



REGIONE VENETO

SEGRETERIA ATTIVITÀ PRODUTTIVE, ISTRUZIONE E FORMAZIONE

SERVIZIO DI VALUTAZIONE STRATEGICA E OPERATIVA
DEL POR VENETO FSE 2007-2013

**LA NUOVA GESTIONE INFORMATIZZATA ON LINE
NELLA PERCEZIONE DEGLI UTENTI**

Venezia, settembre 2010

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
1.1 <i>NOTA METODOLOGICA</i>	5
1.2 <i>IL FRAME: LE ORGANIZZAZIONI E IL CAMBIAMENTO</i>	6
2. LA FASE DI START UP	8
3. L'APPROCCIO DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE ALLA GESTIONE ON LINE NELLA PERCEZIONE DEI BENEFICIARI INTERVISTATI.....	10
4. LA GESTIONE ON LINE	12
5. LA RENDICONTAZIONE ON LINE.....	15
6. NOTE SULLA PROGETTAZIONE ON LINE	19
7. LE RICHIESTE DEI BENEFICIARI	20
8. INDICAZIONI DI SINTESI E SUGGERIMENTI	21

1. Introduzione

Con la programmazione 2007-2013 l'autorità di gestione ha avviato la modalità informatizzata on line per la gestione dei progetti FSE, attivata attraverso il portale www.gestione.progettoveneto.it. Dopo una prima fase sperimentale, la gestione on line è stata generalizzata nel 2009: si tratta, com'è evidente, di un passaggio di notevole portata per gli utenti beneficiari, che si sono trovati a dover apprendere delle pratiche nuove, ma anche a dover modificare le routine gestionali e amministrative in uso, o ancora ad integrare il nuovo gestionale FSE con quello già precedentemente in uso presso l'ente.

L'informatizzazione non è d'altra parte l'unica novità di rilievo nella gestione e rendicontazione dei progetti FSE per il periodo 2007-2013: tale innovazione si somma infatti a quelle intervenute a monte, nelle regole e nelle procedure di gestione, rendicontazione e controllo, che sono state anch'esse in buona parte riviste con la nuova programmazione, per adeguarle ai nuovi regolamenti comunitari sui fondi strutturali e sul FSE in particolare.

Nel complesso le modifiche intervenute con la nuova programmazione – sia dal lato delle regole e delle procedure che dal lato delle modalità e degli strumenti per la gestione e la rendicontazione – acquisiscono un forte rilievo e, di conseguenza, evidenziano un notevole impatto sull'utenza. La portata del cambiamento e il potenziale impatto sui beneficiari costituiscono il primo elemento da cui muove il presente approfondimento, la cui esigenza è stata sollevata soprattutto in sede di istruttoria del Disegno di Valutazione, attraverso i questionari compilati dai componenti del Tavolo di Partenariato¹.

¹ Il tema si poneva al secondo posto in ordine di importanza in un elenco di 29 temi valutativi. Gli intervistati ponevano in particolare l'accento sull'opportunità di monitorare l'impatto delle nuove modalità di gestione sugli utenti diretti, con l'obiettivo di trarre un primo bilancio nell'ottica del miglioramento del processo. Per ulteriori dettagli si rimanda al report "Il partenariato e le domande di valutazione: giudizi e opinioni sui possibili temi di approfondimento", febbraio 2010.

Box 1. Come funziona il gestionale on line

Il passaggio ad un sistema informatizzato per la gestione delle attività del Fondo Sociale Europeo 2007-2013 da parte dei beneficiari ha riguardato ogni fase della nuova programmazione, dalla progettazione alla gestione dei progetti FSE alla rendicontazione. Ciascun ente beneficiario dispone di una password, che gli consente l'accesso al portale per la visione e la gestione di tutti i progetti affidati allo stesso.

Le attività di progettazione utilizzano un software diverso da quello utilizzato per le attività di gestione FSE, su cui i dati dei progetti avviati vengono successivamente trasferiti. Per quanto riguarda il gestionale, gli enti caricano, in itinere, i dati relativi alla gestione e alla rendicontazione delle attività e delle spese progettuali e avanzano su questa base le richieste di rimborso.

Il sistema che recepisce i dati prevede tre livelli di controllo:

- un controllo automatico del software sulla correttezza del dato imputato, che rileva ad esempio la completa compilazione dei campi, l'ammissibilità dei valori sulla base di range prefissati, ecc., impedendo l'accettazione del dato in caso di incongruenza;
- un controllo da parte degli operatori regionali sui dati inseriti a gestionale, che copre il 100% della documentazione ricevuta e viene effettuato previo inoltro della documentazione all'organismo di pagamento;
- un controllo a campione, che verifica in loco, per un campione limitato di progetti, la documentazione originale.

Tali controlli sono volti ad assicurare la correttezza del dato, che può quindi essere inviato alla Ragioneria per la certificazione della spesa. Gli eventuali problemi individuati in sede di controllo sono restituiti direttamente sulla pagina dedicata al progetto.

Box 2. Modalità e tempi dei pagamenti nella vecchia e nella nuova programmazione

La nuova programmazione ha introdotto novità importanti in merito alle regole e alle procedure di gestione. Una delle modifiche apportate riguarda le modalità e la tempistica con cui gli enti beneficiari possono avanzare la richiesta di acconto e rimborsi. Su questo fronte, in estrema sintesi, i principali cambiamenti intervenuti rispetto allo scorso periodo sono i seguenti:

- nella precedente programmazione gli enti ricevevano un acconto del 50% ad avvio delle attività. Successivamente, una volta realizzato oltre il 50% delle attività, potevano godere di un ulteriore rimborso del 30% a fronte del rilascio di una dichiarazione attestante l'avanzamento del progetto. Il saldo poteva venire richiesto solo a presentazione della documentazione finale. Questo procedimento, che avveniva tramite cartaceo, differiva fino alla richiesta del saldo finale l'onere degli enti di presentare i documenti di rendicontazione e il momento della verifica documentale;
- oggi, con le nuove modalità di gestione e rendicontazione informatizzata, gli enti ricevono un acconto del 30/40% (a seconda delle DGR) ad avvio attività. Successivamente gli enti possono accedere a rimborsi trimestrali delle spese previa rendicontazione delle attività svolte e delle spese sostenute. Si premia quindi la capacità di spesa dell'ente che, in sede di saldo finale, ha una scopertura massima pari al 5% delle spese sostenute e per un massimo di 4 mesi ossia per il periodo entro il quale si completa la verifica rendicontale.

A fronte dei vantaggi finanziari che l'attuale sistema consente, viene reso continuativo l'onere documentale per l'ente.

1.1 Nota metodologica

Allo scopo di valutare la percezione e l'impatto delle nuove modalità di gestione e di rendicontazione sugli utenti finali, nel mese di marzo 2010 sono state effettuate 5 interviste di gruppo e 4 interviste individuali, con i beneficiari dei progetti FSE. Le interviste realizzate hanno interessato organismi aventi sede nelle province di Vicenza, Padova, Treviso e Belluno. Solitamente le interviste sono state a più voci, con la partecipazione del/dei responsabile/i della gestione e della rendicontazione e con i responsabili della progettazione.

Le tipologie di beneficiari intervistate per l'approfondimento sono le seguenti:

- organismi di formazione privati: 3 interviste, di cui 1 individuale e 2 di gruppo;
- servizi provinciali per l'impiego: 2 interviste, di cui 1 telefonica individuale e 1 di gruppo;
- agenzia per l'impiego privata: 1 intervista telefonica individuale
- organismi di formazione pubblici: 1 intervista di gruppo;
- società di servizi alle imprese: 1 intervista face to face individuale;
- università: 1 intervista di gruppo.

Tutti gli operatori intervistati avevano maturato esperienze di gestione di progetti FSE afferenti a più tipologie progettuali (corsi di formazione di diverso genere, azioni di sistema, accompagnamento); in 5 casi su 9 l'esperienza degli intervistati riguardava progetti deliberati presso tutte e tre le Direzioni.

A luglio 2010 è stata presentata all'autorità di gestione una bozza del documento elaborato a partire dalle interviste con i beneficiari, contenente le principali valutazioni dell'utenza in merito alla nuova gestione informatizzata delle attività, e volto a fornire all'autorità di gestione alcune indicazioni finalizzate al miglioramento del processo. Tale bozza è stata discussa con i dirigenti delle tre strutture coinvolte (Direzione Istruzione, Direzione Formazione e Direzione Lavoro) in un apposito incontro tenutosi a settembre, nel corso del quale sono emersi importanti osservazioni e precisazioni relative sia al documento che alla nuova pratica che alle possibilità di intervento sul sistema. L'attuale versione dell'approfondimento recepisce e tiene conto degli elementi forniti dai dirigenti in tale sede.

1.2 Il frame: le organizzazioni e il cambiamento

Prima di passare a descrivere e analizzare le indicazioni fornite dai beneficiari in merito al nuovo processo, occorre fornire qualche elemento utile a contestualizzare la lettura delle pagine che seguono, fornendo una sorta di *frame* in cui collocare i giudizi degli intervistati.

Ciò che si vuole sottolineare in questa premessa è innanzitutto che l'approfondimento qui proposto rappresenta per molti versi un esempio di *case study* riferito all'impatto del cambiamento sulle organizzazioni, e alle dinamiche che usualmente ne scaturiscono. Aldilà degli aspetti strettamente tecnici, riferibili alla procedura e al software gestionale, l'approfondimento mira a riflettere la percezione generale e il vissuto degli utenti rispetto alle importanti e recenti innovazioni; a restituire all'autorità di gestione un feedback sulle esigenze dei beneficiari, in termini di apprendimento e di adeguamento al nuovo sistema; a tratteggiare quello che è il "clima d'opinione" in questo passaggio. Una lettura in questo senso necessita di specificare alcune dinamiche generali che connotano l'approfondimento in quanto *case study*, dinamiche relative appunto all'innesto del cambiamento nelle organizzazioni.

A tale proposito va innanzitutto chiarito come ogni istanza di cambiamento che abbia riflessi sull'organizzazione incontri sempre un certo grado di resistenza: ciò a prescindere dalla bontà delle motivazioni e delle finalità cui il cambiamento stesso risponde. L'innovazione comporta infatti sempre dei costi – cognitivi, organizzativi, anche economici – e la pulsione a conservare e ad economizzare gli sforzi rappresenta pertanto la prima risposta che tipicamente si osserva nelle organizzazioni sollecitate al cambiamento. Tale resistenza peraltro solitamente non si rileva soltanto in quanti il cambiamento lo subiscono, dovendo adeguarvisi, ma emerge spesso anche tra quanti sono chiamati a promuovere e guidare l'adozione di un nuovo processo.

Spesso capita anche che il cambiamento sia dettato da motivazioni inoppugnabili: come peraltro in questo caso, dove l'esigenza di passare ad una gestione informatizzata appare non più procrastinabile a fronte degli evidenti vantaggi che tale procedura offre e della matura disponibilità di strumenti in tale senso. In questi casi emerge un comportamento piuttosto tipico, ovvero succede che gli attori – per quella

pulsione conservativa di cui si è detto – non potendo criticare il fine, rispetto al quale vi è generale accordo, tendano ad irrigidirsi nei confronti dello strumento e / o del percorso scelto per arrivare al fine. Tale atteggiamento diffuso è tuttavia connesso solitamente alla fase di *start up* ovvero al periodo che intercorre tra il lancio della nuova procedura (“*come funziona? È troppo complicato!*”) e la sua istituzionalizzazione (“*si fa così, come si è sempre fatto...!*”).

Tali dinamiche, che in qualche misura caratterizzano anche questo caso, vanno adeguatamente tenute presenti nella lettura dei dati, considerandole come una sorta di filtro attraverso cui soppesare le informazioni e i giudizi rilevati e analizzati nelle pagine seguenti.

L’avvertenza proposta è d’obbligo anche perché il taglio dell’approfondimento mira a fotografare il clima e le opinioni prevalenti tra gli intervistati, in modo volutamente poco “mediato”: ciò allo scopo di cogliere, oltre ad eventuali problemi tecnico procedurali, aspetti più generali legati alla “rappresentazione sociale” che l’utenza condivide e crea del fenomeno, in quanto il clima d’opinione rappresenta una variabile parimenti importante per la corretta prosecuzione del processo di cambiamento.

Il breve report è suddiviso in paragrafi, ciascuno dei quali riflette uno specifico aspetto del processo gestionale visto dal lato dei beneficiari. In particolare:

- il paragrafo 2 focalizza in termini di punti di forza e criticità le indicazioni emergenti dall’utenza rispetto alla fase di lancio della gestione informatizzata;
- il paragrafo 3 si sofferma sull’approccio dell’autorità di gestione al nuovo processo, focalizzandosi in particolare sull’aspetto legato alla frammentazione del soggetto che promuove il cambiamento organizzativo – le tre Direzioni – e sulle complessità da ciò derivanti;
- i paragrafi 4 e 5 riflettono i giudizi prevalenti relativi rispettivamente alla gestione e alla rendicontazione on line e restituiscono le segnalazioni ricorrenti da parte degli organismi di formazione rispetto al software e alle modalità procedurali;
- il paragrafo 6 restituisce qualche feedback rispetto alla progettazione on line;

- il paragrafo 7 sintetizza le principali istanze dei beneficiari in termini di strumenti per il rafforzamento delle proprie competenze sul processo;
- il paragrafo 8 infine, fornisce alcune indicazioni a carattere valutativo e offre dei suggerimenti intesi ad accompagnare la messa a regime del processo.

2. La fase di start up

L'avvio della gestione on line è intervenuta con tempi diversi presso le tre Direzioni afferenti all'autorità di gestione. In particolare la Direzione Formazione, cui è stato affidato lo sviluppo del sistema on line, ha avviato la nuova gestione a maggio 2008; la Direzione Istruzione l'ha avviata ad aprile 2009; la Direzione Lavoro l'ha avviata ad agosto 2009.

In base a quanto emerso dalle interviste, la maggiore criticità riferibile alle modalità di start up è individuata nella scelta – operata limitatamente ad alcune DGR della Direzione Istruzione e della Direzione Lavoro – di avviare la pratica di gestione on line in corsa, ovvero su progetti partiti con la modalità in cartaceo. Tale scelta, motivata dall'esigenza di uniformare le pratiche in uso, cessando ad un dato momento la modalità cartacea, ha tuttavia comportato qualche difficoltà ai beneficiari. Il cambio di modalità in itinere ha infatti reso necessario il caricamento nel gestionale dei dati già prodotti, relativi alla progettazione ma anche alla gestione e rendicontazione. L'importazione dei dati a portale ha richiesto numerose variazioni progettuali, in quanto gli strumenti utilizzati per la gestione e la rendicontazione informatizzata non erano perfettamente sovrapponibili a quelli utilizzati precedentemente. Su questo gruppo di progetti, inoltre, l'innesto della modalità on line non ha portato alla dismissione del cartaceo, ma di fatto all'affiancamento delle due modalità: alla data delle interviste² sui progetti di durata superiore all'anno (tra cui quelli rivolti ai Servizi all'Impiego) era ancora in uso il doppio canale, che vedeva l'utilizzo in continuo del gestionale on line (per comunicazione attività e

² Marzo – aprile 2010.

rendicontazione) e l'invio trimestrale di relazioni cartacee di rendicontazione delle attività. È, questa, la maggiore criticità rilevata dagli intervistati in relazione alla fase di start up: il duplice canale, infatti, che prevedeva tempi e modalità di reporting diversi moltiplicava il rischio di discrasie nei dati. In questa eventualità peraltro, non era chiaro ai beneficiari quale dato facesse fede. La preoccupazione prevalente emersa dagli intervistati riguardava pertanto le possibili contestazioni in sede di verifica finale.

Se è vero che la scelta sopra descritta è stata vissuta come problematica dai beneficiari, è vero anche che alcuni di essi hanno evidenziato, all'opposto, alcune modalità di relazione che hanno consentito loro di meglio adeguarsi alle nuove pratiche e che rappresentano pertanto un buon esempio di accompagnamento verso i nuovi processi. In base alle dichiarazioni degli intervistati, infatti, soprattutto presso la Direzione Istruzione, ma anche presso la Direzione Formazione, la fase di start up è stata caratterizzata da una peculiare sperimentaltà. La scelta è stata infatti quella di attivare con un gruppo ristretto e selezionato di beneficiari - *tester* una comunicazione stretta, mirata a una sorta di apprendimento comune. In fase di lancio della modalità on line gli uffici regionali e questi organismi di formazione hanno tenuto contatti quasi quotidiani, verificando insieme i bug del software e delle procedure e condividendo interpretazioni, soluzioni e aggiustamenti del software: una modalità molto apprezzata dai beneficiari che vi hanno contribuito e che a fronte del surplus di impegno hanno avuto modo di entrare in confidenza con il nuovo sistema.

3. L'approccio dell'autorità di gestione alla gestione on line nella percezione dei beneficiari intervistati

Uno degli aspetti su cui gli intervistati si sono soffermati riflettendo sugli aspetti della comunicazione e dell'apprendimento del nuovo processo gestionale è quello relativo alla frammentazione dei referenti dell'autorità di gestione in tre Direzioni e di conseguenza in un numero rilevante di uffici e operatori. Inevitabilmente, la frammentazione dei referenti costituisce un elemento di complessità per i beneficiari, che si trovano giocoforza a gestire una situazione nuova e per definizione incerta ricevendo comunicazioni e indicazioni da fonti diverse. L'oggetto (lo strumento gestionale) è unico, ma l'emittente è plurimo: una situazione così definita si pone potenzialmente a rischio di interpretazioni e comunicazioni almeno in parte cacofoniche e contrastanti; ciò anche in ragione del diseguale grado di assimilazione delle nuove pratiche maturato presso le strutture direzionali, per motivi che vanno dalla titolarità dello strumento ai diversi tempi di avvio, al livello di standardizzazione delle attività progettuali promosse (tanto più le attività sono codificate o codificabili in categorie univoche, tanto più sono adatte ad essere trattate con lo strumento informatico e viceversa). Come accade regolarmente in tali situazioni, appare pertanto naturale che tra gli intervistati emerga la percezione di un approccio diseguale delle tre Direzioni nei confronti delle nuove modalità di gestione e che gli stessi ne riferiscano in termini di criticità: una criticità che sembra presentarsi non tanto in riferimento agli aspetti legati alla rendicontazione delle spese quanto piuttosto alla parte gestionale. Come già anticipato, una prima importante differenza è sostanzialmente imputabile alle diverse tipologie progettuali in gestione presso le tre Direzioni. In particolare risulta tendenzialmente più complessa la gestione delle attività della Direzione Lavoro: i progetti approvati da questa Direzione sono spesso molto articolati, comprendendo azioni di sistema e attività a carattere innovativo oltre alla tradizionale formazione frontale. Si tratta di un ventaglio di attività meno standardizzabili e più difficilmente riconducibili sotto categorie o voci univoche; l'ampio e differenziato ventaglio di azioni possibili rende pertanto tali progetti meno adatti ad essere gestiti attraverso i format rigidi di un software. Non a caso, come in altre esperienze, il software è stato adeguato in un secondo momento alla gestione delle azioni di sistema e il processo di adeguamento del programma a questa tipologia di azioni e progetti ha comportato giocoforza un certo grado di

sperimentalità, mentre le categorie utilizzate dal gestionale permangono piuttosto ampie ed aperte. Ciò espone l'utenza finale a maggiori incertezze nell'utilizzo del software stesso. Sotto questo profilo gli intervistati avanzano la richiesta di istruzioni operative maggiormente tagliate su misura per queste tipologie d'azione, arricchite magari da esempi riferiti ad un numero limitato ma significativo di fattispecie progettuali (es. il progetto di ricerca; l'attività a carattere seminariale; l'accompagnamento; gli interventi organizzativi, ecc.). Le istruzioni ad oggi disponibili infatti sono quelle predisposte dalla Direzione Formazione, che però sono tarate su progetti formativi, e i beneficiari ritengono insufficienti le specifiche fornite in seguito. In alternativa gli intervistati avanzano la richiesta di momenti formativi comuni tra titolari di progetti analoghi, finalizzati ad un confronto guidato e soprattutto ad ottenere indicazioni e linee guida dagli operatori regionali.

A latere, gli intervistati sottolineano l'importanza di una stretta condivisione delle interpretazioni e delle pratiche tra le tre Direzioni regionali, ritenuta tanto più necessaria in quanto molti enti interagiscono con tutte e tre le strutture e necessitano quindi di una linea unitaria di riferimento. Va anche considerato che, nel concreto, le – piccole – differenze spingono in più casi gli enti a ricercare un preliminare contatto con gli uffici regionali per disporre di chiarimenti cautelativi con i referenti della Direzione, con il conseguente rischio di sovraccarico degli uffici stessi.

Alcuni operatori pongono l'accento soprattutto sul grado di "fiscalità" adottato dagli uffici regionali.

Anche in questo caso, si tratta di una variabile strettamente connessa alla fase di start up e al comprensibile sfasamento nei tempi di avvio registrato tra le strutture dell'autorità di gestione. In fase di avvio di un processo infatti si realizza normalmente un maggiore ricorso a pratiche di accompagnamento e di assistenza tecnica, pratiche che in questa fase occupano almeno in parte lo spazio che in seguito, superata la fase di apprendimento e una volta a regime, sono sostituite dalle "sanzioni": il riferimento è ad esempio al mancato o differito riconoscimento delle spese sostenute in caso di irregolarità formali nella rendicontazione. Sotto questo profilo è dunque normale che il diverso livello di anzianità della pratica maturato presso le Direzioni afferenti all'autorità di gestione, in relazione allo sfasamento dei tempi di avvio, comporti una compresenza di atteggiamenti con riguardo al livello di accettabilità di eventuali errori formali. Al contempo si rileva come sotto questo

specifico profilo l'uniformazione delle interpretazioni e delle risposte rappresenti una linea guida ma anche una garanzia per il beneficiario, in quanto riduce innanzitutto la complessità e quindi la percezione di iniquità delle decisioni e delle eventuali sanzioni. Alcuni intervistati esprimono infatti il timore che, per quanto limitate e banali, tali differenze nelle pratiche interpretative rischino di porre un problema in sede di verifica a consuntivo: l'audit è infatti affidato ad un unico ente esterno – Interaudit – che ha una visione unitaria e criteri unitari di valutazione, presumibilmente tarati sulle indicazioni della Direzione cui è stato affidato lo sviluppo del gestionale. Il timore palesato dai beneficiari è dunque che in sede di verifica finale vengano sanzionate logiche e scelte interpretative che erano invece state accettate e/o richieste dagli uffici regionali. Si tratta tuttavia soltanto di una preoccupazione “a priori”, non suffragata da dati esperienziali, dal momento che nessuno degli intervistati ha riscontrato problemi di questo genere nelle verifiche ad oggi svolte.

4. La gestione on line

Per quanto riguarda le nuove modalità gestionali, le opinioni espresse dagli operatori intervistati tendono a scindere la questione in due distinti livelli, che riguardano rispettivamente:

- l'aspetto tecnico, legato all'operatività on line e al software;
- l'aspetto amministrativo, connesso al volume di informazioni richieste all'ente beneficiario relativamente agli aspetti gestionali del progetto.

Il primo dato che rileva è che se in generale emerge un diffuso consenso e apprezzamento rispetto alle modalità di gestione informatizzata, per quanto riguarda gli oneri gestionali la sensazione è di un eccessivo appesantimento.

In particolare il positivo giudizio espresso dagli intervistati sull'operatività on line e sul portale in relazione alla parte gestionale è motivato sostanzialmente dal fatto che tale modalità di gestione consente di tenere sotto controllo in modo ordinato l'avanzamento dei progetti, diminuendo i volumi di carta da produrre. La segnalazione di alcune criticità (si veda box 3) non inficia la positività del giudizio, in quanto tali criticità si ritengono per lo più connesse alle turbolenze della fase iniziale,

quando alle resistenze e alle incertezze degli utenti si assommano alcune incertezze e incongruenze poste dal sistema, in ragione della sua realizzazione in progress e della molteplicità dei referenti, delle opzioni e delle tipologie progettuali.

Il programma infatti non è ritenuto complesso, ma, come tutti i software sviluppati ad hoc, presenta una certa barriera all'accesso, dal momento che ha una logica propria, che interviene a modificare le precedenti logiche, rendendo necessaria una fase di adattamento e apprendimento. I beneficiari inoltre valutano positivamente l'assistenza tecnica prestata dagli operatori regionali e la reperibilità, specificando come per i casi più semplici la risposta venga data immediatamente, per telefono; mentre per i casi più complessi la Regione richieda invece l'invio di una e-mail. Non emergono criticità particolari riguardo ai tempi di risposta alle e-mail, anche se gli intervistati segnalano come questa pratica richieda agli organismi di formazione di attivarsi con congruo anticipo sulle scadenze – cosa non sempre facile – dal momento che occorre mettere in conto i tempi di risposta. Alcuni intervistati segnalano anche un'organizzazione degli uffici regionali di non facile / immediata comprensione per gli operatori / beneficiari, per cui, soprattutto all'inizio, vi è stato un frequente rimpallo tra uffici, dal momento che non vi è un unico referente per i problemi connessi alla gestione e rendicontazione, ma le competenze sono separate e ciascuna Direzione è organizzata in modo diverso.

Rispetto alla procedura connessa alle “variazioni progettuali” non si rilevano particolari problemi: il supporto nello spiegare le modalità con cui operare le variazioni è ritenuto chiaro ed efficace e i tempi di validazione delle variazioni sono giudicati veloci. Nel complesso si ritiene che la modalità di gestione on line sia migliore rispetto a quella in cartaceo, eccetto che per le comunicazioni di start up e per le variazioni dei docenti (si veda box 3).

Box 3. Principali problematiche e limiti di natura tecnica sollevati dagli intervistati in riferimento alla gestione on line

1. Dal lato tecnico, gli enti che hanno optato per Open Office denunciano problemi di compatibilità con il gestionale FSE.
2. Si sottolinea che la gestione delle attività preveda, su più progetti, l'utilizzo di un ulteriore gestionale (IDO): si segnala quindi, oltre agli oneri, il rischio di sfasamenti con il dato del gestionale FSE.
3. La messaggistica del software è parzialmente lacunosa. In alcuni casi mancano feedback all'imputatore: non si sa se l'imputazione (es. variazioni progettuali) produca degli "alert" presso gli uffici della Regione. Nell'incertezza, l'operatore è indotto a inviare contestualmente e-mail di avviso in Regione, con possibile sovraccarico degli uffici regionali.
4. È poco chiaro se e come la Regione sanzioni i ritardi nelle comunicazioni di start up delle azioni, ecc. A portale appaiono i giorni di ritardo: sono solo un memento all'operatore? Vengono computati in sede di verifica finale? Mancano indicazioni in questo senso.
5. Un limite, insito nel modo in cui è concepito il software e quindi difficile da superare, è dato dal fatto che, in caso di errori di imputazione non viene fornito un report completo degli errori. Ogni errore viene infatti processato a sé, ed eventuali errori successivi vengono segnalati solo alla risoluzione di quello precedente. Ciò ovviamente rallenta il processo di correzione da parte degli enti.
6. Il calendario delle lezioni è articolato e complesso da gestire. Inoltre il sistema delle unità formative capitalizzabili (ufc) richiede una ripianificazione per la calendarizzazione di inizio anno scolastico.
7. I contatori delle ufc non sempre funzionano correttamente.
8. Gli elenchi degli operatori nel menù a tendina non sono in ordine alfabetico e ciò può rappresentare un problema nel caso di progetti con molti operatori.
9. Ancora, sul fronte degli oneri di imputazione, la variazione dei docenti è ora resa più lunga e problematica. Prima bastava un fax, ovvero 10 minuti; ora il portale richiede di apportare più modifiche con conseguente allungamento dei tempi.
10. Per correggere un codice fiscale o una data è necessario chiamare la Regione, non potendo operare direttamente sul software gestionale.
11. Le schede anagrafiche degli allievi sono ritenute eccessivamente complesse. I dati, tratti dalla domanda di partecipazione compilata dagli allievi, debbono essere imputati nel gestionale a cura degli organismi di formazione, per una loro confluenza nell'applicativo A39. La lunghezza dei questionari comporta spesso una compilazione parziale da parte degli allievi e di conseguenza un dato imputato di scarsa qualità³.

³ Rispetto a questo ultimo punto gli oneri di rilevazione e di imputazione sono percepiti come più pesanti a causa della mancanza di feedback – in termini di analisi e informazioni strutturate – da parte della Regione, quale controparte dei dati resi dai beneficiari. Viceversa la rilevazione di follow up, che nella precedente programmazione spettava agli enti, per quanto onerosa, era percepita come utile agli organismi di formazione, in quanto andava ad incrementare il bagaglio di conoscenze rispetto agli esiti dei propri percorsi. La rilevazione di follow up ha consentito ad

A fronte di questo giudizio sostanzialmente positivo riferito all'operatività on line, emerge una diffusa sensazione di appesantimento del sistema gestionale: tutti gli operatori sono infatti concordi nel ritenere eccessivamente onerose le richieste di dati alla gestione dei progetti FSE, per i quali si rende necessario l'utilizzo di risorse dedicate ed esperte. Tale percezione è acuita in più casi dal fatto che il gestionale FSE non è l'unico strumento necessario alla gestione: a questo si somma infatti – nei progetti volti all'accompagnamento – il gestionale IDO⁴, anch'esso da alimentare in continuo con riferimento alla situazione degli utenti; spesso, infine, gli organismi di formazione e le scuole dispongono di un proprio gestionale, anch'esso da alimentare, e che richiede una *ratio* diversa. Ancora, per dare la misura degli oneri gestionali, gli intervistati specificano che per chi ha in gestione più progetti, su DGR diverse, le scadenze sono all'ordine del giorno, e si realizza pertanto una sorta di "rincorsa all'alimentazione del portale", dove gli aspetti gestionali rischiano di assumere un peso eccessivo rispetto alla realizzazione e all'erogazione delle attività.

5. La rendicontazione on line

Anche rispetto agli aspetti rendicontali si rileva la stessa scissione nei giudizi già evidenziata per la parte gestionale, per cui se da un lato la modalità on line è

esempio agli enti di rilevare la tendenza alla prosecuzione dei percorsi di studio; oppure, tramite le schede stage, ha messo gli organismi di formazione in grado di capire quanto e quali stage funzionano ai fini occupazionali. Il follow up viene ancora realizzato dagli enti, almeno parzialmente (schede stage) e tuttavia gli oneri gestionali - obbligatori - per lo più disincentivano le pratiche volontarie. A questo proposito alcuni organismi di formazione rinnovano l'invito alla Regione a restituire agli enti indicazioni di follow up, utili alla programmazione delle proprie attività.

⁴ Ido Veneto – Sistema di Incontro Domanda e Offerta è il portale utilizzato dai Servizi per l'Impiego e dalle Agenzie del Lavoro accreditate per gestire le attività concordate nell'ambito dei Pai (Piani di azione individuale) a partire dalla stipula del Patto di Servizio con la persona disponibile al lavoro. Strumento fondamentale nell'ambito del Sistema Informativo Lavoro della Regione Veneto (SILRV) e utilizzato anche con finalità di informazione statistica, in Ido vengono registrati, per ciascun lavoratore che ha stipulato il PAI, i colloqui individuali e di gruppo, gli appuntamenti, le attività formative e di tutorship realizzate, eccetera. Parallelamente, gli operatori registrano tutte le attività prestate in riferimento ai progetti di accompagnamento sul "timesheet operatori", inserito nel gestionale in uso presso il FSE.

considerata in modo sostanzialmente positivo, dall'altro emerge una diffusa perplessità rispetto agli oneri rendicontali, ritenuti eccessivi.

Dal lato delle modalità operative – informatizzazione e modalità on line – gli intervistati apprezzano soprattutto la possibilità di rendicontare in continuo le spese sostenute, ma anche la rigidità dei format di imputazione che, assieme ai controlli, contribuisce a ridurre la possibilità di errori e limita pertanto i rischi di mancato riconoscimento delle spese in sede di verifica finale. I beneficiari sottolineano come l'attuale modalità di gestione e rendicontazione porterà, una volta a regime, a semplificare la verifica finale, in quanto molta della documentazione sarà già stata controllata in più passaggi: ciò dà maggior sicurezza agli operatori, riducendo il carico d'ansia connesso alle verifiche. Un altro aspetto valutato molto positivamente riguarda la possibilità di controllare on line lo stato della pratica (validazione o meno). Anche i tempi di validazione dei rendiconti e della documentazione di spesa raccolgono un buon giudizio, e sono ritenuti molto più rapidi rispetto a quando rendicontazione e verifica avvenivano su supporto cartaceo.

La consapevolezza dei vantaggi connessi alle nuove modalità di rendicontazione, che limitano i periodi e l'ammontare della scopertura finanziaria, non sembra tuttavia ancora omogeneamente diffusa nella platea degli enti beneficiari. In alcuni casi si rileva una resistenza al cambiamento, ovvero una ritrosia a sostenere gli sforzi d'apprendimento necessari ad uniformarsi alle modalità di rendicontazione in continuo. Alcuni enti continuano ad adottare la modalità di rendicontazione a consuntivo, perseguendo una scelta rischiosa, dal momento che in questo modo tutti gli eventuali errori o problemi interpretativi si svelano solo alla fine: al lungo periodo di scopertura finanziaria si assommano così maggiori rischi di decurtazione del finanziamento a causa di scadenze dei termini e / o di errori – decurtazioni che, per chi utilizza rendicontazioni progressive sono invece recuperabili nel rendiconto successivo.

Il problema sembra riguardare soprattutto gli enti pubblici, per due ordini di motivi:

- da una parte per ragioni di bilancio, in quanto per gli enti pubblici il problema del periodo di scopertura rappresenta una criticità relativa, dal momento che il personale e le strutture utilizzate possono comunque nel frattempo contare su altre entrate certe;

- dall'altro perché l'ottenimento dell'acconto è subordinato alla stipula di una fideiussione e presso gli enti pubblici si segnalano notevoli difficoltà burocratiche nell'ottenimento in tempi rapidi della fideiussione richiesta. Sotto questo specifico profilo, peraltro, alcuni intervistati appartenenti a enti pubblici sollevano dubbi sull'opportunità di estendere la richiesta di tali garanzie anche all'attore pubblico.

La tendenza alla rendicontazione a consuntivo è infine comprensibilmente generalizzata sui progetti a budget limitato, dove non risulta conveniente la stipula della fideiussione necessaria all'ottenimento dell'anticipo.

Fin qui i giudizi e le considerazioni legate alle nuove modalità di rendicontazione - in continuo - e all'operatività on line, aspetti rispetto ai quali emerge un livello di preparazione diffuso in modo diseguale nella platea dei beneficiari e al contempo un generale apprezzamento per le nuove procedure e per i vantaggi ad esse associati. A fronte di questa consapevolezza e di questo apprezzamento, tuttavia, va segnalato come tutti gli intervistati ritengano il sistema di rendicontazione attuale eccessivamente pesante, in generale e rispetto al passato: ciò sia in relazione al numero di informazioni da inserire a portale che in relazione ai documenti da allegare. Spesso l'esempio portato fa riferimento al Codice Riferimento Operazione - CRO - che nelle indicazioni fornite dall'autorità di gestione dovrebbe essere riferito ad un mandato di pagamento individuale; ai modelli F24; al numero di record che occorre compilare in riferimento a ciascun documento di pagamento⁵. In alcuni casi gli intervistati rilevano come le richieste poste dal sistema cozzino con gli standard amministrativi in uso presso le organizzazioni: ciò vale soprattutto per gli enti pubblici che normalmente effettuano un mandato di pagamento collettivo presso la banca, e non possono ad esempio onorare la richiesta di univocità tra CRO e cedolino individuale di pagamento⁶.

⁵ In alcuni casi la documentazione da fornire assume dimensioni particolarmente rilevanti come nel caso dei cd. "progetti strutturali", che vedono il coinvolgimento di un numero molto elevato e variabile di aziende e destinatari.

⁶ Va segnalato che, rispetto al reperimento del codice Cro l'autorità di gestione ha avviato un confronto con l'Autorità di Certificazione, ponendo allo studio soluzioni meno onerose per il beneficiario.

La richiesta diffusa va nella direzione di una semplificazione e di una riduzione del numero di documenti e dati richiesti. Al contempo i beneficiari riconoscono ed evidenziano comunque alcuni sforzi posti in essere dall'autorità di gestione in ordine ad una progressiva riduzione degli oneri di rendicontazione, che pure si ritengono tutt'ora elevati: molto positivamente è vista ad esempio la possibilità di forfetizzare le spese generali (nel rispetto della soglia massima del 20%).

Anche in riferimento alle modalità rendicontali si è ritenuto utile riportare alcuni riferimenti puntuali alle principali problematiche emerse durante le interviste ai beneficiari. Il breve elenco inserito nel box 4 raccoglie i limiti tecnici più frequentemente rilevati dagli operatori e legati per lo più a condizioni di appesantimento degli oneri rendicontali.

Box 4. Principali problematiche e limiti di natura tecnica sollevati dagli intervistati In riferimento alla rendicontazione delle spese on line

1. Gli oneri rendicontali sono ritenuti eccessivi: per ogni singola voce di spesa da inserire nel software occorre compilare fino a 16 campi (tra cui il numero di bonifico bancario, busta paga per busta paga: dato indisponibile in alcuni enti). Allo stesso modo sono ritenuti eccessivi gli oneri connessi alle pezze documentali da fornire. Le richieste sono particolarmente problematiche per i progetti grandi, dove si arriva anche a 40/50 operatori coinvolti.
2. Un altro problema è dato dal modo in cui il sistema processa i dati inseriti, all'atto dell'inserimento - riga per riga - bloccando il data entry ad ogni singolo errore, fino alla sua risoluzione. Il sistema opera infatti dei controlli incrociati in tempo reale con i dati già precedentemente inseriti (ad esempio sulla numerazione delle fatture oppure sui C.F.). Ciò comporta tempi lunghi di inserimento dati in caso di errori anche banali, che vanno prima individuati (non sempre la messaggistica è univoca) e poi risolti prima di procedere con ulteriori inserimenti.
3. Alcuni intervistati riscontrano un certo rischio di trascinarsi errori precedentemente fatti e non riconosciuti come tali dal sistema. La complessità della macchina disincentiva la volontà di adoperarsi per richiedere di sanare questo tipo di problemi, per cui il rischio è nella tendenza a proseguire ri-alimentando e rincorrendo l'errore già fatto (ad esempio, banalmente, nella numerazione delle fatture), con possibili problemi in sede di verifica finale.
4. La suddivisione in più parti dei singoli documenti di spesa (fattura o busta paga) appesantisce l'operazione di caricamento dati, a volte interrotta dalla scadenza della sessione di lavoro.

6. Note sulla progettazione on line

Per quel che concerne la progettazione, non sono emersi dalle interviste particolari elementi problematici. Nel complesso, la modalità on line ha migliorato la fase di progettazione, soprattutto dal momento che la relativa rigidità dei format costituisce una traccia guida che semplifica il lavoro. Il limite sollevato dagli intervistati è dato dall'impossibilità di scaricare i file, dovendo invece lavorare on line e salvare le bozze a portale. Sotto questo profilo vi sono diversi problemi che possono intervenire a disturbare il lavoro: da problemi di rete a intasamento del nodo (soprattutto i giorni prima della scadenza dei bandi, quando sono numerosi gli enti on line). Per questo motivo, per minimizzare i rischi, molti progettisti provvedono a ricostruirsi dei moduli analoghi a quelli predisposti dal bando, da cui poi "tagliare e incollare" le proposte progettuali, ottemperando agli standard definiti dai moduli stessi. Sotto questo profilo, emerge pertanto la richiesta di poter salvare ed elaborare i documenti off-line, trasferendoli solo alla fine sul portale; oppure, in subordine, di poter disporre dei moduli originali su file.

Un aspetto diverso, sottolineato da un intervistato, è quello relativo al fatto che, per quanto riguarda il progetto, la modalità telematica non ha sostituito l'invio cartaceo del documento a firma del legale rappresentante. Sotto questo profilo lo stesso intervistato sollecita la valorizzazione della firma digitale certificata, la cui disponibilità rende ormai superfluo l'invio cartaceo.

7. Le richieste dei beneficiari

Oltre a fornire elementi puntuali di valutazione del nuovo processo, legati agli aspetti tecnici, comunicativi e procedurali, I colloqui realizzati con i beneficiari hanno fatto emergere alcune istanze – più o meno esplicite – dell'utenza in relazione ad un più agevole utilizzo del nuovo modello gestionale e rendicontale.

Durante le interviste è stata più volte ribadita la necessità di un corso (preventivo) all'utilizzo del gestionale. Si tratta di un'esigenza già recepita dall'autorità di gestione: presso la Direzione Formazione è infatti previsto l'avvio di un'attività di Formazione Formatori, con moduli specifici sulle nuove regole della gestione e rendicontazione FSE, non soltanto in riferimento agli aspetti informatici, ma anche più in generale agli aspetti procedurali, rispetto ai quali, per inciso, gli intervistatori hanno riscontrato in più casi incertezze o versioni contrastanti (relative ad esempio al rapporto del capofila con i partner operativi e alle modalità di pagamento e di rendicontazione delle spese da questi sostenute).

Dal lato della manualistica, mentre il *Vademecum rendicontazione* e il *Vademecum richieste di rimborso* sono generalmente ritenuti chiari ed esaurienti, è frequente invece la richiesta di istruzioni operative dettagliate, anche arricchite da esempi, per la parte gestionale. Il riferimento è soprattutto alle azioni di sistema e alle azioni a carattere non formativo. Alla necessità di integrare in tal modo la serie dei vademecum, si aggiunge l'esigenza – anche questa sentita - di disporre di una guida puntuale sulla messaggistica del software. In tal modo si scioglierebbero molti dubbi che sorgono in fase di imputazione e ne rallentano i tempi.

8. Indicazioni di sintesi e suggerimenti

1. Le interviste realizzate per l'approfondimento hanno posto l'accento sul passaggio alla gestione informatizzata, tentando di cogliere il clima d'opinione diffuso tra l'utenza in merito al nuovo processo. Come è emerso in più tratti dalle pagine precedenti tuttavia, il piano legato alle *modalità* e allo *strumento* si mescola e si sovrappone strettamente al piano delle *regole* e delle *procedure*. L'accento sugli oneri gestionali e rendicontali e l'istanza di semplificazione che emerge trasversalmente agli intervistati non attiene tanto alla "rivoluzione informatica" realizzata con la nuova programmazione quanto ad elementi – regole e procedure più complesse – che intervengono a monte, e che vengono dal nuovo mezzo (il software gestionale on line) tradotti e recepiti. Tra gli utenti emerge in alcuni casi una certa consapevolezza del fatto che la complessità è accresciuta, nella nuova programmazione, anche in risposta ai vincoli e alle ulteriori istanze informative poste dall'Ue, che impattano inevitabilmente sui beneficiari. Tuttavia la percezione dominante è quella di un aggravio "inutile", che si ritiene motivato per lo più dalla rigidità posta dai sistemi informatici e/o dalla tendenza degli apparati burocratici a cautelarsi, attraverso la raccolta di dati e informazioni anche ridondanti o di non immediato utilizzo. Sotto questo profilo, appare opportuno intervenire su due distinti fronti:
 - a. da un lato informando adeguatamente la platea degli utenti beneficiari rispetto alla natura degli adempimenti formali richiesti, alle motivazioni alla base di determinate soluzioni, alle principali divergenze tra la vecchia e la nuova programmazione;
 - b. dall'altro, parallelamente, raccogliendo e dando qualche risposta a quella che si pone come istanza di semplificazione diffusa. La sensazione di appesantimento degli oneri gestionali e documentali, è infatti una domanda da tenere in considerazione, perché rappresenta un'istanza trasversale alle diverse categorie di beneficiari, a prescindere dal loro grado di strutturazione. Su questo fronte, dal lato dell'autorità di gestione, è possibile ad esempio ipotizzare l'avvio di un project team, incaricato di individuare possibili margini

e processi di semplificazione delle procedure. Tale gruppo di lavoro dovrebbe essere trasversale alle direzioni e composto dalle diverse competenze in gioco (regole FSE; competenze informatiche; competenze settoriali) e potrebbe avvalersi dei dati di monitoraggio, dell'esperienza maturata dagli operatori in merito alle f.a.q. e possibilmente di un'analisi dei "reclami" ovvero dei contenuti delle domande di assistenza tecnica. Va accuratamente valutata la proposta, avanzata da alcuni organismi di formazione, di coinvolgere un gruppo di beneficiari in tale processo, istituendo una sorta di "commissione bilaterale".

2. In sé, il passaggio all'informatizzazione non rileva particolari criticità di sistema. I punti di frizione di tale processo sembrano per lo più riferibili alle normali dinamiche che si rilevano nelle fasi di start up, quando le procedure e i sistemi scontano un necessario livello di sperimentality, cui si aggiunge un certo grado di resistenza al cambiamento negli attori. Nel complesso tuttavia la pratica on line sembra essere per lo più ormai accettata dalla platea dei beneficiari, assieme alla consapevolezza dei vantaggi che comporta. Per rafforzare ulteriormente la messa a regime del processo, ormai universalmente avviato, è possibile ipotizzare alcune iniziative o strumenti di comunicazione utili a supportare il clima d'opinione - variabile determinante nell'accompagnare i cambiamenti dei processi organizzativi. Si tratta ad esempio di prevedere strumenti quali newsletter o altra reportistica che fornisca ai beneficiari alcuni feedback sulle realizzazioni e i risultati ottenuti tramite la nuova gestione (es. riduzione dei tempi di pagamento; incremento della capacità di spesa; posizionamento del sistema e delle performance anche rispetto ad altre regioni / situazioni; grado di copertura dell'on line, ecc.). Si tratta in altri termini di supportare la motivazione dei partner realizzativi coinvolgendoli maggiormente nel processo e restituendo loro alcune informazioni rilevate tramite l'on line.
3. La capacità di intervento e i tempi di risposta, sia in termini di assistenza tecnica che di hardware, rappresentano punti di forza riconosciuti al sistema. Si tratta di variabili determinanti per la percezione della qualità del processo e del servizio: proprio per questo, oltre che in ragione del buon livello riconosciuto, è necessario mantenere elevato e possibilmente rafforzare ulteriormente il presidio su questi aspetti.

4. Il caso analizzato si caratterizza inevitabilmente per un elemento di complessità organizzativa: quello della non-unitarietà del soggetto che promuove il cambiamento organizzativo, costituito da tre distinte strutture direzionali. Si tratta di un elemento di complessità in quanto tale configurazione, nella pratica, da una parte comporta spesso una promozione del processo a velocità diverse; dall'altra, pone il problema tipico della comunicazione a più voci, che moltiplica per ovvi motivi i rischi di sfasamenti e incoerenze. Per ovviare a tali inconvenienti in questi casi si ricorre spesso a scelte organizzative mirate a massimizzare la condivisione (realizzando ad esempio momenti formativi comuni e management team dedicati) o in alternativa a realizzare una competenza trasversale all'organizzazione e unitaria (prevedendo ad esempio una funzione dedicata in staff alle tre direzioni, che accorpi e centralizzi i compiti di accompagnamento alla gestione e rendicontazione e di assistenza tecnica nei confronti degli enti). Ove questa seconda soluzione non sia possibile o opportuna, è possibile pensare ad un project team trasversale alle tre direzioni e costituito da operatori di ciascuna struttura, cui affidare compiti di monitoraggio e manutenzione del processo, con il duplice obiettivo di massimizzare la condivisione delle pratiche interpretative e delle risposte, e di condividere eventuali soluzioni e procedure di miglioramento.
5. Infine, si riconosce l'importanza di trattare con particolare cautela eventuali problemi e incoerenze formali relativi agli output gestionali e rendicontali dei progetti realizzati in fase di transizione dal sistema cartaceo a quello informatizzato on line; ciò con particolare riferimento ai progetti delle DGR che hanno visto sovrapporsi e affiancarsi le due modalità di gestione, informatica e cartacea.