



Regione Umbria



PRA – PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

A SUPPORTO DELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI SIE 2014-2020

ALLEGATO A

STRUTTURA DI GESTIONE E ATTUAZIONE E RELATIVE AZIONI DI MIGLIORAMENTO

NOTA

L'elenco analitico delle risorse umane impegnate nei Servizi a vario titolo coinvolti nella attuazione di PO FESR, PO FSE e PSR FEASR è fornito in file a parte.



CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<p>1. Disegno organizzativo</p> <p>L'analisi delle criticità di programmazione 2007-2013 evidenzia alcune problematiche riconducibili alla non efficace allocazione di competenze programmatiche e/o attuative fra Servizi, tale da determinare maggiori costi di coordinamento, maggiori tempi di attraversamento dei procedimenti e minore velocità nella regolazione di eventuali problematiche attuative. L'osservazione ha interessato sia le attività svolte dai singoli PO, sia le relazioni fra di essi e verso i Servizi con ruoli di supporto. A tale dati si aggiungono le esigenze derivanti dalla nuova programmazione, significativa nella modificazione dei contenuti e/o della logica di attuazione di alcuni assi e, come tale, di rilevante impatto sul disegno organizzativo. In particolare si rende evidente il bisogno di rafforzare i Servizi che operano nell'ambito delle politiche sociali, privi di esperienza per lo specifico di FESR e FSE, a fronte della ingente quantità di risorse poste a disposizione (soprattutto da quest'ultimo), in presenza di obiettivi di <i>performance</i> più che significativi e di una struttura attuativa ampiamente dipendente dai comportamenti dei beneficiari intermedi (Comuni capo zona).</p> <p>Sono in particolare emersi i seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none">• in generale, necessità di rafforzare le istanze di programmazione e di controllo, anche dal punto di vista delle loro attribuzioni funzionali;• in generale, opportunità di miglior definizione, anche formale, dei compiti fra Regione e soggetti <i>in house</i>, soprattutto ove il modello di divisione del lavoro interessa direttamente i tempi di procedimento;	<p>1. Parziale ridefinizione dell'attribuzione di funzioni a posizioni organizzative</p> <p>Nell'ambito della redazione del PRA si è provveduto a mappare analiticamente i contenuti attuativi dei PO e del PSR sui diversi Servizi regionali, in modo da identificare con chiarezza ed esaustività le relative attribuzioni di responsabilità e funzione. Gli esiti di tale attività sono stati integrati con i risultati dell'analisi delle criticità relative all'attuazione della programmazione 2007-2013, anche con riferimento ai Poli di innovazione (FESR) ed alla Agenzia Forestale Regionale. Ciò ha portato a definire, su proposta della diverse Direzioni Generali coinvolte nella stesura del PRA, molteplici (r)attribuzioni di competenza, oggetto di prossime deliberazioni. In sintesi:</p> <ul style="list-style-type: none">• attribuzione ai Direttori generali/Coordinatori della responsabilità dei diversi assi dei PO FESR e FSE e del PRS FEASR, rispondendo alla necessità di disporre di un livello formale di coordinamento delle misure entro asse, in particolare quando ripartite fra più Servizi;• attribuzione al Direttore dell'Area Organizzazione delle Risorse Umane, Innovazione Tecnologica e Autonomie Locali, in quanto responsabile attuativo del PRA, della responsabilità di programmazione esecutiva e finanziaria delle azioni del Piano individuando le responsabilità attuative e garantendo l'opportuna gestione integrata delle risorse – per la quota riconducibile all'attuazione del PRA – di cui agli Assi di Assistenza Tecnica dei PO e del PSR e dell'Asse "Capacità Amministrativa" del PO FSE;• rafforzamento delle funzioni di programmazione e controllo; <u>estensione dell'attività di audit, con specifica attenzione alle misure a carattere innovativo o comunque non oggetto della</u>	<p>Le azioni di ridisegno sono realizzate dall'Area Organizzazione delle Risorse Umane, Innovazione Tecnologica e Autonomie Locali nell'ambito delle proprie ordinarie attività, anche a valere su risorse dell'Asse "Capacità Istituzionale e amministrativa" del PO FSE, a seguito di confronto ed approvazione nell'ambito del gruppo di lavoro interdipartimentale sul PRA, costituito con DGR 327 del 20 ottobre 2014.</p>



CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<ul style="list-style-type: none">• per il FESR, insufficienze dell'attuale modello di coordinamento, in ragione del rafforzamento nella nuova programmazione di assi ed interventi a natura integrata, impattanti contemporaneamente su più Servizi, anche nell'ambito di Direzioni diverse;• per il FSE, presenza in ambito "Politiche attive del lavoro" di un modello attuativo "per funzioni", con la separazione fra Programmazione, Attuazione, Rendicontazione e Controllo. Ciò determina una eccessiva frammentazione del processo, con riduzione della possibilità di gestione unitaria delle singole misure, aumento del <i>work in progress</i> e non separazione fra rendicontazione e controllo;• sempre per il FSE, distribuzione frammentata di funzioni fra Servizi (Politiche Attive del Lavoro e Istruzione, Università, Ricerca), con perdita di efficienza programmatica ed attuativa, su tematiche di largo impatto, quali i servizi formativi a domanda individuale (Catalogo Unico) e gli interventi in ambito universitario.	<p><u>Precedente programmazione:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• ridisegno dell'intero assetto del Servizio "Politiche Attive del Lavoro", con la transizione ad un modello "per misura", attribuendo ad ogni Sezione compiti integrati di programmazione, attuazione e rendicontazione, specializzando e rafforzando al contempo la sezione "Controllo" e gli aspetti programmatici (analisi dei bisogni, definizione di standard);• analogo intervento nell'ambito dei Servizi interessati dall'attuazione dell'asse "Inclusione sociale" del PO FSE e dalle correlate misure in FESR, con parallelo allargamento e rafforzamento di competenze della sezione comune dedicata ai controlli;• modifica del riparto delle competenze fra Servizio "Politiche Attive del Lavoro" e Servizio "Istruzione, Università, Ricerca", rivolta alla ricomposizione di funzioni;• revisione dei protocolli di relazione fra Servizi e soggetti <i>in house</i>, al fine di ridurre i tempi di attraversamento dei procedimenti ad essi assegnati. <p>Gli interventi sul perimetro delle competenze di Servizi e Sezioni costituiscono il quadro di riferimento del dimensionamento della dotazione organica.</p> <p>Sono inoltre contenuti del PRA il supporto all'adeguamento ed all'evoluzione organizzativa di O.L., Autorità urbane, soggetti <i>in house</i> ed altri attori impattanti sull'efficienza dei processi realizzativi (quali i Poli di innovazione), agendo attraverso piani specifici mirati, da definire di concerto con le istituzioni interessate, nell'ambito di attuazione dello strumento.</p>	

CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE

MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE

RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE

Tempi di attuazione: per gli interventi relativi alla organizzazione della Regione l'attività è già avviata dal mese di ottobre u.s. e sarà completata entro il mese di marzo 2015

2. Personale

L'analisi delle criticità attuative (tempi di procedimento) di cui alla scheda C evidenzia, per diversi Servizi, carenze di organico in rapporto ai carichi di lavoro, determinati in particolare dalla elevata numerosità delle domande/dei progetti ricevuti dai potenziali beneficiari in esito ad avvisi pubblici.

2. Politiche assunzionali e di mobilità del personale

Le criticità di dotazione organica trovano risposta in una politica ispirata ai due principi *i)* dell'intervento "a costo zero", attraverso mobilità del personale interno e *ii)* della acquisizione diretta, mediante procedure selettive pubbliche, di risorse dotate di significative competenze di programmazione e gestione, guardando in via non esclusiva all'insieme del personale con contratti a progetto, o reso disponibile da soggetti in house e AT, già attivo nelle programmazioni precedenti. Il rafforzamento è inteso come effettiva e mirata acquisizione di risorse da destinare agli ambiti chiave del processo di programmazione, attuazione e controllo. Il ruolo delle Assistenze Tecniche è specificamente ricondotto alla acquisizione mirata e limitata nel tempo di competenze specialistiche, oltreché dei servizi necessari all'attuazione dei PO e del PSR. Almeno il 50% delle complessive risorse di AT saranno destinate ad acquisizione di personale a tempo determinato.

Gli interventi assunzionali oggetto dei PRA sono realizzati dall'Area Organizzazione delle Risorse Umane, Innovazione Tecnologica e Autonomie Locali nell'ambito delle proprie ordinarie attività, a valere su risorse AT FESR e AT FSE

L'analisi della composizione degli organici di cui alla tavola analitica allegata mostra inoltre il peso significativo delle professionalità tecniche di livello elevato interessate da rapporti a termine anche a natura di collaborazione a progetto o attraverso soggetti in house e assistenze tecniche. Tale situazione crea potenziali rischi di perdita di competenze chiave o di loro allocazione al di fuori del perimetro strettamente istituzionale. Vanno inoltre tenute in conto le variazioni di carico derivanti dalla modificazione dei contenuti dei PO, da un lato con la cessazione, al 31/12/2015, di alcune linee di attività in FESR, dall'altro con l'avvio di nuove tipologie di azione o con il rafforzamento delle risorse di misure generative di elevato volume di attività amministrativa (in particolare aiuti alle imprese ed alle persone).

Sono infine da considerare i potenziali effetti derivanti dal riassetto istituzionale in atto, in particolare nei rapporti fra Regione e Province, queste seconde in veste di O.I. Vi è infine

Ad oggi sono stati definiti gli atti propedeutici fondamentali alla attuazione del PRA, fra cui:

- la preadozione del Piano occupazionale 2014-2016 di cui alla DGR 336 del 24 marzo 2014;
- la definizione dei fabbisogni di personale da soddisfare con azioni di mobilità interna di cui alla DGR 801 del 30 giugno 2014;
- la determinazione dei rapporti di lavoro flessibile di cui alla DGR 872 del 14 luglio 2014.





CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<p>da tenere in conto l'effetto negativo atteso dal blocco del <i>turn over</i> del personale, con particolare riferimento alle risorse con competenze professionali specialistiche.</p>	<p>Nel corso del primo quadrimestre 2015 sarà realizzato l'aggiornamento della rilevazione dei carichi di lavoro per l'intera Regione, funzionale anche alla definizione di eventuali ulteriori misure di mobilità interna, anche con riferimento al personale delle Amministrazioni provinciali.</p> <p>Al fine del rafforzamento amministrativo saranno avviate le procedure concorsuali pubbliche per il reclutamento di personale non dirigenziale con la valorizzazione, ai sensi dell'art. 14 della l.r. 4 aprile 2014, n. 5, delle <i>"esperienze professionali maturate per almeno tre anni, anche non continuativi, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e/o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa"</i>, svolte presso la Regione, le sue società strumentali e gli enti pubblici territoriali.</p> <p><i>Tempi di attuazione:</i> l'attività è già avviata dal mese di ottobre u.s. e sarà completata entro il mese di maggio 2015</p>	
<p>3. Coordinamento programmatico e attuativo</p> <p>L'analisi delle criticità di programmazione 2007-2013, vista anche alla luce delle esigenze della nuova tornata di PO, evidenzia insufficienze/maggiori esigenze di programmazione integrata fra assi/misure, all'interno dei singoli PO e fra di essi, in ragione di tematiche e/o di beneficiari comuni. In particolare hanno presentato problemi le azioni svolte in comune fra più Servizi, in termini di maggiori tempi di attraversamento ed elevati costi di coordinamento, con maggiori oneri anche per i beneficiari. Guardando al futuro, i contenuti di alcuni assi FESR (p.e. Agenda urbana, Competitività delle PMI, Energia sostenibile) o i rapporti fra assi FESR, FSE e FEASR (p.e. in tema</p>	<p>3. Sviluppo della capacità di coordinamento</p> <p>Dal punto di vista politico, si è già adottata in sede di presentazione dei PO la scelta di definire una Autorità di Gestione comune a FESR e FSE, sostenuta dal PRA attraverso la dotazione di una opportuna struttura diretta di programmazione e controllo. Una specifica attività di raccordo e integrazione relativa alla programmazione alla scala territoriale (Aree Urbane e Aree interne) è svolta dai Servizi "Programmazione strategica generale" e "Programmazione negoziata e politiche di coesione". Il corretto rapporto fra logica di asse PO e logica di Servizio è affrontato attraverso l'istituzione di un modello a matrice, caratterizzato da:</p> <ul style="list-style-type: none">• come detto, unicità della AdG FESR-FSE;• riconduzione del coordinamento dei singoli assi dei PO ai	<p>Gli interventi di rafforzamento del coordinamento programmatico e attuativo sono definiti dal Comitato di Attuazione del PRA, realizzati dai Dirigenti delle istanze interessate, con il supporto metodologico e formativo dell'Area</p>



CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<p>di <i>smart specialization</i>, <i>social innovation</i> e Agenda digitale) necessitano di una più stretta programmazione comune, in modo da ridurre gli oneri a carico dei beneficiari, rafforzare le sinergie e creare economie di scopo ed externalità positive.</p> <p>Vi è inoltre la necessità di rendere più significative le relazioni di complementarità fra fondi SIE, programmi diretti della CE (Erasmus+, Orizzonte 2020, Life, ...) e risorse strutturali non di origine comunitaria. La maggiore esigenza di integrazione è determinata anche dalla scelta politica, precedente alla redazione dei PO, di sviluppo da parte della Regione del proprio Quadro Strategico Regionale, documento unico di riferimento per l'insieme delle politiche di crescita economica, sociale ed istituzionale.</p> <p>Infine, si osserva la forte influenza dei comportamenti degli OI e dei beneficiari pubblici intermedi sulle <i>performance</i> dei procedimenti attuativi, in particolare in materia di appalti e di corretto adempimento a quanto previsto dai Si.Ge.Co. Una importante evoluzione in tale direzione di bisogno è data dal maggior peso, nella nuova programmazione, della dimensione territoriale (aree interne ed aree urbane), per queste ultime con l'istituzione di cinque Autorità urbane, assimilabili per funzioni agli Organismi Intermedi. Tutto ciò richiede una maggiore capacità di supporto da parte della Regione, che rimanda anch'essa a temi di coordinamento interno.</p>	<p>• Direttori/Coordinatori delle Direzioni prevalenti per competenza attuativa, dotati di adeguati poteri funzionali; riconduzione delle responsabilità attuative delle misure ai singoli Servizi a cui le stesse sono affidate, secondo un modello integrato "dalla programmazione esecutiva alla rendicontazione". Nel caso di attuazione di misure integrate fra Servizi, è individuato secondo criteri di prevalenza il Servizio capofila, a cui è attribuito il compito di coordinamento interno; attribuzione di ruolo di coordinamento delle attività trasversali e serventi l'attuazione di FESR e FSE (p.e. C.d.S., monitoraggio, RAE, sorveglianza, consolidamento delle attestazioni, valutazione, ...) a specifici Servizi;</p> <p>• specializzazione di apposite Sezioni all'esercizio delle attività di controllo, inclusa la produzione di metodi e strumenti nel rispetto del principio di separazione delle funzioni.</p> <p>In tale approccio, va sottolineata la buona prassi, da sempre riconosciuta all'Umbria, data dalla collocazione della Autorità di Audit (Servizio Controlli Comunitari) in rapporto diretto alla Presidenza della Giunta, in modo da garantirne una effettiva autonomia. Ciò consente una maggiore partecipazione collaborativa della A.d.A. in fase di definizione delle regole (SiGeCo) e degli interventi di semplificazione, in modo da garantire a priori la coerenza e la qualità degli esiti.</p> <p>La capacità di coordinamento sarà inoltre rafforzata attraverso l'adeguamento del sistema informativo e specifici interventi di sviluppo dei comportamenti attuativi, per i quali si rimanda all'allegato B. E' infine prevista la programmazione di una specifica dotazione di Assistenza Tecnica rivolta ai contesti maggiormente esposti a problemi</p>	<p>Organizzazione delle Risorse Umane, Innovazione Tecnologica e Autonomie Locali.</p>

CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<p>4. Comportamenti attuativi</p> <p>Una criticità rilevante è relativa alla presenza di una pluralità di comportamenti attuativi fra loro diversificati, pur a fronte della natura unitaria delle operazioni, con riferimento alla definizione di standard minimi comuni (schemi-tipo di avviso pubblico relativi ad operazioni comuni e ricorrenti, alla interpretazione di norme (codice degli appalti, regime degli aiuti di Stato, ...), alla richiesta di documentazione attestatoria relativa ai beneficiari già in possesso dell'Amministrazione ed in generale alla ridefinizione delle procedure del sistema di gestione e controllo. Dall'analisi dei tempi di procedimento, appare inoltre molto rilevante, in diversi casi, l'apporto professionale apportato "informalmente" da risorse esperte allocate in Servizi diversi da quelli responsabili della attuazione</p>	<p>di coordinamento di soggetti esterni al perimetro regionale (O.l., Autorità Urbane, beneficiari pubblici), quali p.e. i Servizi relativi alle politiche sociali, in ragione dell'elevata delega attuativa di parte consistente delle proprie misure ad un rilevante numero di Comuni capo-zona sociale, privi di esperienza diretta nella gestione di fondi SILE, in alcuni casi, segnati da bisogni di rafforzamento generale della propria capacità amministrativa. Si è in tal senso valutato opportuno, anche sulla base delle indicazioni dei Servizi della CE, non configurare tali soggetti quali Organismi Intermedi, anche in ragione della compresenza, per 5 comuni, delle Autorità Urbane.</p> <p>Tempi di attuazione: l'attività è avviata dal mese di novembre 2014 e sarà completata per gli aspetti organizzativi entro il mese di febbraio 2015, restando attiva durante tutta l'attuazione del PRA per gli altri aspetti.</p>	<p>Gli interventi rivolti al rafforzamento della condivisione e dei comportamenti attuativi di tipo collaborativo sono programmati dal Comitato di Attuazione del PRA, realizzati dai Dirigenti delle istanze interessate, con il supporto metodologico e formativo dell'Area Organizzazione delle</p>
<p>4. Condizione di risorse e processi organizzativi a rete</p> <p>Una componente del complessivo approccio del PRA è identificata nella qualificazione e nel rafforzamento dei processi organizzativi a rete, intesi come forme semi-strutturate rivolte alla produzione collettiva di risorse ed alla loro condivisione. L'approccio di riferimento è quello della gestione della conoscenza (<i>knowledge management</i>), guardando alla valorizzazione del capitale di sapere in essere ed al suo rafforzamento nella capacità di <i>problem setting</i> e <i>problem solving</i>. Ciò agendo il più possibile in modo anticipato rispetto ai possibili problemi, sulla base dell'esperienza maturata nella precedente programmazione.</p> <p>Sono a tal fine previsti i seguenti interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • attivazione di <i>task force</i> a termine, trasversali ai diversi Servizi interessati (inclusi quelli non primariamente coinvolti nell'attuazione dei contenuti del PO, ma depositari di 		



CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
<p>delle misure. Si tratta di casi fortemente positivi, rispondenti ad una logica di comportamento organizzativo/personale, più che ad un disegno intenzionale di funzionamento, dei quali va dunque colta anche l'intrinseca limitazione, almeno dal punto di vista della stabilità delle <i>performance</i>.</p> <p>Un aspetto particolarmente critico è l'insufficiente capacità attuativa, per gli specifici temi degli appalti pubblici e della gestione delle risorse SIE in modo conforme ai relativi SIGeCo, di parte rilevante di O.I. e beneficiari pubblici, anche in ragione della esiguità del personale dei propri uffici tecnici e del livello di aggiornamento. Tale condizione richiede di essere assunta dal PRA come un bisogno specifico, non risolvibile soltanto attraverso azioni di semplificazione procedurale, ma definendo opportune modalità di comportamento organizzativo.</p>	<p>competenze chiave), rivolte alla definizione di regole e riferimenti comuni, a partire da una interpretazione univoca del quadro giuridico-normativo ed adempimentale. Tale azione si colloca prevalentemente in fase di avvio della programmazione, interessando aspetti quali i regimi di aiuto, gli adempimenti autorizzativi, la semplificazione amministrativa e la definizione di schemi-tipo di avvisi pubblici, per le parti di interesse comune;</p> <ul style="list-style-type: none"> • attivazione di reti di competenza interna anche a supporto degli Organismi Intermedi, attraverso preventiva individuazione delle <i>expertise</i> già presenti in Regione, al di là della loro posizione organizzativa, e definizione di corrette ed efficienti modalità di loro utilizzo mirato, in accordo con i Responsabili dei Servizi interessati; • attivazione di <i>task force</i> permanenti con compiti di analisi e revisione periodica di aspetti procedurali ed attuativi di attesa criticità; • sviluppo, anche attraverso le opportune tecnologie informative di supporto, di modalità stabili di condivisione delle soluzioni a mano a mano sviluppate localmente in risposta a problemi che possono assumere una valenza comune (sul tipo dei <i>knowledge repositories</i> accessibili in forma di FAQ, casi o wiki-PA), anche attraverso lo specifico impegno metodologico e di supporto del soggetto formativo in house Villa Umbra. <p>Gli interventi di sviluppo dello strato di organizzazione a rete rivolto alla condivisione delle risorse, all'uniformazione delle modalità ed alla riduzione dei tempi di risposta alle criticità emergenti saranno accompagnati da specifiche azioni formative, nonché dalla definizione</p>	<p>Risorse Umane, Innovazione Tecnologica e Autonomie Locali</p>



CRITICITA' RELATIVE ALL'ORGANIZZAZIONE ED ALLA DOTAZIONE DI PERSONALE	MISURE DI MIGLIORAMENTO PREVISTE E TEMPI DI ATTUAZIONE	RISORSE CHE SI INTENDE ATTIVARE
	<p>di opportune modalità di sistema premiante, rivolte ad attivare e sostenere i comportamenti collaborativi.</p> <p><i>Tempi di attuazione:</i> l'attività è avviata dal mese di gennaio 2015 e sarà completata entro il 2015, fatte salve successive implementazioni, sulla base degli esiti del monitoraggio attuativo del PRA.</p>	

