**Aspetti innovativi e impatto amministrativo dell'uso delle semplificazioni: esperienza del Veneto su registrazione telematica delle presenze**

Intervento di Carlo Visentin, AdG FSE Regione Veneto

Il mio intervento ha come obiettivo quello di illustrare la sperimentazione che la Regione del Veneto sta portando avanti di un sistema di registrazione telematica delle presenze chiamato *Registro Online*.

L’introduzione delle opzioni di semplificazione nella gestione del Fondo Sociale Europeo ha reso necessario garantire controlli molto più puntuali rispetto a prima sulla realizzazione effettiva delle attività, dal momento che il sistema dei costi standard prevede che i contributi siano riconosciuti sulla base delle attività realizzate e non più della spesa.

Quando seguiamo attività erogate da un ente di formazione nei confronti di un beneficiario, sia formative che di accompagnamento, orientamento, eccetera, abbiamo bisogno di avere uno strumento di controllo che ci consenta di tracciare e di registrare, nella maniera ovviamente più sicura e più tempestiva possibile, quante ore di attività vengono erogate e chi sono i soggetti coinvolti in queste attività, in particolare i docenti e i destinatari. Finora nella gestione del Fondo Sociale tutti quanti abbiamo sempre utilizzato documenti di registrazione su supporto cartaceo, che oltretutto sono preventivamente vidimati, perché la vidimazione è l’unico strumento che garantisce che lo strumento utilizzato non sia riproducibile.

Una gestione di questo tipo comporta tutta una serie di problemi, alcuni dei quali forse non così evidenti. Il primo aspetto riguarda sicuramente costi di gestione documentale e archiviazione molto elevati: la Regione del Veneto lavora in maniera intensiva sulla formazione iniziale rivolta ai ragazzi in uscita dalle scuole medie, siamo una delle Regioni che ha il maggior numero di utenti su questo tipo di attività. Abbiamo circa 930 corsi all’anno, per un totale di 17 – 18 mila ragazzi. Abbiamo calcolato che la gestione cartacea per questa attività costa circa 100mila euro all’anno. Un aspetto che forse non è così immediatamente evidente è che una gestione cartacea comporta anche un numero molto elevato di contenziosi con gli enti perché impatta sulla corretta tenuta di documenti di registrazione: la firma non è leggibile, le correzioni non sono a norma, è stata cancellata l’ora, non si legge correttamente quanto riportato, l’ente si è scordato di riportare i totali a piè di pagina, ecc. Tutto questo comporta decurtazioni dei contributi in fase di verifica rendicontale, ma soprattutto la gestione del contenzioso con l’ente comporta un investimento di tempo notevole.

Inoltre la verifica del documento cartaceo richiede tempi lunghi e alte possibilità di errore. Per un registro di un corso di formazione iniziale, il verificatore, che prende il registro delle mille ore di corso, sfoglia tutte le pagine, controlla che il registro sia compilato correttamente e riporta le presenze dei destinatari, impiega circa duecento minuti, che vanno moltiplicati per i circa 930 corsi che la Regione del Veneto gestisce ogni anno.

Un altro aspetto critico è che il registro cartaceo lascia troppo spazio alla possibilità che la compilazione non sia contestuale. Il supporto cartaceo può essere compilato contestualmente, ma anche dopo un’ora, il giorno dopo, addirittura subito prima di presentarlo alla verifica rendicontale.

Partendo da queste premesse abbiamo cercato di trovare un sistema alternativo al documento cartaceo. Abbiamo fatto una serie di analisi con questi obiettivi: un obiettivo generale di semplificazione amministrativa, quindi semplicità di gestione sia per noi che per gli enti, una riduzione dei costi di gestione e di archiviazione del supporto cartaceo, una riduzione dei tempi e dei costi per il controllo, una maggiore efficacia dei controlli, sia in itinere che a rendiconto e una riduzione del contenzioso con gli enti, con la prospettiva di eliminare del tutto quest’ultimo.

Prima parlavamo di controlli nelle attività a costi standard. Come tutti i colleghi delle altre Regioni, con l’introduzione dei costi standard, abbiamo notevolmente aumentato il numero dei controlli fatti in itinere. Il controllo viene sempre più spesso anticipato, per cui andiamo a vedere tutti i corsi che sono in svolgimento. Anche l’introduzione di un sistema di questo tipo dovrebbe contribuire a migliorare l’efficacia e la tempestività nei controlli.

Partendo da questi obiettivi, abbiamo fatto un’analisi delle possibili soluzioni, sia di quello che già era disponibile sia di altre idee che avevamo abbozzato.

Abbiamo scelto di sviluppare un applicativo interamente sotto il controllo e la regia regionale, che però fosse sviluppato secondo queste linee. Non si tratta di uno strumento come il registro utilizzato nella scuola, è uno strumento molto diverso, soprattutto perché molto più semplice da utilizzare. Il *Registro Online* viene utilizzato da molte persone, utenti evoluti e utenti meno evoluti. Abbiamo molti docenti che non hanno un livello di alfabetizzazione informatica molto alto per cui abbiamo progettato un applicativo che fosse il più semplice possibile e al tempo stesso leggero e veloce perché pensato per essere utilizzato in tempo reale, ossia quando la lezione inizia e quando finisce.

Uno dei requisiti richiesti è una elevata scalabilità del sistema, perché adesso è in fase di sperimentazione su circa 100 corsi, ma a regime dovremmo arrivare più o meno a 2.500 docenti che lo utilizzano in contemporanea, cioè dovrebbe arrivare a gestire fino a 2.500 corsi che partono tutti nello stesso momento.

Altri requisiti richiesti sono stati l’interfacciabilità con qualunque sistema gestionale venga utilizzato dalla Regione e la possibilità di utilizzo con qualunque tipo di apparecchiatura, dal pc al tablet, allo smartphone e con qualunque sistema operativo e browser, per cui può essere utilizzato in tutti i contesti. L’applicazione prevede necessariamente una connessione internet per essere utilizzato.

L’applicazione è pensata per essere utilizzata prima di tutto dal docente. È il docente che registra le attività, attraverso l’apposizione di una marca temporale ricavata dall’orologio del server che ospita l’applicazione; il docente quindi registra il momento in cui inizia una determinata attività indicando chi è presente in quel momento in aula rispetto ad un elenco di allievi che sono iscritti a quella particolare attività. Quindi il docente entra in aula, trova la pagina di registro con la lista degli allievi che sono iscritti a quel corso e sa che la lezione inizia alle otto. Verifica chi sono gli utenti presenti, li seleziona, poi clicca il pulsante “firma inizio”, che gli permette di dichiarare che la lezione in quel momento è iniziata. La lezione è iniziata per tutti gli utenti che in quel momento sono presenti in aula; se un utente arriva venti minuti dopo perché è in ritardo, il docente ripete l’operazione per l’utente che è arrivato in quel momento. Per cui se l’utente entra alle otto e venti, il docente alle otto e venti seleziona il nome dell’allievo e clicca sul pulsante “firma inizio” per dire che quell’allievo ha iniziato l’attività alle otto e venti. L’applicazione semplicemente fa una contabilizzazione delle ore di attività erogate, calcolando la differenza fra l’orario di fine della lezione e l’orario di inizio della lezione. Quindi se l’attività è contabilizzata dalle otto e venti alle nove significa che è durata quaranta minuti. La registrazione contestuale è ovviamente abbastanza problematica, se la lezione inizia alle otto è difficile che il docente alle otto in punto riesca ad apporre la marca temporale che dice che la lezione è iniziata. Sono previsti quindi dei margini di tolleranza rispetto al dato previsto a calendario, per cui se da calendario la lezione dovrebbe iniziare alle otto, il docente ha tempo fino alle otto e un quarto per dichiarare l’inizio della lezione. Il valore è parametrizzabile, per cui si può portare a dieci minuti, a venti a seconda dei contesti in cui si lavora. Quindi se la lezione inizia effettivamente alle otto, il docente è entrato alle otto e sta facendo l’appello, lui deve marcare l’inizio della lezione entro le otto e quindici. Se lo fa entro le otto e quindici, il sistema marca l’inizio della lezione secondo quello che era previsto da calendario, per cui contabilizza a partire dalle otto. Se il docente firma alle otto e sedici, la lezione risulta iniziata alle otto e sedici.

C’è una modalità che permette di gestire i casi di registrazione non contestuale. Nel caso in cui non funzioni il collegamento ad Internet, oppure non ho a disposizione il pc, tablet, lo smartphone, si può effettuare una registrazione differita attraverso un sistema che si chiama “firma dichiarata”. In sostanza il docente dichiara, scrivendolo, qual è l’orario di inizio o di fine della lezione. Il sistema tiene traccia dell’orario che ha indicato il docente e dell’orario comunque in cui è stata fatta l’operazione. Per cui, se alle otto e quaranta il docente dichiara che la lezione è iniziata alle otto, il sistema tiene traccia del fatto che il docente ha dichiarato che la lezione è iniziata alle otto, però questa dichiarazione l’ha fatta alle otto e quaranta; viene quindi tracciata tutta la sequenza delle operazioni.

Questa applicazione è stata pensata per essere utilizzata in registrazione solo dal docente. Il docente è l’unico che può scrivere, per garantire una maggiore sicurezza in termini di responsabilità del dato. L’unico soggetto che ha la responsabilità del dato è quindi il docente. Abbiamo previsto altri due profili di accesso all’applicazione in sola consultazione: una è per il personale amministrativo dell’ente, per i controlli, per verificare che il docente non si sia dimenticato una firma, che il registro sia compilato correttamente, e un altro tipo di accesso per il personale ispettivo regionale che può andare a vedere, ovviamente, tutte le registrazioni fatte su tutti i corsi della giornata. Una cosa importante, che non era emersa subito in fase di analisi preliminare, è che rispetto a prima l’ispettore ha un grosso vantaggio: adesso può consultare il registro ancora prima di accedere in aula. Questo tende a scoraggiare operazioni poco ortodosse.

Dal punto di vista dei flussi dati, l’applicazione è studiata per essere più semplice possibile. Prima di tutto è pensata per interfacciarsi con un sistema gestionale di qualunque tipo. La Regione del Veneto ha diversi sistemi gestionali che contengono tutte le informazioni sulle attività che stiamo erogando, uno per la gestione del Fondo Sociale, un altro per la gestione delle attività di riconoscimento e un altro per le attività a voucher.

Da un qualunque sistema gestionale, ogni notte, l’applicativo riceve i blocchi di informazioni necessari per il funzionamento, le anagrafiche dei corsi, i dati sugli allievi iscritti, i calendari di attività e i docenti. Il docente accede all’applicativo con un accesso riservato, attraverso login e password, e vede solamente le lezioni di sua competenza, ossia quelle che ha in programma per lo stesso giorno e per i giorni successivi, per maggiore comodità. Di notte i dati delle registrazioni effettuate durante la giornata vengono ritrasferiti ai sistemi gestionali e poi vengono cancellati dall’applicativo proprio per mantenere la struttura dei dati dell’applicativo più leggera possibile. Dal giorno dopo i dati sulle registrazioni non sono più disponibili sul registro online, ma sono disponibili sul sistema gestionale per fare tutte le attività di controllo e tutti i report. Questo significa che il sistema gestionale ha la possibilità di gestire in automatico la totalizzazione delle ore erogate sul corso, la totalizzazione delle ore di frequenza per ciascun allievo, il controllo automatico di corrispondenza fra l’attività svolta e il calendario, oltre a tutta una serie di informazioni di report di statistiche sull’andamento delle attività. Il controllo di corrispondenza tra calendario e attività viene fatto in automatico, non lo fa più un verificatore.

Alcuni elementi sull’aspetto sicurezza: perché abbiamo scelto di avere un sistema che fosse interamente sotto il controllo regionale? Per garantire una sicurezza almeno equivalente rispetto al registro cartaceo, abbiamo deciso di fare in modo che i dati siano prima di tutto conservati sui server regionali. L’applicazione è residente su macchine regionali, tutti i database, sia quelli dell’applicazione che quelli dei sistemi gestionali, sono residenti su server regionali. L’unico modo per accedere in consultazione o in registrazione dei dati è utilizzare questi software, quindi i dati sulla presenza non possono essere scritti in nessun altro modo che utilizzando il registro online. Questo è un elemento di sicurezza in più e qualunque registrazione che non sia stata fatta attraverso il registro online deve essere richiesta alla Regione. Ad esempio: il docente si è dimenticato oggi di fare una firma, l’ente di formazione non se ne è accorto in tempo e alla notte tutti i dati della giornata vengono eliminati dal registro online: l’unico sistema per rettificare il dato è fare una richiesta specifica alla Regione, che la gestisce tramite l’assistenza tecnica garantendo in questo modo la tracciabilità delle modifiche; tutte le modifiche sono in ogni caso sempre tracciabili.

Abbiamo avviato la sperimentazione sul registro online l’8 di settembre 2014, in concomitanza con la partenza delle attività di formazione iniziale; la sperimentazione è stata effettuata su un numero limitato di corsi, in modalità esclusiva, ossia senza affiancare la registrazione cartacea. Abbiamo scelto, in collaborazione con gli enti, 98 corsi di formazione iniziale erogati da 12 enti di formazione in 22 sedi e per questi abbiamo utilizzato solamente il registro online. Nel periodo 8 settembre-31 ottobre 2014 abbiamo tracciato circa 14mila lezioni. L’applicazione, in questo periodo, è stata utilizzata da 377 docenti e i destinatari coinvolti sono stati circa 2.300. Sono stati registrati nel sistema 600 utenti, di cui 377 docenti più personale ispettivo regionale e personale amministrativo dell’ente. Sempre in questo periodo abbiamo raccolto circa 300mila registrazioni in entrata e uscita, corrispondenti a 14mila lezioni per una media di 20-25 allievi a corso. Quindi il volume di transazioni sul database è molto alto, ecco perché volevamo un’applicazione che fosse il più possibile leggera, in quanto molto stressata. Abbiamo calcolato che la sperimentazione sia più o meno l’8% dell’attività a regime, per cui in condizioni ordinarie dovremmo avere un volume di transazioni pari a circa dodici volte quello attuale. In questa prima fase ci sono stati alcuni problemi di utilizzo dell’applicazione che riguardavano in particolare due aspetti: difficoltà di connessione e problemi di registrazione dei docenti. In molti casi, il docente si è trovato in aula non avendo completato correttamente la procedura di registrazione, per cui non riusciva ad accedere all’applicativo. In questo periodo però, nel 90% dei casi la registrazione della lezione dell’entrata e dell’uscita è stata fatta con la procedura “ordinaria”, quindi con la marca temporale del sistema; nel 10% dei casi, invece, è stato usato il sistema di “firma dichiarata”, ossia una procedura in qualche modo di emergenza.

Abbiamo fatto altre analisi sul tempo necessario per le procedure legate all’uso del registro online e abbiamo visto che mediamente il docente registra l’inizio della lezione dopo cinque minuti dall’ora prevista, il che vuol dire che se la lezione inizia alle otto la registrazione mediamente viene fatta alle otto e cinque minuti. Quindi i tempi di accesso e di registrazione, in presenza di una connessione ad Internet accettabile, sono dell’ordine di tre - quattro minuti. Concludiamo quindi che questa procedura non porta via più tempo della registrazione su registro cartaceo.

Questa sperimentazione ha dato alcuni riscontri. Gli enti, che stanno testando questa applicazione, ci hanno chiesto una serie di modifiche, su cui stiamo lavorando, per semplificare ancora di più l’uso dell’applicazione. Stiamo ad esempio prevedendo che il docente non sia costretto a fare sia la firma di apertura che la firma di chiusura, ma dichiari solamente l’avvio della lezione e che la chiusura venga fatta in automatico dal sistema se non ci sono situazioni anomale. Stiamo inoltre lavorando per ampliare tutta la parte di reportistica e di strumenti di controllo dal lato Regione.

Gli enti si sono accorti subito che questo è uno strumento utilissimo per tutte le loro attività di controllo, anche, ad esempio, per il riconoscimento delle ore che fanno i docenti a contratto, che vengono pagati sulla base delle ore realizzate. Dal loro punto di vista questo è un sistema molto utile visto che dà immediatamente le totalizzazioni sulle ore realizzate da ciascun docente. L’ipotesi è che una volta ultimate queste modifiche, indicativamente per i primi giorni di dicembre, la sperimentazione verrà estesa a tutti i corsi di formazione iniziale di primo e secondo anno. Passeremo quindi da 98 corsi a 630, poi a seguire, un po’ alla volta, estenderemo l’utilizzo a tutte le altre aree di attività con tempi che sono ancora da definire.

La previsione è che nell’arco del 2015 dovremmo riuscire a coprire praticamente tutte le aree di attività.

Per chiudere, alcune stime sui costi. Un’annualità di formazione iniziale costa, per la gestione del registro cartaceo, fra i 90 e i 100mila euro. Abbiamo stimato che con questo sistema di gestione, a parità di quantità e qualità dei controlli, il costo dovrebbe passare a 7.500 euro all’anno. Questo vuol dire che, estendendo l’utilizzo di questo applicativo a tutte le aree di attività, il risparmio relativo alla parte di gestione e controllo su tutta l’attività regionale dovrebbe ammontare ad almeno 200mila euro all’anno.

**AGGIORNAMENTO AL 19/8/2015**

Come ipotizzato nel corso dell’intervento, a partire dal 2 febbraio 2015 l’utilizzo del *Registro Online* è stato esteso a quasi tutti i corsi di primo e secondo anno della formazione iniziale (per un totale di circa 530 corsi).

Con l’avvio della programmazione FSE 2014/2020, inoltre, sono state ampliate le aree di attività gestite con questo applicativo, iniziando dai percorsi di formazione continua finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

A settembre, poi, tutta l’attività di formazione iniziale (circa 930 corsi) utilizzerà questo software, quindi per la fine dell’anno si conferma la previsione di gestire l’80% delle attività con il *Registro Online*.