenti dall'Autorità di Gestione con conseguente frammentazione del sistema decisionale e dispersione delle esperienze comuni e dei servizi di assistenza tecnica di supporto. Analogamente, il modello organizzativo decentrato adottato per i controlli di primo livello non ha consentito all'Autorità di Gestione di presidiare direttamente l'applicazione delle metodologie di verifica e assicurare l'interpretazione omogenea dei parametri di controllo.

Azioni di miglioramento:

Dall'analisi delle criticità afferenti all'organizzazione del personale emerse discende la necessità di svolgere un'azione generale di razionalizzazione e rafforzamento.

Tra queste:

1. azione di razionalizzazione della struttura di *staff* dell'Autorità di Gestione, con accentramento delle funzioni connesse all'imputazione al Programma degli impegni e delle spese nonché alle funzioni di controllo di primo livello;
2. rafforzamento delle competenze.

1. Razionalizzazione della struttura di staff dell'Autorità di Gestione, con accentramento del modello di presidio di attuazione e dei controlli;

L'obiettivo che si intende perseguire è quello di creare una struttura di *staff* dell'Autorità di Gestione in grado di supportare la stessa in maniera efficace nelle azioni di presidio della gestione e dei controlli. A tal fine, rispetto all'organizzazione del precedente ciclo di programmazione, si ritiene più adeguato alle esigenze di *governance* l'adozione di un modello attuativo accentrato delle predette funzioni. Pertanto, la struttura di *staff* dell'Autorità di Gestione - "Segreteria Tecnica Amministrativa per la Gestione dei Fondi Europei e Programmi Operativi Nazionali"- dovrà prevedere, oltre agli Uffici Affari Generali ed Economico Finanziario, un Ufficio Gestione al cui interno incardinare figure dirigenziali con il compito di interloquire con i Beneficiari e favorire il percorso attuativo dei progetti. Nell'ambito dell'Ufficio Gestione saranno inoltre presenti le

seguenti funzioni con relativi referenti: monitoraggio, comunicazione, valutazione, sorveglianza, *task force* attuazione tecnologie/infrastrutture. Analogamente, in posizione di staff dell'Autorità di Gestione dovrà attivato l'Ufficio Controlli, a conduzione dirigenziale, presso cui opereranno i soggetti preposti allo svolgimento dei controlli di primo livello, individuati tra figure con competenze di settore, valutate sia con riferimento alle esperienze già maturate sia, eventualmente, al profilo professionale. Allo stesso modo si intende rafforzare l'Ufficio Economico-Finanziario con l'attribuzione di compiti connessi all'analisi delle previsioni di spesa e alla gestione degli adempimenti conseguenti alle rettifiche finanziarie.

2. Rafforzamento delle competenze

Dovranno essere erogati “pacchetti formativi” di carattere generale e settoriale per il personale della struttura di gestione, comprese le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo:

- pacchetto normativo relativo alla programmazione 2014/2020
- gestione e rendicontazione interventi cofinanziati FSE
- normativa appalti
- aree strategiche di sviluppo e *clusters* tecnologici
- tecnologie per la sicurezza e l'intelligence
- normativa e management dei beni confiscati
- normativa antiracket e antiusura
- legalità, inclusione sociale e terzo settore
- accoglienza immigrati regolari e di richiedenti asilo e protezione umanitaria
- comunicazione pubblica e istituzionale
- semplificazione amministrativa, trasparenza anticorruzione
- addestramento all'utilizzo di software innovativi e di strumenti gestionali

Il Responsabile della formazione curerà l'elaborazione del piano formativo annuale, (n. dei corsi, contenuti, numero di ore, numero di persone da formare, modalità in aula o on line) alla luce di un'analisi dei bisogni formativi che sarà effettuata annualmente a partire dall'approvazione del PON Legalità 2014/2020.

Tempi: gli interventi sopra descritti saranno attuati entro il primo anno dall'approvazione del PON Legalità 2014/2020

ALLEGATO B – AZIONI DI MIGLIORAMENTO DEGLI STRUMENTI COMUNI E DELLE FUNZIONI TRASVERSALI

1. Sistema informatico di gestione e trasparenza delle azioni collegate al PO

Principali problemi da risolvere

Nel corso della programmazione 2007/2013, l'implementazione del Sistema di gestione e controllo è stata supportata solo in parte da azioni in grado di garantire l'interazione degli attori, lo snellimento delle procedure e la fruibilità dei dati relativi all'avanzamento dei progetti.

L'intendimento per il 2014-2020 è quello di digitalizzare il sistema gestionale nel suo complesso, rendere immediata la connessione di tutti gli attori coinvolti e disporre di grandi quantità di dati per un'analisi intelligente degli stessi.

Misure di miglioramento previste e loro tempi di attuazione

DIGITALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO

La completa digitalizzazione del Sistema di Gestione e Controllo, su base modulare, apporterà i seguenti benefici generali:

- l'interazione in tempo reale e la riduzione delle distanze tra tutti i livelli di *governance* del Programma e i Beneficiari;
- la dematerializzazione degli atti;
- la trasparenza e misurabilità delle *performance*;
- la fruibilità immediata delle informazioni;
- l'analisi intelligente di grandi quantità di dati.

Inoltre, tale azione consentirà di supportare l'espletamento delle misure di semplificazione previste dal PRA per ciascuna macro-fase, come di seguito descritto.

1. Programmazione

Nell'ambito della fase di revisione programmatica, il modulo dedicato al partenariato consentirà la consultazione continua e trasparente degli *stakeholders* (partner istituzionali, parti sociali, centri di competenza, portatori di interessi) al fine di favorire il processo di supporto alle decisioni dell'Amministrazione responsabile.

2. Presentazione dei progetti e selezione delle operazioni

La digitalizzazione della procedura di presentazione dei progetti (nel modello a sportello o aperto) e della relativa richiesta di integrazioni al soggetto proponente in fase istruttoria consentirà di ridurre i tempi di ammissione al finanziamento degli interventi, facilitando la fase interlocutoria e la trasmissione di ulteriore documentazione tra gli attori coinvolti.

3. Attuazione dei progetti e circuito finanziario

Il supporto in fase attuativa ai soggetti Beneficiari verrà agevolato mediante la condivisione su piattaforma digitale di linee guida per l'espletamento delle gare e la gestione dei contratti grazie all'utilizzo di flussi e modelli *standard* sempre aggiornati alla normativa vigente, scambio di

documentazione relativa alle procedure di gara, ai contratti e alle spese, quesiti sugli adempimenti previsti dal sistema di gestione e controllo, calendarizzazione di incontri bilaterali con la *task force* di supporto all'attuazione. Ciò consentirà la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi e dei ritardi rispetto ai cronoprogrammi di spesa iniziali e a livello complessivo faciliterà il raggiungimento dei *target* di spesa.

4. Controlli di primo livello

La digitalizzazione dell'interscambio di documentazione tra i beneficiari e i Controllori consentirà la riduzione dei tempi del controllo di I livello. I Controllori potranno inoltre usufruire della consultazione *online* della normativa e giurisprudenza nazionale ed europea e degli orientamenti comuni sull'applicazione degli strumenti di verifica.

5. Monitoraggio – Raggiungimento del target di spesa N+3

La digitalizzazione del sistema di monitoraggio riguarderà: la rilevazione *online* dei dati sull'avanzamento fisico, finanziario e procedurale; le funzionalità di controllo sulla coerenza e completezza dei dati in grado di generare *alert* per i livelli di *governance* sovraordinati ai beneficiari; un sistema di reportistica "intelligente" per singolo intervento e per il programma nel suo complesso con particolare riferimento all'analisi delle previsioni di spesa. Ciò consentirà di disporre in tempo reale dello stato di avanzamento del singolo intervento e del programma nel suo complesso, rilevare e sanare eventuali errori o lacune relative alle informazioni da parte dei livelli di *governance* gerarchicamente sovraordinati ai Beneficiari, disporre di analisi intelligente dei dati utili alla formulazione di decisioni strategiche e all'adozione di misure correttive o diffusione di *best practice* finalizzate al raggiungimento dei target di spesa.

Tempi: l'azione deve essere avviata entro nove mesi dall'approvazione del Programma.

2. Introduzione dei costi unitari

Principali problemi da risolvere:

La rendicontazione delle spese sostenute a fronte di azioni realizzate nell'ambito del FSE previste dal PON Legalità 2014/2020, costituisce un onere significativo per l'amministrazione in termini di flussi della documentazione comprovante la spesa e relative procedure di controllo. L'esigenza è quella di individuare un sistema che consenta di accelerare dette procedure anche in considerazione dei molteplici soggetti coinvolti nella *governance* amministrativa e attuativa del Programma.

Misure di miglioramento previste e loro tempi di attuazione:

L'introduzione di opzioni semplificate in materia di costi ai sensi dell'art. 14 del Reg. UE 1304/2013 applicata agli interventi di formazione, previsti dal PON Legalità e cofinanziati dal FSE, comporta rilevanti vantaggi in termini di semplificazione in quanto esclude del tutto le verifiche finanziarie basate sulla giustificazione dei costi reali e, quindi, riduce significativamente l'onere del controllo documentale della spesa. Infatti, nel caso di costi fissi calcolati applicando tabelle *standard* di costi unitari, la sovvenzione da erogare ai beneficiari viene calcolata, in misura proporzionale, sulla base delle attività quantificate e non sui costi effettivamente sostenuti. Il prodotto tra l'unità di costo standard individuata (parametro fisso) e le attività quantificate (parametro variabile) determina l'ammontare del contributo erogabile. La giustificazione dello

svolgimento delle attività viene, quindi, effettuata attraverso la produzione di documenti comprovanti l'esecuzione delle attività e la loro quantificazione; i relativi controlli devono essere incentrati, in itinere, sull'avanzamento fisico e sul corretto svolgimento di quanto previsto e, al termine, sul raggiungimento dei risultati.

Tempi: entro sei mesi dall'approvazione del PON Legalità

3. Rafforzamento dei presidi a supporto dei beneficiari

Principali problemi da risolvere:

Colmare le lacune relative alle competenze tecnico-giuridiche dei Beneficiari dalla fase di presentazione a quella di attuazione degli interventi.

Misure di miglioramento previste e loro tempi di attuazione:

Si procederà al rafforzamento del supporto ai Beneficiari attraverso l'organizzazione di servizi integrati (tecnico, giuridico, informatico) relativi sia alla fase di presentazione della proposta progettuale che a tutte le fasi di realizzazione dell'intervento compresa di quella di espletamento delle procedure di appalto. Detti servizi – organizzati dalla struttura di *staff* dell'Autorità di Gestione – saranno svolti con il concorso di personale interno all'Amministrazione (sia centrale che periferica) opportunamente formato e di figure professionali esterne quali legali e tecnici.

Tempi: gli interventi sopra descritti saranno attuati entro il primo anno dall'approvazione del PON Legalità 2014/2020

4. Azioni di coinvolgimento del partenariato

Principali problemi da risolvere

L'attività 2007 – 2013 ha rivelato la necessità di potenziare metodologie e strumenti per intercettare e valorizzare maggiormente i contributi del partenariato.

Misure di miglioramento previste e loro tempi di attuazione

Al fine di dare attuazione al Codice di condotta europeo sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali, verranno svolte azioni per incrementare il livello di partecipazione degli *stakeholders* alle fasi di progettazione, attuazione e sorveglianza degli interventi del Programma. Nello specifico:

- azioni per l'individuazione dei partner pertinenti al Programma. Tali azioni concernono la definizione di una metodologia e dei criteri per stabilire gli interlocutori istituzionali e sociali con i quali istituire il dialogo;
- azioni per la capacitazione dei richiamati interlocutori, attraverso interventi formativi e di collegamento in rete;
- azioni per l'animazione dei tavoli partenariali;
- azioni per la valorizzazione degli esiti dei tavoli partenariali

Tempi: tali azioni verranno svolte entro il primo anno dall'avvio della programmazione.

5. Strumenti valutativi

Principali problemi da risolvere

Con riferimento alla valutazione, l'esperienza maturata nel 2007 – 2013 fa ritenere necessario rivedere metodologie e strumenti valutativi anche in ottemperanza ai nuovi principi individuati nel Codice di condotta del partenariato.

Misure di miglioramento previste e loro tempi di attuazione

Si renderà necessario procedere al rafforzamento del ruolo e dell'incidenza degli strumenti di valutazione per verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva in termini di ricadute sui territori di riferimento, la cittadinanza e le imprese attraverso l'utilizzo di un set di indicatori atti a rappresentare l'effettività dei risultati delle azioni del programma. Ciò attraverso il coinvolgimento della struttura di *governance* e gli *stakeholders* del programma per l'individuazione delle principali "domande di valutazione" e momenti semestrali di confronto con il valutatore al fine di aumentare, sempre nella salvaguardia della sua indipendenza, il grado di interazione con la struttura di gestione e i *feedback* rispetto al suo lavoro. Si renderà pertanto necessario nominare un referente per la Valutazione e uno *steering committee* per la valutazione. La valutazione sarà oggetto di uno specifico approfondimento nei tavoli partenariali di livello nazionale e regionale. Una sezione del sito sarà dedicata ai risultati del processo valutativo.

Tempi: gli interventi sopra descritti saranno attuati entro il primo anno dall'approvazione del PON Legalità 2014/2020

PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

ALLEGATO C 1 - DIAGNOSI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO DELLE PRINCIPALI PROCEDURE COFINANZIATE DAL FESR

(ASSE 1 E 2 DEL PON LEGALITA' 2014-2020)

PROCESSI/ATTIVITA'	TITOLARITA'	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		MEDIA	MIN-MAX			
Programmazione e definizione degli strumenti attuativi	AdG/Partenariato/Regioni			<p>a) È stato sottovalutato l'impatto del Programma sull'Amministrazione e, di conseguenza, la struttura dell'Autorità di Gestione non è risultata sufficientemente dimensionata.</p> <p>b) Non è stato dato sufficiente rilievo allo strumento valutativo per il miglioramento <i>in itinere</i> della strategia complessiva del Programma.</p>	<p>a) Preliminarmente si osserva che sono state definite linee programmatiche concentrate su un numero limitato di priorità e con risultati attesi perseguibili attraverso azioni dettagliate relative ad interventi di importo significativo in grado di generare un impatto tangibile sul territorio. Peraltro, le linee programmatiche sono state definite all'esito di una ricognizione puntuale dei fabbisogni anche tramite il coinvolgimento del partenariato istituzionale (in particolare le rappresentanze delle 5 Regioni meno sviluppate e gli altri centri di competenza relativi agli obiettivi tematici perseguiti quali Prefetture delle Regioni meno sviluppate, ANBSC, altre Amministrazioni Centrali titolari di PO che contemplano azioni complementari a quelle del PON Legalità) e del partenariato economico e sociale. Il confronto partenariale dovrà tuttavia proseguire - nell'ambito di appositi Tavoli di lavoro - anche dopo la definizione delle linee programmatiche, per poter svolgere interventi quanto più rispondenti ai fabbisogni avvertiti come tali dalle diverse rappresentanze istituzionali e economico sociali presenti nei relativi territori.</p> <p>b) Le strategie attuative devono essere definite con l'ausilio dei prodotti valutativi, orientati a rilevare l'impatto su cittadini e imprese, e degli esiti degli stessi ai fini della revisione programmatica.</p>	<p>a1) Si dovranno tenere almeno due sessioni annuali dei tavoli di lavoro con il partenariato.</p> <p>a2) L'obiettivo che si intende raggiungere è quello di ridurre i rilievi dell'Autorità di Audit in sede di <i>system audit</i> relativa all'Autorità di Gestione.</p> <p>b) L'Autorità di Gestione deve chiedere al Valutatore almeno un rapporto di valutazione per Obiettivo Specifico all'anno.</p>

Presentazione dei progetti e selezione delle operazioni	AdG	<p>a) 4 mesi di tempo tra la presentazione della proposta progettuale e l'ammissione al finanziamento</p> <p>b) 20 mesi tempo medio di ritardo nella realizzazione dei progetti rispetto alla previsione iniziale</p>		<p>a) La fase di predisposizione delle proposte progettuali si è mostrata eccessivamente laboriosa: sono stati necessari molti sforzi e molte risorse per il miglioramento della qualità progettuale espressa dai proponenti</p> <p>b) In alcuni casi, relativi ai progetti proposti degli enti locali, sono stati ammessi al finanziamento progetti con cronoprogrammi disattesi nonché progetti che non esprimevano un'adeguata e riconosciuta capacità di gestione del progetto nelle sue fasi realizzative</p>	<p>a) Verrà elaborato un modello di presentazione dei progetti semplificato e guidato anche attraverso linee di indirizzo e <i>videotutorial</i>. Verranno ricostituiti sportelli, anche territoriali, (tra l'altro, presso le sedi delle Prefetture coordinatrici – 1 o max 2 per Regione) ove offrire indicazioni/assistenza per la compilazione delle schede di progetto.</p> <p>b) Verrà conferito al Responsabile dell'istruttoria dei progetti il compito di valutare – con l'indicazione di un punteggio da un min. a un max. - la capacità del progetto di essere attuato nei tempi indicati. A tal fine verrà richiesto al proponente di dettagliare, all'atto di presentazione della proposta progettuale, le azioni (i singoli procedimenti e subprocedimenti) da svolgere per l'attuazione del progetto ed i relativi tempi stimati. Inoltre verrà richiesto al Responsabile dell'istruttoria dei progetti di valutare – attraverso l'indicazione di un punteggio da min. a max. - la <i>governance</i> del progetto. A tal fine, verrà richiesto al proponente di indicare nella scheda di progetto alcuni elementi/indicatori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - figure e qualifiche professionali applicate al progetto - esperienza pregressa su progetti analoghi <p>Verrà infine garantito un controllo ad hoc relativo alla sostenibilità dell'intervento.</p>	<p>a) L'obiettivo è di dimezzare il tempo medio di ammissione al finanziamento di progetti (da 4 mesi nel 2007-2013 a 2 mesi nel 2014-2020) e di assegnare il 60% delle risorse del Programma entro i primi due anni contro il 45% della programmazione 2007 – 2013.</p> <p>b) Atteso che il ritardo medio dei progetti nella programmazione 2007/2013 si è attestato in 20 mesi, l'obiettivo che si intende raggiungere è di ridurre del 60% detto ritardo</p>
Attuazione dei progetti e circuito Finanziario	AdG/beneficiari/ Centri di responsabilità operativa - responsabili di obiettivo operativo/Prefetture	a) 1 anno il tempo medio di progettazione degli interventi		a) L'attuazione dei progetti a carattere infrastrutturale si è mostrata laboriosa e complessa, con una fase di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva) degli interventi infrastrutturali particolarmente lunga.	a) Fatta la premessa che nella nuova programmazione gli interventi a carattere infrastrutturale (edile) presenteranno carattere marginale, per superare la criticità si procederà con i temperamenti di seguito indicati. Ai fini dell'ammissione al finanziamento, verranno	a) Atteso che nella programmazione 2007/2013 i tempi di progettazione tecnica degli interventi infrastrutturali si sono

		<p>infrastrutturali</p> <p>c-d) Tempi medi di approvazione dei contratti pari a 150 gg.; tempi medi di approvazione delle spese pari a 140 gg.</p>		<p>b) Le variazioni in fase esecutiva spesso non sono state sottoposte ad autorizzazione preventiva da parte del Beneficiario .</p> <p>c) La struttura dell'Autorità di Gestione si è trovata inizialmente sottodimensionata in considerazione del numero complessivo dei progetti ammessi al finanziamento e delle numerose problematiche prodottesi in fase attuativa, con particolare riferimento ai progetti dell'Asse II. Sulla modalità di gestione dell'impatto dei progetti territoriali ha peraltro influito la circostanza che le figure preposte all'interlocuzione con i Beneficiari ed a seguire le fasi attuative dei progetti trovavano collocazione in segmenti organizzativi diversi da quelli dipendenti dall'Autorità di Gestione con effetti sull'omogeneità dell'azione e sulla compattezza della struttura gestionale nel suo complesso, comprensiva dei servizi di supporto moltiplicati in ragione dei vari segmenti.</p> <p>d) Si sono registrati tempi a tratti eccessivamente lunghi per l'approvazione dei contratti (impegni) e per l'attestazione delle spese. Ciò a motivo della complessità delle procedure approvative:</p>	<p>privilegiati – attraverso l'apposizione di un punteggio - progetti immediatamente cantierabili (ossia con la progettazione esecutiva già approvata) oppure progetti che prevedano per l'affidamento dei lavori infrastrutturali principali una procedura di appalto integrato (comprensiva di progettazione definitiva ed esecutiva).</p> <p>b) La struttura di gestione del Programma svolgerà un presidio delle progettualità attraverso periodiche verifiche <i>in loco</i> e l'acquisizione di immagini fotografiche o multimediali attestanti l'avanzamento dei lavori</p> <p>c) L'Autorità di Gestione si doterà di una struttura di staff nella quale sia presente tra l'altro un Ufficio Gestione a conduzione dirigenziale all'interno del quale si posizioneranno i soggetti incaricati di mantenere l'interlocuzione con i Beneficiari e di seguire le fasi attuative dei progetti. La struttura di staff dell'Autorità di Gestione sarà altresì dotata di servizi, in parte con personale dell'amministrazione in parte con personale di assistenza tecnica, di supporto (ufficio studi, ufficio preposto alla logistica ecc...). Saranno altresì svolti percorsi formativi a favore del personale addetto all'Ufficio Gestione per sviluppare le competenze e conoscenze relative alle fasi in cui si sviluppa l'attuazione dei progetti. L'Autorità di Gestione deve inoltre organizzare servizi di supporto a favore dei Beneficiari (in sede centrale o periferica, a seconda della tipologia di sistema o territoriale dei progetti). In particolare, il presidio si potrà configurare come una "task force attuazione" permanente composta da esperti giuridici/tecnici/informatici, etc attivabile dai singoli Beneficiari in fase di realizzazione degli interventi (redazione bando di gara, espletamento procedura, acquisizione pareri vari, etc)</p> <p>d) L'Autorità di Gestione dovrà svolgere azioni di semplificazione delle procedure di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti nonché di ridefinizione del circuito finanziario. E' pertanto allo studio il processo di semplificazione della fase di</p>	<p>attestati in una media di circa un anno, l'obiettivo è di ridurre l'impatto di detta fase almeno del 50%</p> <p>b) Dal momento di avvio della fase di esecuzione delle opere da parte delle ditte incaricate dovrà essere svolta una visita <i>in loco</i> sui cantieri almeno con cadenza trimestrale</p> <p>c-d1) L'Obiettivo è di ottenere una riduzione del 60% dei tempi di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti, pari a 150 gg. nella programmazione 2007-2013;</p> <p>c-d2) L'Obiettivo è di ottenere una riduzione del 60% dei tempi medi di liquidazione delle spese, pari a 140 gg. nella programmazione 2007/2013;</p> <p>c-d3) L'ulteriore Obiettivo finale è quello di ottenere una riduzione dei ritardi medi registrati, nella programmazione 2007-2013 (pari a 20 mesi rispetto alle previsioni iniziali) del 60%</p>
--	--	--	--	--	--	--

				<p>5 i passaggi previsti per l'approvazione dei contratti sottoscritti dai Beneficiari (verifica di autocontrollo del Beneficiario, verifica di completezza della documentazione presso una struttura territoriale individuata dall'Autorità di Gestione (Prefettura coordinatrice), verifica del controllore di I livello, approvazione del Responsabile preposto, controllo, ove previsto, della Corte dei Conti Italiana) e 5 i passaggi per l'approvazione delle spese (Autocontrollo del Beneficiario, Controllore di I livello, Approvazione del ROO, Controllo Ufficio Pagamenti, Richiesta di Erogazione dell'Ufficio Pagamenti).</p>	<p>approvazione dei contratti e delle spese attraverso la riduzione del numero di passaggi amministrativi propedeutici all'approvazione della documentazione contrattuale e di spesa e l'accentramento del momento approvativo in capo a pochi soggetti direttamente dipendenti dall'Autorità di Gestione. Si intende inoltre assegnare tempi certi allo svolgimento di ciascun passaggio attuativo.</p>	
Controlli di primo livello	AdG/ROO	Tasso di errore rilevato dall'Autorità di Audit nel 2013: 0,87%.		<p>a) I controlli non sempre hanno intercettato gli errori poi rilevati in sede di controllo di II livello o di controlli di qualità disposti dall'Autorità di Gestione. Ciò anche a motivo della circostanza che le figure preposte alle verifiche trovavano collocazione in segmenti organizzativi diversi da quelli dipendenti dall'Autorità di Gestione con conseguente disomogeneità delle decisioni e dispersione dei servizi comuni.</p>	<p>a) L'Autorità di Gestione si doterà di una struttura di staff nella quale sia presente tra l'altro un ufficio controlli centralizzato a conduzione dirigenziale con personale preposto allo svolgimento dei controlli. Detto personale, individuato in base all'esperienza già maturate o alla particolare qualificazione professionale, potrà avvalersi di un servizio di supporto dell'assistenza tecnica. L'Autorità di Gestione dovrà peraltro favorire il miglioramento e l'aggiornamento della qualità professionali degli stessi attraverso l'organizzazione di periodici momenti formativi sulle tematiche di interesse.</p>	<p>a) Riduzione dello 0,5% del tasso di errore relativo alle spese irregolari rilevato dall'Autorità di Audit.</p>

<p>Monitoraggio - Raggiungimento dei target di spesa "N+2"</p>	<p>AdG/ROO/Beneficiari</p>			<p>a) E' risultato difficoltoso monitorare l'avanzamento dei progetti e ricevere dai Beneficiari previsioni attendibili utili alla struttura di gestione per adottare adeguate azioni correttive.</p>	<p>a) Devono essere adottate azioni di semplificazione delle attività di monitoraggio svolte dai Beneficiari. L'Autorità di Gestione deve a tal fine creare una piattaforma informativa ove i dati di monitoraggio siano rilevati, attraverso una modalità guidata, in via digitale. L'Autorità di Gestione deve inoltre procedere al rafforzamento, sia quantitativo che qualitativo, anche tramite sessioni formative specifiche, del personale (presso i Beneficiari) dedicato alle attività di monitoraggio. Dovranno essere predisposti strumenti di controllo sulla completezza e coerenza dei dati di monitoraggio ai fini di ricavarne <i>best practice</i> da diffondere o rilevare criticità frequenti che richiedano <i>focus</i> formativi specifici. Devono inoltre essere elaborate dalla Struttura di gestione metodologie standardizzate da applicare periodicamente alla base dati per l'analisi sintetica dei dati di avanzamento finanziario e in particolare dati previsionali.</p>	<p>L'obiettivo nella Programmazione 14-20 è portare l'attendibilità delle previsioni al 70%. Il rispetto delle previsioni di spesa nell'ambito del PON Sicurezza 2007-2013 relativo all'annualità 2014 si attesta invece intorno al 50%.</p>
<p>Valutazione</p>	<p>AdG</p>			<p>a) La documentazione prodotta dal Valutatore Indipendente 2007/2013 (<i>ex ante e in itinere</i>) non è stata adeguatamente valorizzata all'interno della Struttura di Gestione per le finalità di riprogrammazione e di aggiustamento degli interventi. Inoltre, si sono registrate anche notevoli carenze a livello di comunicazione degli esiti valutativi verso gli <i>stakeholders</i> e l'opinione pubblica. I risultati della valutazione sono stati diffusi solo nei momenti istituzionali, quali ad esempio, i Comitati di Sorveglianza e non si è proceduto alla realizzazione di momenti specifici di pubblicità e conoscenza. Ciò è in parte dovuto al fatto che è mancato un coinvolgimento della struttura di <i>governance</i> nel processo di valutazione, passaggio che avrebbe garantito una maggiore partecipazione di tutti i soggetti interessati.</p>	<p>a) Si dovrà procedere al rafforzamento del ruolo e dell'incidenza degli strumenti di valutazione per verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva in termini di ricadute sui territori di riferimento, la cittadinanza e le imprese attraverso l'utilizzo di un set di indicatori atti a rappresentare l'effettività dei risultati delle azioni del programma. In particolare, come già sperimentato nell'ultima parte della programmazione 2007/2013, la struttura di <i>governance</i> e gli <i>stakeholders</i> del programma saranno coinvolti nell'individuazione delle principali "domande di valutazione", al fine di individuare le tematiche di maggior interesse da sottoporre a valutazione. Inoltre, saranno previsti momenti semestrali di confronto con il valutatore al fine di aumentare, sempre nella salvaguardia della sua indipendenza, il grado di interazione con la struttura di gestione e i <i>feedback</i> rispetto al suo lavoro. Verrà individuato un referente per la Valutazione e sarà istituito uno <i>steering committee</i> per la valutazione. La valutazione sarà oggetto di uno specifico approfondimento nei tavoli partenariali di livello nazionale e regionale. Una sezione del sito sarà dedicata ai risultati del processo valutativo.</p>	<p>a) L'Autorità di Gestione deve chiedere al Valutatore almeno un rapporto di valutazione per Obiettivo Specifico all'anno.</p>

PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

ALLEGATO C2 - DIAGNOSI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO DELLE PROCEDURE COFINANZIATE DAL FSE

(ASSE 3 E 4 DEL PON LEGALITA' 2014-2020)

PROCESSI/ATTIVITA'	TITOLARITA'	TEMPI SINORA IMPIEGATI		NATURA DELLA CRITICITA'	AZIONE DI MIGLIORAMENTO	TEMPI FUTURI E ALTRI TARGET
		MEDIA	MIN-MAX			
Programmazione e definizione degli strumenti attuativi	AdG/Partenariato/Regioni			<p>a) Nel corso della Programmazione 2007-2013 sono state programmate azioni ricadenti nell'ambito del Fondo Sociale Europeo ricorrendo al principio di complementarietà tra i Fondi, di cui all'art. 34 del Reg CE 1083/2006: solo il 10% delle risorse di ciascun Asse prioritario sono state destinate ad azioni di questo tipo. Pertanto le criticità riscontrate hanno condizionato in maniera residuale tutte le fasi del programma. Con riferimento alla fase di programmazione non si rilevano particolari criticità.</p> <p>b) Non è stato dato sufficiente rilievo allo strumento valutativo per il miglioramento <i>in itinere</i> della strategia complessiva del Programma.</p>	<p>a) Come per le procedure cofinanziate dal FESR anche per quelle cofinanziate dal FSE sono state definite linee programmatiche concentrate su un numero limitato di priorità e con risultati attesi perseguibili attraverso azioni dettagliate relative ad interventi di importo significativo in grado di generare un impatto tangibile sul territorio. Peraltro, le linee programmatiche sono state definite all'esito di una ricognizione puntuale dei fabbisogni anche tramite il coinvolgimento del partenariato istituzionale (in particolare le rappresentanze delle 5 Regioni meno sviluppate e gli altri centri di competenza relativi agli obiettivi tematici perseguiti quali Prefetture delle Regioni meno sviluppate, ANBSC, altre Amministrazioni Centrali titolari di PO che contemplano azioni complementari a quelle del PON Legalità) e del partenariato economico e sociale. Il confronto partenariale dovrà tuttavia proseguire - nell'ambito di appositi Tavoli di lavoro - anche dopo la definizione delle linee programmatiche, per poter svolgere interventi quanto più rispondenti ai fabbisogni avvertiti come tali dalle diverse rappresentanze istituzionali e economico sociali presenti nei relativi territori. Le azioni cofinanziate dal FSE sono strettamente complementari agli interventi cofinanziati dal FESR.</p> <p>b) Le strategie attuative devono essere definite con l'ausilio dei prodotti valutativi, orientati a rilevare l'impatto su cittadini e imprese, e degli esiti degli stessi ai fini della revisione programmatica.</p>	<p>a1) Si dovranno tenere almeno due sessioni annuali dei tavoli di lavoro con il partenariato.</p> <p>a2) L'obiettivo che si intende raggiungere è quello di ridurre i rilievi dell'Autorità di Audit in sede di <i>system audit</i> relativa all'Autorità di Gestione.</p> <p>b) L'Autorità di Gestione deve chiedere al Valutatore almeno un rapporto di valutazione per Obiettivo Specifico all'anno.</p>

Presentazione dei progetti e selezione delle operazioni	AdG	<p>a) 4 mesi di tempo tra la presentazione della proposta progettuale e l'ammissione al finanziamento</p> <p>b) 20 mesi tempo medio di ritardo nella realizzazione dei progetti rispetto alla previsione iniziale</p>		<p>a) La fase di predisposizione delle proposte progettuali, ricadenti nell'ambito del FSE, si è mostrata eccessivamente laboriosa: sono stati necessari molti sforzi e molte risorse per il miglioramento della qualità progettuale espressa dai proponenti. Rispetto al FESR le criticità, seppur per un numero minore di interventi, sono state riscontrate in merito all'utilizzo degli strumenti predisposti ad hoc per la presentazione delle proposte progettuali in quest'ambito. Si fa riferimento in particolare alla compilazione del budget e al rispetto delle indicazioni dell'Autorità capofila di Fondo relative alle tipologie di spesa ammissibili e ai massimali di costo.</p> <p>b) In alcuni casi sono stati ammessi al finanziamento progetti con cronoprogrammi disattesi nonché progetti che non esprimevano un'adeguata e riconosciuta capacità di gestione del progetto nelle sue fasi realizzative.</p>	<p>a) Verrà elaborato un modello di presentazione dei progetti semplificato e guidato anche attraverso linee di indirizzo e <i>videotutorial</i>. Verrà introdotto l'utilizzo dei costi standard per facilitare la fase di redazione del budget e successivamente di rendicontazione delle spese. Verranno ricostituiti sportelli, anche territoriali, (tra l'altro, presso le sedi delle Prefetture coordinatrici – 1 o max 2 per Regione) ove offrire indicazioni/assistenza per la compilazione delle schede di progetto.</p> <p>b) Verrà conferito al Responsabile dell'istruttoria dei progetti il compito di valutare – con l'indicazione di un punteggio da un min. a un max. - la capacità del progetto di essere attuato nei tempi indicati. A tal fine verrà richiesto al proponente di dettagliare, all'atto di presentazione della proposta progettuale, le azioni (i singoli procedimenti e subprocedimenti) da svolgere per l'attuazione del progetto ed i relativi tempi stimati. Inoltre verrà richiesto al Responsabile dell'istruttoria dei progetti di valutare – attraverso l'indicazione di un punteggio da min. a max. - la <i>governance</i> del progetto. A tal fine, verrà richiesto al proponente di indicare nella scheda di progetto alcuni elementi/indicatori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - figure e qualifiche professionali applicate al progetto - esperienza pregressa su progetti analoghi 	<p>a) L'obiettivo è di dimezzare il tempo medio di ammissione al finanziamento di progetti (da 4 mesi nel 2007-2013 a 2 mesi nel 2014-2020) e di assegnare il 60% delle risorse del Programma entro i primi due anni contro il 45% della programmazione 2007 – 2013.</p> <p>b) Atteso che il ritardo medio dei progetti nella programmazione 2007/2013 si è attestato in 20 mesi, l'obiettivo che si intende raggiungere è di ridurre del 60% detto ritardo</p>
Attuazione dei progetti e circuito Finanziario	AdG/beneficiari/ Centri di responsabilità operativa - responsabili di obiettivo operativo/Prefetture	a) 5 mesi tempo medio per la liquidazione delle		a) L'attuazione dei progetti ricadenti nell'ambito del FSE si è mostrata laboriosa e complessa con particolare riferimento alla fase di rendicontazione a costi reali delle spese da parte dei Beneficiari (mole eccessiva di documentazione	a) L'introduzione di opzioni semplificate in materia di costi contribuirà a ridurre i tempi di rendicontazione, controllo e liquidazione delle spese.	a) Atteso che nella programmazione 2007/2013 i tempi di liquidazione delle domande di rimborso si sono attestati in una

		domande di rimborso		<p>amministrativo-contabile necessaria per la richiesta di liquidazione e difficoltà nella rendicontazione di alcune spese come ad es. "spese generali" e "costi indiretti".</p> <p>b) La struttura dell'Autorità di Gestione si è trovata inizialmente sottodimensionata rispetto alle competenze adeguate alla gestione dei progetti ricadenti nell'ambito del FSE. Peraltro le figure preposte all'interlocuzione con i Beneficiari e a seguire le fasi attuative dei progetti trovavano collocazione in segmenti organizzativi diversi da quelli dipendenti dall'Autorità di Gestione con effetti negativi sull'omogeneità dell'azione e sulla compattezza della struttura gestionale nel suo complesso, comprensiva dei servizi di supporto moltiplicati in ragione dei vari segmenti.</p>	<p>b) L'Autorità di Gestione si doterà di una struttura di staff nella quale sia presente tra l'altro un Ufficio Gestione a conduzione dirigenziale all'interno del quale si posizioneranno i soggetti incaricati di mantenere l'interlocuzione con i Beneficiari e di seguire le fasi attuative dei progetti. La struttura di staff dell'Autorità di Gestione sarà altresì dotata di servizi, in parte con personale dell'amministrazione in parte con personale di assistenza tecnica, di supporto (ufficio studi, ufficio preposto alla logistica, ecc....). Saranno altresì svolti percorsi formativi a favore del personale addetto all'Ufficio Gestione per sviluppare le competenze e conoscenze relative alle fasi in cui si sviluppa l'attuazione dei progetti.</p> <p>L'Autorità di Gestione deve inoltre organizzare servizi di supporto a favore dei Beneficiari (in sede centrale o periferica, a seconda della tipologia di sistema o territoriale dei progetti). In particolare, il presidio si potrà configurare come una "task force attuazione" permanente composta da esperti giuridici/tecnici/informatici, etc attivabile dai singoli Beneficiari in fase di realizzazione degli interventi (redazione bando di gara, espletamento procedura, acquisizione pareri vari, etc.)</p>	<p>media di circa 5 mesi, l'obiettivo è di ridurre l'impatto di detta fase almeno del 50%</p>
--	--	---------------------	--	---	--	---

Controlli di primo livello	AdG/ROO	Tasso di errore rilevato dall'Autorità di Audit nel 2013: 0,87%.		a) I controlli non sempre hanno intercettato gli errori poi rilevati in sede di controllo di II livello o di controlli di qualità disposti dall'Autorità di Gestione. Ciò anche a motivo della circostanza che le figure preposte alle verifiche trovavano collocazione in segmenti organizzativi diversi da quelli dipendenti dall'Autorità di Gestione con conseguente disomogeneità delle decisioni e dispersione dei servizi comuni.	a) L'Autorità di Gestione si doterà di una struttura di staff nella quale sia presente tra l'altro un ufficio controlli centralizzato a conduzione dirigenziale con personale preposto allo svolgimento dei controlli. Detto personale, individuato in base all'esperienza già maturate o alla particolare qualificazione professionale, potrà avvalersi di un servizio di supporto dell'assistenza tecnica. L'Autorità di Gestione dovrà peraltro favorire il miglioramento e l'aggiornamento della qualità professionali degli stessi attraverso l'organizzazione di periodici momenti formativi sulle tematiche di interesse.	a) Riduzione dello 0,5% del tasso di errore relativo alle spese irregolari rilevato dall'Autorità di Audit.
Monitoraggio - Raggiungimento dei target di spesa "N+2"	AdG/ROO/Beneficiari			a) E' risultato difficoltoso monitorare l'avanzamento dei progetti e ricevere dai Beneficiari previsioni attendibili utili alla struttura di gestione per adottare adeguate azioni correttive.	a) Devono essere adottate azioni di semplificazione delle attività di monitoraggio svolte dai Beneficiari. L'Autorità di Gestione deve a tal fine creare una piattaforma informativa ove i dati di monitoraggio siano rilevati, attraverso una modalità guidata, in via digitale. L'Autorità di Gestione deve inoltre procedere al rafforzamento, sia quantitativo che qualitativo, anche tramite sessioni formative specifiche, del personale (presso i Beneficiari) dedicato alle attività di monitoraggio. Dovranno essere predisposti strumenti di controllo sulla completezza e coerenza dei dati di monitoraggio ai fini di ricavarne <i>best practice</i> da diffondere o rilevare criticità frequenti che richiedano <i>focus</i> formativi specifici. Devono inoltre essere elaborate dalla Struttura di gestione metodologie standardizzate da applicare periodicamente alla base dati per l'analisi sintetica dei dati di avanzamento finanziario e in particolare dati previsionali.	L'obiettivo nella Programmazione 14-20 è portare l'attendibilità delle previsioni al 70%. Il rispetto delle previsioni di spesa nell'ambito del PON Sicurezza 2007-2013 relativo all'annualità 2014 si attesta invece intorno al 50%.

Valutazione	AdG			<p>a) La documentazione prodotta dal Valutatore Indipendente 2007/2013 (<i>ex ante e in itinere</i>) non è stata adeguatamente valorizzata all'interno della Struttura di Gestione per le finalità di riprogrammazione e di aggiustamento degli interventi. Inoltre, si sono registrate anche notevoli carenze a livello di comunicazione degli esiti valutativi verso gli <i>stakeholders</i> e l'opinione pubblica. I risultati della valutazione sono stati diffusi solo nei momenti istituzionali, quali ad esempio, i Comitati di Sorveglianza e non si è proceduto alla realizzazione di momenti specifici di pubblicità e conoscenza. Ciò è in parte dovuto al fatto che è mancato un coinvolgimento della struttura di <i>governance</i> nel processo di valutazione, passaggio che avrebbe garantito una maggiore partecipazione di tutti i soggetti interessati.</p>	<p>a) Si dovrà procedere al rafforzamento del ruolo e dell'incidenza degli strumenti di valutazione per verificare l'impatto degli interventi e della strategia complessiva in termini di ricadute sui territori di riferimento, la cittadinanza e le imprese attraverso l'utilizzo di un set di indicatori atti a rappresentare l'effettività dei risultati delle azioni del programma. In particolare, come già sperimentato nell'ultima parte della programmazione 2007/2013, la struttura di <i>governance</i> e gli <i>stakeholders</i> del programma saranno coinvolti nell'individuazione delle principali "domande di valutazione", al fine di individuare le tematiche di maggior interesse da sottoporre a valutazione. Inoltre, saranno previsti momenti semestrali di confronto con il valutatore al fine di aumentare, sempre nella salvaguardia della sua indipendenza, il grado di interazione con la struttura di gestione e i <i>feedback</i> rispetto al suo lavoro. Verrà individuato un referente per la Valutazione e sarà istituito uno <i>steering committee</i> per la valutazione. La valutazione sarà oggetto di uno specifico approfondimento nei tavoli partenariali di livello nazionale e regionale. Una sezione del sito sarà dedicata ai risultati del processo valutativo.</p>	<p>a) L'Autorità di Gestione deve chiedere al Valutatore almeno un rapporto di valutazione per Obiettivo Specifico all'anno.</p>
-------------	-----	--	--	--	---	--